



# Kantonale Volksabstimmung vom 25. November 2018

Erläuterungen des Grossen Rates

## Kantonale Volksinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei wichtigen Bildungsfragen»

### Vorlage 1

Erläuterungen ab S. 3

Mit dem Initiativbegehren soll der Erlass von wichtigen, grundsätzlichen Bildungsfragen durch den Grossen Rat in Form eines Gesetzes oder eines dem fakultativen Referendum unterstehenden Beschlusses ergehen. Es steht ausser Frage, dass sich diese Initiative primär auf den Erlass von Lehrplänen durch die Regierung, insbesondere auf den durch die Regierung am 15. März 2016 beschlossenen Lehrplan 21 GR, bezieht. Die Verfassungsinitiative zielt darauf ab, die bestehende Regelung, Lehrpläne durch die Regierung zu erlassen, dahingehend zu ändern, dass in Zukunft der Grosse Rat Lehrpläne genehmigt und dessen Beschluss dem Referendumsrecht untersteht. Es wird folglich eine Kompetenzverschiebung zu Parlament und Stimmberechtigten angestrebt.

Der Grosse Rat empfiehlt die Initiative zur Ablehnung.

Abstimmungsvorlage S. 15

---

## Kantonale Volksinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei Lehrplänen»

### Vorlage 2

Erläuterungen ab S. 9

Die Initiative sieht eine Änderung von Art. 29 Abs. 1 und 3 sowie von Art. 103 Abs. 1 Schulgesetz vor. Gemäss dem neu vorgeschlagenen Art. 29 Abs. 1 Schulgesetz erstellt die Regierung den Lehrplan für die Volksschulen, erlässt diesen aber nicht mehr in abschliessender Kompetenz. Der Lehrplan soll die grundlegenden Inhalte und Ziele des Unterrichts in den einzelnen Fächern sowie die Jahresziele der einzelnen Klassen verbindlich regeln. Weiter sollen der Lehrplan oder grundlegende, strukturelle oder inhaltliche Änderungen desselben vom Grossen Rat genehmigt und dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Mit den Änderungen in Art. 29 Abs. 3 Schulgesetz sollen zudem interkantonale Vereinbarungen zu den Lehrplänen vom Grossen Rat genehmigt werden müssen, wobei der Beschluss des Grossen Rates ebenfalls dem fakultativen Referendum unterstehen würde. Mit dem neuen Art. 103 Abs. 1 Schulgesetz soll schliesslich eine Übergangsregelung eingeführt werden, wonach Lehrpläne, welche nach der Annahme der Volksinitiative in Revision sind oder eingeführt werden, bereits der Genehmigung durch den Grossen Rat bedürfen. Schon eingeführte Lehrpläne seien innerhalb von zwei Jahren gemäss dem neuen Art. 29 Abs. 1 Schulgesetz anzupassen oder neu zu erlassen.

Der Grosse Rat empfiehlt die Initiative zur Ablehnung.

Abstimmungsvorlage S. 16

---



Liebe Mitbürgerinnen und Mitbürger

Wir unterbreiten Ihnen die nachfolgenden Vorlagen zur Abstimmung:

## **Kantonale Volksinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei wichtigen Bildungsfragen»**

# **(Vorlage 1)**

Der Grosse Rat hat am 29. August 2018 die kantonale Volksinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei wichtigen Bildungsfragen» zu Händen der Volksabstimmung behandelt. Er empfiehlt dem Bündner Stimmvolk die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung.

### **A. Die Vorlage im Detail**

#### **1. Wortlaut und Ziele der Initiative**

Am 15. März 2017 wurde die kantonale Volksinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei wichtigen Bildungsfragen» eingereicht. Die Verfassungsinitiative ist in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs im Sinne von Art. 12 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Graubünden (KV; BR 110.100) abgefasst. Die unterzeichnenden Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stellen das Begehren, Art. 17 Abs. 1 und Art. 89 KV wie folgt zu ändern (**Änderungen hervorgehoben**):

*Art. 17 Abs. 1 Ziff. 4 (neu) Fakultatives Referendum*

*<sup>1</sup> Wenn 1500 Stimmberechtigte oder ein Zehntel der Gemeinden es verlangen, werden der Volksabstimmung unterstellt:*

***4. Beschlüsse des Grossen Rates über wichtige, grundsätzliche Änderungen im Bildungswesen.***

*Art. 89 Abs. 4 (neu) Bildung*

***<sup>4</sup> Wichtige, grundsätzliche Fragen der Bildung sind durch das Gesetz oder durch einen dem fakultativen Referendum unterliegenden Beschluss des Grossen Rates zu regeln.***

Diese Initiative auf Änderung der Verfassung dient dazu, in der Kantonsverfassung die rechtliche Grundlage für die ebenfalls am 15. März 2017 eingereichte Gesetzesinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei Lehrplänen» zu schaffen, welche das Ziel einer Anpassung des Schulgesetzes verfolgt. Es ist deshalb auch von einer Doppelinitiative (Vorlage 1 und Vorlage 2) die Rede.

Die Verfassungsinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei wichtigen

Bildungsfragen» reiht sich zusammen mit der Gesetzesinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei Lehrplänen» in eine Serie von mehrheitlich analogen Vorstössen in den Kantonen Aargau, Appenzell Innerrhoden, Bern, Basel-Landschaft, Luzern, St.Gallen, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, Thurgau und Zürich ein. Bis jetzt wurden in acht Kantonen (Thurgau, St.Gallen, Appenzell Innerrhoden, Schaffhausen, Aargau, Solothurn, Bern und Zürich) Volksabstimmungen über Initiativen gegen den Lehrplan 21 durchgeführt. Dabei wurden die Initiativen durchwegs, zum Teil sehr deutlich, abgelehnt.

