

Burger Rechtsanwälte

Vordere Vorstadt 8
CH-5000 Aarau

Tel. +41 (0)79 915 50 50
www.burger-rechtsanwaelte.ch

Dr. iur. Nicole Burger
Rechtsanwältin, MAS Forensics
Tel. +41 (0)79 915 50 50

lic. iur. Peter Heuberger
Fürsprecher
Tel. +41 (0)79 918 50 90

Frühfranzösisch an der Primarschule

Zwischen Lernerfolg, Föderalismus und nationaler Kohäsion

Rechtsgutachten im Auftrag des Lehrernetzwerks Schweiz

Verfasserin: Rechtsanwältin Dr. iur. Nicole Burger

unter freundlicher Mithilfe von Rechtsanwalt Dr. iur. Hans M. Weltert, Weltert & Partner AG, Aarau, dem die Verfasserin für seinen Review, die wertvollen Gedanken und kritischen Anmerkungen dankt.

Aarau, März 2026

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Kurzzusammenfassung | 1 |
| 2 | Ausgangslage..... | 3 |
| 3 | Die Sprachenstrategie der EDK | 5 |
| 4 | Verfassungsrechtliche Grundlagen | 6 |
| 4.1 | Die Souveränität der Kantone (Art. 3 BV)..... | 6 |
| 4.2 | Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns (Art. 5 BV) | 7 |
| 4.2.1 | Öffentliches Interesse..... | 7 |
| 4.2.2 | Verhältnismässigkeit | 8 |
| 4.2.3 | Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) | 9 |
| 4.3 | Subsidiarität (Art. 5a BV) | 9 |
| 4.4 | Nationale Kohäsion..... | 10 |
| 4.5 | Fazit..... | 11 |
| 5 | Zuständigkeiten in den Bereichen Sprache und Schulwesen | 12 |
| 5.1 | Der Sprachenartikel der Bundesverfassung und das Sprachengesetz | 12 |
| 5.1.1 | Inhalt und Bedeutung des Sprachenartikels der Bundesverfassung | 12 |
| 5.1.2 | Inhalt, Bedeutung und Geschichte des Sprachengesetzes (SpG)..... | 13 |
| 5.1.3 | Zwischenfazit..... | 14 |
| 5.2 | Die Zuständigkeit im Schulwesen nach Art. 62 BV..... | 15 |
| 5.2.1 | Grundsatz (Art. 62 Abs. 1 BV)..... | 15 |
| 5.2.2 | Einschränkungen der kantonalen Schulhoheit (Art. 62 Abs. 4 BV)..... | 15 |
| 5.2.3 | Das HarmoS-Konkordat | 16 |
| 5.2.4 | Bundeszuständigkeiten im Schulwesen (Art. 62 Abs. 4 BV)..... | 18 |
| 5.3 | Zwischenfazit | 20 |
| 6 | Studien und Kompetenzanalysen zum Sprachunterricht..... | 21 |
| 6.1 | Grundsätzlicher Erfolg des frühen Fremdsprachenunterrichts | 21 |
| 6.2 | Erreichen der Grundkompetenzen im Fremdsprachenfach Französisch | 23 |
| 6.3 | Gesellschaftspolitische Entwicklungen | 24 |
| 6.4 | Zwischenfazit | 25 |
| 7 | Fazit..... | 27 |
| 8 | Literatur | 31 |
| 9 | Materialien | 33 |
| 10 | Abkürzungsverzeichnis..... | 35 |

1 Kurzzusammenfassung

Fehlende Bundeskompetenz

Die Festlegung der Reihenfolge des Fremdsprachenunterrichts auf Primarstufe stellt eine Umsetzungsfrage dar, die nicht in die subsidiäre Regelungskompetenz des Bundes nach Art. 62 Abs. 4 BV fällt. Dem Bund obliegt lediglich die Festsetzung sprachlicher Bildungsziele in Bezug auf die zweite Landessprache – dies gilt selbst dann, wenn die von den Kantonen erzielten Harmonisierungslösungen im Fremdsprachenunterricht als misslungen oder unzureichend zu erachten wären.¹

Massnahme ist unverhältnismässig

Die beabsichtigte Bundesregelung zum obligatorischen Frühfranzösischunterricht wäre darüber hinaus unverhältnismässig, da empirische Befunde, wie die Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen (ÜGK 2023), keinen systematischen Lernerfolgsvorteil eines frühen Einstiegs belegen. Stattdessen offenbaren sie eine Überforderung, insbesondere bei Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund, sowie einen Ressourcenmangel in Basisfächern wie Deutsch und Mathematik, wodurch Französischkompetenzen eher bescheiden ausfallen und Deutschleistungen nachlassen. Dieser Trade-off schadet der langfristigen Bildungsbiografie mehr, als er nützt. Staatliche Massnahmen haben immer verhältnismässig zu sein – das festgestellte Ziel-Mittel-Verhältnis des Französisch-Unterrichts auf der Primarschulstufe erfüllt diese Anforderung nicht.

Verstoss gegen die Chancengleichheit

Der Unterricht von zwei Fremdsprachen auf der Primarschulstufe hat damit aber auch Auswirkungen auf das Ziel der Chancengleichheit zwischen fremd- und deutschsprachigen Kindern. Frühfranzösisch bindet Ressourcen, welche für die Deutschförderung essenziell wären. Die Gefahr der Überforderung betrifft gerade heterogene Klassen mit hohem Migrantenanteil, was die Defizite in den Grundkompetenzen verstärkt.

Nationale Kohäsion nicht in Gefahr

Die Schweiz verfügte über anderthalb Jahrhunderte nicht über obligatorischen Frühfranzösischunterricht auf Primarstufe, ohne dass die nationale Kohäsion darunter gelitten hätte. Eine Bundesvorgabe würde das besser vermittelbare Englisch verdrängen, die kantonale Schulautonomie aushöhlen, Referenden und Initiativen provozieren und dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 2 BV) widersprechen, da keine analogen Vorgaben für Italienisch oder Rätoromanisch bestünden. Das Frühfranzösisch nimmt keine Rücksicht auf regionalbedingte Unterschiede in den Sprachkulturen.

Fokussierung auf Kindeswohl

Frühfranzösisch vermag bei nachgewiesenem Erfolg einen Beitrag zur nationalen Kohäsion zu leisten. Bei Überforderung kann es aber auch gleichermassen zu Frustration und negativen Gefühlen gegenüber den anderen Landesteilen führen. Die Debatte um Frühfranzösisch darf daher keinesfalls zur Existenzfrage des schweizerischen Zusammenhalts hochstilisiert werden. MYRIAM ARNOLD von bildung-schweiz.ch formuliert es treffend: «In diesem Streit geht es [...] nicht um den Röstigraben,

¹ EHRENZELLER, Sprachengesetz, S. 5.

die bedrohte Identität der Schweiz, etwaige Machtspiele zwischen Bund und Kantonen oder die Profilierung einzelner Politikerinnen und Politiker. Es geht vor allem um das Kind. Es und seine Zukunft sind in dieser Debatte ins Zentrum zu stellen, denn der Grat zwischen fördern, fordern und überfordern ist schmal.»² Notwendig ist die Einsicht, dass bei unerreichten Zielen und nicht überzeugender Praxis eine Anpassung geboten ist – auch bei hehren Zielen wie der nationalen Kohäsion.

² ARNOLD, <https://www.bildung-schweiz.ch/ratgeber/das-hin-und-her-mit-frueh-franzoesisch> (Beitrag vom 19.07.2016).

2 Ausgangslage

Aktuell wird die Diskussion über den obligatorischen Frühfranzösischunterricht auf Primarstufe schweizweit intensiv geführt. Grund dafür ist die Absicht einzelner deutschsprachiger Kantone, diesen Unterricht später einzuführen oder ganz abzuschaffen.

Der Kanton Thurgau, der die Einführung des Frühfranzösisch bereits 1995 abgeschlossen hatte, gehörte im Jahr 2014 zu den Vorreitern, die wieder davon abrücken wollten. Damals beschloss der Grosse Rat, das obligatorische Frühfranzösisch auf der Primarstufe aus dem Lehrplan zu streichen.³ Die Umsetzung dieses Beschlusses war für das Schuljahr 2017/2018 vorgesehen.⁴ Der Grosse Rat kam in der Folge jedoch auf Druck des Bundes auf diesen Entscheid zurück und behielt das Frühfranzösisch bei, was dazu führte, dass von einer Bundeslösung abgesehen wurde.⁵

Damit war der «Sprachenfrieden» in der Schweiz vorerst wiederhergestellt. Als jedoch im Jahr 2025 die grösseren Kantone Zürich und St.Gallen nachzogen⁶ und auch andere Kantone entsprechende Absichten äusserten, entbrannte erneut eine emotionale öffentliche Auseinandersetzung. Der Regierungsrat des Kantons Zürich lehnte die Abschaffung des Französischunterrichts im Wesentlichen mit der Begründung ab, dass das sogenannte HarmoS-Konkordat einen nationalen Kompromiss geschaffen habe, der es den beteiligten Kantonen ermöglicht habe, Englisch schon auf der Primarstufe zu unterrichten. Die Abschaffung des Frühfranzösisch sei zudem nur mit dem Austritt des Kantons aus dem HarmoS-Konkordat möglich.⁷ Diese Argumente vermochten den Kantonsrat indes nicht zu überzeugen und er beschloss im September 2025 die Abschaffung des Frühfranzösisch-Unterrichts im Kanton Zürich.⁸

Auf der politischen Ebene wird der Wunsch nach Abschaffung des Frühfranzösisch mit den «bescheidenen Französischkenntnissen der Schüler/-innen am Ende der Primarschulzeit» begründet.⁹ Die aktuelle Praxis überfordere viele Kinder und führe nicht zu besseren Lernergebnissen.¹⁰ Insgesamt solle das spätere Einsetzen des Französischunterrichts im 9. Schuljahr «die Lernergebnisse verbessern, die Motivation fördern und Überforderung vermeiden».¹¹ Die bisherigen Erfahrungen würden zudem zeigen, dass mit zwei Fremdsprachen in der Primarschule noch mehr Kinder Stütz- und Förderunterricht benötigen und noch weniger Kinder den schulischen Anforderungen genügen würden.¹² Hingewiesen wird aber auch auf die schulischen Basiskenntnisse der Lernenden, welche sich in den letzten Jahren stetig verschlechtert hätten.¹³

³ Grosser Rat Thurgau, Parlamentarische Initiative GRG Nr. 16 PI 1 44.

⁴ <https://www.derbund.ch/thurgau-schafft-fruehfranzoesisch-ab-2017-ab-743292543776>

⁵ EHRENZELLER, St.Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rn. 70. Vgl. dazu nachfolgend Ziff. 3.1.2.

⁶ Siehe Kantonsrat Zürich, Motion Nr. 41/2025, die am 1. September 2025 mit 108 Ja-Stimmen zu 64 Nein-Stimmen an den Regierungsrat überwiesen wurde. Zudem Motion 42.25.03 des Kantonsrats St.Gallen vom 10. März 2025.

⁷ Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 9. April 2025 (KR-Nr. 41/2025).

⁸ Teilprotokoll – Kantonsrat, 118. KR-Sitzung vom 1. September 2025.

⁹ Kantonsrat Zürich, Motion Nr. 41/2025.

¹⁰ Kantonsrat St.Gallen, Antrag 42.25.03.

¹¹ Kantonsrat Zürich, Motion Nr. 41/2025.

¹² Grosser Rat Thurgau, GRG NR. 12 MO 13 85 vom 13. Februar 2013.

¹³ Kantonsrat St.Gallen, Antrag 42.25.03.

Aktuell arbeitet der Bundesrat an einer Vorlage, welche die Kantone bei Scheitern des bestehenden Sprachkompromisses verpflichten würde, eine zweite Landessprache in der Primarstufe zu unterrichten.¹⁴ Dies entspricht jener Befürchtung, welcher der Regierungsrat des Kantons Zürich geäußert hat und die ihn dazu bewogen hatte, die Abschaffung des Frühfranzösisch abzulehnen.¹⁵ Die Kantone, welche bei einer nationalen Lösung der Verlustes ihrer Kompetenzen befürchten, sind gleichzeitig bestrebt, das Thema der Sprachenstrategie im Rahmen der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) zu diskutieren. Die Regierung des Kantons St.Gallen hat sich in diesem Zusammenhang bereit erklärt, sich für die Möglichkeit einer Verschiebung der zweiten Fremdsprache auf die Oberstufe einzusetzen.¹⁶

Vor diesem Hintergrund stellt sich zunächst die verfassungsrechtlich zentrale Frage, ob es den Kantonen freisteht, den Französischunterricht eigenständig abzuschaffen oder zu modifizieren. Daneben ist zu untersuchen, ob und inwieweit der Bund befugt wäre, im Bereich des Frühfranzösischunterrichts eine für die gesamte Schweiz verbindliche Regelung zu erlassen und damit eine entsprechende Kompetenz an sich zu ziehen.

Die nachfolgende Abhandlung wird sich daher mit den verfassungsrechtlichen Grundlagen und den bestehenden Kompetenzordnungen zwischen Bund und Kantonen auseinandersetzen. Sie prüft, ob nationale wie auch föderalistische Lösungsansätze im gegenwärtigen Verfassungsgefüge zulässig und sachlich gerechtfertigt erscheinen.

¹⁴ Vgl. https://www.news.admin.ch/de/newnsb/CbsqmmLpkhDjQgEILMp_P

¹⁵ Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 9. April 2025 (KR-Nr. 41/2025).

¹⁶ Kantonsrat St.Gallen / Antrag 42.25.03, Antrag der Regierung vom 13. Mai 2025.

3 Die Sprachenstrategie der EDK

Die Grundlage für die heutige Sprachenstrategie wurde bereits 1975 gelegt, als die Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren zum folgenreichen Schluss kam, dass die Zugehörigkeit zu einem gemeinsamen, sprich vielsprachigen Staat mit der Verpflichtung verbunden sei, die jeweils anderen Sprachen und Kulturen zu lernen. Diese Absicht wurde zunächst mit der Betonung des Unterrichts in einer 2. Landessprache, alsbald mit dessen Vorverlegung in die 4./5. Klasse und schliesslich mit der Formulierung kommunikativer Lernziele verfolgt.¹⁷ Gleichzeitig wurde man sich der Wichtigkeit der englischen Sprache bewusst, was schliesslich 1997 zu einem Auftrag der EDK an eine Expertengruppe führte, ein Gesamtsprachenkonzept auszuarbeiten.¹⁸ Dieses sah vor, den Beginn des Fremdsprachenunterrichts vorzuverlegen und ab der Primarstufe sowohl eine zweite Landessprache als auch Englisch zu unterrichten.¹⁹

Die EDK verabschiedete gestützt auf das Gesamtsprachenkonzept aus dem Jahr 1997 im März 2004 ihre Sprachenstrategie, welche in der Folge in 23 Kantonen umgesetzt wurde.²⁰ Grundlage war das sogenannte «Modell 3/5».²¹ Dieses sieht vor, dass die erste Fremdsprache spätestens ab der 3. Primarklasse unterrichtet wird, die zweite ab der 5. Primarklasse. Mindestens eine der beiden Fremdsprachen sollte eine Landessprache sein. Grund für die Einführung des Frühfranzösisch war die Förderung der Mehrsprachigkeit und den Kontakt zwischen den Sprachregionen. In einem mehrsprachigen Land wie der Schweiz sei der Unterricht einer zweiten Landessprache zentral für den nationalen Zusammenhalt.²² Zudem sei frühes Lernen aus neuropsychologischen Gründen namentlich für den Erwerb von Sprachen besonders wichtig und profitabel. Früheres Sprachenlernen sei effizienter, schaffe günstige Voraussetzungen für das Erlernen weiterer Sprachen und fördere das Entwickeln von Strategien für das Sprachenlernen.²³ Allerdings gab es auch Kantone, die darauf verzichteten: Die Kantone Uri und Appenzell Innerrhoden unterrichteten Französisch weiterhin erst auf der Sekundarstufe.²⁴ Die Sprachenstrategie von 2004 floss in der Folge auch in das HarmoS-Konkordat (siehe nachfolgend Ziff. 5.2.3) ein, dem jedoch nach wie vor nicht alle Kantone beigetreten sind.

¹⁷ LÜDI, Gesamtsprachenkonzept, 14.

