

## Rechtsetzung und politische Rechte

### Vorlagen an den Kantonsrat

Antrag des Regierungsrates vom 29. Juni 2016

**5294**

### **Beschluss des Kantonsrates über die Volksinitiative «Mehr Qualität – eine Fremdsprache an der Primarschule»**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 29. Juni 2016,

*beschliesst:*

I. Die Volksinitiative «Mehr Qualität – eine Fremdsprache an der Primarschule» wird abgelehnt.

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

---

#### **Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:**

Gestützt auf Artikel 23 ff. der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 und §§ 120 ff. des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR) wird folgendes Initiativbegehren in der Form der allgemeinen Anregung gestellt:

«Durch Anpassung des Volksschulgesetzes und nötigenfalls Änderung oder Kündigung des HarmoS-Konkordats ist die Fremdsprachenregelung dahingehend zu ändern, dass

- die zweite Fremdsprache erst auf der Sekundarstufe eingeführt wird und
- der Regierungsrat auf Antrag des Bildungsrates beschliesst, ob Französisch oder Englisch erste Fremdsprache ist.»

---

#### **Die Volksinitiative wird wie folgt begründet:**

«Der frühe Fremdsprachenunterricht hat die hohen Erwartungen in keiner Weise erfüllt. Wissenschaftliche Studien ergeben eindeutig, dass ein früher Beginn nicht zu besseren Resultaten führt. Vielmehr zeigt sich, dass nach kurzer Zeit in der Sekundarschule die Unterschiede zwischen Schülern mit und ohne Vorkenntnisse einer zweiten Fremdsprache kaum noch ins Gewicht fallen.

Das für die Primarschule gewählte Konzept mit nur zwei Wochenlektionen pro Sprache ist für nachhaltiges Lernen ungeeignet. Der enorme Aufwand für die Umsetzung des Fehlkonzeptes geht auf Kosten anderer wesentlicher Unterrichtsbereiche. Die Initiative will bewirken, dass mit den frei werdenden Kapazitäten Fächer wie Deutsch, Mathematik und Naturwissenschaften wieder mehr Bedeutung erhalten.

## Rechtsetzung und politische Rechte

### Vorlagen an den Kantonsrat

Die Änderung oder Kündigung des HarmoS-Konkordates ist nur dann notwendig, wenn in der HarmoS-Vereinbarung weiterhin zwei Fremdsprachen in der Primarschule vorgesehen sind.»

### Weisung

#### 1. Formelles

Am 26. Februar 2016 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im Amtsblatt vom 28. August 2015 (ABI 2015-08-28) veröffentlichten Volksinitiative «Mehr Qualität – eine Fremdsprache an der Primarschule» eingereicht. Mit Verfügung vom 11. April 2016 (ABI 2016-04-15) stellte die Direktion der Justiz und des Innern fest, dass die am 26. Februar 2016 eingereichte Volksinitiative zustande gekommen ist.

Ist eine Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung zustande gekommen, erstattet der Regierungsrat gemäss § 133 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) dem Kantonsrat innert vier Monaten nach der Einreichung der Initiative Bericht und Antrag über die Gültigkeit der Initiative und ihren Inhalt.

Sofern die Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung gültig ist, beantragt der Regierungsrat gemäss § 133 Abs. 2 GPR dem Kantonsrat innert gleicher Frist zudem einen der folgenden Entschiede:

- a. Ablehnung der Initiative,
- b. Ablehnung der Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag,
- c. Zustimmung zur Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag,
- d. Ausarbeitung einer ausformulierten Vorlage (Umsetzungsvorlage), die der Initiative entspricht, mit oder ohne Gegenvorschlag dazu.

#### 2. Gültigkeit

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie einen Gegenstand gemäss Art. 23 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) betrifft, die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 KV).

Die Volksinitiative wahrt die Einheit der Materie, verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht und sie ist auch nicht offensichtlich undurchführbar. Damit ist die Volksinitiative gültig.

#### 3. Beurteilung der Volksinitiative

Die Volksinitiative verlangt mehr Qualität an der Primarschule und will deswegen die Einführung der zweiten Fremdsprache auf die Sekundarstufe verschieben.

Sie wird aus den folgenden Gründen abgelehnt:

## Rechtsetzung und politische Rechte

### Vorlagen an den Kantonsrat

#### **3.1 Die Qualität der Volksschule wird geschwächt**

In der mehrsprachigen Schweiz und der globalisierten Wissensgesellschaft gehören Französisch und Englisch zur Grundbildung. Früh erworbene Grundkenntnisse in mehreren Sprachen erleichtern die stetige Erweiterung der Sprachenkenntnisse. Das Sprachenkonzept mit zwei Fremdsprachen an der Primarschule ist daher ein wichtiger Grundpfeiler der Qualität der Zürcher Volksschule. Der Kanton Zürich gewährleistet damit, dass grundsätzlich alle Schülerinnen und Schüler die Möglichkeit zum frühen Fremdspracherwerb erhalten. Der Verzicht auf eine der beiden Fremdsprachen an der Primarschule würde diese Qualität der Volksschule schwächen.

