

Erläuternder Bericht (Vernehmlassungsvorlage)

zur Änderung des Bundesgesetzes über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften

vom 6. Juli 2016

Übersicht

Die Revision des Sprachengesetzes verfolgt das Ziel, die Stellung der Landessprachen im Sprachenunterricht der obligatorischen Schule zu stärken. Mit einer Ergänzung von Artikel 15 des Sprachengesetzes soll die Harmonisierung des Sprachenunterrichts in der obligatorischen Schule unterstützt werden. Die Revision steht im Einklang mit dem Auftrag von Bund und Kantonen, die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften zu fördern und für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz zu sorgen. Sie unterstreicht die Rolle der Landessprachen für den Zusammenhalt unseres Landes, zu dessen Wesensmerkmalen die Mehrsprachigkeit gehört.

Ausgangslage

Die Mehrsprachigkeit gehört unverrückbar zum Schweizer Selbstverständnis und bildet ein Wesensmerkmal unseres Staates. Die Bundesverfassung bringt dies mit einem umfassenden sprachpolitischen Auftrag an Bund und Kantone klar zum Ausdruck (Art. 70 BV). Das Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SpG) konkretisiert diesen Auftrag zur Wahrung und Förderung des sprachlichen Reichtums und zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

Als offiziell viersprachiges Land kennt die Schweiz ein anspruchsvolles, aber ihrer besonderen Situation angepasstes Sprachenkonzept für die obligatorische Schule. Es umfasst das Erlernen von zwei Fremdsprachen ab der Primarschule: eine zweite Landessprache und Englisch.

Seit 1975 arbeiten die Kantone an der Harmonisierung des Sprachenunterrichts. Die Bildungsverfassung von 2006 setzt die Leitlinien: Damit die Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz gewährleistet bleiben, sind die Kantone verpflichtet, das Schulwesen zu harmonisieren, unter anderem bezüglich der Ziele der Bildungsstufen und deren Übergänge. Wenn die Kantone auf dem Koordinationsweg sich nicht auf gemeinsame Bildungsziele einigen können, so erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften (Art. 62 Abs. 4 BV).

Mit dem Strategiebeschluss von 2004 (Sprachenstrategie; Sprachenkonzept) haben die Kantone eine gesamtschweizerische Lösung zum Sprachenunterricht verabschiedet, die später in das HarmoS-Konkordat Eingang gefunden hat. Mit diesem Konkordat sind die Kantone dem Verfassungsauftrag nachgekommen.

Ungeachtet der klaren Vorgaben, die sich die Kantone gegeben haben, scheint das Ziel einer sprachregionalen Harmonisierung des Fremdsprachenunterrichts zum heutigen Zeitpunkt konkret gefährdet zu sein. In verschiedenen Kantonen wurde das Sprachenkonzept nicht oder bloss teilweise umgesetzt. In manchen Kantonen sind politische Prozesse im Gang, welche den erreichten Harmonisierungsstand der Kantone in Frage stellen oder wieder rückgängig machen wollen. Eine Abkehr einzelner Kantone von der gemeinsam beschlossenen Sprachenstrategie und den dazugehörigen Umsetzungsentscheiden hätte zur Folge, dass die Harmonisierungsziele nicht erreicht werden können. Sie würde zu einer Benachteiligung der zweiten Landessprache führen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften und damit den nationalen Zusammenhalt gefährden. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass staats- und verständigungspolitische Gründe harmonisierte Vorgaben im Rahmen des Unterrichts der Landessprachen erfordern. Sollten die Kantone von ihrer eigenen Sprachenstrategie abweichen, müsste der Bundesrat deshalb von der subsidiären Bundeskompetenz nach Art. 62 Abs. 4 BV Gebrauch machen.

Angesichts dieser Entwicklung und der Tatsache, dass Entscheide zur Streichung des Unterrichts in der zweiten Landessprache in der Primarschule schon für das Schuljahr 2017/2018 fallen könnten, erachtet es der Bundesrat als angezeigt, Lösungsvorschläge zu unterbereiten.

Inhalt der Vorlage

Die Notwendigkeit staatlichen Handelns leitet sich ab aus der sprachpolitischen Verantwortung für die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften und dem bildungspolitischen Gebot der Harmonisierung im Hinblick auf die Durchlässigkeit des Bildungsraumes. Die Beherrschung der Landessprachen ist ferner ein wichtiger Erfolgsfaktor für die berufliche Integration.

Die Durchführung einer Vernehmlassung zum heutigen Zeitpunkt steht vor dem Hintergrund der dargestellten Entwicklung in einzelnen Kantonen, welche den Unterricht in einer zweiten Landessprache in der Primarschule ab dem Schuljahr 2017/2018 in Frage stellt. Die Vernehmlassung dient dazu, verschiedene Lösungsvarianten rechtzeitig zur Diskussion zu stellen. Sollten die Kantone ihre Sprachenstrategie umsetzen und auf abweichende Entscheide dazu verzichten, wäre eine Änderung des Sprachengesetzes nicht notwendig.

Das Ziel einer allfälligen Revision besteht in einer Regelung, die einerseits den Landessprachen den ihnen gebührenden Platz im Sprachenunterricht zuweist und andererseits den kantonalen Kompetenzen in Unterrichtsfragen sowie den sprachregionalen Unterschieden Rechnung trägt. Dazu stellt der Bundesrat in der Vernehmlassungsvorlage drei Varianten zur Diskussion, wobei er einer der drei Varianten den Vorzug gibt.

Abkürzungsverzeichnis

BAK	Bundesamt für Kultur
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
FHNW	Fachhochschule Nordwestschweiz
HarmoS-Konkordat	Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule» vom 14. Juni 2007
Modell 3/5	Einführung der ersten Fremdsprache spätestens ab dem 3. Primarschuljahr, Einführung der zweiten Fremdsprache spätestens ab dem 5. Primarschuljahr (gemäss Sprachenstrategie 2004)
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SpG	Bundesgesetzes vom 5. Oktober 2007 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (SR 441.1)
Sprachenstrategie 2004	Nationale Strategie zur Weiterentwicklung des Sprachenunterrichts in der Schweiz vom 25. März 2004
Swissmem	Verband der Schweizer Maschinen-, Elektro- und Metall-industrie
WBK-N	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats
WBK-S	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats

Erläuternder Bericht

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Harmonisierung des Sprachenunterrichts in der obligatorischen Schule durch die Kantone

Als offiziell viersprachiges Land kennt die Schweiz ein anspruchsvolles, aber ihrer besonderen Situation angepasstes Sprachenkonzept für die obligatorische Schule. Es umfasst das Erlernen von zwei Fremdsprachen ab der Primarschule. Gelernt werden eine zweite Landessprache und Englisch. Während der Unterricht in der zweiten Landessprache in der Schweiz eine lange Tradition hat, ist die Vorverlegung des Englischen auf die Primarschulstufe jüngerer Datums.

