



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Bundesamt für Kultur BAK

Harmonisierung des Sprachenunterrichts

Bericht zuhanden der WBK-S

Bern, 17. Februar 2015

1	Auftrag	4
2	Grundlagen	4
2.1	Sprachenstrategie 2004	4
2.2	HarmoS-Konkordat 2007	5
2.3	Sprachengesetz 2007	6
2.4	Nationale Bildungsziele 2011	6
3	Aktuelle Entwicklungen	7
3.1	Stand der Umsetzung in den Kantonen.....	7
3.2	Vorstösse und Volksinitiativen in den Kantonen.....	8
3.3	Parlamentarische Vorstösse auf Ebene Bund	10
3.4	Antwort des Bundesrates auf die parlamentarischen Vorstösse	11
4	Rechtliche Kernfragen	11
4.1	Verfassungsrechtliche Grundlagen einer gesetzgeberischen Intervention des Bundes.....	12
4.1.1	Artikel 70 (Sprachen) der Bundesverfassung	12
4.1.2	Artikel 62 Absatz 4 (Schulunterricht) der Bundesverfassung	12
4.2	Voraussetzungen einer gesetzgeberischen Intervention des Bundes	14
4.3	Grenzen einer gesetzgeberischen Intervention des Bundes	14
4.3.1	Sachliche Beschränkung	15
4.3.2	Subsidiarität	15
4.4	Beurteilung der Kommissionsinitiativen	16
4.5	Alternativer Vorschlag	16

Zusammenfassung

An ihrer Sitzung vom 6. November 2014 hat die WBK-S die Verwaltung beauftragt, einen Bericht zu erstellen, wie der Bund seine subsidiäre Kompetenz zur Harmonisierung des Sprachenunterrichts in der obligatorischen Schule wahrnehmen kann.

Mit dem vorliegenden Bericht kommt das BAK dem Auftrag nach. Der Bericht enthält im ersten Teil eine Darstellung der Grundlagen (Sprachenstrategie 2004, HarmoS-Konkordat 2007, Sprachengesetz 2007, Nationale Bildungsziele 2011) und der aktuellen Entwicklungen (Stand der Umsetzung in den Kantonen, Vorstösse und Volksinitiativen in den Kantonen, Parlamentarische Vorstösse auf Ebene Bund, Haltung des Bundesrates). Im zweiten Teil werden die rechtlichen Kernfragen erörtert (verfassungsrechtliche Grundlagen, Voraussetzungen und Grenzen einer gesetzgeberischen Intervention des Bundes) und die hängigen Kommissionsinitiativen (Pa.Iv. 14.459 / 14.460) einer Beurteilung unterzogen. Der Bericht schliesst mit einem alternativen Vorschlag zur Revision von Art. 15 SpG.

Art. 62 Abs. 4 BV verpflichtet die Kantone, die Harmonisierung gemeinsam auf dem Koordinationsweg zu erreichen. Mit dem Strategiebeschluss der EDK von 2004 haben die Kantone eine gesamtschweizerische Lösung zum Sprachenunterricht verabschiedet, die später in das HarmoS-Konkordat (Art. 4) Eingang gefunden hat. Mit diesem Konkordat sind die Kantone dem Koordinationsauftrag gemäss Art. 62 Abs. 4 BV nachgekommen. Verzichtet ein Kanton auf den Beitritt zum Konkordat, so kann er seiner Harmonisierungspflicht nur dadurch nachkommen, dass er seine kantonale Regelung am gemeinsam erarbeiteten Harmonisierungsstand ausrichtet. Das Ausscheren eines einzelnen Kantons aus der gemeinsam beschlossenen Harmonisierungslösung würde gegen die Harmonisierungspflicht verstossen.

Erfüllen die Kantone den verfassungsmässigen Harmonisierungsauftrag nicht, so ist der Bund gestützt auf Art. 62 Abs. 4 BV nicht bloss ermächtigt, sondern verpflichtet, an Stelle der Kantone aktiv zu werden und die notwendigen Bestimmungen zu erlassen. Es obliegt dem Bundesgesetzgeber festzustellen, ob die Voraussetzungen für eine gesetzgeberische Intervention des Bundes gegeben sind. Der Bundesgesetzgeber hat das Misslingen oder das Ungenügen des Koordinationswegs festzustellen. Solange eine Koordination erreichbar bleibt, ist ein Handeln des Bundes nicht möglich.

Sind die Voraussetzungen für ein Eingreifen des Bundes erfüllt, so stellt sich die Anschlussfrage nach der Tragweite der Bundeskompetenz. Es handelt sich um eine sachlich beschränkte und subsidiäre Bundeskompetenz: Erstens beschränkt sich die Bundeskompetenz sachlich auf die Harmonisierungspflicht der Kantone. Zweitens bleibt der Bund bei einem Eingreifen an das Subsidiaritätsprinzip als allgemeines Steuerungsprinzip der Bundesverfassung gebunden.

Beruft sich der Bund auf Art. 62 Abs. 4 BV, so kann er den Fremdsprachenunterricht an der obligatorischen Schule also nicht umfassend regeln, sondern nur die aus Sicht des Bundes notwendigen Vorschriften bezogen auf die Bildungsstufen und deren Ziele erlassen. Kurrikuläre Fragen (Reihenfolge der Fremdsprachen, Zeitpunkt der Einführung, Stundendotierung) bleiben dagegen Sache der Kantone.

Gestützt auf diese Überlegungen sind die hängigen parlamentarischen Initiativen wie folgt zu beurteilen:

- Pa.Iv. 14.459 liegt innerhalb der sachlichen Harmonisierungspflicht der Kantone und orientiert sich an Art. 4 HarmoS-Konkordat. Mit der ausdrücklichen Festlegung auf bestimmte Schuljahre greift der Vorschlag aber unnötigerweise in die kurrikuläre Umsetzungskompetenz der Kantone ein.
- Pa.Iv. 14.460 ist aus zwei Gründen problematisch: Erstens besteht keine Harmonisierungspflicht der Kantone in Bezug auf die Einstiegsfremdsprache, weshalb der Bund diesbezüglich keine eigene Regelung erlassen darf. Zweitens widerspricht die parlamentarische Initiative dem Grundkonzept von Art. 4 HarmoS-Konkordat; ihre Umsetzung würde eine Mehrheit der Deutschschweizer Kantone vor grosse Schwierigkeiten stellen.

Das Ziel einer Revision des Sprachengesetzes sollte sein, eine Regelung zu finden, die einerseits den Landessprachen den ihnen gebührenden Platz im Sprachenunterricht zuweist (d. h. obligatorisch bereits in der Primarschule) und andererseits den kantonalen Kompetenzen in Unterrichtsfragen sowie den regionalen Unterschieden Rechnung trägt.

1 Auftrag

An ihrer Sitzung vom 6. November 2014 hat die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates (WBK-S) beschlossen, der Verwaltung folgenden Auftrag zu erteilen (Schreiben der Präsidentin der WBK-S an den Departementsvorsteher EDI vom 13. November 2014):

L'administration est chargée de présenter une notice explicative sur la manière dont pourrait être exercée la compétence de la Confédération dans l'enseignement des langues pendant la scolarité obligatoire. Elle étudiera dans quelle mesure la Confédération peut utiliser ses compétences subsidiaires en la matière. Par enseignement des langues, on entend notamment l'enseignement d'une deuxième langue nationale (au moins) conformément à l'art. 15 de la loi sur les langues.

Der Auftrag der WBK-S steht vor dem Hintergrund der in der Schwesterkommission des Nationalrates (WBK-N) laufenden Diskussion über eine Anpassung des Bundesgesetzes über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SpG). Die Ausführungen in diesem Bericht beschränken sich deshalb auf die rechtlichen Kernfragen in Zusammenhang mit einer allfälligen Revision des Sprachengesetzes.

2 Grundlagen

2.1 Sprachenstrategie 2004

Das Lernen von Sprachen in der obligatorischen Schule nimmt in der mehrsprachigen Schweiz traditionsgemäss einen hohen Stellenwert ein. Bereits in den 1970er Jahren führten die ersten Kantone das «Frühfranzösisch» resp. «Frühdeutsch» ein. 1975 empfahl die EDK den Kantonen, den Beginn des Unterrichts in einer zweiten Landessprache ins 4. oder 5. Schuljahr zu legen.¹ Bis Ende der 1990er Jahre hatten fast alle Kantone diese Empfehlung umgesetzt.

