

# Sprachenstrategie der EDK 2004-2014

## La stratégie les langues de la CDIP de 2004 à 2014

Gabriela Fuchs | Bern

Im März 2004 einigten sich die kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren auf eine Sprachenstrategie für die obligatorische Schule. Die Eckwerte dieser Strategie waren leitend für die koordinierte Weiterentwicklung des Sprachenunterrichts in der Schweiz. Später wurden sie ins HarmoS-Konkordat aufgenommen und die nationalen Bildungsziele der EDK (Grundkompetenzen) richten sich im Bereich der Fremdsprachen nach dem Modell 3/5 (HarmoS 5/7)<sup>1</sup> aus. Im Mai 2006 ist mit der Annahme der revidierten Bildungsartikel in der Bundesverfassung eine wichtige Veränderung für die Bildungs Kooperation eingetreten. Seither sind die Kantone – und je nach Bildungsstufe die Kantone zusammen mit dem Bund – zur Harmonisierung wichtiger Eckwerte im Bildungswesen verpflichtet. Zu diesen Eckwerten gehören auch die Ziele des Sprachenunterrichts in der obligatorischen Schule. Zehn Jahre nach Verabschiedung der Sprachenstrategie haben die Kantone beim Sprachenunterricht einen Harmonisierungsstand erreicht, der bereits sehr weit reicht und den es jetzt zu erhalten und weiter auszubauen gilt. Das lässt das Augenmerk wieder auf die „inhaltliche Seite“ der Sprachenreform richten, also auf die Weiterentwicklung des Sprachenunterrichts und die Umsetzung eines veränderten Sprachenunterrichts in der Praxis. Das ist ein langfristiger Prozess, der 2014 bei Weitem noch nicht abgeschlossen ist.



Mehr Beiträge zu diesem Thema:

[www.babylonia.ch](http://www.babylonia.ch) >

Thematisches Archiv > Themen 14 und 23

En Suisse, pays plurilingue, l'enseignement des langues constitue un domaine important de la coordination et de la collaboration intercantonnale dans le domaine de l'éducation et fait donc partie des sujets traités par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), laquelle agit en tant qu'autorité politique du concordat scolaire.

### 1. La stratégie des langues de 2004, le concordat HarmoS et les nouveaux articles constitutionnels sur l'éducation

L'introduction de l'enseignement d'une deuxième langue nationale à partir de l'école primaire débute dans les années 1970 et s'étend, en un peu plus de trente ans, à presque tous les cantons<sup>2</sup>; à la fin des années 1990, ces derniers se

trouvent à nouveau confrontés à la nécessité de trouver une solution coordonnée sur le plan national. En effet, certains cantons entament alors des démarches visant à introduire l'enseignement de l'anglais dès l'école primaire et à l'introduire avant la deuxième langue nationale.<sup>3</sup>

#### 1.1 Vers un compromis sur les langues

Il faudra plusieurs années pour venir à bout des difficultés et trouver un consensus au niveau intercantonal. Si l'ensemble de la CDIP s'accorde sur la nécessité de faire évoluer l'enseignement des langues, on ne parvient pas à s'entendre sur la langue à introduire en premier. Une tentative d'adopter de nouvelles recommandations sur la coordination de l'enseignement des langues échoue ainsi en 2001.

La décision, que l'on appellera ensuite souvent «compromis sur les langues», intervient trois ans plus tard. Réunis en assemblée plénière le 25 mars 2004, les directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique adoptent, par 24 voix pour et deux abstentions (AI, LU), une stratégie et un programme de travail pour la coordination à l'échelle nationale de l'enseignement des langues à l'école obligatoire. Cette décision appréhende l'apprentissage des langues dans son ensemble; dans le domaine de l'enseignement des langues étrangères, elle définit le modèle 3<sup>e</sup>/5<sup>e</sup>+4 (5<sup>e</sup>/7<sup>e</sup> HarmoS) en tant qu'objectif à atteindre à long terme et souligne l'importance d'une réforme portant non seulement sur les aspects structurels (commencer plus tôt et avec plusieurs langues), mais aussi sur un développement de l'enseignement des langues. L'ordre d'introduction des langues n'est pas fixé. A cet égard, la décision de la CDIP renvoie aux déclarations d'intentions des conférences régionales quant aux priorités et aux calendriers d'introduction appliqués dans la réforme de l'enseignement des langues.