Versuche zur Harmonisierung des Sprachenunterrichts führen zur Verabschiedung der Sprachenstrategie 2004

Das Fremdsprachenlernen in der Schule nimmt in der mehrsprachigen Schweiz traditionsgemäss einen hohen Stellenwert ein. Der Unterricht in einer zweiten Landessprache für alle Kinder ab der Primarschulstufe wurde ab Ende der 1960er-Jahre zu einem Thema. In den 1970er Jahren führten die ersten Kantone das «Frühfranzösisch» bzw. «Frühdeutsch» ein. 1975 empfahl die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) den Kantonen, den Beginn des Unterrichts in einer zweiten Landessprache ins 4. oder 5. Schuljahr zu legen.¹

In den 1990er-Jahren drängte sich die Erarbeitung eines neuen schweizerischen Sprachenkonzepts auf. Den Auslöser bildeten einerseits neue Erkenntnisse aus der Sprachlernforschung und der Fremdsprachendidaktik, andererseits planten einige Kantone die Einführung des Englischen in der Primarschulstufe, dem Beispiel des Kantons Zürich («Schulprojekt 21») folgend.

Im Jahr 2001 scheiterten weitere Empfehlungen der EDK zur Koordination des Sprachenunterrichts an der Frage der Reihenfolge der Einführung der Sprachen. 2004 verabschiedete die EDK schliesslich eine «Nationale Strategie zur Weiterentwicklung des Sprachenunterrichts in der Schweiz» (nachfolgend: Sprachenstrategie 2004)². Die Sprachenstrategie 2004 unterstreicht die grundlegende Bedeutung des frühen Sprachenlernens und formuliert Grundsätze für die Weiterentwicklung des Sprachenunterrichts in der Schweiz.

Die Bildungsverfassung von 2006 will einen einheitlichen «Bildungsraum Schweiz» schaffen

2006 haben Volk und Stände mit grosser Mehrheit (über 85 Prozent) einer Revision der Bildungsbestimmungen in der Bundesverfassung zugestimmt. Ziel war die Schaffung eines einheitlichen «Bildungsraumes Schweiz» (Art. 61a BV), der die Mobilität der Bevölkerung erleichtert. Die neuen Verfassungsbestimmungen definieren die Eckwerte, die in der ganzen Schweiz harmonisiert sein sollen, und legen fest, wie dies erreicht werden kann.

Seither 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). Die Kantone sind insbesondere verpflichtet, für zentrale Eckwerte des Schulwesens – Schuleintrittsalter und Schulpflicht, Dauer und Ziele der Bildungsstufen, deren Übergänge sowie Anerkennung von Abschlüssen – auf dem Koordinationsweg eine landesweite Harmonisierung des Schulwesens zu gewährleisten (Art. 62 Abs. 4 BV).

Diesem Verfassungsauftrag kommen die Kantone mit der «Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule» vom 14. Juni 2007³ (nachfolgend: HarmoS-Konkordat)³ nach. Das HarmoS-Konkordat enthält Bestimmungen zur Dauer und zu den Zielen der Bildungsstufen, zum Sprachenunterricht sowie zu Blockzeiten und Tagesstrukturen. Es ist am 1. August 2009 in Kraft getreten und für derzeit 15 Beitrittskantone unmittelbar verbindlich.

Die Grundsätze der Sprachenstrategie fliessen in das HarmoS-Konkordat ein

Die Regelungen zum Sprachenunterricht finden sich in Artikel 4 Absätze 1 bis 3 des HarmoS-Konkordats. Sie basieren auf den Grundsätzen der Sprachenstrategie 2004:

¹ Die erste Fremdsprache wird, entsprechend der in Artikel 6 festgelegten Dauer der Schulstufen⁴, spätestens ab dem 3. Schuljahr (HarmoS 5), die zweite Fremdsprache spätestens ab dem 5. Schuljahr (HarmoS 7) unterrichtet. 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.

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 Sprachenunterricht in der obligatorischen Schule: Strategie der EDK und Arbeitsplan für die gesamtschweizerische Koordination. Beschluss der Plenarversammlung der EDK vom 25. März 2004.

³ Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007 (HarmoS-Konkordat). Kommentar, Entstehungsgeschichte und Ausblick, Instrumente. Bern 2011.

⁴ 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. In dieser Botschaft wird die traditionelle Zählweise verwendet, Zitate sind entsprechend angepasst.

Das HarmoS-Konkordat sieht vor (Art. 7), dass zur gesamtschweizerischen Harmonisierung der Unterrichtsziele nationale Bildungsstandards (Bildungsziele) festgelegt werden. Diese bilden die Grundlage für die sprachregionalen Lehrpläne (Lehrplan 21 für die Deutschschweiz, Plan d'études romand für die französischsprachige Schweiz, Lehrplan Tessin) und die Lehrmittel (Art. 8 Abs. 2).

Die EDK verabschiedet 2011 nationale Bildungsziele

2011 verabschiedete die EDK nationale Bildungsziele für vier Fachbereiche (Schulsprache, Fremdsprachen, Mathematik und Naturwissenschaften) der obligatorischen Schule. Diese beschreiben, welche Grundkompetenzen die Schülerinnen und Schüler bis zum Ende des sechsten bzw. neunten Schuljahres erwerben sollen.⁵

Der Beschluss ist von gesamtschweizerischer Bedeutung für die Harmonisierung. Er 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. In diesem Sinne sind die nationalen Bildungsziele der EDK für alle Kantone verbindlich.

1.1.2 Stand der Umsetzung der Harmonisierung des Sprachenunterrichts

Die Sprachenstrategie 2004 wird aktuell in 23 Kantonen umgesetzt, wobei 22 Kantone das «Modell 3/5» kennen: Einführung der ersten Fremdsprache spätestens ab dem 3. Primarschuljahr, Einführung der zweiten Fremdsprache spätestens ab dem 5. Primarschuljahr. In den Kantonen Tessin und Graubünden, die drei Fremdsprachen obligatorisch unterrichten, bestehen je eigene Modelle. Die Kantone Aargau, Uri und Appenzell-Innerrhoden haben das Modell 3/5 nicht oder noch nicht vollständig umgesetzt (in Aargau wird die zweite Landessprache seit dem Schuljahr 2015/2016 ab dem 6. Primarschuljahr unterrichtet und wird mit der Einführung des Lehrplans 21 ab dem 5. Primarschuljahr erfolgen).

In den Kantonen der französischsprachigen Schweiz wird Deutsch ab dem 3. Schuljahr, Englisch ab dem 5. Schuljahr unterrichtet. Die Kantone entlang der Sprachgrenze (Basel-Stadt, Basel-Land, Bern, Solothurn, Fribourg, Wallis) beginnen mit Französisch ab dem 3. Schuljahr, Englisch wird ab dem 5. Schuljahr unterrichtet. Die übrigen Kantone in der Deutschschweiz beginnen in der Regel mit Englisch ab dem 3. Primarschuljahr und mit Französisch ab dem 5. Primarschuljahr. Am 18. Juni 2015 legte die EDK einen Bericht zur Harmonisierung der obligatorischen Schule vor.⁶ Darin zieht die EDK eine grundsätzlich positive Bilanz, im Bereich des Sprachenunterrichts seien aber «Abweichungen nicht ausgeschlossen». Die EDK lud die Kantone ein, die Harmonisierung «weiter zu beachten und sich – wo noch erforderlich – ihr anzuschliessen und sie im Sinne des Berichts weiterzuentwickeln».

In verschiedenen Deutschschweizer Kantonen ist der Unterricht einer zweiten Landessprache auf der Primarstufe in Frage gestellt. Ungeachtet der klaren Vorgaben (Sprachenstrategie 2004, HarmoS-Konkordat 2007, Bildungsziele 2011) verlangen derzeit Vorstösse in verschiedenen Kantonen eine Abkehr vom Modell 3/5. Gestützt auf pädagogische Argumente (Überforderung der Schülerinnen und Schüler; Ineffektivität des frühen Sprachenunterrichts; mangelnde Ressourcen) wird gefordert, dass auf der Primarschulstufe nur noch eine Fremdsprache unterrichtet wird, wobei explizit oder implizit meist das Englische gemeint ist.

