



Fremdsprachenunterricht: Würdigung der Vorschläge des Bundesrats für eine Änderung des Sprachengesetzes

BERNHARD WALDMANN*
Prof. Dr.iur. | Rechtsanwalt

EVA MARIA BELSER**
Prof. Dr.iur.

ANDREAS STÖCKLI***
Prof. Dr.iur. | Rechtsanwalt

Bestrebungen in einzelnen Kantonen, den Unterricht in der zweiten Landessprache auf die Sekundarstufe zu verschieben, haben den Bundesrat veranlasst, eine Regelung im Sprachengesetz vorzubereiten, welche die Kantone verpflichten soll, eine zweite Landessprache auf Primarstufe zu unterrichten. Für die Vernehmlassung hat der Bundesrat zwei Vorschläge vorgelegt. Der folgende Beitrag unterzieht diese Vorschläge einer kritischen Würdigung.

Les initiatives prises dans certains cantons visant à reporter l'enseignement de la deuxième langue nationale au niveau secondaire ont incité le Conseil fédéral à élaborer une disposition dans la loi sur les langues qui obligerait les cantons à enseigner une deuxième langue nationale au niveau primaire. Le Conseil fédéral a présenté deux propositions dans le cadre de la consultation. L'article suivant procède à une analyse critique de ces propositions.

I tentativi di alcuni Cantoni di rinviare l'insegnamento della seconda lingua nazionale al livello secondario hanno indotto il Consiglio federale a elaborare una disposizione nella legge sulle lingue che obblighi i Cantoni a insegnare una seconda lingua nazionale a livello primario. Ai fini della consultazione, il Consiglio federale ha presentato due proposte. Il seguente articolo sottopone tali proposte a una valutazione critica.



UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

-
- * Ordinarius am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht III an der Universität Freiburg i.Ue. und Co-Direktor des Instituts für Föderalismus (IFF).
** Ordinaria am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht I an der Universität Freiburg i.Ue. und Co-Direktorin des Instituts für Föderalismus (IFF).
*** Ordinarius am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht II an der Universität Freiburg i.Ue. und Mitglied der Direktion des Instituts für Föderalismus (IFF).

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung.....	3
II. Die Vernehmlassungsvorlage.....	3
1. Variante 1.....	3
2. Variante 2.....	4
III. Stellungnahme.....	4
1. Vorbemerkung zur Tragweite der Bundeskompetenz von Art. 62 Abs. 4 BV.....	4
a. Im Allgemeinen	4
b. Fremdsprachenunterricht im Besonderen	6
2. Zum Ingress.....	11
3. Zu den vorgeschlagenen Varianten	12
a. Variante 1.....	12
b. Variante 2.....	13
4. Fazit.....	13

I. Einleitung

Am 12. Juni 2026 hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) im Auftrag des Bundesrats das Vernehmlassungsverfahren für eine Änderung des Sprachengesetzes (SpG¹) eröffnet ([Vernehmlassung 2026/55](#)). Die Vernehmlassung dauerte bis zum 5. Oktober 2026. Gemäss dem Begleitschreiben der Departementsvorsteherin hat die Vernehmlassung «*vorsorglichen Charakter*». Es geht darum, «*rechtzeitig verschiedene Lösungsvarianten*» für den Fall zu prüfen, dass die bestehende Sprachenstrategie der Kantone in ihrer Umsetzung scheitert.

Das Institut für Föderalismus (IFF) hat sich an der Vernehmlassung beteiligt und am 8. September 2026 eine Stellungnahme eingereicht, die nachfolgend abgedruckt wird ([III.](#)). Vorangehend sollen aber die Vorschläge des Bundesrats für eine Änderung des Sprachengesetzes kurz präsentiert werden ([II.](#)).

II. Die Vernehmlassungsvorlage

Der Bundesrat schlägt für eine Änderung des Sprachengesetzes zwei Varianten vor.

1. Variante 1

Das Sprachengesetz vom 5. Oktober 2007² wird wie folgt geändert:

Ingress

gestützt auf die Artikel 4, 18, 62 Absatz 4 und 70 der Bundesverfassung³,

Art. 15 Abs. 3 erster Satz und Abs. 4

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 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.

¹ Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SpG) vom 5. Oktober 2007 ([SR 441.1](#)).

2. Variante 2

Das Sprachengesetz vom 5. Oktober 2007² wird wie folgt geändert:

Ingress

gestützt auf die Artikel 4, 18, 62 Absatz 4 und 70 der Bundesverfassung³,

Art. 15 Abs. 3 dritter Satz

³ ... Der Unterricht in der zweiten Landessprache beginnt in der Primarschule und dauert bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit.

III. Stellungnahme

Da die Vorlage grundlegende Fragen zur Tragweite und zum Umfang der Bundeskompetenz nach [Art. 62 Abs. 4 BV](#) sowie zur Autonomie der Kantone im Grundschulbereich aufwirft, wurde die nachfolgende Stellungnahme in der Form eines Schreibens zugestellt.