## **2. Geltende Regelung der Kantonsverfassung**

Art. 17 Abs. 1 KV regelt die Möglichkeiten zur Ergreifung des fakultativen Referendums abschliessend. Das fakultative Referendum ist möglich, wenn mindestens 1500 Stimmberechtigte oder mindestens ein Zehntel der Gemeinden verlangen, dass folgende Beschlüsse der Volksabstimmung unterstellt werden: Erlass, Änderung oder Aufhebung von Gesetzen (Ziff. 1); Abschluss, Änderung oder Kündigung von interkantonalen und internationalen Verträgen mit gesetzesänderndem Inhalt (Ziff. 2); Beschlüsse des Grossen Rates über neue einmalige Ausgaben zwischen einer und zehn Millionen Franken sowie neue jährliche wiederkehrende Ausgaben zwischen 300 000 Franken und einer Million Franken (Ziff. 3). Zudem kann der Grosse Rat Beschlüsse, die in seine abschliessende Kompetenz fallen, dem fakultativen Referendum unterstellen. Nicht referendumsfähig sind Beschlüsse über den Steuerfuss, das Bud-

get und die Jahresrechnung sowie Justizgeschäfte und Wahlen (Art. 17 Abs. 2 KV).

Bei der Neuordnung des Referendumsrechts im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung 2003 galt es eine Zuständigkeitsordnung zu schaffen, die einerseits ein rasches und sachgerechtes Handeln erlaubt und andererseits ein demokratisch legitimiertes Entscheidungsverfahren ermöglicht. Je wichtiger ein Entscheid, umso stärker muss die demokratische Legitimation sein und umso geringer ist das zeitliche Element zu gewichten. Die Mitwirkung der Stimmberechtigten über das obligatorische oder fakultative Referendum soll jedoch auf Geschäfte mit einer gewissen Wichtigkeit beschränkt sein. Ein generelles fakultatives Referendum gegen Beschlüsse des Grossen Rates sieht die Kantonsverfassung deshalb nicht vor.

Weiter beinhaltet die geltende Kantonsverfassung keine Bestimmung dazu, in welcher Rechtsform wichtige, grundsätzliche Fragen der Bildung zu erlassen sind. Der bestehende Art. 89 KV befasst sich lediglich mit der grundlegenden Ausgestaltung des Unterrichts an öffentlichen Schulen sowie den bildungsspezifischen Aufgaben von Kanton und Gemeinden, insbesondere deren Förderungskompetenzen.

## **3. Der Lehrplan 21**

Lehrpläne dienen den Lehrpersonen als Fachinstrumente bei der Planung, der Vor- und Nachbereitung, der Koordination und der Evaluation des Unterrichts. Sie stellen Rahmenbestimmungen dar, welche den Lehrpersonen wie auch den

zuständigen Schulbehörden einen erheblichen Beurteilungs- und Ermessensspielraum belassen. Heutige Lehrpläne – und somit auch der Lehrplan 21 – legen verbindlich fest, was Schülerinnen und Schüler in jedem Fachbereich und auf jeder Schulstufe (Kindergarten, Primarschule, Sekundarstufe I) zu einem bestimmten Zeitpunkt wissen und können müssen. Darüber hinaus bilden Lehrpläne die Grundlage für die Schaffung von Lehrmitteln.

Der Lehrplan 21 hat die Umsetzung der in der Bundesverfassung statuierten Harmonisierung der Bildungsziele der Volksschule zum Ziel. Die Plenarversammlung der Konferenz der Erziehungsdirektoren der 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantone hat 2014 die endgültige, mehrere hundert Seiten umfassende Fassung des Lehrplans 21 für die Einführung in den Kantonen freigegeben. Der Lehrplan 21 ist für die Kantone nicht unmittelbar verbindlich und muss erst entsprechend der jeweiligen einschlägigen kantonalen Rechtsgrundlage umgesetzt werden. Konkret auf den Lehrplan 21 bezogen bedeutet dies, dass jeder einzelne Kanton über Anpassungen, Ergänzungen und die Einführung des Lehrplans entscheidet. Der gemeinsame Lehrplan soll primär sicherstellen, dass schweizweit die Ziele in allen Fachbereichen vergleichbar sind. Im Unterschied zu den bisherigen Lehrplänen definiert der Lehrplan 21 die Lernziele nicht in Form von Inhalten, sondern anhand von Kompetenzen. Es soll nicht nur Wissen – Inhalte bleiben weiterhin zentral – vermittelt, sondern dieses in verschiedenen konkreten Situationen angewendet werden können. Diese zeitgemässe Orientierung an Wissen und Können in der Anwendung ist praxis- und

lebensnah. Die Kantone haben gleichzeitig die Möglichkeit, den Lehrplan 21 auf ihre lokalen Bedürfnisse anzupassen. So enthält der Lehrplan 21 GR eigens für den Kanton Graubünden ausgearbeitete Sprachenlehrpläne.

Im Kanton Graubünden hat die Regierung am 15. März 2016 die Einführung des Lehrplans 21 auf das Schuljahr 2018/19 (Kindergarten, Primarstufe und ersten beiden Klassen der Sekundarstufe I) respektive auf das Schuljahr 2019/20 (3. Klasse der Sekundarstufe I) beschlossen. Die bisherigen Lehrpläne des Kantons Graubünden stammten aus den Jahren 2002 (Kindergarten: Erziehungsplan), 1984 (Primarstufe) sowie 1993 (Sekundarstufe I).

