Urteilskopf

141 I 36

4. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. X. und Mitb. gegen Regierung und Grosser Rat des Kantons Graubünden (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 2C_291/2014 vom 15. Dezember 2014

Regeste (de):
Art. 50 Abs. 1 BV; Art. 3, 65 und 89 KV/GR; Art. 82 lit. b, Art. 89 Abs. 1, Art. 95, 111 Abs. 1 BGG.

Art. 32 des Gesetzes des Kantons Graubünden vom 21. März 2012 über die Volksschulen, wonach ein Wechsel der Schulsprache vom Rumantsch Grischun zum Idiom oder umgekehrt aufbauend von Schuljahr zu Schuljahr erfolgt, verletzt die Gemeindeautonomie nicht.

Besteht eine kantonale Verfassungsgerichtsbarkeit, kann im bundesgerichtlichen Verfahren (Art. 82 lit. b BGG) nicht nur die Aufhebung des letztinstanzlichen kantonalen Entscheids, sondern auch des zu überprüfenden kantonalen Erlasses beantragt werden, und richtet sich die Beschwerdelegitimation nach den Grundsätzen des abstrakten Normenkontrollverfahrens (E. 1.2.2). Private können sich auf die Gemeindeautonomie berufen, soweit diese Garantie eine Auswirkung auf ihre rechtliche oder tatsächliche Stellung haben kann (E. 1.2.4). Eine kantonale Regelung, welche die Autonomiebeschwerde nur den Gemeinden zugesteht, ist bundesrechtswidrig (E. 5.1).

Kognition des Bundesgerichts bei Beschwerden wegen Verletzung der Gemeindeautonomie (E. 5.3 und 5.4).

Den Gemeinden des Kantons Graubünden kommt bei der Festlegung der Schulsprache eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit und damit Autonomie zu (E. 5.5). Der gesetzliche Ausschluss eines Sprachwechsels für bereits eingeschulte Kinder (E. 5.6.1) beruht auf der die Gemeindeautonomie relativierenden verfassungsrechtlichen Vorgabe von Art. 3 Abs. 3 KV/GR, wonach die Schulsprache in Zusammenwirken mit dem Kanton festzusetzen ist (E. 5.6.2 und 5.6.3), und auf der pädagogischen Überlegung, dass die Kinder im Verlaufe der Schulzeit nicht zu einem Wechsel der Schulsprache gezwungen werden sollen (E. 5.6.4-5.6.6). Die sachlich gerechtfertigte Regelung verletzt die Gemeindeautonomie nicht (E. 5.7).

Regeste (fr):
Art. 50 al. 1 Cst.; art. 3, 65 et 89 Cst./GR; art. 82 let. b, art. 89 al. 1, art. 95, 111 al. 1 LTF.

L'art. 32 de la loi du canton des Grisons du 21 mars 2012 sur les écoles primaires, selon lequel un changement de la langue scolaire du Rumantsch Grischun à un idiome, ou inversement, a un effet pour l'ensemble de la scolarité, ne viole pas l'autonomie communale.

S'il existe une juridiction constitutionnelle cantonale, on peut alors, au cours de la procédure devant le Tribunal fédéral (art. 82 let. b LTF), demander non seulement l'annulation de la décision de dernière instance cantonale, mais également celle de l'acte normatif cantonal soumis à examen, et la qualité pour agir se détermine selon les principes de la procédure de contrôle abstrait des normes (consid. 1.2.2). Les privés peuvent invoquer l'autonomie communale, dans la mesure où cette garantie peut avoir un effet sur leur situation juridique ou de fait (consid. 1.2.4). Une réglementation cantonale qui n'ouvre de voie de recours tirée de l'autonomie qu'aux communes est contraire au droit fédéral (consid. 5.1).

Cognition du Tribunal fédéral dans les recours pour violation de l'autonomie communale (consid. 5.3 et 5.4).