1. Vorbemerkung zur Tragweite der Bundeskompetenz von Art. 62 Abs. 4 BV

a. Im Allgemeinen

- ¹ Wie im erläuternden Bericht festgehalten, soll die vorgeschlagene Änderung des Sprachengesetzes (SpG) vorwiegend auf die Kompetenznorm von [Art. 62 Abs. 4 BV](#) abgestützt werden. Die **Tragweite** dieser **Bundeskompetenz** ist allerdings in mehrfacher Hinsicht **beschränkt**:²
- Zunächst schafft [Art. 62 Abs. 4 BV](#) für den Bund keine umfassende Gesetzgebungskompetenz für das Schulwesen. Diese ist vielmehr auf die in [Art. 62 Abs. 4 BV](#) abschliessend aufgezählten «strukturellen Eckwerte» des Bildungswesens beschränkt. Es handelt sich dabei um Schnittstellen des Bildungswesens, die mit Blick auf die Schaffung einer besseren Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz ([Art. 61a Abs. 1 BV](#)) von Bedeutung sind. Der Begriff der «Eckwerte» ist daher im Lichte bildungspolitischer Ziele auszulegen und zu konkretisieren.³

² Vgl. BIAGGINI GIOVANNI, BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [Komm. BV], 2.A., Zürich 2017, Art. 62 Rz. 12 ff.; EHRENZELLER BERNHARD/BERNET STEPHANIE ANDREA, in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St.Galler Kommentar [SG Komm. BV], 4.A., Zürich/St. Gallen 2023, Art. 62 Rz. 63; HÄNNI PETER/EPINEY ASTRID, in: Waldmann et al. (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung [BSK-BV], 2.A., Basel 2025, Art. 62 Rz. 47 ff.; JEANNERAT ELOI/MATTHEY FANNY, in: Martenet/Dubey (Hrsg.), Commentaire romand, Constitution fédérale [CR Cst.], Basel 2021, Art. 62 Rz. 49 ff.

³ Vgl. auch SCHEFER MARKUS/RÜEGGER VANESSA, Die Pflicht der Kantone zur Koordination des Sprachenunterrichts (Art. 62 BV), recht 2015, S. 226 ff., 231, 234.

- Die Bundeskompetenz ist insofern *subsidiär*, als der Bund erst davon Gebrauch machen darf, wenn die Kantone hinsichtlich der genannten Eckwerte auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung erreicht haben. Die Bundesverfassung gibt weder einen bestimmten Harmonisierungsgrad noch eine Frist für die Erreichung dieser Vorgabe vor. Abzulehnen ist insbesondere die verbreitete Auffassung, wonach sich die Anforderungen von [Art. 62 Abs. 4 BV](#) nach einer von den Kantonen bereits erreichten Harmonisierung richten. Der Umfang der geforderten Harmonisierung wird vielmehr durch die Verfassung vorgegeben. Die Inanspruchnahme der Bundeskompetenz setzt zunächst eine (implizite) Feststellung der Bundesversammlung über das Misslingen der Harmonisierung auf dem Koordinationsweg voraus. Faktisch obliegt es damit letztlich der Bundesversammlung zu beurteilen, ob die von den Kantonen erreichte Koordination den verfassungsrechtlichen Vorgaben (noch) genügt oder ob die entsprechenden Koordinationsbemühungen als gescheitert zu betrachten sind.
 - Kommt die Bundesversammlung zum Schluss, dass die Harmonisierung der Eckwerte auf dem Koordinationsweg gescheitert ist, ist sie zwar zum gesetzgeberischen Handeln verpflichtet. Sie hat sich dabei aber auf den Erlass der «*notwendigen Vorschriften*» zu beschränken. Orientierungspunkt für die Beurteilung der Notwendigkeit einer bundesrechtlichen Regelung sind dabei die in [Art. 61a BV](#) genannten Ziele der Durchlässigkeit und der hohen Qualität des Bildungsraums Schweiz.
- ² Ob und inwieweit [Art. 62 Abs. 4 BV](#) darüber hinaus die **Kantone** adressiert, ist umstritten. Der erläuternde Bericht sowie ein Teil der Lehre⁴ gehen davon aus, dass [Art. 62 Abs. 4 BV](#) ebenfalls die Kantone in die Pflicht nehmen und ihnen eine Pflicht zur Harmonisierung bezüglich der genannten Eckwerte auferlege. Ein anderer Teil der Lehre,⁵ dem zumindest implizit auch das Bundesgericht zu folgen scheint,⁶ lehnt eine eigentliche Rechtspflicht zur Harmonisierung ab. Der Meinungsstreit ist in erster Linie im Kontext der Beurteilung von kantonalen Volksinitiativen von Bedeutung, die der Harmonisierung mit Blick auf einen durchlässigen Bildungsraum zuwiderlaufen. Im vorliegenden Kontext vermag er immerhin einen indirekten Einfluss auf die Auslegung der Bundeskompetenz zu erzeugen.

⁴ Vgl. EHRENZELLER/BERNET (Fn. 2), SG Komm. BV, Art. 62 Rz. 58; LIENHARD ANDREAS/NUSPLIGER KURT, Kantonale Fremdspracheninitiativen im Kontext übergeordneten Bundesrechts, ZBI 2016, S. 115 ff., 133, 134 ff. («*Harmonisierungsauftrag*»). Von einer «*impliziten Pflicht zur Harmonisierung*» ohne Ergebnispflicht sprechen HÄNNI/EPINEY (Fn. 2), BSK-BV, Art. 62 Rz. 43.