¹⁸ EDK, Welche Sprachen sollen die Schülerinnen und Schüler der Schweiz während der obligatorischen Schulzeit lernen?, Bericht einer von der Kommission für allgemeine Bildung eingesetzten Expertengruppe «Gesamtsprachenkonzept», Bern, 15. Juli 1998.

¹⁹ LÜDI, Gesamtsprachenkonzept, 14.

²⁰ LÜDI, Gesamtsprachenkonzept, 14.

²¹ Beschluss der Plenarversammlung EDK vom 25. März 2004: Sprachenunterricht in der obligatorischen Schule, Ziff. 2.3.

²² Siehe z.B. Kantonsrat St.Gallen / Antrag 42.25.03.

²³ Beschluss der Plenarversammlung EDK vom 25. März 2004: Sprachenunterricht in der obligatorischen Schule, Ziff. 2.3.

²⁴ EDK-Kantonsumfrage: Beginn der zweiten Fremdsprache. Siehe: <https://edudoc.ch/record/212314/files/109.pdf>.

4 Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die Bundesverfassung setzt sich sowohl mit den Landessprachen, dem nationalen Zusammenhalt und Austausch sowie mit der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen auseinander. Diese Bestimmungen können sich durchaus widersprechen, gerade wenn es um die Frage eines Sprachunterrichts geht, dessen Anordnung durch den Bund, also «von oben» wohl im Sinne der nationalen Kohäsion erfolgen könnte, gleichzeitig aber unbestrittenermassen die Kompetenzen der Kantone beschneidet.

Der oft verwendete Begriff des Föderalismus findet in der Bundesverfassung indes keine Erwähnung. Er gilt aber als politisches Prinzip und damit als Handlungsanweisung für die Gestaltung politischer Gemeinschaften²⁵ und lässt sich aus diversen Artikeln der Bundesverfassung herleiten.

Die kurze nachfolgende Abhandlung soll einen Überblick über die verschiedenen, potenziell anwendbaren Verfassungsartikel geben, die im Zusammenhang mit dem Sprachenunterricht zur Anwendung gelangen könnten.

4.1 Die Souveränität der Kantone (Art. 3 BV)

Gemäss Bundesverfassung sind die Kantone «souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind» (Art. 3 BV). Der Bund erfüllt dagegen «die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist» (Art. 42 Abs. 1 BV) und «er übernimmt die Aufgaben, welche einer einheitlichen Regelung bedürfen» (Art. 42 Abs. 2 BV). Damit besteht ein Verfassungsvorbehalt zulasten des Bundes, was bedeutet, dass die nicht dem Bund zugewiesenen Aufgaben und Zuständigkeiten bei den Kantonen verbleiben, aber auch, dass diese sich nicht eigenmächtig Kompetenzen zuteilen können.²⁶ Mit der Funktion einer «Grundnorm» des schweizerischen Bundesstaates statuiert Art. 3 BV damit eine sogenannte subsidiäre Generalklausel zugunsten der Kantone. Sollen dem Bund neue Aufgaben zugewiesen werden, bedarf dies einer Verfassungsrevision.²⁷

Die Kompetenzzuweisung ist dabei im Wesentlichen im «Zuständigkeitsteil» der Bundesverfassung zu finden, namentlich in den Artikeln 54-135 BV, vereinzelt auch an anderen Stellen. Sie sind nicht generalklauselartig formuliert, sondern thematisch beschränkt. Staatsrechtler sprechend daher vom «Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung».²⁸ Art. 42 («Aufgaben des Bundes») sowie Art. 43 BV («Aufgaben der Kantone») haben keine über Art. 3 BV hinausgehende Bedeutung. Sie wiederholen und bekräftigen jedoch, was sich bereits aus Art. 3 BV ergibt.²⁹ Neu anfallende oder in Betracht gezogene Staatsaufgaben fallen damit automatisch in den Kompetenzbereich der Kantone, jedenfalls so lang nicht eine Bundeskompetenz neu geschaffen wird.³⁰ Auch geht Bundesrecht allem kantonalen Recht nur solange vor, wie es dieselbe Rechtsfrage beantworten will.³¹

²⁵ SALADIN, Bund und Kantone, 439.

²⁶ TIEFENTHAL, Erziehungsdirektorenkonferenz, Ziff. 2.2.

²⁷ BIAGGINI, BSK, Art. 3, Rn. 6, 13; SCHWEIZER, St.Galler Kommentar zu Art. 3 BV, 10; vgl. auch TIEFENTHAL, Erziehungsdirektorenkonferenz, Ziff. 2.2.

²⁸ BIAGGINI, BSK, Art. 3, Rn. 6, 14; SCHWEIZER, St.Galler Kommentar zu Art. 3 BV, 10.

²⁹ BIAGGINI, BSK, Art. 3, Rn. 27.

³⁰ BIAGGINI, BSK, Art. 3, Rn. 15.

³¹ SALADIN, Bund und Kantone, 460.

Beschränkungen der kantonalen Souveränität können sich indes nicht nur aus der Bundesverfassung ergeben, sondern auch aus der verfassungsausführenden Bundesgesetzgebung. Die Schweiz kennt keine Verfassungsgerichtsbarkeit, es ist dem Bundesgericht mit anderen Worten somit verwehrt, ein Bundesgesetz aufzugeben oder ihm die Anwendung zu versagen.³² Souveränitätsbeschränkend wirken daher auch Bundesgesetze und zwar selbst dann, wenn sie kompetenzwidrig erlassen worden sind.³³ Beachtet der Bund seine Kompetenzen nicht bzw. geht er darüber hinaus, kann in der Praxis eine Behebung einer solchen Missachtung nur dann behoben werden, wo eine Verordnung des Bundes die gesetzliche Delegation überschreitet.³⁴ Nur in diesem Fall kann sich ein klagender Kanton am Bundesgericht durchsetzen. Ist die entsprechende Regelung hingegen in einem Gesetz festgehalten, besteht keine (juristische) Möglichkeit, sich dagegen zur Wehr zu setzen. Aus politischer Sicht kann gegen jedes Gesetz das Referendum ergriffen werden. Eine allfällige Abstimmung würde aber lediglich ein Volksmehr benötigen; das Ständemehr ist bei Referenden gegen Bundesgesetze nicht vorgesehen.

4.2 Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns (Art. 5 BV)

Art. 5 Abs. 2 BV hält die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns fest. Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht, wie es das sogenannte Legalitätsprinzip in Art. 5 Abs. 1 BV festlegt. Aber nicht nur das: Handelt der Staat, so müssen seine Anordnungen und Akte im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Er hat sich zudem am Grundsatz von Treu und Glauben zu orientieren. Wesentlich sind im Zusammenhang mit vorliegender Untersuchung vor allem der Grundsatz der Beachtung des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit. Daneben kommt auch Treu und Glauben eine gewisse Bedeutung zu.

Adressaten des Art. 5 sind alle Staatsorgane, egal auf welcher Ebene sie angesiedelt sind – explizit unter Einschluss derjenigen, welche einen Rechtsakt erlassen.³⁵

4.2.1 Öffentliches Interesse

Der Begriff des öffentlichen Interesses lässt sich nicht in einer einfachen und allgemeingültigen Formel umschreiben.³⁶ Grundsätzlich kann aber gesagt werden, dass das in Art. 5 Abs. 2 BV normierte öffentliche Interesse die Bedeutung einer Ausrichtung am Allgemeinwohl hat. Private Interessen, Sonderinteressen und Partikularinteressen haben zurückzustehen.³⁷ Öffentliche Interessen können hingegen sowohl solche des Staates, also etwa fiskalische, sein, aber auch solche der Gesellschaft wie etwa die Sicherstellung des öffentlichen Verkehrs.³⁸ Die Unterscheidung ist jedoch nicht immer einfach, denn «das» öffentliche Interesse gibt es nicht³⁹: «Das entscheidende Kriterium dürfte darin zu sehen sein, ob es um Interessen ganz bestimmter Einzelner oder um solche der «Allgemeinheit»

³² SALADIN, Bund und Kantone, 464.

³³ BIAGGINI, BSK, Art. 3, Rn. 17.

³⁴ SCHWEIZER, St.Galler Kommentar zu Art. 3 BV, 31.

³⁵ EPINEY, BSK, Art. 5, Rn. 33.

³⁶ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 521 ff.; SCHINDLER, St.Galler Kommentar zu Art. 5 BV, Rn. 50.

³⁷ EPINEY, BSK, Art. 5, Rn. 62; SCHINDLER, St.Galler Kommentar zu Art. 5 BV, Rn. 48.

³⁸ Vgl. EPINEY, BSK, Art. 5, Rn. 64; SCHINDLER, St.Galler Kommentar zu Art. 5 BV, Rn. 49.

³⁹ SCHINDLER, St.Galler Kommentar zu Art. 5 BV, Rn. 49.

– also einer nicht abschliessend fassbaren Gruppe von Individuen, Verbänden, Unternehmen o.ä.– geht.»⁴⁰

Zweifelsohne gibt es damit auch Konstellationen, wo verschiedene öffentliche Interessen miteinander kollidieren. Die Staatsorgane haben diesfalls im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung eine Interessenabwägung vorzunehmen.⁴¹ Wesentlich ist in diesem Zusammenhang auch die Frage, ob die Verfolgung eines – wie auch immer gelagerten – öffentlichen Interesses im konkreten Anwendungsfall zulässig ist oder ob entgegenstehende private Interessen im Sinne der Verhältnismässigkeit überwiegen.⁴²

4.2.2 Verhältnismässigkeit

Der Begriff der Verhältnismässigkeit kommt in erster Linie bei der Einschränkung von Grundrechten zum Tragen. Art. 5 Abs. 3 BV dehnt seinen Anwendungsbereich jedoch auf das gesamte staatliche Handeln aus. Hier besteht auch ein enger Zusammenhang mit dem Prinzip des öffentlichen Interesses: Die Verhältnismässigkeit gilt als mässiger Ausgleich zur Verfolgung öffentlicher Interessen.⁴³ Eine Massnahme, die zur Zielerreichung nicht geeignet, kann damit per se nicht im öffentlichen Interesse liegen.⁴⁴ Von öffentlichen Interessen geleitetes staatliches Handeln muss in einem «vernünftigen Verhältnis» zu den eingesetzten Mitteln stehen.⁴⁵

Die Literatur sieht die praktische Relevanz von Art. 5 Abs. 3 BV neben anderen Bereichen namentlich auch in der Beeinträchtigung kantonaler Kompetenzen.⁴⁶ Es geht um eine sogenannten Mittel-Zweck-Relation: Ist eine bestimmte Massnahme geeignet und erforderlich zur Erreichung eines bestimmten Zwecks in Anbetracht der involvierten Interessen?⁴⁷ Der zu ermittelnde Zweck ist daher wesentlich, um eine Verhältnismässigkeitsprüfung vornehmen zu können. Ausgangspunkt ist das festgelegte Ziel einer Massnahme.⁴⁸ Es ist Aufgabe eines demokratisch angesetzte Gesetzgebungsverfahrens, gesellschaftliche Zielkonflikte zum Ausgleich zu bringen.⁴⁹

Nach Praxis und Lehre sind drei Kriterien für die Prüfung der Verhältnismässigkeit entscheidend:

- Die Massnahme muss geeignet sein, das angestrebte Ziel zu verfolgen. Ein Beitrag zur Zielverwirklichung reicht aus.⁵⁰
- Weiter ist die Erforderlichkeit einer Massnahme dann gegeben, wenn es im Hinblick auf die beeinträchtigten Interessen oder Rechte kein milderes Mittel gibt, das angestrebte Ziel zu erreichen.⁵¹

⁴⁰ EPINEY, BSK, Art. 5, Rn. 65.

⁴¹ EPINEY, BSK, Art. 5, Rn. 66.

⁴² SCHINDLER, St.Galler Kommentar zu Art. 5 BV, Rn. 49.

⁴³ SCHINDLER, St.Galler Kommentar zu Art. 5 BV, Rn. 53.

⁴⁴ EPINEY, BSK, Art. 5, Rn. 67.

⁴⁵ BGE 91 I 457, E. 3b.

⁴⁶ EPINEY, BSK, Art. 5, Rn. 68; vgl. auch SCHINDLER, St.Galler Kommentar zu Art. 5 BV, Rn. 58

⁴⁷ EPINEY, BSK, Art. 5, Rn. 68. Vgl. auch HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 521 ff.

⁴⁸ EPINEY, BSK, Art. 5, Rn. 69.

⁴⁹ SCHINDLER, St.Galler Kommentar zu Art. 5 BV, Rn. 59.

⁵⁰ EPINEY, BSK, Art. 5, Rn. 70. Vgl. auch BGE 144 I 306, E. 4.4.1; 143 I 147 E. 3.1.; SCHINDLER, St.Galler Kommentar zu Art. 5 BV, Rn. 56.

⁵¹ EPINEY, BSK, Art. 5, Rn. 70. Vgl. auch BGE 144 I 306, E. 4.4.1.; SCHINDLER, St.Galler Kommentar zu Art. 5 BV, Rn. 56.

- Schliesslich muss die Verhältnismässigkeit im engeren Sinne gegeben sein: Zumutbar ist die Massnahme dann, wenn sie in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Zweck steht.⁵² Die zu erwartende Wirkung darf mit anderen Worten nicht in einem Missverhältnis zu den durch sie beeinträchtigten Rechten oder Interessen stehen.⁵³

Den Behörden kommt dabei ein gewisser Gestaltungsspielraum zu, was sie jedoch nicht von der Pflicht entbindet, die massgeblichen Umstände sorgfältig zu ermitteln.⁵⁴

4.2.3 Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV)

Dem allgemeinen Rechtsgrundsatz von Treu und Glauben kommt aufgrund von Art. 5 Abs. 3 BV Verfassungsrang zu. Weil er sich sowohl an Private wie auch an die staatlichen Behörden richtet, hat er zudem umfassende Geltung.⁵⁵ Gegenseitiges Vertrauen – sowohl des Staates gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürger wie auch umgekehrt – wird daher auch als «Lebenselixier eines demokratischen Gemeinwesens» verstanden.⁵⁶

Inhaltlich zielt er auf ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr. Es läuft dem Grundsatz von Treu und Glauben etwa zuwider, sich widersprüchlich zu verhalten.⁵⁷ Im Verhältnis von Bund und Kantone wird es jedoch überlagert durch das Prinzip der Bundestreue.⁵⁸

4.3 Subsidiarität (Art. 5a BV)

Über die Grundsätze rechtstaatlichen Handelns hinaus hält Art. 5a der Bundesverfassung fest, dass «bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben [...] der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten» sei. Auf die Verhältnisse in unserem Bundesstaat gemünzt, bedeutet dies, dass der Bund als höhere Ebene nicht Zuständigkeiten und Aufgaben an sich soll ziehen dürfen, die in den Gliedstaaten, sprich den Kantonen, besser oder ebenso gut aufgehoben sind. Es geht um das Verhältnis zwischen den verschiedenen Staatsebenen.⁵⁹ Der Bund soll mit anderen Worten keine Aufgabe übernehmen, für die es keinen zwingenden Grund zur bundesweiten Vereinheitlichung gibt.⁶⁰ Die «obere Ebene» kommt erst dann zum Zug, wenn die Aufgabe durch die «untere Ebene» nicht ebenso gut erfüllt werden kann.⁶¹ Als staatspolitische Handlungsmaxime dient das Subsidiaritätsprinzip auch als Richtlinie für die Ausgestaltung der Rechtsordnung durch den Bundesgesetzgeber.⁶² Im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung noch mit der Begründung der «Vermeidung unklarer, viel-

⁵² SCHINDLER, St.Galler Kommentar zu Art. 5 BV, Rn. 56.

⁵³ EPINEY, BSK, Art. 5, Rn. 70. Vgl. auch BGE 144 I 306, E. 4.4.1.

⁵⁴ EPINEY, BSK, Art. 5, Rn. 71.

⁵⁵ EPINEY, BSK, Art. 5, Rn. 72; SCHINDLER/TSCHUMI, St.Galler Kommentar zu Art. 5 BV, Rn. 63.

⁵⁶ Vgl. SCHINDLER/TSCHUMI, St.Galler Kommentar zu Art. 5 BV, Rn. 62.

⁵⁷ EPINEY, BSK, Art. 5, Rn. 73; vgl. auch SCHINDLER/TSCHUMI, St.Galler Kommentar zu Art. 5 BV, Rn. 64.