In folgenden Kantonen ist die Harmonisierung der Bildungsziele und namentlich der Unterricht einer zweiten Landessprache aktuell in Frage gestellt (neben Appenzell Innerrhoden und Uri, wo das Modell 3/5 gar nie übernommen wurde):

- Basel-Landschaft: Am 15. Oktober 2015 hat das Komitee Starke Schule Baselland zwei Volksinitiativen eingereicht. Mit der Initiative «Stopp der Überforderung von Schüler/-innen: Eine Fremdsprache auf der Primarstufe genügt» will das Komitee das Frühenglisch abschaffen. Mit einer zweiten Initiative soll zudem die Zusammenarbeit mit den Kantonen Bern, Freiburg, Wallis, Solothurn und Basel-Stadt beim Fremdsprachen-Projekt «Passepartout» beendet werden.
- Glarus: Am 10. November 2015 entschied der Regierungsrat des Kantons Glarus über die Einführung des neuen Lehrplans. Abweichend zu den Vorgaben des Lehrplans 21 wird Französisch auf der in drei Typen geteilten Oberstufe teilweise nicht als Pflichtfach, sondern nur als Wahlpflichtfach angeboten: Schülerinnen und Schüler der Ober- und Realschule können zugunsten textiles oder technisches Gestalten ganz auf den Französischunterricht verzichten, in der Sekundarschule ist es hingegen weiterhin Pflichtfach. Der Glarner Lehrplan wird ab Schuljahr 2017/2018 eingeführt.

Der (definitive) Entscheid widerspricht insofern der Sprachenstrategie und dem HarmoS-Konkordat, als dort nur individuelle Dispensationen oder Lernzielanpassungen möglich sind (in begründeten Fällen, wie in anderen Fächern auch); die generelle Dispensation von ganzen Klassen- oder Leistungszügen vom Fremdsprachenunterricht ist nicht vorgesehen.⁷

- Graubünden: Die Volksinitiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule (Fremdsprachen-Initiative)» wurde am 20. April 2015 vom Grossen Rat aus rechtlichen Erwägungen für ungültig erklärt. Die Initianten reichten im Mai 2015 beim Verwaltungsgericht eine Verfassungsbeschwerde ein. Im März 2016 kam das Gericht zum Schluss, dass die Initiative gültig ist. Das Urteil wurde an das Bundesgericht weitergezogen.
- Luzern: Am 17. September 2014 wurde die Volksinitiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule» eingereicht. Am 1. Dezember 2015 beschloss das Parlament einstimmig die Gültigkeit der Volksinitiative – gegen den Antrag des Regierungsrates. Falls der Kantonsrat die Initiative ablehnt, wird es zu einer Volksabstimmung kommen; falls er die Initiative annimmt, hat der Regierungsrat ein Jahr Zeit, die verlangte Botschaft zu den Gesetzesänderungen dem Parlament vorzulegen. Anschliessend bestünde gegen dieses Gesetz die Referendumsmöglichkeit.
- St. Gallen: Am 27. März 2015 wurde die Initiative «Ja zum Ausstieg aus dem gescheiterten HarmoS-Konkordat» eingereicht. Der Austritt wird verlangt, damit der Weg frei wird, künftig nur noch eine Fremdsprache auf der Primarstufe zu unterrichten. Über die Volksinitiative wird voraussichtlich im Herbst 2016 abgestimmt.

⁵ 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: 09.04.2016).

⁶ BILANZ 2015, Harmonisierung der verfassungsmässigen Eckwerte (Art. 62 Abs. 4 BV) für den Bereich der obligatorischen Schule, 18. Juni 2015 (www.edudoc.ch; letzter Zugriff: 15.04.2016).

⁷ Fremdsprachenunterricht in der obligatorischen Schule. Faktenblatt Pressedienst Generalsekretariat EDK, 18. März 2015, S 4.

- Thurgau: Am 13. August 2014 wurde die Motion „Französisch erst auf der Sekundarstufe“ überwiesen. Der Regierungsrat wurde beauftragt, den obligatorischen Französischunterricht aus dem Lehrplan der Primarstufe zu streichen. Am 1. April 2016 eröffnete der Regierungsrat eine Vernehmlassung zum entsprechend angepassten Lehrplan. Die Einführung ist auf das Schuljahr 2017/2018 vorgesehen.
- Zürich: Am 26. Februar 2016 wurde die Volksinitiative «Mehr Qualität – eine Fremdsprache an der Primarschule» eingereicht. Der Vorstoss wird von den Zürcher Lehrerverbänden ZLV, Zürcher Kantonale Mittelstufe (ZKM) und SekZH sowie der Arbeitsgemeinschaft Schule mit Zukunft getragen. Der Regierungsrat hat bis am 26. Juni 2016 dem Kantonsrat Bericht und Antrag über Gültigkeit und Inhalt der Initiative zu erstatten. Der Kantonsrat muss bis am 26. November 2016 über den Antrag des Regierungsrates entscheiden. Falls er eine Umsetzungsvorlage zur Initiative beschliesst, findet keine Volksabstimmung über die Initiative statt, ebenso im Falle einer Ungültigerklärung. Andernfalls hat eine Volksabstimmung bis spätestens am 26. August 2017 stattzufinden.

In diesen und verschiedenen weiteren Kantonen sind ausserdem Volks- und parlamentarische Initiativen angekündigt, lanciert oder eingereicht worden, welche die Einführung des Lehrplans 21 betreffen. Diese Vorlagen betreffen indirekt ebenfalls die Frage des Sprachenunterrichts, da dieser Teil der Lehrpläne ist.

Angesichts dieses Gesamtbildes ist festzuhalten, dass die Kantone seit der Verabschiedung der Sprachenstrategie 2004 viel erreicht haben. Die aktuelle Tendenz in verschiedenen Kantonen gefährdet jedoch die bereits erreichte Harmonisierung. Diese Schwierigkeiten erkennt auch die EDK in ihrem Bericht zur Harmonisierung der obligatorischen Schule. Trotz ihrem Appell im Oktober 2014 zur Beachtung der Sprachenstrategie sind verschiedene politische Prozesse im Gang, welche die Harmonisierung gefährden oder zu deren Scheitern führen können – und dies bereits ab dem Schuljahr 2017/2018.

1.2 Geltende Regelung im Sprachengesetz des Bundes

Die Grundsätze der Sprachenstrategie 2004 bzw. des HarmoS-Konkordats haben in das Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007⁸ über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (SpG) 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 sah vor, 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) nicht die Kompetenz zukomme, die Reihenfolge des Fremdsprachenunterrichts und damit die Einstiegsfremdsprache an den Grundschulen zu regeln. 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 (zum damaligen Zeitpunkt in Vernehmlassung). Wie die entsprechende HarmoS-Bestimmung (Art. 4 Abs. 1) verlangt auch das Sprachengesetz, dass der Unterricht der Landessprachen kulturelle Aspekte einschliesst. Der Gesetzgeber wollte damit zum Ausdruck bringen, dass der Sprachenunterricht in der obligatorischen Schule nicht nur sprachlichen sondern auch verständigungspolitischen Zielen dienen soll, insofern das Erlernen einer anderen Landessprache auch kulturelle Kompetenzen und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften fördert.