Les communes du canton des Grisons disposent d'une liberté d'appréciation relativement importante et partant d'autonomie pour déterminer la langue scolaire (consid. 5.5). L'exclusion légale d'un changement de

langue pour les enfants déjà scolarisés (consid. 5.6.1) repose sur la disposition constitutionnelle relativisant l'autonomie communale de l'art. 3 al. 3 Cst./GR, selon laquelle la langue scolaire doit être décidée en collaboration avec le canton (consid. 5.6.2 et 5.6.3), et sur la réflexion pédagogique selon laquelle les enfants ne devraient pas être contraints à changer de langue scolaire au cours de la scolarité (consid. 5.6.4-5.6.6). La réglementation objectivement justifiée ne viole pas l'autonomie communale (consid. 5.7).

Regesto (it):
Art. 50 cpv. 1 Cost.; art. 3, 65 e 89 Cost./GR; art. 82 lett. b, art. 89 cpv. 1, art. 95, 111 cpv. 1 LTF.

L'art. 32 della legge per le scuole popolari del Cantone dei Grigioni del 21 marzo 2012, che prescrive che un cambiamento della lingua scolastica dal rumantsch grischun all'idioma o viceversa debba avvenire progressivamente di anno scolastico in anno scolastico, non viola l'autonomia comunale.

Se esiste una giurisdizione costituzionale cantonale, nel corso della procedura davanti al Tribunale federale (art. 82 lett. b LTF) può essere richiesto non solo l'annullamento della decisione di ultima istanza cantonale, ma anche quello dell'atto normativo cantonale sottoposto all'esame, e la qualità per ricorrere si determina secondo i principi della procedura di controllo astratto delle norme (consid. 1.2.2). Per quanto questa garanzia possa avere un effetto sulla loro situazione giuridica o di fatto, i privati possono invocare l'autonomia comunale (consid. 1.2.4). Una regolamentazione cantonale che accorda una via di ricorso per fare valere la violazione dell'autonomia comunale unicamente ai Comuni è contraria al diritto federale (consid. 5.1).

Potere d'esame del Tribunale federale nell'ambito di ricorsi con i quali viene fatta valere la violazione dell'autonomia comunale (consid. 5.3 e 5.4).

In materia di determinazione della lingua scolastica, i Comuni del Cantone dei Grigioni dispongono di una libertà di decisione relativamente importante e, di conseguenza, di autonomia (consid. 5.5). L'esclusione per via legislativa di un cambiamento di lingua per bambini già scolarizzati (consid. 5.6.1) si basa sulla disposizione costituzionale che relativizza l'autonomia comunale contenuta nell'art. 3 cpv. 3 Cost./GR, secondo la quale la lingua scolastica dev'essere decisa in cooperazione con il Cantone (consid. 5.6.2 e 5.6.3), e sulla riflessione pedagogica che i bambini non dovrebbero essere costretti a cambiare la lingua scolastica durante la scolarità (consid. 5.6.4-5.6.6). La regolamentazione, obiettivamente giustificata, non viola l'autonomia comunale (consid. 5.7).

Sachverhalt ab Seite 38

BGE 141 I 36 S. 38

A. Der Kanton Graubünden führte versuchsweise die Erteilung des Schulunterrichts auf Rumantsch Grischun ein. Anfang 2011 formierte sich Widerstand. Eltern von schulpflichtigen Kindern lancierten kommunale Volksinitiativen mit dem Ziel, Rumantsch Grischun als Alphabetisierungssprache wieder abzuschaffen und durch das Idiom zu ersetzen. Am 5. Dezember 2011 beschloss die Regierung des Kantons Graubünden, dass die Schulträgerschaft künftig über einen solchen Wechsel auf Beginn der ersten Primarklasse entscheiden kann. Dagegen erhobene Beschwerden wies das Bundesgericht mit Urteil vom 12. Juli 2013 (2C_806/2012 / 2C_807/2012; auszugsweise publ. in BGE 139 I 229) letztinstanzlich ab. In der Dezembersession 2011 beschloss der Grosse Rat des Kantons Graubünden mit Art. 32 des neu zu erlassenden kantonalen Schulgesetzes eine gesetzliche Grundlage für den Schulsprachwechsel in rätoromanischen Schulen von folgendem Wortlaut: Entscheidet sich eine Gemeinde für den Wechsel in der Schulsprache vom Idiom zu Rumantsch Grischun oder umgekehrt, er-

folgt dieser aufbauend von Schuljahr zu Schuljahr.

