
Die Pflicht der Kantone zur Koordination des Sprachenunterrichts (Art. 62 BV)

Ein verfassungsrechtlicher Essay

Markus Schefer und Vanessa Rügger¹

Basel, 27. Juli 2015

Ausgangslage der Diskussion über die Sprachenunterrichts-Koordination

Für das Schulwesen² sind die Kantone zuständig. Dies hält Art. 62 Abs. 1 BV ausdrücklich fest, obwohl sich diese Regel schon aus den allgemeinen Grundsätzen der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen ergibt (Art. 3 i.V.m. Art. 42 BV). Damit betont die Bundesverfassung, dass trotz der stetigen Ausweitung der Kompetenzen des Bundes auf Kosten der Kantone seit der Gründung des Bundesstaates jedenfalls das Schulwesen den Kantonen verbleibt. Ein zentraler Aspekt des Schulwesens betrifft die Unterrichtssprache und den Fremdsprachenunterricht; beide liegen in der Kompetenz der Kantone.

Diese verfassungsrechtliche Regelung widerspiegelt die ausserordentlich grosse Vielfalt unterschiedlichster Bildungskonzeptionen in der Schweiz. Mit zunehmender wirtschaftlicher Integration des Bundesstaates und der damit einhergehenden erhöhten Mobilität der Bevölkerung erschien diese Vielfalt aber nicht mehr nur als angemessener Ausdruck unterschiedlichster Kulturen, sondern auch als Hindernis eines einheitlichen Binnenmarktes und einer international eng verknüpften Schweiz.

Die Diversität der kantonalen Bildungskonzeptionen wirkt sich dort ganz besonders hinderlich auf die Mobilität der Bevölkerung aus, wo die Unterrichtssprache betroffen ist. Ihre Beherrschung durch die Schülerinnen und Schüler ist unabdingbare Voraussetzung dafür, dass sie dem Unterricht überhaupt zu folgen vermögen. Unterschiede in anderen Fachgebieten, etwa der Mathematik oder der Geschichte, betreffen hingegen nicht die generelle Fähigkeit, dem Schulunterricht zu folgen.

Seit den 1970er Jahren wird deshalb versucht, die verschiedenen kantonalen Sprachmodelle aufeinander abzustimmen. Im Jahr 2004 legte die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) ihre bis heute als Referenzdokument geltende Sprachenstrategie vor. Die Strategie sieht vor, dass in allen Kantonen zwei Fremdsprachen ab der Primarschulstufe unterrichtet werden. Die Kantone sollen die Einstiegsfremdsprache regional koordinieren. Und am Ende der obligatorischen Schulzeit sollen mindestens vergleichbare Ziele in beiden Sprachen erreicht werden.³

Zeitgleich wurde auf Bundesebene die Reform der Bildungsverfassung vorbereitet. Die EDK war eng in den Verfassungsgebungsprozess eingebunden. Im Jahr 2005 verabschiedete die

¹ Wir danken Prabhjot K. Singh, Studentin im Studiengang BLaw an der Universität Basel und Mitarbeiterin am Lehrstuhl Schefer für ihre Unterstützung.

² Der Begriff des „Schulwesens“ wird im vorliegenden Artikel in Anlehnung an den Bericht der WBK-N vom 23. Juni 2005 zum Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung (BBl 2005 5479 ff., 5504) breit verstanden und „umfasst alle Schulstufen, von der Vorschule bis zur Quartärstufe“.

³ Sprachenunterricht in der obligatorischen Schule: Strategie der EDK und Arbeitsplan für die gesamtschweizerische Koordination. Beschluss der Plenarversammlung der EDK vom 25. März 2004.

Bundesversammlung die heute geltenden Bildungsartikel der Bundesverfassung (Art. 61a ff. BV). Sie wurden 2006 mit eindeutiger Mehrheit auch von Volk und Ständen angenommen. Die damit verankerten Bildungsartikel belassen im Grundsatz die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Schulbildung. Sie bekräftigen jedoch die Pflicht von Kantonen und Bund zur Koordination ihrer bildungspolitischen Anstrengungen (Art. 61a BV) und konkretisieren in Art. 62 Abs. 4 BV diese Pflicht inhaltlich für einzelne Teilbereiche.

In der Folge verabschiedete die EDK 2007 die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat)⁴. Ziel des Konkordats ist es, „die Ziele des Unterrichts und die Schulstrukturen“ zu harmonisieren. „Gemeinsame Steuerungsinstrumente“ sollen „die Qualität und Durchlässigkeit des Schulsystems“ sichern (Art. 1 HarmoS-Konkordat). Die „umfassende Grundbildung in der lokalen Standardsprache“ und „grundlegende Kompetenzen in einer zweiten Landessprache und mindestens einer weiteren Fremdsprache“ zählt das Konkordat zu den grundlegenden Kenntnissen und Kompetenzen für die persönliche und berufliche Zukunft der Schülerinnen und Schüler (Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a HarmoS-Konkordat).

Die dem Konkordat beigetretenen Kantone verpflichten sich konkret, die erste Fremdsprache „spätestens ab dem 5. Schuljahr, die zweite Fremdsprache spätestens ab dem 7. Schuljahr“ zu unterrichten (Art. 4 Abs. 1 HarmoS-Konkordat). Die Kantone müssen zudem ein „bedarfsgerechtes Angebot an fakultativem Unterricht in einer dritten Landessprache“ anbieten und „Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund“ „durch organisatorische Massnahmen“ unterstützen (Art. 4 Abs. 2 und 4 HarmoS-Konkordat). Gemäss EDK ist die generelle Dispensation von ganzen Klassenzügen vom Fremdsprachenunterricht nicht vorgesehen, individuelle Dispensationen sind in begründeten Fällen, wie bei anderen Fächern auch, möglich.

Die Sprachenstrategie ist (mit einigen Abweichungen) bisher in 23 Kantonen eingeführt worden.⁵ In einzelnen Kantonen regte sich aber auch Widerstand. Teilweise kam es zu Volksinitiativen, welche die Beschränkung des Unterrichts auf eine Fremdsprache in der Primarschule fordern. Begründet wird das Anliegen damit, es überfordere die Kinder, mehr als eine Fremdsprache zu erlernen.⁶ Im April 2015 erklärte der Grosse Rat des Kantons Graubünden eine entsprechende Volksinitiative für ungültig.⁷ Die gegen diesen Beschluss erhobene Beschwerde ist vor dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden hängig.