⁵ BIAGGINI (Fn. 2), Komm. BV, Art. 62 Rz. 11a; GLASER ANDREAS, Die Kompetenz der Kantone zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts in der Primarschule, ZBI 2016, S. 139 ff., 142 ff., 146; JEANNERAT/MATTHEY (Fn. 2), CR Cst., Art. 62 Rz. 43; WALDMANN BERNHARD, Besteht eine Bundeskompetenz zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts?, [IFF-Newsletter 1/2015](#), S. 7

⁶ Vgl. [BGE 143 I 361 E. 7.2.](#)

b. Fremdsprachenunterricht im Besonderen

- ³ Die Kontroverse über die Tragweite der Kompetenznorm von [Art. 62 Abs. 4 BV](#) hat sich im Schrifttum in erster Linie im Zusammenhang mit der Regelung des Fremdsprachenunterrichts in der obligatorischen Schule entzündet. Der verpflichtende Gehalt dieser verfassungsrechtlichen Kompetenz ist nicht zuletzt aufgrund des stark interpretationsbedürftigen Eckwerts der «Ziele der Bildungsstufen» umstritten.⁷

- ⁴ In der Praxis und in einem Teil der Lehre wird das Verständnis der Kompetenznorm von [Art. 62 Abs. 4 BV](#) regelmässig mit dem Sprachenstrategiebeschluss der EDK⁸ und dem sich daran anlehnenden HarmoS-Konkordat⁹ verknüpft, was dazu führt, dass der Inhalt der durch die Kantone sicherzustellenden Harmonisierung des Schulwesens bereits durch diese interkantonalen Koordinationsergebnisse vorgegeben wird. Diese Sichtweise greift u.E. zu kurz. Damit wird ein (politischer) Kompromiss, der vor bereits über 20 Jahren erreicht worden ist, mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen gleichgesetzt. Weder eine historische Auslegung noch die übrigen Auslegungselemente sprechen für ein solches Verständnis. Insbesondere finden sich in den Materialien zu [Art. 62 Abs. 4 BV](#) keine entsprechenden Hinweise.¹⁰ Darüber hinaus steht die in Art. 4 des HarmoS-Konkordats überführte Sprachenstrategie der EDK nicht primär (oder zumindest nicht nur) im Dienste der Gewährleistung einer möglichst grossen Durchlässigkeit der Bildungssysteme, sondern beruht vielmehr in erster Linie auf staats- und sprachpolitischen Zielsetzungen.¹¹ Letztere prägen auch den Gesamteindruck der heutigen politischen Diskussionen betreffend ein regulatives Tätigwerden des Bundesgesetzgebers im Bereich des Fremdsprachenunterrichts.¹²

- ⁵ Die Tragweite der Bundeskompetenz muss **selbständig** (autonom) durch **Auslegung** ermittelt werden, die sich am Wortlaut, an der Entstehungsgeschichte und der systematischen Stellung sowie am Zweck der Verfassungsbestimmung ([Art. 62 Abs. 4 BV](#)) orientiert.¹³ Die Ziele der Bildungsstufen für den Fremdsprachenunterricht sind in Berücksichtigung der

⁷ GLASER (Fn. 5), S. 142.

⁸ EDK, Sprachenunterricht in der obligatorischen Schule: Strategie der EDK und Arbeitsplan für die gesamtschweizerische Koordination, [Beschluss der Plenarversammlung vom 25. März 2004](#).

⁹ Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juni 2007 ([RS EDK Nr. 1.2](#)).

¹⁰ Im Bericht der WBK-N zur Bildungsverfassung wurde das HarmoS-Konkordat lediglich ein einziges Mal erwähnt, dies allerdings nicht im Kontext von Art. 62 Abs. 4 BV, sondern in den allgemeinen Erläuterungen (WBK-N, Parlamentarische Initiative Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung, Bericht vom 23. Juni 2005, [BBl 2005 5479 ff.](#), 5497). Auch in der parlamentarischen Beratung erfolgte die Erwähnung von HarmoS lediglich vereinzelt im Sinne eines Hinweises auf laufende Koordinationsbestrebungen (vgl. [AB N 2005 1404](#)).

¹¹ Weiterführend WALDMANN (Fn. 5), S. 11 f.

¹² Vgl. die [Medienmitteilung](#) des Bundesrats vom 19. September 2025 zum Auftrag der Erarbeitung der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage: «*Ziel ist es, die Bedeutung der Landessprachen und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften zu sichern. Diese Regelung soll aber nur greifen, falls der bestehende Sprachenkompromiss scheitert*».

¹³ So auch SCHEFER/RÜEGGER (Fn. 3), S. 227 Fn. 8.

Mobilität der Bevölkerung auf die möglichst hohe Durchlässigkeit des Schulsystems auszurichten.¹⁴

Es versteht sich von selbst, dass die Kantone im Rahmen der inhaltlichen Festlegung der Ziele der Bildungsstufen über die Anforderungen von Art. 62 Abs. 4 BV hinaus sämtliche einschlägigen Verfassungsnormen zu beachten haben. Dazu gehören insbesondere die grundrechtlichen Ansprüche, insbesondere aus dem Grundrecht auf ausreichenden Grundschulunterricht (Art. 19 BV). Ferner ergibt sich aus dem sog. «*Verständigungsartikel*» (Art. 70 Abs. 3 BV) die programmatische Pflicht der Kantone, den (anderen) Landessprachen in ihren Zuständigkeitsbereichen (insbesondere im Schulwesen und in der Kultur) «Raum zu geben».¹⁵ Dasselbe gilt für den Bundesgesetzgeber, der im Fall des Misslingens der Koordinationsbemühungen anstelle der Kantone handeln muss. Hingegen wird der Bundesgesetzgeber dadurch nicht ermächtigt, zum Schutz des nationalen Zusammenhalts und der Mehrsprachigkeit regulatorische Vorgaben für den Fremdsprachenunterricht zu machen.¹⁶ Damit würde die (beschränkte) Bundeskompetenz von Art. 62 Abs. 4 BV in unzulässiger Weise überdehnt.