#### **3.2 Französisch als erste Fremdsprache ist gesetzt**

Mit der Annahme der Initiative müsste entschieden werden, ob Französisch oder Englisch in der Primarschule gelernt wird. Für Englisch würde sprechen, dass im Kanton Zürich seit 2004 Englisch vor Französisch in der Primarschule unterrichtet wird. Die Argumente für Französisch in der Primarschule wären aber gewichtiger: Sie betreffen den nationalen Zusammenhalt und die Sicherstellung der Durchlässigkeit des schweizerischen Bildungssystems. Diese beiden Prinzipien waren bei der Schaffung des Bildungsartikels in der Bundesverfassung von 2006 wegweisend (Art. 61a Bundesverfassung, BV, SR 101). Aus rechtlichen und staatspolitischen Gründen sollten diese Prinzipien nicht ausser Acht gelassen werden. Somit wäre Französisch bei der Annahme der Initiative als erste und einzige Fremdsprache an der Primarschule gesetzt. Englisch würde erst an der Sekundarschule eingeführt.

#### **3.3 Ein Eingriff des Bundes wäre wahrscheinlich**

Das Sprachenkonzept des Kantons Zürich setzt die von allen Kantonen im Rahmen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) beschlossene gesamtschweizerische Sprachenstrategie vom 25. März 2004 um. Demnach haben die Kantone beim Fremdsprachenunterricht sicherzustellen, dass mit dem Unterricht in einer zweiten Landessprache und in der englischen Sprache bereits in der Primarschule begonnen wird und dass am Ende der obligatorischen Schulzeit gleichwertige Kompetenzniveaus in beiden Fremdsprachen bestehen. Mit der Annahme der Initiative würde der Kanton Zürich von der gesamtschweizerischen Strategie abweichen.

Da die wichtigsten Inhalte der Sprachenstrategie auch im HarmoS-Konkordat festgelegt sind, müsste der Kanton Zürich dieses Konkordat kündigen. Als Folge davon würde der Bund mit grosser Wahrscheinlichkeit aktiv werden. Er hat bereits signalisiert, seiner verfassungsmässigen Harmonisierungspflicht gemäss Art. 62 Abs. 4 BV nachkommen zu wollen und gesetzgeberisch tätig zu werden. Es ist davon auszugehen, dass der Bund den Kantonen vorschreiben würde, eine zweite Landessprache an der Primarschule einzuführen. Spätestens dann wäre man im Kanton gezwungen, Französisch an der Primarschule und Englisch erst an der Sekundarschule zu unterrichten.

#### **3.4 Der klare Volkswille wird infrage gestellt**

Die Stimmberechtigten des Kantons Zürich lehnten 2006 die Volksinitiative «Nur eine Fremdsprache an der Primarschule» klar ab. Zwei Jahre später nahmen sie das Gesetz über den Beitritt zum HarmoS-Konkordat mit deutlicher Mehrheit an. Das Konkordat legt in Art. 4 fest, dass die erste Fremdsprache spätestens ab der 3. Primar-

## Rechtsetzung und politische Rechte

### Vorlagen an den Kantonsrat

klasse, die zweite Fremdsprache spätestens ab der 5. Primarklasse unterrichtet wird. Somit hinterfragt die Initiative nach wenigen Jahren gleich zweimal den Volkswillen. Entgegen den klaren Volksentscheiden will sie nur eine Fremdsprache an der Primarschule.

#### **3.5 Hohe Kosten als Folge**

Die Annahme der Initiative hätte zur Folge, dass die jahrelange, sorgfältige Planung und die kostenaufwendige Einführung der Fremdsprachen an der Primarschule überholt wären. Für Französisch und Englisch müssten neue, stufengerechte Lehrmittel entwickelt werden. Auch die Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen müsste bereits wieder angepasst werden. Die Kosten für alle Abschreibungen und für die notwendigen Erneuerungen würden im zweistelligen Millionenbereich liegen. Das kommt einer Verschwendung von Steuergeldern des Kantons und der Gemeinden gleich.

#### **4. Antrag**

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Mehr Qualität – eine Fremdsprache an der Primarschule» ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:            Der Staatsschreiber:  
Mario Fehr                Beat Husi