



Besteht eine Bundeskompetenz zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts?*

BERNHARD WALDMANN, Prof. Dr. iur.

In verschiedenen Deutschschweizer Kantonen sind Vorstösse und Volksinitiativen eingereicht worden, welche verlangen, dass künftig in der Primarschule nur noch eine Fremdsprache unterrichtet wird. Da damit die Umsetzung des bisherigen interkantonalen Harmonisierungsstandards gefährdet scheint, wird von verschiedener Seite ein Einschreiten des Bundesgesetzgebers gefordert. Im vorliegenden Beitrag wird der Frage nachgegangen, ob die Verfassung dem Bund überhaupt eine Regelungskompetenz einräumt.

Inhalt

I. Ausgangslage und Fragestellung	2
II. Mögliche Verfassungsgrundlagen.....	3
1. Art. 70 Abs. 3 BV (Förderung der Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften).....	4
2. Art. 62 Abs. 4 BV (Subsidiäre und begrenzte Bundeskompetenz zur Harmonisierung des Schulwesens).....	5
a) Im Allgemeinen.....	5
b) Regulierung des Fremdsprachenunterrichts im Besonderen.....	8
3. Art. 48a Abs. 1 lit. b BV (Allgemeinverbindlicherklärung)	14
III. Zusammenfassung und Würdigung	15

I. Ausgangslage und Fragestellung

Während langer Zeit regelten die Kantone den Fremdsprachenunterricht in der Schule autonom. Erst in den früheren 1970er Jahren setzte unter der Ägide der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) ein Prozess der fortlaufenden Koordinierung ein. Von Bedeutung waren zunächst die Empfehlungen der EDK aus dem Jahr 1975, infolge welcher alle Kantone – wenn auch einzelne etwas später¹ – den Unterricht in einer zweiten Landessprache auf Primarschulstufe einführten. Bereits Ende der 1990-er Jahre entstand dann aber mit der Diskussion um die Einführung des Frühenglisch in der Primarschule ein neuer Koordinationsbedarf. An ihrer Plenarversammlung vom 25. März 2004 verständigten sich die Erziehungsdirektorinnen und -direktoren auf eine gemeinsame Zielsetzung im Bereich des Sprachenunterrichts in der obligatorischen Schule und legten einen Arbeitsplan für die gesamtschweizerische Koordination fest². Zur Erreichung der gemeinsam definierten Ziele sollte längerfristig bis spätestens zum 5. Schuljahr der Unterricht in zwei Fremdsprachen (wovon mindestens eine Landessprache) eingesetzt haben, wobei der Unterricht in einer ersten Fremdsprache spätestens ab dem 3. Schuljahr beginnen sollte. Dieses sog. *Modell 3/5* wurde schliesslich auch im HarmoS-Konkordat³ übernommen und von den meisten Kantonen – auch jenen, die dem HarmoS-Konkordat nicht beigetreten sind – eingeführt oder zumindest aufgegleist⁴.

Nun ist aber die Umsetzung des von der EDK beschlossenen und in Art. 4 HarmoS konkretisierten Modells, das gemeinhin auch als «Sprachenstrategie» bezeichnet wird, ins Stocken geraten, nachdem in verschiedenen Deutschschweizer Kantonen Volksinitiativen lanciert und parlamentarische Vorstösse eingereicht oder sogar angenommen worden sind, welche im Wesentlichen verlangen, dass in der Primarschule nur noch eine Fremdsprache unterrichtet wird.

Im Kanton Nidwalden stimmt die Bevölkerung am 8. März 2015 über eine Volksinitiative zur Teilrevision des Volksschulgesetzes betreffend den Sprachenunterricht auf der Primarstufe ab. Im Kanton Luzern ist im Herbst 2014 eine ähnlich lautende Volksinitiative eingereicht worden. Im Kanton Graubünden wurde bereits am 27. November 2013 eine Volksinitiative eingereicht, welche nicht nur die Anzahl Fremdsprachen in der Primarschule regelt, sondern auch die zu unterrichtende Fremdsprache (je nach Sprachregion Deutsch oder Englisch) vorgibt⁵. Noch weiter gehen jene Initiativen, welche einen Austritt aus dem HarmoS-Konkordat fordern⁶.

* Erweiterte Fassung eines bereits in der NZZ erschienenen Beitrags; vgl. BERNHARD WALDMANN, Beschränkte Bundeskompetenz beim Fremdsprachenunterricht, in: NZZ Nr. 275 vom 26.11.2014, S. 21.

¹ Der Koordinationsprozess geriet in einzelnen Kantonen u.a. durch Volksinitiativen ins Stocken. Erst gegen Ende der 1990-er Jahre war die Einführung einer zweiten Landessprache in der Primarschule in (fast) allen Kantonen abgeschlossen. Vgl. zum Ganzen EDK, Informationsbroschüre, S. 2; EDK, Faktenblatt, S. 1.

² Beschluss der Plenarversammlung der EDK vom 25. März 2004, abrufbar unter www.edk.ch.

³ Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS) vom 14. Juni 2007 (SR-EDK 1.2). Angesichts der Zählweise der Schulstufen im HarmoS-Konkordat ist auch die Rede vom «Modell 5/7».

⁴ Noch nicht (ganz) «auf Kurs» sind die Kantone Appenzell-Innerrhoden, Aargau und Uri. Vgl. für eine Übersicht EDK, Informationsbroschüre, S. 2 ff.; ferner Medienmitteilung vom 31. Oktober 2014, abrufbar unter <http://www.edk.ch/dyn/27967.php> sowie Faktenblatt, S. 3 f.

⁵ Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat die Ungültigkeitserklärung; vgl. Botschaft vom 18. November 2014.

⁶ Entsprechende Volksinitiativen wurden in den Kantonen Basel-Landschaft und St. Gallen eingereicht. Im Kanton Schaffhausen wurde eine Volksinitiative, die den Austritt aus dem HarmoS-Konkordat verlangt hatte, bereits am 28. November 2010 an der Urne verworfen.

Im Kanton Thurgau hat der Grosse Rat am 13. August 2014 eine Motion überwiesen, die den Regierungsrat beauftragt, den Französischunterricht von der Primar- in die Sekundarschule zu verlagern. Ähnliche und teilweise noch weiterführende parlamentarische Vorstösse gab es auch in anderen Kantonen⁷.

Angesichts dieser Entwicklungen hat die EDK an ihrer Jahresversammlung vom 31. Oktober 2014 unter Beteiligung von BUNDESRAT BERSET eine Aussprache geführt und ihre Sprachenstrategie von 2004 – also das Modell 3/5 (bzw. 5/7 gemäss HarmoS-Konkordat) – bestätigt⁸. Bereits zuvor ist von verschiedener Seite ein Einschreiten des Bundes gefordert worden. Sowohl der Bundesrat⁹ als auch die nationalrätliche Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK-N) haben angekündigt, notfalls mit einer Änderung des Sprachengesetzes den Unterricht in einer zweiten Landessprache auf Primarstufe vorzuschreiben, um zu verhindern, dass in einzelnen Kantonen in der Primarschule künftig nur noch Englisch als Fremdsprache unterrichtet wird. Begründet wird diese Ankündigung hauptsächlich mit der Sorge um den nationalen Zusammenhalt und die nötige Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften¹⁰. Sowohl der Bundesrat als auch die WBK-N, ja sogar die EDK, scheinen davon auszugehen, dass der Bund nach der geltenden Verfassung über die Kompetenz verfügt, den Kantonen den Unterricht in einer zweiten Landessprache auf Primarschulstufe vorzuschreiben.

Im Folgenden soll die Frage der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts etwas genauer unter die Lupe genommen werden. Andere Aspekte, wie etwa die sprach- und staatspolitische Bedeutung des Unterrichts in einer anderen Landessprache, können hier höchstens angetönt werden. Nicht behandelt wird schliesslich die didaktisch-pädagogische Perspektive der Thematik.

II. Mögliche Verfassungsgrundlagen

Das System der Aufgaben- und Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen wird in der Bundesverfassung in Art. 3 i.V.m. Art. 42 Abs. 1 BV geregelt. Demnach sind die Kantone «souverän», soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; die Kantone üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind (Art. 3 BV). Der Bund erfüllt die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist (Art. 42 Abs. 1 BV). Der Bund benötigt mit anderen Worten für sein Tätigwerden eine entsprechende Ermächtigung in der Verfassung (sog. Verfassungsvorbehalt), wobei es sich dabei um konkrete Ermächtigungen in einzelnen begrenzten Rechts- oder Sachbereichen handeln muss (System der begrenzten Einzelermächtigung)¹¹. Ob eine Verfassungsnorm dem

⁷ So etwa in den Kantonen Schaffhausen, St. Gallen oder Solothurn.

⁸ EDK, Stellungnahme der EDK vom 31. Oktober 2014 zum Sprachenunterricht, abrufbar unter <<http://www.edk.ch/dyn/27967.php>>.

⁹ Vgl. etwa die Antwort des Bundesrats vom 21. Mai 2014 auf die Interpellation 14.3153 (Ständerat Comte): «Aus der Sicht des Bundesrates gibt es also verschiedene Möglichkeiten, um auf die ... Entwicklungen zu reagieren, darunter allenfalls auch eine Revision des Sprachengesetzes.» Ähnlich auch seine gleichentags beschlossene Antwort auf die Interpellation 14.3287 (Ständerat Levrat) oder die Antwort vom 12. Februar 2014 auf die Interpellation 13.4079 (Nationalrat Reynard).