Seit 1998 haben einzelne Kantone entschieden, das Englische auf die Primarschulstufe zu verlegen und der zweiten Landessprache vorzuziehen.² Damit sahen sich die Kantone erneut mit der Aufgabe konfrontiert, eine gesamtschweizerisch koordinierte Lösung für den Sprachenunterricht in der obligatorischen Schule zu finden. 2001 scheiterten neue Empfehlungen der EDK zur Koordination des Sprachenunterrichts an der Frage der Reihenfolge der Einführung der Sprachen.

2004 hat die EDK schliesslich eine nationale Strategie zur Weiterentwicklung des Sprachenunterrichts in der Schweiz [in der Folge: Sprachenstrategie 2004]³ verabschiedet. Die Sprachenstrategie 2004 unterstreicht die grundlegende Bedeutung des frühen Sprachenlernens und formuliert Grundsätze für die Weiterentwicklung des Sprachenunterrichts in der Schweiz. Im Hinblick auf die gesamtschweizerische Koordination des Sprachenunterrichts setzten sich die Kantone folgendes Ziel:

Spätestens bis zum 5. Schuljahr setzt der Unterricht von mindestens zwei Fremdsprachen ein, wovon mindestens eine Landessprache. Der besonderen Funktion der Landessprachen in einem mehrsprachigen Land wird Rechnung getragen, insbesondere durch die Berücksichtigung von kulturellen Aspekten.⁴

¹ Empfehlungen und Beschlüsse betreffend Einführung, Reform und Koordination des Unterrichts in der zweiten Landessprache für alle Schüler während der obligatorischen Schulzeit vom 30. Oktober 1975.

² Im August 1998 startete im Kanton Zürich das Schulprojekt 21. Dieser zunächst auf fünf Jahre angelegte Schulversuch (Abschluss im Juli 2003) betraf die Unterstufe der Volksschule. Die Vorverlegung des Englischen auf das 2. Primarschuljahr erfolgte gestaffelt in den Jahren 2004/2005 bis 2006/2007 im ganzen Kanton. Im Jahr 2001 verlegte auch der Kanton Appenzell Innerrhoden das Englische auf das 3. Schuljahr, Französisch wurde vom 5. Schuljahr auf die Sekundarstufe I verschoben.

³ Sprachenunterricht in der obligatorischen Schule: Strategie der EDK und Arbeitsplan für die gesamtschweizerische Koordination. Beschluss der Plenarversammlung der EDK vom 25. März 2004. http://edudoc.ch/re-cord/30008/files/Sprachen_d.pdf (letzter Zugriff: 05.01.2014)

⁴ Sprachenstrategie 2004, Ziff. 3.7.1.

2.2 HarmoS-Konkordat 2007

Die Eckwerte der Sprachenstrategie 2004 sind in die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007 [in der Folge: HarmoS-Konkordat]⁵ eingeflossen.

Seit der Revision der Bildungsbestimmungen der Bundesverfassung im Jahre 2006 sind Bund und Kantone verpflichtet, gemeinsam für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz zu sorgen. Für zentrale Eckwerte – Schuleintrittsalter und Schulpflicht, Dauer und Ziele der Bildungsstufen, deren Übergänge sowie Anerkennung von Abschlüssen – haben die Kantone auf dem Koordinationsweg eine landesweite Harmonisierung des Schulwesens zu gewährleisten. Dieser Auftrag leitet sich direkt aus der entsprechenden Verfassungsbestimmung ab (Art. 62 Abs. 4 BV, vgl. Ziff. 4.1.1). Was die obligatorische Schule betrifft, kommen die Kantone mit dem HarmoS-Konkordat ihren verfassungsmässigen Verpflichtungen nach.⁶

Die Regelungen zum Sprachenunterricht finden sich in Artikel 4 Absatz 1-3 des HarmoS-Konkordats:

¹ Die erste Fremdsprache wird, entsprechend der in Artikel 6 festgelegten Dauer der Schulstufen, spätestens ab dem 5. Schuljahr, die zweite Fremdsprache spätestens ab dem 7. Schuljahr unterrichtet.⁷ Eine der beiden Sprachen ist eine zweite Landessprache, deren Unterricht kulturelle Aspekte einschliesst; die andere Sprache ist Englisch. In beiden Fremdsprachen werden per Ende der obligatorischen Schule gleichwertige Kompetenzniveaus vorgegeben. Sofern die Kantone Graubünden und Tessin zusätzlich eine dritte Landessprache obligatorisch unterrichten, können sie bezüglich der Festlegung der Schuljahre von der vorliegenden Bestimmung abweichen.

² Während der obligatorischen Schule besteht ein bedarfsgerechtes Angebot an fakultativem Unterricht in einer dritten Landessprache.

³ Die Reihenfolge der unterrichteten Fremdsprachen wird regional koordiniert. Qualitäts- und Entwicklungsmerkmale sind in einer durch die EDK genehmigten Gesamtstrategie festgelegt.

Das HarmoS-Konkordat ist am 1. August 2009 in Kraft getreten. Es ist für derzeit 15 Beitrittskantone verbindlich, in denen 76% der Bevölkerung leben. Die Beitrittskantone haben diejenigen Inhalte des Konkordats, welche sie noch nicht erfüllen, innerhalb von sechs Jahren umzusetzen, d. h. spätestens auf Beginn des Schuljahres 2015/2016.⁸

Dabei ist zu beachten, dass die verfassungsmässige Pflicht zur landesweiten Harmonisierung für *alle* Kantone gilt. Die Bundesverfassung benennt die Eckwerte, die zu harmonisieren sind (Art. 62 Abs. 4); das HarmoS-Konkordat konkretisiert, *wie* dies umgesetzt werden soll. Die HarmoS-Bestimmungen zur Vereinheitlichung der Strukturen und zur Harmonisierung der Ziele einschliesslich der nationalen Bildungsziele bleiben auch für nicht beigetretene Kantone die massgeblichen Orientierungspunkte zur Erfüllung der Verfassungspflicht.⁹

Auch in jenen Kantonen, welche dem Konkordat bisher nicht beigetreten sind oder einen Beitritt abgelehnt haben, sind viele Eckwerte bereits nach den Vorgaben des HarmoS-Konkordats harmonisiert oder auf dem Weg dazu. Zum Abschluss der sechsjährigen Umsetzungsfrist wird die EDK den Stand der Harmonisierung der obligatorischen Schule bilanzieren (Juni 2015).

⁵ Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007 (HarmoS-Konkordat). Kommentar, Entstehungsgeschichte und Ausblick, Instrumente. Bern 2011.

⁶ Anderer Auffassung: Bernhard Waldmann, Besteht eine Bundeskompetenz zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts? In: Newsletter des Instituts für Föderalismus 1/2015, S. 11. Gemäss Waldmann gehört Art. 4 HarmoS-Konkordat nicht zur Harmonisierung der Ziele der Bildungsstufen gemäss Art. 62 Abs. 4 BV.

⁷ Art. 6 HarmoS-Konkordat legt die strukturellen Eckwerte der obligatorischen Schule fest. Die Dauer der Primarstufe beträgt demnach acht Jahre, inklusive Vorschule oder Eingangsstufe; die Sekundarstufe dauert in der Regel drei Jahre (Art. 6 Abs. 1 und 2 HarmoS-Konkordat). In diesem Bericht (ausser im Zitat aus dem HarmoS-Konkordat) wird die traditionelle Zählweise verwendet und in Klammern die Zählweise gemäss HarmoS-Konkordat angegeben (Zählweise inklusive des zweijährigen obligatorischen Kindergartens).

⁸ HarmoS-Konkordat, Art. 12.

⁹ HarmoS-Kommentar [vgl. Fn. 5], S. 74f.

2.3 Sprachengesetz 2007

Die Grundsätze der Sprachenstrategie 2004 bzw. des HarmoS-Konkordats haben in das Sprachengesetz des Bundes vom 5. Oktober 2007 Eingang gefunden – allerdings in abgeschwächter Form. Das Sprachengesetz bestimmt in Artikel 15 Absatz 3, dass die Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit über Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache verfügen sollen. Reihenfolge und Zeitpunkt der Einführung des Fremdsprachenunterrichts sowie die am Ende der obligatorischen Schulzeit zu erreichenden Kompetenzniveaus sind im Sprachengesetz hingegen *nicht* festgelegt.

Die Bestimmung lautet:

³ Sie [Bund und Kantone] setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeit für einen Fremdsprachenunterricht ein, der gewährleistet, dass die Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit über Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache verfügen. Der Unterricht in den Landessprachen trägt den kulturellen Aspekten eines mehrsprachigen Landes Rechnung.