In diesem Zusammenhang ist auch die Regelung von Art. 15 Abs. 3 des geltenden SpG von Interesse: Danach haben sich Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für einen Fremdsprachenunterricht einzusetzen, 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 hat den kulturellen Aspekten eines mehrsprachigen Landes Rechnung zu tragen. Obwohl bei der Beratung und Verabschiedung dieser Bestimmung sprach- und staatspolitische («*cohésion nationale*») Aspekte dominierten,¹⁷ bestand von Anfang an auch ein Bezug zur Harmonisierung des Fremdsprachenunterrichts, zumal sich die Mehrheit der Bundesversammlung der ungenügenden Kompetenzgrundlage von Art. 70 BV bewusst war. Art. 15 Abs. 3 SpG ist deshalb im Sinne einer Zielbestimmung ausgestaltet. Vor diesem Hintergrund lässt sich diese Bestimmung bereits heute auch als «*bundesgesetzliche Konkretisierung des Harmonisierungsziels von Art. 62 Abs. 4 BV*» verstehen.¹⁸ Da dieses Harmonisierungsziel aber in den Kantonen nie bestritten war, bot Art. 62 Abs. 4 BV keine hinreichende Kompetenzgrundlage für eine Bundesvorschrift. Damit reduziert sich die Bedeutung von Art. 15 Abs. 3 SpG letztlich auf eine Konkretisierung des Inhalts der programmatischen Pflicht von Art. 70 Abs. 3 BV¹⁹ oder gar auf einen blossen politischen Appell.²⁰

¹⁴ Vgl. auch SCHEFER/RÜEGGER (Fn. 3), S. 231.

¹⁵ Bundesrat, Botschaft über die Revision des Sprachenartikels der Bundesverfassung (Art. 116 BV) vom 4. März 1991, BBl 1991 II 309 ff., 338

¹⁶ BELSER EVA MARIA/WALDMANN BERNHARD, BSK-BV, Art. 70 Rz. 39; EHRENZELLER BERNHARD, Art. 15 Abs. 3 im Entwurf zum Sprachengesetz ist verfassungswidrig, Jusletter 2007, Rz. 7; KÄGI-DIENER ET AL., SG Komm. BV (Fn. 2), Art. 70 Rz. 48, 52; SCHEFER/RÜEGGER (Fn. 3), S. 231. Weitergehend hingegen EHRENZELLER/BERNET (Fn. 2), SG Komm. BV, Art. 62 Rz. 71; HÄNNI/EPINEY (Fn. 2), BSK-BV, Art. 62 Rz. 45 (Bejahung einer subsidiären Bundeskompetenz aus Art. 62 Abs. 4 i.V.m. Art. 70 Abs. 3 BV zur Festlegung von bildungsstufenbezogenen Zielen bezüglich der zweiten Landessprache).

¹⁷ Vgl. zum Minderheitsantrag der WBK-N, der sich letztlich durchsetzte: WBK, Parlamentarische Initiative Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SpG), Bericht vom 15. September 2006, BBl 2006 8977 ff., 9010.

¹⁸ WALDMANN (Fn. 5), S. 12 f. (Hervorhebung durch die Verfasser).

¹⁹ So BELSER/WALDMANN (Fn. 16), BSK-BV, Art. 70 Rz. 40.

²⁰ SCHEFER/RÜEGGER (Fn. 3), S. 231.

- ⁶ Wie weit der Bund den Kantonen gestützt auf [Art. 62 Abs. 4 BV](#) Vorgaben für die Ausgestaltung des Fremdsprachenunterrichts machen kann, wird im rechtswissenschaftlichen Schrifttum sowie in der Praxis kontrovers beurteilt.²¹ Immerhin erscheint unbestritten, dass die (subsidiäre) Kompetenz des Bundes nicht die umfassende Regelung des Fremdsprachenunterrichts erfasst, sondern auf die Festlegung von **bildungsstufenbezogenen Zielen** beschränkt ist.²² Dabei handelt es sich um Vorgaben, «*welche sprachlichen Ziele (Bildungsstandards, Kompetenzniveaus) auf welcher Bildungsstufe erreicht werden müssen*».²³ Nicht mehr durch die Kompetenznorm von [Art. 62 Abs. 4 BV](#) abgedeckt sind hingegen Regelungen zur Umsetzung dieser Ziele, wie z.B. die Festlegung des Zeitpunkts des Beginns oder der Reihenfolge des Fremdsprachunterrichts.²⁴
- ⁷ Der Bundesgesetzgeber ist zur Regelung von bildungsstufenbezogenen Zielen des Fremdsprachenunterrichts nur und erst dann ermächtigt, wenn die Kantone auf dem Koordinationsweg keine **hinreichende Harmonisierung** erreicht haben. In der inhaltlichen Festlegung dieser Ziele haben die Kantone grundsätzlich einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Dabei haben sie sich in erster Linie an den bildungspolitischen Zielen von [Art. 61a BV](#) (hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz) zu orientieren und den Auftrag zur Sicherstellung eines ausreichenden Grundschulunterrichts ([Art. 19](#) und [Art. 62 Abs. 2 BV](#)) zu beachten. Zu berücksichtigen sind darüber hinaus auch die von der Verfassung vorgegebenen sprachpolitischen Interessen, wie der Auftrag zur Förderung der Verständigung und des Austausches zwischen den Sprachgemeinschaften ([Art. 70 Abs. 3 i.V.m. Art. 4 BV](#)). Darüber hinaus lassen sich aus der Bundesverfassung aber keine weitergehenden, präzisierenden Vorgaben ableiten. Vor diesem Hintergrund darf der Bundesgesetzgeber den Kantonen nicht sein eigenes Harmonisierungskonzept aufdrängen, selbst wenn er dafür einleuchtende staatspolitische Gründe anführen kann.²⁵ Mit anderen Worten setzt [Art. 62 Abs. 4 BV](#) nicht voraus, dass die von den Kantonen auf dem Koordinationsweg festgelegte Harmonisierung der Ziele der Bildungsstufen «*denjenigen entsprechen, die der Bundesgesetzgeber getroffen hätte, wäre er im Rahmen von Art. 62 Abs. 4 [BV] aktiv geworden*».²⁶ Im Übrigen verlangt [Art. 62 Abs. 4 BV](#) keine umfassende gesamtschweizerische Vereinheitlichung der Bildungsziele.²⁷

²¹ Vgl. für eine aktualisierte Übersicht BOSSY DELGADO PATRICK, Frühfranzösisch: Vieux péché fait nouvelle honte, Erinnerungen an einen wieder aufgeflamten alten Diskurs, [IFF-Newsletter 3/2025](#), S. 1 ff.