⁵⁸ SCHINDLER/TSCHUMI, St.Galler Kommentar zu Art. 5 BV, Rn. 65. Die Bundestreue wird namentlich in Art. 44 BV zum Ausdruck gebracht. Die Bestimmung spricht von Unterstützung bei der Aufgabenerfüllung, Zusammenarbeit sowie von Rücksicht und Beistand.

⁵⁹ SCHWEIZER, St. Galler Kommentar zu Art. 5a BV, Rn. 7. Siehe auch SALADIN, Bund und Kantone, 556.

⁶⁰ Botschaft NFA, 2458.

⁶¹ SCHWEIZER, St. Galler Kommentar zu Art. 5a BV, Rn. 6.

⁶² Botschaft neue BV, BBl 1997 I 209.

deutiger neuer Begriffe» verworfen, wurde es im Zusammenhang mit der «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen» in Art. 3a BV wieder verfassungsrechtlich verankert.⁶³

Art. 5a BV verschafft damit einem zentralen Anliegen des schweizerischen Föderalismus Nachachtung. Dieser Verfassungsartikel wird darum auch als «institutionelle Bremse» gegen den Zentralismus verstanden, der die Kantone vor einer «Degradierung zu blossen Verwaltungseinheiten» bewahrt.⁶⁴

4.4 Nationale Kohäsion

Der Begriff der nationalen Kohäsion findet in der Schweizerischen Bundesverfassung keine ausdrückliche Erwähnung in Form eines eigenständigen Artikels. Indessen lässt sich das dahinterliegende Konzept aus verschiedenen verfassungsrechtlichen Bestimmungen und Leitideen ableiten. Bereits die Präambel der Bundesverfassung verweist auf die „Vielfalt in der Einheit“ und betont damit das Spannungsverhältnis zwischen kultureller Diversität und nationaler Verbundenheit – ein Gewinn, den es zu achten und zu pflegen gilt.⁶⁵ Die Schweiz erscheint darin als Willensnation, deren Zusammenhalt auf gegenseitigem Verständnis und Solidarität beruht. Grundsätzlich werden damit die Wahrung und Pflege der nationalen Kohäsion faktisch als Verfassungsauftrag an Bund und Kantone verstanden. Im Bereich des Bildungswesens wird insbesondere die Harmonisierung der Sprachenregelungen als Beitrag zur Stärkung der nationalen Kohäsion interpretiert, auch wenn sich eine solche Verpflichtung nicht unmittelbar aus dem Verfassungstext ergibt.

Eine normative Verankerung erfährt der Gedanke der nationalen Kohäsion in Art. 2 Abs. 2 BV, wonach die Schweizerische Eidgenossenschaft die „gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes“ fördert. Der innere Zusammenhalt ist als Staatszweck definiert, den sowohl Bund als auch Kantone in ihrem Handeln zu berücksichtigen haben.⁶⁶ Das Sprachengesetz wird in diesem Zusammenhang als besonderer Ausdruck dieser Zielvorgabe verstanden.⁶⁷ Ergänzend dazu bestimmt Art. 69 Abs. 3 BV, dass der Bund im Rahmen seiner kulturellen Tätigkeit – die gleichzeitig als parallele Kompetenz zur kulturpolitischen Grundzuständigkeit der Kantone zu verstehen ist⁶⁸ – auf die „kulturelle und die sprachliche Vielfalt des Landes“ Rücksicht zu nehmen hat. Diese Verpflichtung beschränkt sich nicht auf den Bereich der Kulturförderung im engeren Sinn, sondern gilt nach herrschender Lehre als allgemeines Leitprinzip staatlichen Handelns, ohne jedoch konkrete Handlungspflichten oder Kompetenzbegrenzungen zu begründen.⁶⁹ Nichtsdestotrotz ist daraus abzuleiten, dass die bundesstaatliche Förderung der sprachlichen Vielfalt ebenso wenig zu einer faktischen Beeinträchtigung der lokalen Sprachen führen darf. Lehrplanbestimmungen über den frühzeitigen Fremdsprachenunterricht sind daher so zu gestalten, dass die umfassende schulische Vermittlung der vor Ort gesprochenen Sprache Vorrang haben muss vor dem Lernen allfälliger Zweitsprachen. Eine ausgewogene Sprachpolitik ist demnach

⁶³ Botschaft NFA, 2458. Siehe auch Schweizer, St. Galler Kommentar zu Art. 5a BV, Rn. 2 f.

⁶⁴ SALADIN, Bund und Kantone, 556; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar zu Art. 5a BV, Rn. 10.

⁶⁵ BELSER, BSK, Präambel, Rn. 21; vgl. auch EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zur Präambel, Rn. 29.

⁶⁶ BELSER, BSK, Art. 2, Rn. 15.

⁶⁷ EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 2 BV, Rn. 21;

⁶⁸ SCHMIDT-GABAIN, BSK, Art. 69, Rn. 8; SCHWEIZER/BERNET/FANKHAUSER, St. Galler Kommentar zu Art. 69 BV, Rn. 21.

⁶⁹ SCHMIDT-GABAIN, BSK, Art. 69, Rn. 21; SCHWEIZER/BERNET/FANKHAUSER, St. Galler Kommentar zu Art. 69 BV, Rn. 35.

nicht nur bildungspolitisch, sondern auch verfassungsrechtlich geboten, um dem Grundgedanken der nationalen Kohäsion gerecht zu werden. SCHWEIZER/BERNET/FANKHAUSER sprechen in diesem Zusammenhang zudem von einer gewissen «Verteilungsgerechtigkeit», der angemessenen Berücksichtigung aller Sprachregionen sowie, mit Bezug auf das Sprachengesetz, von einer Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und italienischen Sprache und Kultur.⁷⁰ Eine einseitige Berücksichtigung der französischen Sprache als Fremdsprache widerspräche demnach ebenfalls dem grundlegenden Ziel der nationalen Kohäsion.

4.5 Fazit

Die Schweizerische Bundesverfassung weist der in Art. 3 BV verankerten Souveränität der Kantone – als subsidiäre Generalkompetenz gegenüber den begrenzten Einzelermächtigungen des Bundes (Art. 42 BV) – sowie dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 5a BV), wonach der Bund Aufgaben erst dann übernimmt, wenn sie kantonale nicht ebenso wirksam erfüllt werden können, eine zentrale Bedeutung zu. Die allgemeinen Rechtsgrundsätze (Art. 5 BV), namentlich das öffentliche Interesse und die Verhältnismässigkeit, leiten und begrenzen hierbei staatliches Handeln auch im Bildungsbereich; eine bundesrechtliche Harmonisierung des Sprachunterrichts – etwa zur Förderung nationaler Kohäsion (Art. 2 Abs. 2, Art. 69 Abs. 3 BV) – wäre damit nur dann vertretbar, wenn sie eine einheitliche Regelung erfordert und verhältnismässig bleibt.

Im Zusammenhang mit einer allfälligen kantonalen Verpflichtung zur Einführung des Frühfranzösisch als obligatorisches Schulfach auf Primarschulstufe ist zu berücksichtigen, dass sich aus der Bundesverfassung sowie aus dem Grundgedanken der nationalen Kohäsion eine Pflicht zur gleichwertigen Behandlung sämtlicher Sprachregionen ergibt. Dies umfasst auch die angemessene Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache. Zudem ist sicherzustellen, dass die lokal gesprochene Sprache im schulischen Kontext nicht in Konkurrenz zu anderen Sprachen tritt und der Lernerfolg der Schülerinnen und Schüler dadurch nicht beeinträchtigt wird. Weil das Frühfranzösisch neben dem Englisch erhebliche zeitliche Ressourcen beansprucht⁷¹, zudem eine eher schwer vermittelbare Sprache darstellt, stellt sich nicht zuletzt die Frage nach der Geeignetheit dieses Instruments, um die Französischkenntnisse in der Deutschschweiz nachhaltig zu verbessern (vgl. dazu nachfolgenden Ziff. 6). Eine Verhältnismässigkeitsprüfung (Art. 5 Abs. 3 BV) ist hierfür unerlässlich. Für eine abschliessende Bewertung reichen diese Grundsätze freilich nicht aus. Eine detaillierte Untersuchung der kantonalen Kompetenzen im Schul- und Sprachwesen sowie etwaiger Bundesbeschränkungen bleibt erforderlich, um Zielkonflikte zwischen Föderalismus, Kohäsion und Bildungsautonomie aufzulösen (dazu nachfolgend Ziff. 5).

⁷⁰ SCHWEIZER/BERNET/FANKHAUSER, St. Galler Kommentar zu Art. 69 BV, Rn. 36.

⁷¹ Vgl. Regierungsrat des Kantons Zürich: Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 9. April 2025 (KR-Nr. 41/2025).

5 Zuständigkeiten in den Bereichen Sprache und Schulwesen

Beschäftigt man sich mit dem Sprachenunterricht an den Schweizer Schulen, so darf nicht allein auf die verfassungsrechtlichen Bestimmungen zum Schulwesen abgestellt werden. Wesentlich ist auch Art. 70 BV, der sogenannten «Sprachenartikel», der explizit die Verständigung der verschiedenen sprachlichen unterschiedlichen Landesteile zum Ziel hat. Eine Verständigung findet naturgemäss vor allem dann statt, wenn die Einwohner der Sprachregionen in der Lage sind, sich in der gleichen Sprache zu unterhalten.

5.1 Der Sprachenartikel der Bundesverfassung und das Sprachengesetz

Die Geschichte von Art. 70 BV und das gestützt auf diesen Artikel erlassene Sprachengesetz ist aufschlussreich. Der Sprachenartikel betont in Abs. 3 grundsätzlich die Wichtigkeit der Verständigung und des Austausches («Bund und Kantone fördern die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften.»)⁷², was in einem mehrsprachigen Land in der Tat von grundlegender Bedeutung sein dürfte. Er löste aber aufgrund von parlamentarischen Bemühungen aber auch eine Reihe von Folgen aus.

5.1.1 Inhalt und Bedeutung des Sprachenartikels der Bundesverfassung

Art. 70 BV, der «Sprachenartikel», bestimmt die Amtssprachen der schweizerischen Eidgenossenschaft und sieht in Absatz 3 vor, dass «Bund und Kantone [...] die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften» fördern. Auch «Verständigungsartikel» genannt, geht diese Bestimmung nach Auffassung vieler Staatsrechtler über eine allgemeine Staatszielbestimmung hinaus. Er begründet sowohl für den Bund wie auch für die Kantone einen Förderungsauftrag zugunsten der Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften und damit der Sicherung des Sprachenfriedens.⁷³ Dabei gehe es explizit nicht nur um die Vermittlung von Sprachkenntnissen, sondern auch um das Näherbringen von anderen schweizerischen Werthaltungen und Denkzugängen.⁷⁴ Er gibt damit den Bund und den Kantonen den Auftrag, die Verständigung zwischen den Sprachregionen zu fördern.⁷⁵

Die EDK stellt sich auf den Standpunkt, ihre Sprachenstrategie von 2005 gestützt auf diesen Artikel geschaffen und erarbeitet zu haben. Sie bestätigte ihre Sprachenstrategie im Oktober 2014 und hielt dazu fest, dass es um mehr ginge als um eine bloss pädagogisch-didaktische Unterrichtsfrage: «Es geht auch darum, die Kultur der je anderen Sprachregionen im eigenen Land kennen und schätzen zu lernen und darum, welche Bedeutung Kenntnisse in den Landessprachen für das politische, wirtschaftliche und kulturelle Leben der Schweiz und damit für den Zusammenhalt unseres Landes haben.»⁷⁶

⁷² BELSER/WALDMANN, BSK, Art. 70, Rn. 3.

⁷³ BELSER/WALDMANN, BSK, Art. 70, Rn. 35.

⁷⁴ KÄGI-DIENER/AUGUSTIN/ROSSA/STEFANO/MAHON, St. Galler Kommentar zu Art. 70 BV, Rn. 44.

⁷⁵ BELSER/WALDMANN, BSK, Art. 70, Rn. 4.

⁷⁶ EDK, Stellungnahme vom 31. Oktober 2014 zum Sprachenunterricht.

5.1.2 Inhalt, Bedeutung und Geschichte des Sprachengesetzes (SpG)

Gestützt auf den Sprachenartikel der Bundesverfassung und eine parlamentarische Initiative von Christian Levrat⁷⁷ erliess das Bundesparlament in der Folge das sogenannte Sprachengesetz (SR 441.1). Dieses war jedoch nicht unumstritten. Der Bundesrat hatte dieses in einer Stellungnahme abgelehnt. Er hielt fest, dass wichtige Massnahmen des Gesetzes, die den schulischen Bereich betreffen, auf Grund der Zuständigkeiten in den Aufgabenbereich der Kantone fallen würden. Er, der Bundesrat, sehe keinen Anlass, im Hinblick auf die Erfüllung des sprachpolitischen Auftrages «die soeben neu geschaffenen Regelungen bezüglich der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in Frage zu stellen.»⁷⁸

Mit Bezug auf den Sprachenunterricht sieht Art. 15 Abs. 3 SpG deshalb heute vor, dass sich Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeit 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. In diesem Artikel wurde damit die Regelung des HarmoS-Konkordats übernommen, allerdings mit einem ausdrücklichen Verweis auf die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen mit Bezug auf die Sprachenfrage.⁷⁹ Damit ist aber auch klar, dass alle Varianten, die keine Kompetenzen in einer zweiten Landessprache vorsehen, diesem Gesetz widersprechen.⁸⁰ Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang, wie die ursprünglich angedachte Fassung dieses Artikels lautete: «Bund und Kantone setzen sich dafür ein, dass als erste Fremdsprache eine Landessprache unterrichtet wird.» Dazu wurden aber verfassungsrechtliche Bedenken angemeldet: Wie EHRENZELLER in einem Aufsatz darlegt, verschafft Art. 70 Abs. 3 BV, auf den sich das Sprachengesetz stützt, dem Bund keine Eingriffskompetenz zur Gestaltung des obligatorischen Schulunterrichts. Die Regelung des Fremdsprachenunterrichts falle offensichtlich in die Schulhoheit der Kantone (Art. 62 Abs. 1 BV). Die in Art. 62 Abs. 4 BV festgeschriebene Harmonisierungspflicht beschränke sich auf die genannten Eckwerte (Schuleintrittsalter, Schulpflicht, die Dauer und Ziele der Bildungsstufen, deren Übergänge sowie die Anerkennung von Abschlüssen, vgl. Art. 62 Abs. 4 BV). Bei der Festlegung der Reihenfolge des Fremdsprachenunterrichts handle es sich um eine Umsetzungsfrage, die selbst bei Misslingen der Harmonisierung unter den Kantonen nicht in die subsidiäre Regelungskompetenz des Bundes nach Art. 62 Art. 4 BV falle.⁸¹ Die parlamentarischen Debatten zeigten in der Folge, dass der Nationalrat eine Präferenz für eine zweite Landessprache als Fremdsprache wollte, während der Ständerat dies als verfassungswidrig ablehnte. Aus intensiven Kommissions- und Plenumsdebatten resultierte schliesslich die heute geltende Kompromissfassung. Sie enthält keine bindende Reihenfolge, sondern einen Förderauftrag.⁸²

Im Jahr 2016 unternahm der Bundesrat einen weiteren Anlauf, um die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften mittels Änderung des Sprachengesetzes zu stärken. In einer Vernehmlassungsvorlage zuhanden der Kantonsregierungen wurden drei Varianten zur Diskussion gestellt. Mit Variante 1 würde Art. 15 Abs. 3 des Sprachengesetzes dahingehend ergänzt, dass der Unterricht in

⁷⁷ Parlamentarische Initiative Levrat Christian, 04.429.

⁷⁸ Bericht WBK II. BBl 2006 9048.

⁷⁹ HÄNNI/EPINEY, BSK, Art. 62, Rn. 45.

⁸⁰ Grosser Rat Thurgau, GRG NR. 12 MO 13 85 vom 13. Februar 2013; Antwort des Regierungsrates vom 6. Mai 2014, S. 3.

⁸¹ EHRENZELLER, Sprachengesetz, S. 3 f.

