



EDK | CDIP | CDPE | CDEP |

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
Conferenza svizra dals directurs chantunals da l'educaziun publica

Bern, 23. Juni 2016
231.6-1/Ma

An das
Eidgenössische Departement des Innern
Herrn Bundesrat Alain Berset
Inselgasse 1
3003 Bern

Fremdsprachenunterricht in der obligatorischen Schulzeit

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir bedanken uns für Ihr Schreiben vom 2. März 2016 betreffend das unmittelbar weitere Vorgehen hinsichtlich der Harmonisierung des Fremdsprachenunterrichts während der obligatorischen Schulzeit. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) hat sich in der Frage eines harmonisierten Sprachenunterrichts im März 2004 auf eine nationale Lösung geeinigt und die Kantone haben diese unter Aufwendung beachtlicher Mittel heute mehrheitlich umgesetzt. Die EDK hat ihre Sprachenstrategie im Oktober 2014 bestätigt und hält an dieser fest.

Die EDK ruft gleichzeitig in Erinnerung, dass die Kantone ihre Zuständigkeit für die obligatorische Schule mit Umsicht und grosser Sorgfalt wahrnehmen. Die Kantone haben auch gezeigt, dass sie willens und in der Lage sind, den Harmonisierungsauftrag der Bundesverfassung zu erfüllen und dabei auch den Sprachenunterricht in harmonisierter Weise zu regeln; wir verweisen diesbezüglich auf den umfassenden Bilanzbericht, den wir Ihnen vor Jahresfrist haben zukommen lassen. Alle Kantone sind ausnahmslos bestrebt, im Unterricht der Landessprachen eine hohe Qualität zu erreichen und setzen ihre grossen Investitionen in dieser Richtung fort. Die EDK erneuert daher ihre Überzeugung, dass die Harmonisierungen im Bildungssystem auf dem Weg der interkantonalen Koordination anzustreben sind, wie ihn auch die Bundesverfassung unmissverständlich priorisiert. Dieser Weg braucht erfahrungsgemäss Geduld und gegenseitige Rücksichtnahme. Die vorerwähnte Bilanz über den in wenigen Jahren erreichten Stand in der verfassungsmässigen Harmonisierung von Dauer und Zielen der Bildungsstufen zeigt, dass der Koordinationsweg in unserem mehrsprachigen und föderalistischen Land nach wie vor gute Ergebnisse zeitigt. Daher plädiert die EDK in den laufenden Diskussionen denn auch für Sachlichkeit und Gelassenheit.

Sie unterbreiten uns zwei Fragen zur Rechtslage, zu denen wir in der Folge gern Stellung nehmen. Da das bundesrätliche Schreiben – bereits im Vorfeld – immer wieder als „Vorvernehmlassung“ bezeichnet worden ist (z.B. in der Antwort auf die Interpellation Reynard) ist es uns ein Anliegen festzuhalten, dass das mit diesem Schreiben verbundene Vorgehen nach dem Verständnis der EDK weder eine Vernehmlassung noch eine Vorvernehmlassung darstellt. Das vorliegende Schreiben ist dementsprechend denn auch keine Vernehmlassungsantwort.

Generalsekretariat | Secrétariat général

Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, CH-3000 Bern 7 | T: +41 (0)31 309 51 11, F: +41 (0)31 309 51 50, www.edk.ch, edk@edk.ch

IDES Informationszentrum | Centre d'information | T: +41 (0)31 309 51 00, F: +41 (0)31 309 51 10, ides@edk.ch

Die EDK nimmt zu Ihrem Schreiben in rechtlicher Hinsicht einstweilen wie folgt Stellung:

1. Rechtliche Kernfragen: Teilt die EDK die Beurteilung der rechtlichen Kernfragen, wie sie im Bericht des Bundesamtes für Kultur zuhanden der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates (WBK-S) vom 17. Februar 2015 (aktualisiert per 29. Februar 2016) dargestellt sind?