BGE 141 I 36 S. 39

Am 21. März 2012 stimmte der Grosse Rat der Totalrevision des kantonalen Schulgesetzes zu. Nach Ablauf der Referendumsfrist wurde der Erwahrungsbeschluss publiziert und das Gesetz vom 21. März 2012 für die Volksschulen des Kantons Graubünden (Schulgesetz/GR; BR 421.000) auf den 1. August 2013 in Kraft gesetzt. Am 12. September 2012 erhoben Eltern von schulpflichtigen Kindern beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden Beschwerde und beantragten, die Regierung sei anzuweisen, Art. 32 Schulgesetz/GR nicht in Kraft zu setzen, eventuell sei diese Bestimmung aufzuheben und subeventuell seien geeignete Massnahmen zu treffen, damit die rätoromanischen Gemeinden die Schulsprache weiterhin selber bestimmen könnten. Auf die gleichentags beim Bundesgericht erhobene Beschwerde wurde mit Urteil vom 11. Dezember 2012 (2C_859/2012) mangels Ausschöpfung des kantonalen Instanzenzugs nicht eingetreten. Das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden wies die bei ihm erhobene Beschwerde mit Urteil vom 12. November 2013 ab. Die am vorinstanzlichen Verfahren beteiligten Eltern schulpflichtiger Kinder erheben Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit dem Antrag, Ziff. 1 des angefochtenen Urteils sowie Art. 32 Schulgesetz/GR seien aufzuheben. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.
(Zusammenfassung)

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1.

1.1 Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen kantonal letztinstanzliche Entscheide betreffend kantonale Erlasse ist zulässig (Art. 82 lit. b sowie Art. 86 Abs. 1 lit. d i.V.m. Art. 87 Abs. 2 BGG).

1.2

1.2.1 Die Kantone sind weder durch die Verfassung noch durch ein Bundesgesetz verpflichtet, kantonale Instanzen zur Überprüfung der Verfassungsmässigkeit ihrer Erlasse einzusetzen. Kennt ein Kanton ein abstraktes Normenkontrollverfahren, ist zunächst dieses zu durchlaufen (Art. 87 Abs. 1 BGG; BGE 137 I 107 E. 1.4.1 S. 109).

1.2.2 Besteht ein kantonales abstraktes Normenkontrollverfahren, so bildet der angefochtene letztinstanzliche kantonale

BGE 141 I 36 S. 40

Normenkontrollentscheid das Anfechtungsobjekt des bundesgerichtlichen Beschwerdeverfahrens (AEMISEG-

GER/SCHERRER REBER, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2011, N. 2 zu Art. 87 BGG). Die Rechtsunterworfenen sollen jedoch unabhängig von der Ausgestaltung des kantonalen Instanzenzuges vom Bundesgericht eine Überprüfung der kantonalen Erlasse (Art. 82 lit. b BGG) auf ihre Bundesrechtmässigkeit und gegebenenfalls deren Aufhebung einfordern können. Entsprechend kann im bundesgerichtlichen Beschwerdeverfahren gegen einen letztinstanzlichen kantonalen Normenkontrollentscheid nicht nur dessen Aufhebung, sondern auch diejenige des im vorinstanzlichen Verfahren angefochtenen kantonalen Erlasses beantragt werden (Urteil 2C_275/2009 vom 26. Oktober 2010 E. 1.2, nicht publ. in: BGE 137 I 107; AEMISEGGER/SCHERRER REBER, a.a.O., N. 2 zu Art. 87 BGG) und richtet sich die materielle Beschwer nach den Grundsätzen des abstrakten Normenkontrollverfahrens (Urteile 2C_1076/2012 / 2C_1088/2012 vom 27. März 2014 E. 2.2, nicht publ. in: BGE 140 I 176; 2C_806/2012 / 2C_807/2012 vom 12. Juli 2013 E. 2.1, nicht publ. in: BGE 139 I 229).