Der erste Beschluss des Nationalrates, als Erstrat, sah in Absatz 3 – aus staatspolitischen Gründen – vor, dass Bund und Kantone sich dafür einsetzen, dass als erste Fremdsprache eine Landessprache unterrichtet wird. Der Ständerat hielt eine solche Regelung für verfassungswidrig, weil dem Bund (weder aus Art. 70 BV noch aus Art. 62 Abs. 4 BV) die Kompetenz zukommt, die Reihenfolge des Fremdsprachenunterrichts und damit die Einstiegsfremdsprache an den Grundschulen zu regeln. Der Ständerat hätte deshalb den Verzicht auf eine Regelung in diesem Punkt bevorzugt. Die schliesslich verabschiedete, heute geltende Fassung von Absatz 3 ist das Ergebnis eingehender Kommissions- und Plenumsberatungen im parlamentarischen Differenzbereinigungsverfahren.

Die in enger Zusammenarbeit mit der EDK gefundene Kompromisslösung orientiert sich – allerdings ohne explizit darauf Bezug zu nehmen – an der Sprachenstrategie 2004 bzw. am HarmoS-Konkordat (d.h. Zwei-Fremdsprachenkonzept ab Primarstufe, gleichwertige Sprachkompetenzen in beiden Sprachen, regionale Koordination der Einstiegsfremdsprache).¹⁰ Die offen formulierte Kompromisslösung fand in den Räten eine Mehrheit, weil parallel dazu von den Kantonen die verbindlicher formulierte HarmoS-Regelung entwickelt wurde.

2.4 Nationale Bildungsziele 2011

Das HarmoS-Konkordat sieht vor (Art. 7), dass zur gesamtschweizerischen Harmonisierung der Unterrichtsziele nationale Bildungsstandards festgelegt werden. Die sprachregionalen Lehrpläne (Lehrplan 21 für die Deutschschweiz, Plan d'études romand für die französischsprachige Schweiz, Lehrplan Tessin) und die Lehrmittel sind auf die nationalen Bildungsstandards abgestimmt.¹¹

An ihrer Plenarversammlung vom 16. Juni 2011 hat die EDK nationale Bildungsziele (Bildungsstandards) für vier Fachbereiche und drei Bildungsstufen der obligatorischen Schule verabschiedet. Diese beschreiben, welche Grundkompetenzen die Schülerinnen und Schüler in Schulsprache, Fremdsprachen, Mathematik und Naturwissenschaften bis am Ende des 2., 6. und 9. Schuljahres erwerben sollen (HarmoS 4 / 8 / 11).¹²

Der Beschluss wurde mit der erforderlichen Zweidrittel-Mehrheit gefasst, unter ausdrücklicher Berufung auf Artikel 7 des HarmoS-Konkordats. An den Beratungen und an der Abstimmung waren auch die Nicht-Konkordatskantone beteiligt.

¹⁰ Bei den Beratungen des Sprachengesetzes war das HarmoS-Konkordat noch nicht in Kraft. Es wurde jedoch kurz darauf, nach eingehender Vernehmlassung, von der Plenarversammlung des EDK am 14. Juni 2007 verabschiedet.

¹¹ Art. 8 Abs. 2 HarmoS-Konkordat; vgl. HarmoS-Kommentar [vgl. Fn. 5], S. 22 ff.

¹² Für den Bereich der Fremdsprachen: Grundkompetenzen für die Fremdsprachen. Nationale Bildungsstandards. Frei gegeben von der EDK-Plenarversammlung am 16.6.2011 (http://edudoc.ch/record/96780/files/grundkomp_fremdsprachen_d.pdf; letzter Zugriff: 05.01.2015).

Der Beschluss ist zwar nicht rechtsetzender Natur, hat aber dennoch gesamtschweizerische Bedeutung für die Harmonisierung. In den begleitenden Dokumenten der EDK (z.B. „Faktenblatt“ vom 4. Juli 2011) wird denn auch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Grundkompetenzen einen wichtigen Beitrag darstellen zur „gesamtschweizerischen Harmonisierung der Ziele der Bildungsstufen“. Sollten sich einzelne Kantone nicht an die nationalen Bildungsziele halten, müsste der Harmonisierungsauftrag der Kantone nach Artikel 62 Absatz 4 BV als nicht erfüllt qualifiziert werden. In diesem Sinne sind die nationalen Bildungsziele der EDK de facto für alle Kantone verbindlich (vgl. auch oben Ziff. 2.2).¹³

3 Aktuelle Entwicklungen

3.1 Stand der Umsetzung in den Kantonen

Die Eckwerte der Sprachenstrategie 2004 sind aktuell in 23 Kantonen eingeführt, wobei 22 Kantone das Modell 3/5 (HarmoS 5/7) kennen. Im Kanton Waadt erfolgt die Einführung im Schuljahr 2015/2016. Im Kanton Tessin, der drei Fremdsprachen obligatorisch unterrichtet, besteht ein eigenes Modell. Die Kantone Aargau, Uri und Appenzell-Innerhoden haben das Modell 3/5 (HarmoS 5/7) noch nicht umgesetzt.

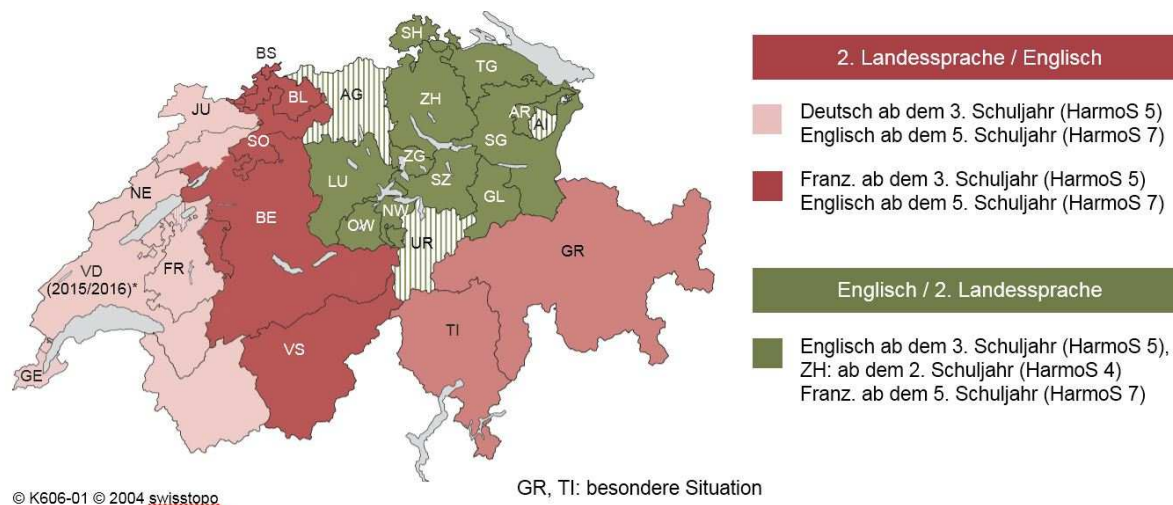
In den Kantonen der französischsprachigen Schweiz wird Deutsch ab dem 3. Schuljahr (HarmoS 5), Englisch ab dem 5. Schuljahr (HarmoS 7) unterrichtet. Die Kantone entlang der Sprachgrenze (die sog. Passepartout-Kantone: BS, BL, BE, SO, FR, VS) beginnen mit Französisch ab dem 3. Schuljahr (HarmoS 5), Englisch wird ab dem 5. Schuljahr (HarmoS 7) unterrichtet. Die übrigen Kantone in der Deutschschweiz beginnen in der Regel mit Englisch ab dem 3. Schuljahr (HarmoS 5) und mit Französisch ab dem 5. Schuljahr (HarmoS 7). Die Kantone mit gemeinsamer Einstiegsfremdsprache arbeiten bei der Lehrmittelentwicklung und teilweise auch bei der Lehrerausbildung zusammen.