Die EDK teilt die im aktualisierten Bericht des Bundesamtes für Kultur BAK vom 17. Februar 2015 vorgenommene rechtliche Auslegung und Einschätzung. Insbesondere

- a. dass der Bund gestützt auf Art. 62 Abs. 4 BV ermächtigt und verpflichtet ist, gesetzgeberisch tätig zu werden, wenn der Bundesgesetzgeber begründet feststellen vermag, dass die Kantone den verfassungsmässigen Harmonisierungsauftrag nicht erfüllen;
- b. dass die Kantone mit der Sprachenstrategie 2004 eine gesamtschweizerische Harmonisierungslösung verabschiedet haben, die in Art. 4 HarmoS-Konkordat Eingang gefunden hat, für alle Beitrittskantone verbindlich ist und mittelbar auch für die Nicht-Beitrittskantone Wirkung zeigt: Kantone, die dem HarmoS-Konkordat nicht beigetreten sind, kommen der verfassungsmässigen Harmonisierungspflicht dadurch nach, dass sie die kantonale Regelung am gemeinsam erarbeiteten Harmonisierungsstand ausrichten;
- c. bezüglich der Definition der Primarstufe als Bildungsstufe im Sinne von Art. 62 Abs. 4 BV kommt man unter verschiedenen Methoden der rechtlichen Interpretation der massgebenden Bestimmungen zum gleichen Ergebnis wie das BAK: die grammatikalische Auslegung (Wortlaut) von Art. 62 Abs. 4 BV und Art. 6 der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juni 2007, die historische Auslegung (Materialien über die Erarbeitung, die Behandlung und den Beschluss in den EDK-Organen, Entwicklung des HarmoS-Konkordats) und die Auslegung nach Sinn und Zweck der Norm (Durchlässigkeit innerhalb des Systems und Mobilität im Land) lassen keinen anderen Schluss zu;
- d. bezüglich des Zeitpunkts der Erreichung der Bildungsziele: die Gesamtheit der Schülerinnen und Schüler – mit Ausnahme von Dispensationen im Einzelfall oder Lernzielanpassung im Einzelfall – soll die mit den Bildungszielen definierten Grundkompetenzen bis am Ende der Primarstufe und dann am Ende der obligatorischen Schule, also bis am Ende der beiden Schulstufen (Primarstufe / Sekundarstufe), erreichen.

Unseres Erachtens ist allerdings die Frage der **Verhältnismässigkeit** eines bundesrechtlichen Handelns im Bericht des Bundesamtes für Kultur (BAK) nicht geklärt. Zur rechtlichen Beurteilung gehört aber auch die Beurteilung der Frage, ob die Bedingungen für den subsidiären Erlass von Bundesvorschriften erfüllt sind. Wir bezweifeln, dass dies abschliessend beurteilt werden kann, bevor die Ergebnisse der Einführung der sprachregionalen Lehrpläne in den Kantonen bekannt sind. Wir bitten daher den Bund, die Frage der Verhältnismässigkeit sorgfältig zu klären. Sodann ist auch die Opportunität des Bundeshandelns zu prüfen, da unseres Erachtens eine Bundesintervention in der Sprachenfrage auch erhebliche Risiken birgt, namentlich könnte eine diesbezügliche Volksabstimmung zu einer nationalen Zerreissprobe werden.

2. *Rechtliche Beurteilung der Vorschläge zur Änderung von Art. 15 Sprachengesetz: Wie beurteilt die EDK die verschiedenen Vorschläge, die für den Fall einer Revision der bundesgesetzlichen Grundlagen (Art. 15 des Sprachengesetzes) bereits vorliegen, namentlich die parlamentarische Initiative 14.459 bzw. den Vorschlag des Bundesamtes für Kultur im erwähnten Bericht zuhanden der WBK-S?*