An den Gesamtkosten der Erarbeitung des Lehrplans 21 von rund 9 Millionen Franken hat sich der Kanton Graubünden entsprechend seiner Bevölkerungszahl mit knapp 300 000 Franken beteiligt. Das Teilprojekt Graubünden, in welchem die Lehrplanteile für Graubünden (Rätoromanisch- und Italienisch-Lehrpläne, Anpassung der übrigen Sprachenlehrpläne) erarbeitet wurden, hat rund 800 000 Franken gekostet. Für die Umsetzung des Lehrplans 21 GR wurde ein Verpflichtungskredit in der Höhe von 4,5 Millionen Franken gesprochen. Ein grosser Teil davon entfällt auf Weiterbildungen, denn diese sind für Lehrpersonen zentral für die erfolgreiche Einführung eines neuen Lehrplans und neuer Lehrmittel. Für die Einführung des Lehrplans 21 GR sind für sämtliche 2650 Lehrpersonen, welche im Kanton Graubünden in der Volksschule unterrichten, obligatorische Weiterbildungen vorgesehen und ein wesentlicher Teil dieser Einführungsveranstaltungen hat inzwischen stattgefunden.

Aufgrund der speziellen Bündner Sprachensituation ist die Anzahl von möglichen Weiterbildungsanbietenden beschränkt. Die Grundausbildung für Lehrpersonen für Romanischbünden wird einzig an der Pädagogischen Hochschule Graubünden angeboten. Da diese Hochschule über begrenzte personelle Ressourcen verfügt, sind Weiterbildungen frühzeitig zu planen. Jede weitere Veränderung des Lehrplans in Graubünden würde einen erneuten Bedarf an Weiterbildungen der Lehrpersonen auslösen.

Ändern die Lektionentafeln und Lehrpläne, muss auch der Einsatz der Lehrmittel wieder neu beurteilt werden. Die in den letzten Jahren entwickelten Lehrmittel sind auf den Lehrplan 21 abgestimmt. Allenfalls müssten also neue Lehrmittel eigens für den Kanton Graubünden entwickelt werden. Zudem gilt zu beachten, dass der Kanton Lehrmittel neben Deutsch auch in Italienisch und Rätoromanisch zur Verfügung stellen muss. Die Kosten, welche eine separate Lehrplanerstellung einzig für den Kanton Graubünden auslösen würde, können zum heutigen Zeitpunkt nicht genau beziffert werden.

In allen 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantonen ist ein Exekutivorgan (Kantonsregierung, zuständiges Departement oder ein auf Bildungsfragen spezialisiertes Gremium) für den Erlass der Lehrpläne zuständig, nie das Parlament. Im Kanton Graubünden erlässt die Regierung gestützt auf Art. 29 Abs. 1 des Gesetzes für die Volksschulen des Kantons Graubünden (Schulgesetz; BR 421.000) die Lehrpläne für die Stufen der Volksschule.

Die Kantone sind frei, die Normstufe zu bestimmen, auf der sie den Inhalt des

Schulunterrichts regeln. Art. 31 Abs. 1 KV besagt, dass alle wichtigen Bestimmungen durch den Grossen Rat in der Form des Gesetzes zu erlassen sind. Entsprechend gibt der Grosse Rat und letztlich das Bündner Stimmvolk mit dem Schulgesetz den gesetzlichen Rahmen vor. Die Umsetzung des Gesetzes erfolgt dann stufengerecht und im Sinne der Gewaltenteilung nicht mehr durch die gesetzgebende Gewalt (Parlament, Volk), sondern durch die vollziehende Gewalt (Regierung, Verwaltung).

## **B. Argumente des Initiativkomitees**

### **Zukunftsgerichtete Mitsprache**

Bei der Verfassungsänderung geht es darum, die Mitsprache des Grossen Rates und des Volkes bei wichtigen, grundsätzlichen Fragen der Bildung zu stärken. Es ist nicht nachvollziehbar, warum man gerade in der Bildungsfrage auf die Mitsprache der Volksvertreter/innen und der Stimmberechtigten verzichten soll. Die Verwaltung hat dennoch genügend Einflussmöglichkeiten. Wenn Sie dieser Verfassungsinitiative zustimmen, so bleibt die Verantwortung für die Bildung, die ja das Fundament unseres demokratischen Landes ist, bei den Bürgerinnen und Bürgern.

### **Nicht mehr ohne das Volk**

Bisher wurden wichtige Bildungsfragen von einem Fachgremium erarbeitet und durch die Regierung verordnet. Auf die Mitsprache des Grossen Rates wurde verzichtet, weil Änderungen innerhalb des bestehenden, im Volk positiv verankerten Volksschulsystems vorgenommen wur-

den. Doch heute werden die Ziele, Inhalte und Strukturen der Schule an der Öffentlichkeit vorbei ohne Diskussion geändert und eingeführt. Deshalb braucht es dringend eine Mitsprachemöglichkeit.

### **Bildungssystem im Fokus globaler Interessen**

Eltern, Lehrpersonen und Ausbilder beklagen, dass Schulabgänger wichtige Grundfertigkeiten im Rechnen, Lesen und Schreiben nicht mehr sicher beherrschen. Dies sind die sichtbaren Folgen der bereits seit längerer Zeit dauernden Fehlentwicklung im Bildungswesen, bei der wichtige pädagogische Erkenntnisse nicht mehr berücksichtigt werden. Das Schweizer Bildungswesen rückt immer mehr in den Fokus globaler Wirtschaftsinteressen und internationaler Grosskonzerne, die u.a. an neuen digitalen Lehrmitteln verdienen wollen. Nicht die persönliche Entwicklung der jungen Menschen, sondern der wirtschaftliche Nutzen des Bildungswesens steht im Zentrum.