Besondere Situationen bestehen in folgenden Kantonen:

- In den Kantonen Aargau und Appenzell Innerrhoden wird Englisch ab dem 3. Schuljahr (HarmoS 5) unterrichtet und die zweite Landessprache ab dem 6. respektive 7. Schuljahr (HarmoS 8 resp. 9); die Vorverlegung der zweiten Landessprache soll im Zusammenhang mit dem Lehrplan 21 beurteilt werden. Im Kanton Uri wird Englisch ab dem 3. Schuljahr (HarmoS 5) unterrichtet, Italienisch ist Wahlpflichtfach ab dem 5. Schuljahr (HarmoS 7), während Französisch im 7. Schuljahr (HarmoS 9) einsetzt.
- Kanton Tessin: Ein eigenes kantonales Sprachenkonzept mit drei obligatorisch zu lernenden Fremdsprachen kennt der Kanton Tessin. Gemäss Artikel 4 des HarmoS-Konkordats kann der Kanton entsprechend von der Stafflung 3/5 (HarmoS 5/7) abweichen. Französisch ist von der 3. Klasse (HarmoS 5) und bis zur 7. Klasse (HarmoS 9) ein obligatorisches Unterrichtsfach, Deutsch ab der 7. Klasse (HarmoS 9) und Englisch ab der 8. Klasse (HarmoS 10).
- Kanton Graubünden: Mit drei Kantonssprachen, darunter Rätoromanisch, das in mehreren Idiomen gesprochen wird, kennt der Kanton Graubünden eine besondere und speziell anspruchsvolle Sprachensituation. Eine zweite Kantonssprache (Deutsch, Italienisch oder Rätoromanisch) wird ab dem 3. Schuljahr (HarmoS 5) unterrichtet (Rätoromanisch als zweite Kantonssprache kann auch im 1. Schuljahr [HarmoS 3] einsetzen). Das Erlernen von Englisch als zweiter Fremdsprache ab der 5. Klasse (HarmoS 7) wurde 2008 beschlossen und ab 2012/2013 in den Schulen eingeführt.

¹³ Anderer Auffassung ist Waldmann, Bundeskompetenz [Fn. 6], S.11: „Fächerspezifische Ziele i.S. von Bildungsstandards und Kompetenzniveaus, die in bestimmten Fächern am Ende einer Schulstufe zu erreichen sind, fallen nur insoweit darunter [unter den Begriff „Ziele der Bildungsstufen“], als die entsprechenden Fächer in den Kantonen auf der jeweiligen Bildungsstufe auch unterrichtet werden.“

Fremdsprachenunterricht in der Schweiz | Stand in den Kantonen im Schuljahr 2014/2015



VD Deutsch ab 3. Schuljahr (HarmoS 5) realisiert; Vorverlegung Englisch auf das 5. Schuljahr (HarmoS 7) im Schuljahr 2015/2016 geplant;

AG/AI/UR Modell 3/5 (HarmoS 5/7) noch nicht eingeführt:

AG: Vorverlegung Französisch vom 6. auf das 5. Schuljahr (HarmoS 7) im Rahmen Einführung von Lehrplan 21 vorgesehen

AI: Vorverlegung Französisch vom 7. auf das 5. Schuljahr (HarmoS 7) im Rahmen Einführung von Lehrplan 21 zu beurteilen;

UR: Wahlpflichtfach Italienisch ab 5. Schuljahr (HarmoS 7).

Quelle: EDK

Im HarmoS-Konkordat haben sich die Vereinbarungskantone verpflichtet, spätestens sechs Jahre nach dem Inkrafttreten der Vereinbarung die strukturellen Eckwerte im Sinne des Konkordats festzulegen und die Bildungsstandards anzuwenden (Art. 12). Deshalb wird die EDK per Juni 2015 eine Bilanz zur Umsetzung des Harmonisierungsauftrags ziehen. Formelle Grundlage hierfür werden entsprechende Stellungnahmen der Kantonsregierungen sein. Der EDK-Vorstand hat mit Schreiben vom 17. September 2014 die Regierungen derjenigen Kantone, die dem HarmoS-Konkordat nicht beigetreten sind, eingeladen, konkrete Abweichungen in den kantonalen Regelungen hinsichtlich einzelner Koordinationsgegenstände anzumelden.

Angesichts der politischen Diskussionen in den Kantonen rund um den Fremdsprachenunterricht in der obligatorischen Schule (vgl. nachstehend Ziff. 3.2) hat die EDK anlässlich ihrer Jahresversammlung vom 30./31. Oktober 2014 eine Aussprache zum Fremdsprachenunterricht geführt. Die EDK bestätigte dabei ihre Sprachenstrategie von 2004 und damit das Modell 3/5 (HarmoS 5/7).¹⁴

3.2 Vorstösse und Volksinitiativen in den Kantonen

In verschiedenen Deutschschweizer Kantonen laufen Bestrebungen, dass auf der Primarstufe nur noch eine Fremdsprache unterrichtet wird. Die folgende Liste gibt eine Übersicht über parlamentarische Vorstösse (überwiesene, hängige und abgelehnte Motionen und Postulate) sowie eingereichte Volksinitiativen seit 2012:

¹⁴ Stellungnahme der EDK vom 31. Oktober 2014 zum Sprachenunterricht (http://www.edudoc.ch/static/web/aktuell/medienmitt/sprachenunterricht_stellungnahme_d.pdf; letzter Zugriff: 15.01.2015)

Überwiesene Vorstösse:

- Im Kanton Thurgau wurde am 13.08.2014 die Motion „Französisch erst auf der Sekundarstufe“ überwiesen. Der Regierungsrat wird beauftragt, das Thurgauer Fremdsprachenkonzept zu überarbeiten: Der obligatorische Französischunterricht ist aus dem Lehrplan der Primarstufe zu streichen, die dafür notwendigen Anpassungen sind möglichst bald, spätestens aber mit der Einführung des Lehrplans 21 vorzunehmen. Gemäss Mitteilung des Departements für Erziehung und Kultur (DEK) vom 19.09.2014 wird das Sprachenkonzept bis im Herbst 2015 überarbeitet. Dabei wird auch eine Freifachvariante für Primarschulfranzösisch geprüft. Die Umsetzung der neuen Regelung ist zusammen mit der Einführung des neuen Lehrplans 21 auf das Schuljahr 2017/2018 geplant.
- Im Kanton St. Gallen wurde am 03.06.2014 das Postulat „Fremdsprachenkonzept auf der Primarstufe – Überforderung für die Schülerinnen und Schüler?“ überwiesen. Die Regierung wird beauftragt, dem Kantonsrat Bericht über die praktischen Erfahrungen seit Einführung der zweiten Fremdsprache in der Primarschule zu erstatten. Der Bericht soll aufzeigen, ob der obligatorische Französischunterricht ab der 5. Primarklasse (HarmoS 7) aufgehoben und auf die Oberstufe verlagert werden soll.
- Im Kanton Schaffhausen wurde am 17.02.2014 die Motion „Nur eine obligatorische Fremdsprache auf der Primarstufe“ als Postulat an die Regierung überwiesen. Mit dem Vorstoss wird verlangt, dass der Kanton bei der EDK ein Schreiben mit folgendem Wortlaut einreicht: „Das Konkordat über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS) ist anzupassen, sodass nur noch eine obligatorische Fremdsprache auf der Primarstufe unterrichtet wird.“

Abgelehnte Vorstösse:

- Im Kanton St. Gallen wurde am 26.11.2014 die Motion „Austritt aus dem HarmoS-Konkordat – Nur noch eine Fremdsprache in der Primarschule“ abgelehnt. Gefordert wurde, dass der Kanton St. Gallen aus dem HarmoS-Konkordat austritt und anschliessend der Französisch- oder allenfalls auch der Englischunterricht auf die Oberstufe verlagert wird.
- Im Kanton Bern wurde am 19.11.2014 die Motion „Der Lehrplan 21 ist ein bürokratisches, nicht praxistaugliches Monsterwerk“ als Postulat abgelehnt. Mit dem Vorstoss wurde der Regierungsrat aufgefordert, Neuverhandlungen betreffend einer Teilreform von HarmoS aufzunehmen. Zwei Punkte der Motion – während der ersten sechs Primarschuljahre sei nur eine Fremdsprache zu erlernen, eine zweite Fremdsprache sei nicht obligatorisch zu erlernen – wurden von der Motionärin zurückgezogen.
- Im Kanton Solothurn wurde am 07.05.2014 der Auftrag „Mehr Bildungsqualität durch Entlastung des Stundenplans in den Primarschulen“ abgelehnt. Gefordert wurde, dass der Unterricht von Frühfranzösisch und/oder Frühenglisch bzw. (aufgrund eines Änderungsantrages) der Unterricht von Frühenglisch spätestens auf das Schuljahr 2015/2016 zu Gunsten von „Grundlagenfächern“ gestoppt werde.
- Im Kanton Obwalden wurde am 06.12.2012 das Postulat „Fremdsprachenunterricht auf der Mittelstufe“ abgelehnt. Gefordert wurde ein Bericht, der aufzeigt, ob der obligatorische Französischunterricht an der Mittelstufe (5. Klasse [HarmoS 7]) aufgehoben (Englisch bleibt) und auf die Oberstufe verlegt werden soll.