Nach Ansicht der EDK sind die wesentlichen Inhalte der Koordinationspflicht nach Art. 62 Abs. 4 BV im Bereich des Sprachunterrichts mit der Sprachenstrategie 2004 den Kantonen bereits weitgehend vorgegeben. Das HarmoS-Konkordat und die 2011 von der EDK verabschiedeten Nationalen Bildungsziele⁸ werden deshalb verbreitet als Umsetzung der

⁴ Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007 (HarmoS-Konkordat). Dem Konkordat sind bis anhin 15 Kantone beigetreten (SH, GL, VD, JU, NE, VS, SG, ZH, GE, TI, BE, FR, BS, SO, BL). In 7 Kantonen wurde der Beitritt in kantonalen Volksabstimmungen abgelehnt (LU, GR, TG, NW, UR, ZG, AR) (gemäss Stand kantonale Beitrittsverfahren der EDK vom 26. September 2010). Zu den Schwierigkeiten im Beitrittsprozess siehe BIAGGINI 2009, S. 389.

⁵ Faktenblatt der EDK zum Fremdsprachenunterricht in der obligatorischen Schule vom 18. März 2015, S. 4; BAK, Harmonisierung des Sprachenunterrichts, Bericht zuhanden der WBK-S vom 17. Februar 2015, S. 7 f.

⁶ Übersicht bei Faktenblatt der EDK zum Fremdsprachenunterricht in der obligatorischen Schule vom 18. März 2015, S. 4; BAK, Harmonisierung des Sprachenunterrichts, Bericht zuhanden der WBK-S vom 17. Februar 2015, S. 8-10.

⁷ Siehe dazu Botschaft der Regierung an den Grossen Rat vom 18. November 2014 betreffend Kantonale Volksinitiative „Nur eine Fremdsprache in der Primarschule“ (Fremdspracheninitiative) (Heft Nr. 10/2014-2015); und die entsprechenden GUTACHTEN EHRENZELLER 2014 und PREVITALI 2014.

⁸ Medienmitteilung der EDK vom 4. Juli 2011 Harmonisierung der obligatorischen Schule: die EDK legt die ersten nationalen Bildungsziele fest; Faktenblatt der EDK vom 10. Juni 2015 betreffend Nationale Bildungsziele für die obligatorische Schule: in vier Fächern zu erreichende Grundkompetenzen.

verfassungsrechtlichen Koordinationsverpflichtung von Art. 62 Abs. 4 BV erachtet.⁹ In der Folge wurden vom Konkordat abweichende kantonale Sprachunterrichtsmodelle als Verstoss gegen die Koordinationspflicht nach Art. 62 Abs. 4 BV bezeichnet.¹⁰

Die gegenwärtig intensiv geführte Auseinandersetzung über die Koordinationspflicht im Sprachenunterricht ist auch durch das im Jahr 2007 von der Bundesversammlung verabschiedete Sprachengesetz (SpG) geprägt.¹¹ Die Bundesversammlung hat darin Art. 15 Abs. 3 SpG verabschiedet, wonach sich Bund und Kantone „im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für einen Fremdsprachenunterricht“ einsetzen, „der gewährleistet, dass die Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit über Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache verfügen.“ Kritisch an Art. 15 Abs. 3 SpG ist, dass der Bund im Bereich des Sprachenunterrichts nur über eine Förderungskompetenz (Art. 70 Abs. 3 und 4 BV) verfügt, nicht aber über eine Rechtsetzungskompetenz.¹² Trotz aller verfassungsrechtlichen Bedenken wurde Art. 15 Abs. 3 SpG aber in der Folge gemeinhin als bundesgesetzliche Konkretisierung des Harmonisierungsziels von Art. 62 Abs. 4 BV interpretiert.¹³

Kantone als institutionelle Träger der Vielfalt

Die sprachliche und kulturelle Diversität der Schweiz hat die modernen politischen Institutionen des Bundes und der Kantone geprägt und prägt sie noch heute. Jeder Kanton blickt auf eine in zentralen Fragen eigene Geschichte zurück; erhebliche Unterschiede in den geographischen, wirtschaftlichen und sozio-politischen Rahmenbedingungen und die

⁹ Siehe beispielhaft BAK, Harmonisierung des Sprachenunterrichts, Bericht zuhanden der WBK-S vom 17. Februar 2015, S. 3: „Art. 62 Abs. 4 BV verpflichtet die Kantone, die Harmonisierung gemeinsam auf dem Koordinationsweg zu erreichen. Mit dem Strategiebeschluss der EDK von 2004 haben die Kantone eine gesamtschweizerische Lösung zum Sprachenunterricht verabschiedet, die später in das HarmoS-Konkordat (Art. 4) Eingang gefunden hat. Mit diesem Konkordat sind die Kantone dem Koordinationsauftrag gemäss Art. 62 Abs. 4 BV nachgekommen.“ Ebenso Faktenblatt der EDK vom 10. Juni 2015 betreffend Nationale Bildungsziele für die obligatorische Schule: in vier Fächern zu erreichende Grundkompetenzen; und in der juristischen Lehre GUTACHTEN EHRENZELLER 2014, S. 23 und 25; ähnlich GUTACHTEN PREVITALI 2014, S. 104 f. A.M. aber WALDMANN, S. 6, der die auch im vorliegenden Text vertretenen Auffassung (siehe unten) einnimmt, wonach Art. 62 Abs. 4 BV in einer Verfassungskonstruktion autonom zu bestimmen ist. Frage offen gelassen bei BIAGGINI 2009, S. 389.

¹⁰ Wiederum beispielhaft an derselben Stelle in BAK, Bericht zuhanden der WBK-S (Fn. 9), S. 3: „Verzichtet ein Kanton auf den Beitritt zum Konkordat, so kann er seiner Harmonisierungspflicht nur dadurch nachkommen, dass er seine kantonale Regelung am gemeinsam erarbeiteten Harmonisierungsstand ausrichtet. Das Ausscheren eines einzelnen Kantons aus der gemeinsam beschlossenen Harmonisierungslösung würde gegen die Harmonisierungspflicht verstossen.“ Ebenso in demselben Dokument auf S. 7 zu den Nationalen Bildungszielen 2011: „Sollten sich einzelne Kantone nicht an die nationalen Bildungsziele halten, müsste der Harmonisierungsauftrag der Kantone nach Art. 62 Absatz 4 BV als nicht erfüllt qualifiziert werden. In diesem Sinne sind die nationalen Bildungsziele der EDK de facto für alle Kantone verbindlich.“ Gl. M. GUTACHTEN EHRENZELLER 2014, S. 22 f. und 25; ähnlich GUTACHTEN PREVITALI 2014, S. 105.