1.3 Stand der Diskussionen

Parlamentarische Initiative

Die zuständigen parlamentarischen Kommissionen setzten sich seit 2014 intensiv mit der Situation des Sprachenunterrichts auseinander. Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (WBK-N) befand am 1. Dezember 2014 über verschiedene Anträge im Zusammenhang mit dem Sprachenunterricht in der Volksschule. Sie beschloss eine Kommissionsinitiative «Erlernen einer zweiten Landessprache ab der Primarschule» mit folgendem Inhalt einzureichen (Pa.Iv. 14.459):

Art. 15 Abs. 3 Sprachengesetz (Satz 3 neu)

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.

Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (WBK-S) beauftragte an ihrer Sitzung vom 6. November 2014 das Bundesamt für Kultur (BAK), in einem Bericht die verfassungsrechtliche Grundlagen, Voraussetzungen und Grenzen für ein gesetzgeberisches Handeln des Bundes darzulegen. Nach Kenntnisnahme des Berichts beschloss die Kommission am 2. September 2015, der Initiative der WBK-N keine Folge zu geben. Es gebe derzeit noch keine Veranlassung zu handeln; und der

⁸ SR 441.1

Bundesrat habe mehrfach signalisiert, die Situation und ein Eingreifen des Bundes zu prüfen, falls die Kantone auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung erreichten. Die WBK-N entschied daraufhin am 5. November 2015, die Beratung der Initiative 14.459 zu sistieren, weil sie nun dem Bundesrat den Lead überlassen wolle. Die WBK-N hat bis am 1. September 2016 Zeit, über die Initiative 14.459 zu entscheiden.

Parlamentarische Vorstösse

Eine Reihe von parlamentarischen Vorstössen in den Jahren 2013 bis 2015 befasste sich mit dem Thema des Unterrichts der Landessprachen in der Schule.⁹ Im Rahmen dieser Vorstösse stellten die Urheberinnen und Urheber verschiedene Fragen und Forderungen insbesondere in Bezug auf die Harmonisierung im Sprachenbereich, die Stellung der zweiten Landessprachen im Unterricht, die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften, den nationalen Zusammenhalt und den Zeitpunkt einer allfälligen Intervention des Bundes. Ein grosser Teil der Urheberinnen und Urheber zeigte sich dabei besorgt über die aktuelle Entwicklung in den Kantonen.

Position des Bundesrates

In seinen Antworten und Stellungnahmen zu diesen parlamentarischen Vorstössen hat der Bundesrat eine klare Haltung zum Ausdruck gebracht:

Der Bundesrat setzt sich für die Förderung und Stärkung der Mehrsprachigkeit und der Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften ein. In einem mehrsprachigen Staat kommt dem Umgang mit den Landessprachen nach seiner Ansicht ein besonderer Stellenwert zu, der über das Erlernen und Beherrschen einer Landessprache hinausgeht und eine politische Dimension enthält. Er misst darum dem Sprachunterricht in der obligatorischen Schule eine grosse Bedeutung zu. Aus Sicht des Bundesrates muss eine zweite Landessprache von der Primarstufe und bis zum Ende der Sekundarstufe I unterrichtet werden. Er ermutigt und bestärkt die Kantone, sich für eine harmonisierte Lösung auf der Basis der Sprachenstrategie 2004 einzusetzen. Falls die Kantone keine harmonisierte Lösung erreichen, ist er bereit, im Rahmen seiner Zuständigkeit zu handeln.

Der Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) hatte anlässlich der EDK-Plenarversammlung am 31. Oktober 2014 die Gelegenheit, die Position des Bundesrates darzulegen und mit den Kantonen zu diskutieren. Seither pflegt das EDI zu dieser Frage einen regelmässigen Austausch mit der EDK. Weil dem Bundesrat eine enge Zusammenarbeit mit den Kantonen wichtig ist, bat das EDI mit Schreiben vom 2. März 2016 die EDK um eine Einschätzung zur Rechtslage.

Position der EDK

Die EDK nahm am 23. Juni 2016 zum Schreiben des EDI vom 2. März 2016 Stellung. Sie teilt die im Bericht des Bundesamtes für Kultur BAK vom 17. Februar 2015 an die WBK-S vorgenommene rechtliche Auslegung und Einschätzung, insbesondere:

- dass der Bund gestützt auf Artikel 62 Absatz 4 BV ermächtigt und verpflichtet ist, gesetzgeberisch tätig zu werden, wenn der Bundesgesetzgeber begründet festzustellen vermag, dass die Kantone den verfassungsmässigen Harmonisierungsauftrag nicht erfüllen;
- dass die Kantone mit der Sprachenstrategie 2004 eine gesamtschweizerische Harmonisierungslösung verabschiedet haben, die für die HarmoS-Kantone unmittelbar verbindlich ist und die mittelbar auch für die Nicht-Beitrittskantone den Standard setzt;
- dass die Primarstufe als Bildungsstufe im Sinne von Artikel 62 Absatz 4 BV zu betrachten ist und darum die Gesamtheit der Schülerinnen und Schüler – mit Ausnahmen von Dispensationen oder Lernzielanpassungen in Einzelfällen – die mit den Bildungszielen definierten Grundkompetenzen am Ende der Primarstufe und am Ende der obligatorischen Schule erreichen sollen.

Ob die Bedingungen für den subsidiären Erlass von Bundesvorschriften erfüllt sind, kann allerdings nach Ansicht der EDK nicht abschliessend beurteilt werden, bevor die Ergebnisse der Einführung der sprachregionalen Lehrpläne in den Kantonen bekannt sind. Die EDK bittet darum den Bund, die Frage der Verhältnismässigkeit und der Opportunität eines Handelns des Bundes genau zu prüfen.

1.4 Handlungsbefund auf Stufe Bund

Die Durchführung einer Vernehmlassung zum heutigen Zeitpunkt steht vor dem Hintergrund der dargestellten Entwicklung in einzelnen Kantonen, welche den Unterricht in einer zweiten Landessprache auf der Primarstufe ab dem Schuljahr 2017/2018 in Frage stellt. Die Vernehmlassung dient dazu, verschiedene Lösungsvarianten rechtzeitig zur Diskussion zu stellen. Sollten die Kantone ihre Sprachenstrategie umsetzen und auf abweichende Entscheide dazu verzichten, wäre eine Änderung des Sprachengesetzes nicht notwendig. Die Notwendigkeit staatlichen Handelns leitet sich ab aus der sprachenpolitischen Verantwortung für die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften in der Schweiz einerseits und dem bildungspolitischen Gebot der Harmonisierung im Hinblick auf die Durchlässigkeit des Bildungsraumes andererseits:

⁹ Ip. 13.4025 (Aebischer) «Harmonisierung des Schulwesens»; 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»; F 14.5145 (Keller) «Teilt der Gesamtbundesrat die Äusserungen Alain Bersets zur Sprachenfrage?»; F 14.5146 (Keller) «Bundesrat Alain Berset will die kantonale Bildungshoheit ausschalten»; Ip. 15.3921 (Levrat) «L'enseignement du français à l'école est-il toujours menacé?»; Ip. 15.4190 (Reynard) «Attaques répétées contre l'enseignement du français. Le temps d'agir?»

Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften

Die Besonderheit der Schweiz als mehrsprachiges Land beruht darauf, dass mehrere Sprachen offiziell anerkannt sind. Dies macht die Mehrsprachigkeit zu einem Teil unseres Selbstverständnisses und zu einem Wesensmerkmal unseres Staates. Bereits in der Präambel der Bundesverfassung wird dem Willen Ausdruck verliehen, in gegenseitiger Rücksichtnahme und Achtung ihre Vielfalt in der Einheit leben zu wollen. Die sprachliche Vielfalt ist dabei ein wichtiger Faktor. Die Bundesverfassung bringt dies mit einem umfassenden sprachpolitischen Auftrag an Bund und Kantone klar zum Ausdruck (Art. 70 BV).

Es eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen, für die Erhaltung und Förderung der Mehrsprachigkeit und für die Stärkung der Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften einzutreten. Die Mehrsprachigkeit kann insbesondere durch die Vermittlung der Landessprachen im Sprachunterricht gefördert werden. Kenntnisse in den Landessprachen werden auch in Zukunft einen wesentlichen Faktor für die interkulturelle Verständigung darstellen.

In ihrem Bericht vom 26. Oktober 2000 zur parlamentarischen Initiative Berberat «Unterricht der Amtssprachen des Bundes» (00.425) hielt die WBK-N fest, dass die Bedeutung des Sprachenunterrichts vor dem Hintergrund des Zusammenlebens des Sprachgemeinschaften in der «Willensnation Schweiz» gesehen und beurteilt werden muss: «Sprache ist viel mehr als ein Kommunikationsmittel. Sprache ist und vermittelt Kultur, geistiges Erbe, Emotion, Politik. Sie hat zu tun mit Nachbarschaft und mit Respekt, Respekt der Mehrheit vor den Minderheiten. Sie bildet die Brücke zum Dialog. Aus all diesen Gründen kommt der Sprache eine enorme symbolische Bedeutung zu. [...] Das Erlernen einer Landessprache bedeutet das gleichzeitige Vertrautwerden mit einer anderen Landeskultur und das Erspüren und Erahnen einer anderen Denk- und Betrachtungsweise. Dieser Lernprozess trägt letztlich wesentlich zur «cohésion nationale», zur unsichtbaren Klammer bei, welche unser Land im Innersten zusammenhält.»

Kantonale Sonderlösungen, die zu einer Benachteiligung der zweiten Landessprache führen, wenn beispielsweise auf der Primarstufe nur noch Englisch als Fremdsprache unterrichtet würde, sind aus diesen Gründen sprachpolitisch problematisch und gefährden den Zusammenhalt und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften.

Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz

Die Bildungsverfassung von 2006 verpflichtet den Bund und die Kantone zur Kooperation und Koordination. Sie haben insbesondere für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz zu sorgen (Art. 61a Abs. 1 BV). Damit diese gewährleistet bleiben, sind die Kantone verpflichtet, das Schulwesen zu harmonisieren, unter anderem bezüglich der Ziele der Bildungsstufen und deren Übergänge. Wenn die Kantone auf dem Koordinationsweg sich nicht auf gemeinsame Bildungsziele einigen können, so erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften (Art. 62 Abs. 4 BV).

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 kommen die Kantone dem Koordinationsauftrag nach. 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 Ausscheiden eines Kantons aus der gemeinsam beschlossenen Harmonisierungslösung verstösst gegen den Koordinationsauftrag, denn dieser gilt für alle Kantone.

Mit der Entwicklung von nationalen Bildungszielen hat die EDK eine weitere wichtige Grundlage für die Umsetzung des Verfassungsauftrages geschaffen. Nationale Bildungsziele erleichtern die Mobilität der Bevölkerung und garantieren eine hohe Qualität der Bildung. Sie zeigen auf, welche Ziele die obligatorische Schule am Ende der zweiten, sechsten und neunten Klasse erreichen soll; sie erlauben die Überprüfung des Erreichungsgrades dieser Ziele; und sie bilden somit den Ausgangspunkt für die Qualitätsentwicklung der obligatorischen Schule.

Die Abkehr einzelner Kantone von der gemeinsam beschlossenen Sprachenstrategie und den damit verbundenen Umsetzungsentscheiden (insbesondere den nationalen Bildungszielen) hat Auswirkungen über die schulischen Belange im jeweiligen Kanton hinaus. Sie betreffen die Harmonisierung des Sprachenunterrichts und damit die Mobilität innerhalb des Bildungsraumes Schweiz und in einem weiteren Sinne auch die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften und damit den nationalen Zusammenhalt.

Klare Vorgaben zugunsten der Landessprachen sind notwendig

Ungeachtet der Sprachenstrategie, die sich die Kantone gegeben haben, scheint das Ziel einer sprachregionalen Harmonisierung des Fremdsprachenunterrichts zum heutigen Zeitpunkt konkret gefährdet zu sein. In verschiedenen Kantonen wurde das Sprachenkonzept nicht oder bloss teilweise umgesetzt. In manchen Kantonen sind politische Prozesse im Gang, welche den erreichten Harmonisierungsstand der Kantone in Frage stellen oder wieder rückgängig machen wollen. In einzelnen Kantonen ist die Diskussion so weit fortgeschritten, dass der Unterricht einer zweiten Landessprache in der Primarschule schon ab dem Schuljahr 2017/2018 gestrichen werden könnte. Eine Abkehr einzelner Kantone von der gemeinsam beschlossenen Sprachenstrategie und den dazugehörigen Umsetzungsentscheiden hätte zur Folge, dass die Harmonisierungsziele nicht erreicht werden können. Sie würde auch zu einer Benachteiligung der zweiten Landessprache führen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften und damit den nationalen Zusammenhalt gefährden. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass staats- und verständigungspolitische Gründe harmonisierte Vorgaben im Rahmen des Unterrichts der Landessprachen erfordern. Sollten die Kantone von ihrer eigenen Sprachenstrategie abweichen, müsste der Bundesrat deshalb von der subsidiären Bundeskompetenz nach Art. 62 Abs. 4 BV Gebrauch machen.

Der Föderalismus verpflichtet nicht nur die Eidgenossenschaft gegenüber den Kantonen, sondern auch alle Kantone untereinander sowie gegenüber dem Bund. Ergreift ein Kanton im Sprachenbereich eine Massnahme, die der gemeinsamen Sprachenstrategie der Kantone widerspricht, so zieht er damit alle Kantone und die Eidgenossenschaft in die Verantwortung.

2 Beantragte Neuregelung im Sprachengesetz des Bundes

Der Bundesrat stellt aus den genannten Gründen drei Varianten zur Diskussion.

2.1 Darstellung der Varianten

Die Kompetenz des Bundes im Schulwesen ist sachlich beschränkt und subsidiär: 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.

Sachliche Beschränkung

Beruft sich der Bund auf Artikel 62 Absatz 4 BV, so kann er den Fremdsprachenunterricht in der obligatorischen Schule 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 curriculären Fragen bleiben Sache der Kantone.¹⁰

Subsidiarität

Der Subsidiaritätsgrundsatz als allgemeines Steuerungsprinzip gebietet es, dass eine Bundeslösung so viel wie nötig und so wenig wie möglich in die Kompetenz der Kantone eingreift. Besteht – wie dies heute der Fall ist (vgl. oben Ziff. 1.1.1) – bereits eine inhaltliche Vorstellung der Kantone zur Harmonisierung des Fremdsprachenunterrichts, soll sich eine Vorgabe des Bundes an diesem Konzept orientieren.

Es wäre in diesem Sinne 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.).