¹⁰ Vgl. die Hinweise in Fn. 9.

¹¹ Statt vieler BGE 140 I 218 E. 5.4; BGer, zur amtlichen Publikation bestimmtes Urteil 1C_518/2013 vom 1.10.2014, E. 3.1; AUER/MALINVERNI/HOTTELLER, Rz. 1025; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rz. 1049 ff.; RHINOW/SCHEFER, Rz. 694 ff.; TSCHANNEN, § 19 Rz. 1 ff.

Bund eine Aufgabe auferlegt bzw. eine Kompetenz einräumt, ist durch Auslegung derselben zu eruieren¹². Dasselbe gilt für die Bestimmung von Umfang und Inhalt einer Bundeskompetenz.

Der Bundesrat hat anlässlich der Beantwortung der bereits erwähnten parlamentarischen Vorstösse verschiedene Verfassungsbestimmungen ins Feld geführt, auf die sich der Bund im Hinblick auf eine Regelung des Fremdsprachenunterrichts in der Primarschule stützen könnte¹³. Genannt wurden insbesondere die Bestimmungen von Art. 70 Abs. 3 BV und Art. 62 Abs. 4 BV. Darüber hinaus wäre laut Bundesrat auch ein Tätigwerden gestützt auf Art. 48a Abs. 1 lit. b BV denkbar. Die Tragweite dieser Bestimmungen ist im Folgenden mit Blick auf die vorliegende Fragestellung näher zu untersuchen.

1. Art. 70 Abs. 3 BV (Förderung der Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften)

Art. 70 Abs. 3 BV verpflichtet Bund und Kantone, die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften zu fördern. Dieser sog. «Verständigungsartikel» fand sich bereits in der von Volk und Ständen am 10. März 1996 angenommenen Bestimmung von Art. 116 Abs. 2 aBV. Weder die neue Bundesverfassung¹⁴ noch die am 21. Mai 2006 angenommene Bildungsverfassung haben daran etwas geändert.

Art. 70 Abs. 3 BV geht über eine allgemeine Staatszielbestimmung hinaus und begründet sowohl für den Bund als auch für die Kantone einen Förderungsauftrag zugunsten der Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften. Das innere Ziel dieses Förderungsauftrags steht in einem direkten Zusammenhang mit dem Staatsziel des inneren Zusammenhalts des Landes (Art. 2 Abs. 2 BV) und seiner plurikulturellen Gesellschaft¹⁵.

Neben dem in Art. 70 Abs. 3 BV explizit genannten «Austausch» – zu denken ist etwa an Programme des zeitlichen begrenzten Austausches zwischen Schülerinnen und Schülern, Lehrlingen und Studierenden – kommen auch andere Instrumente und Massnahmen in Betracht¹⁶. Für den Bund begründet Art. 70 Abs. 3 BV sehr wohl eine parallele Förderungskompetenz; er kann somit nicht nur Massnahmen innerhalb seines Zuständigkeitsbereichs (z.B. Bundesverwaltung und Bundespersonal, Radio und Fernsehen) treffen, sondern auch kantonale Vorhaben finanziell unterstützen. Hingegen berechtigt ihn Art. 70 Abs. 3 BV nicht dazu, in kantonalen Zuständigkeitsbereichen zu regulieren. Angesichts der kantonalen Schulhoheit (Art. 62 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 BV) verschafft Art. 70 Abs. 3 BV daher dem Bund keine Kompetenz, in die Gestaltung des obligatorischen Schulunterrichts eingreifend einzugreifen und Vorgaben zum Erlernen einer zweiten Landessprache in der Primarschule zu machen¹⁷. Es ist in diesem Zusammenhang nämlich zu berücksichtigen, dass der Nationalrat im Rahmen der Beratung über den «Verständigungsartikel» einen Minderheitsantrag, der als

¹² Vgl. TSCHANNEN, § 20 Rz. 2 ff., 4 ff.

¹³ Vgl. insbesondere Ziff. 3 der Antwort des Bundesrats vom 21. Mai 2014 auf die Interpellation 14.3287 (Ständerat Levrat).

¹⁴ BUNDESRAT, Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 286.

¹⁵ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 70 Rz. 12; KÄGI-DIENER, in: SG Kommentar, Art. 70 Rz. 39; MAHON, in: Aubert/Mahon, Comm. Cst., Art. 70 Rz. 13.

¹⁶ Vgl. für eine Übersicht KÄGI-DIENER, in: SG Kommentar, Art. 70 Rz. 40 f.

¹⁷ So auch EHRENZELLER, Jusletter 2007, Rz. 7; KÄGI-DIENER, in: SG Kommentar, Art. 70 Rz. 42.

zweite unterrichtete Sprache eine Landessprache gefordert hatte, explizit ablehnte¹⁸. Vor diesem Hintergrund kann aus Art. 70 Abs. 3 BV «keine materielle Regelungskompetenz des Bundes in Bezug auf den Fremdsprachenunterricht im obligatorischen Schulbereich abgeleitet werden»¹⁹.

Im Entwurf für ein neues Sprachengesetz (SpG) wollte die WBK-N Bund und Kantone in die Pflicht nehmen, sich dafür einzusetzen, «dass als erste Fremdsprache eine Landessprache unterrichtet wird»²⁰. Diese Fassung vermochte sich aber aufgrund von verfassungsrechtlichen Bedenken – sie lässt sich weder auf Art. 70 Abs. 3 noch auf Art. 62 Abs. 4 BV abstützen – nicht durchzusetzen.

Die heute geltende Fassung von Art. 15 Abs. 3 SpG trägt folgenden Wortlaut: «Sie [Bund und Kantone] setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten 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». Diese Regelung steht zwar materiell auch in Bezug zum Verständigungsauftrag von Art. 70 Abs. 3 BV; letztere Bestimmung vermag aber für sich allein keine hinreichende Kompetenzgrundlage herzugeben. Die Vorschrift von Art. 15 Abs. 3 SpG steht daher auch im Zusammenhang mit der Bildungsverfassung, insbesondere mit Art. 62 Abs. 4 BV (vgl. unten Ziff. 2 lit. b).

2. Art. 62 Abs. 4 BV (Subsidiäre und begrenzte Bundeskompetenz zur Harmonisierung des Schulwesens)

a) Im Allgemeinen

Der im Kontext der Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung geschaffene Art. 62 BV räumt dem Bund in Abs. 4 eine subsidiäre und in mehrfacher Hinsicht begrenzte Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Schulwesens ein.

«Kommt auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung des Schulwesens im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen zustande, so erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften» (Art. 62 Abs. 4 BV).

1. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist zunächst von ihrem **Umfang** her beschränkt. Sie erfasst nicht das ganze Schulwesen, sondern lediglich die in Art. 62 Abs. 4 BV abschliessend aufgezählten Bereiche des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen. Es handelt sich dabei um die sog. «Eckwerte»²¹ oder «Schnittstellen»²² des Bildungswesens. Im Vordergrund einer (allfällig notwendigen) Bundesregelung steht somit die Harmonisierung unterschiedlicher kantonaler Schulstrukturen²³ (Schuleintrittsalter und Dauer der Schulpflicht, Zu- und Übergänge zu den Bildungsstu-

¹⁸ Vgl. AB N Sonderdruck 1998 300 ff. (Antrag Berberat); dazu auch MAHON, in: Aubert/Mahon, Comm. Cst., Art. 70 Rz. 13 Fn. 41.

¹⁹ EHRENZELLER, Jusletter 2007, Rz. 7.

²⁰ Art. 15 Abs. 3 E-SpG, BBl 2006 9039; vgl. dazu den Bericht der WBK-N vom 15. September 2006, BBl 2006 8977 ff., 9009 f.

²¹ Bericht der WBK-N vom 23. Juni 2005, Parlamentarische Initiative Bildungsrahmenartikel der Bundesverfassung, BBl 2005 5479 ff., 5521 (die Rede ist dabei auch von «Treffpunkten» des «schweizerischen» Bildungswesens).

²² BIAGGINI, Komm. BV, Art. 62 Rz. 12.

²³ Auch EHRENZELLER (in: SG Kommentar, Art. 64 Rz. 51) spricht von «strukturellen» Eckwerten.

fen und Anerkennung von Abschlüssen²⁴), dies mit Blick auf eine bessere Durchlässigkeit²⁵ (Art. 61a Abs. 1 BV) der verschiedenen kantonalen Schulsysteme.