⁸² Bericht BAK, S. 6.

der zweiten Landessprache spätestens zwei Jahre vor Ende der Primarschule beginnen muss. Variante 2 würde die in Art. 4 der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007 festgelegte Lösung in Art. 15 Abs. 4 des Sprachengesetzes verankern. Danach wäre die erste Fremdsprache spätestens ab dem 3. Schuljahr, die zweite Fremdsprache spätestens ab dem 5. Schuljahr zu unterrichten. Mit Variante 3 würde Art. 15 Abs. 3 des Sprachengesetzes dahingehend ergänzt, dass der Unterricht in der zweiten Landessprache in der Primarschule beginnt und bis Ende der obligatorischen Schulzeit dauert.⁸³

Dies konnte seitens der Kantone abgewendet werden, indem sie sich hinter die nationale Sprachenstrategie vom März 2004 stellten. Der vom Bundesrat beabsichtigte Eingriff in die kantonale Bildungseinheit sei «zum heutigen Zeitpunkt» verfehlt, wie sich der Regierungsrat des Kantons Zürich vernehmen liess. Herausgestrichen wurden in diesem Zusammenhang die bisherigen kantonalen Bemühungen für die Harmonisierung der kantonalen Bildungssysteme. Die gemachten Fortschritte seien deutlich erkennbar.⁸⁴ Der Bundesrat verzichtete in der Folge darauf, eine der genannten Varianten im Sprachengesetz festzuschreiben. Allerdings wurde Art. 15 Abs. 3 SpG präzisiert und präsentiert sich heute in der eingangs dargestellten Fassung, namentlich mit der Vorgabe, dass Schweizer Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit Kompetenzen einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache verfügen. Auf eine Regelung des zeitlichen Startes des Fremdsprachenunterrichts in einer Landessprache wurde jedoch verzichtet.

Dies könnte sich, wie bereits angetönt, ändern. Aktuell sind auf Seiten des Bundes erneut Anstrengungen auszumachen, den Sprachunterricht auf nationaler Stufe einheitlich zu regeln. Der Bundesrat überlegt sich, mit einer Änderung des Art. 15 SpG «die Mehrsprachigkeit in der obligatorischen Schule zu erhalten». Er betont, es sei «eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen [...], für die Erhaltung und Förderung der Landessprachen und für die Stärkung der Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften einzutreten». Dafür sieht er zwei Varianten vor: Entweder die Festschreibung der geltenden HarmoS-Lösung im Sprachengesetz (siehe dazu Ziff. 3.2.3.) oder aber eine Minimalvorgabe mit grösserem Spielraum für die Kantone, sprich einem Unterricht in einer zweiten Landessprache ab der Primarschule bis zum Ende der Sekundarstufe I. Wörtlich schreibt der Bundesrat: «Der Bundesrat lässt die Vernehmlassungsvorlage ausarbeiten, weil es in einzelnen Kantonen Bestrebungen gibt, den Unterricht in einer zweiten Landessprache in der Primarschule aufzuheben. Mit diesem Schritt will der Bundesrat vorbereitet sein für den Fall, dass die im Rahmen des HarmoS-Konkordats beschlossene Harmonisierung des Sprachenunterrichts scheitert und damit ein Eingreifen des Bundes notwendig wird.» Bleiben die Kantone bei der 2004 vereinbarten Sprachenstrategie oder gelingt es ihnen, die Strategie anzupassen, ohne die Landessprachen zu schwächen, erübrigt sich nach Ansicht des Bundesrates eine Änderung des Sprachengesetzes.⁸⁵

5.1.3 Zwischenfazit

Der Sprachenartikel der Bundesverfassung wie auch das geltende Sprachengesetz machen den Kantonen ausschliesslich Vorgaben allgemeiner Natur; sie setzen ihnen aber keine Leitlinien, was den Unterricht einer Landessprache auf Primarschulstufe anbelangt. Die aktuelle politische Situation

⁸³ Kanton Zürich, Regierungsratsbeschluss 951/2016. Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften, Schreiben an das EDI.

⁸⁴ Kanton Zürich, Regierungsratsbeschluss 951/2016. Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften, Schreiben an das EDI.

⁸⁵ Vgl. dazu die Pressemitteilung des Bundesrates vom 19. September 2025 (zu finden auf: https://www.news.admin.ch/de/newsb/CbsqmmLpKhDjQgEILMp_P, Stand 24.11.2025)

spitzt sich jedoch zu: Der Bundesrat hat im September 2025 deutlich gemacht, dass er nach wie vor gewillt ist, das Sprachengesetz zu erweitern, sollten «einzelne Kantone» weiterhin bestrebt sein, den Unterricht in einer zweiten Landessprache auf der Primarstufe aufzuheben. Diese Aussage stellt eine offene Drohung gegenüber den Kantonen dar, die dadurch auch gegenüber ihren eigenen Parlamenten – von denen einige bereits die Abschaffung des betreffenden Unterrichts beschlossen haben – in eine schwierige Lage geraten.

Der Sprachenartikel und das Sprachengesetz sind die eine Seite der Medaille. Auf der anderen Seite stehen jedoch auch die Kompetenzregelungen des Bundes. Es erscheint daher unabdingbar, diese einer genaueren Betrachtung zu unterziehen, auch wenn erneut festzuhalten ist, dass auch eine durch den Bund erlassene kompetenzwidrige gesetzliche Regelung mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht umgestossen werden kann.

5.2 Die Zuständigkeit im Schulwesen nach Art. 62 BV

Das Schulwesen ist eine der vereinzelt aufgeführten Kompetenzen, welche die Bundesverfassung ausdrücklich den Kantonen zuweist.⁸⁶ Obwohl solchen Bestimmungen nur deklaratorische Bedeutung zukommt⁸⁷, ist dennoch festzuhalten, dass damit das Schulwesen vom Verfassungsgeber als wichtige, originäre Zuständigkeit der Kantone angesehen wird.

5.2.1 Grundsatz (Art. 62 Abs. 1 BV)

Art. 62 Abs. 1 BV sieht vor, dass die Kantone für das Schulwesen zuständig sind. Abs. 1 bekräftigt mit anderen Worten die sich bereits aus Art. 3 BV ergebende kantonale Schulhoheit, die sich grundsätzlich auf das gesamte Schulwesen bezieht.⁸⁸ Der Begriff des «Schulwesens» umfasst alle Teilbereiche und Aspekte des schweizerischen Bildungssystems, sprich den Kindergarten, die Volk- und die Mittelschule, jedoch nicht auf das Berufsbildungs- und Hochschulwesen.⁸⁹ Die Kantone sind demnach frei, wie sie ihre Schulen aufbauen, einteilen, organisieren und finanzieren, die Lehrziele definieren und die Lehrinhalte bestimmen.⁹⁰

5.2.2 Einschränkungen der kantonalen Schulhoheit (Art. 62 Abs. 4 BV)

Die kantonale Schulhoheit gilt jedoch nicht unbeschränkt.⁹¹ Nach Art. 62 Abs. 4 BV sind Kantone verpflichtet, wichtige Ziele und Strukturen der obligatorischen Schule zu harmonisieren, namentlich «im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und der Ziele der Bildungsstufen sowie der Anerkennung von Abschlüssen». Obwohl die Kantone seit Jahrzehnten eng zusammenarbeiten, wird die «Artenvielfalt» der kantonalen Schulsysteme vielerorts als problematisch angesehen, was zu verschiedenen Initiativen geführt hat.⁹² Interessant ist die Feststellung, dass es sich dabei nicht um Volksinitiativen, sondern um Standesinitiativen gemäss Art. 160 BV handelte,

⁸⁶ BIAGGINI, BSK, Art. 3, Rn. 28; Tiefenthal, Erziehungsdirektorenkonferenz, Ziff.2.4.

⁸⁷ BIAGGINI, BSK, Art. 3, Rn. 28.

⁸⁸ HÄNNI/EPINEY, BSK, Art. 62, Rn. 11 f.; TIEFENTHAL, Erziehungsdirektorenkonferenz, Ziff.2.4.

⁸⁹ HÄNNI/EPINEY, BSK, Art. 62, Rn. 13.

⁹⁰ EHRENZELLER, St.Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rn. 9.

⁹¹ EHRENZELLER, St.Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rn. 9.

⁹² HÄNNI/EPINEY, BSK, Art. 62, Rn. 39.

welche von den kantonalen Parlamenten, teilweise auch von den kantonalen Regierungen angesprochen werden können.⁹³ Volksinitiativen sind im Bereich der Harmonisierung der Volksschule eher selten.⁹⁴ Nicht nur das: In Kantonen, wo das HarmoS-Konkordat (siehe nachfolgend Ziff. 3.2.3) einer Volksabstimmung unterbreitet wurde, hatte es dieses eher schwer: In sechs Kantonen nahm das Volk das Konkordat an, in sieben lehnte es dieses ab.⁹⁵

Die in Art. 62 BV angestrebte Harmonisierung umfasst jedoch nicht alle Bereiche des Schulwesens, sondern ist auf gewisse Eckwerte beschränkt.⁹⁶ Die 26 Kantone, die «Akteure», können durch Art. 62 Abs. 4 BG nicht «gesamthaft» zu einem bestimmten Ergebnis verpflichtet werden. Eine «Obstruktionspolitik» würde dieser Bestimmung hingegen entgegenlaufen, wobei es jedoch faktisch unmöglich sein wird, einem Kanton einen solchen Verstoss nachzuweisen.⁹⁷ Zudem hat das Bundesgericht betont, dass eine Auslegung des Art. 62 Abs. 4, wonach die Kantone verpflichtet wären, sich einer Mehrheit der Kantone anzuschliessen, «keineswegs zwingend» sei.⁹⁸

Die Kantone haben im Bereich des Schulwesens namentlich über das mittelbar rechtsetzende HarmoS-Konkordat und durch regionale Lehrpläne von sich aus eine weitgehende Harmonisierung auf den Weg gebracht.⁹⁹ Zur Harmonisierungsverpflichtung gehört nach Auffassung der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) auch der Sprachenunterricht.¹⁰⁰ Sie stützt sicher in dieser Beurteilung direkt auf die Bundesverfassung – allerdings lässt sich eine solche Verpflichtung nicht direkt aus Art. 62 Abs. 4 BV ableiten. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Kantone mit der Sprachenstrategie EDK und dem Lehrplan 21 die wesentliche Forderung von Art. 62 Abs. 4 BV, wonach die Ziele der Bildungsstufen zu harmonisieren sind, mehr als erfüllt haben.¹⁰¹

5.2.3 Das HarmoS-Konkordat

Die wichtigsten Punkte der Sprachenstrategie von 2004 flossen in das HarmoS-Konkordat von 2007 ein.¹⁰² Zusammengefasst strebt dieses in Art. 1 die Harmonisierung der obligatorischen Schule an, indem «die Ziele des Unterrichts und die Schulstrukturen» harmonisiert werden, zudem die «Qualität und Durchlässigkeit des Schulsystems durch gemeinsame Steuerungsinstrumente» entwickelt und gesichert werden. Mit Bezug auf den Spracherwerb hält Art. 3 Abs. 2 lit. a als Ziel eine «umfassende Grundbildung in der lokalen Standardsprache (mündliche und schriftliche Sprachbeherrschung) und

⁹³ Die Kantone Basel-Landschaft, Solothurn und Bern forderten in den Jahren 2002 bis 2004 «eine Koordination der kantonalen Bildungssysteme». Der Bund wurde aufgefordert, das Einschulungsalter, die Bildungsstufen, deren Dauer sowie Qualifikationsziele und Abschlüsse einheitlich zu regeln. Vgl. Bericht WBK-N, 5491. Vgl. auch EHRENZELLER, St.Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rn. 47.

⁹⁴ Am 1. Oktober 1969 wurde eine Volksinitiative in Form einer allgemeinen Anregung eingereicht, welche die Harmonisierung des Schuleintrittsalters, des Schuljahresbeginns und der Dauer der obligatorischen Schulpflicht zum Thema hatte. Sie wurde am 25. September 1972 zugunsten des Bildungsartikels abgeschrieben, siehe Bericht des Bundesrates zur Schulkoordination, BBl 1970 II 755 ff., zur nachfolgenden Abschreibung BBl 1972 II 1060.

⁹⁵ Vgl. Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juni: Stand kantonale Beitrittsverfahren.

⁹⁶ HÄNNI/EPINEY, BSK, Art. 62, Rn. 43.

⁹⁷ HÄNNI/EPINEY, BSK, Art. 62, Rn. 43.

⁹⁸ BGE 143 I 361, E. 7.2.

⁹⁹ SCHWEIZER, St.Galler Kommentar zu Art. 3 BV, 26; Hänni/Epiney, BSK, Art. 62, Rn. 45.

¹⁰⁰ EDK, Stellungnahme vom 31. Oktober 2014 zum Sprachenunterricht.

¹⁰¹ Grosser Rat Thurgau, GRG NR. 12 MO 13 85 vom 13. Februar 2013; Antwort des Regierungsrates vom 6. Mai 2014, S. 3.

¹⁰² Vgl. <https://www.edk.ch/de/themen/transversal/sprachen-und-austausch/>,

grundlegende Kompetenzen in einer zweiten Landessprache und mindestens einer weiteren Fremdsprache» fest. Die erste Fremdsprache solle dabei spätestens ab dem 5. Schuljahr, die zweite spätestens ab dem 7. Schuljahr unterrichtet werden.¹⁰³ Voraussetzung ist, dass eine der beiden Sprachen eine Landessprache ist (Art. 4 HarmoS-Konkordat). Die Reihenfolge der unterrichteten Fremdsprache wird dabei regional koordiniert (Art. 4 Abs. 3 HarmoS-Konkordat). Diese Absicht wird auch als sogenanntes «3/5 Modell» bezeichnet - die Schuljahre beinhalten auch den Kindergarten. Die erste Fremdsprache wird damit in der 3. Primarschulklasse unterrichtet, die zweite in der 5. Klasse.¹⁰⁴

Das HarmoS-Konkordat umfasst damit die erstmalige schweizweite Harmonisierung der Dauer und der wichtigsten Ziele der Bildungsstufen sowie deren Übergänge.¹⁰⁵ Es wurde seitens der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) am 14. Juni 2007 verabschiedet. Im April 2009 wurde die notwendige Anzahl von 10 Kantonen für die Inkraftsetzung des Konkordats erreicht. Es trat am 1. August 2009 in Kraft. Stand heute sind 15 Kantone dem Konkordat beigetreten, sieben Kantone (AG, GR, LU, NW, TG, UR und ZG) haben den Beitritt in kantonalen Volksabstimmungen abgelehnt.¹⁰⁶

Zu bemerken ist in diesem Zusammenhang, dass die nationale Sprachenstrategie von der EDK entwickelt wurde, der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren. Die Konferenzen der Kantonsregierungen geraten regelmässig in die Kritik, da sie demokratisch kaum legitimiert sind. Sie setzen sich aus den jeweiligen Vorsitzenden der entsprechenden kantonalen Departemente zusammen. Die Regierungsräte als Einzelpersonen sind wohl demokratisch gewählt, die von ihnen als Gremium gefällten Entscheidungen sind aber demokratisch weder abgestützt noch unterliegen sie einer entsprechenden Kontrolle.¹⁰⁷ Die Delegation umfassender Rechtssetzungskompetenzen muss daher als sehr problematisch angesehen werden, weil dadurch das Legalitätsprinzip und der ordentliche Gesetzgeber – Volk und Parlament – umgangen wird.¹⁰⁸ Gelegentlich wird zudem die Befürchtung geäussert, dass es zu einer schleichenden Zentralisierung und zu einer Aushöhlung des Subsidiaritätsprinzips kommen könne, was die Vorteile des Föderalismus ernsthaft bedrohe. Die Kantone laufen mit anderen Worten Gefahr eines Autonomieverlustes durch hoheitlich tätige, gesamtschweizerische Fachkonferenzen¹⁰⁹, die sich ihre Kompetenzen anmassen, ohne dass diese ihnen tatsächlich zustehen würden. Die fehlende demokratische Legitimation zur Rechtssetzungskompetenz verstösst zudem gegen das Demokratiegebot.¹¹⁰

Die mögliche Abweichung von der Sprachenstrategie der EDK bzw. der damit verbundenen Harmonisierungsbestrebungen waren für den Regierungsrat des Kantons Zürich einer der Hauptgründe, die Abschaffung des Frühfranzösisch im Herbst 2025 abzulehnen. Er befürchtete, dass die Umsetzung des Vorschlags einen Austritt aus dem HarmoS-Konkordat zur Folge haben müsste.¹¹¹

¹⁰³ Vgl. auch HÄNNI/EPINEY, BSK, Art. 62, Rn. 45.

