



Institut für Föderalismus
Institut du Fédéralisme
Institute of Federalism

aus: Newsletter IFF 3 / 2025

Frühfranzösisch: Vieux péché fait nouvelle honte Erinnerungen an einen wieder aufgeflamnten alten Diskurs

PATRICK BOSSY DELGADO*
MLaw | Rechtsanwalt

Vor langer Zeit sagte SAMUEL CLEMENS «History doesn't repeat itself, but it often rhymes»¹. Manchmal gelingt dieser Reim so gut, dass er dann aber doch wie die Rezitation einer alten Dichtung klingt. Das geschieht gerade in der Diskussion um den Französischunterricht in der Primarschule der Deutschschweizer Kantone. Der vorliegende Beitrag nimmt dies zum Anlass, in aller Kürze den Auslöser und den juristischen Meinungsstand zu einer politischen (polytonalen) Arie in Erinnerung zu rufen, die schon vor etwa zehn Jahren bereits einmal laut erklang.

Il y a longtemps, SAMUEL CLEMENS disait : «L'histoire ne se répète pas, mais elle rime». Parfois, cette rime est si réussie qu'elle ressemble à la reprise d'un vieux poème. C'est précisément ce qui se passe aujourd'hui dans le débat sur l'enseignement du français dans les écoles primaires des cantons alémaniques. La présente contribution se propose de rappeler brièvement le point de départ et l'état actuel de la jurisprudence d'un refrain politique (polytonal) qui avait déjà été entendu il y a une dizaine d'années.

Molto tempo fa, SAMUEL CLEMENS diceva: «La storia non si ripete, ma spesso fa rima». A volte questa rima è così azzeccata che sembra quasi la recita di un vecchio poema. È proprio quello che sta succedendo nella discussione sull'insegnamento del francese nelle scuole elementari dei cantoni svizzeri tedeschi. Il presente contributo coglie l'occasione per ricordare brevemente il fattore scatenante e lo stato dell'opinione giuridica di un'aria politica (e politonale) che già circa dieci anni fa risuonava forte.

Universität Freiburg
Institut für Föderalismus
Av. Beauregard 1
CH-1700 Freiburg

Tel. +41 (0) 26 300 81 25

www.federalism.ch



UNIVERSITÉ DE Fribourg FACULTÉ DE DROIT
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

* Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Föderalismus (IFF) der Universität Freiburg i.Ue. (patrick.bossy@unifr.ch).

¹ Ob das Zitat tatsächlich ursprünglich von SAMUEL CLEMENS, besser bekannt unter seinem Pseudonym MARK TWAIN, stammt, ist allerdings unklar – was der diesem Sprichwort zugrunde liegenden tiefgründigen Erkenntnis aber keinerlei Abstrich tut.

I. Der Zünder: Beschluss des Kantonsrates Zürich

Am 3. Februar 2025 wurde im Zürcher Kantonsparlament die Motion WYDLER/JUNKER/KOCH/HUGENTOBLE eingereicht, welche den **Einstieg in den Französischunterricht von der Primarschulstufe auf die erste Klasse der Sekundarstufe I verschieben** will. Die Motionärinnen und Motionäre begründeten ihren Vorstoss damit, dass der *«erhoffte Erfolg auf verbesserte Französischkenntnisse durch den frühen Einstieg in den Französischunterricht ausgeblieben»* sei und mit dem späteren Start des Französischunterrichts die Lernergebnisse verbessert, die Motivation gefördert und Überforderung vermieden werden sollen.²

Der Regierungsrat hat sich in seiner Stellungnahme **ablehnend** zur Motion geäussert: Diese könne nur mit einem **Austritt** aus dem **HarmoS-Konkordat**³ umgesetzt werden, hätte negative Folgen auf die schulische Mobilität, die Koordination des Schulwesens zwischen den Kantonen und *«insbesondere»* die nationale Kohäsion. U.a. müsse man davon ausgehen, dass der Bund *«[b]eim Ausscheren grösserer Kantone aus dem “Sprachkompromiss” (...) erneut in der Fremdsprachenfrage aktiv würde»*.⁴

Am 1. September 2025 hat der Kantonsrat die Motion mit 108 Ja- zu 64 Nein-Stimmen **deutlich angenommen**,⁵ womit das Geschäft nun an den Regierungsrat zur Ausarbeitung einer entsprechenden Gesetzesvorlage überreicht worden ist.

Erst am 17. September 2025 hat nun auch der Kantonsrat des Kantons **St. Gallen** mit 88 Ja- zu 24 Nein-Stimmen bei einer Enthaltung einen parlamentarischen Antrag gutgeheissen, der den Englischunterricht auf Primarschulstufe beibehalten und den Französischunterricht auf die Oberstufe verschieben will.⁶

Die dadurch geschlagenen **politischen Wellen** haben **Bundesbern** längst erreicht: Eine Interpellation⁷ wollte in Erfahrung bringen, wie der Bundesrat das Wegfallen des Französischunterrichts

² [Motion KR Nr. 41/2025](#) «Verschiebung des Einstiegs in den Französischunterricht auf die 1. Klasse der Sekundarstufe I» vom 3. Februar 2025.

³ Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule ([HarmoS-Konkordat](#)) vom 14. Juni 2007; vgl. für den Kanton Zürich ferner das Gesetz über den Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 30. Juni 2008 ([LS 410.31](#)).

⁴ [Regierungsratsbeschluss 405/2025](#) vom 9. April 2025.

⁵ [Sitzung des Kantonsrats Zürich vom 1. September 2025, Geschäfts-Nr. 41/2025, Traktandum 10.](#)

⁶ [Beschluss des Kantonsrats St. Gallen](#) vom 17. September 2025 zum Antrag 42.25.03 «Fokus auf Grundkompetenzen – Französisch erst ab der Oberstufe».