1.2.3 Gemäss Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG ist zur Anfechtung eines kantonalen Erlasses legitimiert, wer durch den Erlass aktuell oder virtuell besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung hat; das schutzwürdige Interesse kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein (BGE 135 I 43 E. 1.4 S. 47). Die schulpflichtigen Kinder, deren Eltern vorliegend Beschwerde führen, sind durch den vorinstanzlichen Entscheid bzw. durch Art. 32 Schulgesetz/GR zumindest virtuell besonders berührt und zur Beschwerde legitimiert.

1.2.4 Der Grosse Rat und die Regierung bringen allerdings vor, die privaten Beschwerdeführer seien nicht zur Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie legitimiert. Unter der Herrschaft des alten OG setzte die Legitimation zur staatsrechtlichen Beschwerde eine Betroffenheit in eigenen rechtlich geschützten Interessen voraus (Art. 88 OG; BS 3 531). Private sind nicht Rechtsträger der Gemeindeautonomie und konnten daher deren Verletzung nur hilfsweise rügen, d.h. zur Unterstützung ihnen zustehender anderweitiger Verfassungsrügen, und nur sofern die Gemeinde nicht ausdrücklich oder stillschweigend darauf verzichtet hatte, sich auf eine Autonomieverletzung zu berufen (vgl. BGE 119 Ia 214 E. 2c S. 218). Demgegenüber setzt die Legitimation zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen

Angelegenheiten nur ein schutzwürdiges tatsächliches Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Entscheids oder Erlasses voraus. Private können sich daher auf die Gemeindeautonomie berufen, soweit diese Garantie eine Auswirkung auf ihre rechtliche oder tatsächliche Stellung haben kann (Urteile 1C_53/2013 vom 7. Mai 2013 E.1.1; 1C_43/2013 vom 22. Oktober 2013 E. 1.3; 1C_815/2013 vom 13. Januar 2014 E. 1.2). Voraussetzung hierfür ist lediglich, dass die Gemeinde hoheitlich gehandelt hat bzw. in ihrer Stellung als Hoheitsträger berührt ist; ob ihr im fraglichen Bereich Autonomie zusteht und ob diese verletzt worden ist, ist eine Frage der materiellen Beurteilung (BGE 135 I 43 E. 1.2 S. 45 f. mit Hinweisen). Vorliegend hätte die Aufhebung von Art. 32 Schulgesetz/GR zur Folge, dass die Gemeinden als Hoheitsträgerinnen die Modalitäten des Sprachwechsels selber regeln und damit auch eine Regelung treffen könnten, die den Wünschen der Beschwerdeführer besser entspricht. Die Rüge ist daher zulässig.

1.3 Das Bundesgericht prüft frei die Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht, kantonalen verfassungsmässigen Rechten, kantonalen Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen und über Volkswahlen und -abstimmungen sowie von interkantonalem Recht (Art. 95 BGG). Abgesehen davon prüft das Bundesgericht die Anwendung kantonalen Rechts nur auf Bundesrechtsverletzungen, namentlich auf Willkür hin (BGE 138 I 143 E. 2 S. 149 f.). Das Bundesgericht wendet das Recht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht prüft es aber nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). In der Beschwerde ist klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen

Entscheids darzulegen, inwiefern die angerufenen Rechte verletzt worden sein sollen (BGE 135 III 232 E. 1.2 S. 234; BGE 134 I 83 E. 3.2 S. 88); wird eine solche Rüge nicht vorgebracht, kann das Bundesgericht eine Beschwerde selbst dann nicht gutheissen, wenn eine Grundrechtsverletzung tatsächlich vorliegt (BGE 139 I 229 E. 2.2 S. 232). (...)