¹⁰⁴ Vgl. z.B. «Massnahmen zur Optimierung des Französischunterrichts an der Primarschule (Modell 3/5)» des Departements für Erziehung und Kultur des Kantons Thurgau vom 15. März 2017.

¹⁰⁵ HÄNNI/EPINEY, BSK, Art. 62, Rn. 42.

¹⁰⁶ vgl. <https://www.edk.ch/de/themen/harmos>, vgl. auch Ehrenzeller, St.Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rn. 50.

¹⁰⁷ TIEFENTHAL, Vielfalt in der Einheit, 169; Tiefenthal, Erziehungsdirektorenkonferenz, Ziff. 4.2.

¹⁰⁸ TIEFENTHAL, Erziehungsdirektorenkonferenz, Ziff.2.3.

¹⁰⁹ TIEFENTHAL, Vielfalt in der Einheit, 169. Dazu mehr in Tiefenthal, Erziehungsdirektorenkonferenz, Ziff. 2.3., 4.2.

¹¹⁰ TIEFENTHAL, Erziehungsdirektorenkonferenz, Ziff.2.3.

¹¹¹ Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 9. April 2025 (KR-Nr. 41/2025). Der Zürcher Kantonsrat entschied in der Folge jedoch anders und entschied, das Frühfranzösisch auf der Primarschulstufe abzuschaffen. Siehe Kantonsrat Zürich, Motion Nr. 41/2025, die am 1. September 2025 mit 108 Ja-Stimmen zu 64 Nein-Stimmen an den Regierungsrat überwiesen wurde.

5.2.4 Bundeszuständigkeiten im Schulwesen (Art. 62 Abs. 4 BV)

Als Ausnahme zur grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone für das Schulwesen sieht Art. 62 Abs. 4 BV vor, dass der Bund die «notwendigen Vorschriften» erlassen könne, wenn auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung des Schulwesens unter anderem «im Bereich [...] der Dauer und der Ziele der Bildungsstufen» erreicht werden könne. Dabei handelt es sich um eine konkurrierende Kompetenz des Bundes. Deren Festschreibung in der Bundesverfassung allein hat indes noch keine Auswirkungen auf vorbestehende kantonale Regelungen. Macht der Bund allerdings von seiner Kompetenz Gebrauch, werden die kantonalen Regelungen hinfällig.¹¹² Interessant ist dabei, dass es sich dem Wortlaut nach um eine «bedingte Bundeskompetenz» handelt. Diese wird als «auf Vorrat» geschaffen angesehen, geradezu als «Drohmittel», und kann dann aufleben, wenn bestimmte verfassungsrechtlich «eher vage formulierte» Voraussetzungen erfüllt sind.¹¹³ Sie ersetzt die mangelnde interkantonale Kooperation, weswegen sie auch «kompensatorische Bundeskompetenz» genannt wird.¹¹⁴

Art. 62 Abs. 4 BV wird daher als Harmonisierungspflicht verstanden, wobei die primäre Verantwortung für das Gelingen bei den Kantonen verbleibt.¹¹⁵ Der Verfassungsgeber geht nach EHRENZELLER davon aus, dass die Kantone dieses Ziel erreichen werden, auch wenn der Wortlaut anders verstanden werden könne. Ist dies dennoch nicht der Fall, wird der Bund ermächtigt, die notwendigen Vorschriften zu erlassen.¹¹⁶ Das gesetzgeberische Handeln ist aber in verschiedener Hinsicht beschränkt: Er ist zum einen an das Harmonisierungsziel und das Steuerungskonzept der Verfassung gebunden. Zudem darf der Bund nur die «notwendigen Vorschriften erlassen», womit Bezug auf die Verhältnismässigkeit genommen wird. Wesentlich ist damit auch die Beurteilung der Notwendigkeit der bundesrechtlichen Regelung.¹¹⁷ In dieser Beurteilung kommt dem Parlament jedoch umfassendes politisches Ermessen zu.¹¹⁸ Den Kantonen kommt weder ein Vetorecht noch ein Rechtsmittel zu, mit Ausnahme des in Art. 141 BV verankerten Standesreferendums, das eine Volksabstimmung zur Folge hätte.¹¹⁹

Mit Bezug auf die Sprachregelung wird Art. 62 Abs. 4 BV so verstanden, dass der Bund im Falle eines Misslingens der Harmonisierung gestützt auf Art. 70 Abs. 3 BV, dem bereits erwähnten Sprachenartikel, die Kompetenz hätte, die sprachlichen Ziele festzulegen, die bezüglich der zweiten Landessprache in den einzelnen Bildungsstufen zu erreichen sind. Dazu ist jedoch eine Einschränkung anzubringen: Der Beginn des Fremdsprachenunterrichts fällt nach Ansicht der Lehre nicht in den Kompetenzbereich des Bundes, da es sich um eine reine Umsetzungsfrage handle.¹²⁰ Der Bund könnte jedoch gestützt auf Art. 62 Abs. 4 i.V.m. Art. 70 BV festlegen, welche sprachlichen Ziele in

¹¹² BIAGGINI, BSK, Art. 3, Rn. 48, HÄNNI/EPINEY, BSK, Art. 62, Rn. 47.

¹¹³ BIAGGINI, BSK, Art. 3, Rn. 69; HÄNNI/EPINEY, BSK, Art. 62, Rn. 45; EHRENZELLER, St.Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rn. 58.

¹¹⁴ SCHWEIZER, St.Galler Kommentar zu Art. 3 BV, 26.

¹¹⁵ EHRENZELLER, St.Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rn. 57 f.

¹¹⁶ EHRENZELLER, St.Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rn. 59.

¹¹⁷ HÄNNI/EPINEY, BSK, Art. 62, Rn. 48.

¹¹⁸ EHRENZELLER, St.Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rn. 63.

¹¹⁹ HÄNNI/EPINEY, BSK, Art. 62, Rn. 47a.

¹²⁰ HÄNNI/EPINEY, BSK, Art. 62, Rn. 45; EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rn. 71.

Bezug auf eine zweite Landessprache erreicht werden müssen.¹²¹ Den Kantonen verbliebe mit andern Worten der Entscheid, mit welchem Ressourceneinsatz ab welcher Stufe diese Ziele erreicht werden können.

Obwohl den Kantonen ein bedeutender Gestaltungsspielraum zukommt, liegt die letztliche Entscheidung über Misslingen der kantonalen Harmonisierungsbemühungen in freier Würdigung der Sachlage beim Bundesrat und der Bundesversammlung. Die Bundesverfassung kennt zwei Instrumente, mit welchen eine Harmonisierung erzwungen werden kann: Einerseits über die Allgemeinverbindlicherklärung von bestehenden interkantonalen Verträgen, andererseits über die bereits existierende bedingte, subsidiäre Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich des Schulwesens.¹²² Die in Art. 62 Abs. 4 BV vorgesehene Möglichkeit, bei Scheitern des Koordinationswegs die «notwendigen Vorschriften» zu erlassen, darf nach Ansicht des Bundesrates jedoch nicht zu einer Umgehung von Art. 48a BV führen. Art 62 Abs. 4 BV komme nur dann zur Anwendung, wenn der Weg über Art. 48a Abs. 1 lit. b BV nicht zum Ziel führe.¹²³ Von beiden Instrumenten hat der Bund bis anhin keinen Gebrauch gemacht.¹²⁴

Diese Bundeskompetenz besteht also bislang nur theoretisch, wohl weil die föderalistische Tradition freiwillige Kooperationen bevorzugt. Es gehört zu den Essentialen des Bundesstaates, dass die Gliedstaaten an Entscheidungen des Bundes mitwirken. Es wird in diesem Zusammenhang auch von der «Teilung der Souveränität» gesprochen. Infolgedessen müssen die Mitwirkungsrechte so ausgestaltet sein, dass sie die Willensbildung im Bund wirksam und konstruktiv beeinflussen können.¹²⁵ Zu denken ist in diesem Zusammenhang insbesondere an das Instrument der Vernehmlassung.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass das Bundesgericht eine Volksinitiative im Kanton Graubünden, welche auf Primarschulstufe nur eine Fremdsprache für obligatorisch erklären wollte, als mit übergeordnetem Recht vereinbar beurteilt hat.¹²⁶ Die Initiative verstosse weder gegen das Rechtsgleichheitsgebot, noch gegen das HarmoS-Konkordat (dem der Kanton Graubünden gar nicht beigetreten ist) noch gegen Art. 15 Abs. 3 des Sprachengesetzes.¹²⁷ Alternative kantonale Regelungen sind also weiterhin zulässig – solange der Bund keinen Gebrauch macht von seiner Kompetenz gemäss Art. 62 Abs. 4 BV. Dies darf er allerdings erst dann, sofern und soweit die Kantone die Harmonisierung nicht oder nicht vollständig zustande gebracht haben¹²⁸, allerdings auch nicht unbeschränkt: EHRENZELLER weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass «anders geartete Vorstellungen in Bezug auf eine getroffene Lösung keine Gründe für eine Bundesregelung sein können».

¹²¹ EHRENZELLER, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rn. 71.

¹²² SCHWEIZER, St. Galler Kommentar zu Art. 3 BV, 26. Vgl. auch Stellungnahme BR Bildungsrahmenartikel, BBI 2005 5550.

¹²³ Stellungnahme BR Bildungsrahmenartikel, BBI 2005 5550. Vgl. auch HÄNNI/EPINEY, BSK, Art. 62, Rn. 49.

¹²⁴ BGE 143 I 361, E. 7.2.

¹²⁵ SALADIN, Bund und Kantone, 508 f.

¹²⁶ Der Text der Volksinitiative lautete folgendermassen: "Das Gesetz für die Volksschulen des Kantons Graubünden ist so abzuändern und auszugestalten, dass in der Primarschule für den Fremdsprachenunterricht im ganzen Kanton folgende Regel gilt: In der Primarschule ist nur eine Fremdsprache obligatorisch, je nach Sprachregion ist dies Deutsch oder Englisch." Vgl. BGE 143 I 361, 363.

¹²⁷ BGE 143 I 361. Vgl. auch HÄNNI/EPINEY, BSK, Art. 62, Rn. 46.

¹²⁸ HÄNNI/EPINEY, BSK, Art. 62, Rn. 47-

Solche Pläne würden erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken wecken. Ausserdem sei zu bedenken, dass das Harmonisierungsziel gemäss Abs. 4 auch dann erfüllt wäre, wenn keine einheitliche Lösung zustande gekommen sei oder nicht diejenige, welche dem Bund vorschwebe.¹²⁹

5.3 Zwischenfazit

Im Sinne eines Zwischenfazits ist festzuhalten, dass dem Prinzip der Subsidiarität im schweizerischen Staatsaufbau eine zentrale Bedeutung zukommt. Der Bund muss sich aus staats- und verfassungsrechtlichen Gründen zurückhalten; er darf nur dort tätig zu werden, wo eine kantonale oder interkantonale Lösung nicht ausreicht und ein zwingendes Bedürfnis nach einer gesamtschweizerischen Regelung besteht. Dieses Prinzip der Zurückhaltung hat insbesondere im Bildungswesen Gewicht, auch wenn es in einzelnen Teilbereichen durch spezifische verfassungsrechtliche Koordinations- und Harmonisierungspflichten relativiert oder gar aufgeweicht wird. Die Regelung des Fremdsprachenunterrichts fällt somit grundsätzlich klar in die Schulhoheit der Kantone.¹³⁰

Nach Art. 62 Abs. 4 BV sind die Kantone jedoch gehalten, das Schulwesen in bestimmten Bereichen zu harmonisieren. Dieser Verpflichtung sind sie namentlich durch den Beitritt zum HarmoS-Konkordat und die Ausarbeitung regionaler Lehrpläne nachgekommen. Scheitern die kantonalen Koordinationsbemühungen, ist der Bund gemäss Art. 62 Abs. 4 Satz 2 BV ermächtigt, die «notwendigen Vorschriften» zu erlassen. Die Hervorhebung der «Notwendigkeit» stellt dabei einen unmittelbaren Bezug zur verfassungsrechtlichen Grundregel der Verhältnismässigkeit her, welche auch für die Kompetenzwahrnehmung des Bundes leitend ist. Gleichzeitig ist die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf die in Art. 62 Abs. 4 BV genannten Eckwerte beschränkt.¹³¹

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist festzuhalten, dass es sich bei der Festlegung der Reihenfolge des Fremdsprachenunterrichts – und damit auch des Zeitpunkts – um eine Umsetzungsfrage handelt, die selbst dann nicht in die Kompetenz des Bundes nach Art. 62 Abs. 4 BV fällt, wenn eine Harmonisierung unter den Kantonen misslingt. Der Bund könnte einzig festlegen, welche sprachlichen Bildungsziele auf welcher Bildungsstufe in Bezug auf die zweite Landessprache zu erreichen wären.¹³² EHRENZELLER sieht hier den Grundsatzentscheid, dass eine zweite Landessprache als Fremdsprache in der obligatorischen Schule unterrichtet und ein bestimmtes Kompetenzniveau erreicht werden muss, als legitim an.¹³³ Dies bedeutet aber gleichzeitig, dass der Entscheid über Zeitpunkt und Reihenfolge grundsätzlich in die Kompetenz der Kantone fällt – und der Bund aus verfassungsrechtlichen Gründen daran auch dann nichts ändern kann, wenn eine Harmonisierung unter den Kantonen nicht zustande kommt.

Nichtsdestotrotz sieht sich der Bund zum gegenwärtigen Zeitpunkt veranlasst, exakt eine solche Regelung in Erwägung zu ziehen. Er beabsichtigt, den Kantonen vorzuschreiben, eine zweite Landessprache bereits auf der Primarstufe zu unterrichten, obwohl ihm nach den erwähnten parlamentarischen Debatten und der zur Verfügung stehenden Literatur bewusst sein dürfte, dass es hierfür an einer Verfassungsgrundlage fehlt.

¹²⁹ EHRENZELLER, St.Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rn. 70; siehe auch Ehrenzeller, Sprachengesetz, S. 4 ff.

¹³⁰ EHRENZELLER, Sprachengesetz, S. 3.

¹³¹ EHRENZELLER, Sprachengesetz, S. 3.

¹³² EHRENZELLER, Sprachengesetz, S. 5.

¹³³ EHRENZELLER, Sprachengesetz, S. 5.

6 Studien und Kompetenzanalysen zum Sprachunterricht

Der Lern- und Prüfungserfolg eines Schulfachs - aus pädagogischer Sicht ein entscheidendes Kriterium - ist auch für die Beurteilung einer geplanten politischen Massnahme von hoher Bedeutung. Gerade im sprachlichen Bereich sollten die Kinder nach und nach in der Lage sein, das Gelernte in praktischen Kontexten anzuwenden und auch auf andere Lebensbereiche zu übertragen. Dieser Überprüfung darf sich auch der Französisch-Unterricht nicht verwehren. Zwar wird im Fremdsprachenunterricht offenbar nicht mehr eine perfekte Sprachkompetenz angestrebt – vielmehr scheint es mittlerweile mehr um eine sogenannten «multifunktionale Mehrsprachigkeit» zu gehen.¹³⁴ Gerade im Primarschulbereich sind jedoch die schulischen Ressourcen knapp. Die Frage des «nationalen Zusammenhalts» darf also nicht allein entscheidend sein, wesentlich sind auch die weiteren Anforderungen an eine staatliche Massnahme, insbesondere das Kriterium der Verhältnismässigkeit, wie in Ziff. 4.2.2 dargelegt. Denn eine Massnahme, die zur Zielerreichung nicht geeignet ist, kann per se nicht im öffentlichen Interesse liegen.¹³⁵ Voraussetzung muss daher sein, dass aus dem Unterricht auch ein gewisser Nutzen gezogen werden können muss, andernfalls zu Recht die Forderung in den Raum gestellt werden kann, die Verlagerung der Ressourcen auf Fächer mit einem besseren Kosten-Nutzen-Verhältnis zu fokussieren. Grundlage für diese Beurteilung sind zum einen die in den Kantonen in regelmässigen Abständen durchgeführten Untersuchungen zur Überprüfung der Grundkompetenzen in vorgängig definierten Fächern. Im Bereich der Sprachen kann ferner auf diverse Studien zurückgegriffen werden, welche den Lernerfolg von jüngeren im Vergleich zu älteren Schülern messen.