⁷ [Interpellation 25.3587](#) PILLER CARRARD «Französischunterricht bedroht. Der nationale Zusammenhalt ist gefährdet» vom 11. Juni 2025; auch hier scheint sich die Geschichte mindestens erneut zu reimen: [Interpellation 14.3287](#) LEVRAT «Stärkung des inneren Zusammenhalts der Schweiz» vom 21. März 2014.

in der Primarschule beurteilt und insbesondere, ob nun nicht eine Änderung des Sprachgesetzes⁸ oder eine (*Allgemein-*)Verbindlicherklärung des HarmoS-Konkordats (vgl. [Art. 48a Abs. 1 lit. c BV](#)) «*dringend notwendig*» wären. In seiner Antwort vom 3. September 2025 erachtete der Bundesrat die Abschaffung des Französischunterrichts als problematisch und bekräftigte «*seinen Willen, für die Achtung der Mehrsprachigkeit in der Schweiz zu sorgen*». Er erklärte sich ausdrücklich dazu bereit, «*im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten zu handeln, sollte es den Kantonen nicht gelingen, die bestehende Lösung aufrechtzuerhalten oder eine harmonisierte neue Lösung in Übereinstimmung mit den gemeinsamen bildungspolitischen Zielen für den Bildungsraum Schweiz zu finden*». Zurzeit «*vertraut*» er auf die Respektierung der Grundprinzipien der Sprachpolitik im Interesse des nationalen Zusammenhalts durch die Kantone; falls sich eine Abkehr vom «*Sprachenkompromiss abzeichnen*» werde, würde er «*aktiv*» werden. Was er unter Aktiv-werden versteht, hat der Bundesrat (*zunächst*) nicht näher ausgeführt.

Am 19. September hat sich dies geändert: Der Bundesrat hat nun das EDI beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage zu einer Ergänzung von Art. 15 SpG auszuarbeiten, mit welcher die Kantone verpflichtet werden sollen, eine zweite Landessprache auf Primarstufe zu unterrichten, um «*die Stellung der Landessprachen im Sprachenunterricht festzulegen*». Dazu soll entweder die bestehende HarmoS-Regelung (vgl. *hierzu sogleich Kap. II*) auf bundesgesetzlich niedergelegt werden, oder der ergänzte Art. 15 SpG soll eine Minimalvorgabe an die Kantone festlegen.⁹

II. Nicht so neuer Wein in alten Schläuchen: Ein Meinungsüberblick

Die nunmehr wieder hitzig geführte Diskussion,¹⁰ ob und inwieweit der Bund den Kantonen im Bildungsbereich beim Fremdsprachenunterricht Vorgaben setzen darf oder nicht, wurde bereits vor einem guten Jahrzehnt aus praktisch demselben Anlass geführt.¹¹ Schon auf die damals im

⁸ Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SpG) vom 5. Oktober 2007 ([SR 441.1](#)).

⁹ [Medienmitteilung](#) «*Der Bundesrat lässt Vorgaben zum Unterricht der Landessprachen ausarbeiten*» vom 19. September 2025.

¹⁰ S. dazu nur eine Auswahl der zahlreichen Medienberichte, die dazu publiziert worden sind: NEUHAUS CHRISTINA, 12 von 19 Kantonen wollen Frühfranzösisch abschaffen, in: [NZZ](#) vom 1. Juni 2025; BASCHERA MARCO, Ist die Mehrsprachigkeit in der Schweiz nur noch ein gleichgültiges Nebeneinander?, Gastkommentar, in: [NZZ](#) vom 6. Juli 2025; SCHWARZENBACH ROBIN, «Vive le français, mais plutôt un peu plus tard!»: Das Zürcher Parlament will den Französischunterricht in die Oberstufe verschieben, in: [NZZ](#) vom 1. September 2025; GEISSELER ZENO, «Confusion» statt «Cohésion»: Das Frühfranzösisch überfordert die Primarschüler, Kommentar, in: [NZZ](#) vom 2. September 2025; DERSELBE, Zürich streicht Frühfranzösisch: Bundesrätin Baume-Schneider und die Wetschweizer Kantone wehren sich und sprechen von einem «sprachlichen Bruch», in: [NZZ](#) vom 8. September 2025; SCHERRER GIORGIO, «Stupidité! Ignorance!»: was Frankofone in Zürich zur Abschaffung des Frühfranzösisch sagen, in: [NZZ](#) vom 11. September 2025; A son tour, Zuriuch veut repousser l'enseignement du français, in: [Le Temps](#) vom 1. September 2025; DUFOUR NICOLAS, Le français enseigné au secondaire seulement? L'idée divise aussi les Alémaniques, in: [Le Temps](#) vom 2. September 2025; SCUDERI FANNY, La Berne fédérale prête à durcir le ton contre l'affaiblissement de l'apprentissage du français par les cantons alémaniques, in: [Le Temps](#) vom 2. September 2025; DIESELBE, Le Conseil fédéral veut inscrire dans la loi l'enseignement des langues nationales à l'école primaire, in: [Le Temps](#) vom 19. September 2025.

¹¹ Zur Übersicht vgl. schon nur GROSSENBACHER, Schulhoheit, S. 6 in medio (sowie *Fn. 40 ibd.*).