### **Demokratische Verankerung des Bildungswesens**

Mit der Verfassungsinitiative wird die Bildungshoheit des Kantons gewahrt. Wir Bürger des Kantons Graubünden können tiefgreifende Änderungen im Bildungswesen diskutieren und gegebenenfalls darüber abstimmen. Mit einem Ja zur Initiative behält die Bevölkerung die Zügel in der Hand, andernfalls haben wir zu schulischen Angelegenheiten definitiv nichts mehr zu sagen. Nur ein Bildungswesen, welches in der Bevölkerung verankert ist, und sich an unserer Kultur orientiert,

unterstützt eine Jugend, die ihrerseits Verantwortung in Beruf, Familie und Gesellschaft übernehmen wird.

### **Die Zustimmung zur Verfassungsinitiative ist auch wichtig für die Gesetzesinitiative.**

Im Gegensatz zur Verfassungsinitiative will die Gesetzesinitiative Einfluss nehmen auf die Frage der Lehrpläne. So soll der Grosse Rat Lehrpläne, die von der Regierung erlassen werden, überprüfen und das Volk mittels fakultativem Referendum über deren Einführung mitentscheiden können. Dieses Referendumsrecht muss in der Verfassung verankert werden. Wer die Gesetzesinitiative unterstützen will, muss unbedingt auch der Verfassungsinitiative zustimmen.

[www.guteschule-gr.ch](http://www.guteschule-gr.ch)

### **C. Argumente des Grossen Rates**

Der Grosse Rat lehnte die Initiative in der Augustsession 2018 deutlich mit 109 zu 10 Stimmen bei 1 Enthaltung ab.

### **Bewährtes System**

Gemäss geltender Verfassung des Kantons Graubünden sind wichtige Bestimmungen im Gesetz festzuhalten (Art. 31 Abs. 1 Kantonsverfassung [KV; BR 110.100]). Zuständig für den Erlass der Gesetze ist dabei der Grosse Rat. Des Weiteren unterstehen Gesetze dem fakultativen Referendum (Art. 17 KV), womit das Volk beim Erlass oder bei der Änderung von Gesetzen das letzte Wort hat. Konkret ist damit der Grosse Rat zu-

ständig für den Erlass des Schulgesetzes, welches die wichtigen Bildungsfragen regelt. Dieses untersteht dem fakultativen Referendum und damit geben der Grosse Rat und letztendlich das Stimmvolk den Rahmen für die Bündner Volksschule vor und regeln die wichtigen Bildungsfragen. Das Bündner Stimmvolk hat also bereits ein Mitspracherecht bei wichtigen Bildungsfragen.

In Graubünden herrscht damit, wie in der übrigen Schweiz, ein bewährtes System, wonach die gesetzgebende Gewalt (Legislative = Parlament und Volk) über die strategischen Rahmenbedingungen entscheidet, und die ausführende Gewalt (Exekutive = Regierung) diese Rahmenbedingungen umsetzt. Daran sollte nichts geändert werden, da ansonsten die Gefahr besteht, dass die Gewaltenteilung verwässert wird.

Die Initianten begründen nicht, was «wichtige Bildungsfragen» sein könnten – abgesehen vom Lehrplan. Die vorliegende Verfassungsinitiative (Vorlage 1) dient offensichtlich nur als Grundlage für die gleichzeitig eingereichte Gesetzesinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei Lehrplänen» (Vorlage 2), denn ohne Verfassungsänderung können Lehrpläne – auch nicht per Gesetzesänderung – dem fakultativen Referendum unterstellt werden.

### **Lehrpläne müssen stufengerecht erlassen werden**

Ein Lehrplan ist kein strategisches, politisches Werk, sondern das Resultat einer auf Fach- und Expertenwissen basierenden, operativen Arbeit. Er bestimmt die Lerninhalte, Lernziele und Stundentafeln der Volksschule. Dieses Fach- und Exper-

tenwissen findet sich auf Stufe der Verwaltung. Ein Parlament oder das Stimmvolk sind nicht die geeigneten Gremien, um über derart umfangreiche, komplexe und detaillierte Sachverhalte zu befinden.

### **Unbestimmter Rechtsbegriff in der Verfassung**

Wichtige Bildungsfragen werden bereits heute im Schulgesetz geregelt, ja müssen im Schulgesetz geregelt sein. Der Grosse Rat kann darauf direkt Einfluss nehmen und damit letztlich auch das Bündner Stimmvolk, da jede Teil- oder Totalrevision eines Gesetzes dem fakultativen Referendum untersteht. Die Ausdehnung des Begriffes «wichtige Bildungsfragen» auf weitere Sachverhalte, welche nicht schon heute unter Art. 31 KV fallen und nicht schon heute dem Referendum unterstehen, ergibt Abgrenzungs- und Auslegungsschwierigkeiten.

### **D. Antrag**

Der Grosse Rat lehnte in der Augustsession 2018 die kantonale Volksinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei wichtigen Bildungsfragen» mit 109 zu 10 Stimmen bei 1 Enthaltung ab. Auf einen Gegenvorschlag hat er verzichtet. Wir beantragen Ihnen, liebe Mitbürgerinnen und Mitbürger, die kantonale Volksinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei wichtigen Bildungsfragen» abzulehnen.