Die EDK teilt die Beurteilungen des BAK zu den bereits vorliegenden Revisionsvorschlägen:

a. *Parlamentarische Initiative 14.459*

Die Ergänzung des geltenden Art. 15 Abs. 2 des Sprachengesetzes gemäss der parlamentarischen Initiative 14.459 „*Der Unterricht in einer zweiten Landessprache beginnt spätestens zwei Jahre vor Ende der Primarschule*“ liegt innerhalb der sachlichen Harmonisierungspflicht der Kantone und orientiert sich an Art. 4 HarmoS-Konkordat. Indem die Bestimmung bestimmte Schuljahre konkret festlegt, greift sie aber in die kurrikuläre Umsetzungskompetenz der Kantone ein und verletzt damit den Grundsatz der sachlichen Beschränkung der Regelungskompetenz des Bundes im Rahmen von Art. 62 Abs. 4 BV.

b. *Alternativer Vorschlag im Bericht des BAK „Harmonisierung des Sprachenunterrichts“ zuhanden der WBK-S*

Die Ergänzung des geltenden Art. 15 Abs. 2 des Sprachengesetzes gemäss Vorschlag des BAK „*In der zweiten Landessprache beginnt der Unterricht auf der Primarschulstufe und dauert bis zum Ende der Sekundarstufe I*“ orientiert sich im Sinne des Subsidiaritätsprinzips an der von den Kantonen gewählten Lösung im Sinne von Art. 4 HarmoS-Konkordat. Da die Bestimmung weder die Einstiegsfremdsprache, die Reihenfolge oder ein bestimmtes Schuljahr festlegt, wird die Handlungsfreiheit der Kantone gewahrt. Der Vorschlag hält sich bezüglich der Regelungskompetenz des Bundes sowohl an das Subsidiaritätsprinzip wie auch an den Grundsatz der sachlichen Beschränkung. Für die Kantone mit einer besonderen sprachlichen Situation (Kantone Tessin und Graubünden) wäre allerdings eine Ausnahmeregelung im Sinne von Artikel 4 des HarmoS-Konkordat vorzusehen („*Sofern die Kantone Graubünden und Tessin zusätzlich eine dritte Landessprache obligatorisch unterrichten, können sie bezüglich der Festlegung der Schuljahre von der vorliegenden Bestimmung abweichen.*“)

Wir wissen es zu schätzen, dass das Mitwirkungsrecht der Kantone in diesen Fragen sehr ernst genommen wird. Für den Einbezug in diese Abklärungen danken wir Ihnen, geschätzter Herr Bundesrat, und hoffen, dass den in diesem Brief aufgeworfenen Fragen Rechnung getragen wird.

Freundliche Grüsse

**Schweizerische Konferenz
der kantonalen Erziehungsdirektoren**



Christoph Eymann
Präsident



Hans Ambühl
Generalsekretär

Kopie:

- Konferenzmitglieder



EDK / CDIP

03. MRZ. 2016

CH-3003 Bern
EDI

Schweizerische Konferenz der kantonalen
Erziehungsdirektoren (EDK)
Herrn Regierungsrat Christoph Eymann, Präsident
Herrn Hans Ambühl, Generalsekretär
Haus der Kantone
Speichergasse 6, Postfach
CH-3000 Bern 7

Bern, 2. März 2016

Fremdsprachenunterricht in der obligatorischen Schulzeit

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrter Herr Generalsekretär

In den vergangenen Monaten hat der Bundesrat im Rahmen der Beantwortung von parlamentarischen Vorstössen wiederholt zur Situation des Sprachenunterrichts in der obligatorischen Schulzeit Stellung nehmen müssen. Anlässlich der Plenarversammlung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) am 31. Oktober 2014 hatte ich die Gelegenheit, die Position des Bundesrates vorzustellen und mit den Kantonen zu diskutieren. Seither pflege ich einen regelmässigen Austausch mit dem Präsidenten der EDK zu dieser Frage.