Bundesparlament eingereichte Interpellation 14.3287 hatte der Bundesrat um einen insbesondere die Bestimmungen von Art. 62 Abs. 4 und Art. 70 Abs. 3 BV als Sachkompetenzbestimmungen zur Schaffung einer vom HarmoS-Konkordat unabhängigen Rechtsgrundlage herangezogen und zum anderen Art. 48a Abs. 1 lit. b BV zur Allgemeinverbindlicherklärung des HarmoS-Konkordats zwecks landesweiter Harmonisierung des Fremdsprachenunterrichts in Betracht gezogen. Zeit also, sich wieder in Erinnerung zu rufen, wie die Lehre die damalige Debatte bewertet hat.

Das Schulwesen ist in der Schweiz grundsätzlich eine ureigentliche Aufgabe der Kantone (Art. 3 BV). Die Bestimmung von Art. 62 Abs. 1 BV, wonach die Kantone für das Schulwesen zuständig sind, ist somit kompetenzrechtlich gesehen deklaratorischer Natur;¹² dennoch ist sie Ausdruck der bundesverfassungsrechtlichen Gewährleistung der kantonalen Schulhoheit.¹³ Der Bund regelt den Beginn des Schuljahres (Art. 62 Abs. 5 BV) und erlässt die notwendigen Vorschriften im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen, wenn auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung zustande kommt (Art. 62 Abs. 4 BV).¹⁴ Folglich kommt ihm im Schulwesen lediglich eine **beschränkte und subsidiäre Regelungskompetenz** zu. Beschränkt ist die Kompetenz des Bundes **sachlich** auf die in Art. 62 Abs. 4 BV abschliessend genannten «Eckwerte» (*Schuleintrittsalter und Schulpflicht, Dauer und Ziele sowie Übergänge der Bildungsstufen, Anerkennung von Abschlüssen*), in welchem die Kantone eine Harmonisierung ihrer jeweiligen Regelungen anzustreben haben. Erst wenn die Koordinationsbemühungen der Kantone in diesen vorgenannten Regelungsbereichen scheitern und die Bundesversammlung¹⁵ dies förmlich feststellt, kann und muss Letztere einheitliches, für alle Kantone verbindliches Recht an deren statt schaffen,¹⁶ sofern der Weg der Allgemeinverbindlicherklärung oder Beteiligungspflicht nach Art. 48a Abs. 1 lit. b BV erfolglos beschritten wurde.¹⁷

Die wohl wichtigste Rechtsquelle interkantonal harmonisierten Bildungsrechts ist das HarmoS-Konkordat. Dieses wurde bis jetzt von 15 Kantonen ratifiziert und von 7 Kantonen abgelehnt; in 4 Kantonen ist noch nicht über den Beitritt entschieden worden.¹⁸ Dem Bundesrecht lässt sich immerhin eine relativ konkrete Vorgabe zum Fremdsprachenunterricht entnehmen: Gemäss

¹² Statt vieler: HÄNNI/EPINEY, BSK-BV, Art. 62 N 11.

¹³ So WALDMANN, Fremdsprachenunterricht, S. 7 in initio; im Wesentlichen ebenso: EHRENZELLER/BERNET, SG-Komm. BV, Art. 62 N 9.

¹⁴ HÄNNI/EPINEY, BSK-BV, Art. 62 N 47 m.w.H.; EHRENZELLER/BERNET, SG-Komm. BV, Art. 62 N 59-61 m.w.H., die allerdings von «sachlich beschränkt» anstatt «bedingt» sprechen; WALDMANN, Fremdsprachenunterricht, S. 7 m.w.H.; a.M. BIAGGINI, BV Komm., Art. 62 N 11 und 15, der von einer begrenzten und **bedingten konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz** spricht und den Subsidiaritätsbegriff in diesem Kontext als «nicht sehr hilfreich» erachtet.

¹⁵ So WALDMANN, Fremdsprachenunterricht, S. 8 in medio.

¹⁶ HÄNNI/EPINEY, BSK-BV, Art. 62 N 39-44 und 47-48; EHRENZELLER/BERNET, SG-Komm. BV, Art. 62 N 51 f. und 56-63; BIAGGINI, BV Komm., Art. 62 N 11-15.

¹⁷ HÄNNI/EPINEY, BSK-BV, Art. 62 N 49; nicht widersprechend: BIAGGINI, BV Komm., Art. 62 N 11 in initio, der aber die praktische Umsetzung für schwierig hält; a.M. u.a. EHRENZELLER/BERNET, SG-Komm. BV, Art. 62 N 64.

¹⁸ Karte «Beitrittsverfahren HarmoS-Konkordat» der EDK vom 26. September 2010, zuletzt geprüft am 1. Januar 2021.

Art. 15 Abs. 3 Satz 1 SpG setzen sich Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für einen Fremdsprachenunterricht ein, der gewährleistet, dass Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit über Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache verfügen.¹⁹

So weit, so klar, so allgemein. Bezüglich dem Fremdspracheunterricht liegt mit dem **Art. 4 Har-
moS-Konkordat** eine weitgehende Harmonisierung desselben auf interkantonaler Ebene bereits vor.