Namens des Grossen Rates

Die Landespräsidentin:  
*Tina Gartmann-Albin*

Der Kanzleidirektor:  
*Daniel Spadin*



# Kantonale Volksinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei Lehrplänen»

## (Vorlage 2)

Der Grosse Rat hat am 30. August 2018 die kantonale Volksinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei Lehrplänen» zu Händen der Volksabstimmung behandelt. Er empfiehlt dem Bündner Stimmvolk die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung.

### A. Die Vorlage im Detail

#### 1. Wortlaut und Ziele der Initiative

Am 15. März 2017 wurde die kantonale Volksinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei Lehrplänen» eingereicht. Die Gesetzesinitiative ist in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs im Sinne von Art. 12 Abs. 2 Ziff. 1 und Art. 13 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Graubünden (KV; BR 110.100) abgefasst. Die unterzeichnenden Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stellen das Begehren, Art. 29 Abs. 1 und 3 sowie Art. 103 Abs. 1 des Gesetzes für die Volksschulen des Kantons Graubünden vom 21. März 2012 (Schulgesetz; BR 421.000) wie folgt neu zu fassen und zu ergänzen (**Änderungen hervorgehoben**):

*Art. 29 Fächer, Lehrplan*

*<sup>1</sup> Die Regierung bestimmt die Pflicht-, Wahl- und Wahlpflichtfächer und **erstellt den Lehrplan für die Volksschule. Der Lehrplan regelt verbindlich die grundlegenden Inhalte und Ziele des Unterrichts in den einzelnen Fächern und die Jahresziele der einzelnen Klassen. Der Lehrplan oder grundlegende, strukturelle oder inhaltliche Änderungen des Lehrplans, sind vom Grossen Rat zu genehmigen. Der Genehmigungsbeschluss sowie die wichtigen gesetzlichen Regelungen über die Umsetzung des Lehrplans unterliegen dem fakultativen Referendum.***

*<sup>2</sup> unverändert*

*<sup>3</sup> Der Lehrplan ist nach Möglichkeit interkantonal zu koordinieren. **Interkantonale Vereinbarungen zu den Lehrplänen müssen vom Grossen Rat genehmigt werden und unterstehen dem fakultativen Referendum.***

*Art. 103 Übergangsrecht*

*<sup>1</sup> **Lehrpläne, welche nach der Annahme der vorliegenden Initiative in Revision sind oder eingeführt werden, bedürfen der Genehmigung durch den Grossen Rat; der Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum (vgl. Artikel 29 Absatz 1, Satz 2, 3 und 4). Bereits eingeführte Lehrpläne sind innerhalb von 2 Jahren***

**gemäss Artikel 29 Absatz 1, Satz 2, 3 und 4 anzupassen oder neu zu erlassen.**

gesetz die Regierung zum Erlass von Lehrplänen bestimmt.

## **2. Geltende Regelung im Schulgesetz**

Der geltende Art. 29 Abs. 1 Schulgesetz besagt, dass die Regierung die Pflicht-, Wahl- und Wahlpflichtfächer bestimmt und den Lehrplan für die Stufen der Volksschule erlässt. Der Lehrplan regelt verbindlich die Stufenziele und die grundlegenden Inhalte des Unterrichts. Er kann für einzelne Fächer verbindliche Ziele festlegen. Gemäss Abs. 3 ist der Lehrplan nach Möglichkeit interkantonal zu koordinieren. Gemäss Schulgesetz erlässt die Regierung die Vollziehungsverordnung und, soweit nötig, weitere Verordnungen sowie den Lehrplan. Die zentralen Regelungskompetenzen (Ziele, Organisation, Instanzen, Grundsätze der Lehrerbesoldung, Finanzierung usw.) sind aber im Schulgesetz verankert und fallen in die Kompetenz des Grossen Rates. Ebenfalls auf Gesetzesstufe verankert, und damit im Regelungsbereich des Parlaments und des Soveräns, bleiben die Regelungen betreffend die Schulsprachen (Art. 3 KV, Art. 30 Abs. 1 des Schulgesetzes und Art. 18 Abs. 1 des Sprachengesetzes des Kantons Graubünden vom 19. Oktober 2006 [SpG; BR 492.100]) sowie den Fremdsprachenunterricht (Art. 30 Schulgesetz).

In keinem Schweizer Kanton wurde bis anhin ein Lehrplan auf Gesetzesstufe erlassen, sondern stets von den zuständigen Fachpersonen breit abgestützt erarbeitet und von den jeweils zuständigen Exekutivorganen beschlossen und in Kraft gesetzt. Bei der Erarbeitung der Lehrpläne geht es vorwiegend darum, die Bildungsinhalte sorgfältig auszuwählen und die Anschlussfähigkeit an weiterführende Bildungs- und Berufsinstitutionen zu gewährleisten. Wie bereits ausgeführt, stellen Lehrpläne Rahmenbestimmungen dar, die den Lehrpersonen wie auch den zuständigen Schulbehörden einen erheblichen Beurteilungs- und Ermessensspielraum belassen. Lehrpläne sollen einerseits für Lehrerinnen und Lehrer den für einen motivierenden Unterricht benötigten Freiraum bieten und andererseits den Schulen eine gewisse Verlässlichkeit und Sicherheit garantieren. Im Gegensatz zu Gesetzen, welche konkrete Rechte und Pflichten der betroffenen Personen regeln, greifen Lehrpläne nicht direkt in die Rechtsstellung von Schülerinnen und Schülern respektive Lehrpersonen ein. Sie dienen lediglich als Planungsinstrumente. Folglich kann aus Lehrplanzielen auch kein Rechtsanspruch abgeleitet werden.