Hängige Vorstösse:

- Im Kanton Basel-Land ist das Postulat „2. Fremdsprache als Wahlfach auf der Primarstufe im Kantons Basel-Land“ noch hängig. Der Regierungsrat wird aufgefordert, eine Vorlage analog zum Sprachenkonzept des Kantons Uri zu erarbeiten. Eine Stellungnahme der Regierung liegt noch nicht vor.

Volksinitiativen:

- Im Kanton Luzern wurde am 17. September 2014 die Volksinitiative „Nur eine Fremdsprache in der Primarschule“ mit 7144 Unterschriften eingereicht. Die Kantonsverfassung soll wie folgt geändert werden: „Auf der Primarstufe wird eine Fremdsprache unterrichtet“.

- Im Kanton Nidwalden wurde am 16. April 2014 die „Volksinitiative zur Teilrevision des Volksschulgesetzes betreffend den Sprachunterricht auf der Primarstufe“ mit 455 Unterschriften eingereicht. Die Initiative verlangt, dass künftig auf der Primarstufe nur noch eine Fremdsprache unterrichtet wird. Die Regierung empfiehlt die Initiative zur Annahme. Der Landrat sprach sich am 22.10.2014 gegen das Volksbegehren aus und empfiehlt den Stimmberechtigten die Volksinitiative abzulehnen. Die Volksabstimmung findet am 08.03.2015 statt.
- Im Kanton Graubünden wurde am 27.11.2013 die Volksinitiative „Nur eine Fremdsprache in der Primarschule (Fremdsprachen-Initiative)“ mit 3709 Unterschriften eingereicht. Die Initiative verlangt, dass im Kanton Graubünden in der Primarschule nur noch eine Fremdsprache obligatorisch ist. Je nach Sprachregion soll dies Deutsch oder Englisch sein. Die Regierung des Kantons Graubünden hat am 18.12.2014 dem Grossen Rat eine Botschaft unterbreitet. Gestützt auf ein Rechtsgutachten kommt die Regierung zum Schluss, dass die Initiative verfassungswidrig sei (Verletzung von Bundesrecht und Kantonsverfassung). Die Regierung beantragt dem Grossen Rat, die Volksinitiative aus rechtlichen Erwägungen für ungültig zu erklären. Das Parlament wird sich in der Aprilsession 2015 mit der Botschaft der Regierung befassen.

In verschiedenen Kantonen wurden die Regierungen mittels Resolutionen, im Kanton Bern mittels einer Motion aufgefordert, sich für den Unterricht einer zweiten Landessprache auf Primarstufe einzusetzen:

- Die Parlamente der Kantone Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg und Wallis haben Resolutionen zur Sprachenfrage verabschiedet. Der Bundesrat soll aufgefordert werden, vermehrt in das gegenseitige Kennenlernen und Verstehen der Landeskulturen zu investieren, den Austausch zu fördern und das Erlernen der zweiten Landessprache in der Primarschule im Interesse des Landes zu verfolgen. Die EDK wird gebeten, die Lücken des Erlernens der zweiten Landessprache in der Lehrerbildung sowie bei den Lehrmitteln zu schliessen und den Kantonen Vorschläge zu unterbreiten, wie interindividuelle Unterschiede im Sprachenlernen gelöst werden können.
- Im Kanton Bern wurde am 22.1.2015 die Motion der Bildungskommission „Französisch muss in der Deutschschweiz in der Primarschule verankert bleiben“ angenommen. Der Regierungsrat wird beauftragt, alle nötigen Massnahmen zu ergreifen, damit in allen Kantonen auf der Primarstufe eine zweite Landessprache unterrichtet wird.

3.3 Parlamentarische Vorstösse auf Ebene Bund

Eine Reihe von parlamentarischen Vorstössen verlangten im Jahr 2014 Antworten im Zusammenhang mit einer möglichen Intervention des Bundes im Bereich des Sprachenunterrichts in der obligatorischen Schule: Ip. 13.4079 (Reynard) „Respect de la loi sur les langues. Enseignement du français et cohésion nationale“; Mo. 14.3143 (Semadeni) „Strategie zur Förderung von zweisprachigen Schulen in den Landessprachen“; Ip. 14.3153 (Comte) „Enseignement d'une deuxième langue nationale. À quand la fin de la récréation?“; Mo. 14.3182 (SPS) „Spracherwerb in der obligatorischen Schulzeit. Vorbeugen statt heilen. Mehr Ressourcen für den nationalen Zusammenhalt“; Ip. 14.3287 (Levrat) „Renforcement de la cohésion nationale“; Ip. 14.3735 (Tschäppät) „Erlernen einer zweiten Landessprache als Teil der Schweizer Identität“; Po. 14.3768 (Bugnon) „Rapport sur la cohésion nationale et le plurilinguisme“; Ip. 14.4151 (Schwaller) „Landessprachen in der obligatorischen Schulzeit“; F 14.5032 (Vogler) „Zurückdrängen der Landessprachen“; F 14.5055 (Aebischer) „Englisch als einzige Fremdsprache in der Volksschule“.

In seiner Antwort auf die Ip. 13.4025 (Aebischer) „Harmonisierung des Schulwesens“ hat sich der Bundesrat ferner in allgemeiner Weise zur Thematik der Harmonisierung des Schulwesens geäussert.

Die WBK-N hat an einer ausserordentlichen Sitzung (01.12.2014) über verschiedene Anträge im Zusammenhang mit dem Sprachenunterricht in der Volksschule befunden. Mit 13 zu 8 Stimmen bei 1 Enthaltung hat sie beschlossen, eine Kommissionsinitiative „Erlernen einer zweiten Landessprache ab der Primarschule“ mit folgendem Inhalt einzureichen (Pa.lv. 14.459):

Art. 15 Abs. 3 Sprachengesetz (ergänzen)

Sie [Bund und Kantone] setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeit für einen Fremdsprachenunterricht ein, der gewährleistet, dass die Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit über Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache verfügen. Der Unterricht in den Landessprachen trägt den kulturellen Aspekten eines mehrsprachigen Landes Rechnung. Der Unterricht in einer zweiten Landessprache beginnt spätestens zwei Jahre vor Ende der Primarschule.

Zudem hat die WBK-N mit 7 zu 4 Stimmen bei 11 Enthaltungen beschlossen, eine zusätzliche Kommissionsinitiative „Als erste Fremdsprache ist eine zweite Landessprache zu unterrichten“ mit folgendem Inhalt einzureichen (Pa.Iv. 14.460):

Art. 15 Abs. 3 Sprachengesetz (ergänzen)

Sie [Bund und Kantone] setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeit für einen Fremdsprachenunterricht ein, der gewährleistet, dass die Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit über Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache verfügen. Der Unterricht in den Landessprachen trägt den kulturellen Aspekten eines mehrsprachigen Landes Rechnung. Als erste Fremdsprache ist eine zweite Landessprache zu unterrichten.

3.4 Antwort des Bundesrates auf die parlamentarischen Vorstösse

Im Zusammenhang mit seiner Antwort auf parlamentarische Vorstösse zum Unterricht einer zweiten Landessprache auf der Primarschulstufe hatte der Bundesrat bereits Gelegenheit, sich zu diesem Thema zu äussern. Er beobachtet aufmerksam die in verschiedenen Deutschschweizer Kantonen laufenden Bestrebungen zur Abschaffung des Unterrichts einer zweiten Landessprache auf der Primarschulstufe. Für den Bundesrat geht es einerseits um das bildungspolitische Gebot der Harmonisierung der Ziele der Bildungsstufen (Art. 62 Abs. 4 BV) und andererseits um die sprachpolitische Verantwortung für die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften in der Schweiz (Art. 70 Abs. 3 BV).