Der Bundesrat setzt sich für die Förderung und Stärkung der Mehrsprachigkeit und der Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften ein. Er hat immer wieder betont, dass er dem Sprachunterricht in der obligatorischen Schulzeit eine grosse Bedeutung zumisst. Er setzt sich dafür ein, dass auf der Primarstufe und bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit eine zweite Landessprache unterrichtet wird. Er ermutigt und bestärkt die Kantone, sich für eine im Sinne des Verfassungsauftrags harmonisierte Lösung und auf der Basis der Sprachenstrategie von 2004 einzusetzen.

Der Bundesrat ist bereit, im Rahmen seiner Zuständigkeiten zu handeln, falls die Kantone diesbezüglich keine koordinierte Lösung erreichen. Der Bericht des Bundesamtes für Kultur zuhanden der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates vom 17. Februar 2015 (aktualisiert per 29. Februar 2016; vgl. Beilage) erläutert detailliert die verfassungsrechtlichen Grundlagen, Voraussetzungen und Grenzen für das gesetzgeberische Handeln des Bundes.

In ihrer Stellungnahme vom 31. Oktober 2014 zum Sprachunterricht hat die EDK ihre Sprachenstrategie von 2004 bestätigt (Unterricht einer zweiten Landessprache spätestens ab dem 3. bzw. 5. Schuljahr [HarmoS 5 bzw. 7]).

In ihrem Beschluss vom 18. Juni 2015 hat die EDK die Kantone eingeladen, die Harmonisierung der obligatorischen Schule weiter zu beachten, sich – wo noch erforderlich – ihr anzuschliessen und sie im Sinne des Bilanz-Berichts 2015 über die Harmonisierung der Eckwerte gemäss Artikel 62 Absatz 4 BV für den Bereich der obligatorischen Schule weiterzuentwickeln.

Angesichts der jüngsten Entscheide und Entwicklungen in verschiedenen deutschschweizer Kantonen – namentlich in den Kantonen Thurgau, Glarus und Luzern – scheint das Ziel einer sprachregionalen Harmonisierung des Fremdsprachenunterrichts konkret gefährdet zu sein. Aus Sicht des Eidgenössischen Departements des Innern verdichten sich die Anzeichen, dass der Moment für ein gesetzgeberisches Handeln des Bundes näher gerückt ist.

Ich habe dem Bundesamt für Kultur (BAK) den Auftrag gegeben, eine Vernehmlassungsvorlage zur Revision des Sprachengesetzes (Art. 15 SpG) vorzubereiten. Das Ziel der Revision besteht in einer Regelung, die einerseits den Landessprachen den ihnen gebührenden Platz im Sprachenunterricht zuweist (d. h. obligatorisch bereits in der Primarschule und auf der gesamten Sekundarstufe I) und andererseits den kantonalen Kompetenzen in Unterrichtsfragen sowie den sprachregionalen Unterschieden Rechnung trägt.

Wie mehrfach betont, ist mir eine enge Zusammenarbeit mit den Kantonen wichtig. Deshalb möchte ich zur Vorbereitung der nächsten Schritte die EDK bitten, zu folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

- Teilt die EDK die Beurteilung der rechtlichen Kernfragen, wie sie im Bericht des Bundesamtes für Kultur zuhanden der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates (WBK-S) vom 17. Februar 2015 (aktualisiert per 29. Februar 2016) dargestellt sind?
- Wie beurteilt die EDK die verschiedenen Vorschläge, die für den Fall einer Revision der bundesgesetzlichen Grundlagen (Art. 15 des Sprachengesetzes) bereits vorliegen, namentlich die parlamentarische Initiative 14.459 bzw. den Vorschlag des Bundesamtes für Kultur im erwähnten Bericht zuhanden der WBK-S?

Ich bedanke mich im Voraus für eine Antwort bis zum 27. Juni 2016. Falls ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren eingeleitet wird, werden die Kantone im Rahmen der Vernehmlassung die Gelegenheit für eine Stellungnahme haben.

Mit besten Grüßen



Alain Berset
Bundesrat

Beilage:

Bericht des Bundesamtes für Kultur zuhanden der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates vom 17. Februar 2015 (aktualisiert per 29. Februar 2016)