

LUZERN

# **Volksinitiative «Eine Fremdsprache auf der Primarstufe»**

*Entwurf Kantonsratsbeschluss*

## Zusammenfassung

***Die Volksinitiative «Eine Fremdsprache auf der Primarstufe» verlangt, dass der Unterricht in der zweiten Fremdsprache erst auf der Sekundarstufe I beginnt. Gestützt auf ein externes Rechtsgutachten kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass die Initiative gegen übergeordnetes Recht und das Gebot der Einheit der Materie verstösst, und beantragt dem Kantonsrat, die Initiative für ungültig zu erklären.***

Am 17. September 2014 reichte ein breit abgestütztes Initiativkomitee eine Initiative für nur eine Fremdsprache in der Primarschule ein. Welche Fremdsprache unterrichtet werden soll, legt die Initiative nicht fest. Die Initiantinnen und Initianten begründen ihr Anliegen unter anderem damit, dass die deutsche Sprache wieder Priorität haben soll, dass die sprachenlastige Primarschule Knaben und fremdsprachige Kinder benachteilige, dass ein späterer Unterrichtsbeginn in einer Fremdsprache kein Nachteil sei und dass den naturwissenschaftlichen und technischen Fächern mehr Bedeutung zukommen soll.

Gestützt auf die Sprachenstrategie der Schweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) aus dem Jahre 2004 beschloss der Regierungsrat des Kantons Luzern mit der Wochenstundentafel 2006 die Einführung von Englisch als zweiter Fremdsprache in der Primarschule ab der 3. Klasse. Die Einführung war im Sommer 2011 abgeschlossen. 2014 verliessen die ersten Lernenden, welche in der Primarschule in zwei Fremdsprachen unterrichtet worden waren, die Sekundarschule.

Die Sprachenstrategie der EDK sieht vor, dass die erste Fremdsprache in der 3. und die zweite in der 5. Primarklasse beginnt. Dennoch handelt es sich um einen Kompromiss, der zum einen die Anforderungen eines mehrsprachigen Landes und zum andern die aktuellen Bedürfnisse der Gesellschaft berücksichtigt. Die Kantone konnten wählen, welche der beiden Fremdsprachen bereits ab der 3. Primarklasse unterrichtet werden soll – eine zweite Landessprache oder Englisch. In der Folge wurden in fünf Kantonen der Deutschschweiz Volksinitiativen eingereicht, welche «nur eine Fremdsprache in der Primarschule» verlangten. In vier Kantonen lehnte das Volk die Initiativen ab, in einem Kanton wurde eine solche Initiative zurückgezogen.

Inzwischen haben die meisten Kantone die Sprachenstrategie umgesetzt. Davon noch abweichende Kantone haben versichert, dass sie die Sprachenstrategie mit der Einführung des Lehrplans 21 umsetzen wollen. Die Harmonisierung im Bereich der Fremdsprachen ist daher auf gutem Weg. Sollten die Kantone die Harmonisierung jedoch nicht aus eigener Kraft erreichen, wäre der Bund aufgrund der Bestimmungen in der Bundesverfassung ermächtigt einzugreifen. Nach verschiedenen Aussagen des Bundesrates zu urteilen, müsste dann zumindest eine zweite Landessprache in der Primarschule unterrichtet werden.

In letzter Zeit wurden in verschiedenen Kantonen erneut Volksinitiativen für «eine Fremdsprache an der Primarschule» eingereicht. In der Folge haben verschiedene Rechtsgutachter geprüft, ob die Initiativen rechtsgültig sind und nicht gegen Bundesrecht verstossen. In den Kantonen St. Gallen und Graubünden wurden diese Initiativen für ungültig erklärt. Die Ausgangslage im Kanton Luzern unterscheidet sich jedoch von jener in den beiden Kantonen. Luzern ist weder HarmoS-Kanton wie der Kanton St. Gallen noch werden wie im Kanton Graubünden drei Landessprachen gesprochen. Der Regierungsrat des Kantons Luzern hat daher ebenfalls ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben. Dieses kommt zum Schluss, dass der Kanton Luzern im Fall einer Annahme der Initiative gegen übergeordnetes Bundesrecht verstossen würde. Zudem verstosse die Initiative auch gegen das Gebot der Einheit der Materie. Daher beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Initiative als ungültig zu erklären.

# Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Volksinitiative «Eine Fremdsprache auf der Primarstufe».

## 1 Die Volksinitiative

### 1.1 Wortlaut und Begründung

Am 17. September 2014 wurde die Gesetzesinitiative «Eine Fremdsprache auf der Primarstufe» eingereicht. Gestützt auf § 21 der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (Kantonsverfassung, KV; SRL Nr. 1) stellen die Initiantinnen und Initianten folgendes Begehren auf Ergänzung des Gesetzes über die Volksschulbildung in der Form der allgemeinen Anregung:

«Das Gesetz über die Volksschulbildung des Kantons Luzern ist so abzuändern und auszugestalten, dass auf der Primarstufe für den Fremdsprachenunterricht im ganzen Kanton Luzern folgende Regel gilt: Auf der Primarstufe wird eine Fremdsprache unterrichtet.»

Die Initiantinnen und Initianten begründen ihr Anliegen damit, dass ein früherer Beginn des Fremdsprachenunterrichts nicht zu besseren Resultaten führe. Zudem sei der Nutzen von zwei Fremdsprachen auch in Lehrerkreisen umstritten. Auch viele Berufsbildnerinnen und Berufsbildner forderten eine Priorität der deutschen Muttersprache und begrüsst eine Kürzung der Fremdsprachen in der Primarschule zugunsten von Deutsch, Mathematik und Gestalten. Die Initiantinnen und Initianten wollen insbesondere aus den folgenden Gründen nur eine Fremdsprache in der Primarschule:

- Die deutsche Sprache solle wieder Priorität haben. Damit diese gezielt gefördert werden könne, solle die zweite Fremdsprache erst in der Oberstufe beginnen.
- Die naturwissenschaftlichen und technischen Berufe müssten gestärkt werden. Mit den frei werdenden Lektionen könnten die naturwissenschaftlichen Fächer gestärkt werden. Dies sei wichtig, um den Fachkräftemangel im technischen und naturwissenschaftlichen Bereich zu beheben.
- Ein späterer Beginn sei kein Nachteil. Studien zeigten, dass ein späterer Beginn nicht zu schlechteren Resultaten führe. Damit ver helfe die Initiative zu besseren Sprachkenntnissen bei Schulaustritt. Qualität statt Quantität.
- Eine sprachenlastige Primarschule benachteilige Knaben und fremdsprachige Kinder. Erfahrungsgemäss litten die Knaben und fremdsprachige Kinder unter einem sprachenlastigen Stundenplan.

- Lehrpersonen seien für eine Fremdsprache an der Primarschule. Der Luzerner Lehrerinnen- und Lehrerverband habe sich in den vergangenen Jahren wiederholt für eine Primarschulfremdsprache ausgesprochen. Auch der Schweizerische Lehrerinnen- und Lehrerverband prüfe zurzeit, ob weiterhin zwei Fremdsprachen an der Primarschule unterrichtet werden sollen.
- Die Stimmberechtigten müssten die Gelegenheit bekommen, sich zum Luzerner Sprachenkonzept zu äussern.

## 1.2 Zustandekommen und Behandlung

Das Initiativkomitee reichte innert der gesetzlichen Sammlungsfrist 5995 gültige Unterschriften ein. Am 14. Oktober 2014 erklärte unser Rat gestützt auf § 141 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (Stimmrechtsgesetz, StRG; SRL Nr. 10) die Initiative als zustande gekommen (Luzerner Kantonsblatt Nr. 42 vom 18. Oktober 2014, S. 2901 ff.). Die Initiative ist wie folgt zu behandeln:

Nach § 82b des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Kantonsrates vom 28. Juni 1976 (Kantonsratsgesetz, KRG; SRL Nr. 30) unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert einem Jahr, seit das Zustandekommen einer Gesetzesinitiative veröffentlicht wurde, Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme. Beantragt der Regierungsrat die Ablehnung der Initiative, kann er dem Kantonsrat einen Gegenentwurf unterbreiten. Der Gegenentwurf enthält eine von der Initiative abweichende Regelung der gleichen Materie. Er ist als Verfassungsänderung oder als Gesetz zu verabschieden, kann jedoch eine andere Rechtsform aufweisen, als es die Initiative verlangt (§ 82g KRG).

Der Kantonsrat nimmt zu einer Gesetzesinitiative mit Kantonsratsbeschluss Stellung (§ 82c Abs. 1 KRG). Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt er sie ganz oder teilweise als ungültig (§ 82c Abs. 1a KRG). Eine Initiative ist namentlich dann rechtswidrig, wenn das angerufene Gemeinwesen für den Gegenstand nicht zuständig ist oder der verlangte Beschluss gegen übergeordnetes Recht verstösst (§ 145 Abs. 2a und f Stimmrechtsgesetz). Soweit die Initiative gültig ist, kann der Kantonsrat sie annehmen oder ablehnen (§ 82c Abs. 1b KRG). Lehnt der Kantonsrat die Initiative ab, kann er dem Regierungsrat den Auftrag erteilen, einen Gegenentwurf auszuarbeiten (§ 82c Abs. 3 KRG). Nimmt der Kantonsrat eine nicht-formulierte Verfassungs- oder Gesetzesinitiative an, hat ihm der Regierungsrat innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf für die verlangte Verfassungs- oder Gesetzesvorlage zu unterbreiten. Die Verfassungs- oder Gesetzesvorlage muss inhaltlich dem Initiativbegehren entsprechen. Der Kantonsrat hat sie in zweimaliger Beratung zu verabschieden. Die Verfassungs- oder Gesetzesänderung unterliegt nach den Vorschriften der Kantonsverfassung der Volksabstimmung beziehungsweise dem fakultativen Referendum (§ 82e KRG). Beschliesst der Kantonsrat einen Gegenentwurf, werden die Initiative und der Gegenentwurf den Stimmberechtigten in einer Doppelabstimmung unterbreitet (§ 82h Abs. 2 KRG).

## **2 Stellungnahme zur Initiative**

### **2.1 Aktuelle Situation im Fremdsprachenunterricht**

#### **2.1.1 Situation im Kanton Luzern**

Gestützt auf die entsprechende Empfehlung der Schweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) vom 30. Oktober 1975 beschloss der damalige Erziehungsrat des Kantons Luzern 1988 die Einführung des Französischunterrichts in der fünften und sechsten Klasse der Primarschule. Mit der Einführung wurde 1991 begonnen, 1995 war sie abgeschlossen. Ab 1999 wurde sodann Englisch als obligatorisches Fach in der ganzen Sekundarschule eingeführt. Gestützt auf den Strategieentscheid der EDK vom 25. März 2004 beschloss der Regierungsrat des Kantons Luzern mit der Wochenstundentafel 2006 die Einführung von Englisch als zweite Fremdsprache in der Primarschule. Nachdem umfangreiche Vorbereitungen getroffen worden waren und als ein breites Weiterbildungsangebot zur Verfügung stand, wurde der Englischunterricht im Schuljahr 2007/08 in der dritten Primarklasse eingeführt. Die Einführung in der Primarschule konnte im Sommer 2011 abgeschlossen werden. Im Sommer 2014 verliessen die ersten Lernenden, welche in der Primarschule in zwei Fremdsprachen unterrichtet worden waren, die Sekundarschule. Dank guter und rechtzeitiger Information waren die Anschlusschulen gut auf die besseren Fremdsprachenkenntnisse der Lernenden vorbereitet.

Der Fremdsprachenunterricht ist im Kanton Luzern bereits mehrere Male evaluiert worden. Zudem werden auch mit dem jährlichen Stellwerk-Test am Ende des achten und neunten Schuljahres die Ergebnisse des Fremdsprachenunterrichts erhoben. In vielen Teilen haben die jeweiligen Ergebnisse die Erwartungen und Zielsetzungen bestätigt, doch haben sie auch Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt. Deshalb sind in der neuen Wochenstundentafel, welche mit dem Lehrplan 21 eingeführt wird, für den Beginn des Französischunterrichts in der Primarschule in der fünften und sechsten Klasse je drei Lektionen eingesetzt worden. Zudem wird auch die Frage geeigneter Lehrmittel intensiv bearbeitet. Damit soll die Qualität des Unterrichts gehalten und zum Teil verbessert werden.

#### **2.1.2 Situation in der Schweiz**

Die Fremdsprachenfrage beschäftigt die Bildungspolitik bereits seit Jahren. Das aktuelle Fremdsprachenkonzept stützt sich auf die Sprachenstrategie der Schweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) vom 25. März 2004. Diese Sprachenstrategie bildet die Grundlage für die koordinierte Weiterentwicklung des Fremdsprachenunterrichts in der ganzen Schweiz. Dieser Beschluss stellt einen Kompromiss dar, der sicherstellt, dass die vielfältigen Interessen und Anforderungen eines mehrsprachigen Landes und die aktuellen Bedürfnisse der Gesellschaft in Übereinstimmung gebracht werden konnten. Die Sprachenstrategie der EDK sieht vor, dass der Unterricht der ersten Fremdsprache in der dritten Klasse der Primarschule beginnt,

derjenige der zweiten Fremdsprache in der fünften Primarklasse. Die Reihenfolge der unterrichteten Sprachen wird bewusst offengelassen, doch wird eine regionale Koordination erwartet. Ebenfalls setzt die Sprachenstrategie voraus, dass zumindest eine der beiden in der Primarschule gelehrt Fremdsprachen eine Landessprache ist. Die Eckwerte dieser Sprachenstrategie haben Einzug in das HarmoS-Konkordat vom 14. Juni 2007 gefunden. Sie sind für die Beitrittskantone verbindlich. Die Sprachenstrategie ist aber auch für die dem Konkordat nicht beigetretenen Kantone von grosser Bedeutung, denn die Harmonisierung der Ziele der Bildungsstufen und damit auch die Harmonisierung der Ziele für den Fremdsprachenunterricht sind seit Mai 2006 in der Bundesverfassung verankert und betreffen somit alle Kantone.

Nach der Verabschiedung der EDK-Sprachenstrategie 2004 kamen in fünf Kantonen der Deutschschweiz Volksinitiativen mit dem Titel «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule» zustande. Begründet wurden diese mit der vermuteten Überforderung der Lernenden durch den Unterricht in zwei Fremdsprachen. Die Initiativen wurden in den Kantonen Schaffhausen, Thurgau, Zug und Zürich vom Stimmvolk abgelehnt. Im Kanton Luzern wurde eine entsprechende Initiative von den Initiantinnen und Initianten zurückgezogen.

In der Folge haben die meisten Kantone die Sprachenstrategie umgesetzt. Im laufenden Schuljahr 2015/16 sind die strukturellen Eckwerte dieser Strategie in den meisten Kantonen eingeführt. 23 Kantone führen den Fremdsprachenunterricht derzeit gemäss der Strategie durch. Im Kanton Aargau werden in der Primarschule ebenfalls zwei Fremdsprachen unterrichtet, der Unterricht in der zweiten Fremdsprache beginnt zurzeit allerdings erst in der sechsten Primarklasse. Im Kanton Uri ist die zweite Fremdsprache (Italienisch) in der Primarschule Wahlpflichtfach. Im Kanton Appenzell Innerrhoden hingegen beginnt der Unterricht in der zweiten Fremdsprache (Französisch) erst in der Sekundarschule. Alle drei Kantone beabsichtigen jedoch, mit der Einführung des Lehrplans 21 die Situation zu überprüfen oder die Umsetzung der Sprachenstrategie zu diesem Zeitpunkt vorzunehmen.

Die Umsetzung der Sprachenstrategie ist somit weit fortgeschritten. Natürlich wäre eine noch weiter gehende Harmonisierung begrüssenswert. Allerdings steht heute nicht diese Zielsetzung im Vordergrund. Vielmehr geht es darum, das Erreichte zu erhalten und falls möglich schrittweise weiterzuentwickeln. Ein Rückschritt bei den Harmonisierungsbestrebungen würde die zuständigen Instanzen des Bundes ermächtigen, aktiv zu werden. Denn aufgrund der Bestimmungen in der Bundesverfassung muss der Bund tätig werden, wenn die Kantone die Harmonisierung nicht erreichen. Dies wird auch in verschiedenen Stellungnahmen des Bundesrates so festgehalten. Es müsste dann damit gerechnet werden, dass zumindest eine zweite Landessprache in der Primarschule obligatorisch unterrichtet werden müsste. Bei einem Wegfall der zweiten Fremdsprache in der Primarschule im Kanton Luzern könnte deshalb Englisch nicht mehr unterrichtet werden. Dies würde die Anstrengungen der Kantone der letzten Jahrzehnte im Fremdsprachenunterricht zumindest teilweise nutzlos werden lassen.

## **2.2 Gültigkeitskriterien für kantonale Gesetzesinitiativen**

### **2.2.1 Gültigkeitskriterien im Kanton Luzern**

Gestützt auf § 49 Unterabsatz e KV in Verbindung mit § 82c Absatz 1b KRG hat Ihr Rat die Rechtmässigkeit von Initiativen zu prüfen und über die Gültigkeit von Volksinitiativen zu entscheiden. Diese Bestimmungen gewährleisten und geben den Stimmberechtigten den Anspruch, dass nur über rechtmässige Initiativen abgestimmt wird. Die Entscheide Ihres Rates über die Gültigkeit von Volksinitiativen sind gestützt auf § 58a KRG und Artikel 88 Absatz 2 des Bundesgerichtsgesetzes (SR 173.110) mittels Beschwerde in öffentlichen Angelegenheiten direkt beim Bundesgericht anfechtbar (Urteil des Bundesgerichts 1C\_109/2014 vom 4. März 2015; vgl. auch Réne Wiederkehr, in: Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, Bern 2010, § 49 N 11).

Gemäss § 145 Absatz 1 StRG darf der Kantonsrat eine Initiative nur dann für ungültig erklären, wenn sie entweder rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar ist. Die beiden Gründe – «Rechtswidrigkeit» und «eindeutige Undurchführbarkeit» – sind unbestimmt und bedürfen der Auslegung, wobei in Absatz 2 von § 145 StRG nicht abschliessend die wichtigsten Fälle aufgezählt werden, in denen eine Initiative rechtswidrig ist.