Die erste Fremdsprache wird spätestens ab dem 5. Schuljahr, die zweite Fremdsprache spätestens ab dem 7. Schuljahr unterrichtet (*Abs. 1 Satz 1*), wobei eine davon eine zweite Landessprache und die andere Englisch ist (*Abs. 1 Satz 2*). Die Kantone Tessin und Graubünden können die zeitliche Festlegung des Fremdsprachenunterrichts von Art. 4 Abs. 1 Satz 1 Har-**moS-Konkordat** abweichen, wenn bei ihnen noch eine dritte Landessprache obligatorisch unterrichtet wird (*Abs. 1 Satz 4*). Die Reihenfolge der unterrichteten Fremdsprachen wird regional koordiniert (*Abs. 3 Har-**moS-Konkordat***). Der grundlegende Kompetenzerwerb einer zweiten Landessprache (*und mindestens einer weiteren Fremdsprache*) im Grundschulunterricht ist auch in Art. 3 Abs. 2 lit. a Har-**moS-Konkordat** explizit niedergelegt.²⁰

Doch ob dem Bund die Kompetenz zukommt, bei gescheiterter Harmonisierung im Bereich des Fremd(*landes*-)sprachenunterrichts gesetzgeberisch aktiv zu werden und diesen über die Köpfe der Kantone hinweg selbst inhaltlich zu regeln, ist sich die Fachliteratur nach wie vor uneinig:

BERNHARD EHRENZELLER und STEPHANIE ANDREA BERNET vertreten die Meinung, dass der durch Art. 4 Har-**moS-Konkordat** erreichte Harmonisierungsstand auch diejenigen Kantone rechtlich bindet, die das Konkordat nicht ratifiziert haben.²¹ Dem Bund könnte aber gestützt auf Art. 62 Abs. 4 i.V.m. Art. 70 BV einerseits die Ziele des Unterrichts in einer zweiten Landessprache festlegen und bestimmen, auf welcher Bildungsstufe diese Ziele zu erreichen sind, nicht jedoch «*Beginn und Reihenfolge des Fremdsprachenunterrichts*», da es sich dabei um eine nicht von Art. 62 Abs. 4 BV erfasste Umsetzungsfrage handle.²²

PETER HÄNNI und ASTRID EPINEY sind ebenfalls der Meinung, dass der Bund «*[i]m Falle des Misslingens der Harmonisierung*» gestützt auf Art. 62 Abs. 4 i.V.m. Art. 70 Abs. 3 BV festlegen kann, welche Ziele in der zweiten Landessprache in den einzelnen Bildungsstufen zu erreichen sind,

¹⁹ Vgl. hierzu die Meinung von GLASER, Kompetenz der Kantone, und SCHEFER/RÜEGGER, Koordination, weiter unten in diesem Kapitel.

²⁰ So auch bereits Ziff. 2.1 des [Beschlusses der Plenarversammlung der EDK vom 25. März 2004](#) zum Sprachunterricht in der obligatorischen Schule.

²¹ EHRENZELLER/BERNET, SG-Komm. BV, Art. 62 N 68 in medio; implizit gl.M. LIENHARD/NUSPLIGER, Fremdspracheninitiativen, S. 131, die dies schlussendlich mit der in Art. 61a BV statuierten Koordinationspflicht im Bildungsbereich begründen und diese Koordination auch durch «*informelle, faktische Zusammenarbeit*» erfolgen könne [*angesprochen sind hier die Kantonsregierungen*].

²² EHRENZELLER/BERNET, SG-Komm. BV, Art. 62 N 71, wobei sie einleitend davon ausgehen, dass Art. 70 BV «*auch materielle Anforderungen an die Sprachenpolitik der Kantone*» enthalte.

dass aber Beginn und Reihenfolge des Fremdsprachenunterrichts eine nicht von der Bundeskompetenz erfasste Frage der Umsetzung sind.²³ Die Frage, ob die Bündner Volksinitiative «*Nur eine Fremdsprache in der Primarschule*» mit höherrangigem Recht (Art. 8 Abs. 1 f. BV, Art. 19 i.V.m. Art. 62 Abs. 2 BV, Art. 61a Abs. 2 BV, Art. 62 Abs. 4 BV, Art. 15 Abs. 3 SpG) vereinbar ist, habe das BGer jedenfalls bejaht.²⁴

Nach GIOVANNI BIAGGINI wird der Fremdsprachenunterricht von Art. 62 Abs. 4 BV «*nicht integral*», sondern nur in Relation mit den ebendort genannten «*Eckwerten*» erfasst, weshalb sich daraus «*weder eine allgemeine Förderungs- oder Unterstützungskompetenz des Bundes im Schulwesen noch eine finanzielle (Mit-)Verantwortung [Hervorhebung durch den Verfasser]*» ergebe.²⁵ Folglich könne auch das HarmoS-Konkordat nur partiell [*d.h. nur bezogen auf die in Art. 62 Abs. 4 BV genannten Eckwerte(!)*] gestützt auf Art. 48a Abs. 1 lit. b BV vom Bund für allgemeinverbindlich erklärt werden.²⁶ Es sei damit bestenfalls umstritten, welche Aspekte des Fremdsprachenunterrichts den in Art. 62 Abs. 4 BV festgeschriebenen Eckwerten zugeordnet werden können.²⁷

Eingänglich zur Frage geäußert, ob und inwieweit dem Bund eine Rechtsetzungskompetenz im Bereich des Fremdsprachenunterrichts zukommen könnte, hat sich auch BERNHARD WALDMANN: Art. 70 Abs. 3 BV begründe zwar eine parallele Förderungskompetenz, nicht jedoch eine Rechtsetzungskompetenz des Bundes zur Regulierung kantonaler Zuständigkeitsbereiche wie der Schulhoheit. Dem Bund stehe daher gestützt auf Art. 70 Abs. 3 BV keine Kompetenz zu, «*in die Gestaltung des obligatorischen Schulunterrichts legiferierend einzugreifen und Vorgaben zum Erlernen einer zweiten Landessprache in der Primarschule zu machen*». Der in Art. 62 Abs. 4 BV enthaltene Eckwert «*Ziele der Bildungsstufen*» sei – im Lichte der von Art. 61a BV geforderten Durchlässigkeit der kantonalen Bildungssysteme – auf allgemeine, bildungsstufenspezifische Zielumschreibungen beschränkt. Die bis zum Ende einer Schulstufe zu erreichenden fächerspezifischen Kompetenzziele fielen aber nur unter die bundesverfassungsrechtliche Norm, «*als [dass] die entsprechenden Fächer in den Kantonen auf der jeweiligen Bildungsstufe auch unterrichtet werden*». Daraus folge, dass der Bund ohne explizite Verfassungsgrundlage keine Fächerplanung «*oder gar deren curriculäre Organisation*» vorgeben dürfe. Eine Verfassungsgrundlage hierfür sei eben gerade weder in Art. 62 Abs. 4 noch in Art. 70 Abs. 3 BV enthalten, womit dem Bund auch keine einschlägige Kompetenz zukomme.²⁹

²³ HÄNNI/EPINEY, BSK-BV, Art. 62 N 45.