## **3. Erlass der Lehrpläne**

Eine bestimmte Handlungsform für den Erlass der Lehrpläne ist im kantonalen Recht nicht vorgeschrieben; sie ergehen aber bisher in Form eines Regierungsbeschlusses. Schliesslich hat der Grosse Rat gestützt auf Art. 29 Abs. 1 Schul-

Bedürfte der Lehrplan einer Genehmigung durch den Grossen Rat, erhielte er in gewisser Hinsicht rechtsetzenden Charakter, insbesondere durch die Verbindung mit der Möglichkeit, ein Referendum gegen diese Genehmigung zu ergreifen. Eine solch spezifische, nicht direkt die Rechtsstellung von Einzelnen betreffende Materie wird allerdings sinn-

vollerweise auf Regierungsstufe geregelt. Nur so kann garantiert werden, dass ein auf spezialisiertem Fachwissen basierendes, in sich geschlossenes Werk entsteht, das für die Benutzerinnen und Benutzer einen hilfreichen Rahmen für die einzelnen Lerninhalte bildet.

Zudem würde die Möglichkeit erschwert, Lehrpläne zeitnah und kostengünstig unter Einbezug von in der Praxis stehenden Lehrpersonen zu revidieren. Diese Flexibilität ist wichtig, da Lehrpläne unter einem relativ starken Einfluss von gesellschaftlichen Veränderungen und Entwicklungen stehen und daher regelmässig und innert angemessener Frist durch Fachpersonen den veränderten Verhältnissen angepasst werden müssen.

Die neu vorgeschlagenen Übergangsbestimmungen in Art. 103 Abs. 1 Schulgesetz sehen unter anderem vor, dass Lehrpläne, die im Zeitpunkt der Annahme der vorliegenden Initiative bereits in Kraft sind, innerhalb von zwei Jahren anzupassen oder neu zu erlassen sind. Die Ausarbeitung eines neuen Lehrplans respektive die Anpassung eines bestehenden Lehrplans ist ein zeitaufwendiges Verfahren, welches mit hohen Kosten verbunden ist. Zudem bedarf es der notwendigen interkantonalen Koordination und einer Vernehmlassung. Die hierfür im Initiativtext vorgesehene Anpassungs- und Genehmigungsfrist von zwei Jahren wäre folglich sehr knapp bemessen.

## **B. Argumente des Initiativkomitees**

### **Für klare Ziele**

Mit der Gesetzesinitiative wollen wir erreichen, dass in Lehrplänen weiterhin *grundlegende Inhalte und Ziele des Unterrichts in den einzelnen Fächern und die Jahresziele der einzelnen Klassen* verbindlich geregelt werden. Zu beachten gilt, dass die Gesetzesinitiative nur umgesetzt werden kann, wenn auch die Verfassungsinitiative angenommen wird.

### **Eine undeklarierte Systemänderung**

Der Lehrplan 21 wurde von einer Expertengruppe der Konferenz der Erziehungsdirektoren der 21 Deutschschweizer Kantone erstellt und durch Beschluss der Regierung im Kanton Graubünden eingeführt. Unsere Schulen müssen damit ungefragt weitreichende Umstellungen vornehmen: Das Schulsystem ist nicht mehr an Inhalten ausgerichtet und in Stufen aufgebaut, sondern wichtig sind jetzt theoretische «Kompetenzen». Dazu gibt es eine neue Lerntheorie, selbstgesteuertes Lernen, eine neue Rolle der Lehrpersonen, die Zusammenlegung von Fächern, neu konzipierte Lehrmittel wie auch die Einführung von zwei vierjährigen Zyklen für die Primarstufe an Stelle von Jahrgangsklassen, mitsamt der Einverleibung des bisher «freiwilligen» Kindergarten in den ersten Schul-Zyklus.

### **Keine Klarheit bezüglich Stoffplan**

Der Lehrplan 21 GR öffnet mit seinen über 2300 Kompetenzstufen der Beliebigkeit Tür und Tor. Die Lehrer müssen bestim-

men, anhand welcher Inhalte sie welche Kompetenzziele in welchem Zeitraum erreichen wollen. Es sind keine allgemein verbindlichen inhaltlichen Lernziele mehr formuliert. Bei Lehrmitteln, die bereits in Gebrauch und auf den LP 21 abgestimmt sind, fallen ein unsystematischer Aufbau und die oft nicht kindgerechten und fragwürdigen Inhalte auf. Es ist nicht mehr klar, welches Kind in der Schule was lernt, was zu Unruhe in den Familien führt.

### **Zur Kompetenzorientierung**

Die OECD hat die Pisa-Vergleichsprüfungen eingeführt, um die Schulen aller Mitgliedsländer zu testen, zu kontrollieren und damit deren Bildungspolitik zu steuern. Von den jeweiligen Kulturen geprägte Bildungsinhalte lassen sich in Tests schwer messen. Darum wurde ein neuer Kompetenzbegriff entwickelt, der sich an leicht messbaren «Fertigkeiten» und nicht an inhaltlichen Lernzielen orientiert. Die für die Gesellschaft unerlässliche Aufgabe der Schule, die kulturellen Errungenschaften an die Jugend weiterzugeben, ist damit nicht mehr gesichert.

### **Nicht vorhersehbare Kosten**

Für viele Gemeinden ist nicht absehbar, welche Kostenfolgen mit dem LP 21 auf sie zukommen. Von den geforderten baulichen Anpassungen über die Nachrüstung bei der schulinternen EDV und den Schülergeräten sowie deren Wartung bis zu den vielen neuen Einweg-Lehrmitteln war bisher kaum die Rede.