- **Variante 1: Wortlaut der parlamentarischen Initiative 14.459**

Art. 15 Abs. 3 Sprachengesetz (nur Satz 3 neu)

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 Unterricht in der zweiten Landessprache beginnt spätestens zwei Jahre vor Ende der Primarschule.

- **Variante 2: Verankerung der HarmoS-Lösung auf Gesetzesstufe:**

Art. 15 Abs. 4 Sprachengesetz (neu)

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 gleichwertige Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache und in Englisch verfügen.

⁴ Die erste Fremdsprache wird spätestens ab dem 3. Schuljahr (HarmoS 5), die zweite Fremdsprache spätestens ab dem 5. Schuljahr (HarmoS 7) unterrichtet. Sofern die Kantone Graubünden und Tessin zusätzlich eine dritte Landessprache obligatorisch unterrichten, können sie bezüglich der Festlegung der Schuljahre von der vorliegenden Bestimmung abweichen.

- **Variante 3: Formelle Sicherung der Stellung der zweiten Landessprache**

Art. 15 Abs. 3 Sprachengesetz (nur Satz 3 neu)

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 Unterricht in der zweiten Landessprache beginnt in der Primarschule und dauert bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit.

2.2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Ingress

Das geltende Sprachengesetz stützt sich auf Artikel 70 BV. Vorliegend von Bedeutung ist Absatz 3: «Bund und Kantone fördern die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften».

¹⁰ Bernhard Ehrenzeller, St. Galler Kommentar zu Art. 62, Zürich / St. Gallen 2014, Rz. 66.

Diese Förderkompetenz 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.¹¹ Deshalb kann daraus auch keine materielle Regelungskompetenz des Bundes in Bezug auf den Fremdsprachenunterricht im obligatorischen Schulbereich abgeleitet werden.¹²

Alle Varianten zur Ergänzung von Artikel 15 Absatz 3 des Sprachengesetzes sind damit zusätzlich auf Artikel 62 Absatz 4 BV abzustellen:

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. 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 insbesondere für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz zu sorgen (Art. 61a Abs. 1 BV).

Im Sinne der Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz enthält Artikel 62 Absatz 4 BV einen klaren, auf bestimmte Schlüsselbereiche bezogenen Auftrag an die Kantone zur Harmonisierung des Schulwesens. Gemäss Artikel 62 Absatz 4 BV müssen die Kantone unter anderem die Ziele der Bildungsstufen für die einzelnen Schulfächer harmonisieren. Erfüllen die Kantone den verfassungsmässigen Harmonisierungsauftrag nicht, so ist der Bund nicht bloss ermächtigt, sondern verpflichtet, an Stelle der Kantone aktiv zu werden.¹³ Er verfügt somit über eine subsidiäre Kompetenz im Schulwesen für den Fall, dass die Kantone den verfassungsrechtlichen Harmonisierungsauftrag nicht erfüllen.

Bezogen auf den Sprachenunterricht haben die Kantone mit der Sprachenstrategie 2004 eine gesamtschweizerische Harmonisierungslösung verabschiedet, die später Eingang in das HarmoS-Konkordat gefunden hat (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. Ein einzelner Kanton kann somit de facto weder für sich allein den Harmonisierungsgrad bestimmen noch kann er sich aus der Harmonisierungspflicht befreien. Entscheidet sich ein Kanton zum Ausscheren aus der gemeinsam beschlossenen Harmonisierungslösung, so hat dies zur Konsequenz, dass der Harmonisierungsauftrag nicht mehr erfüllt werden kann und die verfassungsmässige subsidiäre Handlungskompetenz des Bundes aktiviert wird.¹⁴

Unter Ziffer 1.1.2 wurde die Situation in den Kantonen in Bezug auf die Umsetzung des Harmonisierungsstandes gemäss HarmoS-Konkordat dargestellt. Die Kantone haben bedeutende strukturelle und materielle Fortschritte in der Harmonisierung des Schulwesens gemacht. Der Bereich des Fremdsprachenunterrichts bildet allerdings eine Ausnahme, wie der Bilanz-Bericht der EDK aufzeigt. Zwar wird die Sprachenstrategie 2004 bzw. die HarmoS-Lösung von 2007 aktuell in 23 Kantonen umgesetzt. Die laufenden Diskussionen in verschiedenen Kantonen (namentlich Basel-Landschaft, Graubünden, Luzern, St. Gallen und Zürich) und bereits getroffene und kurz vor der Umsetzung stehende Entscheide in anderen Kantonen (namentlich Thurgau und Glarus) lassen eine De-Harmonisierung befürchten.

Sollten sich diese Entwicklungen nach Durchführung der Vernehmlassung bestätigen oder weiter verfestigen und Entscheide fallen, die den Unterricht einer zweiten Landessprache auf der Primarstufe bereits ab dem Schuljahr 2017/2018 streichen, wäre der Bundesrat nach Artikel 62 Absatz 4 BV zum Einschreiten nicht nur ermächtigt, sondern verpflichtet. Aus dieser Handlungspflicht folgt auch, dass der Bund – im Falle des Scheiterns der Harmonisierung durch die Kantone – kein Beurteilungsspielraum zur Verhältnismässigkeit einer Intervention hat. Die Frage der Verhältnismässigkeit hat der Verfassungsgeber in Artikel 62 Absatz 4 durch Festlegung der Handlungspflicht bereits mitentschieden. Er war sich bewusst, dass in der wichtigen Frage der Bildungsharmonisierung auch das Abweichen eines einzelnen, allenfalls bevölkerungsmässig nur kleinen Kantons die föderale Bildungslandschaft und die gemeinsame Verantwortung von Bund und Kantonen für den Bildungsraum Schweiz in Frage stellt. In Bezug auf die für das Schweizer Selbstverständnis und den gesellschaftlichen Zusammenhalt fundamentale Frage des Fremdsprachenunterrichts sind die Auswirkungen des Abweichens auch nur eines Kantons von den Harmonisierungsbestrebungen besonders bedeutsam.

Artikel 62 Absatz 4 BV stellt die verfassungsmässige Handlungsgrundlage für die beantragte Änderung von Artikel 15 Absatz 3 des Sprachengesetzes dar und wird als erweiterte Verfassungsgrundlage in den Ingress des Sprachengesetzes aufgenommen.

Variante 1

Variante 1 orientiert sich an der HarmoS-Lösung (Variante 2). Sie legt den spätesten Zeitpunkt des Unterrichts in der zweiten Landessprache genau fest (5. Primarschuljahr) und lässt den Kantonen diesbezüglich nur den Entscheid über einen allfälligen früheren Beginn (3. Primarschuljahr). Allerdings ist die Regelung auf die Primarstufe beschränkt und berücksichtigt die Sekundarstufe I nicht. Variante 1 steht deshalb nicht im Einklang mit der Sprachenstrategie der Kantone. Auch lässt sie die besondere sprachliche Situation in den Kantonen Graubünden und Tessin ausser Acht.

Variante 2

Variante 2 überführt die HarmoS-Lösung respektive die Sprachenstrategie 2004 der Kantone in Bundesrecht. Variante 2 basiert damit auf der von den Kantonen selber beschlossenen Harmonisierungslösung. Sie definiert wie Variante 1 den spätesten möglichen Zeitpunkt des Unterrichts in der zweiten Landessprache sowie einer weiteren Fremdsprache (Englisch). Im Weiteren hält Variante 2 explizit fest, dass in beiden Fremdsprachen am Ende der obligatorischen Schulzeit «gleichwertige» Kompetenzen zu erreichen sind.