²⁴ BGE 143 I 361 E. 5.-9.; eingehend zur Initiative: PREVITALI, Parere giuridico; zum Urteil s. CRAMERI FABRIZIO F.

²⁵ BIAGGINI, BV Komm., Art. 62 N 12 in fine.

²⁶ BIAGGINI, BV. Komm., Art. 62 N 13 in fine m.w.H.

²⁷ BIAGGINI, BV. Komm., Art. 62 N 15a; hinreichend klar erscheint allerdings, dass der Fremdsprachenunterricht an sich **nicht** zu den Eckwerten von Art. 62 Abs. 4 BV zählt, was allein deutlich genug aus dem (*den Fremdsprachenunterricht nicht erwähnenden*) Wortlaut der Bestimmung hervor geht, womit eine umfassende Harmonisierung allein gestützt auf diese Bestimmung zwangsläufig ausser Betracht fallen müsste.

²⁸ WALDMANN, Fremdsprachenunterricht, S. 4 in fine m.w.H., u.a. m.H.a. EHRENZELLER, Sprachengesetz, Rz. 7 und dort betr. die Reihenfolge des Sprachunterrichts schon damals Rz. 13.

²⁹ WALDMANN, Fremdsprachenunterricht, S. 11 passim m.w.H.

ANDREAS GLASER stellt klar, dass in Bezug auf die bundesrechtliche Vorgabe von Art. 15 Abs. 3 Satz 1 SpG das dort genannte Ende der obligatorischen Schulzeit nicht gleichbedeutend sei mit der Primarschulstufe, da diese «nach klassischer Zählweise» auch die Sekundarstufe umfasse. Auch definiere diese Vorschrift «nach einhelliger Auffassung» nicht das Mass der erforderlichen Harmonisierung im Fremdsprachenunterricht.³⁰ Gestützt auf die im HarmoS-Konkordat vorgenommene Fremdsprachenunterrichtsregelung lasse sich kein Harmonisierungsstandard [*i.S.v. der BV geforderten Harmonisierung auf dem Wege der Koordination unter den Kantonen*] konstruieren,³¹ denn Art. 62 Abs. 4 BV würde den Kantonen keine Pflichten in Richtung eines bestimmten Koordinationsergebnisses auferlegen, sondern verleihe dem Bund nur eine entsprechend bedingte Regelungskompetenz bei festgestelltem Scheitern der kantonalen Koordinationsbemühungen.³² Dass Äusserungen interkantonalen Gremien wie der EDK «mittels Kompetenzbestimmung gleichsam Verfassungsrang erlangen sollen», sei zudem nicht nachvollziehbar. Weiter spricht für GLASER nichts dafür, dass vor der förmlichen Feststellung des Scheiterns der Harmonisierungsbemühungen zunächst der Weg der Allgemeinverbindlicherklärung erfolglos begangen worden sein müsste.³³ Obschon auch er der Meinung ist, dass der Gestaltungsspielraum des Bundes sich auf die in Art. 62 Abs. 4 BV verankerten Aspekte beschränkt, hält er es «in Anbetracht des politischen Gestaltungsspielraums der Bundesversammlung» für vertretbar, dass der Bund gestützt auf diese Norm den Fremdsprachenunterricht in die Primarschule verlegen könne.³⁴

ANDREAS LIENHARD und MARKUS NUSPLIGER vertreten in ihrem Beitrag über die damaligen Fremdspracheninitiativen im Lichte des Bundesrechts mit explizitem Bezug auf einen Bericht des Bundesamtes für Kultur (BAK)³⁵ die Meinung, dass der Bund unter gegebenen Voraussetzungen gestützt auf Art. 62 Abs. 4 BV zwar vorschreiben dürfe, dass die Kompetenzen in einer zweiten Landessprache bereits bis zum Ende der Primarschulstufe erworben werden müssen, er aber nicht festlegen darf, ob dies auch die erste unterrichtete Fremdsprache sein muss oder nicht.³⁶ In der in Art. 61a Abs. 2 und Art. 62 Abs. 4 BV geforderten Harmonisierungspflicht im Verhältnis zur unbestritten bestehenden kantonalen Schulhoheit sehen sie einen bundesverfassungsrechtlichen Handlungsauftrag an die Kantone.³⁷ Ihrer Meinung nach sollte die bundesstaatliche Treupflicht (Art. 44 Abs. 1 BV) bereits beim Koordinationsauftrag nach Art. 61a Abs. 2 und Art. 62

³⁰ GLASER, Kompetenz der Kantone, S. 145 m.w.H.; gl.M. u.a. WALDMANN, Fremdsprachenunterricht, S. 13 in initio.

³¹ GLASER, Kompetenz der Kantone, S. 147; sanfter, aber gl.M. GROSSENbacher, Schulhoheit, S. 5 in fine m.w.H.

³² GLASER, Kompetenz der Kantone, S. 145 in fine.

³³ GLASER, Kompetenz der Kantone, S. 150.