¹¹ Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SpG) vom 5. Oktober 2007 (SR 441.1).

¹² KÄGI-DIENER, in SG-Kommentar zur BV, Rz. 42 zu Art. 70 BV; übernommen in BAK-Bericht 2015 (Fn. 9), S. 12; ebenso BIAGGINI, BV-Kommentar 2007, Rz. 12 f. Er spricht von einer „sehr unsicheren verfassungsrechtlichen Grundlage“ (Rz. 13) von Art. 15 Abs. 3 BV. WALDMANN, S. 4 f., verneint eine „materielle Regelungskompetenz des Bundes in Bezug auf den Fremdsprachenunterricht“ aus Art. 70 Abs. 3 BV, weicht aber in Bezug auf Art. 15 Abs. 3 BV nicht überzeugend auf Art. 62 Abs. 4 BV aus (siehe Fn. 12). Gestützt auf das Gutachten Borghi hat die WBK-N auch den ursprünglichen Art. 15 Abs. 3 BV (welcher als Erstfremdsprache eine Landessprache festschrieb) als verfassungskonform beurteilt, Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates vom 15. September 2006, Parlamentarische Initiative Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften, BBI 2006 8977 ff., 9001. Der Bundesrat hat das SpG scharf zurückgewiesen, Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Oktober 2006 zum Bericht vom 15. September 2006 der WBK-N, BBI 2006, 9047 ff., 9048: „Wichtige Massnahmen des Gesetzesentwurfs, die den schulischen Bereich betreffen, fallen auf Grund der Zuständigkeiten in den Aufgabenbereich der Kantone.“ Vehement gegen die Verfassungskonformität dieses Entwurfs, EHRENZELLER 2007, Rz. 6 f. und 13: „Aus dem Gesagten ergibt sich, dass es sich bei der Festlegung der Reihenfolge des Fremdsprachenunterrichts um eine Umsetzungsfrage handelt, die – selbst bei Misslingen der Harmonisierung unter den Kantonen – nicht in die subsidiäre Regelungskompetenz des Bundes nach Art. 62 Abs. 4 BV fällt.“ Nicht mehr thematisiert hat der Autor die Verfassungsmässigkeit des effektiv verabschiedeten Art. 15 Abs. 3 BV in GUTACHTEN EHRENZELLER 2014, S. 23 f.

¹³ So beispielsweise bei WALDMANN, S. 12, wonach „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“ seien. Gl.M. GUTACHTEN EHRENZELLER 2014, S. 23 und 25.

sprachliche und kulturelle Zusammensetzung der Bevölkerung wirken sich auf die politische Dynamik in den Kantonen aus.

Die Kantone sind auch heute noch die zentralen institutionellen Träger der kulturellen Vielfalt der Schweiz. Dass der institutionalisierten Pluralität der Kantone auch auf Bundesebene nach wie vor grosse Bedeutung beigemessen wird, zeigt sich direkt in der Bundesverfassung. Sie ist strukturell geprägt von Grundsätzen, Garantien und Organisationsformen, die auf die Gewährleistung und die Förderung der kantonalen Vielfalt ausgerichtet sind. Beispiele sind etwa das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5a BV), der Finanz- und Lastenausgleich (Art. 135 BV), der Ständerat als Abgeordnetenrat der Kantone (Art. 148 Abs. 2 i.V.m. Art. 150 BV), oder die Verpflichtung der Bundesversammlung, bei der Wahl des Bundesrates auf die Vertretung der Landesgegenden und Sprachregionen Rücksicht zu nehmen (Art. 175 Abs. 4 BV). Mehrere Bestimmungen der Bundesverfassung verpflichten den Bund und die Kantone zu Austausch und Verständigung (Art. 2, Art. 69 Abs. 3 und Art. 70 Abs. 2 und 3 BV). Durch dieses Gebot wird nicht etwa eine kulturelle Angleichung der Kantone angestrebt. Ganz im Gegenteil wird damit die Vielfalt der Kantone als Leitgedanke für den inneren Zusammenhalt des Bundesstaates und den Umgang mit der kulturellen Vielfalt bestätigt.

Damit kommt den Kantonen die Funktion zu, für einen angemessenen institutionellen Umgang mit der sprachlichen und kulturellen Vielfalt der Bevölkerung zu sorgen. Ihre Funktion nehmen die Kantone einerseits durch ihre spezifische Kultur- und Sprachförderpolitik wahr. Andererseits prägen die Kantone in bestimmten Bereichen durch die Festlegung von Kommunikationsregeln mit der Verwaltung (Amtssprache) und in der Schule (Schulsprache) den sprachlichen und kulturellen Alltag ihrer Einwohner. Das Sprachgebietsprinzip (Territorialitätsprinzip) erlaubt es den Kantonen in gewissem Rahmen, der lokalen Mehrheitssprache als Amts- und Schulsprache den Vorzug gegenüber anderen Sprachen zu geben. Die Kommunikation mit der Verwaltung und die Schulsprache können aus Gründen der Praktikabilität auf die Lokal- oder Regionalsprache(n) beschränkt werden. Damit wird den Kantonen auch die Möglichkeit eingeräumt, regional begrenzt die autochthone Ortssprache zu fördern und die sprachliche Assimilation von zugewanderten Personen zumindest im Austausch mit den Behörden und in der Schule zu fordern.

Koordination als Mittel, um die Ziele der Bildungsverfassung zu erreichen

Die im Jahr 2006 neu in die Bundesverfassung aufgenommenen Artikel über die Bildung (Art. 61a ff. BV) führen zu keinen strukturellen Veränderungen dieser föderalen Grundstrukturen. *Ziel* der Teilrevision ist es weder, die Funktion der Kantone als Träger der sprachlichen und kulturellen Vielfalt zu beschränken, noch die kantonalen Bildungssysteme zu vereinheitlichen. Auch geht es nicht wie bei Art. 70 BV um sprachpolitische Zielsetzungen wie beispielsweise die Förderung von Verständigung und Austausch, des nationalen Zusammenhalts oder des Sprachenfriedens. Die Reform verfolgt ausschliesslich das bildungspolitische Ziel, „eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz“ (Art. 61a Abs. 1 BV) zu erreichen. Als *Resultat* sollen diese Ziele „die internationale Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Bildungswesens erhöhen (und) die interkantonale und internationale Mobilität erleichtern“. ¹⁴ Konkret fordert die Verfassungsreform den Bund und die Kantone dazu auf, die bestehenden

¹⁴ Bericht der WBK-N vom 23. Juni 2005, Parlamentarische Initiative Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung, BBl 2005 5479 ff., 5480; siehe dazu auch EHRENZELLER/SAHLFELD, in SG-Kommentar zur BV, Rz. 10-12 zu Art. 61a BV; BIAGGINI, BV-Kommentar 2007, Rz. 2 f. zu Art. 61a BV; GUTACHTEN PREVITALI 2014, S. 100 f.