### **2.2.2 Behandlung von Fremdspracheninitiativen in anderen Kantonen**

Auch in drei anderen Kantonen (Nidwalden, Graubünden und St. Gallen) sind kantonale Volksinitiativen mit weitgehend oder zum Teil gleichen Anliegen eingereicht worden. Auch in diesen Kantonen mussten sich die zuständigen politischen Behörden mit der Frage der Gültigkeit auseinandersetzen und taten dies mit unterschiedlichem Resultat. Obwohl das Initiativrecht kantonal geregelt ist und die Erfahrungen der erwähnten Kantone somit nicht direkt auf die Situation im Kanton Luzern übertragbar sind, lohnt sich ein Vergleich, weil sich die kantonalen Ungültigkeitsgründe weitgehend entsprechen. Insbesondere wird in allen Vergleichskantonen verlangt, dass eine Initiative nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen darf: ein Anwendungsfall der Rechtswidrigkeit auch nach dem Initiativrecht des Kantons Luzern (vgl. § 145 Abs. 2f StRG und Kap. 2.2.1).

In einem ersten Gutachten im Auftrag der Pro Grigioni Italiano (PGI) kam Prof. Dr. Adriano Previtali, Universität Freiburg, zum Schluss, dass die entsprechende Initiative zum Fremdsprachenunterricht im Kanton Graubünden ungültig zu erklären sei, da deren Forderung einerseits gegen kantonales Recht und vor allem auch gegen übergeordnetes Bundesrecht verstosse. Diese Beurteilung war ein deutliches Signal für die Behandlung ähnlicher Initiativen in mehreren Kantonen. Doch wurden auch weitere Gutachten intern oder extern in Auftrag gegeben, wie im Folgenden gezeigt wird.

Im Kanton St. Gallen erklärte der Regierungsrat am 23. September 2014 die Volksinitiative «Für die Volksschule», welche unter anderem verlangte, auf der Primarstufe sei höchstens eine Fremdsprache zu unterrichten, für ungültig, weil dieses An-

liegen gegen übergeordnetes Recht verstosse (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichtes des Kantons St. Gallen vom 28. April 2015; einsehbar unter [www.sg.ch](http://www.sg.ch) > Gerichte > Dienstleistungen > Rechtsprechung > 2015).

Im Kanton Nidwalden wurde die Initiative zur Teilrevision des Volksschulgesetzes betreffend den Sprachunterricht auf der Primarstufe, welche verlangte, dass auf der Primarstufe anstelle von zwei künftig nur noch eine Fremdsprache unterrichtet wird, vom Landrat am 22. Oktober 2014 ohne Diskussion für gültig erklärt (vgl. Protokoll der Landratssitzung des Kantons Nidwalden vom 22. Oktober 2014, S. 109 f.).

Im Kanton Graubünden schliesslich erklärte der Grosse Rat die Initiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule (Englisch oder Deutsch)» am 20. April 2015 für ungültig, weil sie gegen übergeordnetes Recht verstosse, insbesondere gegen das Gebot der Rechtsgleichheit der Bundesverfassung sowie gegen die in der Verfassung des Kantons Graubünden statuierte Gleichwertigkeit der Sprachen Rätoromanisch, Italienisch und Deutsch (vgl. Wortlautprotokoll des Grossen Rates des Kantons Graubünden vom 20. April 2015, S. 734 ff.).

Der Botschaft der Regierung des Kantons Graubünden lag ein Gutachten von Prof. Bernhard Ehrenzeller, Universität St. Gallen, zugrunde, welches unter anderem zum Schluss kam, dass die Initiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule (Englisch oder Deutsch)» gegen die in der Bundesverfassung festgelegte Pflicht der Kantone verstosse, das Schulwesen im Bereich des Schuleintrittsalters, der Schulpflicht, der Dauer und der Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen zu harmonisieren (vgl. [www.alex-andria.unisg.ch/Publikationen/238236](http://www.alex-andria.unisg.ch/Publikationen/238236)). Diese Meinung blieb allerdings nicht unwiderrprochen. So stellte sich Prof. Dr. Bernhard Waldmann, Universität Freiburg, in einem Zeitungsartikel auf den Standpunkt, dass kantonale Initiativen, die sich bewusst gegen die Sprachenstrategie der EDK wenden, nicht gestützt auf die Harmonisierungspflicht im Schulwesen für ungültig erklärt werden können (vgl. Bernhard Waldmann, Besteht eine Bundeskompetenz zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts? Newsletter des Instituts für Föderalismus 1/2015; abrufbar unter [www.unifr.ch/ius/federalism\\_de/home](http://www.unifr.ch/ius/federalism_de/home)).

### **2.2.3 Begutachtung der Luzerner Initiative**

Im Lichte der kontrovers geführten Diskussion um die Gültigkeit der «Fremdspracheninitiativen» und weil sich die Situation im Kanton Luzern mit Deutsch als einziger Landes- und Amtssprache wesentlich von der Situation im Kanton Graubünden mit den drei Landessprachen Deutsch, Italienisch und Rätoromanisch als gleichberechtigte Amtssprachen unterscheidet, hat unser Rat ein verwaltungsexternes Gutachten zur Frage der Gültigkeit der Luzerner Initiative «Eine Fremdsprache auf der Primarstufe» in Auftrag gegeben. Wir haben zwei Professoren der Universität Bern, Dr. Andreas Lienhard und Dr. Kurt Nuspliger, mit dem Gutachten beauftragt, die sich bis anhin in der Diskussion noch nicht öffentlich zu Wort gemeldet haben. Die Rechtsgutachter wurden beauftragt, die Gültigkeit der Initiative anhand aller einschlägigen Rechtsnormen zu prüfen, damit Ihr Rat über eine zusätzliche, ausgewogene

Entscheidungsgrundlage verfügt. Am 15. Juli 2015 unterbreiteten die beiden Professoren unserem Rat das in Auftrag gegebene Gutachten (vgl. Anhang; nachfolgend Rechtsgutachten). Im folgenden Kapitel werden die wesentlichen Ergebnisse und das Fazit des Gutachtens in verkürzter Form wiedergegeben.

## **2.3 Beurteilung der Fremdspracheninitiative**

### **2.3.1 Einheit der Form und der Materie**

Die Initiative «Eine Fremdsprache auf der Primarstufe» wurde von den Initiantinnen und Initianten gestützt auf § 21 KV als Begehren in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht. Das Initiativkomitee wollte damit dem Parlament gewisse Spielräume für die Ausformulierung des Gesetzestextes offenlassen. Der Initiativtext ist genügend bestimmt, enthält einen knapp und prägnant gefassten Gesetzgebungsauftrag und erfüllt somit das Erfordernis der Einheit der Form ohne Weiteres.

§ 133 StRG sieht ausdrücklich vor, dass zwischen den einzelnen Teilen der Initiative ein sachlicher Zusammenhang bestehen muss (Grundsatz der Einheit der Materie). Eine freie und unverfälschte Äusserung des politischen Willens ist nur gewährleistet, wenn sich die Vorlage auf eine einzige politische Frage reduzieren lässt. Der Grundsatz will verhindern, dass Stimmberechtigte mit nur einem Votum über mehrere politische Fragen befinden müssen, die keinen ausreichenden sachlichen Zusammenhang haben (Rechtsgutachten, Kap. 2.3.4, S. 8). Die Initiative «Eine Fremdsprache auf der Primarstufe» scheint sich auf eine politische Frage zu beschränken, nämlich auf das Erlernen nur einer Fremdsprache in der Primarschule. Darüber, mit welcher Fremdsprache begonnen wird, scheint vordergründig ein Entscheidungsspielraum zu bestehen. Gemäss Rechtsgutachten wird im Kontext der EDK-Sprachenstrategie aus dem Jahre 2004 aber deutlich, dass diese Entscheidungsfreiheit fehlt (Rechtsgutachten, Kap. 2.3.4, S. 8). Die erwähnte Strategie setzt sich auch den nationalen Zusammenhalt zum Ziel, wozu in einem mehrsprachigen Land die Landessprachen einen wesentlichen Beitrag leisten können. Falls die kantonalen Harmonisierungsbestrebungen scheitern sollten, ist laut Bericht des Bundesamtes für Kultur (BAK) zur Harmonisierung des Sprachenunterrichts vom 17. Februar 2015 absehbar, dass der Beginn des Unterrichts in einer zweiten Landessprache auf Primarstufe im eidgenössischen Sprachengesetz festgeschrieben werden wird (Bericht BAK, S. 16; einsehbar unter [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Dokumentation > Berichte > Berichte der Legislativkommissionen > Kommission für Wirtschaft, Bildung und Kultur > Harmonisierung des Sprachenunterrichts). Laut Rechtsgutachten hiesse dies für den Fall, dass die Initiative gültig erklärt und in der anschliessenden Volksabstimmung angenommen würde, dass im Kanton Luzern der Fremdsprachenunterricht mit Französisch als einziger Fremdsprache auf Primarstufe begonnen werden müsste (Rechtsgutachten, Kap. 2.3.4, S. 8). Vor diesem Hintergrund würde für diejenigen Stimmberechtigten ein Dilemma entstehen, die der Initiative grundsätzlich zustimmen möchten, allerdings nur unter der Bedingung, dass Englisch die erste Fremdsprache ist, was aber den Harmonisierungsbestrebungen zuwiderlaufen würde. Laut den Gutachtern wür-

den wohl zahlreiche Stimmberechtigte den bisherigen Zustand mit zwei Fremdsprachen auf der Primarstufe einer Situation vorziehen, in der Französisch auf Primarstufe als einzige Fremdsprache unterrichtet würde. Diese Präferenz könnten sie jedoch nicht ausdrücken. Damit bestünde die Gefahr, dass das Abstimmungsergebnis nicht dem Anspruch auf unverfälschte Willenskundgabe gemäss Artikel 34 Absatz 2 BV entsprechen würde. Die Initiative «Eine Fremdsprache auf der Primarstufe» verletzt damit das Gebot der Einheit der Materie (Rechtsgutachten, Kap. 2.3.4, S. 9).

### **2.3.2 Verhältnis zu übergeordnetem kantonalem oder interkantonalem Recht**

Anders als im Fall der Initiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule (Englisch oder Deutsch)» im Kanton Graubünden tritt die Initiative «Eine Fremdsprache auf der Primarstufe» im Kanton Luzern nicht in Konflikt mit übergeordnetem kantonalem Recht (Rechtsgutachten, Kap. 2.4, S. 9). Weil der Kanton Luzern – anders als beispielsweise der Kanton St. Gallen – der interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 25./26. Oktober 2007 (HarmoS-Konkordat) nicht beigetreten ist und für den Kanton Luzern auch keine anderen interkantonalen Bestimmungen mit verpflichtendem Charakter existieren, verstösst die Initiative «Eine Fremdsprache auf der Primarstufe» laut den Gutachtern auch nicht gegen übergeordnetes interkantonales Recht (Rechtsgutachten, Kap. 5.2, S. 21). Es stellt sich jedoch die Frage, ob die Initiative im Kanton Luzern mit dem übergeordneten Bundesrecht vereinbar ist (Rechtsgutachten, Kap. 2.4, S. 9).

### **2.3.3 Kantonale Schulhoheit und Bundesrecht**

Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig (Art. 62 Abs. 1 BV). Die Kantone sind demnach im Grundsatz frei, wie sie die Schule aufbauen, organisieren und finanzieren und wie sie die Lehrziele und Lehrinhalte definieren (Rechtsgutachten, Kap. 5.4.2, S. 22). Die kantonale Schulhoheit gilt indessen nicht uneingeschränkt. Schranken ergeben sich aus einzelnen Bestimmungen der Bundesverfassung wie auch aus der verstärkten interkantonalen Zusammenarbeit und einer sich verdichtenden Harmonisierung der kantonalen Schulsysteme. Auch die Programmnorm von Artikel 61a Absatz 1 BV, wonach Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten gemeinsam für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz zu sorgen haben, begrenzt die kantonale Schulhoheit (Rechtsgutachten, Kap. 5.4.2, S. 22). Die Gutachter kommen deshalb zum Schluss, dass die gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen, für eine ausreichende Durchlässigkeit zu sorgen, den Beginn des Unterrichts in einer zweiten Landessprache bereits auf Primarstufe zu einem Eckwert des Schulwesens und somit zu einem Inhalt der in Artikel 62 Absatz 4 BV festgelegten Harmonisierungspflicht macht (vgl. Rechtsgutachten, Kap. 5.4.2, S. 23). Dies gilt insbesondere auch deshalb, weil der Strategiebeschluss der Schweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz vom 25. März 2004 zum Fremdsprachen-

unterricht auch die Kantone bindet, die nicht dem HarmoS-Konkordat beigetreten sind. Dieser Strategiebeschluss macht Vorgaben im Lichte der nationalen Kohäsion und der Durchlässigkeit des Bildungssystems. Die nicht dem HarmoS-Konkordat beigetretenen Kantone haben deshalb beim Fremdsprachenunterricht sicherzustellen, dass mit dem Unterricht in einer zweiten Fremdsprache bereits in der Primarschule begonnen wird und dass am Ende der Schulzeit gleichwertige Kenntnisse in zwei Fremdsprachen bestehen. Da der Strategiebeschluss bei der Schaffung des Bildungsverfassungsartikels im Jahr 2006 bereits bestanden hat, ist er für dessen Auslegung auch entsprechend wegweisend (Rechtsgutachten, Kap. 5.4.3, S. 24).

Die Kantone sind laut den Gutachtern gestützt auf Artikel 62 Absatz 4 BV nicht nur verpflichtet, die Sprachkompetenzen am Ende der obligatorischen Schulzeit, sondern auch den Unterrichtsbeginn der zweiten Landessprache auf der Primarstufe zu harmonisieren. Mit der Initiative «Eine Fremdsprache auf der Primarstufe» riskiert das bisherige Modell des Fremdsprachenunterrichts in einer Weise «entharmonisiert» zu werden, die den Kanton Luzern zur Fremdsprachenunterrichts-Insel machen würde. Deshalb verstösst die Initiative gegen den Harmonisierungsauftrag von Artikel 61a Absatz 2 BV und Artikel 62 Absatz 4 BV und somit gegen übergeordnetes Bundesrecht (Rechtsgutachten, Kap. 5.4.3, S. 24).

### **3 Schlussbemerkungen**

Aufgrund der Darlegungen in Kapitel 2.3 kommen wir zum Schluss, dass die Initiative «Eine Fremdsprache auf der Primarstufe» aus zwei Gründen als ungültig erklärt werden muss:

1. Die Initiative lässt die Frage offen, welche Fremdsprache auf der Primarstufe unterrichtet werden soll. Damit wird der Eindruck erweckt, dass diese Entscheidung effektiv offen sei. Da aber im rechtlichen und politischen Kontext nur eine Landessprache als erste Fremdsprache in der Primarschule unterrichtet werden könnte, besteht effektiv keine Entscheidungsfreiheit. Damit lässt sich die Abstimmungsvorlage nicht auf eine einzige politische Frage reduzieren, weshalb sie gegen den Grundsatz der Einheit der Materie verstösst.
2. Die Initiative widerspricht dem Harmonisierungsauftrag der Bundesverfassung, welche die Kantone verpflichtet, auch die Ziele der Bildungsstufen zu harmonisieren. Die Initiative würde für den Kanton Luzern eine Insellösung schaffen und damit auch das Durchlässigkeitsgebot der Bundesverfassung verletzen. Sie verstösst damit gegen übergeordnetes Bundesrecht.

## **4 Antrag**

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen gestützt auf § 82c Absatz 1a des Kantonsratsgesetzes, die Volksinitiative «Eine Fremdsprache auf der Primarstufe» als ungültig zu erklären und unserem Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Volksinitiative zuzustimmen.