Cette décision constitue dès lors la base d'un développement coordonné de l'enseignement des langues. La langue étrangère initiale n'est certes pas définie, mais l'enseignement d'une seconde langue nationale à partir du niveau primaire reste garanti. Ce dernier point constitue d'ailleurs la condition *sine qua non* à l'approbation du compromis pour les représentantes et représentants des minorités linguistiques à la CDIP ainsi que pour un bon nombre de directeurs de l'instruction publique de cantons alémaniques.

### 1.2 La reprise de la stratégie des langues dans le concordat HarmoS

Deux ans plus tard, et quelques mois avant la votation populaire sur les nouveaux articles constitutionnels sur l'éducation (voir point 1.4), la CDIP lance une large consultation sur le projet d'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS). Le 14 juin 2007, l'Assemblée plénière approuve le concordat et le soumet pour ratification aux cantons; il entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2009. Les 15 cantons concordataires représentent 76,4 % de la population. L'article 4 du concordat reprend les éléments fondamentaux de la stratégie des langues de 2004.

### 1.3 Le débat fédéral concernant l'ordre d'introduction des langues

La question de savoir quelle langue doit être enseignée en premier à l'école obligatoire fait également l'objet d'intenses discussions au niveau fédéral. A travers des interventions parlementaires (cf. Initiative parlementaire Berberat) ainsi que lors des débats sur la loi sur les langues (LLC), on cherche à obtenir que l'enseignement prioritaire d'une seconde langue nationale soit inscrit dans la Constitution ou dans la loi sur les langues, malgré les réserves importantes que ce dernier point suscite sur le plan du droit constitutionnel. Cette disposition ne figure pourtant pas dans la version de la loi sur les langues telle qu'elle est adoptée en 2007 par les deux Chambres. Après l'adoption de la loi, l'initiative Berberat est à son tour classée. Grâce à la stratégie des langues de 2004 et au concordat HarmoS adopté par la suite, les cantons ont en effet pu montrer qu'ils avaient trouvé une solution acceptable, car, bien qu'elle n'établisse pas l'ordre d'introduction des langues, elle fixe l'objectif que les élèves atteignent des compétences comparables dans les deux langues à la fin de la scolarité obligatoire et garantit l'enseignement d'une seconde langue nationale dès l'école primaire.

### 1.4 Les nouveaux articles constitutionnels sur l'éducation

L'adoption par le peuple, le 21 mai 2006, des nouveaux articles constitutionnels sur l'éducation apporte un changement important par rapport à 2004. En effet, les cantons (selon le degré d'enseignement concerné, la Confédération et les cantons) sont désormais tenus d'harmoniser un certain nombre d'éléments fondamentaux du domaine de l'instruction publique. Ces articles confèrent une compétence législative subsidiaire à la Confédération: si les efforts de coordination n'aboutissent pas à une harmonisation suffisante, «la Confédération légifère dans la mesure nécessaire» (art. 62, al. 4, Cst.). *L'harmonisation des objectifs de formation* concerne également l'enseignement des langues.

Avec l'art. 4 du concordat HarmoS, les cantons ont réussi une large harmonisation de l'enseignement des langues étrangères. «Dieser Harmonisierungsstand – beruhend auf dem gemeinsam erarbeiteten Strategiebeschluss der EDK vom 25. März 2004 – bindet auch die Kantone, die dem HarmoS-Konkordat nicht beigetreten sind.» (Ehrenzeller, 2014: 1317, art. 64)

## 2. Die Umsetzung der Sprachenstrategie in den Kantonen

Die Kantone haben die Umsetzung der Sprachenstrategie 2004 in den vergangenen Jahren mit zahlreichen koordinierten Massnahmen und unter Verwendung beträchtlicher finanzieller und personeller Ressourcen vorangetrieben. Im Schuljahr 2014/2015 finden die strukturellen Eckwerte der Sprachenstrategie mit dem Modell 3/5 (HarmoS 5/7) in 23 Kantonen<sup>5</sup> Anwendung. Die drei Kantone, die dieses Modell noch nicht kennen, werden zusammen mit der Einführung des Lehrplans 21 beurteilen, wie sie mit der Frage umgehen. Innerhalb von knapp zehn Jahren haben also nahezu alle Kantone die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen und Strukturen für das Modell 3/5 (HarmoS 5/7) geschaffen. In der Deutschschweiz besteht zudem mit zwei Koordinationsräumen eine koordinierte Lösung betreffend der Einstiegsfremdsprache.