Bildungsinstitutionen so anzupassen, dass der nationalen und internationalen Mobilität der Bevölkerung keine Hindernisse im Weg stehen, die sich nicht mit überwiegenden Gründen kultureller Vielfalt rechtfertigen lassen. Zudem soll das Bildungsangebot so angepasst werden, dass es die Bevölkerung auf die Anforderungen des internationalen Wettbewerbs vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht vorbereitet.

Als *Mittel*, um die Ziele der „Qualität und Durchlässigkeit“ des Bildungsraums Schweiz im Hinblick auf die erwünschten Erfolge „nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit“ und „Mobilität“ zu erreichen, sieht die Bildungsverfassung primär das Instrument der „Koordination“ vor. Art. 61a Abs. 2 BV verpflichtet den Bund und die Kantone „ihre Anstrengungen“ im Bereich der Bildung zu koordinieren und „ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Organe und andere Vorkehrungen“ sicherzustellen. Diese Koordinationspflicht ist lediglich instrumenteller Art; sie ist nicht Ziel für sich, sondern stellt ein zentrales Mittel dar, um die genannten Ziele der Bildungsverfassung zu erreichen. Die Bildungskonzeptionen sollen nicht koordiniert werden, damit sie sich ähnlich werden und miteinander harmonisieren. Sie sollen miteinander harmonisieren, damit der Bildungsraum Schweiz eine gute Qualität verbürgt, die Schweiz ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit erhält und der Bevölkerung eine mobile Lebensweise erlaubt. Die Pflicht zur Koordination wird materiell durch diese Ziele beschränkt.

In der Ziel- und Programmnorm von Art. 61a BV wird der allgemeine Grundsatz der Koordinationspflicht im Bereich der Bildung aufgestellt.¹⁵ Art. 62 Abs. 4 BV konkretisiert diesen Grundsatz in Bezug auf einzelne Bereiche, in denen die Koordinationspflicht als besonders wichtig erachtet wird. Als unabdingbar zur Erreichung der „Qualität und Durchlässigkeit“ des Bildungsraumes Schweiz erachtet der Verfassungsgeber die Koordination „im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen“. Diese Aufzählung ist abschliessend; weiter reichende Koordination zwischen den Kantonen ist zulässig, wird aber nicht verfassungsrechtlich gefordert.

Art. 62 Abs. 4 BV stellt damit keine von den Grundsätzen in Art. 61a BV abweichende strengere Koordinationspflicht auf. Das Besondere an Art. 62 Abs. 4 BV gegenüber Art. 61a BV ist vielmehr, dass die Koordinationspflicht in einzelnen Bereichen inhaltlich konkretisiert und mit zwei spezifischen Durchsetzungsmechanismen versehen wird.¹⁶ Kommt in den genannten Bereichen auf dem Koordinationsweg keine „Harmonisierung“ zustande, so kommt dem Bund die subsidiäre Kompetenz zu, die notwendigen koordinierenden Vorschriften zu erlassen (Art. 62 Abs. 4 BV). Unter Anwendung von Art. 48a Abs. 1 lit. b BV „kann“ der Bund zudem „interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten“. Wobei das Verhältnis dieser beiden Bestimmungen zueinander noch höchst ungeklärt erscheint.

Beide Durchsetzungsmechanismen führen bei effektiver Anwendung durch den Bund zu bedeutenden Veränderungen der kantonalen Kompetenzen. Der Bund steht entsprechend in der Verantwortung, diese Mechanismen auf Grund ihrer grossen Tragweite in der föderalen

¹⁵ Art. 61a Abs. 2 BV wiederholt und betont damit spezifisch für den Bereich der Bildung, was Art. 44 BV bereits generell für das Zusammenwirken von Bund und Kantonen festlegt, gl. M. BIAGGINI, BV-Kommentar, Rz. 6 zu Art. 61a BV. Nach Bericht der WBK-N (BBI 2005 5519) geht die Koordinations- und Zusammenarbeitspflicht von Art. 61a Abs. 2 BV „deutlich über die allgemeine Unterstützungspflicht zwischen Bund und Kantonen nach Art. 44 BV hinaus.“ Worin dieses mehr besteht, bleibt im Bericht offen. Nach EHRENZELLER/SAHLFELD, in SG-Kommentar zur BV, Rz. 16 f. zu Art. 61a BV, „bestärkt und spezifiziert“ Art. 61a Abs. 2 BV die allgemeinen Grundsätze des Zusammenwirkens von Bund und Kantonen nach Art. 44 ff. BV, „geht aber andererseits, vor allem im Hochschulbereich, deutlich darüber hinaus.“

¹⁶ Nach BIAGGINI 2009, S. 385 erteilt Art. 62 Abs. 4 BV den Kantonen keinen förmlichen „Harmonisierungsauftrag“, erzeugt aber durch die vorgesehenen Zwangsmassnahmen den entsprechenden Druck.

Staatsstruktur nur mit äusserster Zurückhaltung auszuschöpfen.¹⁷ Zudem setzen beide Mechanismen in der Umsetzung bedeutende politische Deliberationsschritte und mehrheitsfähige Beschlüsse der Bundesversammlung voraus. Art. 48a BV ist nicht direkt anwendbar. Die Bundesversammlung müsste für den Bereich des Schulwesens zuerst eine gesetzliche Grundlage für die Allgemeinverbindlicherklärung erlassen. Art. 62 Abs. 4 BV darf von der Bundesversammlung nur ausgeschöpft werden, nachdem das Scheitern des Koordinationswegs in Bezug auf die abschliessend aufgeführten Sachbereiche mehrheitsfähig festgestellt wurde.

Was beinhaltet die „Harmonisierung“ der „Ziele“ der Bildungsstufen?