Luzern, 22. September 2015

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Reto Wyss

Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

# **Kantonsratsbeschluss über die Volksinitiative «Eine Fremdsprache auf der Primarstufe»**

vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

gestützt auf § 82c Absatz 1a des Kantonsratsgesetzes vom 28. Juni 1976,  
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 22. September 2015,

*beschliesst:*

1. Die am 17. September 2014 eingereichte Volksinitiative «Eine Fremdsprache auf der Primarstufe» ist ungültig.
2. Gegen diesen Beschluss kann innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss den Artikeln 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden.
3. Der Kantonsratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

Universität Bern  
Institut für öffentliches Recht  
Schanzeneckstrasse 1  
Postfach 8573  
CH-3001 Bern

++41 (0) 31 631 53 15  
andreas.lienhard@oefre.unibe.ch  
www.oefre.unibe.ch

# Rechtsgutachten zur Frage der Gültigkeit der kantonalen Volksinitiative "Eine Fremdsprache auf der Primarstufe"

zu Händen des

## **Bildungs- und Kulturdepartements des Kantons Luzern**

Bahnhofstrasse 18  
CH-6002 Luzern

von

Prof. Dr. Andreas Lienhard  
Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Bern

und

Prof. Dr. Kurt Nuspliger  
Lehrbeauftragter für bernisches Staatsrecht an der Universität Bern

*Bern, 15. Juli 2015*

---

UNIVERSITÄT  
BERN

## Inhalt

<b>1. Ausgangslage</b> .....	<b>4</b>
1.1 Grundlagen .....	4
1.1.1 Eine Fremdsprache auf der Primarstufe.....	4
1.1.2 Erziehung .....	4
1.2 Auftrag .....	5
<b>2. Gültigkeit von Volksinitiativen</b> .....	<b>5</b>
2.1 Allgemeine Regeln .....	5
2.2 Grundlagen im kantonalen Recht .....	6
2.2.1 Gegenstand von Gesetzesinitiativen.....	6
2.2.2 Form und Einheit von Gesetzesinitiativen im kantonalen Verfassungsrecht angelegt .....	6
2.3 Konkretisierung der Ungültigkeitsgründe im kantonalen Stimmrechtsgesetz .....	6
2.3.1 Ungültigkeitsgründe im Überblick .....	6
2.3.2 Durchführbarkeit, eindeutiger Wille, Zuständigkeit .....	7
2.3.3 Einheit der Form .....	7
2.3.4 Einheit der Materie.....	8
2.4 Verhältnis zum übergeordneten Recht .....	9
<b>3. Entwicklungen des Fremdsprachenunterrichts</b> .....	<b>9</b>
3.1 Grundlagen .....	9
3.2 Sprachenstrategie 2004 .....	9
3.3 Bildungsverfassung .....	10
3.4 HarmoS-Konkordat .....	10
3.5 Kantonale Volksinitiativen für eine Fremdsprache an der Primarschule .....	11
3.6 EDK: Stand der Arbeiten und weiteres Vorgehen .....	12
3.7 Haltung des Bundesrates .....	12
3.8 Grundlagenpapier der SAGW .....	13
3.8.1 Übersicht .....	13
3.8.2 Pädagogische Argumente.....	13
3.8.3 Ökonomische Argumente.....	13
3.8.4 Staatspolitische Argumente .....	14
3.9 Entwicklung im Kanton Luzern.....	14
<b>4. Der Fremdsprachenunterricht im übergeordneten Bundesrecht</b> .....	<b>14</b>
4.1 Verständigungsartikel (Art. 70 Abs. 3 BV) und Sprachengesetz.....	14
4.2 Bildungsverfassung der Schweiz .....	15
4.3 Harmonisierungsgebot (Art. 62 Abs. 4 BV) .....	16
4.4 Bericht zur Harmonisierung des Sprachenunterrichts .....	17
4.5 Harmonisierungspflicht versus Schulhoheit der Kantone.....	17
4.5.1 Übersicht .....	17
4.5.2 Bernhard Ehrenzeller: "Harmonisierungspflicht gilt für alle Kantone" .....	18
4.5.3 Bernhard Waldmann: "Kantonale Schulhoheit geht vor".....	19
4.6 Das Urteil des St. Galler Verwaltungsgerichts vom 28. April 2015 .....	20
4.6.1 Übersicht .....	20
4.6.2 Interkantonales Recht .....	20
4.6.3 Bundesrecht .....	20

<b>5. Frage der Vereinbarkeit der Fremdspracheninitiative mit dem übergeordneten Recht .....</b>	<b>21</b>
5.1 Grundlagen .....	21
5.2 Interkantonales Recht .....	21
5.3 Internationales Recht .....	22
5.4 Bundesrecht .....	22
5.4.1 Einleitung .....	22
5.4.2 Kantonale Schulhoheit und ihre Grenzen .....	22
5.4.3 Harmonisierungsauftrag und Durchlässigkeitsgebot .....	24
5.4.4 Die Perspektive der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger .....	25
<b>6. Schlussfolgerungen und Beantwortung der Rechtsfrage .....</b>	<b>26</b>
<b>Anhang I: Materialien, Berichte und Literatur .....</b>	<b>27</b>
Materialien und Berichte .....	27
Literaturverzeichnis .....	27
<b>Anhang II: Erlasse .....</b>	<b>29</b>

# 1. Ausgangslage

## 1.1 Grundlagen

### 1.1.1 Eine Fremdsprache auf der Primarstufe

Nach § 21 der Verfassung des Kantons Luzern<sup>1</sup> können 4000 Stimmberechtigte den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes verlangen.

Am 4. Mai 2015 wurde im Kanton Luzern die Volksinitiative "Eine Fremdsprache auf der Primarstufe" eingereicht. Das Initiativbegehren weist die Form der allgemeinen Anregung auf und verlangt eine Ergänzung des Gesetzes über die Volksschulbildung<sup>2</sup>:

"Das Gesetz über die Volksschulbildung des Kantons Luzern ist so abzuändern und auszugestalten, dass auf der Primarstufe für den Fremdsprachenunterricht im ganzen Kanton Luzern die folgende Regel gilt: Auf der Primarstufe wird eine Fremdsprache unterrichtet."

Die Initiantinnen und Initianten begründen ihr Anliegen unter damit, dass ein früherer Beginn des Fremdsprachenunterrichts nicht zu besseren Resultaten führe. Auch viele Berufsbildnerinnen und Berufsbildner forderten eine Priorität für die deutsche Muttersprache und begrüsst eine Kürzung des Fremdsprachenunterrichts in der Primarschule zu Gunsten von Deutsch, Mathematik und Gestalten. Es brauche eine einzige Fremdsprache in der Primarschule, weil:<sup>3</sup>

- der deutschen Sprache wieder Priorität zukommen solle. Damit diese gezielt gefördert werden könne, solle die zweite Fremdsprache erst in der Oberstufe beginnen.
- die naturwissenschaftlichen und technischen Berufe gestärkt werden müssten. Mit den frei werdenden Lektionen könne die Stärkung der naturwissenschaftlichen Fächer erreicht werden. Dies sei wichtig, um den Fachkräftemangel im technischen und naturwissenschaftlichen Bereich zu beheben.
- Studien zeigten, dass ein späterer Beginn des Unterrichts in der zweiten Fremdsprache nicht zu schlechteren Resultaten führe. Damit ver helfe die Initiative zu besseren Sprachkenntnissen bei Schulaustritt. Qualität statt Quantität.
- eine sprachenlastige Primarschule Knaben und fremdsprachige Kinder benachteilige. Erfahrungsgemäss litten Knaben und fremdsprachige Kinder unter einem sprachenlastigen Stundenplan.
- Lehrpersonen für eine einzige Fremdsprache an der Primarschule seien. Der Luzerner Lehrerinnen- und Lehrerverband habe sich in den vergangenen Jahren wiederholt für nur eine Primarschulfremdsprache ausgesprochen.
- die Stimmberechtigten die Gelegenheit erhalten müssten, sich zum Luzerner Sprachenkonzept zu äussern.

### 1.1.2 Erhaltung

Nach § 141 des Stimmrechtsgesetzes<sup>4</sup> ist auf kantonaler Ebene der Regierungsrat für die Erhaltung der Volksbegehren zuständig.

Am 14. Oktober 2014 stellte der Regierungsrat des Kantons Luzern fest, dass die Initiative mit 5995 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist. Der Beschluss wurde im Luzerner Kantonsblatt Nr. 42 vom 18. Oktober 2014 veröffentlicht. Danach wurde die Initiative dem Bildungs- und Kulturdepartement zur weiteren Bearbeitung überwiesen.

<sup>1</sup> Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007, SR 131.213.

<sup>2</sup> Gesetz über die Volksschulbildung des Kantons Luzern vom 22. März 1999 (Volksschulbildungsgesetz; SRL Nr. 400a).

<sup>3</sup> Vgl. Erläuterungen zur Initiative.

<sup>4</sup> Stimmrechtsgesetz des Kantons Luzern vom 25. Oktober 1988 (Stimmrechtsgesetz; SRL Nr. 10).

## 1.2 Auftrag

Der Kanton Luzern, vertreten durch den Regierungsrat, handelnd durch das Bildungs- und Kulturdepartement, hat die Unterzeichneten damit beauftragt, ein Rechtsgutachten zur Gültigkeit der Initiative "Eine Fremdsprache auf Primarstufe" (Fremdspracheninitiative) zu verfassen. Die Fragestellung des Rechtsgutachtens lautet:

Ist die Initiative "Eine Fremdsprache auf Primarstufe" (Fremdspracheninitiative) gültig?

Die Beauftragten beurteilen die Gültigkeit im Rahmen aller einschlägigen Normen. Dabei berücksichtigen sie insbesondere

- a. § 145 des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern (SRL 10),
- b. Art. 62 Abs. 4 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101) und
- c. Art. 15 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (SR 441.1).

## 2. Gültigkeit von Volksinitiativen

### 2.1 Allgemeine Regeln

Soweit Initiativen auf ihre Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht überprüft werden, sind unterschiedliche Konstellationen auseinanderzuhalten<sup>5</sup>:

- Widerspruch zu Bundesrecht: Kantonale Gesetzesinitiativen dürfen weder der Bundesverfassung noch dem eidgenössischen Gesetzes- und Verordnungsrecht oder (weil Teil des Bundesrechts) dem Völkerrecht<sup>6</sup> widersprechen.
- Widerspruch zu interkantonalem Recht: Kantonale Gesetzesinitiativen können nicht rechtswirksam konkordatswidriges Recht setzen und sich auch nicht unter Berufung auf das kantonale Recht von eingegangenen Verpflichtungen befreien<sup>7</sup>.
- Widerspruch zu übergeordnetem kantonalem Recht: Kantonale Gesetzesinitiativen dürfen nicht der Kantonsverfassung widersprechen.

Bei der Prüfung der Gültigkeit von Volksinitiativen kann sich die Frage nach dem wahren Sinn des Begehrens stellen. Ausgangspunkt der Auslegung ist dabei der Wortlaut des Initiativtextes und nicht der subjektive Wille der Initianten<sup>8</sup>. Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die dem Sinn und dem Zweck der Initiative am besten entspricht und mit dem übergeordneten Recht am ehesten vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären<sup>9</sup>. Sodann muss der Text hinreichend bestimmt sein. Es muss hinreichend klar sein, worauf die Initiative gerichtet ist, so dass eine Volksabstimmung durchgeführt werden kann, ohne dass sich die Stimmberechtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sehen<sup>10</sup>. Im Unterschied zum ausgearbeiteten Entwurf sind bei der allgemeinen Anregung zwar keine allzu hohen Ansprüche an die Formulierung zu stellen, da gewisse Unklarheiten, ja vielleicht sogar Widersprüche, bei der Ausarbeitung des Gesetztextes im Parlament noch behoben werden können<sup>11</sup>. Indessen sind insbesondere der Grundsatz der Einheit der Form sowie der Grundsatz der Einheit der Materie zu beachten<sup>12</sup>.

<sup>5</sup> Tschannen, Staatsrecht, § 51 Rz. 30.

<sup>6</sup> Dazu im Weiteren Tschannen, Staatsrecht, § 44 Rz. 23 ff.

<sup>7</sup> BGE 138 I 435, Pra 102/2013 Nr. 32, E. 1.3.2.

<sup>8</sup> BGE 129 I 392 E. 2.2 S. 395; Tschannen, Staatsrecht, § 51 Rz. 22.

<sup>9</sup> BGE 1C\_109/2014, Urteil vom 4. März 2015, E. 3.1; BGE 139 I 292 E. 5.7; 134 I 172 E. 2.1.

<sup>10</sup> Tschannen, Staatsrecht, § 52 Rz. 38.

<sup>11</sup> BGE 1C\_109/2014, Urteil vom 4. März 2015, E. 3.2; BGE 139 I 292 E. 5.8 S. 296, mit Hinweisen.

<sup>12</sup> Dazu im Weiteren Ziffern 2.3.3 f.

## 2.2 Grundlagen im kantonalen Recht

### 2.2.1 Gegenstand von Gesetzesinitiativen

§ 21 der Verfassung des Kantons Luzern enthält die Grundlagen für Gesetzesinitiativen. Inhalt einer Gesetzesinitiative kann alles sein, was den Anforderungen der Kantonsverfassung und des übergeordneten Rechts genügt. Massgebend ist der Gesetzesbegriff der Verfassung. Diese legt in § 45 fest, dass der Kantonsrat die wichtigsten Rechtssätze "in der Form des Gesetzes" erlässt<sup>13</sup>. Im Kanton Luzern ist der Gesetzesbegriff demnach auf Rechtssätze beschränkt. Es ist deshalb von einem engen Gesetzesbegriff auszugehen<sup>14</sup>. Ein Gesetz im formellen Sinn weist eine generell-abstrakte Struktur auf und wird vom Parlament erlassen. Je wichtiger der Regelungsgehalt eines Rechtssatzes ist, desto höher liegen die Anforderungen an die Normdichte und an die Normstufe<sup>15</sup>. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts wird eine formell gesetzliche Grundlage nur für die Schulpflicht selbst und für die Grundzüge der Ausgestaltung des Schulunterrichts verlangt. Für die Bestimmungen der einzelnen Unterrichtsfächer und für deren Ausgestaltung bildet der öffentlich zugängliche Lehrplan eine ausreichende Grundlage<sup>16</sup>. Lehrpläne gelten wie Stoffprogramme und Studentafeln als Verordnungen<sup>17</sup>. Daraus, dass Lehrpläne dem Verordnungsrecht zugerechnet werden, darf jedoch nicht der Umkehrschluss gezogen werden, deren Inhalt dürfe nicht in einem formellen Gesetz geregelt werden – jedenfalls in politisch besonders wichtigen oder kontroversen Punkten<sup>18</sup>. Deshalb kann festgehalten werden, dass der Fremdsprachenunterricht auf der Primarschulstufe zur Gesetzesmaterie gemacht werden darf.

### 2.2.2 Form und Einheit von Gesetzesinitiativen im kantonalen Verfassungsrecht angelegt

Nach § 22 Abs. 3 Bst. a der Verfassung des Kantons Luzern<sup>19</sup> können Gesetzesinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden. § 131 Abs. 1 des luzernischen Stimmrechtsgesetzes<sup>20</sup> nimmt auf diese Regelung Bezug, wobei das Volksbegehren in der Form der allgemeinen Anregung als nicht-formulierte Initiative bezeichnet wird. Nach § 131 Abs. 3 des Stimmrechtsgesetzes enthält die nicht-formulierte Initiative den Antrag an die zuständige Behörde, eine referendumsfähige Vorlage im Sinne des Initiativbegehrens auszuarbeiten.

Die Formen der nicht-formulierten und der formulierten Initiative dürfen nicht miteinander verbunden werden und Initiativen dürfen jeweils nur Erlasse der gleichen Rechtsform betreffen (Einheit der Form)<sup>21</sup>. Gemäss § 22 Abs. 3 Bst. c der Verfassung des Kantons Luzern<sup>22</sup> müssen Gesetzesinitiativen zudem die Einheit der Materie wahren. § 145 des Stimmrechtsgesetzes nimmt die Anforderungen bezüglich Einheit von Form und Materie auf.

## 2.3 Konkretisierung der Ungültigkeitsgründe im kantonalen Stimmrechtsgesetz

### 2.3.1 Ungültigkeitsgründe im Überblick

§ 145 des Stimmrechtsgesetzes hält Folgendes fest:

*<sup>n1</sup>Ein Volksbegehren ist ungültig, wenn es rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar ist.*

<sup>13</sup> Koch, Kommentar zu § 21 KV/LU, Rz. 7 f.

<sup>14</sup> Nuspliger/Mäder, Staatsrecht, 45.

<sup>15</sup> Tschannen, Staatsrecht, § 45 Rz. 11.

<sup>16</sup> BGE 2C\_666/2011, Urteil vom 7. März 2012, E. 2.5.3; BGE 135 I 79 E. 6.

<sup>17</sup> BGE 98 Ib 461.

<sup>18</sup> Urteil B 2014/216 des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 28. April 2015, E. 4.1

<sup>19</sup> SR 131.213.

<sup>20</sup> SRL Nr. 10.

<sup>21</sup> Koch, Kommentar zu § 22 KV/LU, Rz. 17. Eigentlich bezieht sich das Gebot, wonach Initiativen nicht verschiedene Erlasstufen betreffen dürfen, nicht auf die Form, sondern auf die Art der Initiative (Tschannen, Einheit der Form, Nr. 20); vgl. ferner § 132 des Stimmrechtsgesetzes.

<sup>22</sup> SR 131.213.

- <sup>2</sup>Ein Volksbegehren ist namentlich rechtswidrig, wenn
- a. das angerufene Gemeinwesen für den Gegenstand nicht zuständig ist,
  - b. es nach der Zuständigkeitsordnung des Gemeinwesens nicht zulässig ist,
  - c. es den Willen der Unterzeichner nicht eindeutig erkennen lässt,
  - d. die Einheit der Form nicht gewahrt ist (§ 132),
  - e. die Einheit der Materie nicht gewahrt ist (§ 133),
  - f. der verlangte Beschluss gegen übergeordnetes Recht verstösst."

Nach § 82 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes<sup>23</sup> unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme innert einem Jahr, seitdem das Zustandekommen einer Gesetzesinitiative veröffentlicht wurde. Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt sie der Kantonsrat gemäss § 82c Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes ganz oder teilweise als ungültig.

### 2.3.2 Durchführbarkeit, eindeutiger Wille, Zuständigkeit

Eine Initiative darf nicht undurchführbar sein. Blossе Schwierigkeiten bei der Realisierung bedeuten noch nicht, dass eine Initiative undurchführbar ist. Die Undurchführbarkeit muss offensichtlich und zweifelsfrei sein. Es müssen sich objektive, unüberwindliche Hindernisse stellen.<sup>24</sup> Es kann nicht gesagt werden, dass die Fremdspracheninitiative "eindeutig undurchführbar" ist. Auch der Wille der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Initiative ist klar.

Es dürfte ebenfalls unbestritten sein, dass die Zuständigkeit für die Gesetzgebung im Schulwesen grundsätzlich bei den Kantonen liegt (Art. 62 BV). Allerdings wird beim Kriterium "Vereinbarkeit der Initiative mit dem übergeordneten Recht" geprüft werden müssen, ob sich aus dem Harmonisierungsauftrag im Bildungsbereich Einschränkungen der kantonalen Schulhoheit ergeben.

### 2.3.3 Einheit der Form

Die Formen der Volksinitiative dürfen hauptsächlich aus verfahrensrechtlichen Gründen nicht miteinander verbunden werden, wie dies § 132 des Stimmrechtsgesetzes ausdrücklich vorsieht<sup>25</sup>. Der Kantonsrat kann bei einem ausgearbeiteten Entwurf, der den Gültigkeitserfordernissen entspricht, über Annahme oder Ablehnung entscheiden. Er kann der Initiative auch einen Gegenentwurf gegenüberstellen. Bei der Initiative in der Form der allgemeinen Anregung hat der Kantonsrat noch rechtsgebend mitzuwirken<sup>26</sup>. Nimmt der Kantonsrat ein Volksbegehren in der Form der allgemeinen Anregung an, hat ihm der Regierungsrat innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf für die verlangte Vorlage zu unterbreiten<sup>27</sup>.

Der Satz "Auf der Primarstufe wird eine Fremdsprache unterrichtet" könnte grundsätzlich auch als direkte Ergänzung des Volksschulgesetzes und damit als Gesetzesnorm konzipiert werden. Die Initianten haben ihr Volksbegehren jedoch klar als Initiative in der Form der allgemeinen Anregung bezeichnet. Das Initiativkomitee kann die Form der Initiative frei wählen. Es wollte dem Parlament gewisse Spielräume offenlassen für die Ausformulierung des Gesetzestextes. Der Initiativtext ist hinreichend bestimmt und enthält einen kurz gefassten Gesetzgebungsauftrag. Er erfüllt die Formerfordernisse.