²² BIAGGINI (Fn. 2), Komm. BV, Art. 62 Rz. 12.

²³ EHRENZELLER (Fn. 16), Rz. 12 (Hervorhebung durch die Verfasser).

²⁴ EHRENZELLER (Fn. 16), Rz. 12; EHRENZELLER/BERNET (Fn. 2), SG Komm. BV, Art. 62 Rz. 71; HÄNNI/EPINEY (Fn. 2), BSK-BV, Art. 62 Rz. 45; LIENHARD/NUSPLIGER (Fn. 4), S. 126; WALDMANN (Fn. 5), S. 16; vgl. implizit auch JEANNERAT/MATTHEY (Fn. 2), CR-Cst., Art. 62 Rz. 45.

²⁵ WALDMANN (Fn. 5), S. 13.

²⁶ HÄNNI/EPINEY (Fn. 2), BSK-BV, Art. 62 Rz. 45a.

²⁷ EHRENZELLER (Fn. 16), Rz. 11.

- ⁸ An einer hinreichenden Harmonisierung würde es beispielsweise fehlen, wenn die Kantone mit Blick auf den Unterricht in den anderen Landessprachen gar keine Ziele definieren würden. Im Lichte der Durchlässigkeit zwischen den Bildungsstufen ([Art. 61a BV](#)) müssten streng genommen auch für das Ende der Primarschulstufe koordinierte Ziele im Fremdsprachenunterricht festgelegt werden. Dies hätte zur Folge, dass selbst der heute bestehende Harmonisierungsgrad, wie er durch die Sprachenstrategie (2004) bestimmt und im HarmoS-Konkordat verankert wurde, der Verfassung nicht genügen würde. Der Wortlaut von [Art. 62 Abs. 4 BV](#) würde ein solches, erheblich über den *status quo* hinausgehendes Verständnis der Harmonisierungsobliegenheit nicht ausschliessen. Dagegen sprechen aber die Entstehungsgeschichte und die etablierte Auslegung der Verfassungsbestimmung: Verfassungsgeber und Behörden von Bund und Kantonen haben den Umfang der geforderten Koordination bis anhin nicht in diesem weiten Sinn verstanden, was sich letztlich auch in der heutigen Fassung von [Art. 15 Abs. 3 SpG](#) widerspiegelt. Ausserdem drängt sich nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung bei organisationsrechtlichen Verfassungsbestimmungen eine gewisse Zurückhaltung in der Interpretation auf.²⁸ Dieselbe Zurückhaltung ist auch für Zuständigkeits- und Aufgabennormen im föderalen Kontext geboten.²⁹ Dies gilt insbesondere in einem originären Zuständigkeitsbereich der Kantone wie dem vorliegenden, in dem die föderalen Akteure intensiv um einen Konsens gerungen haben. Vor diesem Hintergrund stünde es dem Bundesgesetzgeber nicht zu, einseitig über eine weitergehende Auslegung von [Art. 62 Abs. 4 BV](#) zu entscheiden, zumal die rechtsanwendenden Behörden von Bund und Kantonen an diese Auslegung gebunden wären ([Art. 190 BV](#)). Sollen auch für das Ende Primarschulstufe koordinierte Ziele für den Unterricht in einer anderen Landessprache festgelegt werden müssen, drängt sich deshalb eine Verfassungsänderung und die Zustimmung von Volk und Ständen auf.
- ⁹ Im HarmoS-Konkordat haben die Kantone bezüglich des Fremdsprachenunterrichts eine weitgehende **Harmonisierung** der Ziele erreicht: So müssen die Schülerinnen und Schüler während der obligatorischen Schule grundlegende Kompetenzen in einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache erwerben, die den Zugang zur Berufsbildung oder zu allgemeinbildenden Schulen auf der Sekundarstufe II ermöglichen ([Art. 3 HarmoS](#)). Dieses Ziel wird in [Art. 4 Abs. 1 HarmoS](#) aufgenommen und dahingehend präzisiert, dass *am Ende der obligatorischen Schulzeit* gleichwertige Kompetenzen in einer zweiten Landessprache sowie im Englischen erworben werden müssen, wobei deren Unterricht kulturelle Aspekte einschliesst. Diese harmonisierte Zielsetzung wurde wie bereits erwähnt in [Art. 15 Abs. 3 SpG](#) aufgenommen. Heute orientieren sich alle Kantone, namentlich auch jene, die dem Konkordat nicht beigetreten sind,³⁰ an diesem Ziel. Dieses Ziel würde durch Kantone,

²⁸ Statt vieler [BGE 128 I 327](#) E. 2.1, m.w.H.

²⁹ Vgl. TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 6.A., Bern 2026, Rz. 165: «(...) darf die geltungszeitliche Konkretisierung einer Aufgabennorm durch den Bundesgesetzgeber wegen [Art. 3 BV](#) nicht auf eine Annektierung neuer Bundeskompetenzen hinauslaufen». (Hervorhebung durch die Verfasser).