Damit ist der Prozess aber noch nicht abgeschlossen. Die Realisierung in der Unterrichtspraxis wird noch einmal mehrere Jahre beanspruchen. Auch die Wirksamkeit des Unterrichts von zwei Fremdsprachen ab der Primarschulstufe wird umfassend zu evaluieren sein. Das aktuelle Modell 3/5 (HarmoS 5/7) ist in der Schweiz noch kaum untersucht worden. Es braucht eine gewisse Anlaufzeit, bevor umfassende Evaluationen überhaupt Sinn machen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Vorverlegung der zweiten Fremdsprache (Englisch) auf die Primarschulstufe zwar koordiniert, aber nach kantonalen Zeitplänen erfolgt. Während in einer Reihe von Kantonen die ersten Jahrgänge mit zwei Fremdsprachen ab der Primarschulstufe ihre obligatorische Schule bereits abgeschlossen haben, hat man in anderen Kantonen erst vor Kurzem das Englische auf das 5. Schuljahr (HarmoS 7) vorverlegt.

## Vor dem Hintergrund der aktuell laufenden Diskussion zum Fremdsprachenunterricht hat die EDK an ihrer Jahresversammlung vom 30. und 31. Oktober 2014 in Basel eine Aussprache zum Sprachenunterricht geführt und ihre Sprachenstrategie von 2004 bestätigt.

### 2.1 Instrumente zur koordinierten Weiterentwicklung des Sprachenunterrichts

Zur koordinierten Weiterentwicklung des Sprachenunterrichts tragen verschiedene auf gesamtschweizerischer Ebene (EDK) entwickelte Instrumente bei.<sup>6</sup> Das wichtigste Instrument sind die *nationalen Bildungsziele* (Grundkompetenzen), welche die EDK im Juni 2011 freigegeben hat. Für die Fremdsprachen (zweite Landessprache und Englisch) basieren sie auf dem Modell 3/5 (HarmoS 5/7). Die sprachregionalen Lehrpläne (Plan d'études romand, Lehrplan 21) haben diese Grundkompetenzen aufgenommen.

Die EDK wird das Erreichen der Bildungsziele in den kommenden Jahren überprüfen. Geplant sind stichprobenbasierte Erhebungen im Jahr 2016 (Mathematik am Ende der obligatorischen Schule) und 2017 (Schulsprache und erste Fremdsprache am Ende der Primarschulstufe).

Eine erste Überprüfung zur Wirkung des Modells 3/5 (HarmoS 5/7) fand im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms „Sprachenvielfalt und Sprachkompetenz in der Schweiz“ (NFP 56) statt. Die Resultate beziehen sich auf die Umsetzung in der Zentralschweiz und zeigen u.a., dass die für den Fremdsprachenunterricht in der Primarschule vorgegebenen Ziele realistisch und erreichbar sind.

Das gesamtschweizerisch entwickelte Instrumentarium umfasst ebenfalls die Erarbeitung verschiedener Versionen des Europäischen Sprachenportfolios sowie die Einrichtung der nationalen Agentur für den Sprachenaustausch und des nationalen Kompetenzzentrums für Mehrsprachigkeit, letztere beide auf Basis des Sprachengesetzes des Bundes.

Zusammenarbeit beim Fremdsprachenunterricht findet auch auf sprachregionaler und regionaler Ebene statt. Ein gutes Beispiel ist die Kooperation im Rahmen des Projektes „Passepartout“ mit Beteiligung der deutsch- und zweisprachigen Kantone, in denen die zweite Landessprache vor Englisch einsetzt.

### 2.2 Der Fremdsprachenunterricht als Gegenstand von öffentlichen Debatten

Die Veränderungen im Fremdsprachenunterricht waren und sind immer wieder Gegenstand öffentlicher Debatten und münden auch in Abstimmungsvorlagen. Das war bereits bei der Einführung einer zweiten Landessprache auf der Primarschulstufe ab den 1970er-Jahren der Fall. So lehnte die Thurgauer Bevölkerung 1988 eine Initiative ab, welche forderte, auf der Primarstufe

dürfe keine Fremdsprache unterrichtet werden. Vergleichbare Initiativen wurden 1988 im Kanton Zürich und 1989 im Kanton St. Gallen abgelehnt. Rund 30 Jahre später, im Jahr 2006, wurden in vier Kantonen (SH, TG, ZG, ZH) Volksinitiativen mit der Forderung „Nur eine Fremdsprache in der Primarschule“ abgelehnt. Acht Jahre später sind nun in den Kantonen Graubünden, Luzern und Nidwalden Volksinitiativen zustande gekommen, welche den Unterricht von nur einer Fremdsprache in der Primarschule postulieren. Die erste Abstimmung wird im Kanton Nidwalden im März 2015 stattfinden. Auch in den kantonalen Parlamenten von Deutschschweizer Kantonen werden immer wieder Vorstösse zum Fremdsprachenunterricht eingereicht. Dabei werden auch Forderungen nach einer Veränderung des Modells 3/5 (HarmoS 5/7) laut, die vielfach zu einer Benachteiligung der zweiten Landessprache in der Deutschschweiz führen würden. Bislang wurden solche Vorstösse abgelehnt oder haben – wo noch Aufträge hängig sind – in keinem Kanton zu abschliessenden Entscheiden geführt.