Zu diesen (strukturellen) Eckwerten gehören überdies auch die «*Ziele der Bildungsstufen*». Das Verständnis dieses verfassungsrechtlichen Begriffs darf allerdings nicht einfach automatisch an den integralen Inhalt des II. Abschnitts (Übergeordnete Ziele der obligatorischen Schule²⁶) des HarmoS-Konkordats und die dort getroffene Regelung gekoppelt werden, auch wenn dessen Inhalt im Zeitpunkt der Erarbeitung und der Annahme der neuen Bildungsverfassung in der Gestalt eines Projekts bereits bekannt²⁷ und der Entwurf zum HarmoS-Konkordat parallel und in Kenntnis des Entwurfs einer neuen Bildungsverfassung entstanden war²⁸. Vielmehr ist die Konkretisierung dieses Rechtsbegriffs nach den Grundsätzen der (Verfassungs-)Auslegung, also unter Heranziehung grammatikalischer, historischer, systematischer und teleologischer Elemente vorzunehmen. Im Rahmen einer systematischen Auslegung ist insbesondere die kantonale Schulhoheit (Art. 62 Abs. 1 BV) im Auge zu behalten, die es verbietet, den offenen Begriff der Bildungsziele mit sprachpolitischen (Art. 70 BV), anderen nicht primär bildungspolitischen Zielen oder mit diffusen Interessen der «Gesamtsteuerung des schweizerischen Schulsystems»²⁹ aufzublähen. Ferner ist der Begriff der «Ziele» auch im Lichte des primär strukturellen Charakters der in Art. 62 Abs. 4 BV aufgezählten Eckwerte zu interpretieren³⁰. Zwar weist der Eckwert «Ziele der Bildungsstufen» im Unterschied zu den anderen Eckwerten auch inhaltliche Aspekte auf. Er muss aber angesichts der in Art. 62 Abs. 1 BV explizit gewährleisteten kantonalen Schulhoheit grundsätzlich auf allgemeine, stufenspezifische Zielumschreibungen i.S. von zu erreichenden Bildungsstandards und Kompetenzniveaus beschränkt bleiben. Solche Standards und Kompetenzniveaus können sich auch auf einzelne Fächer beziehen³¹, dies allerdings unter dem Vorbehalt, dass die entsprechenden Fächer in der jeweiligen Bildungsstufe auch angeboten werden, wie dies etwa für die lokale Standessprache, die Mathematik oder die Naturwissenschaften zutrifft. Würden hingegen generell auch fächerspezifische Ziele oder gar Bil-

²⁴ Ein weiteres strukturelles Element betrifft den Schuljahresbeginn. Hier verfügt der Bund mit Art. 62 Abs. 5 BV über eine eigenständige, nicht an die Voraussetzungen von Art. 62 Abs. 4 BV geknüpfte Kompetenznorm. Kritisch zu dieser Lösung BIAGGINI, Komm. BV, Art. 62 Rz. 17.

²⁵ Dieser Begriff steht für eines der Oberziele der Bildungsverfassung i.S. einer möglichst offenen Ausgestaltung der verschiedenen Bildungsstufen und Bildungsgänge, um die vertikale und horizontale Mobilität der Schüler, Studierenden, Dozierenden und Forschenden zu fördern. Vgl. Bericht WBK-N (Fn. 21), BBl 2005 5519; EHRENZELLER, in: SG Kommentar, Art. 61a Rz. 13; PREVITALI, S. 100 f.

²⁶ Nicht bei allen im II. Abschnitt des HarmoS-Konkordats enthaltenen Bestimmungen handelt es sich um Bestimmungen über gesamtschweizerisch harmonisierte Ziele (vgl. auch unten lit. b/bb-1).

²⁷ Im Bericht der WBK-N (Fn. 21) wird allerdings nur gerade an einer Stelle im Rahmen der Darstellung der interkantonalen Zusammenarbeit und Harmonisierung auf das «Projekt HarmoS» Bezug genommen (BBl 2005 5497); bei den Ausführungen zu Art. 62 Abs. 4 BV wird das HarmoS-Konkordat mit keinem Wort erwähnt. Schliesslich wurde das HarmoS-Konkordat erst am 14. Juni 2007, also nach Annahme der neuen Bildungsverfassung durch Volk und Stände, von der Plenarversammlung der EDK verabschiedet.

²⁸ EHRENZELLER, in: Auer (Hrsg.), HarmoS, S. 26.

²⁹ So aber EHRENZELLER, in: SG Kommentar, Art. 62 Rz. 51.

³⁰ Im Vordergrund der gegenseitigen Durchlässigkeit der kantonalen Schulsysteme stehen strukturelle Komponenten. In diesem Sinne auch der Bericht der WBK-N (Fn. 21, BBl 2005 5005), wonach in Hinblick auf eine gegenseitige Durchlässigkeit eine einheitliche Regelung des Schuljahresbeginns, der Dauer der Bildungsstufen, deren Zugänge sowie die gesamtschweizerische Anerkennung aller Abschlüsse wichtig seien; die Ziele der Bildungsstufen werden in dieser Aufzählung nicht genannt!

³¹ EHRENZELLER, in: Auer (Hrsg.), HarmoS, S. 28.

dungsinhalte³² unter diesen Eckwert subsumiert, könnte der Bund (bei einem Scheitern der Harmonisierungsbemühungen mittels interkantonaler Koordination) über die Regelung von Zielen und Kompetenzen in einzelnen Fächern indirekt auch die Inhalte der einzelnen Bildungsstufen vorgeben und somit den Kantonen die in den einzelnen Bildungsstufen zu unterrichtenden Fächer vorschreiben³³, womit die verfassungsrechtlich gewährleistete kantonale Schulhoheit (Art. 62 Abs. 1 BV) zur Leerformel verkäme. Zwar entspricht die Harmonisierung fächerspezifischer Ziele und Kompetenzen dem kooperationsfreundlichen Geist der neuen Bildungsverfassung, sie bleibt aber vom Gesetzgebungsauftrag des Bundes ausgeklammert. Sollen die bestehenden Eckwerte um Bildungsinhalte und Vorgaben für die Fächerplanung erweitert werden, bedarf dies einer entsprechenden Verfassungsänderung³⁴.

2. Des Weiteren verhält sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes subsidiär zu den Harmonisierungsbemühungen der Kantone (sog. **subsidiäre Bundeskompetenz**)³⁵. Demnach darf und muss der Bund nur unter der Voraussetzung von seiner Kompetenz Gebrauch machen, dass die Kantone auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung des Schulwesens hinsichtlich der genannten Eckwerte erreicht haben. Art. 62 Abs. 4 BV spricht sich nicht darüber aus, wieviel Zeit den Kantonen hierfür zur Verfügung steht.

Häufig wird aus diesem Regelungsmechanismus auf eine entsprechende Pflicht der Kantone geschlossen, ihre Schulsysteme mit Blick auf die genannten Eckwerte zu harmonisieren³⁶. Art. 62 Abs. 4 BV statuiert jedoch für die Kantone keine Rechtspflicht, aber immerhin eine *Obliegenheit* zur Harmonisierung. Misslingt die gesamtschweizerische Harmonisierung über die interkantonale Zusammenarbeit, hat der Bundesgesetzgeber die notwendigen Regelungen zu treffen. In diesem Sinne enthält Art. 62 Abs. 4 BV keinen unmittelbaren Harmonisierungsauftrag, aber immerhin ein indirektes Druckmittel³⁷. Daran vermag auch die allgemeine Koordinations- und Kooperationspflicht von Art. 61a Abs. 2 BV nichts zu ändern, da daraus für den Einzelfall keine einklagbaren Pflichten abgeleitet werden können³⁸. Vor diesem Hintergrund dürfen kantonale Volksinitiativen, die mit bereits erreichten interkantonalen Harmonisierungsstandards in Widerspruch stehen, nicht wegen Verletzung von Art. 61a Abs. 2 oder Art. 62 Abs. 4 BV für ungültig erklärt werden³⁹.

³² So aber die Stellungnahme des Regierungsrates des Kantons Luzern vom 6. Mai 2014 auf die Motion M 424 («Möglichkeit einer Dispensation von der zweiten Fremdsprache in der Primarschule»).

³³ Vorbehalten bleiben die Minimalanforderungen aus Art. 19 BV (diese Bestimmung begründet aber – auch im Zusammenspiel mit Art. 62 Abs. 4 BV – keine Bundeskompetenzen) sowie die Spezialbestimmungen von Art. 68 Abs. 3 BV (Sport) und Art. 67a Abs. 2 BV (Musik).

³⁴ Sowohl in der Vernehmlassung als auch in den parlamentarischen Beratungen wurde verschiedentlich moniert, dass Art. 62 Abs. 4 BV mit Bezug auf die Harmonisierung des Bildungssystems noch zu wenig weit gehe.

³⁵ Bericht WBK-N (Fn. 21), BBl 2005 5521; EHRENZELLER, in: SG Kommentar, Art. 62 Rz. 50, 57. Anders sieht BIAGGINI (Komm. BV, Art. 62 Rz. 11, 15) in Art. 62 Abs. 4 BV eine *bedingte Bundeskompetenz*, die erst entsteht, wenn die interkantonalen Harmonisierungsbemühungen scheitern. Gegen die Verwendung des Begriffs der «subsidiären» Bundeskompetenz spricht sich auch MARTENET (in: Auer [Hrsg.], HarmoS, S. 83) aus, da die Ausübung jeder nicht ausschliesslichen Bundeskompetenz unter dem Vorbehalt des Subsidiaritätsprinzips stehe.

³⁶ AMBÜHL, in: Auer (Hrsg.), HarmoS, S. 37; EHRENZELLER, Jusletter 2007, Rz. 9; DERS., Bildungsföderalismus, S. 24, 32; PREVITALI, S. 102 f.; ferner EDK (Fn. 8), Stellungnahme vom 31. Oktober 2014 zum Sprachenunterricht.

³⁷ Vgl. auch BIAGGINI, Schulkoordination, S. 385.

³⁸ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 61a Rz. 6.