<sup>23</sup> Gesetz vom 28. Juni 1976 über die Organisation und die Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz; SRL Nr. 30).

<sup>24</sup> Tschannen, Staatsrecht, § 51 Rz. 27.

<sup>25</sup> Siehe auch Koch, Kommentar zu § 22 KV/LU, Rz. 18.

<sup>26</sup> Koch, Kommentar zu § 22 KV/LU, Rz. 16.

<sup>27</sup> § 82e des Kantonsratsgesetzes.

### 2.3.4 Einheit der Materie

Nach dem Grundsatz der Einheit der Materie muss zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang bestehen, wie dies § 133 des Stimmrechtsrechtsgesetzes ausdrücklich vorsieht<sup>28</sup>. Eine freie und unverfälschte Äusserung des politischen Willens ist nur dann gewährleistet, wenn sich die Abstimmungsvorlage auf eine einzige politische Frage reduzieren lässt.<sup>29</sup> Der Grundsatz der Einheit der Materie soll verhindern, "dass sich die Stimmberechtigten mit nur einem Votum zu mehreren politischen Fragen äussern müssen, die keinen hinreichenden Sachzusammenhang aufweisen"<sup>30</sup>. Lehre und Rechtsprechung bejahen den sachlichen Zusammenhang, wenn die Elemente einer Initiative

- ein und dasselbe Ziel verfolgen; oder
- eine einheitliche Thematik betreffen; oder
- ein Ziel mit den sachlich dazu gehörenden Mitteln verbinden<sup>31</sup>.

Die Fremdspracheninitiative, die im Kanton Luzern eingereicht wurde, lässt sich prima vista auf eine einzige politische Frage reduzieren. Sie lässt allerdings offen, welche Fremdsprache auf der Primarstufe unterrichtet werden soll. Damit wird der Eindruck erweckt, dass eine Entscheidungsfreiheit besteht, die im rechtlichen und politischen Kontext nicht vorhanden ist. Zentraler Bestandteil der EDK-Sprachenstrategie aus dem Jahre 2004 ist, dass auch mit dem Unterricht einer zweiten Landessprache bereits in der Primarschule begonnen wird. Diese Strategie ist das Ergebnis eines intensiven politischen Prozesses. Sie hat eine sprachpolitische und zusätzlich eine grosse staatspolitische Bedeutung. Es geht nicht nur um die Qualität und die Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz, sondern auch um die nationale Kohäsion. Der besonderen Funktion der Landessprachen in einem mehrsprachigen Land soll Rechnung getragen werden. Hier besteht für alle Kantone ein verfassungsmässiger Harmonisierungsauftrag. Dieser Auftrag besteht auch für Kantone, die dem HarmoSKonkordat nicht beigetreten sind. Falls die kantonalen Harmonisierungsbestrebungen scheitern sollten, ist vorhersehbar, dass im eidgenössischen Sprachengesetz festgeschrieben wird, dass der Unterricht in der zweiten Landessprache auf der Primarstufe beginnt<sup>32</sup>. Dies würde für den Fall, dass die Initiative "Eine Fremdsprache auf Primarstufe" gültig erklärt und anschliessend in der Volksabstimmung eine Mehrheit fände, bedeuten, dass im Kanton Luzern der Fremdsprachenunterricht mit Französisch als einziger Fremdsprache auf Primarstufe begonnen werden müsste.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts muss "hinreichend klar sein, worauf die Initiative gerichtet ist, so dass eine Volksabstimmung durchgeführt werden kann, ohne dass sich die Stimmberechtigten der Gefahr eines Irrtums ausgesetzt sehen"<sup>33</sup>. Die Initiative "Eine Fremdsprache auf Primarstufe" ist zwar auf den ersten Blick klar: Es soll im Kanton Luzern nur eine Fremdsprache auf der Primarstufe unterrichtet werden, und es soll – für den Fall, dass der Kantonsrat die Initiative ablehnt<sup>34</sup> – im Zeitpunkt des Volksentscheids offen bleiben, um welche Fremdsprache es sich dabei handelt. Bei näherem Hinsehen tauchen allerdings Probleme auf. Eine schwierige Entscheidungssituation würde für Stimmberechtigte entstehen, die der Forderung "Eine Fremdsprache auf der Primarstufe" grundsätzlich zustimmen möchten, allerdings nur unter der Bedingung, dass es sich bei dieser Fremdsprache um Englisch handelt – was den Harmonisierungsbestrebungen zuwiderlaufen würde<sup>35</sup>. Zahlreiche Stimmberechtigte würden wohl den bisherigen Zustand mit zwei Fremdsprachen auf der Primarstufe einer Situation vorziehen, in der Französisch als einzige Fremdsprache auf der Primarstufe unterrichtet wird. Diese Präferenz könnten sie jedoch nicht ausdrücken. Damit bestünde die Gefahr, dass ein Abstimmungsergebnis nicht dem Anspruch auf unverfälschte Willenskundgabe gemäss

<sup>28</sup> Siehe auch Koch, Kommentar zu § 22 KV/LU, Rz. 20.

<sup>29</sup> Tschentscher/Lienhard, Rz. 70.

<sup>30</sup> Tschannen, Staatsrecht, § 52 Rz. 41.

<sup>31</sup> BGE 129 I 366 E. 2.3. S. 371, Schäppi; Tschannen, Staatsrecht, § 52 Rz. 45.

<sup>32</sup> Bericht BAK, 16.

<sup>33</sup> BGE 1C\_109/2014, Urteil vom 4. März 2015, E. 3.2.

<sup>34</sup> § 82f des Kantonsratsgesetzes.

<sup>35</sup> Siehe dazu Ziffern 3.8 und 4.4 hiernach.

Art. 34 Abs. 2 BV entsprechen würde<sup>36</sup>. So gesehen ist mit der Initiative "Eine Fremdsprache auf Primarstufe" die Einheit der Materie mit ihrem Gebot der Fokussierung auf eine einzige politische Frage nicht gewahrt.

Dass es gute Gründe für diese Auffassung gibt, zeigt auch ein Vergleich mit der Fremdspracheninitiative des Kantons Graubünden. Diese Initiative will ebenfalls festlegen, dass "in der Primarschule nur eine Fremdsprache obligatorisch" ist. Zusätzlich macht die Initiative weitere Vorgaben dazu, um welche Fremdsprache es sich in den einzelnen Sprachregionen des Kantons Graubünden handeln soll. Insofern ist es bei der Bündner Fremdspracheninitiative – im Gegensatz zur Luzerner Fremdspracheninitiative – hinreichend klar, worauf sich das Begehren richtet. Dass die Bündner Fremdspracheninitiative dann zu rechtlichen Problemen führte, weil sie für das deutsche Sprachgebiet Englisch als einzige Fremdsprache auf der Primarstufe vorschreiben wollte, zeigt gerade, wie heikel diese Frage ist<sup>37</sup>.

## 2.4 Verhältnis zum übergeordneten Recht

Das Verfassungsrecht des Kantons Luzern enthält keine Vorschriften, die der Fremdspracheninitiative entgegenstehen. Im Kanton Luzern wurde der Beitritt zum HarmoS-Konkordat<sup>38</sup> durch Volksentscheid vom 28. September 2008 abgelehnt. Ebenso wenig sind andere interkantonale Normen ersichtlich, die der Initiative unmittelbar entgegenstehen könnten. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die Fremdspracheninitiative mit dem übergeordneten Bundesrecht vereinbar ist. Auf diese Fragen wird anschliessend näher eingegangen<sup>39</sup>.

# 3. Entwicklungen des Fremdsprachenunterrichts

## 3.1 Grundlagen

Fremdsprachenlernen in der Schule nimmt in der mehrsprachigen Schweiz einen hohen Stellenwert ein<sup>40</sup>. Der Unterricht in einer zweiten Landessprache für alle Kinder ab der Primarstufe wurde ab Ende der 1960er-Jahre zu einem Thema. Ende der 1990er-Jahre war die zweite Landessprache ab dem vierten oder fünften Schuljahr in fast allen Kantonen eingeführt, so wie es in den EDK-Empfehlungen aus dem Jahre 1975 vorgesehen war. Seit Anfang der 2000er-Jahre ist zudem in der Mehrheit der Kantone Englisch ab Beginn der Sekundarstufe I obligatorisch. Seit über zehn Jahren lernen die meisten Schülerinnen und Schüler in der Schweiz während ihrer Schulzeit obligatorisch zwei Fremdsprachen. Den Auslöser bildeten einerseits neue Erkenntnisse aus der Sprachlernforschung und der Fremdsprachendidaktik. Andererseits planten einige Kantone die Vorverlegung des Englischen auf die Primarschulstufe.

## 3.2 Sprachenstrategie 2004

Die Grundlage für die koordinierte Weiterentwicklung des Fremdsprachenunterrichts bildet die Sprachenstrategie der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) vom 25. März 2004. Ihre wichtigsten Ziele sind: Das Sprachenlernen in der Schweiz soll insgesamt verbessert werden, auch das Lernen der ersten Sprache. Die Schweiz soll stärker von ihrer Mehrsprachigkeit und vom Potenzial des frühen Sprachenlernens profitieren. Damit soll ihre Konkurrenzfähigkeit im

<sup>36</sup> Tschannen, Staatsrecht, § 52 Rz. 1, 38.

<sup>37</sup> Amtsblatt des Kantons Graubünden, Nr. 19/2013, 1434 f.; Ehrenzeller, Gutachten, 3, 39.

<sup>38</sup> Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juni 2007 (SR-EDK 1.2).

<sup>39</sup> Siehe Ziffer 4 hiernach.

<sup>40</sup> EDK, Faktenblatt 1 ff.; Grundlagenpapier SAGW.

europäischen Kontext erhalten bleiben. Im Hinblick auf die gesamtschweizerische Koordination des Sprachenunterrichts setzten sich die Kantone folgendes Ziel:

"Spätestens bis um 5. Schuljahr setzt der Unterricht von mindestens zwei Fremdsprachen ein, wovon mindestens eine Landessprache. Der besonderen Funktion der Landessprachen in einem mehrsprachigen Land wird Rechnung getragen, insbesondere durch die Berücksichtigung von kulturellen Aspekten<sup>41</sup>."

In einer Stellungnahme vom 31. Oktober 2014 hat die EDK die Sprachenstrategie aus dem Jahr 2004 bestätigt<sup>42</sup>. Gemäss der Sprachenstrategie wird die erste Fremdsprache spätestens ab dem dritten Schuljahr und die zweite spätestens ab dem fünften Schuljahr unterrichtet. Die Reihenfolge der unterrichteten Sprachen (zweite Landessprache oder Englisch) wird regional koordiniert. Per Ende der obligatorischen Schulzeit sind in beiden Sprachen vergleichbare Kompetenzen zu erreichen.

Mit dem Lehrplan 21<sup>43</sup> wollen die Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren der 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantone den Harmonisierungsauftrag von Art. 62 BV umsetzen. Im Herbst 2014 wurde die Vorlage von den Deutschschweizer Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren freigegeben. Nun entscheidet jeder Kanton über die Umsetzung. Der Lehrplan 21 stützt sich auf die Sprachenstrategie der EDK vom 25. März 2004. Im Kanton Luzern sind im 2. Zyklus (3.-6. Klasse) zuerst Englisch und dann Französisch als Fremdsprachen vorgesehen. Der Regierungsrat des Kantons Luzern beschloss die Einführung des Lehrplans 21 im Dezember 2014.

### 3.3 Bildungsverfassung

Für das Schulwesen sind grundsätzlich die Kantone zuständig. Im Rahmen der Abstimmung vom 21. Mai 2006 haben allerdings Volk und Stände mehrere Verfassungsbestimmungen im Bildungsbereich grundlegend revidiert<sup>44</sup>. Es wurde eine neue "Bildungsverfassung"<sup>45</sup> geschaffen. Nach Art. 61a BV sorgen Bund und Kantone gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz. Sie koordinieren ihre Anstrengungen und stellen ihre Zusammenarbeit durch gemeinsam Organe und Vorkehren sicher. Darüber hinaus haben die Kantone ihre Koordinationsbestrebungen intensiviert. Art. 62 Abs. 4 BV begründet zudem eine subsidiäre Bundeskompetenz für den Fall, dass auf dem Koordinationsweg in bestimmten Kernbereichen keine Harmonisierung zustande kommt<sup>46</sup>.

### 3.4 HarmoS-Konkordat

Die Eckwerte der Sprachenstrategie 2004 fanden Eingang in das HarmoS-Konkordat vom 14. Juni 2007 und sind für die Beitrittskantone verbindlich<sup>47</sup>. Seit der Zustimmung von Volk und Ständen zur Bildungsverfassung im Jahr 2006 sind Bund und Kantone gemäss Art. 61a Abs. 1 BV verpflichtet, gemeinsam für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz zu sorgen. Für zentrale Eckwerte haben die Kantone eine landesweite Harmonisierung des Schulwesens zu gewährleisten. Dieser Auftrag leitet sich aus Art. 62 Abs. 4 BV ab. Die Regelungen zum Sprachenunterricht finden sich in Art. 4 Abs. 1-3 des HarmoS-Konkordats:

<sup>41</sup> EDK, Sprachenstrategie 2004, Ziff. 3.7.1.

<sup>42</sup> EDK, Stellungnahme vom 31. Oktober 2014. Die Empfehlungen der EDK vom 26. Mai 15 zum Sprachunterricht in der obligatorischen Schule wurden in eine Anhörung gegeben.

<sup>43</sup> <[www.lehrplan.ch](http://www.lehrplan.ch)>, besucht am 15. Juli 2015.

<sup>44</sup> BBl 2006 6725.

<sup>45</sup> Ehrenzeller/Sahlfeld, St. Galler Kommentar, Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung, Rz. 1 ff.

<sup>46</sup> Ehrenzeller/Sahlfeld, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 45 ff. Nach René Rhinow und Markus Schefer, Rz. 604, bedarf es "einer besonders stichhaltigen Begründung, eine erwünschte oder notwendige Rechtsvereinheitlichung durch ein omnilaterales Konkordat statt durch die Begründung einer Bundeskompetenz und den Erlass bundesrechtlicher Vorschriften – und damit auch auf einem demokratieverträglicheren Weg – vorzunehmen resp. fort dauern zu lassen."

<sup>47</sup> Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juni 2007.

<sup>1</sup>Die erste Fremdsprache wird, entsprechend der in Art. 6 festgelegten Dauer der Schulstufen, spätestens ab dem fünften Schuljahr, die zweite Fremdsprache spätestens ab dem siebten Schuljahr unterrichtet. Eine der beiden Sprachen ist eine zweite Landessprache, deren Unterricht kulturelle Aspekte einschliesst; die andere Sprache ist Englisch. In beiden Fremdsprachen werden per Ende der obligatorischen Schule gleichwertige Kompetenzniveaus vorgegeben. Sofern die Kantone Graubünden und Tessin zusätzlich eine dritte Landessprache obligatorisch unterrichten, können sie bezüglich der Festlegung der Schuljahre von den vorliegenden Bestimmungen abweichen.

<sup>2</sup>Während der obligatorischen Schule besteht ein bedarfsgerechtes Angebot an fakultativem Unterricht in der dritten Landessprache.

<sup>3</sup>Die Reihenfolge der unterrichteten Fremdsprachen wird regional koordiniert. Qualitäts- und Entwicklungsmerkmale sind in einer durch die EDK genehmigten Gesamtstrategie festgelegt."

Gemäss Art. 6 Abs. 1 HarmoS Konkordat dauert die Primarstufe, inklusive Vorschule oder Eingangsstufe, acht Jahre. Damit sieht das HarmoS-Konkordat vor, dass mit dem Unterricht von zwei Fremdsprachen bereits in der Primarschule begonnen wird.

Das HarmoS-Konkordat ist am 1. August 2009 in Kraft getreten. Es ist gegenwärtig für 15 Kantone verbindlich, in denen 76 % der Bevölkerung leben. Die Beitrittskantone haben diejenigen Inhalte des Konkordats, welche sie noch nicht erfüllen, innerhalb von sechs Jahren umzusetzen, d.h. spätestens auf Beginn des Schuljahres 2015/ 2016.

Im Bericht zur Harmonisierung des Sprachenunterrichts vom 17. Februar 2015 hält das Bundesamt für Kultur Folgendes fest: „Dabei ist zu beachten, dass die verfassungsmässige Pflicht zur landesweiten Harmonisierung für alle Kantone gilt. Die Bundesverfassung benennt die Eckwerte, die zu harmonisieren sind (Art. 62 Abs. 4 BV); das HarmoS-Konkordat konkretisiert, wie dies umgesetzt werden soll. Die HarmoS-Bestimmungen zur Vereinheitlichung der Strukturen und zur Harmonisierung der Ziele einschliesslich der nationalen Bildungsziele bleiben auch für nicht beigetretene Kantone die massgeblichen Orientierungspunkte zur Erfüllung der Verfassungspflicht<sup>48</sup>.“

### 3.5 Kantonale Volksinitiativen für eine Fremdsprache an der Primarschule

Nach der Verabschiedung der EDK-Strategie im März 2004 kamen in fünf Kantonen der Deutschschweiz (Luzern, Schaffhausen, Thurgau, Zug und Zürich) Volksinitiativen mit dem Titel "Nur eine Fremdsprache an der Primarschule" zustande. Das damalige Hauptargument war, dass der Unterricht von zwei Fremdsprachen für viele Schülerinnen und Schüler eine Überforderung darstelle. Die Initiativen wurden in den Kantonen Schaffhausen, Thurgau, Zug und Zürich von den Stimmberechtigten abgelehnt. Im Kanton Luzern wurde die Initiative zurückgezogen.