³⁰ Für das Vorliegen einer Harmonisierung der Eckwerte ist nicht erforderlich, dass die Kantone dem HarmoS-Konkordat beigetreten sind, eine faktische Harmonisierung genügt; vgl. statt vieler JEANNERAT/MATTHEY (Fn. 2), CR-Cst., [Art. 62 Rz. 46](#).

welche den Unterricht in der zweiten Fremdsprache auf die Sekundarstufe verlagern, nicht unterlaufen, solange die Vermittlung gleichwertiger Kompetenzniveaus am Ende der obligatorischen Schule gewährleistet bliebe.³¹

- ¹⁰ Das HarmoS-Konkordat harmonisiert nicht nur die Ziele für den Fremdsprachenunterricht für die obligatorische Schule, sondern enthält auch Vorgaben für den spätesten Zeitpunkt des Beginns des Unterrichts in einer zweiten Landessprache sowie der Fremdsprache Englisch und verlangt für deren Reihenfolge eine regionale Koordination (Art. 4 Abs. 1 und 3). Bei diesem sog. Modell 3/5 (bzw. 5H/7H), das ein Einsetzen der zweiten Landessprache und der Fremdsprache Englisch bereits auf Primarschulstufe vorgibt, handelt es sich aber nicht mehr um eine Zielvorgabe, sondern um eine (koordinierte) Umsetzungsmassnahme. Schematisieren einzelne Kantone aus diesem Umsetzungsmodell aus, ist dies zwar mit Blick auf die Ziele einer durchlässigen Bildungslandschaft problematisch, aber nicht hinreichend, um eine Bundesgesetzgebungskompetenz nach [Art. 62 Abs. 4 BV](#) zu begründen. Würde man dies anders verstehen, würde auch das Verständnis der Sprachenstrategie von 2004, die klar zwischen den Zielen und den Instrumenten zur Erreichung dieser Ziele unterscheidet,³² infrage gestellt werden.
- ¹¹ Schliesslich bleibt die Frage, ob mit der heutigen Lösung (gleichwertige Kompetenzen in einer anderen Landessprache und im Englischen am Ende der obligatorischen Schule) das geforderte Harmonisierungsmass mit Bezug auf bildungsstufenbezogene Ziele unterschritten wird. Davon wäre auszugehen, wenn die Kantone mit Bezug auf den Fremdsprachenunterricht für alle Bildungsstufen (auch für das Ende der Primarschulstufe) harmonisierte Ziele setzen müssten. Dies ist aber heute – selbst unter dem HarmoS-Konkordat – nicht der Fall (vgl. Rz. 8 hiervor). Je nach regionaler Umsetzung des Modells 3/5 (bzw. 5/7) verfügen die Schülerinnen und Schüler am Ende der Primarschule über unterschiedliche Kompetenzniveaus in der zweiten Landessprache bzw. im Englischen. Damit ist bereits unter der heutigen, mit dem HarmoS-Konkordat übereinstimmenden Fremdsprachenunterrichtsregelung die Durchlässigkeit nicht gewährleistet, was sich etwa zeigt, wenn eine Schülerin von einem Kanton mit Frühenglisch in einen Kanton mit Frühfranzösisch umzieht.³³ Würde der Bundesgesetzgeber in dieser Situation bereits für das Ende der Primarschulstufe Zielvorgaben für den Fremdsprachenunterricht machen, würde er u.E. den Grundsatz der Subsidiarität missachten und sich über im HarmoS-Konkordat eingeflossenen «Sprachenkompromiss», der regional abgestimmte Unterschiede zulässt, hinwegsetzen.³⁴

³¹ Vgl. auch GLASER (Fn. 5), S. 141 f. (im Kontext von Art. 15 Abs. 3 SpG).

³² Vgl. EDK, Sprachenstrategie (Fn. 8), Ziff. 2.1 (Ziel) und Ziff. 2.2 (für die Umsetzung notwendige Grundvoraussetzungen).

³³ Vgl. dazu GLASER (Fn. 5), S. 144 f.; ferner auch WALDMANN (Fn. 5), S. 11 Fn. 63.

³⁴ A.M. LIENHARD/NUSPLIGER (Fn. 4), S. 136, wonach sich die Eckwerte des Harmonisierungsauftrags auch darauf beziehen, «dass der Unterricht in der zweiten Fremdsprache bereits auf der Primarschule beginnt» (Hervorhebung durch die Verfasser). U.E. würde es sich bei einer solchen Vorgabe nicht mehr um ein bildungsstufenbezogenes «Ziel» handeln.

Zum gleichen Ergebnis gelangte auch BERNHARD EHRENZELLER in einem Gutachten zum Entwurf des Sprachengesetzes (Art. 15 Abs. 3 E-SpG), der Bund und Kantone dazu verpflichten sollte, sich dafür einzusetzen, «*dass als erste Fremdsprache eine Landessprache unterrichtet wird*». Es dürfte, so EHRENZELLER, schwer fallen zu begründen, dass die im HarmoS-Konkordat gefundene Zielvorgabe der gleichwertigen Kompetenzniveaus am Ende der obligatorischen Schule «*ausserhalb des in Art 70 i.V.m. Art. 4 BV liegenden verfassungspolitischen Ermessens*» liege.³⁵

- ¹² Selbst unter Berücksichtigung des staatspolitisch gewichtigen Interesses an der Sicherstellung der Verständigung und des Austauschs der Sprachgemeinschaften sowie der nationalen Kohäsion ist letztlich nicht entscheidend, wann mit dem Unterricht in einer zweiten Landessprache begonnen wird. Vielmehr kommt es darauf an, dass am Ende der obligatorischen Schule hinreichende Kompetenzen bestehen. Für die Erreichung des erforderlichen Kompetenzniveaus sind weniger der Zeitpunkt und die Reihenfolge des Fremdsprachenunterrichts als vielmehr die Qualität der Lehrmittel, der Lehrmethoden und der Lehrpersonen entscheidend.