³⁹ A.M. offenbar EHRENZELLER, Gutachten 2014, S. 25, 39; PREVITALI, S. 102. Vorbehalten bleiben freilich die übrigen Vorgaben des Verfassungsrechts. So verstösst die Volksinitiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule» im Kanton Graubünden aufgrund der darin vorgesehenen einseitigen Bevorzugung der deutschen Sprache u.a. gegen das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV.

Für die erforderliche Koordination ist ein gesamtschweizerisches Konkordat zwar wünschbar, aber nicht zwingend; auch eine koordinierte kantonale Gesetzgebung vermag zu genügen⁴⁰. Ferner gibt die Verfassung weder einen bestimmten Inhalt der Angleichung der kantonalen Schulsysteme (mit Bezug auf die erwähnten Eckwerte) noch ein gewisses vorbestimmtes Mass an Harmonisierung vor⁴¹. Immerhin müssen die auf dem Koordinationsweg getroffenen Lösungen die Minimalanforderungen an einen genügenden Grundschulunterricht (Art. 19 BV) respektieren und sie dürfen die an die Kantone gerichteten programmatischen Aufträge der Bundesverfassung nicht unterlaufen. Das Zustandekommen oder Scheitern der erforderlichen interkantonalen Harmonisierung ist letztlich von der Bundesversammlung festzustellen. Gegenstand der Prüfung wird nicht sein, ob alle Kantone den HarmoS-Standard erfüllen⁴², sondern ob die kantonalen Schulsysteme (mit oder ohne HarmoS) mit Bezug auf die strukturellen Eckwerte von Art. 62 Abs. 4 BV angeglichen bzw. die Voraussetzungen für eine Wahrnehmung der Gesetzgebungskompetenz erfüllt sind. Der Entscheid über das Misslingen der Harmonisierung auf dem Koordinationsweg fällt in die Zuständigkeit der Bundesversammlung, die hierfür über ein weitgehendes (verfassungs-)politisches Ermessens⁴³ verfügt. Er ist gerichtlich nicht überprüfbar.

3. Kommt die Bundesversammlung zum Schluss, dass die Harmonisierung der Eckwerte auf dem Koordinationsweg gescheitert ist, ist sie zum gesetzgeberischen Handeln verpflichtet; sie hat sich aber dabei auf den Erlass der «**notwendigen Vorschriften**» zu beschränken. Gemeint sind Vorschriften, die allein mit Blick auf die Ziele der Bildungsverfassung (insbesondere Art. 61a BV) und das Harmonisierungsziel von Art. 62 Abs. 4 BV (und nicht auch hinsichtlich anderer verfassungsmässiger Ziele und Interessen) erforderlich sind⁴⁴. Letztlich verfügt die Bundesversammlung auch hierfür über ein grosses politisches Ermessen⁴⁵.

b) *Regulierung des Fremdsprachenunterrichts im Besonderen*

aa) Meinungsstand

Der *Bundesrat* hat im Rahmen der Beantwortung mehrerer parlamentarischer Interpellationen angekündigt, bei einem Scheitern der kantonalen Koordinationsbemühungen im Bereich des Fremdsprachenunterrichts die geltende Regelung in Art. 15 Abs. 3 SpG zu «verschärfen»⁴⁶. Ein ausformulierter Vorschlag für eine entsprechende Gesetzesbestimmung liegt meines Wissens noch nicht vor.

Auch in den *Kantonen* scheint man verbreitet davon auszugehen, dass der Bund die Kantone bei einem Scheitern der Harmonisierungsbemühungen über eine entsprechende Gesetzesvorschrift

⁴⁰ BIAGGINI, Schulkoordination, S. 392 Fn. 44; EHRENZELLER, in: SG Kommentar, Art. 62 Rz. 58.

⁴¹ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 62 Rz. 13; EHRENZELLER, in: SG Kommentar, Art. 62 Rz. 52.

⁴² Das HarmoS-Konkordat geht ohnehin in manchen Teilen über die Bereiche, für welche Art. 62 Abs. 4 BV dem Bund eine subsidiäre Bundeskompetenz einräumt, hinaus. Vgl. auch GÄCHTER, in: Auer (Hrsg.), HarmoS, S. 72, 76.

⁴³ Vgl. Bericht WBK-N (Fn. 21), BBl 2005 5506, 5522; AB N 2005 1388 (Votum Randegger, Kommissionssprecher); AB N 2005 1389 (Votum Savary, Kommissionssprecherin).

⁴⁴ Vgl. auch BIAGGINI, Komm. BV, Art. 62 Rz. 14 mit dem Hinweis, dass eine blosser «Nützlichkeit» oder «Dienstlichkeit» nicht ausreicht.

⁴⁵ EHRENZELLER, in: SG Kommentar, Art. 62 Rz. 60; vgl. zu den Möglichkeiten ausdifferenzierter Regelungen auch WBK-N (Fn. 21), BBl 2005 5522.

⁴⁶ Vgl. die Nachweise unter Fn. 9.

zwingen könnte, den Unterricht in einer anderen Landessprache auf Primarschulstufe einzuführen. Teilweise wird sogar angenommen, dass der Bund die Regelung von Art. 4 HarmoS sinngemäss in ein Bundesgesetz überführen oder die Kantone überdies verpflichten könnte, die zweite Landessprache als Erstsprache in der 3. Klasse der Primarschule einzuführen⁴⁷.

Aus der Rechtswissenschaft hat sich bisher in erster Linie BERNHARD EHRENZELLER – aus dessen Feder im Übrigen der Entwurf zu den neuen Bildungsrahmenartikeln stammt – zur Verfassungsmässigkeit einer Bundesregelung zum Fremdsprachenunterricht geäussert⁴⁸. Seiner Auffassung nach wird sich der Bund für die Beurteilung des Misslingens der Harmonisierung über den Koordinationsweg auf jeden Fall auf die Schlüsselbereiche von Art. 62 Abs. 4 BV zu beziehen haben. Der Bund könnte deshalb, gestützt auf Art. 62 Abs. 4 i.V.m. Art. 70 BV, allenfalls festlegen, welche sprachlichen Ziele in Bezug auf die zweite Landessprache auf welcher Bildungsstufe zu erreichen sind. Dazu gehörte auch der Grundsatzentscheid, dass eine zweite Landessprache als Fremdsprache in der obligatorischen Schule unterrichtet und ein bestimmtes Kompetenzniveau erreicht werden muss. Hingegen stünde es ihm nicht zu, Umsetzungsfragen wie den Beginn und die Reihenfolge des Fremdsprachenunterrichts zu regeln. Erst recht verschaffe Art. 62 Abs. 4 BV dem Bund keine Kompetenz, ausserhalb der genannten Eckwerte zu legiferieren oder gar den Sprachenunterricht zu harmonisieren.

GIOVANNI BIAGGINI kam in einer Würdigung von Art. 15 Abs. 3 SpG in der zunächst vom Nationalrat beschlossenen Fassung zum Schluss, dass eine Bundesregelung, die Bund und Kantone verpflichten würde, sich dafür einzusetzen, dass als erste Fremdsprache eine Landessprache unterrichtet wird, auf «sehr unsicherer verfassungsrechtlicher Grundlage» stünde⁴⁹. Ausserdem sei noch nicht abschliessend geklärt, ob die im Rahmen des HarmoS-Konkordats getroffene Koordinationslösung als hinreichende «Harmonisierung» i.S.v. Art. 62 Abs. 4 BV gelten könne. Die Beantwortung dieser Frage liege nicht bei den Kantonen, sondern bei der Bundesversammlung, und entziehe sich einer verfassungsrechtlichen Kontrolle⁵⁰.

Für THOMAS GÄCHTER gehört die Frage, wann welche Fremdsprache zu erlernen ist, nicht zu den Eckwerten von Art. 62 Abs. 4 BV⁵¹.

bb) Eigene Würdigung

Die Beantwortung der Frage, ob und inwieweit Art. 62 Abs. 4 BV dem Bund überhaupt eine (subsidiäre) Kompetenz einräumt, den Fremdsprachenunterricht auf Gesetzesstufe zu regeln, hängt entscheidend davon ab, wie der die Bundeskompetenz einschränkende Eckwert der «Ziele der Bildungsstufen» in diesem Kontext verstanden werden muss.

⁴⁷ Vgl. etwa die schriftliche Antwort des Regierungsrats des Kantons St. Gallen vom 6. Mai 2014 auf die Interpellation der SVP-Fraktion vom 25. Februar 2014 («Eine obligatorische Fremdsprache auf der Primarstufe»). – Anders argumentiert der Regierungsrat des Kantons Thurgau vom 25. November 2014 auf die Interpellation «Französisch auf der Sekundarstufe stärken» dahingehend, dass der Bund aufgrund von Art. 190 BV auch ohne verfassungsmässige Kompetenz legiferieren könnte.

⁴⁸ EHRENZELLER, in: SG Kommentar, Art. 62 Rz. 66; Jusletter 2007, Rz. 9 ff., 12 f.; Gutachten 2014, S. 22 ff.

⁴⁹ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 70 Rz. 13; ähnlich DERS., Schulkoordination, S. 388 f.

⁵⁰ BIAGGINI, Schulkoordination, S. 389.

⁵¹ GÄCHTER, in: Auer (Hrsg.), HarmoS, S. 69.