5. Die Beschwerdeführer berufen sich sodann auf die Gemeindeautonomie. Diese Rüge wurde im früheren Verfahren (2C_806/2012 / 2C_807/2012) nicht vorgebracht und war daher vom Bundesgericht

nicht zu beurteilen (BGE 139 I 229 E. 5.9 S. 240). Sie ist hier zu prüfen (vorne E. 1.2.4).

5.1 Die Vorinstanz hat erwogen, soweit die Beschwerdeführer eine Verletzung der Gemeindeautonomie geltend machten, seien sie nicht beschwerdelegitimiert, da nach Art. 58 Abs. 3 des bündnerischen Gesetzes vom 31. August 2006 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG/ GR; BR 370.100) die Autonomiebeschwerde auf die betreffenden Körperschaften beschränkt sei. Da die Beschwerdelegitimation im vorinstanzlichen Verfahren zumindest im gleichen Umfang zu gewährleisten ist wie in demjenigen vor Bundesgericht (Art. 111 Abs. 1 BGG), müssen die unmittelbaren Vorinstanzen des Bundesgerichts mindestens die Rügen nach Art. 95-98 BGG prüfen können (Art. 111 Abs. 3 BGG). Ist hier die Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie zulässig (vorne E. 1.2.4), erweist sich diese im bündnerischen Recht enthaltene Legitimationsbeschränkung als bundesrechtswidrig.

5.2 Allerdings hat die Vorinstanz erwogen, es sei unstrittig, dass im Kanton Graubünden die Kompetenz für die Festlegung der Amts- und Schulsprachen bei den Gemeinden liege. Der neue Art. 32 Schulgesetz/GR stelle diese Zuständigkeit nicht prinzipiell in Frage, da es den Gemeinden nach wie vor freistehe, den Wechsel der Schulsprache vom Idiom zum Rumantsch Grischun oder umgekehrt durchzuführen. In der Sache hat die Vorinstanz somit durchaus ihre Auffassung zu der von den Beschwerdeführern vorgetragenen Rüge dargelegt. Zudem haben sich auch im Verfahren vor Bundesgericht die Parteien mit dieser Frage auseinandergesetzt. Das angefochtene vorinstanzliche Urteil enthält demnach eine Eventualbegründung. In einer solchen Konstellation wäre es ein prozessualer Leerlauf, die Sache einzig zur erneuten Beurteilung der Autonomierüge an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Rüge ist hier zu beurteilen (BGE 139 II 233 E. 3.2 S. 236).

5.3 Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder

einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den

entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 139 I 169 E. 6.1 S. 173 f.; BGE 138 I 242 E. 5.2 S. 244 f. mit Hinweisen).

5.4 Nach der unter der früheren staatsrechtlichen Beschwerde geltenden Regelung überprüfte das Bundesgericht im Rahmen von Gemeindeautonomiebeschwerden die Anwendung von eidgenössischem und kantonalem Verfassungsrecht mit freier Kognition; die Handhabung von Gesetzes- und Verordnungsrecht hingegen unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbots. Diese Formel wird teilweise in der Rechtsprechung zum BGG weiter verwendet (BGE 139 I 169 E. 6.1 S. 172 f.; BGE 138 I 242 E. 5.2 S. 245), stimmt aber nicht mehr ganz mit der Regelung des BGG überein (TSCHANNEN, ZBJV 146/2010 S. 1004; 147/2011 S. 810 f.; 150/2014 S. 834). Nach Art. 95 BGG, der auch für Gemeindeautonomiebeschwerden gilt, ist einerseits die Anwendung von Bundesrecht und kantonalen verfassungsmässigen Rechten frei zu prüfen, andererseits aber diejenige von sonstigem kantonalem Verfassungsrecht nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür (Art. 95 lit. a und c BGG; BGE 136 I 395 E. 2 S. 397; Urteile 2C_237/2014 vom 16. Juli 2014 E. 2; 2C_949/2013 vom 24. März 2014 E. 3.1). Kantonales verfassungsmässiges Recht im Sinne von Art. 95 lit. c BGG ist auch die Gemeindeautonomie (BGE 138 I 143 E. 2 S. 149 f.). Frei zu prüfen ist im Zusammenhang mit der Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie die Anwendung desjenigen kantonalen Verfassungsrechts, welches die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden regelt. Frei prüft das Bundesgericht sodann, ob die kantonale Rechtsmittelinstanz einen in den Anwendungsbereich der Gemeindeautonomie fallenden Beurteilungsspielraum respektiert hat (BGE 136 I 395 E. 2 S. 397; Urteil 2C_558/2011 vom 11. Januar 2012 E. 3.2).