¹¹ Regula Kägi-Diener, St. Galler Kommentar zu Art. 70 BV, Zürich / St. Gallen 2014, Rz. 37 ff., 42.

¹² Bernhard Ehrenzeller, Stellungnahme vom 25. Juni 2007 zum Beschluss des Nationalrates vom 21. Juni 2007 betreffend Landessprache als erste Fremdsprache, S. 2.

¹³ Bernhard Ehrenzeller, St. Galler Kommentar zu Art. 62, Zürich / St. Gallen 2014, Rz. 59.

¹⁴ Gemäss Bernhard Waldmann, *Besteht eine Bundeskompetenz zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts?*, in: Newsletter des Instituts für Föderalismus 1/2015, S. 7, statuiert Art. 62 Abs. 4 für die Kantone keine Rechtspflicht, sondern nur eine Obliegenheit zur Harmonisierung. Wie es sich damit verhält, kann hier offen bleiben. Unbestritten ist, dass die Bundesverfassung den Bund verpflichtet, bei einer Entharmonisierung einzuschreiten und die Harmonisierung durch Bundesvorgaben sicherzustellen.

Damit ist implizit festgehalten, dass der Unterricht in beiden Fremdsprachen bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit dauert. Im Gegensatz zum HarmoS-Konkordat findet sich folgender Satz nicht im Gesetzesvorschlag: „Die Reihenfolge der unterrichteten Fremdsprachen wird regional koordiniert.“ Für eine solche Verpflichtung der Kantone für eine regionale Koordination besteht keine verfassungsrechtliche Grundlage. Für den Bundesrat ist aber die regionale Koordination der Reihenfolge der unterrichteten Sprache von grosser Bedeutung. Er geht deshalb davon aus, dass die Kantone auch bei der Umsetzung dieser Variante an ihrem diesbezüglichen Kompromiss festhalten würden.

Variante 3

Bei Variante 3 bleiben die Sätze 1 und 2 des geltenden Artikels 15 Absatz 3 des Sprachengesetzes unverändert. Satz 1 hält in der geltenden Fassung fest, dass «die Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit über Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache verfügen» müssen. In Bezug auf das konkret zu erreichende Kompetenzniveau macht Artikel 15 Absatz 3 Satz 1 des Sprachengesetzes keine explizite Aussage. Es ist in der Doktrin umstritten, ob der Gesetzgeber damit in Bezug auf das Kompetenzniveau eine Differenz zu Artikel 4 Absatz 1 des HarmoS-Konkordats schaffen wollte, der das Erreichen «gleichwertiger» Kompetenzniveaus am Ende der obligatorischen Schulzeit verlangt.¹⁵ Auch wenn Variante 3 in Bezug auf die Sätze 1 und 2 von Artikel 15 Absatz 3 des Sprachengesetzes keine Änderung vornimmt, geht der Bundesrat davon aus, dass bei Variante 3 – wie auch bei Variante 2 – am Ende der Primarstufe sowie am Ende der obligatorischen Schulzeit in Bezug auf beide Fremdsprachen gleichwertige Kompetenzniveaus zu erreichen sind.

Im Unterschied zu Variante 2 ist es den Kantonen bei Variante 3 jedoch freigestellt, mit der zweiten Landessprache erst im letzten Jahr der Primarstufe zu beginnen. Der Lernrückstand ist in diesem Fall durch geeignete Massnahmen auszugleichen. Dies stellt eine Flexibilisierung gegenüber Artikel 4 Absatz 1 des HarmoS-Konkordats (Variante 2) dar. Im Unterschied zur Variante 2 äussert sich Variante 3 auch nicht zum Beginn des Unterrichts in der «weiteren Fremdsprache». Es wäre nach Variante 3 somit möglich, mit dem Unterricht in Englisch erst auf der Sekundarstufe I zu beginnen.

2.3 Bewertung der vorgeschlagenen Lösungen

Bewertung der Variante 1

Variante 1 definiert den spätesten Zeitpunkt der Einführung der zweiten Landessprache, äussert sich aber nicht zum Englischen. Auch die Dauer des Unterrichts in den beiden Fremdsprachen ist nicht abschliessend festgelegt. Variante 1 ist der HarmoS-Lösung (Variante 2) sehr ähnlich. Allerdings ist die Regelung auf die Primarstufe beschränkt und berücksichtigt die Sekundarstufe I nicht, was nicht der Sprachenstrategie der Kantone entspricht. Auch lässt sie die besondere sprachliche Situation in den Kantonen Graubünden und Tessin ausser Acht.

Bewertung der Variante 2

Variante 2 basiert auf dem Wortlaut des HarmoS-Konkordats (Art. 4 Abs. 1 und 3). Sie definiert den spätesten Zeitpunkt der Einführung der zweiten Landessprache und des Englischen, äussert sich aber nicht zur Reihenfolge. Auch die Dauer des Unterrichts in den beiden Fremdsprachen ist nicht abschliessend festgelegt, hingegen müssen gleichwertige Kompetenzniveaus erreicht werden. Sonderlösungen für die Kantone Tessin und Graubünden sind möglich.

Variante 2 schreibt die HarmoS-Lösung auf Gesetzesstufe fest und hat somit grundsätzlich keine Auswirkungen auf diejenigen Kantone, welche bereits dem HarmoS-Konkordat beigetreten sind bzw. dessen Vorgaben berücksichtigen. Sie regelt nicht nur den Unterricht in der zweiten Landessprache, sondern auch des Englischen. Die Harmonisierungswirkung ist insgesamt grösser als bei Variante 3. Allerdings macht Variante 2 den Kantonen auch präzisere Vorgaben in Bezug auf die Ausgestaltung des Fremdsprachenunterrichts als Variante 3.

Bewertung der Variante 3

Variante 3 sichert formell die Stellung der zweiten Landessprache ab Primarstufe bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit. Sie lehnt sich weitgehend an die HarmoS-Lösung an, allerdings ohne ein bestimmtes Schuljahr für den spätestmöglichen Beginn des jeweiligen Fremdsprachenunterrichts festzulegen. Sonderlösungen für die Kantone Tessin und Graubünden sind möglich.

Variante 3 greift am wenigsten stark in die Kompetenz der Kantone ein und beschränkt sich sachlich auf die Sicherstellung des Übergangs zwischen den Bildungsstufen. Die Kantone bleiben bei Variante 3 insbesondere auch frei, den Unterricht in der zweiten Landessprache bereits im 5. Schuljahr oder erst im 6. Schuljahr zu beginnen. Kantone, die erst in der 6. Primarklasse mit dem Unterricht in der zweiten Landessprache beginnen, müssen dies aber mit einer erhöhten Stundendotation machen. Variante 3 belässt den Kantonen damit mehr Handlungsspielraum als Variante 2, erreicht dadurch aber auch eine geringere Harmonisierungswirkung.

Alle drei Varianten stehen im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip und der Bundeskompetenz nach Artikel 62 Absatz 2 BV. Sie haben gegenüber der heutigen gesetzlichen Regelung in Artikel 15 SpG den Vorzug, dass sie die Unklarheiten bezüglich des Stellenwerts der zweiten Landessprache im Sprachunterricht der obligatorischen Schule ausräumen. Sie tragen damit dem Harmonisierungsgebot nach Artikel 62 BV und dem sprachpolitischen Auftrag nach Artikel 70 BV gleichermassen Rechnung. Damit tragen sie auch zur Klärung der Rechtslage im Zusammenhang mit der Einführung des Lehrplans 21 bei.