Die Mehrsprachigkeit ist ein Wesensmerkmal unseres Landes. Der Bundesrat setzt sich deshalb für ihre Förderung und Stärkung ein. Er hat verschiedentlich betont (vgl. z.B. Antworten auf Ip. 13.4079, Mo. 14.3182, Ip. 14.3287, Ip. 14.3153, Ip. 14.3735):

- dass das Erlernen einer zweiten Landessprache ab der Primarschule für den nationalen Zusammenhalt von wesentlicher Bedeutung ist;
- dass kantonale Lösungen, die zu einer Benachteiligung der zweiten Landessprache führen könnten, den nationalen Zusammenhalt und die nötige Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften gefährden würden; eine solche Benachteiligung läge beispielsweise vor, wenn auf der Primarschulstufe als Fremdsprache nur noch Englisch unterrichtet würde;
- dass er bereit wäre, im Rahmen seiner Zuständigkeiten zu intervenieren, falls die Kantone diesbezüglich keine koordinierte Lösung erreichen.

4 Rechtliche Kernfragen

In Bezug auf eine allfällige Intervention des Bundesgesetzgebers stellen sich aus rechtlicher Sicht folgende Kernfragen:

- Auf welche verfassungsrechtlichen Grundlagen kann sich eine allfällige Regelung des Sprachenunterrichts in der obligatorischen Schule durch den Bundesgesetzgeber abstützen?
- Was sind die Voraussetzungen einer gesetzgeberischen Intervention des Bundes?
- Wie weit darf eine allfällige Bundesregelung inhaltlich gehen?
- Wie sind die zwei hängigen Kommissionsinitiativen (14.459 und 14.460) zu beurteilen?
- Wie könnte eine allfällige Bundesregelung ausgestaltet werden?

Diese Kernfragen werden nachfolgend in der erwähnten Reihenfolge abgehandelt.

4.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen einer gesetzgeberischen Intervention des Bundes

4.1.1 Artikel 70 (Sprachen) der Bundesverfassung

Mit Artikel 70 hat der Verfassungsgeber eine Bestimmung geschaffen, welche die Erhaltung und Stärkung der Mehrsprachigkeit sowie die Verbesserung der Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften bezweckt. Auf diese Verfassungsnorm stützt sich das Sprachengesetz (vgl. Ziff. 2.3). Vorliegend von Bedeutung ist Absatz 3:

³ Bund und Kantone fördern die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften.

Der Terminus „fördern“ wird in der Bundesverfassung relativ häufig verwendet (z. B. Art. 64 Abs. 1 BV zur Forschungsförderung, Art. 68 Abs. 1 BV zur Sportförderung oder Art. 69 Abs. 2 BV zur Kulturförderung). Eine solche Kompetenz erlaubt es dem Bund, Finanzhilfen zu sprechen und weitere Anreize zur Förderung einer bestimmten Tätigkeit zu ergreifen. Dagegen kann der Bund gestützt auf eine verfassungsrechtliche Förderkompetenz keine Rechtsbestimmungen erlassen, die Privatpersonen oder anderen Rechtsträgern ein bestimmtes Verhalten vorschreiben. Eine Förderkompetenz begründet mit anderen Worten keine Eingriffsbefugnisse.¹⁵ Deshalb kann gemäss überzeugender Lehrmeinung aus dem Förderungsauftrag in Art. 70 BV auch keine materielle Regelungskompetenz des Bundes in Bezug auf den Fremdsprachenunterricht im obligatorischen Schulbereich abgeleitet werden.¹⁶

Mit Bezug auf Art. 70 BV ist daran zu erinnern, dass es bei der Frage des Sprachenunterrichts nicht nur um das bildungspolitische Gebot der Harmonisierung der Ziele der Bildungsstufen (nach Art. 62 Abs. 4 BV) geht, sondern auch um sprachenpolitische Zielsetzungen wie der Verständigung und dem Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften in der Schweiz (nach Art. 70 BV).¹⁷

Bereits der geltende Artikel 15 Absatz 3 des Sprachengesetzes hat – unabhängig von dessen konkreter Tragweite¹⁸ – in Artikel 70 Absatz 3 BV eine schwache verfassungsrechtliche Grundlage. Nach dem Gesagten ist zu bezweifeln, dass eine Revision in Artikel 70 Absatz 3 BV eine hinreichende verfassungsrechtliche Basis findet. Diese Rechtsauffassung deckt sich mit der Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Oktober 2006 zum Bericht und Entwurf der WBK des Nationalrates vom 15. September 2006 betreffend Sprachengesetz. In der Stellungnahme führte der Bundesrat aus, dass die im Entwurf vorgesehenen Massnahmen zum schulischen Bereich nach seiner Ansicht in die Kompetenz der Kantone und nicht des Bundes fallen.¹⁹

Eine ergänzende Konkretisierung der Bestimmung bedürfte auf jeden Fall einer zusätzlichen verfassungsrechtlichen Grundlage.

4.1.2 Artikel 62 Absatz 4 (Schulunterricht) der Bundesverfassung

Das Schulwesen ist Sache der Kantone (Art. 62 Abs. 1 BV). Sie haben für einen ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen (Art. 62 Abs. 2 BV). Damit gehört die Regelung und Ausgestaltung des obligatorischen Schulunterrichts – einschliesslich des Sprachenunterrichts – grundsätzlich in die Kompetenz der Kantone.

¹⁵ Regula Kägi-Diener, St. Galler Kommentar zu Art. 70 BV, Zürich / St. Gallen 2014, Rz. 37 ff., 42.

¹⁶ Bernhard Ehrenzeller, Stellungnahme vom 25. Juni 2007 zum Beschluss des Nationalrates vom 21. Juni 2007 betreffend Landessprache als erste Fremdsprache, S. 2.

¹⁷ Vgl. Antwort des Bundesrates auf die Ip. 14.3287 (Levrat).

¹⁸ Art. 4 HarmoS-Konkordat und Art. 15 Abs. 3 SpG unterscheiden sich in Bezug auf ihren Wortlaut nicht unerheblich. Es besteht aber ein innerer Zusammenhang, vgl. Ziff. 2.3. Ob die Differenzen nur sprachlicher oder auch inhaltlicher Natur sind, kann vorliegend offen bleiben.

¹⁹ BBl 2006 9047, hier 9048. Der Entwurf der WBK-N zu Art. 15 Abs. 3 SpG ging allerdings weiter als die definitiv verabschiedete Fassung und sah eine Landessprache als erste Fremdsprache vor, vgl. oben Ziff. 2.3. Zu den verfassungsrechtlichen Bedenken in Bezug auf Art. 15 SpG vgl. auch Ehrenzeller, Stellungnahme [Fn. 16].

Die Kantone haben sich dabei an den einschlägigen programmatischen Zielen und Vorgaben der Bundesverfassung zu orientieren. So haben Bund und Kantone gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz zu sorgen (Art. 61a Abs. 1 BV) und – wie oben dargelegt – die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften zu fördern (Art. 70 BV).

Im Sinne der Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz enthält Artikel 62 Absatz 4 der Bundesverfassung einen klaren, auf bestimmte Schlüsselbereiche bezogenen Auftrag an die Kantone zur Harmonisierung des Schulwesens. Die Verfassung lässt offen, auf welche Weise diese Harmonisierung zustande kommt. Ein Konkordat ist dafür nicht der einzig mögliche Weg. Erfüllen die Kantone aber den verfassungsmässigen Harmonisierungsauftrag nicht, so ist der Bund nicht bloss ermächtigt, sondern verpflichtet, an Stelle der Kantone aktiv zu werden.²⁰ Er verfügt somit über eine subsidiäre Kompetenz im Schulwesen. Die Bestimmung lautet:

4 Kommt auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung des Schulwesens im Bereich des Schulintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen zustande, so erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften.

Ein einzelner Kanton kann weder für sich allein den Harmonisierungsgrad bestimmen noch kann er sich aus der Harmonisierungspflicht befreien. Das Ausscheren eines einzelnen Kantons aus einer gemeinsam beschlossenen Harmonisierungslösung würde gegen die Harmonisierungspflicht verstossen.²¹

Bezogen auf den Sprachenunterricht, haben die Kantone mit der Sprachenstrategie 2004 eine gesamtschweizerische Harmonisierungslösung verabschiedet, die später Eingang gefunden hat in das HarmoS-Konkordat (Art. 4). Mit diesem Konkordat sind die Kantone dem verfassungsmässigen Koordinationsauftrag nachgekommen. Wohl verpflichtet Artikel 4 des HarmoS-Konkordats unmittelbar nur die Konkordatsmitglieder. Kein Kanton ist zum Konkordatsbeitritt verpflichtet. Verzichtet aber ein Kanton auf den Beitritt, so kann er seiner Harmonisierungspflicht in den von der Verfassung vorgegebenen Schlüsselbereichen nur dadurch nachkommen, indem er seine kantonale Regelung am gemeinsam erarbeiteten – im Konkordat zum Ausdruck kommenden – Harmonisierungsstand ausrichtet.