5.5 Zu ermitteln ist somit in einem ersten Schritt, ob den Gemeinden eine im Sinne der Rechtsprechung relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit zukommt. Trifft dies zu, ist weiter zu prüfen, ob Art. 32 Schulgesetz/GR diese Autonomie relativiert und dies sachlich gerechtfertigt werden kann (TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl. 2011, S. 248 ff.).

5.5.1 Nach Art. 65 KV/GR ist die Autonomie der Gemeinden gewährleistet. Ihr Umfang wird durch das kantonale Recht bestimmt (Abs. 1). Die Gemeinden sind insbesondere befugt, ihre Organisation zu bestimmen, ihre Behörden und Verwaltung einzusetzen sowie ihre finanziellen Angelegenheiten selbstständig zu ordnen (Abs. 2). Diese Bestimmung verweist somit wie Art. 50 Abs. 1 BV im Wesentlichen auf die im sonstigen kantonalen Recht enthaltenen Bestimmungen (vgl. z.B. Urteil 1P.349/2006 vom 21. November 2006 E. 2.2, nicht publ. in: BGE 132 I 270; Urteile 2C_237/2014 vom 16. Juli 2014 E. 5; 2C_995/2012 vom 16. Dezember 2013 E. 2.2; 2C_61/2009 vom 5. Oktober 2009 E. 2.1), legt aber (abgesehen vom hier nicht einschlägigen Abs. 2) nicht selber fest, in welchen Bereichen die Gemeinden autonom sind.

5.5.2 Nach Art. 3 Abs. 3 KV/GR bestimmen Gemeinden und Kreise ihre Amts- und Schulsprachen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und im Zusammenwirken mit dem Kanton. Sie achten dabei auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten. Nach dem kantonalen Recht gilt für die Festlegung der Amtssprachen das Territorialitätsprinzip (Art. 16 des Sprachengesetzes des Kantons Graubünden vom 19. Oktober 2006 [Sprachengesetz/GR; BR 492.100]). Die Regelung der Schulsprache richtet sich nach denselben Grundsätzen (Art. 18 Abs. 2 Sprachengesetz/GR). Weder verfassungsrechtlich noch gesetzlich geregelt ist jedoch, ob ein Idiom oder eine Schriftsprache für als rätoromanisch definierte Sprachgebiete als Schulsprache Anwendung zu finden hat. Verwaltungsgericht, Grosser Rat und Regierung gehen übereinstimmend davon aus, dass dieser Entscheid den Gemeinden obliegt. Daraus folgt, dass den Gemeinden diesbezüglich eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit zukommt, weshalb sie in diesem Bereich als autonom anzusehen sind.

5.6 Zu prüfen ist weiter nach den vorne E. 5.4 genannten Grundsätzen, ob Art. 32 Schulgesetz/GR diese kommunale Autonomie verletzt.