³⁴ GLASER, Kompetenz der Kantone, S. 151.

³⁵ [Harmonisierung des Sprachenunterrichts](#), Bericht des BAK zuhanden der WBK-S vom 17. Februar 2015: Das BAK vertritt darin mit – alleinigem (!) – Hinweis auf EHRENZELLERS Meinung in der Erstauflage des SG-Komm. die Meinung, dass Art. 62 Abs. 4 BV dem Bund zwar keine umfassende Regelungskompetenz über den Fremdsprachenunterricht verleiht, er aber die ggf. notwendigen Vorschriften «bezogen auf die Bildungsstufen und deren Ziele» erlassen könne, so auch die Vorgabe, dass bereits zum Primarschulende bestimmte Kenntnisse in einer zweiten Landessprache erworben worden sein müssen, «was bedingt, dass er Unterricht in einer zweiten Landessprache bereits in der Primarschule beginnen muss» (S. 15 *ibid.*).

³⁶ LIENHARD/NUSPLIGER, Fremdspracheninitiativen, S. 126.

³⁷ LIENHARD/NUSPLIGER, Fremdspracheninitiativen, S. 134.

Abs. 4 BV «zum Tragen kommen», wenn ein Kanton das Modell seines Fremdsprachenunterrichts derart ändert, dass sich sein Unterrichtsmodell alsdann vom denjenigen seiner Nachbarkantone unterscheidet.³⁸ Sie erblicken im Strategiebeschluss der EDK von 2004 einen verfassungsrechtlich relevanten «*Harmonisierungsstandard*», welcher schlussendlich alle Kantone binde und bereits deshalb sowohl die zweite Landessprache als auch das Englische bereits auf der Primarschulstufe unterrichtet werden müssten.³⁹ Die Frage, ob der Bund damit unter gegebenen Voraussetzungen im vorliegend relevanten Sinne eingreifen kann, haben sie zwar nicht ausdrücklich beantwortet, jedoch geht ihre Meinung m.E. schlussendlich zumindest tendenziell stark in diese Richtung.

MARKUS SCHEFER und VANESSA RÜEGGER bezeichnen die Kantone als institutionelle Träger der kulturellen Vielfalt der Schweiz.⁴⁰ In jedem Fall müsse der Bund zunächst eine gesetzliche Grundlage für die Allgemeinverbindlicherklärung nach Art. 48a BV erlassen, bevor er seine Kompetenz gemäss Art. 62 Abs. 4 BV ausschöpft, d.h. eine eigene, harmonisierende (!) Bundesregelung erlässt. Wegen ihrer «*grossen Tragweite in der föderalen Staatsstruktur*» solle der Bund aber beide Mechanismen «*nur mit äusserster Zurückhaltung*» ausschöpfen.⁴¹ Art. 15 Abs. 3 SpG könne nicht im Sinne einer rechtsverbindlichen Anordnung an die Kantone verstanden werden, sondern sei eine bloss politische Aufforderung an die Kantone; über eine Kompetenz, den Kantonen gestützt auf Art. 70 BV im Bereich des Schulwesens bundesgesetzliche Vorgaben zu machen, verfüge der Bund nicht.⁴² Das Erlernen einer weiteren Landessprache sei zwar «*unabdingbare Grundlage, um die Ziele der Qualität und Durchlässigkeit überhaupt erreichen zu können, weshalb sie unbestritten zu den von Art. 62 Abs. 4 BV erfassten Bildungszielen gehört*». Diese Norm fordere zwar eine Koordination im weiten Sinne, aber keine «*detailbehaftete Vereinheitlichung des Fremdsprachenunterrichts oder die Kenntnis einer bestimmten Anzahl Fremdsprachen*».⁴³ Schlussendlich gehen diese Autoren aber dennoch davon aus, dass Art. 62 Abs. 4 BV den Erwerb von (Landes-)Sprachkenntnissen mit dem Begriff Bildungsziel materiell erfasst und damit den Kantonen auch eine Harmonisierungspflicht in Bezug auf den Sprachenunterricht auferlegt; sie begründen dies schlussendlich mit dem grundrechtlichen Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht gemäss Art. 19 BV.⁴⁴ Damit stellen die Autoren m.E. aber lediglich klar, dass eine zweite Landessprache in der Grundschule, d.h. in der obligatorischen Schulzeit,⁴⁵ unterrichtet werden muss, was an sich aber offensichtlich weder in der juristischen Literatur noch in der Politik umstritten ist. Die Frage, ob der Bund berechtigt ist, die Kantone zu

³⁸ LIENHARD/NUSPLIGER, Fremdspracheninitiativen, ibd.

³⁹ LIENHARD/NUSPLIGER, Fremdspracheninitiativen, S. 135.

⁴⁰ SCHEFER/RÜEGGER, Koordination, S. 228.

⁴¹ SCHEFER/RÜEGGER, Koordination, S. 230 m.H.a. WBK-N, BBI 2005 5479, 5506.

⁴² SCHEFER/RÜEGGER, Koordination, S. 231 in medio: die Autoren schliessen dies m.E. überzeugend aus dem Passus «*setzen sich (...) ein*» in Art. 15 Abs. 3 Satz 1 in initio SpG.

⁴³ SCHEFER/RÜEGGER, Koordination, S. 232 in initio.

⁴⁴ SCHEFER/RÜEGGER, Koordination, S. 232 in fine f.

⁴⁵ Diese umfasst u.a. die Primarschulstufe und die Sekundarschulstufe I: Vgl. statt vieler WYTENBACH JUDITH, BSK-BV, Art. 19 N 10 in initio m.w.H.

verpflichten, eine zweite Landessprache bereits auf Primarschulstufe zu unterrichten, beantworten sie damit nicht.