### **Was bewirkt die Gesetzesinitiative?**

Mit der Zustimmung zur Gesetzesinitiative müssen die grundlegenden stofflichen Inhalte des Schulunterrichts wieder verbindlich festgelegt werden. Damit würde in den Schulen, Familien und Gemeinden wieder Ruhe einkehren. Zudem wäre die Mitsprache vom Grossen Rat und Stimmvolk bei Lehrplänen gesichert. Wird die Initiative angenommen, muss der Lehrplan innert zwei Jahren angepasst oder im Sinne der Initiative neu verfasst werden.

### **Chance für den Kanton Graubünden**

Diese Abstimmung ermöglicht der Bevölkerung in unserem dreisprachigen Kanton bei politischen Entscheidungen in wichtigen Schulfragen mitzubestimmen. Mit einem Ja zu beiden Initiativen können Sie beitragen, dass die Schulentwicklung der Zukunft dem Willen des Volkes entspricht.

*[www.guteschule-gr.ch](http://www.guteschule-gr.ch)*

### **C. Argumente des Grossen Rates**

Der Grosse Rat lehnte nach der Verfassungsinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei wichtigen Bildungsfragen» in der Augustsession 2018 auch die Gesetzesinitiative deutlich mit 102 zu 10 Stimmen bei 1 Enthaltung ab. Dies ist in der Sache konsequent, aber auch aus juristischer Sicht unabdingbar: Denn ohne die Verfassungsänderung (Vorlage 1) kann das Gesetz (Vorlage 2) nicht wirksam geändert werden.

## **Stufengerechter Erlass von Lehrplänen**

Gemäss Art. 31 Abs. 1 KV sind alle wichtigen Bestimmungen durch den Grossen Rat in Form des Gesetzes zu erlassen. Entsprechend finden sich alle wichtigen Bestimmungen die Volksschule betreffend im Gesetz über die Volksschulen des Kantons Graubünden. Dieses bildet den Rahmen und die Vorgaben für die Bündner Volksschulen. Das Schulgesetz bezeichnet in Art. 29 die Regierung als jene Instanz, welche zum Erlass des Lehrplans zuständig ist. Dies ist stufengerecht, weil der Lehrplan Lerninhalte und Lernziele enthält und damit eine klassische Umsetzung der Schulgesetzgebung darstellt. Mit anderen Worten: Die gesetzgebende Gewalt (Legislative = Grosser Rat und Stimmbevölkerung) macht mit dem Gesetz die strategischen Vorgaben, die ausführende Gewalt (Exekutive = Regierung) setzt diese Vorgaben um. Es handelt sich hier um gelebte Gewaltenteilung.

Aus staatspolitischer Sicht ist die von der Initiative angestrebte Verlagerung der Zuständigkeit von der Exekutive zur Legislative deshalb unter Beachtung von Art. 4 Abs. 1 KV normierten Grundsatzes der Gewaltenteilung abzulehnen.

Des Weiteren gilt zu beachten, dass die Erstellung eines Lehrplanes kein politischer Prozess ist, sondern Fach- und Expertenwissen erfordert, welches auf Stufe der Verwaltung in den entsprechenden Ämtern und Dienststellen vorhanden ist.

Eine Debatte des Grossen Rates oder gar ein Abstimmungskampf über die einzelnen Inhalte des Lehrplans wäre demnach nicht stufengerecht und systemfremd. Es bestünde die Gefahr, dass ein solches

Grundlagenwerk zum Spielball punktueller politischer Interessen und Befindlichkeiten einzelner Gruppierungen würde. Grosser Rat und Bevölkerung sind Gesetzgeber und nicht Lehrplangestalter.

## **Koordinierungspflicht im schweizerischen Bildungsraum**

Art. 61a der Bundesverfassung (BV; SR 101) hält fest, dass Bund und Kantone gemeinsam für die Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz sorgen und ihre Anstrengungen koordinieren. Diese Aufgabe kann stufengerecht nicht von einem Parlament oder vom Stimmvolk wahrgenommen werden. Gesamtschweizerische Bemühungen – wie der Lehrplan 21 – würden durch langwierige parlamentarische Prozesse und Volksabstimmungen praktisch verunmöglicht.

## **Flexibilität**

Bildung ist dynamisch. Auf Änderungen muss schnell und angemessen reagiert werden können. Bei einer Kompetenzverlagerung an den Grossen Rat könnte ein solcher Prozess, aufgrund des Volumens des Lehrplans, kaum zeitgerecht durchgeführt und verabschiedet werden. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass gegen den Beschluss des Grossen Rates jeweils ein Referendum ergriffen werden könnte. Ein derartiger politischer Prozess, selbst bei rein formalen Anpassungen des Lehrplans, wird der Sache nicht gerecht und würde ein angemessenes Reagieren auf den gesellschaftlichen Wandel erschweren.

## **Dem Lehrplan 21 eine Chance geben = Der Volksschule Ruhe und Zeit ver- schaffen**

Der Lehrplan 21 wurde auf den 20. August 2018 in der Bündner Volksschule eingeführt. Damit einher ging ein grosser Aufwand für Lehrmittel, Weiterbildungen von Lehrpersonen und Information der Gemeinden und Bevölkerung. Würde die Initiative angenommen, wäre der Kanton gehalten, den eben eingeführten Lehrplan 21 bereits wieder einer Revision zu unterziehen, bevor er überhaupt ausreichend Zeit erhalten hätte, sich zu bewähren. Die bereits aufgewendeten finanziellen Mittel (Steuergelder) wären zu einem unbestimmten Teil nutzlos aufgewendet worden und neue, erhebliche Kosten würden ausgelöst. Darum, keine weitere Gesetzesänderung, um den Lehrplan bereits wieder anzupassen.