2. Zum Ingress

- ¹³ Im Rahmen der vorgeschlagenen Teilrevision des SpG soll auch dessen Ingress um [Art. 62 Abs. 4 BV](#) erweitert werden. Hierzu ist anzumerken, dass bereits der bisherige Ingress mangelhaft ist. Gemäss den gesetzestechnischen Richtlinien der Bundeskanzlei (GTR) werden im Ingress eines Bundeserlasses lediglich die kompetenzbegründenden Bestimmungen des übergeordneten Erlasses angegeben.³⁶ Bei Bundesgesetzen handelt es sich dabei um Bestimmungen der Bundesverfassung, die dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz für den betreffenden Regelungsgegenstand einräumen. Nicht im Ingress zu nennen sind Grundrechtsbestimmungen, da diese für den Bund keine Gesetzgebungskompetenzen begründen.³⁷ Dasselbe gilt für materiellrechtliche Grundsätze, die im Bundesgesetz konkretisiert werden sollen.³⁸ Die kompetenzbegründenden Bestimmungen werden möglichst präzise, insbesondere nach den betreffenden Absätzen, zitiert.³⁹
- ¹⁴ Vor diesem Hintergrund müssen sowohl [Art. 4 BV](#) (Landessprachen) als auch [Art. 18 BV](#) (Sprachenfreiheit) aus dem Ingress entfernt werden, da es sich hierbei nicht um kompetenzbegründende Bestimmungen handelt.⁴⁰ Bei [Art. 70 BV](#) wären nach den GTR der Bundeskanzlei lediglich die kompetenzbegründenden Absätze 1 und 3–5 aufzuführen.

³⁵ EHRENZELLER (Fn. 16), Rz. 12 (Hervorhebung durch die Verfasser).

³⁶ Schweizerische Bundeskanzlei, Gesetzestechnische Richtlinien des Bundes ([GTR](#)), Stand 5. Juni 2026, Rz. 23.

³⁷ GTR (Fn. 36), Rz. 23.

³⁸ GTR (Fn. 36), Rz. 23.

³⁹ GTR (Fn. 36), Rz. 27.

⁴⁰ Vgl. für Art. 4 BV statt vieler BELSER/WALDMANN (Fn. 16), BSK-BV, Art. 4 Rz. 10; BIAGGINI (Fn. 2), Komm. BV, Art. 4 Rz. 6; implizit auch KÄGI-DIENER REGULA et al., SG Komm BV, Art. 4 Rz. 10 («*Zielvorgabe*»); WEERTS SOPHIE, CR-Cst., Art. 4 Rz. 15 («*portée interprétative de rang constitutionnel lors de la mise en œuvre d'autres dispositions constitutionnelles*»). Hervorhebungen durch die Verfasser.

3. Zu den vorgeschlagenen Varianten

a. Variante 1

¹⁵ Die vorgeschlagene Variante 1 findet in der Kompetenznorm von [Art. 62 Abs. 4 BV](#) in mehrfacher Hinsicht keine hinreichende Grundlage:

- Zunächst handelt es sich in Art. 15 Abs. 4 VE-SpG nicht mehr um bildungsstufenbezogene Ziele des Fremdsprachenunterrichts, sondern um Vorgaben für die Umsetzung des im HarmoS-Konkordat verankerten und in Abs. 3 der vorliegenden Variante übernommenen Ziels der Erreichung eines gleichwertigen Kompetenzniveaus in der zweiten Landessprache und in einer weiteren Fremdsprache (Englisch) per Ende der obligatorischen Schulzeit. Die Bundeskompetenz nach [Art. 62 Abs. 4 BV](#) ermöglicht nur Regelungen, die sich auf die darin abschliessend aufgezählten Eckwerte bezieht. Der Auftrag zur Berücksichtigung sprachpolitischer Interessen ([Art. 70 Abs. 3 i.V.m. Art. 4 BV](#)) erlaubt keine Erweiterung der Bundeskompetenz über diese Eckwerte hinaus. Abs. 4 der vorgeschlagenen Variante reicht somit in unzulässiger Weise darüber hinaus, indem er nicht mehr bildungsstufenbezogene Ziele formuliert, sondern darüber hinaus Vorgaben über das «Wie» und «Wann» der Umsetzung macht (vgl. Rz. 6).
- Demgegenüber bewegt sich Abs. 3 der vorliegenden Variante im Bereich des Eckwerts «Ziele der Bildungsstufen» i.S.v. [Art. 62 Abs. 4 BV](#). Er verdeutlicht die bereits heute geltende Zielbestimmung ([Art. 15 Abs. 3 SpG](#)), indem er einerseits gleichwertige Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache und in einer weiteren Fremdsprache verlangt und andererseits Englisch als obligatorische weitere Fremdsprache vorgibt. Diese Zielvorgabe entspricht der in Art. 4 Abs. 1 HarmoS-Konkordat getroffenen Lösung. Solange sich alle Kantone an diesem Harmonisierungsstandard ausrichten – insbesondere auch jene, die dem Konkordat nicht beigetreten sind oder wieder austreten –, darf der Bund von seiner Kompetenz nach [Art. 62 Abs. 4 BV](#) keinen Gebrauch machen («subsidiäre» Bundeskompetenz) (Rz. 1 und den Kleintext zu Rz. 5).
- Im Übrigen bietet [Art. 62 Abs. 4 BV](#) keine Grundlage, um die Regelung im HarmoS-Konkordat (insbesondere Art. 4 Abs. 1 und 3) in ein Bundesgesetz zu überführen.⁴¹ Die Voraussetzungen für eine Allgemeinverbindlicherklärung von Konkordaten sind in [Art. 48a BV](#) geregelt. Eine solche Allgemeinverbindlicherklärung würde eine Ausführungsgesetzgebung voraussetzen und erginge nicht in der Form eines Bundesgesetzes. Im Übrigen setzt eine Allgemeinverbindlicherklärung einen Antrag interessierter Kantone voraus.