1. Wie bereits erwähnt, handelt es sich dabei um einen Verfassungsbegriff, dessen Gehalt anhand des Wortlauts, der Entstehungsgeschichte, der Materialien und des Zwecks der Bildungsverfassung auszulegen ist (vgl. auch bereits oben Ziff. 2a):

- In den *Materialien* sucht man zu den Einzelheiten des Begriffs dieses Eckwertes und damit auch zum sachlichen Umfang der Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Ziele vergeblich nach einschlägigen Hinweisen⁵². Dies gilt erst für die vorliegende Fragestellung, inwieweit der Bund für den Fremdsprachenunterricht in einer anderen Landessprache im Falle eines Misslingens der kantonalen Harmonisierungsbemühungen selber Ziele festlegen dürfte⁵³. Obwohl das HarmoS-Konkordat im Zeitpunkt der parlamentarischen Beratungen und der Volksabstimmung über die Bildungsverfassung als Projekt bereits existiert hatte⁵⁴, finden sich in den Materialien keine oder zumindest keine eindeutigen Hinweise, dass Art. 62 Abs. 4 BV einen Zielbegriff definiert, unter dem sämtliche Bestimmungen des II. Abschnitts des HarmoS-Konkordats (Art. 3–4) subsumiert werden müssten⁵⁵. Ebenso lassen sich in den Materialien keine Anhaltspunkte erkennen, dass der Begriff der Bildungsziele im Zusammenhang mit dem Fremdsprachenunterricht unmittelbar mit der Sprachenstrategie der EDK aus dem Jahre 2004 zu verknüpfen ist⁵⁶. Eine Rückkoppelung an einen sich nach dem 21. Mai 2006 bei den Erziehungsdirektoren verdichtenden Zielbegriff, der sich an das erst ab dem 14. Juni 2007 zur Ratifikation bereit stehende HarmoS-Konkordat und darauf abgestützte Koordinationsmassnahmen anlehnt, ist auch unter dem Gesichtspunkt einer bei Kompetenzabgrenzung verpönten dynamischen Auslegung⁵⁷ problematisch.

Blickt man dennoch auf den II. Abschnitt des HarmoS-Konkordats, finden sich in Art. 3 typische bildungspolitische, mit Blick auf die Schulstufenübergänge formulierte Ziele. So haben die Schülerinnen und Schüler während der obligatorischen Schule die Grundbildung zu erwerben, welche den Zugang zur Berufsbildung oder zu allgemeinbildenden Schulen auf der Sekundarstufe II ermöglicht (Art. 3 Abs. 2). Im Bereich der Fremdsprachen werden – ebenfalls bezogen auf die obligatorische Schule (!) – grundlegende Kompetenzen in einer zweiten Landessprache und mindestens einer weiteren Fremdsprache verlangt (Art. 3 Abs. 2). Art. 4 HarmoS-Konkordat greift dieses Ziel im zweiten Satz des ersten Absatzes auf und verdeutlicht es dahingehend, dass in beiden Fremdsprachen *per Ende der obligatorischen Schule* gleichwertige

⁵² Weder der Bericht der WBK-N ([Fn. 21], BBl 2005 5479 ff., 5521 ff) noch die Stellungnahme des Bundesrats (BBl 2005 5547 ff.) äussern sich näher zum Begriff dieses Eckwertes. Dasselbe gilt auch für die Debatte in den beiden Räten (vgl. AB N 2005 1387 ff., insb. 1402 ff.; AB S 2005 1023 ff., insb. 1034).

⁵³ Im Bericht WBK-N (Fn. 21) wird das Thema lediglich im Zusammenhang mit der Darstellung der Bestrebungen der EDK (BBl 2005 5497) und der Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse (BBl 2005 5502) kurz gestreift.

⁵⁴ Die Bildungsverfassung wurde auf der Grundlage einer parlamentarischen Initiative in enger Zusammenarbeit mit der EDK ausgearbeitet; vgl. auch BIAGGINI, vor Art. 61a Rz. 2.

⁵⁵ Im Bericht WBK-N (Fn. 21) wird das HarmoS-Konkordat gerade ein einziges Mal erwähnt, dies allerdings nicht im Kontext von Art. 62 Abs. 4 BV, sondern in den allgemeinen Erläuterungen (vgl. bereits oben Fn. 27). Auch in der parlamentarischen Beratung erfolgte die vereinzelt Erwähnung von HarmoS im Sinne eines Hinweises auf laufende Koordinationsbestrebungen (vgl. AB N 2005 1404, Votum Bruderer).

⁵⁶ Im Übrigen erscheint der in der Sprachenstrategie 2004 enthaltene Grundsatz, dass spätestens bis zum 5. Schuljahr der Unterricht von zwei Fremdsprachen einsetzen muss (Ziff. 2.2, 3.7.1 und 6) nicht als «Ziel», sondern als Grundvoraussetzung zur Erreichung des gemeinsamen Ziels (Ziff. 2.1b), dass die Schülerinnen und Schüler in der obligatorischen Schule Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache entwickeln müssen, dies unter Berücksichtigung der kulturellen Aspekte sowie der Rolle und Funktion als Landessprache in einem mehrsprachigen Land.

⁵⁷ Dies gilt nicht nur bei Bestimmungen über die Behördenorganisation (wo eine dynamische Auslegung mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung in Konflikt gerät; vgl. hierzu HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rz. 109), sondern auch bei der föderalen Kompetenzabgrenzung (wo die «vertikale» Gewaltenteilung betroffen ist).

Kompetenzniveaus verlangt werden. Im Übrigen befasst sich Art. 4 HarmoS aber mit Fragen der Umsetzung zur Erreichung dieses Ziels. Bei der in Art. 4 Abs. 1 rezipierten Sprachenstrategie (Modell 3/5 bzw. 5/7) handelt es sich nicht mehr um eine Zielbestimmung⁵⁸. Vielmehr beruht diese Regelung auf der Annahme, dass das Einsetzen einer zweiten Fremdsprache bereits auf Primarschulstufe für die Erreichung des Ziels unabdingbar sei. Ob diese Annahme zutrifft, ist allerdings unter Pädagogen und Sprachwissenschaftlern umstritten.

- Im Rahmen einer systematischen Auslegung sind insbesondere die kantonale Schulhoheit (Art. 62 Abs. 1 BV) sowie der Zusammenhang mit den anderen in Art. 62 Abs. 4 BV erwähnten Eckwerten zu beachten, die primär einen strukturellen Charakter aufweisen⁵⁹.
- Für die teleologische Auslegung sind primär die Ziele der Bildungsverfassung, wie sie in der Rahmen- und Zielbestimmung von Art. 61a BV zum Ausdruck kommen, relevant. Im Vordergrund steht dabei – im Kontext von Art. 62 BV – das Interesse der genügenden Durchlässigkeit der kantonalen Bildungssysteme⁶⁰. Für eine Anbindung an sprachpolitische und staatspolitische Zielsetzungen finden sich gerade auch in den Materialien keine oder zumindest keine eindeutigen Hinweise.

2. Vor diesem Hintergrund bleibt der den Umfang der subsidiären Bundeskompetenz umschreibende Eckwert der «Ziele der Bildungsstufen» grundsätzlich auf *allgemeine, stufenspezifische* Zielumschreibungen beschränkt, dies im Hinblick auf die Übergänge der einzelnen Bildungsstufen. *Fächer-spezifische* Ziele i.S. von Bildungsstandards und Kompetenzniveaus, die in bestimmten Fächern am Ende einer Schulstufe zu erreichen sind, fallen nur insoweit darunter, als die entsprechenden Fächer in den Kantonen auf der jeweiligen Bildungsstufe auch unterrichtet werden. Keineswegs kann der Bund über eine (subsidiäre) Harmonisierung der Bildungsziele gemäss Art. 62 Abs. 4 BV die Fächerplanung oder gar deren curriculäre Organisation vorgeben. Für einen solchen Eingriff bedarf der Bund vielmehr einer expliziten Verfassungsgrundlage⁶¹.

In diesem Zusammenhang fällt auf, dass es sich bei der «Fremdsprache» gar nicht um ein Fach, sondern um eine Sammelbezeichnung für den Unterricht in einer Sprache handelt, die am betreffenden Ort bzw. in der betroffenen Region nicht als Amtssprache gilt. Hier sind harmonisierte Ziele i.S.v. Art. 62 Abs. 4 BV lediglich in allgemeiner Hinsicht denkbar⁶². Hingegen kann der Bund den Kantonen über die Festlegung von harmonisierten «Fremdsprachenzielen» keine Vorgaben über obligatorische Sprachenfächer auf einer bestimmten Bildungsstufe machen.

Auch in diesem Kontext wird einmal mehr klar, dass die in Art. 4 HarmoS-Konkordat überführte Sprachenstrategie nicht primär (oder zumindest nicht nur) im Dienste der Gewährleistung einer möglichst grossen Durchlässigkeit der Bildungssysteme steht, sondern in erster Linie auf staats- und sprachpolitischen Gründen beruht⁶³, zumal sie die Entscheidung, ob der Unterricht in der zweiten Landessprache spätestens

⁵⁸ In der Sprachenstrategie 2004, an die Art. 4 Abs. 1 HarmoS-Konkordat anknüpft, bildet das vorgespurte Modell 3/5 nicht ein Ziel, sondern eine Grundvoraussetzung zur Erreichung des Ziels (vgl. Fn. 56 hiervor).

⁵⁹ Vgl. bereits oben lit. a.