## **D. Antrag**

Der Grosse Rat lehnte in der Augustsession 2018 die kantonale Volksinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei Lehrplänen» mit 102 zu 10 Stimmen bei 1 Enthaltung ab. Auf einen Gegenvorschlag hat er verzichtet. Wir beantragen Ihnen, liebe Mitbürgerinnen und Mitbürger, die kantonale Volksinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei Lehrplänen» abzulehnen.

Namens des Grossen Rates

Die Landespräsidentin:

*Tina Gartmann-Albin*

Der Kanzleidirektor:

*Daniel Spadin*

# Abstimmungsvorlage

## 1

### **Beschluss des Grossen Rates über die kantonale Volksinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei wichtigen Bildungsfragen»**

Vom Grossen Rat beschlossen am 29. August 2018

1. Auf die Vorlage wird eingetreten.
2. Die kantonale Volksinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei wichtigen Bildungsfragen» wird dem Volk zur Ablehnung empfohlen.
3. Auf einen Gegenvorschlag wird verzichtet.

### **Wortlaut der Volksinitiative**

*Die Initiative verlangt folgende Änderungen der Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai / 14. September 2003 (Änderungen hervorgehoben):*

*Art. 17 Abs. 1 Ziff. 4 (neu) Fakultatives Referendum*

*<sup>1</sup> Wenn 1500 Stimmberechtigte oder ein Zehntel der Gemeinden es verlangen, werden der Volksabstimmung unterstellt:*

***4. Beschlüsse des Grossen Rates über wichtige, grundsätzliche Änderungen im Bildungswesen.***

*Art. 89 Abs. 4 (neu) Bildung*

***<sup>4</sup> Wichtige, grundsätzliche Fragen der Bildung sind durch das Gesetz oder durch einen dem fakultativen Referendum unterliegenden Beschluss des Grossen Rates zu regeln.***

# Abstimmungsvorlage

## 2

### **Beschluss des Grossen Rates über die kantonale Volksinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei Lehrplänen»**

Vom Grossen Rat beschlossen am 30. August 2018

1. Auf die Vorlage wird eingetreten.
2. Die kantonale Volksinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei Lehrplänen» wird dem Volk zur Ablehnung empfohlen.
3. Auf einen Gegenvorschlag wird verzichtet.

### **Wortlaut der Volksinitiative**

*Die Initiative verlangt folgende Änderungen im Gesetz für die Volksschulen des Kantons Graubünden (BR 421.000) vom 21. März 2012 (Änderungen hervorgehoben):*

*Art. 29 Fächer, Lehrplan*

<sup>1</sup> *Die Regierung bestimmt die Pflicht-, Wahl- und Wahlpflichtfächer und erstellt den Lehrplan für die Volksschule. **Der Lehrplan regelt verbindlich die grundlegenden Inhalte und Ziele des Unterrichts in den einzelnen Fächern und die Jahresziele der einzelnen Klassen. Der Lehrplan oder grundlegende, strukturelle oder inhaltliche Änderungen des Lehrplans, sind vom Grossen Rat zu genehmigen. Der Genehmigungsbeschluss sowie die wichtigen gesetzlichen Regelungen über die Umsetzung des Lehrplans unterliegen dem fakultativen Referendum.***

<sup>2</sup> *unverändert*

<sup>3</sup> *Der Lehrplan ist nach Möglichkeit interkantonal zu koordinieren. **Interkantonale Vereinbarungen zu den Lehrplänen müssen vom Grossen Rat genehmigt werden und unterstehen dem fakultativen Referendum.***



*Art. 103 Übergangsrecht*

*<sup>1</sup> Lehrpläne, welche nach der Annahme der vorliegenden Initiative in Revision sind oder eingeführt werden, bedürfen der Genehmigung durch den Grossen Rat; der Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum (vgl. Artikel 29, Absatz 1, Satz 2, 3 und 4). Bereits eingeführte Lehrpläne sind innerhalb von 2 Jahren gemäss Artikel 29 Absatz 1, Satz 2, 3 und 4 anzupassen oder neu zu erlassen.*





# Abstimmen ist einfacher, als man denkt!

Wenn Sie am Abstimmungssonntag abwesend oder am Gang zur Urne verhindert sein sollten, haben Sie folgende Möglichkeiten, trotzdem an der Abstimmung teilzunehmen:

## 1. Vorzeitige Stimmabgabe

Auch in Ihrer Gemeinde besteht an mindestens zwei der vier letzten Tage vor dem Abstimmungstag die Gelegenheit, entweder

- an der Urne abzustimmen  
oder
- den Stimmzettel in einem verschlossenen Umschlag bei einer Amtsstelle der Gemeinde abzugeben.

## 2. Briefliche Stimmabgabe

- Die notwendigen Unterlagen (Zustellkuvert, Stimmkuvert) erhalten Sie automatisch von der Gemeinde zugestellt.
- Das Zustellkuvert oder den Stimmrechtsausweis haben Sie unbedingt zu **unterzeichnen**, weil Ihre Stimmabgabe sonst ungültig ist.
- In der Folge haben Sie zwei Möglichkeiten zur brieflichen Stimmabgabe: entweder übergeben Sie das Zustellkuvert der **Post** oder Sie werfen es in einen von der Gemeinde bezeichneten **Briefkasten der Gemeindeverwaltung**.

Auskünfte zu allen Fragen im Zusammenhang mit der vorzeitigen und brieflichen Stimmabgabe erteilt Ihnen Ihre Gemeindekanzlei. Beachten Sie zudem bitte die amtlichen Publikationen.