6.1 Grundsätzlicher Erfolg des frühen Fremdsprachenunterrichts

Ein wichtiger Aspekt im Zusammenhang mit dem Unterricht einer Fremdsprache auf Primarschulniveau ist der Erfolg gemessen am investierten Aufwand. Die EDK liess sich in ihrem Entscheid, den Fremdsprachenunterricht bereits in der dritten Primarschulklasse einzuführen, massgeblich von der Überzeugung beeinflussen, dass das Erlernen einer zweiten Sprache in jungen Jahren zwangsläufig eher zum erfolgreichen Erwerb dieser Sprache führe.¹³⁶ Die Schweiz ist jedoch nicht das einzige Land, das in diese Richtung gegangen ist. Angetrieben vom Glauben, dass beim Fremdsprachenunterricht «je früher, desto besser» gilt, haben Schulen auf der ganzen Welt damit begonnen, immer jüngeren Schülern zumeist Englisch beizubringen.¹³⁷

Diese Annahme scheint sich jedoch nicht zu bestätigen. Bereits den 1970er-Jahren zeigten eine Vielzahl von Studien auf, dass ältere Lernende dank besser entwickelten kognitiven Fähigkeiten bevorteilt sind.¹³⁸ Heute scheint unter Studienautoren mit Bezug auf den Fremdsprachenunterricht weitgehende Einigkeit darüber zu bestehen, dass ein früher Beginn des Fremdsprachenunterrichts

¹³⁴ GROSSENBACHER/VÖGELI-MANTOVANI, Sprachenpolitik und Bildungsstrategien, 11.

¹³⁵ EPINEY, BSK, Art. 5, Rn. 67.

¹³⁶ Beschluss der Plenarversammlung EDK vom 25. März 2004: Sprachenunterricht in der obligatorischen Schule, Ziff. 3.4.

¹³⁷ LANG, Acquisiton and Teaching, 43 f.

¹³⁸ KALBERER, Blog vom 23. Mai 2023, vgl. <https://condorcet.ch/2023/05/frueher-fremdsprachenunterricht-wissenschaftliche-erkenntnisse-zum-thema/>.

«nicht durchweg» zu besseren Sprachkenntnissen führt¹³⁹, es vielmehr sogar nicht einmal Belege dafür gebe, dass ein früher Beginn des Fremdsprachenunterrichts zu höheren Sprachkenntnissen am Ende der Pflichtschulzeit führe.¹⁴⁰ So konnte etwa festgestellt werden, dass nach nur sechs Monaten in der Sekundarschule ein fünfjähriger (!) Unterschied in der Unterrichtszeit «keinen signifikanten Einfluss auf die Lernergebnisse in Bezug auf das englische Artikelsystem» hatte¹⁴¹, Fremdsprachenunterricht in der Grundschule sogar keine nachhaltig positiven Auswirkungen hatte.¹⁴² Dies mussten sogar Studienautoren eingestehen, die sich als «überzeugte Befürworter» eines frühen Beginns des Fremdsprachenunterrichts bezeichneten.¹⁴³ Wie NIKOLOV im Jahr 2009 aufzeigte, würden die Korrelationen schwache Zusammenhänge zwischen der Dauer des Sprachunterrichts und den Leistungen der Schüler belegen.¹⁴⁴ Und weiter: «Diese Ergebnisse scheinen die Effizienz von Frühförderungsprogrammen in Frage zu stellen.»¹⁴⁵ Vermutet wird daher, dass junge Lernende angesichts des begrenzten Inputs in einer schulischen Umgebung einen viel längeren Zeitraum benötigen würden, um ältere Lernende zu übertreffen.¹⁴⁶

Vielmehr noch: Spätstarter übertrafen Frühstarter nach gleicher Unterrichtszeit in allen Bereichen der Leistungstest. Bei gleicher Unterrichtszeit lernten ältere Schüler mehr und schneller. Noch bemerkenswerter: Die Spätstarter erreichten im Wesentlichen das gleiche Niveau wie die Schüler mit zwei oder vier Jahren Englischunterricht in der Grundschule.¹⁴⁷

Selbst GEORGE LÜDI, ein bedeutender Schweizer Romanistiker und Linguistiker¹⁴⁸, der sich seinerzeit für das Frühsprachenkonzept engagiert hatte¹⁴⁹, musste eingestehen, dass der derzeitige Unterricht «nicht optimal» sei. Kinder würden entgegen der landläufigen Meinung nicht besser lernen, wenn sie sehr jung sind. Schüler der Sekundarstufe würden Grammatik, Wortschatz und Syntax besser verstehen.¹⁵⁰ Die Wirksamkeit des Sprachenunterrichts sei «nicht optimal».¹⁵¹

Auch eine Studie von SIMONE PFENNINGER und DAVID SINGLETON kam zum ernüchternden Schluss, dass keine tatsächlichen empirischen Belege für langfristige Vorteile, die sich unter solchen Bedingungen ergeben, vorliegen würden.¹⁵² Eine zusammenfassende Studie von A. LAMBELET und R. BERTHELE aus dem Jahr 2014 zum Stand der Forschung mit Bezug auf das Alter und das schulische

¹³⁹ BERTHELE, Policy recommendations, 6.

¹⁴⁰ PFENNINGER/SINGLETON, Beyond Age Effects, 56.

¹⁴¹ PFENNINGER/SINGLETON, Beyond Age Effects, 167.

¹⁴² Vielmehr wiesen Spätanfänger im vierten Jahr ihres Englischunterrichts sogar eine ähnliche Gesamtkompetenz auf wie Schüler, die seit 10 Jahren Englisch lernen. Vgl. dazu OLLER/NAGATO, Long-Term Effect, 18.

¹⁴³ Le Temps, 23.6.2014. Interview mit GEORGE LÜDI.

¹⁴⁴ NIKOLOV, Early Learning, 98. Ebenso auch Munoz, Input and long-term effects, 122. Siehe dazu auch Munoz, Age and the Rate of Foreign Language Learning, 9.

¹⁴⁵ NIKOLOV, Early Learning, 99.

¹⁴⁶ MUNOZ /SINGLETON, in: Language Teaching 44/01, Age-related research, 18.

¹⁴⁷ KALBERER, 61.

¹⁴⁸ Vgl. https://de.wikipedia.org/wiki/Georges_Lüdi.

¹⁴⁹ Vgl. z.B. LÜDI, Das Gesamtsprachenkonzept von 1998, *Babylonia* thema 3/2018, S. 14-20.

¹⁵⁰ Le Temps, 23.6.2014. Interview mit GEORGE LÜDI.

¹⁵¹ LÜDI, Gesamtsprachenkonzept, 15.

¹⁵² PFENNINGER/SINGLETON, Beyond Age Effects, 211.

Fremdsprachenlernen kam zu folgendem Fazit: «Im schulischen Kontext zeigt sich derselbe Startvorteil für ältere Lernende. Sie lernen schneller als die jüngeren. Ein Ein- und Überholen wird in den momentan verfügbaren Studien nicht nachgewiesen.»¹⁵³

Entsprechend überrascht auch nicht die Feststellung, dass es effizienter sein könne, mit dem Unterricht einer Zweit- oder Fremdsprache erst später zu beginnen.¹⁵⁴ Zweisprachen- oder Fremdsprachenprogramm, die mit sehr jungen Lernenden beginnen, aber nur minimalen Kontakt zur Sprache bieten, führen nicht zu grossen Fortschritten.¹⁵⁵ Vielmehr zeigen Untersuchungen, dass insbesondere eine gute Grundlage in der Muttersprache eines Kindes, einschliesslich der Entwicklung der Lese- und Schreibfähigkeit, eine solide Basis darstelle. Es könne daher effizienter sein, erst später mit dem Unterricht einer Zweitsprache zu beginnen.¹⁵⁶ Oder anders ausgedrückt: Häufigere Unterrichtsstunden gegen Ende der Schulpflicht sind wertvoller als ein eher seltenes Angebot zu Beginn.¹⁵⁷ «Früh» ist nicht gleichbedeutend mit «besser».¹⁵⁸

6.2 Erreichen der Grundkompetenzen im Fremdsprachenfach Französisch

Interessant ist jedoch nicht nur, inwiefern das Alter einen Einfluss auf den Lernerfolg einer Fremdsprache hat, sondern ob die betroffenen Schülerinnen und Schüler allgemein die erforderlichen Grundkompetenzen¹⁵⁹ im Fach Frühfranzösisch erreichen. Eine landesweite Studie aus dem Jahr 2023 im Auftrag der Kantone (ÜGK¹⁶⁰) zeigte jüngst auf, dass beim Fremdsprachenfach Französisch die Grundkompetenzen im Hörverstehen nur beim Schultyp Gymnasium von den meisten Schülerinnen und Schülern erreicht werden. Beim Schultyp mit erweiterten Anforderungen und im Schultyp mit Grundanforderungen sind es in einigen Kantonen weniger als die Hälfte.¹⁶¹ Noch schlechter sind die Resultate beim Leseverstehen: Hier erreichen in fast allen Kantonen weniger als die Hälfte aller Schülerinnen und Schüler die Grundkompetenzen. Im Schultyp mit Grundanforderungen liegen die Anteile sogar unter einem Viertel.¹⁶² Beispielhaft seien drei grössere Kantone erwähnt: Im Kanton Aargau erreichen nur 11% (Hörverstehen) resp. 7% (Leseverstehen) aller Schülerinnen und Schüler

¹⁵³ LAMBELET/BERTHELE, Alter und schulisches Fremdsprachenlernen, 56. LANG spricht sogar von einer offensichtlichen «deutlichen Überlegenheit der Spätstarter in Bezug auf Lese- und Schreibfähigkeiten», vgl. LANG, Acquisition and Teaching, 87. Vgl. dazu auch MUNOZ, Age and the Rate of Foreign Language Learning, 28.

¹⁵⁴ LIGHTBOWN/SPADA, 74.

¹⁵⁵ LIGHTBOWN/SPADA, 74. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass eine Studie von MUNOZ CARMEN selbst keinen Beleg dafür entdecken konnte, dass selbst jüngere Anfänger mit mehr Unterrichtszeit einen wesentlichen Vorteil in Bezug auf langfristige Sprachkenntnisse aufwiesen. Vgl. Munoz, Symmetries and Asymmetries, 9. Die gleiche Autorin führt aus, dass eine Unterrichtszeit von drei Stunden oder weniger unzureichend sei, damit Kinder implizite Lernmechanismen nutzen könnten. Jüngere Lernende hätten nicht genügend Kontakt, um von den angeblichen Vorteilen des impliziten Lernens zu profitieren. Vgl. MUNOZ, Age and the Rate of Foreign Language Learning, 33.

¹⁵⁶ LIGHTBOWN/SPADA, How Languages are learned, 186. Vgl. auch LIGHTBOWN, Second language acquisition, 449.

¹⁵⁷ KALBERER, Rate of L2 Acquisition and the Influence of Instruction Time on Achievement, 61.

¹⁵⁸ MUNOZ, Age and the Rate of Foreign Language Learning, 179.

¹⁵⁹ Die Grundkompetenzen in den entsprechenden Fächern werden von der EDK festgelegt. Folgendem Dokument können die entsprechenden Zielvorgaben entnommen werden: EDK, Grundkompetenzen für die Fremdsprachen, Nationale Bildungsstandards, frei gegeben von der EDK-Plenarversammlung am 16. Juni 2011.

¹⁶⁰ Nationaler Bericht zur Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen 2023, Sprachen im 11. Schuljahr: ein Beitrag zum Schweizer Bildungsmonitoring.

¹⁶¹ Nationaler Bericht zur Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen 2023, Sprachen im 11. Schuljahr: ein Beitrag zum Schweizer Bildungsmonitoring, S. 42.

¹⁶² Nationaler Bericht zur Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen 2023, Sprachen im 11. Schuljahr: ein Beitrag zum Schweizer Bildungsmonitoring, S. 44.

im Schultyp mit Grundanforderungen die Grundkompetenzen. Auf der Schulstufe mit erweiterten Anforderungen sind es 41% (Hörverstehen) resp. 33% (Leseverstehen), im progymnasialen Unterricht 81% (Hörverstehen) resp. 79% (Leseverstehen). Im Kanton St.Gallen liegen die Werte aufgeschlüsselt nach Schultyp bei 23%, 61% und 100% (Hörverstehen) und 20%, 55% und 99% (Leseverstehen), im Kanton Zürich bei 21%, 61% und 98% (Hörverstehen) und 14%, 51% und 98% (Leseverstehen).¹⁶³ Durchschnittlich erreichen fast die Hälfte aller Schülerinnen und Schüler am Ende der Sekundarstufe die Grundkompetenzen im Leseverstehen Französisch (Hörverstehen 58%) nicht, wobei die Variation zwischen den Kantonen 41 bis 66% (Hörverstehen 39 bis 77%) beträgt.¹⁶⁴

Diese Entwicklung ist indes nicht neu. Eine Studie der Universität und pädagogischen Hochschule aus dem Jahr 2016 zur Zentralschweiz zeigte bereits im Jahr 2016 auf, dass bei zwei Fremdsprachen an der Primarschule zwei Drittel bis die Hälfte der Schüler/-innen die Französisch-Lernziele Ende der 6. Klasse verfehlten.¹⁶⁵

Bemerkenswert ist dabei der Vergleich mit dem Fremdsprachenunterricht Englisch (ÜGK 2023): In Kantonen, in welchen die Fremdsprache Englisch unterrichtet wird, erreichen im Leseverstehen insgesamt 75% und im Hörverstehen 85% der Schülerinnen und Schüler die Grundkompetenzen.¹⁶⁶

6.3 Gesellschaftspolitische Entwicklungen

Die Schweiz hat in den letzten Jahren eine erhebliche Zuwanderung erfahren. Seit dem Jahr 2000 wuchs die ständige Wohnbevölkerung um rund zwei Millionen Menschen. Laut Bundesamt für Statistik sind 80% der Bevölkerung mit Migrationshintergrund im Ausland geboren und gehören somit zur ersten Generation.¹⁶⁷ Ende des Jahres 2025 zählte die Schweiz neben einer knappen Million schweizerische Kinder 375'000 ausländische Kinder. Dies stellt auch die Schulen vor Herausforderungen: Zwar bedeutet dies nicht, dass diese Kinder ohne Kenntnisse einer Landessprache eingeschult werden, doch dürfte ein Grossteil von Ihnen im elterlichen Haushalt eine weitere Sprache sprechen. Auch im Parlament des Kantons Zürich wurde auf diesen Umstand hingewiesen: In den vergangenen Jahren sei die Schweiz um rund zwei Millionen Einwohner gewachsen. Jedes fünfte Kind in der Schweiz spreche zu Hause kein Deutsch.¹⁶⁸ Dies bedeute mit anderen Worten, dass die historisch viersprachige Schweiz aufgrund zahlreicher Migrationsbewegungen, aber auch wegen des verbreiteten privaten Tourismus, heute in Wirklichkeit vielsprachig geworden ist.¹⁶⁹

¹⁶³ Nationaler Bericht zur Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen 2023, Sprachen im 11. Schuljahr: ein Beitrag zum Schweizer Bildungsmonitoring, S. 42 und 44.

¹⁶⁴ ÜGK in Kürze, Executive Summary des nationalen Erstberichts zur Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen, ÜGK (2023), S. 6.

¹⁶⁵ PEYER/ANDEXLINGER/KOFLER/LENZ, Projekt Fremdsprachenevaluation, 52.

¹⁶⁶ ÜGK in Kürze, Executive Summary des nationalen Erstberichts zur Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen, ÜGK (2023), S. 7.

¹⁶⁷ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration.gnpdetail.2025-0401.html> (Stand: November 2025).

¹⁶⁸ Teilprotokoll – Kantonsrat, 118. KR-Sitzung vom 1. September 2025, Votum JUNKER URSULA.

¹⁶⁹ EDK, Welche Sprachen sollen die Schülerinnen und Schüler der Schweiz während der obligatorischen Schulzeit lernen?, Bericht einer von der Kommission für allgemeine Bildung eingesetzten Expertengruppe «Gesamtsprachenkonzept», Bern, 15. Juli 1998, S. 4.