Offen bleibt, ob der Fremdsprachenunterricht tatsächlich – wie verbreitet angenommen – unter die in Art. 62 Abs. 4 BV konkretisierte Koordinationspflicht zur „Harmonisierung des Schulwesens“ im Bereich der „Ziele der Bildungsstufen“ fällt. Die Frage ist vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen zu beantworten, wonach Art. 61a Abs. 1 BV als *Ziel* der Bildungsverfassung die Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz festlegt und Art. 61a Abs. 2 BV die Koordinationspflicht von Bund und Kantonen als *Mittel* begreift, um diese Ziele zu erreichen. Dabei sind die inhaltlichen Anhaltspunkte nach Art. 62 Abs. 4 BV zu befolgen: Während einzelne Bereiche inhaltlich relativ konkret benannt sind (Schuleintrittsalter, Schulpflicht, Dauer der Bildungsstufen, Übergänge der Bildungsstufen und Anerkennung von Abschlüssen), bleibt die Verpflichtung, die „Ziele“ der Bildungsstufen zu harmonisieren, äusserst interpretationsbedürftig.

Die historische Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe führt zu keiner Präzisierung des Begriffs. Betont wird lediglich die zentrale Bedeutung von Art. 62 Abs. 4 BV, wonach „die Harmonisierung des Schulwesens den eigentlichen Hauptgegenstand der Koordination bildet.“¹⁸ Weiter führt die teleologische Auslegung der „Harmonisierung“ der „Ziele der Bildungsstufe“. Die Begriffe müssen mit Blick auf das Gesamtziel und den angestrebten Erfolg der Bildungsartikel verstanden werden. Die Koordination der Kantone im Bereich der Ziele erfordert demnach so viel an inhaltlicher Harmonisierung im Bereich der Bildungsziele, wie notwendig ist, um die Qualität und die horizontale und vertikale Durchlässigkeit zu gewährleisten. Zugleich muss sie dem angestrebten Erfolg erleichterter interkantonalen und internationaler Mobilität und verbesserter internationaler Wettbewerbsfähigkeit dienen.¹⁹

Der Massstab zur Beurteilung, wie weit die Koordinationspflicht der Kantone nach Art. 61a Abs. 2 i.V.m. Art. 62 Abs. 4 BV reicht, ist die Bundesverfassung. Weil Art. 62 Abs. 4 BV inhaltliche Vorgaben an die Ausübung der kantonalen Kompetenzen macht, sind die unbestimmten Rechtsbegriffe mit Zurückhaltung zu konkretisieren. Insbesondere bei der Frage nach den Bildungszielen ist darauf zu achten, dass der Spielraum der Kantone in der Umsetzung möglichst gewahrt bleibt. Zudem sind rechtliche Überlegungen in Bezug auf Art. 62 Abs. 4 BV insofern nur von beschränkter Tragweite, als – wie in den Materialien zum Artikel betont wird – der Entscheid über das Scheitern der Harmonisierung letztlich ein politischer Entscheid ist, welcher der Bundesversammlung zukommt.²⁰

¹⁷ Ebenso Bericht WBK-N, BBI 2005 5479 ff., 5506.

¹⁸ Bericht WBK-N, BBI 2005 5479 ff., 5506 f. Auch den Wortprotokollen der Räte sind keine Präzisierungen zu entnehmen.

¹⁹ Siehe auch ausführlich WALDMANN 2015, S. 6 f.

²⁰ Bericht WBK-N, BBI 2005 5479 ff., 5506: „dass es sich beim Festellen [sic] eines Scheiterns der Koordination und der Notwendigkeit, entsprechende Schritte auf Bundesebene einzuleiten, letztlich immer um eine politische Beurteilung handle“; BIAGGINI 2009, S. 389; WALDMANN 2015, S. 8, spricht von grossem politischem Ermessen.

Entscheidend für die Beurteilung der Koordinationspflicht von Bund und Kantonen ist das Erreichen der Koordinationsziele. Damit wird deutlich, dass die Koordinationspflicht als solche nicht die spezifische Einrichtung konkreter Schulfächer verlangt;²¹ entscheidend ist, in welchem Masse die Ziele der Mobilität und internationalen Wettbewerbsfähigkeit insgesamt erreicht werden. Dabei sind auf Grund der Ziele der Bildungsartikel für die Konkretisierung von Art. 62 Abs. 4 BV alleine bildungs- und nicht sprachenpolitische Zielsetzungen relevant.

Das HarmoS-Konkordat, Art. 15 Abs. 3 SpG und die Erklärungen der EDK streben an, die Koordinationspflicht konkret umzusetzen. Die vom Verfassungsgeber bewusst offen gewählte Formulierung gerade mit Bezug auf die zu harmonisierenden Ziele bringt aber zum Ausdruck, dass den Kantonen zahlreiche unterschiedliche Möglichkeiten zur Erfüllung ihrer Koordinationspflicht offen stehen. Das HarmoS-Konkordat ist lediglich eine mögliche Umsetzungsform der Koordinationspflicht. Sie muss aber auf Grund ihrer weiten Verbreitung auch von allen anderen Kantonen im Rahmen ihrer Koordinationspflicht zumindest inhaltlich zur Kenntnis genommen werden. Dabei ist nicht geklärt, ob das HarmoS-Konkordat diesbezüglich der verfassungsrechtlichen Koordinationspflicht genügt (siehe dazu unten). Zudem schliesst das Konkordat die zahlreichen weiteren Möglichkeiten der Kantone, ihrer Koordinationspflicht in Bezug auf die Harmonisierung der Bildungsziele nachzukommen, nicht aus.

Die Position der EDK, wonach sie den Gehalt der Koordinationspflicht verbindlich festlege, erscheint vor diesem Hintergrund kaum tragfähig. Art. 62 Abs. 4 BV verändert die innerkantonalen Zuständigkeitsordnungen nicht: Die zum Erlass formeller Gesetze zuständigen Organe in den Kantonen verlieren aufgrund der Stellungnahmen der EDK ihre Kompetenzen nicht. Die EDK vermag deshalb nicht für alle Kantone verbindlich die erforderliche Koordination nach Art. 62 Abs. 4 BV zu umschreiben.

Entscheidet sich ein Kanton, seiner Koordinationspflicht nicht durch Beitritt zum HarmoS-Konkordat nachzukommen, muss er seine Position erst in einem eigenständigen politischen Prozess herausbilden. Die EDK kann dabei durch die Verabschiedung von Erklärungen oder Empfehlungen ihre Sichtweise kundtun. Aber sie kann nicht stellvertretend für die kantonalen demokratischen Entscheidungsträger entscheiden.