Weil Variante 3 am wenigsten stark in die Kompetenz der Kantone eingreift und formell die Stellung der zweiten Landessprache ab Primarstufe bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit sichert, gibt der Bundesrat dieser unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität besten Lösung den Vorzug.

¹⁵ Vgl. zum Stand der Diskussion in der Lehre das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden betreffend der kantonalen Volksinitiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule» (dort Ziff. 11a bis 11f).

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Eine Änderung des Sprachengesetzes hat keine finanziellen, personellen oder organisatorischen Auswirkungen auf den Bund.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Eine Änderung des Sprachengesetzes hat unmittelbare Auswirkungen auf das Schulwesen der Kantone. Auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung der Änderung werden sich alle Kantone an die Vorgaben des revidierten Sprachengesetzes halten müssen.

Die Umsetzung der neuen Bestimmungen braucht in einigen Kantonen eine gewisse Vorlaufzeit. Der Bundesrat erwartet dabei eine Umsetzung im Rahmen der Einführung des Lehrplans 21 oder spätestens per 1. August 2018.

Die Vorlage hat im Übrigen keine direkten finanziellen Auswirkungen auf diejenigen Kantone, welche bereits dem HarmoS-Konkordat beigetreten sind bzw. dessen Vorgaben berücksichtigen. Eine Änderung führt insbesondere nicht zu einer Erhöhung der Lektionenzahl in den Kantonen. Allenfalls ist die Verteilung der Gesamtlektionenzahl auf die verschiedenen Unterrichtsfächer durch die revidierten bundesrechtlichen Vorgaben im Sprachengesetz neu auszugestalten.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Der Binnenmarkt hat für die Schweiz nach wie vor einen hohen Stellenwert. So erzielen insbesondere viele KMU einen beträchtlichen Teil ihres Umsatzes durch den Verkauf von Gütern und Dienstleistungen im Inland. Kulturelle Kenntnisse aller Regionen der Schweiz und die Beherrschung der Landessprachen stellen dabei unabdingbare Voraussetzungen für eine erfolgreiche Positionierung im Inlandmarkt dar. Dem Englischen kommt in der globalisierten Weltwirtschaft als allgemeine Verkehrssprache («lingua franca») zweifellos ein hoher Stellenwert zu. In der Öffentlichkeit wird aber häufig unterschätzt, dass auch die Landessprachen in den Schweizer Unternehmen sehr häufig verwendet werden. Eindrückliche Erkenntnisse dazu liefert eine Untersuchung der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), die auf einer Umfrage bei 2 176 Betrieben beruht.¹⁶ Die Studie zeigt auf, dass in der Deutschschweiz Französisch noch vor Englisch die grösste mündliche Verwendungshäufigkeit findet; umgekehrt kommuniziert jede zweite in der französischen Schweiz ansässige Firma mindestens einmal wöchentlich mündlich auf Deutsch und in fast 70% der Firmen in der italienischen Schweiz wird regelmässig Deutsch gesprochen.¹⁷ In Bezug auf die schriftliche Verwendung der Fremdsprachen in den Unternehmen weisen die Landessprachen ebenfalls eine sehr hohe Verbreitung auf – wenn auch diesbezüglich Englisch etwas häufiger als die Landessprachen gebraucht werden. Eine Studie der Universität Genf im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 56 hat im Übrigen erstmals den volkswirtschaftlichen Wert der Mehrsprachigkeit in Schweiz quantifiziert und schätzt diesen auf 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.¹⁸

Angesichts der soeben erwähnten wichtigen Rolle der Landessprachen für die Schweizer Unternehmen erstaunt es nicht, dass massgebende Wirtschaftsverbände wie der Schweizerische Gewerbeverband (SGV) oder der Verband der exportorientierten Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie (Swissmem) fordern, dass in der Schule als erste Fremdsprache eine Landessprache unterrichtet wird.¹⁹ Alle Variantenvorschläge des Bundesrates gehen weniger weit als dies von SGV und Swissmem gefordert wird. Gemäss Vernehmlassungsvorlage können die Kantone nach wie vor selber bestimmen, ob sie eine Landessprache oder eine andere Sprache als erste Fremdsprache unterrichten wollen.

3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Eine Änderung des Sprachengesetzes trägt zur gegenseitigen Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften bei und leistet so einen wichtigen – wenn auch nicht den einzigen – Beitrag zum nationalen Zusammenhalt. Sie erleichtert im Weiteren durch harmonisierte Regeln zum Fremdsprachenunterricht die Mobilität im Bildungsraum Schweiz. Für Einzelheiten wird verwiesen auf Ziffer 1.4.

3.5 Andere Auswirkungen

Eine Änderung des Sprachengesetzes hat keine Auswirkungen auf andere Sektoren (Aussenpolitik, Umwelt, Raumplanung usw.).

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 27. Januar 2016²⁰ zur Legislaturplanung 2015–2019 und im Entwurf des Bundesbeschlusses über die Legislaturplanung 2015–2019²¹ nicht angekündigt. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Legislaturplanung stand die Notwendigkeit einer Änderung des Sprachengesetzes noch nicht fest.

¹⁶ Fachhochschule Nordwestschweiz – Hochschule für Wirtschaft, Fremdsprachen in Schweizer Betrieben, Olten 2005.

¹⁷ Fachhochschule Nordwestschweiz, a. a. O., S. 20, Abbildung 7.

¹⁸ François Grin / Claudio Sfreddo / François Vaillancourt, Langues étrangères dans l'activité professionnelle, Genf 2009, S. 8.

¹⁹ So der Direktor des SGV und der Sprecher von Swissmem in der Aargauer Zeitung vom 8. September 2014.

²⁰ BBl 2016 1105

²¹ BBl 2016 1233

4.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates

In der Botschaft vom 28. November 2014 zur Förderung der Kultur in den Jahren 2016–2020 (Kulturbotschaft) hat der Bundesrat die Förderpolitik im Kulturbereich in den nächsten Jahren auf drei Handlungsachsen ausgerichtet. Eine der drei Handlungsachsen zielt auf die Verbesserung des «gesellschaftlichen Zusammenhalts» und ist mit verschiedenen Massnahmen verbunden. Zu den Massnahmen zählen unter anderem die Stärkung des Stellenwerts der italienischen Sprache ausserhalb der italienischen Schweiz sowie Weiterentwicklung des schulischen Austauschs zwischen den Sprachregionen. Eine Änderung des Sprachengesetzes stellt eine weitere Massnahme zur Verbesserung des gesellschaftlichen Zusammenhalts zwischen den Landesteilen der Schweiz dar und bettet sich in die Stossrichtung der Kulturbotschaft ein.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Eine Änderung des Sprachengesetzes liegt nach Artikel 163 Absatz 1 BV in der Zuständigkeit der Bundesversammlung. Sie stützt sich auf Artikel 62 Absatz 4 BV.

5.2 Erlassform

Die Vorlage umfasst eine Änderung eines bestehenden Bundesgesetzes.

5.3 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips

Die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips wurde vorliegend mit Sorgfalt beachtet. Eine Änderung des Sprachengesetzes lässt den Kantonen je nach Variante einen mehr oder minder grossen Handlungsspielraum in der Umsetzung (vgl. Ziff. 2.2).