Die Wahrnehmung der subsidiären Bundeskompetenz nach Artikel 62 Absatz 4 BV kann sowohl in Form eines eigenen Bundesgesetzes erfolgen als auch in Form einer Ergänzung des Sprachengesetzes, namentlich von Artikel 15 des Sprachengesetzes.²²

Bei der Vorbereitung von entsprechenden Erlassen durch den Bund kommt der Mitwirkung der Kantone besonderes Gewicht zu (Art. 62 Abs. 6 BV). Die relativ weitgehende Eingriffsmöglichkeit des Bundes in den kantonalen Zuständigkeitsbereich rechtfertigt es, den Kantonen bereits bei der Vorbereitung der Bundeserlasse verstärkte Informations- und Konsultationsrechte einzuräumen und ihre diesbezüglichen Stellungnahmen soweit möglich zu berücksichtigen.²³

²⁰ Ehrenzeller, St. Galler Kommentar zu Art. 62, Zürich / St. Gallen 2014, Rz. 59.

²¹ Nach Waldmann, Bundeskompetenz [Fn. 6], S. 7 statuiert Art. 62 Abs. 4 Art. 62 Abs. 4 BV für die Kantone keine Rechtspflicht, sondern nur eine Obliegenheit zur Harmonisierung.

²² Im Sinne des Auftrags der WBK-S beschränken sich die Ausführungen in diesem Bericht auf die rechtlichen Fragen in Zusammenhang mit einer allfälligen Revision von Art. 15 SpG. Nicht näher behandelt wird die Prüfung der Voraussetzungen einer Allgemeinverbindlicherklärung des HarmoS-Konkordats (oder Teilen davon) nach Art. 48a Abs. 1 Bst. b BV. Die Allgemeinverbindlicherklärung interkantonalen Verträge setzt voraus, dass eine bestimmte Anzahl Kantone dies verlangt, wobei das entsprechende Quorum gemäss Art. 48a Abs. 3 BV durch ein Bundesgesetz festzulegen ist. Derzeit liegt kein entsprechender Antrag vor, also besteht diese Handlungsmöglichkeit des Bundes nicht.

²³ Parlamentarische Initiative Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung, Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats vom 23. Juni 2005, BBI 2005 5523.

4.2 Voraussetzungen einer gesetzgeberischen Intervention des Bundes

Der Bund kann von seiner Zuständigkeit nur Gebrauch machen, wenn die Harmonisierungsbemühungen der Kantone nach Artikel 62 Absatz 4 BV die gesteckten Ziele nicht zu erreichen vermögen, d. h. keine zeit- und sachgerechten Lösungen zustande bringen. Dies ist, bezogen auf das Schulwesen, konkreter Ausdruck des Subsidiaritätsgrundsatzes nach Artikel 5a BV und ergibt sich auch aus der gegenseitigen Pflicht zu Rücksichtnahme (Art. 44 Abs. 2 BV).²⁴

Die Wahrnehmung der Bundeskompetenz setzt daher eine Begründungspflicht des Bundes in Bezug auf die Notwendigkeit einer Bundesgesetzgebung voraus: Der Bundesgesetzgeber hat das Misslingen oder das Ungenügen des Koordinationswegs festzustellen. Das Harmonisierungsziel ist dann nicht erreicht, wenn in einem bestimmten Bereich überhaupt keine oder nur eine partielle Harmonisierung zustande kommt, beispielsweise weil einzelne Kantone ausscheren, oder wenn die getroffene Regelung als sachlich oder zeitlich ungenügend bezeichnet werden muss.²⁵

Es obliegt dem Bundesgesetzgeber festzustellen, ob die Voraussetzungen für eine gesetzgeberische Intervention des Bundes gegeben sind. Kommt das Parlament zum Schluss, dass die Koordinationsbemühungen gescheitert oder ungenügend ausgefallen sind, so hat der Bundesgesetzgeber die notwendigen Bestimmungen zu erlassen. Im Sinne des Mitwirkungsrechts der Kantone (Art. 62 Abs. 6 BV) ist die Haltung der Kantone eine wichtige Grundlage für die Beurteilung.²⁶

Mit Artikel 4 des HarmoS-Konkordats haben die Kantone die Lösung festgelegt, mit denen sie die Harmonisierung des Fremdsprachenunterrichts erreichen wollen. Angesichts des hohen Regelungsgrades kann die Konkordatslösung nicht als ungenügend betrachtet werden. Zur Diskussion steht einzig die Frage, ob die Koordination angesichts abweichender Entscheide einzelner Kantone noch erreichbar bleibt. Diese Frage wird erstmals aufgrund der Bilanz beurteilt werden können, welche die EDK bis Juni 2015 in der im Konkordat definierten Frist – sechs Jahre nach Inkrafttreten des Konkordats am 1. August 2009 (vgl. Ziff. 2.2) – für die Umsetzung des Verfassungsauftrags ziehen wird.

Der Bundesrat hat die Kantone ermutigt und bestärkt, eine Lösung im Sinne des Verfassungsauftrags zur Harmonisierung des Schulwesens zu finden, die der Bedeutung der Landessprachen im Primarschulunterricht Rechnung trägt (vgl. Ziff. 3.4). Sollten in einem Kanton bereits vorher inhaltliche Entscheide fallen, die der Harmonisierungspflicht widersprechen (vgl. oben Ziff. 3.2), behält sich der Bundesrat vor, allenfalls mit den nötigen gesetzgeberischen Vorarbeiten zu beginnen. Diese Vorarbeiten würden anschliessend mit der EDK auf der Grundlage der Bilanz diskutiert werden (vgl. Antwort des Bundesrates auf die Ip. 14.4151).

4.3 Grenzen einer gesetzgeberischen Intervention des Bundes

Sind die Voraussetzungen für ein Eingreifen des Bundes erfüllt (vgl. oben Ziff. 4.2), so stellt sich die Anschlussfrage nach der Tragweite der Bundeskompetenz. Es handelt sich, wie dargelegt (oben Ziff. 4.1.2) um eine sachlich beschränkte und subsidiäre Bundeskompetenz: Erstens beschränkt sich die Bundeskompetenz sachlich auf die – als zumindest teilweise gescheitert zu qualifizierende – Harmonisierungspflicht der Kantone. Zweitens bleibt der Bund bei einem Eingreifen an das Subsidiaritätsprinzip als allgemeines Steuerungsprinzip der Bundesverfassung gebunden und kann dementsprechend nach dem Wortlaut von Artikel 62 Absatz 4 BV bloss die „notwendigen Vorschriften“ erlassen.

²⁴ Parlamentarische Initiative Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung, Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats vom 23. Juni 2005, BBI 2005 5522; Ehrenzeller, St. Galler Kommentar [vgl. Fn. 20], Rz. 58.

²⁵ Ehrenzeller, St. Galler Kommentar [vgl. Fn. 20], Rz. 56.

²⁶ Parlamentarische Initiative Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung, Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats vom 23. Juni 2005, BBI 2005 5522 f.

4.3.1 Sachliche Beschränkung

Artikel 62 Absatz 4 BV nennt als zu harmonisierende Bereiche das Schuleintrittsalter und die Schulpflicht, die Dauer und Ziele der Bildungsstufen und deren Übergänge sowie die Anerkennung von Abschlüssen.

Vorliegend steht die Harmonisierung zu den „Zielen der Bildungsstufen“ im Fokus des Interesses. Die Festlegung dieser strukturellen Eckwerte der obligatorischen Schule erfolgte durch Artikel 6 des HarmoS-Konkordat: Die Primarstufe dauert insgesamt acht Jahre (inklusive Vorschule oder Eingangsstufe), die Sekundarstufe I in der Regel drei Jahre. Zu harmonisieren sind die zu erreichenden Ziele in Bezug auf die von den Kantonen festgelegten Bildungsstufen, also nach acht Jahren Primarschule respektive nach drei Jahren der Sekundarstufe I.

Bereits in ihrer Strategie zum Sprachunterricht in der obligatorischen Schule von 2004 hat die EDK deshalb festgehalten, dass verbindlich zu erreichende Kompetenzniveaus für eine erste und eine zweite Fremdsprache festzulegen sind.²⁷ Am 16. Juni 2011 hat die EDK nationalen Bildungsziele (Bildungsstandards) bezogen auf dem Fremdsprachenunterricht verabschiedet (vgl. oben Ziff. 2.4). Diese werden durch die sprachregionalen Lehrpläne konkretisiert.