Analoge Überlegungen sind auch auf die Frage der Bedeutung von Art. 15 Abs. 3 SpG für die inhaltliche Beurteilung der kantonalen Koordinationspflicht nach Art. 62 Abs. 4 BV anzustellen. Der Bund verfügt über keine Kompetenzen, um den Kantonen im Bereich des Schulwesens gestützt auf Art. 70 BV bundesgesetzliche Vorgaben zu machen und dadurch die in Art. 62 Abs. 4 BV und Art. 48a BV vorgesehen Verfahren zu umgehen. Art. 15 Abs. 3 SpG kann nicht im Sinne einer rechtsverbindlichen Verpflichtung der Kantone verstanden werden, sondern stellt lediglich eine politische Aufforderung an die Kantone dar, welche von den Kantonen bei der Verabschiedung ihrer Koordinationsstrategie miteinzubeziehen ist. Entsprechend ist diese Gesetzesbestimmung mit der Formulierung „setzen sich ... ein“ auch sehr zurückhaltend im Sinne eines politischen Appells formuliert.

Sprache als Voraussetzung für die Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraums

Die Bedeutung des Fremdsprachenunterrichts für die Harmonisierung des Schulwesens ist im Hinblick auf die Ziele der Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz und den angestrebten Erfolg der Mobilität und Wettbewerbsfähigkeit zu beurteilen. Der Fremdsprachenunterricht ist dann als eigentlicher Eckwert einer Bildungsstufe zu beurteilen,

²¹ Anders EDK, Nationale Bildungsziele.

wenn ihm zur Erreichung der Ziele der neuen Bildungsverfassung zentrale Bedeutung zukommt. Der Harmonisierung verpflichtete Eckwerte können nur diejenigen Bereiche sein, die eine notwendige Voraussetzung für den Abbau von Mobilitätshindernissen oder für die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Bildungswesens sind.

Wie eingangs erwähnt, ist das Erlernen einer anderen Landessprache nicht einfach eine schulische Kompetenz neben anderen. Sprachenkenntnisse sind die 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 zählen.²² Gute Kenntnisse einer anderen Landessprache sind eine notwendige Voraussetzung, um überhaupt am Unterricht in einer anderen Sprachregion teilnehmen zu können. In diesem Sinne sind sie gegenüber den anderen Schulfächern von primärer Bedeutung.

Anders erscheint die Stellung von Englisch als Fremdsprache. Sie ist auf Primarschulebene nicht Unterrichtssprache. Englischkenntnisse sind jedoch Grundvoraussetzung für die internationale Mobilität und unabdingbar für die internationale Wettbewerbsfähigkeit.

Verfassungsrechtlich gefordert nach Art. 62 Abs. 4 BV ist deshalb die Koordination der Sprachförderung im weiten Sinn und nicht die detailbehaftete Vereinheitlichung des Fremdsprachenunterrichts oder die Kenntnis einer bestimmten Anzahl Fremdsprachen. Diese Verengung der Diskussion über den Fremdsprachenunterricht unterschätzt die Bedeutung der Sprachkompetenzen im weiten Sinn für die geforderte Harmonisierung der Bildungsziele.

Verengt ist die Diskussion auch dadurch, dass lediglich Kinder, die als Muttersprache eine der Landessprachen sprechen, im Zentrum der Debatte stehen. Die Herausforderungen der Schulpraxis bewegen sich aber durch die Ausbildung von Kindern mit unterschiedlichsten Sprachkompetenzen in einer komplizierten Sprachenmatrix. Für viele Kinder ist die Unterrichtssprache auch dann eine Fremdsprache, die sie erlernen müssen, wenn sie ihren Wohnsitz nicht innerhalb der Schweiz ändern. Auch für sie gelten die Ziele der Qualität und Durchlässigkeit im Hinblick auf Mobilität und internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Für sie bedeutet die Koordination zunächst eine besondere Ausbildung in der Unterrichtssprache.

Weil das Erlernen der lokalen Unterrichtssprache zwingend notwendig ist, um an einem anderen Ort dem Unterricht überhaupt folgen zu können, kommt sowohl dem Ursprungskanton als auch dem Empfängeranton im Rahmen der Harmonisierung eine Pflicht zu, die Durchlässigkeit zu erleichtern. Es ist nicht lediglich der Ursprungskanton, der dafür sorgen muss, dass die in ihm ausgebildeten Schülerinnen und Schüler ohne übermässige Hindernisse den Unterricht in einem anderen Kanton besuchen können; auch von Seiten des Empfängerkantons sind Massnahmen zur Koordination erforderlich.

Für den Ursprungskanton bedeutet der Abbau von Hindernissen für die interkantonale Mobilität, dass er im Rahmen seiner Verpflichtung zur Gewährleistung der Grundschulbildung den Kindern zumindest die Möglichkeit des Erlernens einer anderen Unterrichtssprache bietet und sie damit angemessen auf einen Kantonswechsel vorbereitet. Für den Empfängeranton bedeutet die Pflicht zum Abbau von Mobilitätshindernissen zwar nicht, dass er den Schulunterricht selbst in einer weiteren Landessprache anbieten muss. Der Beitrag des Empfängerkantons zum Abbau von Mobilitätshindernissen besteht vielmehr in spezifischen Fördermassnahmen, welche fremdsprachigen Kindern (unabhängig davon,

²² Gl.M. WALDMANN 2015, S. 9-14, welcher davon die Regulierung ausnimmt, „auf welcher Schulstufe welche Fremdsprache zu erlernen ist.“; ebenso GUTACHTEN PREVITALI 2014, S. 101 f. Gl. M. aber mit einem anderen Begründungsweg GUTACHTEN EHRENZELLER 2014, S. 22 f. Nach GÄCHTER 2010, S. 69, zählt die Frage, „wann welche Fremdsprache zu erlernen ist“ „nicht zu den Eckpunkten, die nach der Intention von Art. 62 Abs. 4 BV zwingend geregelt werden müssen.“

ob sie aus einem anderen Kanton oder aus dem Ausland zugezogen sind) zumindest erleichtern, der Unterrichtssprache zu folgen. Die Mobilität zwischen den Sprachregionen wird aber auch trotz Harmonisierung mit besonderen Herausforderungen für die betroffenen Kinder verbunden sein. Weil die Kantone sprachlich und kulturell unterschiedlich sind, bleiben erhebliche Unterschiede auch mit der Harmonisierung erhalten. Diese sind umso grösser, je unterschiedlicher die Kantone hinsichtlich ihrer sprachlichen und kulturellen Zusammensetzung sind. Eine auf Durchlässigkeit ausgerichtete Fremdsprachenpolitik kann die mit einem Wechsel der Sprachregionen verbundenen Herausforderungen nicht beseitigen, aber soweit praktikabel zumindest abbauen.