Dies dürfte auch ein Grund dafür sein, dass das Departement für Erziehung und Kultur des Kantons Thurgau schon im Jahr 2017 feststellte, dass rund 20-25% der Kinder als überfordert mit dem Französisch-Unterricht einzustufen seien.¹⁷⁰ Diese Befund wird auch von Studienautoren bestätigt: LAMBELET/BERTHELE führten aus, dass in der Kategorie der mit Fremdsprachen überforderten Kinder oft zwei Kategorien von Schülerinnen und Schülern zugeordnet werden können: Zum einen solche, die generell Lernschwierigkeiten aufweisen, zum anderen aber auch solche mit Migrationshintergrund.¹⁷¹ Auf diesen Umstand wiesen auch die Bildungsforscher von ÜGK 2023 hin: Die soziale Herkunft und die zu Hause gesprochene Sprache hätten einen grossen Einfluss auf den Grad des Erreichens der Grundkompetenzen, besonders beim Lesen und Orthografie: Schüler, die zu Hause mindestens eine andere Sprache sprechen, würden die Grundkompetenzen im Fach Französisch deutlich weniger oft erreichen.¹⁷² Mit Blick auf den Migrationshintergrund der Schülerinnen und Schüler würden bei einer «statistischen Kontrolle des Geschlechts, der sozialen Herkunft und der zu Hause gesprochenen Sprache die grössten – und auch statistisch signifikanten – Unterschiede» unter anderem in der Fremdsprache auftreten, wobei vor allem Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund der ersten Generation im Vergleich zu solchen ohne Migrationshintergrund die Grundkompetenzen weniger oft erreichen würden.¹⁷³

Dies bestätigen auch andere Studien: Wie LAMBELET/BERTHELE 2014 aufzeigten, sind neben dem Altersfaktor auch andere Umstände wie der Migrationskontext entscheidend.¹⁷⁴ Die Autoren weisen darauf hin, dass bestimmte Studien schlechtere Ergebnisse in der unterrichteten Fremdsprache für diese Schülerkategorie ermitteln als für Schüler, welche in ihrer Erstsprache eingeschult wurden.¹⁷⁵

6.4 Zwischenfazit

Mehrere zentrale Erkenntnisse lassen sich in diesem Kontext festhalten: Zunächst fehlen empirische Befunde, die einen Vorteil des frühen Fremdspracherwerbs im Vergleich zu einem leicht verzögerten Beginn belegen würden; entsprechende Studien zeigen vielmehr, dass schulisches Fremdsprachenlernen mit begrenztem Wochenstundenumfang bei jungen Lernenden keinen signifikanten Nutzen generiert.¹⁷⁶ Zweitens bleiben die Lernerfolge insgesamt bescheiden, wie die Ergebnisse der ÜGK eindeutig belegen. Drittens fallen die Lernerfolge bei Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund – einer zunehmend relevanten Gruppe – noch geringer aus.

Es ist daher fraglich, ob der finanzielle und pädagogische Aufwand, welcher eine Weiterführung des Unterrichts im Fach Frühfranzösisch bedeuten würde, tatsächlich durch einen angemessenen Erfolg gerechtfertigt ist. Im Kantonsrat des Kantons Zürich war in diesem Zusammenhang die Rede von einem «teuren Bildungsprojekt, dessen Wirkungen hinter den Erwartungen zurückbleibt». Der frühe

¹⁷⁰ «Massnahmen zur Optimierung des Französischunterrichts an der Primarschule (Modell 3/5)» des Departements für Erziehung und Kultur des Kantons Thurgaus vom 15. März 2017.

¹⁷¹ LAMBELET/BERTHELE, *Alter und schulisches Fremdsprachenlernen*, 54.

¹⁷² <https://www.20min.ch/story/bildungsforscher-empoert-einige-franz-lehrer-haben-klar-ungenuegende-sprachkenntnisse-103350359>

¹⁷³ ÜGK in Kürze, Executive Summary des nationalen Erstberichts zur Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen, ÜGL (2023), S. 9.

¹⁷⁴ LAMBELET/BERTHELE, *Alter und schulisches Fremdsprachenlernen*, 2.

¹⁷⁵ LAMBELET/BERTHELE, *Alter und schulisches Fremdsprachenlernen*, 53.

¹⁷⁶ KALBERER Urs, Blog vom 23. Mai 2023, vgl. <https://condorcet.ch/2023/05/frueher-fremdsprachenunterricht-wissenschaftliche-erkenntnisse-zum-thema/>.

Einstieg in die zweite Landessprache belastete die Kinder zusätzlich – ohne nachhaltigen Lernerfolg.¹⁷⁷ Diese Einschätzung kann nach Konsultation der erwähnten Studien und Kompetenzanalysen mit Sicherheit nicht unbesehen von der Hand gewiesen werden. Vielmehr ist daher die Forderung in den Raum zu stellen, dass die Beherrschung der an der Primarschule gesprochenen Landessprache als primäres und konsequentes Lernziel etabliert wird – Fremdsprachen sind auf die höheren Bildungsstufen zu verschieben.

¹⁷⁷ Teilprotokoll – Kantonsrat, 118. KR-Sitzung vom 1. September 2025, Votum WYDLER KATHRIN.

7 Fazit

Der Bund verfügt zwar über die verfassungsrechtliche Möglichkeit, den früh einsetzenden Französischunterricht auf Primarstufe gesamtschweizerisch zu regeln, eine solche Intervention erweist sich im Lichte des Verhältnismässigkeitsprinzips und der empirischen Befunde zum Lernerfolg jedoch als nicht angezeigt. Wie EHRENZELLER festhält, können «anders geartete Vorstellung in Bezug auf eine getroffene Lösung keine Gründe für eine Bundesregelung sein». Solche Pläne würden erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken wecken. Ausserdem sei zu bedenken, dass das Harmonisierungsziel gemäss Abs. 4 auch dann erfüllt wäre, wenn keine einheitliche Lösung zustande gekommen sei oder nicht diejenige, welche dem Bund vorschwebt.¹⁷⁸ Zu Recht verlangen daher derzeit weder der Sprachenartikel noch das Sprachengesetz explizit Frühfranzösisch auf Primarstufe; sie statuieren vielmehr in allgemeiner Weise das Ziel, die Viersprachigkeit als Wesensmerkmal der Schweiz zu stärken, den inneren Zusammenhalt zu festigen und die individuelle wie institutionelle Mehrsprachigkeit in den Landessprachen zu fördern.

Vor diesem Hintergrund ist zunächst festzuhalten, dass die Bundesverfassung die Zuständigkeit für das Schulwesen primär den Kantonen zuweist und den Bund lediglich subsidiär ermächtigt, bei unzureichender Harmonisierung «notwendige Vorschriften» zu erlassen, namentlich gestützt auf Art. 62 Abs. 4 BV und dessen Konkretisierung im HarmoS-Konkordat. Der Begriff der «Notwendigkeit» ist dabei im Lichte des allgemeinen verfassungsrechtlichen Verhältnismässigkeitsgebots zu verstehen, wonach jeder Eingriff in die kantonale Autonomie eines legitimen öffentlichen Interesses bedarf, geeignet und erforderlich sein sowie in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Zweck stehen muss.

Gerade diese Verhältnismässigkeit erscheint mit Blick auf den Frühfranzösischunterricht zweifelhaft. Die vorhandenen empirischen Untersuchungen weisen darauf hin, dass der schulische Fremdsprachenunterricht mit wenigen Wochenlektionen in jungen Jahren keinen systematischen Vorteil gegenüber einem späteren Beginn aufweist¹⁷⁹, und die erzielten Kompetenzen im Fach Französisch insgesamt bescheiden bleiben. Noch ausgeprägter ist die Problematik für Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund, bei denen zusätzliche Fremdsprachenanforderungen auf Primarstufe das Risiko der Überforderung erhöhen und die angestrebten Kompetenzen noch seltener erreicht werden. Das Ziel der Einführung des Frühfranzösisch, die Französischkenntnisse der Schülerinnen und Schüler der deutschsprachigen Schweiz zu verbessern, wurde damit eindeutig verfehlt.¹⁸⁰ Vor diesem Hintergrund ist es die Pflicht der Politik, diesen zu hinterfragen – die entsprechenden Bemühungen und Entscheide verschiedener kantonaler Parlamente haben also durchaus ihre Berechtigung.¹⁸¹ Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass der Unterricht von zwei Fremdsprachen auf der Primarschulstufe erhebliche zeitliche Ressourcen in Anspruch nimmt.¹⁸² Diese Ressourcen fehlen in Fächern, die für die Bildungsbiographie der Kinder besonders grundlegend sind, namentlich in Deutsch und Mathematik. Internationale und nationale Leistungsstudien (PISA, ÜGK) zeigen, dass

¹⁷⁸ EHRENZELLER, St.Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rn. 70; siehe auch EHRENZELLER, Sprachengesetz, S. 4 ff.

¹⁷⁹ KALBERER, Blog vom 23. Mai 2023, vgl. <https://condorcet.ch/2023/05/frueher-fremdsprachenunterricht-wissenschaftliche-erkenntnisse-zum-thema/>.

¹⁸⁰ Vgl. dazu Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 9. April 2025 (KR-Nr. 41/2025).

¹⁸¹ BERTHELE, Policy recommendations, 9.

¹⁸² Vgl. Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 9. April 2025 (KR-Nr. 41/2025).

sich die Leistungen insbesondere im Fach Deutsch zunehmend verschlechtern, wobei ein signifikanter Anteil der Schülerinnen und Schüler die definierten Mindestkompetenzen nicht erreicht.¹⁸³ Vor diesem Hintergrund erscheint es bildungspolitisch naheliegend, die knappen Unterrichtszeiten prioritär zur Stärkung der Basiskompetenzen in Deutsch und anderen Grundlagenfächern zu verwenden, anstatt zusätzliche, pädagogisch wenig wirksame Fremdsprachenlektionen auf Primarstufe zu finanzieren. Gerade das implizite Lernen einer Fremdsprache setzte eine grosse Anzahl von Kontaktstunden voraus, was wiederum jedoch schwierig mit den schulischen Realitäten zu vereinbaren ist.¹⁸⁴ Im Kantonsrat des Kantons Zürich war in diesem Zusammenhang die Rede von einem «teuren Bildungsprojekt, dessen Wirkungen hinter den Erwartungen zurückbleibt». Der frühe Einstieg in die zweite Landessprache belaste die Kinder zusätzlich – ohne nachhaltigen Lernerfolg.¹⁸⁵

Demgegenüber zeigt sich im Fach Englisch, das im Alltag der Schülerinnen und Schüler wesentlich präsenter ist, eine deutlich bessere Kompetenzentwicklung, was die jüngsten Ergebnisse der ÜGK (Überprüfung der Grundkompetenzen) 2023¹⁸⁶ eindrücklich belegen. Dies dürfte im Wesentlichen damit zusammenhängen, dass Englisch im Alltag viel präsenter als die französische Sprache. Die Kinder, fast täglich mit englischen Ausdrücken konfrontiert, sind motivierter, diese Weltsprache zu lernen.¹⁸⁷ Zudem ist die englische Sprache aufgrund seiner strukturellen Einfachheit für viele Schülerinnen und Schüler leichter zugänglich. Im Leseverstehen erreichen daher rund die Hälfte der Schülerinnen und Schüler im Schultyp mit Grundanforderungen die Grundkompetenzen, im Hörverstehen sind es im gleichen Schultyp in vielen Kantonen sogar 60% und mehr.¹⁸⁸ Noch besser sieht es aus im progymnasialen Unterricht, wo die Quote gegen 100% tendiert und im Schultyp mit den erweiterten Anforderungen, wo ebenfalls Werte um die 80% erreicht werden.¹⁸⁹ Eine bundesrechtliche Vorgabe, die einen frühen Beginn des Französischunterrichts auf Primarstufe zwingend vorschreiben und dadurch faktisch eine Verdrängung oder Schwächung des frühen Englischunterrichts bewirken würde, erschiene bildungsökonomisch und standortpolitisch problematisch und wäre geeignet, die internationale Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Bildungssystems zu beeinträchtigen. Es ist nicht nur ein Ziel des Bundes, sondern explizit auch der EDK, dass die Schweiz im europäischen Kontext konkurrenzfähig bleibt.¹⁹⁰

Hinzu kommt, dass der Bund den Frühfranzösischunterricht erst seit vergleichsweise kurzer Zeit überhaupt als Gegenstand nationaler Steuerung ins Auge fasst, während der schweizerische Bun-

¹⁸³ In der nationalen Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen (ÜGK) 2023 des Kantons Aargau erreichen 40 bis 50 Prozent der Realschüler die Mindestkompetenzen in Deutsch (Orthografie und Lesen) nicht. Dies wird als Handlungsbedarf gewertet, insbesondere vor dem Hintergrund des hohen Anteils fremdsprachiger Schüler (ca. 39 Prozent). Vgl. Departement für Bildung, Kultur und Sport des Kantons Aargau (BKS), Medienmitteilung vom 22. Mai 2025: Nationale Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen (ÜGK): Handlungsbedarf im Aargau beim Deutsch- und Französischunterricht. Siehe dazu auch Medienmitteilung EDK vom 22.05.2025: «Die Resultate der Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen ÜGK 2023 liegen vor.»

¹⁸⁴ LAMBELET/BERTHELE, *Alter und schulisches Fremdsprachenlernen*, 49.

¹⁸⁵ Teilprotokoll – Kantonsrat, 118. KR-Sitzung vom 1. September 2025, *Votum WYDLER KATHRIN*.

¹⁸⁶ Nationaler Bericht zur Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen 2023, *Sprachen im 11. Schuljahr: ein Beitrag zum Schweizer Bildungsmonitoring*.

¹⁸⁷ *Grosser Rat Thurgau, GRG NR. 12 MO 13 85 vom 13. Februar 2013*.

¹⁸⁸ Nationaler Bericht zur Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen 2023, *Sprachen im 11. Schuljahr: ein Beitrag zum Schweizer Bildungsmonitoring*, S. 43 und 45.

¹⁸⁹ Nationaler Bericht zur Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen 2023, *Sprachen im 11. Schuljahr: ein Beitrag zum Schweizer Bildungsmonitoring*.

¹⁹⁰ Vgl. Beschluss der Plenarversammlung EDK vom 25. März 2004: *Sprachenunterricht in der obligatorischen Schule*, Ziff. 3.1.

desstaat über anderthalb Jahrhunderte ohne obligatorisches Frühfranzösisch auf Primarstufe Bestand hatte, ohne dass der innere Zusammenhalt substantiell in Frage gestellt worden wäre. Weder die historische Entwicklung noch die aktuelle politische Debatte geben belastbare Hinweise darauf, dass der «helvetische Zusammenhalt» davon abhinge oder künftig abhängen würde, ob die deutschsprachigen Kantone Französisch bereits auf Primarstufe oder erst auf der Oberstufe unterrichten. Oder wie es Kantonsrat MARC BURGEUIS (ZH) in der Debatte vom 3. Februar 2025 ausdrückte: «...dieses Frühfranzösisch gibt es ja erst seit ungefähr 15 Jahren und davor ist die Schweiz auch nicht auseinandergefallen.»¹⁹¹

Wäre der nationale Zusammenhalt tatsächlich von einem obligatorischen Frühfranzösischunterricht auf Primarstufe in der Deutschschweiz abhängig, ergäbe sich daraus ein logischer Imperativ, analog auch einen Italienischunterricht – und gar einen Rätoromanischunterricht – flächendeckend einzuführen. Eine abweichende Behandlung würde sonst eine diskriminierende Abstufung der italienisch- und rätoromanischsprachigen Kantone implizieren und somit dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 2 BV) sowie dem föderalen Ausgleichsprinzip (Art. 44 BV) widersprechen. Schon diese Konsequenz offenbart die Unhaltbarkeit einer derartigen Argumentation: Der innere Landeszusammenhalt beruht auf vielschichtigeren Fundamenten und lässt sich nicht auf isolierte pädagogische Massnahmen wie den frühen Französischunterricht in der Deutschschweiz reduzieren. In diesem Sinne ist der Position der Kantonsrätin KOCH (ZH) zuzustimmen, wonach die Pflege des nationalen Zusammenhaltes eine komplexe, langfristig angelegte Aufgabe darstellt, die sich keinesfalls allein an einem frühen Französischunterricht ausrichten lässt.¹⁹²

Auch aus föderalistischer Perspektive ist eine zurückhaltende Haltung des Bundes geboten. Die Kantone verfügen über einen weiten Gestaltungsspielraum, der ihnen erlaubt, den Zeitpunkt des Fremdsprachenbeginns unter Berücksichtigung ihrer spezifischen demographischen, sprachpolitischen und migrationsbedingten Ausgangslage – etwa einer hohen Zuwanderung mit entsprechend heterogenen Klassen – eigenständig festzulegen. Ein bundesrechtlich erzwungenes Frühfranzösisch würde demgegenüber nicht nur die kantonale Schulhoheit weiter aushöhlen, sondern angesichts der umstrittenen pädagogischen Wirksamkeit des Modells auch den Anforderungen an eine sorgfältige Kosten-Nutzen-Abwägung und an die Schonung der betroffenen Kinder – insbesondere jener mit mehrsprachigem Hintergrund – nur unzureichend genügen.