5.6.1 Offensichtlich greift Art. 32 Schulgesetz/GR in die kommunale Zuständigkeit ein. Zwar wird der Entscheid der Gemeinde darüber, ob ein Idiom oder eine Schriftsprache als Schulsprache Anwendung finden soll, nicht präjudiziert, wie Verwaltungsgericht, Grosser Rat und Regierung mit Recht darlegen. Das ändert aber

nichts daran, dass die Gemeinden für einen Teil der Schüler, nämlich für diejenigen, die bereits eingeschult sind, keinen Wechsel mehr beschliessen können. Die Autonomie der Gemeinden wird damit relativiert.

5.6.2 Schon aus dem Wortlaut von Art. 3 Abs. 3 KV/GR ergibt sich, dass die verfassungsrechtliche Autonomie der Gemeinde nicht unbegrenzt ist (vgl. auch BORGHI/PREVITALI, L'insegnamento in romancio e della lingua romancia nelle regioni di diffusione tradizionale di tale idioma, ZGRG 2003 S. 111 ff.): Einerseits bezeichnen die Gemeinden (und Kreise) die Schulsprachen "im Zusammenwirken mit dem Kanton". Diese Bestimmung, die erst im Rahmen der parlamentarischen Beratung aufgenommen wurde, führt dazu, dass die Gemeindeautonomie in diesem Bereich nur in den vom kantonalen Recht definierten Schranken, insbesondere im Rahmen der Vorgaben des Sprachengesetzes/GR, besteht (NAY, Romanischdebatte: die rechtlichen Pflichten und Einschränkungen für die Politik, ZGRG 2011 S. 135, unter Verweis auf das Grossratsprotokoll vom 17. Oktober 2006, Votum Augustin, S. 481). Sodann enthält Satz 2 von Art. 3 Abs. 3 KV/GR in Übereinstimmung mit Art. 70 Abs. 2 BV gewisse Schranken der kommunalen Autonomie. Diese Relativierungen werden insbesondere durch die im Sprachengesetz der Regierung vorbehaltenen Kompetenz, Beschlüsse einer Gemeinde über einen Sprachenwechsel zu genehmigen, konkretisiert (Art. 24 Abs. 3 Sprachengesetz/ GR; vgl. RATHGEB, in: Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Stand: April 2006, Rz. 31 zu Art. 3 KV/GR).

5.6.3 Grosser Rat und Regierung weisen darauf hin, dass seinerzeit auch bei der Einführung des Rumantsch Grischun in den Pioniergemeinden diejenigen Schüler, die bereits im Idiom eingeschult wurden, weiterhin im Idiom unterrichtet wurden; dasselbe müsse auch im umgekehrten Fall gelten. Diese Folgerung ist zwar nicht gerade logisch zwingend. Immerhin haben aber doch die betroffenen Gemeinden nach den vorinstanzlichen Feststellungen seinerzeit selber beschlossen, sich als Pioniergemeinden an der Einführung des Rumantsch Grischun zu beteiligen, und sich dabei offenbar auch den vom Kanton gesetzten Rahmenbedingungen (Einführung aufbauend vom ersten Schuljahr an) unterstellt. Mit der angefochtenen Gesetzesbestimmung werden die analogen Rahmenbedingungen festgelegt dafür, wie die Gemeinden den von ihnen seinerzeit selber gewählten Versuch wieder abbrechen können.

5.6.4 Sodann sind die einzelnen Verfassungsbestimmungen auch im Kontext mit anderen Bestimmungen zu lesen (BGE 139 I 16 E. 4.2.2 S. 24 f.). Grosser Rat und Regierung weisen auf Art. 89 Abs. 2 KV/ GR hin, wonach Kanton und Gemeinden dafür sorgen, dass Kinder und Jugendliche einen ihren Fähigkeiten entsprechenden Grundschulunterricht erhalten. Die Umsetzung von Art. 89 KV/GR erfolgt wesentlich durch das Schulgesetz/GR, welches die Bildung und Erziehung in der Volksschule regelt (Art. 1 Abs. 1 Schulgesetz/GR) und namentlich auch die Lerninhalte in den Grundzügen festlegt (Art. 29 ff. Schulgesetz/GR). Es muss in der kantonalen Kompetenz liegen, auch für den Unterricht in den von den Gemeinden festzulegenden Sprachen pädagogische Ziele und Lerninhalte festzulegen. Die Autonomie der Gemeinden in der Festsetzung der Schulsprache ist abzuwägen gegenüber der kantonalen Zuständigkeit, den Inhalt des Grundschulunterrichts festzulegen. Aus den parlamentarischen Beratungen zu Art. 32 Schulgesetz/GR ergibt sich, dass der Grosse Rat der Auffassung