In der gegenwärtigen Diskussion steht in Kantonen mit Deutsch als Unterrichtssprache regelmässig die Frage im Vordergrund, zum Zwecke der Harmonisierung Unterricht in französischer Sprache anzubieten. Kaum Beachtung findet in ausschliesslich deutschsprachigen Kantonen das Italienische. Aus verfassungsrechtlicher Sicht besteht keine Hierarchie unter den Landessprachen. Allein numerische Gründe können für die Bevorzugung des Französischen vor dem Italienischen nicht angeführt werden.

Alle Kantone sind zudem verpflichtet, die internationale Mobilität und Wettbewerbsfähigkeit aller Kinder und Jugendlichen in ihrem Schulwesen zu fördern. Die Kantone dürften dieser Anforderung durch die Vorbereitung ihrer Schülerinnen und Schüler auf Englisch als Arbeitssprache im internationalen Berufsalltag nachkommen. Zugleich sollte es den Kantonen aber offen bleiben, durch die Förderung einer anderen Sprache auf globale Entwicklungen zu reagieren.

Sprachenförderung als Teilgehalt des Anspruchs auf Grundschulunterricht

Die so verstandene Harmonisierungspflicht der Kantone ergibt sich auch aus dem grundrechtlichen Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht nach Art. 19 BV. Die Ausbildung muss für die Schüler angemessen und geeignet sein, um sie auf ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag vorzubereiten.²³

Die Sprachenfreiheit gibt dem Einzelnen zwar „kein Recht, an den staatlichen Schulen in einer beliebigen (Mutter-)Sprache unterrichtet zu werden; vielmehr findet der Unterricht in derjenigen Sprache statt, welche die Kantone – oder gemäss kantonalem Recht die Gemeinden – entsprechend den Grundsätzen von Art. 70 Abs. 2 BV festlegen“.²⁴ Auch aus dem Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht nach Art. 19 BV folgt grundsätzlich kein Recht auf Unterricht in der Muttersprache.

Der staatlich gewährleistete Anspruch auf Grundschulunterricht nach Art. 19 BV kann seit Erlass der neuen Bildungsartikel erst dann als „ausreichend“ qualifiziert werden, wenn er die Mobilität und die internationale Wettbewerbsfähigkeit ausreichend gewährleistet. Das Bildungsangebot in der Grundschule ist damit so auszugestalten, dass Mobilitätshindernisse abgebaut und die Kinder auf den Wettbewerb vorbereitet werden. Die Förderung der Sprachenkenntnisse ist dabei als Grundvoraussetzung für die Teilnahme am Unterricht in einer anderen Sprachregion und für die Kommunikation in einer internationalisierten Berufswelt von elementarer Bedeutung. Der Anspruch aus dem Grundrecht auf

²³ BGE 129 I 12, E. 4.2.

²⁴ BGE 139 I 229, E. 5.5.

Grundschulunterricht wird dann verletzt, wenn die Ausbildung des Kindes die Chancengleichheit in dieser Hinsicht nicht wahrt.²⁵

Zu entsprechenden Leistungsangeboten verpflichtet sind dabei nicht nur die Ursprungskantone in der Form von regulärem Fremdsprachenunterricht für die ortsansässigen Kinder, sondern auch die Empfängerkantone in der Form von spezifischen Förderungsmöglichkeiten für zugezogene fremdsprachige Kinder, unabhängig von ihrer Herkunft. Darüber hinaus sind alle Kantone gleichermaßen gefordert, den Kindern jene grundlegenden Kenntnisse zu vermitteln, die sie in die Lage versetzen, sich im nationalen und internationalen Wettbewerb zumindest ansatzweise in mehreren Sprachen mitzuteilen und auszutauschen. Die grundsätzlichen Ausführungen des Bundesgerichts zum Anspruch auf Grundschulunterricht treffen damit in besonderem Masse auf die Koordinationspflicht der Kantone im Bereich der Bildungsziele zu. Demnach hat eine öffentliche Schule bei der Erfüllung ihrer Aufgaben „von einer Gesamtsicht auszugehen. Sowohl in der Vermittlung des Lehrstoffes als auch bei ihrer Organisation muss sie sich an einen möglichst breiten gemeinsamen Nenner halten“.²⁶

Fremdsprachenunterricht und Diskriminierungsverbot

In der juristischen Literatur wird verschiedentlich darauf hingewiesen, in zwei- oder mehrsprachigen Kantonen bestehe die Gefahr einer Diskriminierung von Schülerinnen und Schülern nach Art. 8 Abs. 2 BV, wenn nur eine Fremdsprache obligatorisch ist und z.B. die deutsch-sprachigen Kinder als obligatorische Fremdsprache Englisch erlernen müssen, die italienisch-sprachigen Kinder aber Deutsch.²⁷ Mit diesem Argument ist Vorsicht geboten; eine genügend differenzierte Auseinandersetzung hat es bislang noch nicht erfahren. Ein zentrales Problem ist das Folgende: Das Verbot der Diskriminierung wegen der Sprache nach Art. 8 Abs. 2 BV erfasst nicht lediglich die Landessprachen, sondern schützt Menschen vor einer Sonderbehandlung wegen ihrer Muttersprache unabhängig davon, welche Sprache dies ist. Würde die ungleiche Sprachenausbildung je nach Muttersprache ohne weiteres gegen das Diskriminierungsverbot verstossen, beträfe dies sämtliche Muttersprachen, nicht lediglich Landessprachen.

So wäre etwa zu fragen, ob im genannten Beispiel auch dann eine Diskriminierung nach Art. 8 Abs. 2 BV vorliegen würde, wenn die italienisch-sprachigen Schüler zusätzlich freiwillig in englischer Sprache unterrichtet würden. In diesem Fall müssten sie zwei Fremdsprachen erlernen, um über die für die internationale Wettbewerbsfähigkeit unabdingbaren Englisch-Kenntnisse zu verfügen, während Kinder deutscher Muttersprache lediglich eine Fremdsprache lernen müssten, zugleich aber keine Sprachkompetenzen für die inner- und interkantonale Mobilität erhalten würden. In einer analogen Situation befinden sich aber generell Kinder, deren Muttersprache nicht das Englische ist und nicht mit der Unterrichtssprache übereinstimmt. Sie sind in jedem Fall gezwungen, zwei Fremdsprachen zu erlernen (die Unterrichtssprache und Englisch), um über die erforderlichen Englisch-Kenntnisse zu verfügen. Es erscheint fraglich, ob darin eine nach Art. 8 Abs. 2 BV verbotene Diskriminierung erblickt werden kann.