Die nationalen Bildungsziele legen fest, über welche Grundkompetenzen (Leistungsstandards) die Schülerinnen und Schüler am Ende des sechsten bzw. neunten Schuljahres (HarmoS 8 / 11), also am Ende der Primarstufe bzw. der Sekundarstufe I in verschiedenen Kompetenzbereichen (Hörverstehen, Leseverstehen, Teilnahme an Gesprächen usw.) verfügen müssen.

Beruft sich der Bund auf Artikel 62 Absatz 4 BV, so kann er den Fremdsprachenunterricht an den Grundschulen nicht umfassend regeln, aber die aus Bundessicht „notwendigen Vorschriften“, bezogen auf die Bildungsstufen und deren Ziele, erlassen. Das bedeutet, dass der Bundesgesetzgeber vorgeben kann, dass die Schülerinnen und Schüler am Ende der Primarschule bestimmte Kenntnisse einer zweiten Landessprache erworben haben sollten, was bedingt, dass der Unterricht in einer zweiten Landessprache bereits in der Primarschule beginnen muss. Nicht festlegen kann der Bund jedoch die Reihenfolge der Fremdsprachen (und damit die Einstiegsfremdsprache) und den genauen Zeitpunkt, an dem mit der jeweiligen Fremdsprache zu beginnen ist. Diese kurrikuläre Frage bleibt Sache der Kantone.²⁸

Der Bund könnte die zu erreichenden Ziele auch inhaltlich festlegen. Mit den nationalen Bildungszielen bestehen aber bereits definierte Leistungsstandards, die im Fremdsprachenunterricht bis zum Ende der Primarstufe bzw. der Sekundarstufe I zu erreichen sind und die für alle Kantone verbindlich sind (vgl. oben Ziff. 2.2 und 2.4).

4.3.2 Subsidiarität

Besteht – wie dies heute der Fall ist (vgl. oben Ziff. 2) – bereits eine inhaltliche Vorstellung der Kantone zur Harmonisierung des Fremdsprachenunterrichts, gebietet es das Subsidiaritätsprinzip, dass sich der Bund an diesem Konzept orientiert. Die Umschreibung der Bundeskompetenz nach Artikel 62 Absatz 4 BV ist bereits Ausdruck des Subsidiaritätsgrundsatzes nach Artikel 5a BV. Der Subsidiaritätsgrundsatz ist jedoch nicht nur eine Kompetenzzuweisungsregel, sondern auch für die *Kompetenzausübung* massgebend. Eine Bundeslösung sollte darum so viel wie nötig und so wenig wie möglich in die Kompetenz der Kantone eingreifen. Dies ist letztlich im Interesse der Sache, denn auch bei einer Bundesregelung ist der Bund auf die Mitwirkung der Kantone angewiesen, um die Vollzugsfähigkeit des Erlasses zu sichern.

Das Ziel einer Revision des Sprachengesetzes sollte sein, eine Regelung zu finden, die einerseits den Landessprachen den ihnen gebührenden Platz im Sprachunterricht zuweist (d. h. obligatorisch bereits in der Primarschule) und andererseits den kantonalen Kompetenzen in Unterrichtsfragen sowie den regionalen Unterschieden (TI, GR) Rechnung trägt.

²⁷ Sprachenstrategie 2004, Ziff. 5.1.

²⁸ Ehrenzeller, St. Galler Kommentar [vgl. Fn. 20], Rz. 66.

Der Gesetzgeber kann somit beispielsweise Artikel 4 des HarmoS-Konkordats auf Bundesebene festschreiben oder eine Regelung treffen, die sich an den Grundzügen des HarmoS-Konkordats ausrichtet, aber flexibler ausgestaltet ist. Das HarmoS-Konkordat bindet den Bund formell nicht. Aber der Bund müsste, wenn er andere oder weitergehende Regelungen treffen wollte, darlegen, inwiefern die Koordinationslösung der Kantone ungenügend ist. Wie oben gezeigt (Ziff. 4.2), steht diese Frage nicht zur Diskussion.

Es wäre daher nicht opportun, wenn der Bundesgesetzgeber eine Harmonisierungslösung festschreiben würde, die dem HarmoS-Konkordat entgegenläuft. Eine Lösung, die beispielsweise eine Landessprache als erste Fremdsprache vorsehen würde, hätte erhebliche Auswirkungen auf die Deutschschweizer Kantone, welche mit dem Frühenglisch beginnen und sich entsprechend organisiert haben (Lehrerausbildung, Lehrmittel, organisatorische Massnahmen etc.).

4.4 Beurteilung der Kommissionsinitiativen

Die zwei parlamentarischen Initiativen der WBK-N vom 1. Dezember 2014 sehen beide eine Ergänzung des geltenden Artikels 15 Absatz 3 des Sprachengesetzes vor (vgl. oben Ziff. 3.3).

- Die parlamentarische Initiative 14.459 („Erlernen einer zweiten Landessprache ab der Primarschule“) sieht einen zusätzlichen Satz am Ende des geltenden Absatzes vor, der wie folgt lautet: *„Der Unterricht in einer zweiten Landessprache beginnt spätestens zwei Jahre vor Ende der Primarschule“*.
- Die parlamentarische Initiative 14.460 („Als erste Fremdsprache ist eine zweite Landessprache zu unterrichten“) stipuliert ebenfalls einen neuen Satz am Ende des geltenden Absatzes, mit folgendem Wortlaut: *„Als erste Fremdsprache ist eine zweite Landessprache zu unterrichten“*.

Die beiden parlamentarischen Initiativen sind gestützt auf die vorstehenden Ausführungen (vgl. oben Ziff. 4.3) wie folgt zu beurteilen:

- Die parlamentarische Initiative 14.459 liegt innerhalb der sachlichen Harmonisierungspflicht der Kantone und orientiert sich an Artikel 4 des HarmoS-Konkordats. Mit der ausdrücklichen Festlegung auf bestimmte Schuljahre greift der Vorschlag aber unnötigerweise in die curriculäre Umsetzungscompetenz der Kantone ein.
- Die parlamentarische Initiative 14.460 ist aus zwei Gründen problematisch: Erstens besteht keine Harmonisierungspflicht der Kantone in Bezug auf die Einstiegsfremdsprache, weshalb der Bund diesbezüglich keine eigene Regelung erlassen darf. Zweitens widerspricht die parlamentarische Initiative dem Grundkonzept von Artikel 4 des HarmoS-Konkordats; ihre Umsetzung würde eine Mehrheit der Deutschschweizer Kantone vor grosse Schwierigkeiten stellen.

4.5 Alternativer Vorschlag

Die rechtliche Beurteilung der Vorschläge der WBK-N zeigt, dass die parlamentarischen Initiativen 14.450 und 14.459 aus verschiedenen Gründen nicht befriedigend sind. Als alternativer Vorschlag zu den beiden Kommissionsinitiativen könnte folgende Option in Betracht gezogen werden:

Art. 15 Abs. 3 Sprachengesetz (ergänzen)

³ Sie setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeit für einen Fremdsprachenunterricht ein, der gewährleistet, dass die Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit über Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache verfügen. Der Unterricht in den Landessprachen trägt den kulturellen Aspekten eines mehrsprachigen Landes Rechnung. In der zweiten Landessprache beginnt der Unterricht auf der Primarschulstufe.

Diese Lösung würde die Stellung der zweiten Landessprache auf Primarschulstufe formell sichern. Sie lehnt sich gleichzeitig weitestgehend an die HarmoS-Lösung an, allerdings ohne die Einstiegsfremdsprache, die Reihenfolge und ein bestimmtes Schuljahr für den Beginn des jeweiligen Fremdsprachenunterrichts festzulegen. Die Handlungsfreiheit der Kantone bleibt damit gewahrt. Regionale Koordination bleiben möglich, ebenso Sonderlösungen für die Kantone Tessin und Graubünden.

Die Festlegung von Bildungszielen je Bildungsstufe überlässt der Bund den Kantonen. Mit den nationalen Bildungsstandards der EDK besteht bereits eine entsprechende Regelung, die für alle Kantone verbindlich ist. Alleingänge einzelner Kantone sind damit grundsätzlich ausgeschlossen. Die Kantone haben im Sinne des Harmonisierungsauftrags für die Einhaltung der von ihnen gemeinsam festgelegten Bildungsziele zu sorgen. Eine Wiederholung dieser Grundsätze auf Gesetzesstufe erscheint nicht nötig.