⁴¹ Die Ausführungen im erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage (S. 15 f. ibd.) erinnern eher an den Mechanismus einer Allgemeinverbindlicherklärung des HarmoS-Konkordats. Es fehlt insbesondere eine Begründung, dass die interkantonale Harmonisierung auf dem Koordinationsweg gescheitert ist.

b. Variante 2

- ¹⁶ Auch die 2. Variante sprengt u.E. den Kompetenzrahmen nach [Art. 62 Abs. 4 BV](#). Der vorgeschlagene 3. Satz von Art. 15 Abs. 3 VE-SpG gibt den Beginn des Unterrichts in der zweiten Landessprache vor. Auch hierbei handelt es sich nicht um eine bildungsspezifische Zielvorgabe, sondern um eine curriculare Frage mit Blick auf die Erreichung des Ziels der für das Ende der obligatorischen Schule zu erwerbenden Kompetenzen (vgl. Rz. 6 hiavor). Der sich für den Bund aus [Art. 70 Abs. 3 i.V.m. Art. 4 BV](#) ergebende Handlungsauftrag zum Schutz der Landessprachen sowie des Austauschs und der Verständigung der Sprachgemeinschaften darf nicht herangezogen werden, um den Umfang der in [Art. 62 Abs. 4 BV](#) verankerten Bundeskompetenz über die Eckwerte – insbesondere die «Ziele der Bildungsstufen» – hinaus zu erweitern.
- ¹⁷ Selbst wenn die 2. Variante in eine Zielbestimmung umformuliert würde,⁴² stellt sich die Frage der Verfassungsmässigkeit: Mit einer solchen Umformulierung würde der Bund das zwischen den Kantonen gefundene Harmonisierungsziel (gleichwertige Kenntnisse der zweiten Landessprache und der Fremdsprache Englisch per Ende der obligatorischen Schule) erweitern. Für einen solchen Eingriff in die kantonale Schulhoheit ([Art. 62 Abs. 1 BV](#)) müsste der Bund überwiegende, in der Verfassung angelegte Interessen aufführen können. Mit sprachpolitischen Interessen ([Art. 70 Abs. 3 i.V.m. Art. 4 BV](#)) liesse sich ein solches Eingreifen wohl nicht rechtfertigen, da der Bund damit sein eigenes Ermessen in der Erfüllung des Handlungsauftrags von [Art. 70 Abs. 3 i.V.m. Art. 4 BV](#) an die Stelle jenes der Kantone setzen würde (vgl. den Kleintext zu Rz. 11). Begründen liesse sich eine solche bundesrechtliche Regelung einzig damit, dass die Schaffung eines durchlässigen Bildungsraums Schweiz auch Zielvorgaben für das Ende der Primarschulstufe voraussetze.

4. Fazit

- ¹⁸ Die (vorsorglich) vorgeschlagenen Änderungen des Sprachengesetzes (SpG) knüpfen an politische Bestrebungen in einzelnen Kantonen an, den Beginn des Unterrichts in der ersten Landessprache auf die Sekundarstufe zu verschieben und damit von der bestehenden Koordination auszuscheren. Sie beruhen auf der Annahme, dass dies zu einem Scheitern der Koordinationsbemühungen bezüglich der Ziele der Bildungsstufen führt und damit die Regelungskompetenz des Bundes nach [Art. 62 Abs. 4 BV](#) auslöst. Im Moment verhält es sich allerdings so, dass keine der derzeit diskutierten Vorschläge mit der Zielvorgabe grundlegender und gleichwertiger Kompetenzen in einer zweiten Landessprache und mindestens einer weiteren Fremdsprache am Ende der obligatorischen Schulzeit (Art. 3 Abs. 1 lit. a und Art. 4 Abs. 1 Satz 3 HarmoS-Konkordat; vgl. auch [Art. 15 Abs. 3 SpG](#)) in Widerspruch gerät. Bildungs- und staatspolitische Interessen an weitergehenden, bereits auf das Ende der Primarschulstufe koordinierten Zielvorgaben für eine zweite Landessprache lassen sich nicht

⁴² Z.B. wie folgt: «Die Kantone sorgen dafür, dass die Schülerinnen und Schüler am Ende der Primarschulstufe über minimale Grundkenntnisse in einer zweiten Landessprache verfügen».

eindeutig festmachen, auch wenn man die symbolische Bedeutung einer solchen Lösung nicht unterschätzen darf. Die Kompetenzbestimmung von [Art. 62 Abs. 4 BV](#) ist bisher nie so verstanden worden, dass sie eine Harmonisierung der Ziele im Erwerb einer zweiten Landessprache bereits auf das Ende der Primarschulstufe einfordern würde (Rz. 8). Die vorgeschlagenen Änderungen würden deshalb u.E. eine Verfassungsrevision bedingen.