war, aus pädagogischen Gründen sollen die Kinder im Verlauf der Schulzeit nicht zu einem Wechsel der Schulsprache gezwungen werden. Das ist eine haltbare Überlegung (Urteile 2C_806/2012 / 2C_807/2012 vom 12. Juli 2013 E. 7.3, nicht publ. in: BGE 139 I 229), die sich auf Art. 89 Abs. 2 KV abstützen lässt und gewisse Einschränkungen der kommunalen Autonomie rechtfertigen kann.

5.6.5 Eine gewisse kantonale Zuständigkeit lässt sich zudem daraus ableiten, dass es neben kommunalen auch kantonale (Art. 89 Abs. 3 KV/GR; dazu Urteil 2C_949/2013 vom 24. März 2014) sowie regionale Schulen gibt. Das bedingt zwangsläufig eine gewisse gemeindeübergreifende Koordination. Grosser Rat und Regierung bringen in diesem Zusammenhang vor, eine kantonale Regelung dränge sich im Hinblick auf die Rechtsgleichheit und Chancengleichheit aller Schüler auf, insbesondere im Blick auf die Prüfungen für die Zulassung in weiterführende Schulen. Die Aufnahmeprüfungen würden in derjenigen Sprachvariante durchgeführt, in welcher die Kinder ab der ersten Schulklasse alphabetisiert wurden. Hier wären Kinder krass benachteiligt, wenn sie in einer anderen Sprache geprüft würden als in derjenigen, in der sie bereits mehrere Jahre alphabetisiert wurden. Art. 32 Schulgesetz/GR diene damit der Chancengleichheit.

5.6.6 Die Beschwerdeführer bringen dagegen zwar vor, heute bereits komme es vor, dass Kinder zwangsläufig mit einem Wechsel der Alphabetisierungssprache konfrontiert würden, so z.B. wenn sie

von einer kommunalen Unterstufe in eine von mehreren Gemeinden gemeinsam geführte Oberstufe übertreten, in welcher in einer anderen Sprachversion unterrichtet wird. Auch würden die regionalen Mittelschulen bis heute das jeweilige Idiom verwenden, so dass die in Rumantsch Grischun alphabetisierten Kinder spätestens beim Übertritt ins Untergymnasium mit einer anderen Alphabetisierungssprache konfrontiert würden. Art. 32 Schulgesetz/GR könne solche Situationen nicht vermeiden, verunmögliche dafür aber individuelle Lösungen im konkreten Einzelfall. Sofern überkommunale Schulen Gemeinden mit unterschiedlichen Sprachvarianten umfassen, ist wohl in der Tat ein Sprachwechsel während der Schulzeit für die einen oder anderen Kinder unausweichlich, sofern nicht zwei Klassen parallel geführt werden können. Den Beschwerdeführern ist einzuräumen, dass Art. 32 Schulgesetz/GR, der sich nicht auf überkommunale Schulen bezieht, solche Situationen nicht vermeiden kann, so dass dafür nach wie vor falladäquate Lösungen gefunden werden müssen. Immerhin kann es aber die überkommunale Koordination vereinfachen, wenn zumindest in allen Gemeinden mit der gleichen Sprachvariante die Wechsel nach den gleichen Grundsätzen erfolgen.

5.7 Zusammenfassend enthält Art. 32 Schulgesetz/GR eine sachlich gerechtfertigte Regelung. Der kantonale Gesetzgeber hat die verfassungsmässige Autonomie der Gemeinden nicht verletzt. Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt als unbegründet.