⁶⁰ Dazu bereits Fn. 25 hiervor.

⁶¹ Vgl. Art. 68 Abs. 3 BV (Sportunterricht) sowie die erst am 23. September 2012 eingefügte Bundeskompetenz für die musikalische Bildung (Art. 67a Abs. 2 BV).

⁶² So etwa im Sinne eines Erfordernisses von gleichwertigen Kompetenzniveaus in allen angebotenen Fremdsprachen am Ende einer Bildungsstufe (vgl. Art. 4 Abs. 1 Satz 2 HarmoS-Konkordat, allerdings bezogen auf das Ende der obligatorischen Schule). Zielcharakter hätte überdies auch eine (harmonisierte) Regelung betreffend das Kompetenzniveau des mündlichen und schriftlichen Ausdrucks oder den Einbezug von kulturellen Aspekten.

⁶³ Eine striktere Anwendung des Grundsatzes der «Durchlässigkeit» würde nämlich erforderlich machen, dass am Ende der Primarschulstufe in allen Kantonen für alle Fremdsprachen dasselbe Kompetenzniveau erreicht wird. Mit dem Modell 3/5 bzw. 5/7 kann eine solche umfassende Durchlässigkeit gar nicht gewährleistet werden, so

im 3. (5.) oder 5. (7.) Schuljahr einzusetzen hat – zu Recht (!) – der regionalen Koordination überlässt. Darin liegt aber im eigentlichen Sinne keine «Harmonisierung», sondern eine «koordinierte» Vielfalt der Regelung zum Fremdsprachenunterricht vor. Gegen eine solche koordinierte Vielfalt ist auch nichts einzuwenden, zumal es sich bei der «Durchlässigkeit» um eine verfassungsrechtliche Zielvorgabe handelt, die zwar verbindlich, aber einer Abwägung mit anderen Zielen und Grundsätzen zugänglich ist. Der Sprachenunterricht (Standardsprache und Fremdsprachen) bietet geradezu ein typisches Beispiel, in dem das Prinzip der Durchlässigkeit zugunsten der kantonalen Sprach- und Kulturhoheit Relativierungen erfahren muss.

3. Des Weiteren ist für die Untersuchung der vorliegenden Fragestellung die Vorschrift von *Art. 15 Abs. 3 SpG* einzubeziehen:

«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» (Art. 15 Abs. 3 SpG).

Diese Bestimmung ist aus einer Differenzbereinigung zwischen den beiden Räten hervorgegangen. Während der Nationalrat zunächst auf dem Entwurf seiner Kommission (WBK-N) beharrte, gemäss welchem Bund und Kantone verpflichtet worden wären, sich dafür einzusetzen, dass als erste Fremdsprache eine Landessprache unterrichtet wird⁶⁴, schwenkte er schliesslich im Differenzbereinungsverfahren auf den Ständerat ein, der diesen Vorschlag gestützt auf ein Gutachten von BERNHARD EHRENZELLER als verfassungswidrig eingestuft hatte.

Das Sprachengesetz (SpG) und damit auch Art. 15 Abs. 3 SpG sind von der Bundesversammlung in Kenntnis der neuen Bildungsverfassung (21. Mai 2006) erarbeitet⁶⁵, beraten⁶⁶ und beschlossen⁶⁷ worden. Die Frage des Umfangs der Bundeskompetenzen im Bereich des Fremdsprachenunterrichts wurde somit nicht nur auf der Basis des seit dem 1. Januar 2000 in Kraft stehenden Sprachenartikels (Art. 70 BV), sondern auch in Berücksichtigung der Kompetenzregelung von Art. 62 Abs. 4 BV diskutiert. Vor diesem Hintergrund kann die heutige Regelung von Art. 15 Abs. 3 SpG mit guten Gründen *als bundesgesetzliche Konkretisierung des Harmonisierungsziels von Art. 62 Abs. 4 BV* interpretiert werden. Das Ringen um die geltende Regelung im Differenzbereinungsverfahren war jedenfalls vom Anliegen getragen, eine verfassungskonforme Lösung für den Fremdsprachenunterricht zu finden. Bei einer im Lichte von Art. 62 Abs. 4 BV durchgeführten Analyse der Gesetzesbestimmung fallen hauptsächlich folgende Punkte auf:

wenn etwa ein Schüler, der die Primarschule in einem Kanton besucht hat, in dem Französisch ab der 5. Klasse unterrichtet wird, auf den Beginn der Sekundarschule in einen (Nachbar-)Kanton mit Französisch ab der 3. Klasse umzieht. Konsequenterweise verlangt das HarmoS-Konkordat gleichwertige Kompetenzniveaus erst am Ende der ganzen obligatorischen Schulzeit.

⁶⁴ Vgl. Art. 15 Abs. 3 E-SpG (BBI 2006 9039).

⁶⁵ Vgl. den Bericht der WBK-N vom 15. September 2006, Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften, BBI 2006 8977 ff., 8993 ff., 9009 f.

⁶⁶ Die Vorlage wurde im Nationalrat am 21. Juni 2007 (AB N 2007 1068 ff.), 26. September 2007 (AB N 2007 1435 ff.) und 3. Oktober 2007 (AB N 2007 1645 ff.) beraten, im Ständerat am 25. September 2006 (AB S 2007 778 ff.) und 2. Oktober 2007 (AB S 2007 874 ff.). Es fällt auf, dass die Beratungen ebenfalls nach dem Beschluss der EDK über das HarmoS-Konkordat vom 14. Juni 2007 begonnen haben.

⁶⁷ Schlussabstimmungen vom 5. Oktober 2007.

- Zunächst folgt Art. 15 Abs. 3 SpG der Logik einer «Bildungsziel-Bestimmung», indem sie auf das Ende einer bestimmten Bildungsstufe Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache verlangt.
- Ferner werden die genannten Kompetenzen auf das Ende der obligatorischen Schulzeit (und nicht bereits der Primarschulstufe) gefordert. Damit hat sich der Bundesgesetzgeber an die bestehenden Zielbestimmungen in Art. 2 und Art. 4 Abs. 1 HarmoS-Konkordat angelehnt.
- Schliesslich schreibt Art. 15 Abs. 3 SpG das Vorhandensein von Kompetenzen in einer zweiten Landessprache sowie einer weiteren Fremdsprache am Ende der obligatorischen Schule nicht unmittelbar vor, sondern behält die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen vor. Letztere haben sich «im Rahmen ihrer Zuständigkeiten» lediglich (aber immerhin) dafür «einzusetzen».

Die Bundesversammlung wird sich in der künftigen Beurteilung, ob die Kantone eine Harmonisierung der Ziele im Bereich der Fremdsprachen erreicht haben oder es einer entsprechenden Bundesregelung bedarf, nicht einfach über den geltenden Art. 15 Abs. 3 SpG hinwegsetzen können. Vielmehr gebietet der Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV), der insbesondere auch für den Bundesgesetzgeber gilt, die Anforderungen an die erforderliche Harmonisierung der Ziele des Fremdsprachenunterrichts i.S.v. Art. 62 Abs. 4 BV im Lichte der in Art. 15 Abs. 3 SpG vorgenommenen Konkretisierung zu beurteilen. Das Fehlen harmonisierter Ziele für die Primarstufe darf somit nicht als ein Anwendungsfall der gescheiterten Koordination angesehen werden, der ein Einschreiten des Bundesgesetzgebers notwendig machen würde. Mit Art. 2 Abs. 2 lit. a und Art. 4 Abs. 1 Satz 2 HarmoS-Konkordat liegt eine koordinierte Lösung vor, der im Moment auch in jenen Kantonen, die dem Konkordat nicht beigetreten sind, nachgelebt wird. Der Bundesgesetzgeber hat sich in Art. 15 Abs. 3 SpG – ganz im Sinne der auch in vertikaler Hinsicht geltenden Koordinationspflicht von Art. 61a Abs. 2 BV – daran orientiert.

4. Auch wenn die meisten Kantone sowie die EDK eine weitergehende Harmonisierung des Fremdsprachenunterrichts im Visier hatten und immer noch haben, kann heute trotz der neueren Entwicklungen nicht davon gesprochen werden, dass für den Fremdsprachenunterricht überhaupt keine harmonisierten Bildungsziele existieren. Es bliebe, selbst wenn sich einzelne Kantone aus der Sprachenstrategie von 2004, die von der Plenarversammlung der EDK am 31. Oktober 2014 bestätigt wurde, verabschieden, bei dem auch im HarmoS-Konkordat festgeschriebenen Ziel, wonach am Ende der obligatorischen Schule in zwei Fremdsprachen (davon eine zweite Landessprache) gleichwertige Kompetenzniveaus erfüllt sein müssen. Der Bundesgesetzgeber wird beurteilen müssen, ob dieser Zustand als genügend harmonisiert i.S.v. Art. 62 Abs. 4 BV gelten kann. Er wird dabei, wie unter Punkt 3 hiervoor erwähnt, die bestehende Regelung von Art. 15 Abs. 3 SpG zu berücksichtigen haben. Jedenfalls darf er den Kantonen nicht sein eigenes Harmonisierungskonzept aufdrängen, selbst wenn er dafür gute (staats-)politische Gründe wie die nationale Kohäsion anführen kann.