Zehn Jahre später sind in den Kantonen Graubünden, Nidwalden und Luzern vergleichbare Volksinitiativen zustande gekommen. In der Volksabstimmung vom 8. März 2015 wurde im Kanton Nidwalden eine Volksinitiative, welche verlangte, dass nur eine Fremdsprache an der Primarschule unterrichtet wird, mit einer Nein-Mehrheit von 61,72% abgelehnt<sup>49</sup>. Im Kanton Graubünden hat der Grosse Rat am 20. April 2015 mit 82:34 Stimmen eine Volksinitiative mit dem folgenden Wortlaut als ungültig erklärt: "In der Primarschule ist nur eine Fremdsprache obligatorisch, je nach Sprachregion ist dies Deutsch oder Englisch". Gegen diesen Beschluss ist eine Verfassungsbeschwerde beim Verwaltungsgericht hängig. Im Kanton St. Gallen hat das Verwaltungsgericht am 28. April 2015 eine Volksinitiative, die verlangte, in der Volksschule dürfe auf der Primarstufe "maximal eine Fremdsprache" unterrichtet werden, als ungültig erklärt<sup>50</sup>. Das Gericht kam zum Schluss, der Initiative stünden die von Art. 61a BV den Kantonen vorgeschriebene Pflicht, für einen durchlässigen schweizerischen Bildungsraum

<sup>48</sup> Bericht BAK, 5; EDK, HarmoS-Kommentar, 74 f.

<sup>49</sup> <www.nw.ch>Politik / Behörden>Abstimmungen und Wahlen>, besucht am 15. Juli 2015.

<sup>50</sup> Urteil B 2014/216 des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 28. April 2015.

zu sorgen, die Koordinationspflicht gemäss Art. 62 Abs. 4 BV und das HarmoS-Konkordat entgegen. Der Kanton St. Gallen war durch Volksentscheid vom 30. November 2008 der HarmoS-Vereinbarung beigetreten.

In verschiedenen Kantonen sind parlamentarische Vorstösse hängig oder überwiesen, welche anstreben, dass auf der Primarstufe nur noch eine Fremdsprache unterrichtet wird (Thurgau, Schaffhausen, Basel-Landschaft). In anderen Kantonen wurden entsprechende Vorstösse abgelehnt (Bern, St. Gallen, Solothurn, Obwalden, Luzern)<sup>51</sup>.

### 3.6 EDK: Stand der Arbeiten und weiteres Vorgehen

Die Harmonisierung der Ziele der Bildungsstufen – und damit auch die Harmonisierung der Ziele für den Fremdsprachenunterricht – betrifft nach Auffassung der EDK alle Kantone.

Die strukturellen Eckwerte der Sprachenstrategie 2004 sind gegenwärtig in 23 Kantonen eingeführt. 22 Kantone kennen das Modell 3/5 (HarmoS 5/7)<sup>52</sup>. Der Kanton Tessin, der drei Fremdsprachen obligatorisch unterrichtet, verfügt über ein eigenes Modell. In 14 Kantonen ist Englisch die erste Fremdsprache, in zwölf Kantonen eine zweite Landessprache. Ein längerfristiges Ziel besteht darin, dass in beiden Fremdsprachen unabhängig vom Beginn bis am Ende der obligatorischen Schulzeit vergleichbare Ziele erreicht werden. Dazu werden die nationalen Bildungsziele der EDK massgebend sein. Sie beschreiben, welche Grundkompetenzen alle Schülerinnen und Schüler per Ende der Primarschulstufe und per Ende der obligatorischen Schulzeit in zwei Fremdsprachen erreichen sollen. Mit drei Kantonsprachen kennt der Kanton Graubünden eine besondere und speziell anspruchsvolle Sprachensituation.

Die EDK hat am 18. Juni 2015 die "Bilanz 2015" über die Harmonisierung der verfassungsmässigen Eckwerte (Art. 62 Abs. 4 BV) für den Bereich der obligatorischen Schule erstellt. Aus ihrer Sicht ist das Ergebnis erfreulich. Die Harmonisierung der obligatorischen Schule gemäss Verfassungsauftrag von 2006 sei schon weit fortgeschritten. Aus heutiger Sicht könnten Abweichungen einzig im Bereich des Sprachenunterrichts nicht ausgeschlossen werden. Gegenwärtig seien zur Umsetzung des Harmonisierungsauftrags keine Massnahmen des Bundes gemäss Art. 62 Abs. 4 BV erforderlich<sup>53</sup>.

### 3.7 Haltung des Bundesrates

Der Bundesrat hat unterstrichen, dass die Mehrsprachigkeit ein Wesensmerkmal der Schweiz ist. Er hat in der Antwort auf verschiedene parlamentarische Vorstösse festgehalten,

- dass das Erlernen einer zweiten Landessprache ab der Primarschule für den nationalen Zusammenhalt von wesentlicher Bedeutung ist;
- dass kantonale Lösungen, die zu einer Benachteiligung der zweiten Landessprache führen könnten, den nationalen Zusammenhalt und die nötige Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften gefährden; eine solche Benachteiligung läge beispielsweise vor, wenn auf der Primarschulstufe als Fremdsprache nur noch Englisch unterrichtet würde;
- dass er bereit wäre, im Rahmen seiner Zuständigkeiten zu intervenieren, falls die Kantone diesbezüglich keine koordinierte Lösung erreichen<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Bericht BAK, 8 ff.

<sup>52</sup> Bericht BAK, 7.

<sup>53</sup> EDK, Bilanz 2015, 26 f. Die Bilanz 2015 wurde den Medien am 1. Juli 2015 vorgestellt.

<sup>54</sup> Bericht BAK, 11; Antworten des Bundesrates auf die Interpellationen 13.4079, 14.3287, 14.3153 und 14.3735 sowie auf die Motion 14.3182.

### 3.8 Grundlagenpapier der SAGW

#### 3.8.1 Übersicht

Die Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (SAGW) hat am 1. Juni 2015 ein Grundlagenpapier mit dem Titel "Schulischer Fremdsprachenunterricht in der Schweiz – Argumente zur Debatte" publiziert<sup>55</sup>. Das Dokument stellt die gesetzlichen Grundlagen dar und äussert sich zum Stand der Umsetzung. Darüber hinaus werden pädagogische, ökonomische und staatspolitische Argumente zum schulischen Fremdsprachenunterricht in der Schweiz präsentiert.

#### 3.8.2 Pädagogische Argumente

Nach der Präsentation der pädagogischen Argumente zieht das Grundlagenpapier das folgende Fazit<sup>56</sup>:

*"In Bezug auf die Schweiz gibt es keine klaren Evidenzen, dass Schüler mit zwei Fremdsprachen in der Primarschule am Ende bessere Resultate aufweisen als diejenigen, die erst in der Oberstufe eine zweite Fremdsprache lernen. Es gibt aber auch keine Hinweise darauf, dass die Kinder überfordert sind, wenn sie in der Primarschule Frühsprachenunterricht haben.*

*Die positiven Effekte des Frühsprachenerwerbs sind nicht von der Hand zu weisen: Jüngere Kinder lernen Sprachen müheloser und spielerischer als ältere. Kinder entwickeln durch einen frühen und intensiven Kontakt zu mehreren Sprachen schnell ein hohes Sprachenbewusstsein und kommunizieren freier und ungehemmter mit Anderssprachigen.*

*Es wird deutlich, dass die Debatte um Frühsprachenunterricht das eigentliche Defizit verdeckt, nämlich die Notwendigkeit von mehr Lektionen und einer deutlichen Verbesserung der Didaktik in der Unterrichtssituation.*

*Studien im In- und Ausland belegen, dass Kinder mit Migrationshintergrund im Fremdsprachenunterricht gleich gut abschneiden wie Deutschsprachige. Migrationssprachen stellen beim Frühsprachenerwerb eine wertvolle Ressource dar. Positive Ergebnisse von breit angelegten Studien haben auf europäischer Ebene zu einem frühen Beginn des Fremdsprachenunterrichts geführt.*

*In der Schweiz wird die Basis für Fremdsprachenerwerb in der Schule gelegt. Diese Basis ist wichtig für jede Sprache, die man allenfalls später noch lernt. In der Bevölkerung gibt es eine hohe Akzeptanz gegenüber dem Französischen und auch dem Englischen. Fremdsprachen lernt man nicht nur für die Arbeit, sondern es erhöht auch das eigene Selbstwertgefühl und wird als Teil der persönlichen "Selbstverwirklichung" betrachtet. Mehrsprachigkeit und Vielsprachigkeit sind Teil der heutigen Gesellschaft, sind eine Realität und werden gelebt."*

#### 3.8.3 Ökonomische Argumente

Bei den ökonomischen Argumenten zieht das Grundlagenpapier das folgende Fazit<sup>57</sup>:

*"Deutlich wird, dass sich die Haltung zur Sprache sowie zu deren Gebrauch und Vermittlung in der Wirtschaft nicht von derjenigen im Alltag unterscheidet: Mehrsprachigkeit ist grundsätzlich positiv und wird hoch bewertet, notwendig sind (mindestens) eine zweite Landessprache und Englisch. Die Schweizer Landessprachen sind nicht nur ein Gewinn für den Einzelnen und für die Gesellschaft, sondern auch für die Unternehmen und die Wirtschaft als Ganzes".*

<sup>55</sup> Grundlagenpapier SAGW, <[www.akademien-schweiz.ch/factsheets](http://www.akademien-schweiz.ch/factsheets)>, besucht am 15. Juli 2015.

<sup>56</sup> Grundlagenpapier SAGW, 5.

<sup>57</sup> Grundlagenpapier SAGW, 6.

### 3.8.4 Staatspolitische Argumente

Das Grundlagenpapier kommt bei den staatspolitischen Argumenten zum folgenden Ergebnis<sup>58</sup>:

*"Die bereits in den 1970er Jahren geführte Debatte um das Einführen von Frühsprachenunterricht auf Primarschulebene ist eine Diskussion, die stark ideologisch aufgeladen ist. Während sich die Kritiker des Frühenglischen auf die staatspolitische Notwendigkeit der Landessprachen berufen, verstehen die Befürworter Englisch als "Lingua franca" in einer global vernetzten Welt, und sie betonen die wirtschaftliche Bedeutung dieser Sprache. Letzteres ist unbestritten, die Realität zeigt jedoch, dass in der Wirtschaft Französisch ebenso bedeutend ist. Überdies werden in der heutigen vielsprachigen Gesellschaft Sprachkenntnisse nicht nur aufgrund ökonomischer Überlegungen erworben; (Fremd)Sprachen haben eine weit grössere Bedeutung erlangt, als lediglich Kommunikationsmittel für die Arbeit zu sein.*

*Die Schweiz ist Teil einer vielsprachigen sozialen und globalen Realität dar. In dieser Realität stellen ihre vier Landessprachen eine wertvolle Ressource dar. Diese Ressource kann allerdings nur genutzt werden, wenn Sprachkenntnisse vorhanden sind. Die Schweiz kann einen wirtschaftlichen Wettbewerbsvorteil erreichen, wenn sie es schafft, ihre Landessprachen stärker zu valorisieren und sich durch deren Kenntnisse ein Alleinstellungsmerkmal zu verschaffen. Es ist allerdings klar, dass sich heutzutage als "Lingua franca" des internationalen Markts Englisch etabliert hat. Auch gute Kenntnisse dieser Sprache sind daher unabdingbar.*

*Aufgrund dieses Argumentariums zeichnet sich für die Schweiz eine Situation ab, welche Sprachkenntnisse mindestens zweier Landessprachen sowie des Englischen verlangt. Die Basis für diese Sprachkenntnisse soll in der Primarschule gelegt werden und der Fremdsprachenunterricht muss optimalen didaktischen Anforderungen genügen. Notwendig ist allerdings, dass die Politik entsprechende Ressourcen zur Verfügung stellt sowie auf die Bedürfnisse der Lehrpersonen eingeht".*

## 3.9 Entwicklung im Kanton Luzern

Im Kanton Luzern wurde 1995 Französisch als erste Fremdsprache ab der fünften Primarklasse unterrichtet. 2007 startete der Unterricht im Fach Englisch in der dritten Primarklasse. Es wurden mehrere 100 Lehrpersonen für den Französischunterricht zertifiziert, später ebenso viele Primarlehrpersonen für den Englischunterricht. Im Sommer 2014 haben die ersten Lernenden, die in der Primarschule in zwei Fremdsprachen unterrichtet worden sind, die Sekundarschule abgeschlossen. Die Ergebnisse der Stellwerktests, welche im achten oder neunten Schuljahr durchgeführt wurden, bestätigen die Erwartungen an den Fremdsprachenunterricht. Die Kenntnisse in Englisch haben wesentlich zugenommen, während die Französischkenntnisse nicht kleiner geworden sind<sup>59</sup>.

## 4. Der Fremdsprachenunterricht im übergeordneten Bundesrecht

### 4.1 Verständigungsartikel (Art. 70 Abs. 3 BV) und Sprachengesetz

Art. 70 Abs. 3 der Bundesverfassung verpflichtet den Bund und die Kantone, die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften zu fördern (Verständigungsartikel). Diese Verfassungsbestimmung geht über eine allgemeine Staatszielbestimmung hinaus. Bund und Kantone haben die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften aktiv zu fördern. Regula Kägi-Diener unterstreicht, dass es dabei nicht nur um die Vermittlung von Kenntnissen einer andern Landessprache geht, "sondern auch um die Vermittlung von andern schweizerischen Werthaltungen und Denkw-

<sup>58</sup> Grundlagenpapier SAGW, 8.

<sup>59</sup> Ziffer 3.9 beruht auf Informationen des Bildungs- und Kulturdepartments des Kantons Luzern.

gängen<sup>60n</sup>. Wegleitend für diesen Förderungsauftrag ist das Staatsziel des inneren Zusammenhalts des Landes. Es geht um die nationale Kohäsion.

Der Nationalrat lehnte bei der Beratung des "Verständigungsartikels" einen Minderheitsantrag, der als zweite zu unterrichtende Sprache eine Landessprache gefordert hatte, ab<sup>61</sup>. Der erste Beschluss des Nationalrates zu Art. 15 Abs. 3 des Gesetzesentwurfs zum Sprachengesetz<sup>62</sup> hatte noch vorgesehen, dass Bund und Kantone sich dafür einsetzen, dass als erste Fremdsprache eine Landessprache unterrichtet wird<sup>63</sup>. Der Ständerat hielt eine solche Regelung für verfassungswidrig, weil dem Bund nicht die Kompetenz zukomme, die Reihenfolge des Fremdsprachenunterrichts und damit die Einstiegsfremdsprache an den Grundschulen zu regeln. Die heute geltende Fassung von Art. 15 Abs. 3 des Sprachengesetzes ist das Ergebnis eingehender Kommission- und Plenumsberatungen im parlamentarischen Differenzbereinungsverfahren. Der Bundesrat hatte in der Stellungnahme vom 19. Oktober 2006 zur parlamentarischen Initiative betreffend ein Bundesgesetz über die Landessprachen festgehalten, dass wichtige Massnahmen des Gesetzesentwurfs, die den schulischen Bereich betreffen, aufgrund der Zuständigkeiten in den Aufgabenbereich der Kantone fallen<sup>64</sup>.

Artikel 15 Absatz 3 des Sprachengesetzes lautet wie folgt:

*"Sie (Bund und Kantone) setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für einen Fremdsprachenunterricht ein, der gewährleistet, dass die Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit über Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache verfügen. Der Unterricht in den Landessprachen trägt den kulturellen Aspekten eines mehrsprachigen Landes Rechnung<sup>65</sup>."*

## 4.2 Bildungsverfassung der Schweiz

Am 20. Mai 2006 stimmten Volk und Stände der neuen Bildungsverfassung zu<sup>66</sup>. Die Bildungsverfassung basiert auf dem folgendem Grundkonzept: Bund und Kantone sorgen gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz. Damit ist eine Ziel- und Programmnorm formuliert, die den Bund und die Kantone im Sinne einer gemeinsamen Zielvorgabe und eines gemeinsamen Handlungsauftrags in die Pflicht nimmt. Die Grundzuständigkeiten von Bund und Kantonen bleiben im Wesentlichen bestehen. Erstmals wird eine Koordinationspflicht unter den Kantonen und zwischen Bund und Kantonen für den gesamten Bildungsbereich verfassungsrechtlich verankert. Die Bildungsverfassung ist geprägt von der Überzeugung, dass der Bildungsbereich insgesamt, unabhängig von den einzelnen Zuständigkeiten, in koordinierter Zusammenarbeit von Bund und Kantonen gestaltet und weiterentwickelt werden soll<sup>67</sup>.

<sup>60</sup> Kägi-Diener, St. Galler Kommentar zu Art. 70 BV, Rz. 39.

<sup>61</sup> AB N Sonderdruck 1998 300ff.; Mahon, in : Aubert/Mahon, Comm. Cst., Art. 70 Rz. 13 Fn. 41; Nach Ehrenzeller, Jusletter 2007, Rz. 7, kann aus Art. 70 Abs. 3 BV keine materielle Regelungskompetenz für den Fremdsprachenunterricht im obligatorischen Schulbereich abgeleitet werden.

<sup>62</sup> Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz; SpG; SR 441.1); das Sprachengesetz stützt sich auf die Artikel 4, 18 und 70 der Bundesverfassung.

<sup>63</sup> Vgl. dazu den Bericht der WBK-N vom 15. September 2006, BBl 2006 8977 ff., 9009 f.; Giovanni Biaggini, Kommentar zu Art. 70 BV, Rz. 12, stellt fest, dieser Beschluss sei auf "sehr unsicherer verfassungsrechtlicher Grundlage" gefasst worden.

<sup>64</sup> Stellungnahme des Bundesrats vom 18. Oktober 2006 zur parlamentarischen Initiative 04.429 betreffend ein Bundesgesetz über die Landessprachen, BBl 2006 9047 ff., 9048.

<sup>65</sup> SR 441.1.

<sup>66</sup> Art. 61a - Art. 68 BV. Das Bildungsrecht wird massgeblich durch die neue Bildungsverfassung geprägt: Bundesverwaltungsrecht, S. 236 f.; Tschentscher/Lienhard, Rz. 881.

<sup>67</sup> Ehrenzeller, St. Galler Kommentar, Vorbemerkung zur Bildungsverfassung, Rz. 25 f. Zur Bedeutung und zu den Grenzen des kooperativen Föderalismus: Häfelin/Haller/Keller, S. 391 ff.; Jaag, in: Staatsrecht, § 14 Rz. 1 ff. Die wichtige Rolle des kooperativen Föderalismus wird auch in der französischsprachigen Schweiz hervorgehoben: "Il ne saurait être contesté que les cantons doivent coopérer, dès lors qu'aucun d'entre eux ne peut vivre en autarcie et se passer de la collaboration indispensable à un fonctionnement harmonieux de l'Etat fédéral. Cette coopération, que certains désignent par l'expression "fédéralisme coopératif" est inhérente à l'Etat fédératif" (Auer/Malinverni/Hottelier, Rz. 1019).