Schliesslich wäre eine nationale Regelung politisch hochgradig konflikträchtig, da sie dem fakultativen Referendum unterstünde und angesichts der bereits gescheiterten HarmoS-Abstimmungen in mehreren Kantonen mit erheblichen Akzeptanzproblemen zu rechnen wäre.¹⁹³ Der nationale Zusammenhalt wird ersichtlich nachhaltiger durch qualitativ hochstehenden, altersangemessenen Fremdsprachenunterricht ab Oberstufe sowie durch gezielt geförderte Austauschprogramme zwischen den

¹⁹¹ Teilprotokoll – Kantonsrat, 118. KR-Sitzung vom 1. September 2025, Votum BURGEUIS MARC. Vgl. dazu auch Teilprotokoll – Kantonsrat, 118. KR-Sitzung vom 1. September 2025, Votum KOCH NADIA, welche zurecht die Frage aufwarf, ob denn der «helvetische Zusammenhalt» davon abhängig sei, dass Deutschschweizer Primarschülerinnen und Primarschüler Französisch lernen

¹⁹² Teilprotokoll – Kantonsrat, 118. KR-Sitzung vom 1. September 2025, Votum KOCH NADIA.

¹⁹³ Vgl. SCHWEIZER, St.Galler Kommentar zu Art. 3 BV, 26.

Sprachregionen gestärkt als durch das Festhalten an einem pädagogisch wenig erfolgreichen Frühfranzösisch auf Primarstufe.¹⁹⁴ Ein Austausch macht indes vor allem auf der Sekundarstufe Sinn¹⁹⁵ und wird auch von den Kantonen befürwortet.¹⁹⁶

Ein echter Zusammenhalt eines Landes entsteht «durch Verständnis, nicht durch Pflichtstoff».¹⁹⁷ Französisch ist und bleibt unbestrittenermassen eine wichtige Landessprache in der Schweiz, doch muss der Zeitpunkt des Einstiegs realistisch gewählt werden¹⁹⁸, zumal diese Sprache bereits aufgrund ihrer Präzision in Gestaltung und Ausdruck eine sehr anspruchsvolle Fremdsprache ist. MYRIAM ARNOLD drückt es auf bildung-schweiz.ch sehr treffend aus: «In diesem Streit geht es jedoch nicht um den Röstigraben, die bedrohte Identität der Schweiz, etwaige Machtspiele zwischen Bund und Kantonen oder die Profilierung einzelner Politikerinnen und Politiker. Es geht vor allem um das Kind. Es und seine Zukunft sind in dieser Debatte ins Zentrum zu stellen, denn der Grat zwischen fördern, fordern und überfordern ist schmal.»¹⁹⁹ Und vor allem ist die Einsicht notwendig: Wenn einmal gesteckte Ziele nicht erreicht werden und die Praxis nicht überzeugt, dann muss eine Anpassung möglich sein²⁰⁰ – auch wenn es dabei um hehre Ziele wie die der nationalen Kohäsion geht.

Vor diesem Gesamtbefund drängt sich der Schluss auf, dass der Bund zwar über die Möglichkeit zur Einführung einer entsprechenden Regelung verfügt, von dieser Möglichkeit im Lichte des Verhältnismässigkeitsprinzips, der fehlenden Verfassungsgrundlage, der föderalistischen Ordnung und der pädagogischen Evidenz jedoch keinen Gebrauch machen sollte. Die Frage des Frühfranzösisch darf keinesfalls zu einer Existenzfrage des nationalen Zusammenhaltes stilisiert werden. Eine derartige Dramatisierung greift nicht nur die historische Resilienz der Schweiz an – die über anderthalb Jahrhunderte ohne obligatorisches Frühfranzösisch Bestand hatte –, sondern verkennt zudem die Vielfalt des schweizerischen Bundesstaates, deren Stärkung durch pluralistische, kantonale Lösungen und nachhaltige Austauschmassnahmen weit effektiver gewährleistet wird als durch einseitige bundesrechtliche Vorgaben.

Dr. iur. Nicole Burger

Dr. iur. Hans M. Weltert

¹⁹⁴ In diesem Zusammenhang ist allerdings darauf zu verweisen, dass Kantone, welche in diesem Zusammenhang die Austauschförderung für Schülerinnen und Schüler forciert hatten, feststellen mussten, dass die Angebote eher zurückhaltend genutzt werden. Hier sind zusätzliche Bemühungen der Kantone angezeigt, was etwa im Kanton Aargau im neuen Volksschulgesetz verankert wurde. Vgl. «Massnahmen zur Optimierung des Französischunterrichts an der Primarschule (Modell 3/5)» des Departements für Erziehung und Kultur des Kantons Thurgaus vom 15. März 2017.

¹⁹⁵ Grosser Rat Thurgau, GRG NR. 12 MO 13 85 vom 13. Februar 2013.

¹⁹⁶ Teilprotokoll – Kantonsrat, 118. KR-Sitzung vom 1. September 2025, Votum BURGEIOIS MARC.

¹⁹⁷ Teilprotokoll – Kantonsrat, 118. KR-Sitzung vom 1. September 2025, Votum WYDLER KATHRIN.

¹⁹⁸ Teilprotokoll – Kantonsrat, 118. KR-Sitzung vom 1. September 2025, Votum WYDLER KATHRIN.

¹⁹⁹ ARNOLD, <https://www.bildung-schweiz.ch/ratgeber/das-hin-und-her-mit-frueh-franzoesisch> (Beitrag vom 19.07.2016).

²⁰⁰ Teilprotokoll – Kantonsrat, 118. KR-Sitzung vom 1. September 2025, Votum KOCH NADIA.

8 Literatur

BERTHELE RAPHAEL, Policy recommendations for language learning: Linguists' contributions between scholarly debates and pseudoscience, *Journal of the European Second Language Association*, 3 (1), 2019, S. 1-11 (zit. Policy Recommendations).

EHRENZELLER BERNHARD, Art. 15 Abs. 3 im Entwurf zum Sprachengesetz ist verfassungswidrig, in: *Jus-letter* 17. September 2007 (zit. Ehrenzeller, Sprachengesetz).

EHRENZELLER BERNHARD/EGLI PATRICIA/HETTICH PETER/HONGLER PETER/SCHINDLER BENJAMIN/SCHMID STEFAN G./SCHWEIZER RAINER J. (Hrsg.), *Bundesverfassung St. Galler Kommentar*, 4. A., St. Gallen 2023 (zit. St.Galler Kommentar).

GROSSENBACHER SILVIA/VÖGELI-MANTOVANI URS, Sprachenpolitik und Bildungsstrategien in der Schweiz, Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung, Staff Paper 1, Aarau, Januar 2010 (zit. Sprachenpolitik und Bildungsstrategien).

HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 8. A., Zürich/St.Gallen 2020

KALBERER URS, Rate of L2 Acquisition and the Influence of Instruction Time on Achievement, *University of Manchester* 2007.

LAMBELET AMELIA/BERTHELE RAPHAEL, Alter und schulisches Fremdsprachenlernen, Stand der Forschung, Bericht des Wissenschaftlichen Kompetenzzentrums für Mehrsprachigkeit, 2014 (zit. Alter und schulisches Fremdsprachenlernen).

LANG PETER, in: Abell-Contesse/Chacon-Beltran/Lopez-Jimenez (Hrsg.), *Age in L2 Acquisition and Teaching*, *Linguistic Insights*, 2006 (zit. Acquisition and Teaching).

LIGHTBOWN PATSY M., Classroom second language acquisition research and second language teaching. *Applied Linguistics* 21 (4), 2000, p. 431-482 (zit. Second language acquisition).

LIGHTBOWN PATSY M./SPADA NINA, *How languages are learned*, 3. A., Oxford 2006.

LÜDI GEORGES, Das Gesamtsprachenkonzept von 1998 – 20 Jahre danach, *Babylonia* tema 3/2018, S. 14-20 (zit. Gesamtsprachenkonzept).

MUNOZ CARMEN, in: Munoz (Hrsg.), *Age and the Rate of Foreign Language Learning*, *Multilingual Matters*, Bristol 2006 (zit. Age and the Rate of Foreign Language Learning).

MUNOZ, CARMEN, in: *International Review of Applied Linguistics in Language Teaching*, 2011, Vol. 49, Number 2, De Gruyter (Hrsg.), *Input and long-term effects of starting age in foreign language learning*, S. 113-133 (zit. Input and long-term effects).

MUNOZ CARMEN, *Symmetries and Asymmetries of Age Effects in Naturalistic and Instructed L2 Learning*, *Applied Linguistics* (2007), p. 1-19 (zit. Symmetries and Asymmetries).

MUNOZ CARMEN/SINGLETON DAVID, in: *Language Teaching* 44/01, A critical review of age-related research on L2 ultimate attainment, S. 1-35 (zit. Age-related research).

NIKOLOV MARIANNE, in: Nikolov Marianna (Hrsg.), *Early Learning of Modern Foreign Languages, Processes and Outcomes, Early Modern Foreign Language Programmes and Outcomes: Factors Contributing to Hungarian Learners' Proficiency*, 2009, S. 90-107 (zit. Early Learning).

OLLER JOHN WILLIAM/NAGATO NAOKO, *The Long-Term Effect of FLES: An Experiment*, *The Modern Language Journal*, Vol. 58, No. 1/2, 2011, p. 15-19 (zit. Long-Term Effect).

PEYER ELISABETH/ANDEXLINGER MIRJAM/KOFLER KAROLINA/LENZ PETER, *Projekt Fremdsprachenevaluation BKZ, Schlussbericht zu den Sprachkompetenztests*, Institut für Mehrsprachigkeit an der Universität Freiburg – PH Freiburg, 26. Januar 2016 (zit. Projekt Fremdsprachenevaluation).

PFENNINGER SIMONE E./SINGLETON DAVID, *Beyond Age Effects in Instructional L2 Learning: Revisiting the Age Factor*. Bristol: Multilingual Matters, 2017 (zit. Beyond Age Effects).

SALADIN PETER, *Bund und Kantone – Autonomie und Zusammenwirken im schweizerischen Bundesstaat*, ZSR, II. Halbband 103, 1984, S. 431-590 (zit. Bund und Kantone).

TIEFENTHAL JÜRIG MARCEL, *Die Erziehungsdirektorenkonferenz – Verfassungsrechtliche Problematik einer einflussreichen Institution*, in: Jusletter 24. Januar 2005 (zit. Erziehungsdirektorenkonferenz).

TIEFENTHAL JÜRIG MARCEL, *«Vielfalt in der Einheit» am Ende? – Aktuelle Herausforderungen des schweizerischen Föderalismus*, EIZ Publishing, 2021 (zit. Vielfalt in der Einheit).

WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (Hrsg.), *Basler Kommentar Bundesverfassungsrecht*, 2. A., Basel 2025 (zit. BSK).

9 Materialien

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 9. April 2025 (KR-Nr. 41/2025).

Bericht des Bundesamtes für Kultur zuhanden der WBK-S: Harmonisierung des Sprachenunterrichts vom 17. Februar 2015 (zit. Bericht BAK).

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Behandlung des Volksbegehrens vom 1. Oktober 1969 für Schulkoordination vom 26. August 1970, BBl 1970 II 755 (zit. Bericht des Bundesrates zur Schulkoordination).

Beschluss der Plenarversammlung EDK vom 25. März 2004: Sprachenunterricht in der obligatorischen Schule.

Bundesbeschluss über das Volksbegehren für Schulkoordination vom 25. September 1972, BBl 1972 II 1060.

Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften. (Sprachengesetz, SpG). Parlamentarische Initiative. Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates, BBl 2006 8977 (zit. Bericht WBK II).

Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1 ff. (zit. Botschaft neue BV).

Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBl 2002 2291 ff. (zit. Botschaft NFA).

Departement für Bildung, Kultur und Sport des Kantons Aargau (BKS), Medienmitteilung vom 22. Mai 2025: Nationale Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen (ÜGK): Handlungsbedarf im Aargau beim Deutsch- und Französischunterricht.

EDK, Grundkompetenzen für die Fremdsprachen, Nationale Bildungsstandards, frei gegeben von der EDK-Plenarversammlung am 16. Juni 2011.

EDK, Medienmitteilung vom 22.05.2025: «Die Resultate der Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen ÜGK 2023 liegen vor.»

EDK, Welche Sprachen sollen die Schülerinnen und Schüler der Schweiz während der obligatorischen Schulzeit lernen?, Bericht einer von der Kommission für allgemeine Bildung eingesetzten Expertengruppe «Gesamtsprachenkonzept», Bern, 15. Juli 1998.

EDK, Stellungnahme vom 31. Oktober 2014 zum Sprachenunterricht.

Grosser Rat Thurgau, GRG NR. 12 MO 13 85 vom 13. Februar 2013.

Grosser Rat Thurgau, GRG NR. 12 MO 13 85 vom 13. Februar 2013; Antwort des Regierungsrates vom 6. Mai 2014, S. 3.

Grosser Rat Thurgau, Parlamentarische Initiative GRG Nr. 16 PI 1 44.

Kantonsrat St.Gallen, Antrag 42.25.03.

Kantonsrat St.Gallen, Antrag 42.25.03, Antrag der Regierung vom 13. Mai 2025.

Kantonsrat Zürich, Motion Nr. 41/2025.

Kanton Zürich, Regierungsratsbeschluss 951/2016. Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften, Schreiben an das EDI.

«Massnahmen zur Optimierung des Französischunterrichts an der Primarschule (Modell 3/5)» des Departements für Erziehung und Kultur des Kantons Thurgaus vom 15. März 2017.

Nationaler Bericht zur Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen 2023, Sprachen im 11. Schuljahr: ein Beitrag zum Schweizer Bildungsmonitoring.

Teilprotokoll – Kantonsrat, 118. KR-Sitzung vom 1. September 2025.

Parlamentarische Initiative Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung, Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats vom 23. Juni 2005, BBI 2005 5479 ff. (zit. Bericht WBK I).

Parlamentarische Initiative Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung. Bericht vom 23. Juni 2005 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats, Stellungnahme des Bundesrates vom 17. August 2005, BBI 2005 5547 (zit. Stellungnahme BR Bildungsrahmenartikel).

Parlamentarische Initiative – Bundesgesetz über die Landessprachen, Bericht vom 15. September 2006 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates, Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Oktober 2006, BBI 2006 9047 ff. (zit. Stellungnahme BR).

Parlamentarische Initiative Levrat Christian, 04.429.

ÜGK in Kürze, Executive Summary des nationalen Erstberichts zur Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen, ÜGK (2023).

10 Abkürzungsverzeichnis

| | |
|------------------|--|
| A. | Auflage |
| Abs. | Absatz |
| Art. | Artikel |
| BAK | Bundesamt für Kultur |
| BBl | Bundesblatt |
| BGE | Bundesgerichtsentscheid |
| BR | Bundesrat |
| BV | Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101) |
| E. | Erwägung |
| EDK | Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren |
| GRG | Geschäft des Grossen Rates des Kantons Thurgau |
| HarmoS-Konkordat | Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juni 2007 (abrufbar unter www.edk.ch) |
| Hrsg. | Herausgeber |
| KR | Kantonsrat |
| lit. | litera |
| N | Nationalrat |
| N. | Note |
| Rn. | Randnote |
| S | Ständerat |
| S. | Seite |
| SpG | Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SR 441.1) |
| SR | Systematische Rechtssammlung des Bundes |
| ÜGK | Überprüfung der Grundkompetenzen (nationaler Bericht) |
| vgl. | vergleiche |
| WKB-N | Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats |
| WBK-S | Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats |
| Ziff. | Ziffer |
| ZSR | Zeitschrift für Schweizerisches Recht, hrsg. Von Prof. A. Meier-Hayoz, Prof. B. Dutoit, Prof. P. Saladin, Helbing und Lichtenhahn Verlag AG, Basel |