5. Schliesslich liefert Art. 62 Abs. 4 BV keine Grundlage, um der Regelung von Art. 4 des HarmoS-Konkordats oder dem Beschluss der EDK über die Sprachenstrategie aus dem Jahr 2004 über eine (subsidiäre) Bundesregelung Allgemeinverbindlichkeit zu verschaffen⁶⁸; hierfür stünde vielmehr der Mechanismus der Allgemeinverbindlicherklärung gemäss Art. 48a Abs. 1 lit. b BV (vgl. Ziff. 3 hiernach) zur Verfügung. Das HarmoS-Konkordat ist für Kantone, die ihm nicht beigetreten sind, nicht rechtsverbindlich. Auch die Sprachenstrategie der EDK aus dem Jahr 2004 ist kein rechtset-

⁶⁸ In diese Richtung aber EDK, Faktenblatt, S. 2.

zender Akt, der als interkantonales Recht i.S.v. Art. 48 Abs. 5 BV dem kantonalen Recht vorgehen würde. Vor diesem Hintergrund können Volksinitiativen, die den Fremdsprachenunterricht in der Primarschule auf eine Fremdsprache reduzieren wollen, zum heutigen Zeitpunkt nicht für ungültig erklärt werden⁶⁹. Anders sähe es freilich für Initiativen aus, welche die Zielvorgabe von Art. 15 Abs. 3 SpG unterlaufen würden. Vorbehalten bleiben auch die übrigen Schranken der Bundesverfassung, wie etwa das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV.

6. *Zusammenfassend* ist festzuhalten, dass dem Bund gestützt auf Art. 62 Abs. 4 BV **keine Kompetenz** zukommt, den Kantonen verbindlich vorzuschreiben, auf welcher Schulstufe welche Fremdsprache zu erlernen ist.

3. Art. 48a Abs. 1 lit. b BV (Allgemeinverbindlicherklärung)

Gemäss dem gleichzeitig mit den Bestimmungen zur neuen Bildungsverfassung in Kraft getretenen Art. 48a Abs. 1 lit. b BV kann der Bund interkantonale Verträge im Bereich des Schulwesens für allgemeinverbindlich erklären oder nicht vertragswillige Kantone zur Beteiligung an solchen Verträgen verpflichten. Möglich ist die Anordnung eines solchen Vertragszwangs aber lediglich hinsichtlich der in Art. 62 Abs. 4 BV genannten Schlüsselbereiche (Eckwerte). Ausserdem darf sie nicht von Amtes wegen, sondern nur auf Antrag interessierter Kantone erfolgen. Schliesslich setzt die unmittelbare Anwendung von Art. 48a BV eine bundesgesetzliche Konkretisierung der Anwendungsvoraussetzungen und -modalitäten voraus⁷⁰. Eine solche Gesetzgebung existiert bisher lediglich für den Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich⁷¹. Will der Bund die Anwendung der Zwangsinstrumente auf weitere Bereiche (wie insbesondere auf das Schulwesen) ausweiten, muss er hierfür vorgängig eine gesetzliche Regelung bereitstellen⁷².

Das Verhältnis zwischen der Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung einer bestehenden interkantonalen Vereinbarung nach Art. 48a BV und der Wahrnehmung der subsidiären Bundeskompetenz gemäss Art. 62 Abs. 4 BV ist noch nicht abschliessend geklärt⁷³. Solange es an einer

⁶⁹ A.M. EHRENZELLER, Gutachten 2014, S. 22 ff., wonach kein Kanton aus dem erreichten «Harmonisierungsstandard» (gemeint sind das HarmoS-Konkordat und die Sprachenstrategie 2004) aussteigen könne, auch wenn er dem HarmoS-Konkordat nicht beigetreten sei. Diese Schlussfolgerung basiert auf der m.E. unzutreffenden Annahme, dass Art. 62 Abs. 4 BV auch eine unmittelbare Rechtspflicht zur Anbindung an bestehende Harmonisierungsstandards beinhalte. Dem ist aber gerade nicht so. Art. 62 Abs. 4 BV untersagt das Ausscheren einzelner Kantone nicht; ein solches Ausscheren kann aber zur Folge haben, dass die Koordinationsbemühungen im Bereich der Eckwerte als misslungen angesehen werden müssen, so dass die Mechanismen von Art. 62 Abs. 4 BV oder allenfalls von Art. 48a BV zum Zuge kommen.

⁷⁰ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 48a N 4.

⁷¹ Vgl. hierzu Art. 10 ff. des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG; SR 613.2).

⁷² ABDERHALDEN, in: SG Kommentar (Voraufgabe), Art. 48 Rz. 23, hielt eine analoge Anwendung des FiLaG auf solche Bereiche für möglich. In der Neuauflage wird eine solche analoge Anwendung als «fraglich» bezeichnet (vgl. SCHWEIZER/ABDERHALDEN, SG Kommentar, Art. 48a Rz. 28).

⁷³ Gemäss den Materialien (Bericht WBK-N [Fn. 21], BBl 2005 5534 f.) stellt die Zwangskooperation gemäss Art. 48a gegenüber Art. 62 Abs. 4 BV die «föderalismusfreundlichere» Lösung dar; so auch ZEHNDER, S. 25 f. Fn. 91. Aus demokratiepolitischer Sicht sowie aus praktischen Gründen (eine Zwangskooperation käme nur für gewisse Teile des HarmoS-Konkordats in Frage) wäre es aber wohl besser, die bestehende interkantonale Regelung hinsichtlich der in Art. 62 Abs. 4 BV genannten Eckwerte in ein Bundesgesetz zu überführen. Vgl. zum

bereichsbezogenen bundesgesetzlichen Konkretisierung der Anwendungsvoraussetzungen und -modalitäten von Art. 48a BV fehlt, bleibt für eine Allgemeinverbindlicherklärung des HarmoS-Konkordats hinsichtlich der in Art. 62 Abs. 4 BV genannten Eckwerte ohnehin kein Raum. Ansonsten stünden der Bundesversammlung grundsätzlich beide Möglichkeiten offen. In beiden Fällen bedarf es aber der vorgängigen Feststellung durch die Bundesversammlung über das Scheitern der interkantonalen Koordination.

III. Zusammenfassung und Würdigung

1. Zusammenfassend kann zunächst festgehalten werden, dass die Kantone auf der Basis von Art. 62 Abs. 4 BV (auch i.V.m. Art. 61a Abs. 2 BV) nicht verpflichtet werden können, einen bestehenden interkantonalen Harmonisierungsstandard zu übernehmen oder beizubehalten⁷⁴. Dies gilt insbesondere auch für den Bereich des Fremdsprachenunterrichts. Weder die Sprachenstrategie der EDK von 2004 noch die Regelung von Art. 4 HarmoS-Konkordat wurden durch die Bestimmungen der Bildungsverfassung vom 21. Mai 2006 zu Bundesrecht, das die Kantone fortan in ihrem Regelungsbereich zwingend zu beachten hätten. Vor diesem Hintergrund ist es nicht zulässig, kantonale Volksinitiativen, die einen Austritt aus dem HarmoS-Konkordat verlangen oder den Fremdsprachenunterricht auf Primarschulstufe auf eine Fremdsprache begrenzen wollen, wegen Art. 62 Abs. 4 BV für ungültig zu erklären. Einzig Initiativen, die der programmatischen Zielbestimmung von Art. 15 Abs. 3 SpG (Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache am Ende der obligatorischen Schulzeit) widersprechen, dürften wegen Verletzung der bundesstaatlichen Treuepflicht nicht zur Volksabstimmung zugelassen werden.
2. Sollten in der Zukunft tatsächlich einzelne Kantone den Unterricht lediglich einer Fremdsprache auf Primarschulstufe vorsehen, wird sich die Notwendigkeit des gesetzgeberischen Einschreitens durch den Bundesgesetzgeber (Art. 62 Abs. 4 BV) stellen. Ein solches Einschreiten ist nur dann zulässig (aber notwendig), wenn die kantonalen Schulsysteme hinsichtlich der in Art. 62 Abs. 4 BV genannten Eckwerte nicht harmonisiert sind und die interkantonalen Harmonisierungsbemühungen als gescheitert angesehen werden müssen. Während erstere Frage rechtlicher Natur ist, trägt die Feststellung des Scheiterns der Harmonisierung den Charakter eines überwiegend politischen Entscheids.
3. Nach der hier vertretenen Auffassung kann sich der Eckwert der Ziele der Bildungsstufen auch auf Ziele des Fremdsprachenunterrichts i.S. von zu erreichenden Kompetenzniveaus beziehen, dies allerdings nur soweit, als die entsprechenden Fächer in den Kantonen auf der jeweiligen Bildungsstufe auch unterrichtet werden. Keineswegs kann der Bund über eine (subsidiäre) Harmonisierung der Bildungsziele gemäss Art. 62 Abs. 4 BV die Fächerplanung oder gar deren curriculäre Organisation vorgeben, ansonsten die kantonale Schulhoheit (Art 3 i.V.m. Art. 62 Abs. 1 BV) zur Leerformel verkäme.

Ganzen auch BIAGGINI, Schulkoordination, S. 392; a.M. EHRENZELLER, in: Auer (Hrsg.), HarmoS, S. 30 f.; differenzierend MARTENET, in: Auer (Hrsg.), HarmoS, S. 85. Zum Ganzen auch AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Rz. 1671; SCHWEIZER/ABDERHALDEN, in: SG Kommentar, Art. 48a Rz. 15.