III. Zusammenfassung

Die soeben dargestellten Meinungen scheinen auf den ersten Blick v.a. das alte Sprichwort «Zwei Juristen, drei Meinungen» zu bestätigen. Dennoch lassen sich sowohl die grundsätzlichen Übereinstimmungen als auch die Meinungskontraste in Bezug auf Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich des Fremdsprachenunterrichts ziemlich scharf voneinander abgrenzen:

Als **übereinstimmend** und damit **unbestritten** lassen sich folgende Meinungsstandpunkte aus der Literatur herauskristallisieren:

- 1) Art. 62 Abs. 4 BV vermittelt dem Bund keine umfassende Kompetenz zur Regelung des Schulwesens, insbesondere nicht der Bildungsinhalte.
- 2) Der Bund kann sachlich beschränkt erst legiferierend tätig werden, wenn die Kantone in einem oder mehreren der in Art. 62 Abs. 4 BV genannten Eckwerte keine genügende Harmonisierung erreichen konnten und die Bundesversammlung förmlich feststellt, in welchen Punkten eine harmonisierte Regulierung gescheitert ist.
- 3) Das Scheitern der Harmonisierungsbestrebungen muss schlussendlich auf eine Missachtung der Koordinationspflicht unter den Kantonen zur Herstellung oder Bewahrung eines durchlässigen Bildungsraumes Schweiz herauslaufen (Art. 61a Abs. 1 f. BV).

Klare Uneinigkeit besteht dagegen in folgenden Meinungsstandpunkten:

- 1) Statuiert Art. 62 Abs. 4 BV einen politischen Harmonisierungsauftrag an die Adresse der Kantone?
BIAGGINI, WALDMANN und tendenziell auch GLASER nehmen mehr oder weniger deutlich einen politischen Handlungsauftrag («*Obliegenheit*») an. LIENHARD/NUSPLIGER sprechen zwar von Harmonisierungspflicht, sehen in dieser aber ebenfalls einen politischen Handlungsauftrag an die Kantone (*der in seiner Ausprägung bei ihnen aber Züge einer Rechtspflicht annimmt*).
- 2) Statuiert Art. 62 Abs. 4 BV eine Harmonisierungspflicht zulasten der Kantone?
EHRENZELLER/BERNET, SCHEFER/RÜEGGER und HÄNNI/EPINEY gehen von einer Rechtspflicht aus; letztere nehmen aber eine implizite Pflicht bei gleichzeitigem erheblichem Gestaltungsspielraum der Kantone an.
- 3) Wieweit ist der Bund gestützt auf Art. 62 Abs. 4 BV ermächtigt, den Kantonen in Bezug auf den Fremdsprachenunterricht Vorgaben zu machen?
BIAGGINI, WALDMANN und SCHEFER/RÜEGGER verneinen, dass die BV dem Bund eine solche Regelungskompetenz zuweist. Der Fremdsprachenunterricht fällt unter die kantonale Schulhoheit, folglich sind nur sie zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts zuständig.

Gemäss EHRENZELLER/BERNET und HÄNNI/EPINEY kommt dem Bund gestützt auf diese Bestimmung in Verbindung mit Art. 70 (Abs. 3) BV eine beschränkte Kompetenz zu, unter gegebenen Voraussetzungen zumindest die Ziele für bestimmte Bildungsstufen (*d.h. Primar- oder Sekundarschule*) zu regeln. Aufgrund des von ihnen durch den Strategiebeschluss EDK 2004 angenommenen verfassungsrechtlich relevanten Harmonisierungsstandards gehen wohl schlussendlich auch LIENHARD/NUSPLIGER davon aus, dass der Bund hier regulatorisch tätig werden könnte.

GLASER wiederum geht im Endeffekt aufgrund des der Bundesversammlung in Art. 62 Abs. 4 BV zukommenden grossen politischen Gestaltungsspielraums davon aus, dass der Bund den Kantonen rechtliche Vorgaben zum Fremdsprachenunterricht in der Schule machen könnte.

IV. Schlusswort

Sprachen sind im Endeffekt verbaler Ausdruck der verschiedenen Kulturen, die der Mensch erschaffen hat. Diese sind wiederum unentbehrliches Fundament für ein Gemeinschaftszugehörigkeitsgefühl des Individuums – wie auch die Mehrsprachigkeit Ausdruck eines Zugehörigkeitsgefühl zu mehreren Gruppen sein kann. Dieses Zusammenhörigkeitsgefühl wiederum ist grundsätzlich nichts weniger als konstitutiv für das Verständnis als eine, gemeinsame Nation – und damit erst recht von grundlegendster Bedeutung für die nationale Kohäsion in einer mehrsprachigen Willensnation⁴⁶ wie der Schweiz. Zu Recht steht damit die vollständige Abschaffung des Unterrichts mindestens einer zweiten Landessprache in den Kantonen nicht zur Debatte. Erst in diesem unwahrscheinlichen Fall könnte im Lichte des Subsidiaritätsgrundsatzes (*Art. 5a und Art. 43a Abs. 1 BV*) und schliesslich der bundesstaatlichen Treuepflicht (*Art. 44 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 BV*) ein regulatorisches Machtwort des Bundes wohl ohne grosse Widerworte aktuell werden.