Art. 61a Abs. 1 BV beauftragt den Bund und die Kantone ausdrücklich, für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz zu sorgen. In der Konzentration auf diese beiden Begriffe kommen die Oberziele des Handelns von Bund und Kantonen zum Ausdruck. Von grosser Bedeutung ist auch die interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juni 2007. Nach Art. 2 Abs. 2 dieses Konkordats sollen "die schulischen Hindernisse für eine nationale und internationale Mobilität der Bevölkerung" beseitigt werden.

### 4.3 Harmonisierungsgebot (Art. 62 Abs. 4 BV)

Nach Art. 62 Abs. 4 der Bundesverfassung sind die Kantone für das Schulwesen zuständig. Die Bundesverfassung geht allerdings davon aus, dass in diesem Bereich eine gewisse Harmonisierung erfolgt. Art. 62 Abs. 4 der Bundesverfassung lautet wie folgt:

*"Kommt auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung des Schulwesens im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und der Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen zustande, so erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften".*

Das HarmoS-Konkordat, das am 1. August 2009 in Kraft getreten ist, führte zu einer Dynamisierung in der interkantonalen Zusammenarbeit im Bildungsbereich. Die Kantone, die der Vereinbarung beigetreten sind, wollen in der obligatorischen Schule die Ziele des Unterrichts und die Schulstrukturen harmonisieren und die Qualität und die Durchlässigkeit des Schulsystems durch gemeinsame Steuerungsinstrumente entwickeln und sichern. Nach Art. 4 des Konkordats wird die erste Fremdsprache spätestens ab dem fünften Schuljahr (ab der 3. Primarklasse; 2 Jahre Kindergarten, 3 Jahre Primarschule), die zweite Fremdsprache spätestens ab dem siebten Schuljahr unterrichtet. Eine der beiden Sprachen ist eine zweite Landessprache, deren Unterricht kulturelle Aspekte einschliesst. Die andere Sprache ist Englisch. Art. 4 des Konkordats hält weiter fest: "In beiden Fremdsprachen werden per Ende der obligatorischen Schule gleichwertige Kompetenzniveaus vorgegeben".

Art. 62 Abs. 4 BV enthält einen komplexen Regelungsmechanismus, dessen "Hauptzweck darin bestehen dürfte, Druck auf harmonisierungsunwillige Kantone" auszuüben<sup>68</sup>. Die im Verfassungstext enthaltene Grundaussage gibt dem Bund neu eine verpflichtend formulierte, konkurrierende<sup>69</sup> Gesetzgebungskompetenz, die begrenzt und bedingt ist. Nach Art. 62 Abs. 4 BV liegt die primäre Verantwortung für das Gelingen der Koordination bei den Kantonen. Die mit Art. 62 Abs. 4 BV begründete Bundeskompetenz ist subsidiär. Sie soll dann zur Anwendung kommen, wenn die Kantone nicht in der Lage sind, das Harmonisierungsziel zu erreichen. Giovanni Biaggini bezeichnet die Kompetenz des Bundes als "*bedingte Harmonisierungskompetenz*, die mehr ermöglicht als eine (blosse) Grundsatzgesetzgebung, nicht jedoch eine umfassende Regelung"<sup>70</sup>. Art. 62 Abs. 4 BV hat eine konzeptionelle Bedeutung. Festgelegt werden sollen nur die strukturellen Eckwerte eines schweizweit harmonisierten Bildungsraumes. Es geht um Schlüsselbereiche, deren Regelung eine notwendige Basis für die Gesamtsteuerung des schweizerischen Schulsystems im Primar- und Sekundarstufenbereich bildet. Es geht nicht um eine flächendeckende Harmonisierung aller Aspekte des Schulwesens. Den Kantonen kommt bei der Umschreibung der Eckwerte und der Ausgestaltung des Bildungssystems eine erhebliche Gestaltungsfreiheit zu. Die Verfassungsbestimmung nennt als zu harmonisierende Bereiche das Schuleintrittsalter und die Schulpflicht, die Dauer und die Ziele der Bildungsstufen und deren Übergänge sowie die Anerkennung von Abschlüssen.

<sup>68</sup> Biaggini, Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 11.

<sup>69</sup> BBl 2005 5522.

<sup>70</sup> Biaggini, Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 15.

#### 4.4 Bericht zur Harmonisierung des Sprachenunterrichts

Das Bundesamt für Kultur (BAK) hat der Kommission für Wissenschaft und Bildung des Ständerats (WBK-S) am 17. Februar 2015 auftragsgemäss einen Bericht zur Harmonisierung des Sprachenunterrichts vorgelegt. Der Bericht gibt im ersten Teil einen Überblick über die Grundlagen zum Sprachenunterricht und die aktuellen Entwicklungen. Im zweiten Teil werden die rechtlichen Kernfragen erörtert. Der Bericht bestätigt, dass der Bund von seiner subsidiären Zuständigkeit nur Gebrauch machen kann, wenn die Harmonisierungsbestrebungen der Kantone die gesteckten Ziele nicht zu erreichen vermögen. Der Bericht hält dazu Folgendes fest:

*"Die Wahrnehmung der Bundeskompetenz setzt daher eine Begründungspflicht des Bundes in Bezug auf die Notwendigkeit einer Bundesgesetzgebung voraus: Der Bundesgesetzgeber hat das Misslingen oder das Ungenügen des Koordinationswegs festzustellen. Das Harmonisierungsziel ist dann nicht erreicht, wenn in einem bestimmten Bereich überhaupt keine oder nur eine partielle Harmonisierung zustande kommt, beispielsweise weil einzelne Kantone ausscheren, oder wenn die getroffene Regelung als sachlich oder zeitlich ungenügend bezeichnet werden muss.*

*Die primäre Verantwortung für das Zustandekommen einer Harmonisierung liegt bei den Kantonen<sup>71</sup>. Es obliegt jedoch dem Bundesgesetzgeber festzustellen, ob die Voraussetzungen für eine gesetzgeberische Intervention des Bundes gegeben sind<sup>72</sup>. Kommt das Parlament zum Schluss, dass die Koordinationsbemühungen gescheitert oder ungenügend ausgefallen sind, so hat der Bundesgesetzgeber die notwendigen Bestimmungen zu erlassen<sup>73</sup>."*

Der Bericht bestätigt, dass der Bund gestützt auf Art. 62 Abs. 4 BV nur die aus der Sicht des Bundes notwendigen Vorschriften bezogen auf die Bildungsstufen und deren Ziele erlassen könnte. Er könnte vorgeben, "dass die Schülerinnen und Schüler am Ende der Primarstufe bestimmte Kenntnisse einer zweiten Landessprache erworben haben sollen, was bedingt, dass der Unterricht in einer zweiten Landessprache bereits in der Primarschule beginnen muss. Nicht festlegen kann er jedoch die Reihenfolge der Fremdsprachen (und damit die Einstiegsfremdsprache) und den genauen Zeitpunkt, an dem mit der jeweiligen Fremdsprache zu beginnen ist. Diese curriculären Fragen bleiben Sache der Kantone<sup>74</sup>."

Das BAK stellt die Ergänzung von Artikel 25 Absatz 3 des Sprachengesetzes durch einen dritten Satz mit folgendem Wortlaut zur Diskussion: "In der zweiten Landessprache beginnt der Unterricht auf der Primarstufe." Diese Lösung würde die Stellung der zweiten Landessprache auf Primarstufe formell sichern. Sie würde sich an die Vorgaben von HarmoS anlehnen und dabei die Einstiegsfremdsprache, die Reihenfolge der Fremdsprachen und das Schuljahr für den Beginn des Fremdsprachenunterrichts offenlassen. Damit bliebe die Handlungsfreiheit der Kantone gewahrt<sup>75</sup>.

#### 4.5 Harmonisierungspflicht versus Schulhoheit der Kantone

##### 4.5.1 Übersicht

Es besteht weitgehende Übereinstimmung darüber, dass an den Schulen (mindestens) zwei Fremdsprachen zu unterrichten sind und dass per Ende der obligatorischen Schulzeit gleichwertige Kompetenzniveaus in beiden Sprachen erreicht werden sollen. Kontrovers diskutiert wird jedoch die Frage, ob der Unterricht in der zweiten Fremdsprache bereits auf der Primarstufe zu erfolgen hat.

---

<sup>71</sup> BBl 2005 5521.

<sup>72</sup> BBl 2005 5522, 5550.

<sup>73</sup> Bericht BAK, 14; Ehrenzeller, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 56.

<sup>74</sup> Bericht BAK, 15.

<sup>75</sup> Bericht BAK, 18.

#### 4.5.2 Bernhard Ehrenzeller: "Harmonisierungspflicht gilt für alle Kantone"

Bernhard Ehrenzeller vertritt die Auffassung, dass alle Kantone verpflichtet sind, bereits auf der Primarstufe Unterricht in einer zweiten Fremdsprache anzubieten. Nach seiner Meinung widersprechen kantonale Volksinitiativen, die in der Gesetzgebung verankern wollen, dass in der Primarschule nur eine Fremdsprache unterrichtet wird, "dem HarmoS-Konkordat und damit dem interkantonalen Harmonisierungsstandard, laufen aber auch den bundesrechtlichen Harmonisierungsvorgaben zuwider, falls diese Fremdsprache keine Landessprache ist. Einzelne Kantone können deshalb nicht aus der Harmonisierungspflicht aussteigen und eigene, vom Harmonisierungsstandard abweichende Fremdsprachenregelungen für die Grundschule treffen"<sup>76</sup>.

In seinem Gutachten vom September 2014 zur Frage der Gültigkeit der kantonalen Volksinitiative "Nur eine Fremdsprache in der Primarschule" im Kanton Graubünden hält Bernhard Ehrenzeller in einer Gesamtbeurteilung Folgendes fest:

"Art. 61a BV ist eine Ziel- und Programmnorm. In Absatz 1 wird denn auch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für einen koordinierten Bildungsraum Schweiz zu sorgen haben. Eine direkte Verletzung von Art. 61a BV ergibt sich deshalb aufgrund der Initiative (noch) nicht. Allerdings kann die Bestimmung nicht für sich allein gelesen werden. Sie dient als Rahmenartikel für die gesamte Bildungsverfassung"<sup>77</sup>.

Ehrenzeller hält weiter fest, Art. 62 Abs. 4 BV enthalte "einen klaren Handlungsauftrag an alle Kantone: Sie sind zur Harmonisierung (nicht Vereinheitlichung) des Schulwesens verpflichtet. Mit dieser Harmonisierungspflicht greift der Bund direkt in die kantonale Schulautonomie ein und begrenzt sie. Wohl gibt es kein bundesverfassungsrechtlich vorbestimmtes Ausmass der Harmonisierung; verschiedene Formen der Angleichung der kantonalen Schulsysteme an einen gemeinsamen Harmonisierungsstandard bleiben möglich. Aus Absatz 4 ergibt sich aber klar, dass die Kantone diese Harmonisierung auf dem Koordinationsweg erreichen müssen. Es kann somit ein einzelner Kanton für sich weder den Harmonisierungsstandard festlegen noch kann er aus der Harmonisierungspflicht aussteigen, was die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse mehrsprachiger Kantone im Rahmen der gesamtschweizerischen Harmonisierung nicht ausschliesst. Kantonale Alleingänge sind aber nicht mehr zulässig (wie dies der Rechtslage vor Erlass der neuen Bildungsverfassung entsprochen hat)"<sup>78</sup>.

Bernhard Ehrenzeller führt weiter aus, diese Initiative widerspreche den Vorgaben von Art. 15 Abs. 3 des Sprachengesetzes des Bundes. Wohl spreche diese Bestimmung von den Kompetenzen in einer zweiten Landessprache "am Ende der obligatorischen Schulzeit". Die Entstehungsgeschichte wie auch der politische Wille des Bundesgesetzgebers wiesen aber darauf hin, dass die entscheidende Grundlage dieser Bestimmung der Strategiebeschluss der Plenarversammlung der EDK vom 25. März 2004 – nachfolgend verankert in Art. 4 HarmoS-Konkordat – war. Bernhard Ehrenzeller hält dazu fest:

"Das bedeutet nun auch, dass Art. 15 Abs. 3 SpG nicht für sich allein, sondern nur im Lichte des Strategiebeschlusses der EDK resp. von Art. 4 HarmoS-Konkordat ausgelegt werden kann. Der Bundesgesetzgeber ist davon ausgegangen dass sich alle Kantone – mit oder ohne HarmoS-Konkordat – in ihren kantonalen Regelungen am EDK-Sprachenkonzept ausrichten. Zentraler Bestandteil dieses Sprachenkonzeptes ist, dass – unabhängig davon, ob als Einstiegs- oder als Zweitsprache – mit dem Unterricht in einer zweiten Landessprache bereits in der Primarschule begonnen wird und am Ende der Schulzeit gleichwertige Sprachkompetenzen in beiden Fremdsprachen erreicht werden sollen. Sämtliche mehrsprachigen Kantone haben denn auch eine Landessprache als erste Fremdsprache und Englisch als zweite Fremdsprache eingeführt. In den französisch- und italienischsprachigen Kantonen ist Deutsch erste Fremdsprache"<sup>79</sup>.

<sup>76</sup> Ehrenzeller, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 66.

<sup>77</sup> Ehrenzeller, Gutachten, 22.

<sup>78</sup> Ehrenzeller, Gutachten, 23.

<sup>79</sup> Ehrenzeller, Gutachten, 24 f.

Diese Harmonisierungslösung der Kantone bilde den heute geltenden, gemeinsamen Standard in Bezug auf die Fremdsprachen in der Grundschule. Daran seien auch die Kantone gebunden, die dem HarmoS-Konkordat nicht beigetreten sind<sup>80</sup>.

Die besagte Initiative unterlaufe ferner „die aus Art. 61a Abs. 1 BV fließende Pflicht der Kantone, für die Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz zu sorgen. Dieses Ziel bezieht sich auf die innerkantonale wie auch auf die interkantonale Durchlässigkeit des Bildungsraumes wie auch auf die Durchlässigkeit bezogen auf die Bildungsstufen und deren Übergänge<sup>81</sup>.“

#### 4.5.3 Bernhard Waldmann: "Kantonale Schulhoheit geht vor"

Bernhard Waldmann<sup>82</sup> hält fest, "dass die Kantone auf der Basis von Art. 62 Abs. 4 BV (auch in Verbindung mit Art. 61a Abs. 2 BV) nicht verpflichtet werden können, einen bestehenden kantonalen Harmonisierungsstandard zu übernehmen oder beizubehalten. Dies gilt insbesondere auch für den Bereich des Fremdsprachenunterrichts. Weder die Sprachenstrategie der EDK von 2004 noch die Regelung von Art. 4 HarmoS-Konkordat wurden durch die Bestimmungen der Bildungsverfassung vom 21. Mai 2006 zu Bundesrecht, das die Kantone fortan in ihrem Regelungsbereich zwingend zu beachten hätten. Vor diesem Hintergrund ist es nicht zulässig, kantonale Volksinitiativen, die einen Austritt aus dem HarmoS-Konkordat verlangen oder den Fremdsprachenunterricht auf Primarstufe auf eine Fremdsprache begrenzen wollen, wegen Art. 62 Abs. 4 BV für ungültig zu erklären. Einzig Initiativen, die der programmatischen Zielbestimmung von Art. 15 Abs. 3 des Sprachengesetzes (Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache am Ende der obligatorischen Schulzeit) widersprechen, dürften wegen Verletzung der bundesstaatlichen Treupflicht nicht zur Volksabstimmung zugelassen werden<sup>83</sup>."

Sollten in Zukunft einzelne Kantone den Unterricht lediglich einer Fremdsprache auf Primarstufe vorsehen, werde sich die Frage des Einschreitens des Bundesgesetzgebers (Art. 62 Abs. 4 BV) stellen. Ein solches Einschreiten sei nur dann zulässig, wenn die kantonalen Schulsysteme hinsichtlich der in Art. 62 Abs. 4 BV genannten Eckwerte nicht harmonisiert seien und die interkantonalen Harmonisierungsbemühungen als gescheitert angesehen werden müssten. Der Eckwert der "Ziele der Bildungsstufen" sei grundsätzlich auf allgemeine, stufenspezifische Zielsetzungen beschränkt, dies im Hinblick auf die Übergänge der einzelnen Bildungsstufen<sup>84</sup>. Waldmann vertritt die Auffassung, dass sich der Eckwert der "Ziele der Bildungsstufen" auch auf Ziele des Fremdsprachenunterrichts im Sinne von zu erreichenden Kompetenzniveaus beziehen könnte. Keinesfalls könne der Bund jedoch "über eine (subsidiäre) Harmonisierung der Bildungsziele gemäss Art. 62 Abs. 4 BV die Fächerplanung oder gar deren curriculäre Organisation vorgeben, ansonsten die kantonale Schulhoheit (Art. 3 i.V.m. Art. 62 Abs. 1 BV) zur Leerformel verkäme<sup>85</sup>."

Waldmann führt weiter aus, dass sowohl die Sprachenstrategie der EDK aus dem Jahr 2004 als auch das HarmoS-Konkordat für den Fremdsprachenunterricht die Zielvorgabe enthalten, "dass die Schülerinnen und Schüler *am Ende der obligatorischen Schule* über grundlegende und gleichwertige Kompetenzen in einer zweiten Landessprache und mindestens in einer weiteren Fremdsprache verfügen. Der Bundesgesetzgeber hat sich bei der Regelung von Art. 15 Abs. 3 des Sprachengesetzes daran orientiert. Beim Modell 3/5 bzw. 5/7, das ein Einsetzen beider Fremdsprachen in der Primarstufe vorgibt, handelt es sich aber nicht um ein Bildungsziel, sondern um eine (koordinierte) Umsetzungs-massnahme, deren Inhalt nicht mehr unter den Bereich der subsidiären Bundeszuständigkeit fällt.

---

<sup>80</sup> Ehrenzeller, Gutachten, 40.

<sup>81</sup> Ehrenzeller, Gutachten, 40.