²⁵ BGE 129 I 12, E. 4.2.

²⁶ BGE 129 I 12, E. 8.4.

²⁷ So GUTACHTEN EHRENZELLER 2014, S. 20, und GUTACHTEN PREVITALI 2014, S. 106-108.

Schlussfolgerungen zur Koordinationspflicht der Kantone für den Sprachenunterricht

Die Bildungsverfassungsartikel (Art. 61a ff. BV) verfolgen das bildungspolitische Ziel, eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz zu erreichen. Als *Resultat* sollen diese Ziele die internationale Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Bildungswesens erhöhen und die interkantonale und internationale Mobilität erleichtern. Als *Mittel*, um die Ziele im Hinblick auf die erwünschten Erfolge zu erreichen, sieht die Bildungsverfassung primär das Instrument der Koordination vor. Die Koordination der Kantone im Bereich der Bildungsziele des Schulwesens erfordert so viel an inhaltlicher Harmonisierung wie notwendig ist, um Qualität und Durchlässigkeit zu gewährleisten. Sprachenkenntnisse sind dazu die unabdingbare Grundlage, weshalb sie unbestritten zu den von Art. 62 Abs. 4 BV erfassten Bildungszielen zählen.

Dem verfassungsrechtlichen Koordinationsauftrag aus Art. 61a Abs. 2 i. V. m. Art. 62 Abs. 4 BV kommen die Kantone im Bereich des Sprachenunterrichts nach, indem sie die Sprachenkompetenzen der auszubildenden Kinder und Jugendlichen im weiten Sinn fördern: Der Unterricht der Landessprachen ist im Hinblick auf das bildungspolitische Ziel, die interkantonale Mobilität zu erleichtern, gefordert. Die Verpflichtung zur Sprachförderung obliegt dabei nicht nur dem Sende-, sondern auch dem Empfängerkanton. Der Unterricht des Englischen für alle Kinder in allen Kantonen soll zudem auf die internationale Mobilität und die nationale wie auch internationale Wettbewerbsfähigkeit vorbereiten.

Gefordert sind nach der Koordinationspflicht Sprachenunterrichtsmodelle, welche der komplizierten Sprachenmatrix aller Kinder unterschiedlichster Herkunft gerecht werden und in denen sich die Kantone sowohl als Sende- als auch als Empfängerkanton differenzierte Verpflichtungen auferlegen. Ein am Ziel der Durchlässigkeit orientierte und dem Anspruch auf Grundschulunterricht verpflichtetes Sprachenunterrichtsmodell ist darauf ausgerichtet, Sprachenhindernisse im weiten Sinn abzubauen. Das beinhaltet nicht nur die Förderung der Sprachenkompetenzen durch Regelklassenunterricht, sondern auch spezifische und individualisierte Förder- und Entlastungsmassnahmen für Kinder mit unterschiedlichen Sprach- und Lernkompetenzen.

Vom HarmoS-Konkordat oder von Art. 15 Abs. 3 Sprachengesetz abweichende kantonale Sprachenunterrichtsmodelle können nicht alleine auf Grund der Divergenz als Verstoß gegen die Koordinationspflicht nach Art. 62 Abs. 4 BV bezeichnet werden. Verfassungsrechtlich gefordert nach Art. 62 Abs. 4 BV ist die Koordination der Sprachförderung im weiten Sinn mit dem Ziel, Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz zu gewährleisten, und nicht die detailbehaftete Vereinheitlichung des Fremdsprachenunterrichts. Diese Verengung der Diskussion auf den Fremdsprachenunterricht allein, welche zudem einseitig auf ortsansässige Kinder ausgerichtet ist und die Situation von Kindern mit Migrationshintergrund weitgehend ausblendet, unterschätzt die Bedeutung der Sprachenkompetenzen im weiten Sinn für die geforderte Harmonisierung der Bildungsziele. Sie verkennt zudem, dass die Artikel der Bildungsverfassung alleine bildungspolitische und keine sprachenpolitischen Zielsetzungen beinhalten.

Bibliographie

- BIAGGINI GIOVANNI, Schulkoordination in der Schweiz: Der steinige Weg des „Konkordats-Föderalismus“, in Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, Jahrbuch des Föderalismus 2009, S. 380 ff.
- BIAGGINI GIOVANNI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Auszüge aus der EMRK, den UNO-Pakten sowie dem BGG, Zürich 2007 (zit. BIAGGINI, BV Kommentar).

- EHRENZELLER BERNHARD, Gutachten zur Frage der Gültigkeit der kantonalen Volksinitiative „Nur eine Fremdsprache in der Primarschule“ zu Handen des Erziehungs- Kultur- und Umweltschutzdepartements des Kantons Graubünden, September 2014.
- EHRENZELLER BERNHARD, Art. 15 Abs. 3 im Entwurf zum Sprachengesetz ist verfassungswidrig, Jusletter vom 17. September 2007.
- EHRENZELLER BERNHARD/MASTRONARDI PHILIPPE/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A., Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2 Bde., 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014 (zit. AUTOR, in St. Galler Kommentar, Art.).
- GÄCHTER THOMAS, Welche Gestaltungsspielräume verbleiben den Kantonen im Rahmen des HarmoS-Konkordats?, in Andreas Auer (Hrsg.), Herausforderung HarmoS, Bildungspolitik, Föderalismus und Demokratie auf dem Prüfstein, Zürich 2010, S. 59 ff.
- HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2012.
- MAHON PASCAL, Droit constitutionnel, Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure (Band 1), Droits fondamentaux (Band 2), 3. Aufl., Basel 2015.
- PREVITALI ADRIANO, Nur eine Fremdsprache in der Primarschule ? Ein Rechtsgutachten (Übersetzung), ZGRG 2 (2014) S. 93 ff.
- RHINOW RENÉ/SCHEFER MARKUS, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Aufl., Basel 2009.
- SCHEFER MARKUS, Der Kerngehalt der Grundrechte, Bern 2001.
- TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl., Bern 2011.
- WALDMANN BERNHARD, Besteht eine Bundeskompetenz zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts? aus: Newsletter IFF 1/2015.

Markus Schefer, Prof. Dr. iur., ist Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Basel.

Vanessa Rüegger, Ass. Prof. Dr. iur., ist assoziierte Professorin für öffentliches und internationales Recht an den Universitären Fernstudien Schweiz, sowie Lehrbeauftragte und Habilitandin an der Universität Basel.