An dieser Stelle soll bloss erwähnt werden, dass aus denselben Überlegungen sowie in Anbetracht des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz (*Art. 43a Abs. 2 und 3 BV*) bereits aus der Bundesverfassung selbst heraus gute Gründe dafürsprechen, dass die Regelung des Fremdsprachenunterrichts – ob das nun eine zweite Landessprache oder das Englische betrifft – allein in die Schulhoheit der Kantone fällt, auch wenn es aufgrund der nationalen Kohäsion zweifellos wünschenswert wäre, dass die erstunterrichtete Fremdsprache landesweit eine zweite Landessprache wäre. Selbst wenn alle Deutschschweizer Kantone Französisch erst auf der Sekundarschulstufe mit einheitlichen Kompetenzerwerbszielen unterrichten würden, wäre der Fremdsprachenunterricht damit i.S.v. Art. 62 Abs. 4 BV koordiniert – oder eben gerade nicht? Regional, schweizweit oder im Verhältnis zu den lateinischen Kantonen? Jedenfalls könnte der Bund allein aus

⁴⁶ Eine zugängliche Auswahl dazu: KOHLER GEORG, Bürgertugend und Willensnation: Über den Gemeinsinn und die Schweiz, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich 2010; WIDMER PAUL, Die Schweiz als Sonderfall, Grundlagen – Geschichte – Gestaltung, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich 2008; VILLIGER KASPAR, Eine Willensnation muss wollen, Die politische Kultur der Schweiz: Zukunfts- oder Auslaufmodell?, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich 2009.

sprachpolitischen Gründen (Art. 70 BV, Art. 15 SpG) hier wohl kaum gesetzgeberisch intervenieren. Zumindest nicht ohne Verfassungsänderung. Der Bundesrat scheint, bisher ohne tiefere juristische Begründung, bis jetzt offenbar anderer Meinung zu sein.⁴⁷

Bei einer a priori gleichgewichteten interdisziplinären Betrachtungsweise (*politisch, juristisch, pädagogisch, neuropsychologisch, gar nur personaltechnisch*) lässt sich m.E. kaum je eine einzige "richtige" Lösung formulieren, dafür sind die jeweilige Ausgangslage unter den verschiedenen Landesregionen und die fachlichen Gründe für oder wider eine frühere oder spätere Aufnahme des Fremdsprachenunterrichts schlussendlich viel zu unterschiedlich. Der vorliegende Beitrag soll in dieser wieder entfachten Diskussion einen prägnanten wie fundierten Einblick in den bestehenden, offenbar fast etwas in Vergessenheit geratenen Meinungsstand – auch zur weiterführenden Lektüre – geboten haben, damit das Rad nicht unnötig neu erfunden wird, sondern umso schneller zum Rollen gebracht werden kann.

Bibliografie

AUER ANDREAS (Hrsg.), Herausforderung HarmoS, Bildungspolitik, Föderalismus und Demokratie auf dem Prüfstein, Zürich 2010; BIAGGINI GIOVANNI, BV Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 62 [BV Komm.]; DERSELBE, Schulkoordination in der Schweiz: Der steinige Weg des «Konkordats-Föderalismus», in: Jahrbuch des Föderalismus 2009, Baden-Baden 2009, S. 380–394; CRAMERI FABRIZIO F., [Sentenza del Tribunale amministrativo del cantone dei Grigioni del 15 marzo 2016 sull'iniziativa «Per una sola lingua straniera nella scuola elementare» - Sintesi e critica](#), in: Newsletter IFF 3/2016 vom 25. August 2016; EHRENZELLER BERNHARD/BERNET STEPHANIE ANDREA, in: Ehrenzeller B./Egli P./Hettich P./Hongler P./Schindler B./Schmid S. G./Schweizer R. J. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Band 1, Zürich 2023, Art. 62 [SG-Komm. BV]; EHRENZELLER BERNHARD, Art. 15 Abs. 3 im Entwurf zum Sprachengesetz ist verfassungswidrig, in: [Jusletter](#) vom 17. September 2007 [Sprachengesetz]; DERSELBE, Der Bildungsföderalismus auf dem Prüfstand, in: [VVDStRL 73](#), Berlin/Boston 2014, S. 7–39; GLASER ANDREAS, Die Kompetenz der Kantone zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts in der Primarschule, in: ZBl 117/2016, S. 139–151 [Kompetenz der Kantone]; GROSSENBACHER KLARA, [Die kantonale Schulhoheit unter Druck – Die demokratischen Reaktionen und deren Folgen](#), in: Newsletter IFF 2/2015 vom 30. April 2015 [Schulhoheit]; HÄNNI PETER/EPINEY ASTRID, in: Waldmann B./Belser E. M./Epiney A. (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesverfassung, 2. Aufl., Basel 2025, Art. 62 [BSK-BV]; LIENHARD ANDREAS/NUSPLIGER KURT, Kantonale Fremdspracheninitiativen im Kontext übergeordneten Bundesrechts, in: ZBl 117/2016, S. 115–138 [Fremdspracheninitiativen]; Parlamentarische Initiative «*Bildungsartikel in der Bundesverfassung*», Bericht der WBK-N vom 23. Juni 2005, [BBl 2005 5479](#) (insbes. 5497) [BBl 2005 5479]; PREVITALI ADRIANO, [Parere giuridico sull'iniziativa generica « Solo una lingua straniera nelle scuole elementari » del 10 maggio 2013](#) [Parere giuridico]; SCHEFER MARKUS/RÜEGGER VANESSA, Die Pflicht der Kantone zur Koordination des Sprachunterrichts (Art. 62 BV), in: [recht](#) 2015, S. 226–234 [Koordination]; WALDMANN BERNHARD, [Besteht eine Bundeskompetenz zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts?](#), in: Newsletter IFF 1/2015 vom 30. Januar 2015 [Fremdsprachenunterricht].

⁴⁷ Vgl. [Medienmitteilung](#) des Bundesrates in fine ([Fn. 9](#) hiavor).