<sup>82</sup> Waldmann, 15.

<sup>83</sup> Waldmann, 15.

<sup>84</sup> Zum Begriff "Eckwert" lassen sich den Materialien keine präzisen Hinweise entnehmen (Waldmann, 10, Fn. 52).

<sup>85</sup> Waldmann, 7, 15.

Dem Bund kommt somit gestützt auf Art. 62 Abs. 4 BV keine Kompetenz zu, den Kantonen verbindlich vorzuschreiben, auf welcher Schulstufe welche Fremdsprache zu erlernen ist<sup>86</sup>.

Die Auslegung des Begriffs der "Ziele der Bildungsstufen" habe sich primär an den Oberzielen der Bildungsverfassung zu orientieren und dürfe nicht als Aufhänger für sprachpolitische oder andere nicht primär bildungspolitische Ziele dienen, ansonsten die kantonale Schulhoheit über andere Bestimmungen der Bundesverfassung, die dem Bund keine Kompetenzen einräumen (wie z. B. Art. 70 Abs. 3 BV), unterlaufen würde. Vor diesem Hintergrund vermöge das Interesse an der nationalen Kohäsion allein keine Kompetenz des Bundesgesetzgebers zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts in der Primarschule zu begründen<sup>87</sup>.

Auch Klara Grossenbacher vertritt die Auffassung, dass mit den Volksinitiativen in den Kantonen Nidwalden und Luzern, die nur eine Fremdsprache auf der Primarstufe zulassen wollen, "nicht vom verfassungsmässig geforderten Auftrag zur Harmonisierung der Eckwerte" abgewichen worden wäre<sup>88</sup>.

## 4.6 Das Urteil des St. Galler Verwaltungsgerichts vom 28. April 2015

### 4.6.1 Übersicht

Am 16. Juni 2014 hatte ein Initiativkomitee den Behörden den Text der Gesetzesinitiative "Für die Volksschule" unterbreitet. Nach diesem Text sollte der Fächerplan für die Primarschule "maximal eine Fremdsprache" enthalten. Am 23. September 2014 stellte der Regierungsrat des Kantons St. Gallen die Unzulässigkeit der Initiative fest. Gegen diese Verfügung wurde beim Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen Beschwerde geführt. Das Gericht kam zum Schluss, dass der Initiative interkantonales Recht und Bundesrecht entgegensteht<sup>89</sup>.

### 4.6.2 Interkantonales Recht

Der Regierungsrat des Kantons St. Gallen hatte am 23. Oktober 2007 den Beitritt des Kantons zum HarmoS-Konkordat beschlossen. Das Parlament genehmigte diesen Entscheid am 16. April 2008. Das Volk stimmte dem Genehmigungsbeschluss am 30. November 2008 zu. Das HarmoS-Konkordat schreibt vor, dass die Primarstufe inklusive Vorschule oder Eingangsstufe acht Jahre dauert. Die erste Fremdsprache ist spätestens ab dem 5. Schuljahr, die zweite Fremdsprache spätestens ab dem 7. Schuljahr zu unterrichten. Die Initiative widerspricht demzufolge übergeordnetem Recht, soweit sie für den Lehrplan der Primarstufe vorschreiben will, dass höchstens eine Fremdsprache unterrichtet werden darf<sup>90</sup>. Art. 48 Abs. 5 BV verpflichtet die Kantone, interkantonales Recht zu beachten<sup>91</sup>. Die Kantone können nicht rechtswirksam konkordatswidriges Recht setzen und sich auch nicht unter Berufung auf das kantonale Recht von eingegangenen Verpflichtungen befreien<sup>92</sup>. Dies gilt jedenfalls für kantonales Recht, das nicht auf Verfassungsebene steht<sup>93</sup>.

### 4.6.3 Bundesrecht

Das St. Galler Verwaltungsgericht hielt fest, die in Art. 61a BV verankerte Durchlässigkeit des schweizerischen Bildungsraums hänge weitgehend von der Regelung des Fremdsprachenunterrichts ab. Die in der Initiative enthaltene Lösung begrenze die interkantonale Mobilität in erheblichem Masse. Die

---

<sup>86</sup> Waldmann, 16.

<sup>87</sup> Waldmann, 16.

<sup>88</sup> Grossenbacher, 10.

<sup>89</sup> Urteil B 2014/216 des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 28. April 2015.

<sup>90</sup> Urteil B 2014/216 des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 28. April 2015, E. 4.2.2.

<sup>91</sup> Schweizer/Abderhalden, St. Galler Kommentar zu Art. 48 BV, Rz. 61.

<sup>92</sup> BGE 138 I 435.

<sup>93</sup> BGE 100 Ia 418 E. 4.

Entscheidung, auf Primarstufe höchstens eine Fremdsprache zu unterrichten, widerspreche in offensichtlicher Weise den Zielen der Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren der 21 deutsch- und zweisprachigen Kantone, die sich im Lehrplan 21 niederschlagen. Den obligatorischen Primarschulunterricht grundsätzlich nicht mit diesen Zielen zu vereinbaren, bedeute, sich gegen das in Art. 61a BV verankerte Prinzip der Durchlässigkeit zu stellen<sup>94</sup>. Da es sich aber bei Art. 61a BV um eine Ziel- und Programmnorm handle, ergebe ich aus der Initiative noch keine (direkte) Verletzung von Bundesrecht<sup>95</sup>. Mit einer allfälligen Annahme der Initiative würde sich der Kanton St. Gallen mit Bezug auf den Fremdsprachenunterricht vom gesamtschweizerischen Harmonisierungskonzept verabschieden und einen eigenen Weg gehen. Ein Ausscheren aus der gemeinsam erarbeitete Lösung sei nicht vereinbar mit der sich aus Art. 61a Abs. 2 und Art. 62 Abs. 4 BV ergebenden Koordinationspflicht aller Kantone. Der von den Kantonen gemeinsam erarbeitete "Fremdsprachenkompromiss" sei nicht in Stein gemeisselt. Er könne auf dem gleichen (Koordinations-)Weg auch wieder geändert werden. Das einseitige Vorgehen der Initiative widerspreche auch dem Ziel von Art. 61a BV, gemeinsam für einen durchlässigen schweizerischen Bildungsraum zu sorgen<sup>96</sup>.

Das St. Galler Verwaltungsgericht folgt mit dieser Argumentationslinie weitgehend dem Gutachten von Bernhard Ehrenzeller zur Gültigkeit der Fremdspracheninitiative des Kantons Gaubünden. Das Gericht setzt sich nicht mit andern Meinungen – insbesondere auch nicht mit der am 30. Januar 2015 publizierten Auffassung von Bernhard Waldmann – auseinander.

## 5. Frage der Vereinbarkeit der Fremdspracheninitiative mit dem übergeordneten Recht

### 5.1 Grundlagen

Nach § 145 Abs. 2 des Stimmrechtsgesetzes ist ein Volksbegehren namentlich rechtswidrig, wenn es gegen übergeordnetes Recht verstösst. Zum übergeordneten Recht gehören das interkantonale Recht, das Bundesrecht und das Völkerrecht<sup>97</sup>.

Die einschlägigen Rechtsnormen sind auszulegen. Die Auslegung dient dem Vorhaben, den richtigen Sinn der Normen zu ermitteln. Es handelt sich dabei um einen Argumentationsprozess, der auch schöpferische Elemente enthält. Insgesamt soll der Auslegungsvorgang zu einem vernünftigen, praktikablen und befriedigenden Ergebnis führen, das dem Problemlösungsbedarf der Gegenwart Rechnung trägt. Die Auslegung knüpft am Wortlaut der Norm an. Auf der Suche nach dem Rechtssinn der Norm sind alle klassischen Elemente der Auslegung zu berücksichtigen, nämlich das grammatikalische, das systematische, das historische und das geltungszeitliche Element. Die teleologische (sinn-gemässe) Auslegung fragt nach dem Ziel und Zweck der Norm. Es gilt der Methodenpluralismus<sup>98</sup>.

### 5.2 Interkantonales Recht

Der Kanton Luzern ist dem HarmoS-Konkordat nicht beigetreten. Es stellt sich die Frage, ob es andere Normen des interkantonalen Rechts gibt, die den Kanton Luzern dazu verpflichten, bereits auf der Primarstufe zwei Fremdsprachen zu unterrichten. Weder die Sprachenstrategie von 2004 noch andere Beschlüsse der Erziehungsdirektorenkonferenz haben den Charakter von verpflichtendem interkantonalem Recht. Diese Akte können allerdings beigezogen werden, wenn es um die Auslegung von übergeordnetem Recht geht.

---

<sup>94</sup> Previtali, 93 ff., 101 f.

<sup>95</sup> Ehrenzeller, Gutachten, 21 f.

<sup>96</sup> Ehrenzeller, Gutachten, 25.

<sup>97</sup> Siehe dazu Ziff. 2.1 hiervor.

<sup>98</sup> Zur Auslegungsmethodik Tschannen, Staatsrecht, § 4 Rz. 1 ff.

Die Volksinitiative "Eine Fremdsprache auf der Primarstufe" verstösst demnach nicht unmittelbar gegen interkantonaies Recht.

### 5.3 Internationales Recht

Es stellt sich weiter die Frage ob die Volksinitiative "Eine Fremdsprache auf der Primarstufe" gegen internationales Recht verstösst. Im europäischen Raum bestehen zwei von der Schweiz ratifizierte Abkommen, die Regelungsgegenstände von Art. 70 BV betreffen: Die europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen vom 5. November 1992<sup>99</sup> und das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995<sup>100</sup>. Art. 8 der erwähnten Charta sieht ein Angebot der Regional- oder Minderheitensprachen als integrierenden Teil des Lehrplans vor. Beide Übereinkommen gehen von einer Situation aus, in der herkömmliche Minderheitensprachen nicht nur faktisch, sondern auch rechtlich marginalisiert sind. Dies trifft für das schweizerische Sprachenrecht mit der grundsätzlichen rechtlichen Gleichstellung der vier herkömmlichen Sprachen nicht zu<sup>101</sup>. Die Initiative verlangt nur, dass auf Primarschulstufe eine einzige Fremdsprache unterrichtet wird. Dass jedenfalls eine nationale Minderheitensprache bis zum Abschluss der obligatorischen Schulzeit Teil des Lehrplans sein soll, wird nicht bestritten.

Die Fremdspracheninitiative verstösst demnach nicht gegen internationales Recht<sup>102</sup>.

### 5.4 Bundesrecht

#### 5.4.1 Einleitung

Es bleibt damit zu prüfen, ob die Volksinitiative "Eine Fremdsprache auf der Primarstufe" mit dem Bundesrecht vereinbar ist. Das Problem wird nachfolgend von drei Seiten her beleuchtet.

Zuerst wird untersucht, ob sich aus der Ausgestaltung der kantonalen Schulhoheit wichtige Argumente für die Gültigkeit oder die Ungültigkeit der Initiative gewinnen lassen (Ziffer 5.4.2). Anschliessend wird geprüft, welcher Stellenwert dem Harmonisierungsauftrag und dem Durchlässigkeitsgebot der Kantone zukommt (Ziffer 5.4.3). Schliesslich wird das Problem aus der Perspektive der Stimmbürgerinnen und Stimmbürgerschaft beleuchtet. Hier stehen Fragen der demokratischen Partizipation im Vordergrund (Ziffer 5.4.4).

#### 5.4.2 Kantonale Schulhoheit und ihre Grenzen

Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig. Die Kantone sind demnach grundsätzlich frei, wie sie die Schule aufbauen, organisieren und finanzieren und wie sie die Lehrziele und Lehrinhalte definieren<sup>103</sup>. Die kantonale Schulhoheit gilt indessen nicht unbegrenzt. Schranken ergeben sich aus einzelnen Bestimmungen der Bundesverfassung wie auch aus der verstärkten interkantonalen Zusammenarbeit und einer sich verdichtenden Harmonisierung der kantonalen Schulsysteme<sup>104</sup>. Dabei spielt auch die Programmnorm von Art. 61a Abs. 1 BV eine Rolle, wonach der Bund und die Kantone gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz sorgen. Bernhard Waldmann misst der kantonalen Schulhoheit einen grossen Stellenwert bei (vgl. Ziffer 4.5.3). Für ihn ist eine auf Art. 70 Abs. 3 BV gestützte bundesrechtliche Vorschrift, wonach am Ende der obligatorischen Schulzeit Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache vorhanden sein müssen, zulässig. Nicht zulässig sei

<sup>99</sup> SR 0.441.2.

<sup>100</sup> SR 0.441.1.

<sup>101</sup> Kägi-Diener, St. Galler Kommentar zu Art. 70 BV, Rz. 11.

<sup>102</sup> Vgl. dazu auch Ehrenzeller, Gutachten, 16 ff.

<sup>103</sup> Ehrenzeller, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 9.

<sup>104</sup> Ehrenzeller, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 10.

es jedoch, kantonale Volksinitiativen, die einen Austritt aus dem HarmoS-Konkordat verlangen oder den Fremdsprachenunterricht auf Primarstufe auf eine Fremdsprache begrenzen wollen, wegen Art. 62 Abs. 4 BV als ungültig zu erklären. Der Eckwert der "Ziele der Bildungsstufen" sei grundsätzlich auf allgemeine, stufenspezifische Zielumschreibungen beschränkt. Bei Eingriffen in die Fächerplanung oder gar in die curriculäre Organisation verkäme die kantonale Schulhoheit zur Leerformel. Zu harmonisieren sind die "Ziele der Bildungsstufen".

Art. 62 Abs. 4 BV hält als Hauptziel die Harmonisierung des Schulwesens auf dem Koordinationsweg unter den Kantonen fest. Die Verfassung verlangt keine flächendeckende Harmonisierung aller Aspekte des Schulwesens<sup>105</sup>. Sie legt nur die strukturellen "Eckwerte" eines harmonisierten Bildungsraumes fest. Den Materialien lassen sich keine genauen Hinweise zum Eckwert "Ziele der Bildungsstufen" entnehmen<sup>106</sup>. Bei der teleologischen Auslegung ist die Programmnorm von Art. 61a Abs. 1 BV beizuziehen, die auf eine genügende Durchlässigkeit der kantonalen Bildungssysteme abzielt. Dies gilt auch für den Fremdsprachenunterricht auf der Primarstufe. Bernhard Waldmann ist deshalb entgegenzuhalten, dass für die Kantone nach Art. 62 Abs. 4 BV ein "Harmonisierungsauftrag" besteht – selbst dann, wenn sie dem HarmoS-Konkordat nicht beigetreten sind. Kantone, die nicht dem HarmoS-Konkordat beigetreten sind, können zwar auch gestützt auf Art. 62 Abs. 4 BV nicht dazu verpflichtet werden, alle HarmoS-Regeln zu übernehmen. Es gehört jedoch zu den zentralen Bestandteilen und damit zu den Eckwerten des Harmonisierungsauftrags, dass mit dem Unterricht in einer zweiten Landessprache bereits auf der Primarstufe begonnen wird und dass am Ende der obligatorischen Schulzeit gleichwertige Sprachkompetenzen in beiden Fremdsprachen erreicht werden. Bei diesen Vorgaben handelt es sich um "Eckwerte" zu den Zielen der Bildungsstufen und nicht um Eingriffe in die Einzelheiten des Lehrplans. Innerhalb dieses Rahmens sind die Kantone frei festzulegen, wie die Reihenfolge der Fremdsprachen sein soll und wann genau mit dem Unterricht der beiden jeweiligen Fremdsprachen zu beginnen ist. Damit bleiben den Kantonen hinreichende autonome Handlungsspielräume.

Bernhard Waldmann vertritt die Auffassung, einzig "Initiativen, die der programmatischen Zielbestimmung von Art. 15 Abs. 3 SpG (Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache am Ende der obligatorischen Schulzeit) widersprechen, dürften wegen Verletzung der bundesstaatlichen Treuepflicht nicht zur Volksabstimmung zugelassen werden"<sup>107</sup>. Waldmann äussert sich nicht näher zu Treuepflicht – auch nicht zur Frage, weshalb die Treuepflicht nicht bereits in einem früheren Stadium eine Rolle spielt. Die Treuepflicht ist in Art. 44 BV verankert. Nach Art. 44 Abs. 1 BV unterstützen Bund und Kantone einander "in der Erfüllung ihrer Aufgaben und arbeiten zusammen." Dieser programmatischen Norm kann eine "flankierende Funktion bei der Konkretisierung von expliziten Verpflichtungen zur Rücksichtnahme, zum Beistand und zur Zusammenarbeit" zukommen<sup>108</sup>. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die Treuepflicht nicht bereits beim Koordinationsauftrag von Art. 62 Abs. 4 BV zum Tragen kommen sollte<sup>109</sup>. Dies jedenfalls dann, wenn in einem Kanton das bisherige Modell des Fremdsprachenunterrichts durch eine Volksinitiative in einer Weise "entharmonisiert" werden soll, dass sich dieser Kanton von allen sechs Nachbarkantonen unterscheiden und als Insel präsentieren würde.

Daraus ergibt sich, dass das Bundesrecht zwar vom Grundsatz der kantonalen Schulhoheit ausgeht. Diese ist indessen im Kontext anderer bundesrechtlicher Bestimmungen wie insbesondere der Harmonisierungsvorgaben auch im Bereich des Fremdsprachenunterrichts sowie des Verständigungsartikels und dem Sprachengesetz zu sehen und insofern begrenzt.

<sup>105</sup> Ehrenzeller, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 51.

<sup>106</sup> Waldmann, 10.

<sup>107</sup> Waldmann, 15.

<sup>108</sup> Schweizer, St. Galler Kommentar zu Art. 44 BV, Rz. 12.

<sup>109</sup> Vgl. dazu Previtali, 105 f.