⁷⁴ Ein Harmonisierungszwang ist nur über die Instrumente von Art. 48a BV möglich; die Anwendung dieser Bestimmung setzt aber einen interkantonalen Vertrag voraus.

4. Der Bund wird somit bei der Beurteilung der Voraussetzungen für eine (subsidiäre) Bundesregelung nicht sämtliche interkantonalen Harmonisierungsstandards, sondern nur diejenigen überprüfen dürfen, die sich auf die strukturellen Eckwerte i.S.v. Art. 62 Abs. 4 BV beziehen. Sowohl die Sprachenstrategie der EDK aus dem Jahr 2004 als auch das HarmoS-Konkordat enthalten für den Fremdsprachenunterricht die Zielvorgabe, dass die Schülerinnen und Schüler *am Ende der obligatorischen Schule* grundlegende und gleichwertige Kompetenzen in einer zweiten Landessprache und mindestens einer weiteren Fremdsprache verfügen⁷⁵. Der Bundesgesetzgeber hat sich bei der Regelung von Art. 15 Abs. 3 SpG daran orientiert. Beim Modell 3/5 bzw. 5/7, das ein Einsetzen beider Fremdsprachen in der Primarschule vorgibt, handelt es sich aber nicht um ein Bildungsziel, sondern um eine (koordinierte) Umsetzungsmassnahme, deren Inhalt nicht mehr unter den Bereich der (subsidiären) Bundeszuständigkeit fällt. Dem Bund kommt somit gestützt auf Art. 62 Abs. 4 BV keine Kompetenz zu, den Kantonen verbindlich vorzuschreiben, auf welcher Schulstufe welche Fremdsprache zu erlernen ist.
5. Es könnte allerdings zugunsten einer Bundeskompetenz eingewendet werden, dass Art. 62 Abs. 4 BV für alle Bildungsstufen (und nicht nur für die obligatorische Schule insgesamt) harmonisierte Ziele verlange. Prüfungsmassstab für die genügende interkantonale Harmonisierung bilden in erster Linie die Oberziele der Qualität und der Durchlässigkeit (Art. 61a Abs. 2 BV). Beide Oberziele lassen aber verschiedene Grade der Harmonisierung zu. Das Ziel der Durchlässigkeit verlangt keine absolute, sondern eine angemessene Angleichung der Bildungssysteme. Gerade im Bereich des Sprachenunterrichts (Standardsprachen und Fremdsprachen) kann die Durchlässigkeit angesichts der Sprach- und Kulturhoheit und der regionalen Verhältnisse nur eine abgeschwächte sein. Selbst das Modell 3/5 bzw. 5/7 kann eine vollständige Durchlässigkeit auf das Ende der Primarschulstufe nicht gewährleisten.
6. Die Auslegung des Begriffs der «Ziele der Bildungsstufen» (Art. 62 Abs. 4 BV), die letztlich den Umfang der Bundesgesetzgebungskompetenz bestimmt, hat sich primär an den Oberzielen der Bildungsverfassung zu orientieren und darf nicht als Aufhänger für sprachpolitische oder andere nicht primär bildungspolitische Ziele dienen, ansonsten die kantonale Schulhoheit über andere Bestimmungen der Bundesverfassung, die dem Bund keine Kompetenzen einräumen (wie z.B. Art. 70 Abs. 3 BV), unterlaufen würde. Vor diesem Hintergrund vermag das Interesse an der nationalen Kohäsion allein keine Kompetenz des Bundesgesetzgebers zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts in der Primarschule zu begründen. Will der Bund – wofür es durchaus gewichtige Gründe gibt (!) – seinen Einfluss auf den Unterricht in einer zweiten Landessprache in der Primarschule verstärken, bedarf es hierzu einer klaren Grundlage auf Verfassungsebene. Art. 62 Abs. 4 BV reicht, auch im Zusammenspiel mit der Mitverantwortung des Bundes für die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Art. 70 Abs. 3 BV), nicht aus. Wenn dem Unterricht in einer zweiten Landessprache eine solche staatspolitische Bedeutung zukommt, erscheint eine Entscheidung durch Volk und Stände letztlich auch aus demokratiepolitischer und föderalistischer Hinsicht sinnvoll.
7. Die seit einiger Zeit geführte Debatte um die Frage der bestehenden oder nicht bestehenden Bundeskompetenzen zur Regulierung des Fremdsprachenunterrichts in der obligatorischen Schule ist ein erster «bedeutender Testfall»⁷⁶ im Zusammenhang mit der Anwendung von Art. 62 Abs. 4

⁷⁵ Art. 2 Abs. 2 lit. a und Art. 4 Abs. 1 Satz 2 HarmoS-Konkordat; Ziff. 2.1 der Sprachenstrategie 2004.

⁷⁶ EHRENZELLER, in: SG Kommentar, Art. 62 Rz. 63.

BV. Die aufgetretenen Unsicherheiten und Meinungsverschiedenheiten sind ein Indiz dafür, dass einzelne Bildungsrahmenartikel mit ihren diffusen «Governance-Konzepten» die Anforderungen an eine klare verfassungsmässige Grundlage für die Kompetenzabgrenzungen zwischen Bund und Kantonen⁷⁷ missachten. Solange die Schulhoheit bei den Kantonen bleibt, müssen Einschnitte des Bundes, so begründet sie auch sind, klar und präzise geregelt werden⁷⁸.

Bibliographie

JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON (Hrsg.), *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse* du 18 avril 1999, Zürich 2003 (zit. Autor/-in, in: Aubert/Mahon, *Comm. Cst.*); ANDREAS AUER (Hrsg.), *Herausforderung HarmoS – Bildungspolitik, Föderalismus und Demokratie auf dem Prüfstein*, Zürich/Basel/Genf 2010 (zit. Autor/-in, in: Auer (Hrsg.), *HarmoS*); ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, Bd. I, 3.A., Bern 2013; BIAGGINI, *BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zürich 2007 (zit. Komm. BV); DERS., *Schulkoordination in der Schweiz: Der steinige Weg des «Konkordats-Föderalismus»*, in: EZFF Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2009*, Baden-Baden 2009, S. 380 ff. (zit. Schulkoordination); EDK/CDJP/CDPE/CDEP, *Ich lerne Sprachen, Eine Informationsbroschüre zum Lernen von zwei Fremdsprachen ab der Primarschule*, Bern 2013 (zit. Informationsbroschüre); dies., *Fremdsprachenunterricht in der obligatorischen Schule*, *Faktenblatt* vom 29. Oktober 2014 (zit. *Faktenblatt*); BERNHARD EHRENZELLER/BENJAMIN SCHINDLER/RAINER J. SCHWEIZER/KLAUS A. VALLENDER (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar*, Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014 (zit. Autor/-in, in: *SG Kommentar*); BERNHARD EHRENZELLER, *Bundeskompetenz ist keine Leerformel*, in: *NZZ* Nr. 9 vom 13. Januar 2015, S. 18 (zit. *NZZ*); DERS., *Der Bildungsföderalismus auf dem Prüfstand*, in: *VVDStRL 73*, Berlin/Boston 2014, S. 7 ff. (zit. *Bildungsföderalismus*); DERS., *Gutachten zur Frage der Gültigkeit der kantonalen Volksinitiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule»*, St. Gallen, September 2014, <[www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/Dokumente%202014/ GutachtenEhrenzellerFinal.pdf](http://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/Dokumente%202014/GutachtenEhrenzellerFinal.pdf)> (zit. *Gutachten 2014*); DERS., *Art. 15 Abs. 3 im Entwurf zum Sprachengesetz ist verfassungswidrig*, *Jusletter* 17. September 2007 (zit. *Jusletter 2007*); DERS., *Stellungnahme zum Beschluss des Nationalrates vom 21. Juni 2007 betr. Landessprache als erste Fremdsprache (Art. 15 Abs. 3 Entwurf Sprachengesetz)*, *Gutachten* vom 25. Juni 2007; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 8.A., Zürich 2012; ARNOLD KOLLER/DANIEL THÜRER/BERNARD DAFFLON/BERNHARD EHRENZELLER/THOMAS PFISTERER/BERNHARD WALDMANN, *Principles of Federalism, Guidelines for Good General Practices – a Swiss contribution*, Zürich/St. Gallen/Baden-Baden 2012; ADRIANO PREVITALI, *Nur eine Fremdsprache in der Primarschule?*, *Ein Rechtsgutachten (Übersetzung)*, in: *ZGRG 2/2014*, S. 93 ff.; RENÉ RHINOW/MARKUS SCHEFER, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 2.A., Basel 2009; PIERRE TSCHANEN, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 3.A., Bern 2011, § 19 Rz. 1 ff.; VITAL ZEHNDER, *Die interkantonale öffentlich-rechtliche Körperschaft als Modellform für die gemeinsame Trägerschaft, Rechtsgrundlagen der interkantonalen Zusammenarbeit und des interkantonalen Vertrags*, *Diss. Luzern*, Zürich 2007.

⁷⁷ Vgl. hier KOLLER et al., S. 23 ff.

⁷⁸ Anders geht AMBÜHL (in: Auer, *HarmoS*, S. 37) davon aus, dass die Schulhoheit der Kantone nur durch ein «paar spezifische, präzise umschriebene Tatbestände des Bildungsrechts» durchbrochen worden sei.