### 5.4.3 Harmonisierungsauftrag und Durchlässigkeitsgebot

Nach Art. 61a Abs. 1 BV sorgen Bund und Kantone gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz. Art. 61a Abs. 1 BV ist eine Ziel- und Programmnorm und kann bei der Auslegung von Art. 62 BV herangezogen werden. Art. 61a Abs. 2 und Art. 62 Abs. 4 BV enthalten einen Handlungsauftrag an die Kantone. Sie sind zur Harmonisierung des Schulwesens verpflichtet. Diese Harmonisierungspflicht bezieht sich auf die Bereiche Schuleintrittsalter und Schulpflicht, Dauer und Ziele der Bildungsstufen und deren Übergänge sowie die Anerkennung von Abschlüssen. Die Harmonisierungspflicht bezieht sich in den genannten Bereichen auf die "Eckwerte", nicht auf die Einzelheiten. Der Harmonisierungsauftrag kann in erster Linie durch eine interkantonale Vereinbarung (HarmoS-Konkordat) erreicht werden. Bisher sind 15 Kantone, in denen 76% der Bevölkerung der Schweiz leben, dem Konkordat beigetreten. Die Kantone sind jedoch nicht verpflichtet, sich dem HarmoS-Konkordat anzuschliessen. Die meisten Kantone, die dem Konkordat nicht beigetreten sind, halten sich ebenfalls an die Fremdsprachenstrategie des Konkordats. Die Eckwerte der Sprachenstrategie 2004 sind gegenwärtig in 23 Kantonen eingeführt. 22 Kantone kennen das Modell 3/5 (HarmoS 5/7). Im Kanton Waadt erfolgt die Einführung im Schuljahr 2015/2016. Der Kanton Tessin, in dem drei Fremdsprachen obligatorisch unterrichtet werden, kennt ein eigenes Modell. Die Kantone Uri, Appenzell Innerrhoden und Aargau haben die Sprachenstrategie bisher nicht umgesetzt. Immerhin werden im Kanton Aargau zwei Fremdsprachen auf der Primarstufe unterrichtet. Die Vorverlegung von Französisch vom 6. auf das 5. Schuljahr ist zusammen mit der Einführung des Lehrplans 21 vorgesehen. Im Kanton Appenzell Innerrhoden soll die Vorverlegung von Französisch vom 7. auf das 5. Schuljahr ebenfalls im Zusammenhang mit dem Lehrplan 21 neu beurteilt werden<sup>110</sup>. Diese Hinweise zeigen, dass Entwicklungsschritte im Hinblick auf eine gesamtschweizerische Harmonisierung im Gang sind. Auch für Kantone, die sich für den "Alleingang" entscheiden, ergeben sich direkt aus Art. 61a Abs. 2 und Art. 62 Abs. 4 BV gewisse Koordinationspflichten. Der auf dem gemeinsam erarbeiteten Strategiebeschluss der EDK vom 25. März 2004 beruhende Harmonisierungsstand "bindet auch die Kantone, die dem HarmoS-Konkordat nicht beigetreten sind"<sup>111</sup>. Sie haben beim Fremdsprachenunterricht sicherzustellen, dass mit dem Unterricht in einer zweiten Landessprache bereits in der Primarschule begonnen wird und dass am Ende der Schulzeit gleichwertige Kenntnisse in zwei Fremdsprachen bestehen. Der Strategiebeschluss der EDK aus dem Jahre 2004 macht Vorgaben zum Fremdsprachenunterricht im Lichte der nationalen Kohäsion und der Durchlässigkeit des Bildungssystems. Diese Grundlagen – Primat der interkantonalen Kooperation, nationale Kohäsion, Durchlässigkeit des Bildungssystems – waren bei der Schaffung der Bildungsverfassung im Jahre 2006 wegweisend. Bei der Auslegung des Harmonisierungsauftrags und des Durchlässigkeitsgebots sind deshalb auch die Sprachenstrategie der EDK und das Grundanliegen der nationalen Kohäsion zu berücksichtigen. Diese Sonderkonstellation ist ein massgebliches Argument für die starke Verpflichtung, die mit dem Harmonisierungsauftrag verbunden ist. Der Harmonisierungsauftrag ist nach vorherrschender Meinung (Bernhard Ehrenzeller – Verfasser des Entwurfs zu den Bildungsrahmenartikeln –, EDK, Bundesamt für Kultur, St. Galler Verwaltungsgericht) noch nicht erfüllt, wenn die Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit über Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache verfügen. Zu den Eckwerten des Harmonisierungsauftrags gehört auch, dass der Unterricht in der zweiten Fremdsprache bereits auf der Primarstufe beginnt<sup>112</sup>. Dies ist das Ergebnis einer mehrjährigen politischen Diskussion in der EDK und in andern Gremien. Diese Vorgabe gilt gestützt auf Art. 62 Abs. 4 BV auch für Kantone, die den "Alleingang" gewählt haben. Diese Betrachtungsweise gilt jedenfalls dann, wenn ein Kanton von sechs Nachbarkantonen umgeben ist, in denen der Unterricht in der zweiten Fremdsprache bereits auf der Primarstufe beginnt.

<sup>110</sup> EDK, Faktenblatt, 3.

<sup>111</sup> Ehrenzeller, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 64; vgl. auch Regierung des Kantons Graubünden, Botschaft Volksinitiative, S. 593 f.

<sup>112</sup> Siehe Ziffer 4.5.2 und 5.4.2 hiervor.

In einer solchen Situation verletzt eine Volksinitiative, die eine "Entharmonisierung"<sup>113</sup> des Fremdsprachenunterrichts und damit eine Insellösung anstrebt, den Koordinationsauftrag von Art. 62 Abs. 4 BV und den damit verbundenen Grundsatz der Durchlässigkeit des Bildungssystems. Eine solche Insellösung stünde im Übrigen auch in einem Spannungsverhältnis zu § 5 Abs. 4 der Luzerner Verfassung. Diese Verfassungsbestimmung sieht vor, dass der Kanton Luzern mit andern Kantonen zusammenarbeitet.

#### 5.4.4 Die Perspektive der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger

An der eidgenössischen Abstimmung vom 21. Mai 2006 haben Volk und Stände der neuen Verfassung zugestimmt. Der Ja-Stimmen-Anteil betrug 85,6%, alle Stände stimmten der Verfassungsrevision zu<sup>114</sup>. Im Kanton Luzern betrug der Ja-Stimmen-Anteil 85,4%. Die Abstimmung erfolgte im Jahr 2006, zu einem Zeitpunkt als die Sprachenstrategie 2004 der EDK bekannt war. Nach dieser Strategie setzt der Unterricht von mindestens zwei Fremdsprachen bis zum 5. Schuljahr ein<sup>115</sup>.

Die kantonale Volksinitiative "Eine Fremdsprache auf der Primarstufe" enthält einen Entharmonisierungsauftrag. Falls diese Initiative gültig erklärt, zur Abstimmung gebracht und angenommen würde, befände sich der Kanton Luzern im Vergleich mit allen sechs Nachbarkantonen in einer isolierten Stellung. Er würde als einziger Kanton auf Primarstufe keinen obligatorischen Unterricht für eine zweite Fremdsprache anbieten. Dies wäre mit erheblichen Hindernissen für die Mobilität der Bevölkerung in diesem Raum verbunden. Daraus ergäbe sich ein Widerspruch zur Durchlässigkeit des Bildungssystems gemäss Art. 61a Abs. 1 BV und zum Harmonisierungsauftrag gemäss Art. 62 Abs. 4 BV. Yvo Hangartner und Andreas Kley halten Folgendes fest: "Eine kantonale Gesetzesinitiative kollidiert mit übergeordnetem Recht, wenn sie den gleichen Normbereich betrifft und dabei für das gleiche Problem eine andere Antwort gibt als das höherrangige Recht"<sup>116</sup>. Die Fremdspracheninitiative des Kantons Luzern strebt eine bundesrechtswidrige Lösung an, weil bei den Eckwerten der nach Art. 62 Abs. 4 BV zu harmonisierenden Bildungsstufen auf die Regelung in andern Kantonen Rücksicht zu nehmen ist. Die Initiative strebt für den Kanton eine Insellösung an, die ihn von den sechs Nachbarkantonen abschottet. Dies widerspricht Art. 62 Abs. 4 BV sowie auch Art. 61a Abs. 1 BV.

Ein Blick über die Kantonsgrenzen hinaus zeigt, dass auch in den Kantonen Graubünden und St. Gallen Initiativen zum Thema "Eine Fremdsprache auf der Primarstufe" hängig sind, deren Bundesrechtskonformität bestritten wird. Zudem gibt es in verschiedenen Kantonen – Schaffhausen, Thurgau, Basel-Landschaft – parlamentarische Vorstösse zum Fremdsprachenkonzept<sup>117</sup>. Auch an diesen Beispielen wird klar, dass die Frage des Fremdsprachenunterrichts letztlich den kantonalen Rahmen sprengt und ein interkantonales oder gesamtschweizerisches Thema ist.

Wenn die Volksinitiative "Eine Fremdsprache auf Primarstufe" im Kanton Luzern als ungültig erklärt werden sollte, heisst das nicht, dass diese Fragestellung nicht auf interkantonaler Ebene erneut thematisiert oder zum Gegenstand eines Volksentscheids auf der Ebene des Bundes gemacht werden könnte.

<sup>113</sup> Vgl. zum "Entharmonisierungsverbot" Ehrenzeller, Gutachten, 25.

<sup>114</sup> BBl 2006 6725.

<sup>115</sup> Siehe Ziffer 3.2.

<sup>116</sup> Hangartner/Kley, Rz. 2120.

<sup>117</sup> Bericht BAK, 8 ff.

## 6. Schlussfolgerungen und Beantwortung der Rechtsfrage

Nach § 145 Abs. 2 Bst. d des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern ist ein Volksbegehren namentlich rechtswidrig, wenn es gegen übergeordnetes Recht verstösst. Die Volksinitiative "Eine Fremdsprache auf Primarstufe" widerspricht dem Harmonisierungsauftrag nach Art. 61a Abs. 2 und Art. 62 Abs. 4 BV. Sie würde für den Kanton Luzern eine Insellösung schaffen und damit das Durchlässigkeitsgebot nach Art. 61a Abs. 1 BV verletzen. Die Initiative verstösst damit gegen übergeordnetes Bundesrecht (Ziff. 5.4).

Überdies ist nach § 145 Abs. 2 Bst. e des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern ein Volksbegehren dann rechtswidrig, wenn die Einheit der Materie nicht gewahrt ist. Die Volksinitiative "Eine Fremdsprache auf Primarstufe" lässt die Frage offen, welche Fremdsprache auf der Primarstufe unterrichtet werden soll. Damit wird zu Unrecht der Eindruck erweckt, dass eine echte Entscheidungsfreiheit besteht. Im rechtlichen und politischen Kontext kommt nicht Englisch, sondern nur eine Landessprache in Betracht. Demzufolge lässt sich die Abstimmungsvorlage nicht auf eine einzige politische Frage reduzieren. Sie verletzt damit den Grundsatz der Einheit der Materie (Ziff. 2.3.4).

Die Volksinitiative "Eine Fremdsprache auf Primarstufe" ist deshalb ungültig.



Prof. Dr. Andreas Lienhard



Prof. Dr. Kurt Nuspliger

## Anhang I: Materialien, Berichte und Literatur

### Materialien und Berichte

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

EDK, Sprachenunterricht an der obligatorischen Schule: Strategie der EDK und Arbeitsplan für die gesamtschweizerische Koordination vom 25. März 2004 (Beschluss der EDK-Plenarversammlung), <[www.edk.ch/Arbeiten/Sprachenunterricht/](http://www.edk.ch/Arbeiten/Sprachenunterricht/)>, besucht am 15. Juli 2015 (zit. EDK, Sprachenstrategie 2004).

EDK, Die interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juni 2007, Kommentar, Entstehungsgeschichte und Ausblick, Instrumente, Bern 2011 (zit. EDK, HarmoS-Kommentar).

EDK, Stellungnahme vom 31. Oktober 2014 zum Sprachenunterricht, <[www.edk.ch/Arbeiten/Sprachenunterricht/](http://www.edk.ch/Arbeiten/Sprachenunterricht/)>, besucht am 15. Juli 2015, (zit. EDK, Stellungnahme vom 31. Oktober 2014).

EDK, Faktenblatt vom 18. März 2015. Fremdsprachenunterricht in der obligatorischen Schule, <[www.edk.ch/Arbeiten/Sprachenunterricht/](http://www.edk.ch/Arbeiten/Sprachenunterricht/)>, besucht am 15. Juli 2015, (zit. EDK, Faktenblatt).

EDK, Empfehlungen zum Sprachenunterricht in der obligatorischen Schule (Entwurf vom 26. Mai 2015), <[www.edk.ch/Aktuell/Vernehmlassungen/](http://www.edk.ch/Aktuell/Vernehmlassungen/)>, besucht am 15. Juli 2015.

EDK, Bilanz 2015, Harmonisierung der verfassungsmässigen Eckwerte (Art. 62 Abs. 4 BV) für den Bereich der obligatorischen Schule, 18. Juni 2015 (zit. EDK, Bilanz 2015).

Parlamentarische Initiative 04.429. Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften, Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats vom 15. September 2006, BBl 2006 8977 ff.

Parlamentarische Initiative 04.429. Bundesgesetz über die Landessprachen. Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Oktober 2006, BBl 2006 9047 ff.

Regierung des Kantons Graubünden, Botschaft an den Grossen Rat vom 18. Dezember 2014, Kantonale Volksinitiative "Nur eine Fremdsprache in der Primarstufe", Heft 10/2014-2015, 587 ff., <[www.edudoc.ch/Dokumente zu Kantonen>GR](http://www.edudoc.ch/Dokumente_zu_Kantonen>GR)>, besucht am 15. Juli 2015, (zit. Regierung des Kantons Graubünden, Botschaft Volksinitiative).

Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (SAGW), Schulischer Fremdsprachenunterricht in der Schweiz – Argumente zur Debatte, Grundlagenpapier vom 1. Juni 2015, in: swiss academic factsheets, Vol. 10, No 1, 2015, <[www.akademien-schweiz.ch/factsheets/](http://www.akademien-schweiz.ch/factsheets/)>, besucht am 15. Juli 2015 (zit. Grundlagenpapier SAGW).

### Literaturverzeichnis

Aubert Jean-François/ Mahon Pascal (Hrsg.), Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich 2003.

Auer Andreas (Hrsg.), Herausforderung HarmoS – Bildungspolitik auf dem Prüfstein, Zürich/Basel/Genf 2010.

Auer Andreas/Malinverni Michel/Hottelier Michel, Droit constitutionnel suisse, Vol. I, troisième édition, Berne 2013.

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, Zürich 2007 (zit. Biaggini, Kommentar zu Art. XX BV, Rz. YY).

Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2011 (zit. Autor, Staatsrecht, § XX Rz. YY).

Ehrenzeller Bernhard, Der Bildungsföderalismus auf dem Prüfstand, Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL), Band 73, Berlin 2014, 7 ff.

Ehrenzeller Bernhard, Gutachten zur Frage der Gültigkeit der kantonalen Volksinitiative "Nur eine Fremdsprache in der Primarschule", zu Händen des Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartements des Kantons Graubünden, St. Gallen, September 2014, <www.unisg.ch>Schools>Law>Über die Law School>Lehrstühle>Lehrstuhl Ehrenzeller>Publikationen>, besucht am 15. Juli 2015 (zit. Ehrenzeller, Gutachten).

Ehrenzeller Bernhard, Art. 15 im Entwurf zum Sprachengesetz ist verfassungswidrig, Jusletter 17. September 2007 (zit. Ehrenzeller, Jusletter 2007).

Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2014 (zit. Autor, St. Galler Kommentar zu Art. XX BV, Rz. YY).

Grossenbacher Klara, Die kantonale Schulhoheit unter Druck – Die demokratischen Reaktionen und deren Folgen, in: Institut für Föderalismus der Universität Freiburg, Newsletter IFF 2/2015, 1 ff..

Häner Isabelle/Lienhard Andreas/Tschannen Pierre/Uhlmann Felix/Vogel Stefan, Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts, 8. Aufl., Basel 2014 (zit. Bundesverwaltungsrecht).

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000.

Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2012.

Meyer Markus, Die interkantonale Konferenz – ein Mittel der Kantone zur Zusammenarbeit auf Regierungsebene, Bern 2006.

Nuspliger Kurt/Mäder Jana, Bernisches Staatsrecht und Grundzüge des Verfassungsrechts der Kantone, 4. Aufl., Bern 2012.

Previtali Adriano, Nur eine Fremdsprache in der Primarschule?, Ein Rechtsgutachten (Übersetzung), in: ZGRG 2/2014, 93 ff.

Rhinow René/Schefer Markus, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Aufl., Basel 2009.

Richli Paul/Wicki Franz, Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, Bern 2010 (zit. Autor, Kommentar zu § XX KV/LU, Rz. YY).

Tschannen Pierre, Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl., Bern 2011 (zit. Tschannen, Staatsrecht).

Tschannen Pierre, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, ZBl 2002, 2 ff. (zit. Tschannen, Einheit der Form).

Tschannen Pierre, Stimmrecht und politische Verständigung, Basel und Frankfurt a.M. 1995.

Tschentscher Axel/Lienhard Andreas, Öffentliches Recht – Ein Grundriss, Zürich/St. Gallen 2011.

Waldmann Bernhard, Besteht eine Bundeskompetenz zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts?, in: Institut für Föderalismus der Universität Freiburg, Newsletter IFF 1/2015, 1 ff.

## Anhang II: Erlasse

BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 28. April 1999 (SR 101).
Europäische Charta	Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen vom 5. November 1992 (in Kraft getreten für die Schweiz am 1. April 1998) (SR 0.441.2).
HarmoS-Konkordat	Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007 (HarmoS-Konkordat), < <a href="http://www.edk.ch/HarmoS">www.edk.ch/HarmoS</a> >, besucht am 15. Juli 2015.
KV/LU	Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (KV/LU; SR 131.213).
Kantonsratsgesetz	Gesetz vom 28. Juni 1976 über die Organisation und die Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz; SRL Nr. 30).
Rahmenübereinkommen	Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995 (in Kraft getreten für die Schweiz am 1. Februar 1999) (SR 0.441.1).
Sprachengesetz	Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz; SpG; SR 441.1).
Stimmrechtsgesetz	Gesetz über das Stimmrecht des Kantons Luzern vom 25. Oktober 1988 (Stimmrechtsgesetz; SRL Nr.10).
Volksschulbildungsgesetz	Gesetz über die Volksschulbildung des Kantons Luzern vom 22. März 1999 (Volksschulbildungsgesetz; SRL Nr. 400a).



## Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15  
CH-6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33  
staatskanzlei@lu.ch  
www.lu.ch