Im juristischen Kommentar zur Bundesverfassung (Art. 62, Abs. 4) ist dazu festgehalten: „Kantonale Volksinitiativen wie die Initiative ‚Nur eine Fremdsprache in der Primarschule (Fremdspracheninitiative)‘ im Kanton GR (...) widersprechen 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.“ (Ehrenzeller, 2014: 1317, Art. 62)

### 2.3 Bestätigung der EDK-Strategie und Bilanz der Harmonisierung

Vor dem Hintergrund der aktuell laufenden Diskussion zum Fremdsprachenunterricht hat die EDK an ihrer Jahresversammlung vom 30. und 31. Oktober 2014 in Basel eine Aussprache zum Sprachenunterricht geführt und ihre Sprachenstrategie von 2004 bestätigt. In ihrer Stellungnahme weist sie namentlich darauf hin, dass dieser Strategie die Zeit eingeräumt werden muss, die es für die Umsetzung eines derart komplexen Vorhabens braucht. Sie hat an die kantonalen Parlamente und Regierungen appelliert, zu einer koordinierten Lösung im Sprachenbereich beizutragen, so wie es die Bundesverfassung den Kantonen als Aufgabe übertragen hat. Zu einer solchen Lösung gehört im mehrsprachigen Land, dass die zweite Landessprache nicht benachteiligt werden darf.

Ein wichtiger Meilenstein in den nächsten Jahren ist die Bilanz über den Stand der Harmonisierung der obligatorischen Schule. 2015 wird die EDK bilanzieren, wie weit in den Kantonen die *rechtlichen Grundlagen* für die Umsetzung der Eckwerte gemäss Artikel 62, Absatz 4 der Bundesverfassung geschaffen sind (was also nicht heissen muss, dass

diese auch bereits in der Praxis umgesetzt sind). Es handelt sich um folgende Eckwerte: das Schuleintrittsalter und die Schulpflicht, die Dauer der Bildungsstufen, die Ziele der Bildungsstufen und deren Übergänge. Die Pflicht zur Harmonisierung dieser Eckwerte gilt für alle Kantone. Wegleitend sind in diesen Fragen die Lösungen des HarmoS-Konkordats.

Diese Bilanz wird auch den Sprachenunterricht umfassen. Er fällt unter die Harmonisierung der Ziele der Bildungsstufen. 2015 wird es *nicht* darum gehen, die Wirkung des veränderten Sprachenunterrichts zu bilanzieren, sondern darum festzustellen, wie weit die Kantone bei der Schaffung der rechtlichen Grundlagen für die Harmonisierung des Sprachenunterrichts sind. Sollte dann die Situation beim Sprachenunterricht als ungenügend koordiniert beurteilt werden, hätte die EDK das weitere Vorgehen mit dem Bund abzusprechen. Der Bund hat – auch das ist Teil der Verfassungsbestimmungen von 2006 – eine subsidiäre Rechtssetzungskompetenz und erlässt, wenn auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung bei den Eckwerten gemäss Artikel 62, Absatz 4 zustande kommt „die notwendigen Vorschriften“. Dies allerdings würde bedingen, dass der Bund hierfür eine dem Referendum unterliegende gesetzliche Grundlage schafft. Eine allfällige nationale Abstimmung, zugespitzt auf die Frage „zweite Landessprache oder Englisch“, wäre sehr problematisch. Einer Lösung zwischen den Kantonen ist auch vor diesem Hintergrund der Vorzug zu geben.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Die erste Fremdsprache wird spätestens ab dem 3. Schuljahr (HarmoS 5), die zweite spätestens ab dem 5. Schuljahr (HarmoS 7) unterrichtet. Das sind eine zweite Landessprache und Englisch. Die Einstiegsfremdsprache wird regional koordiniert. Bis am Ende der

obligatorischen Schule sind in beiden Sprachen vergleichbare Zielsetzungen zu erreichen.

<sup>2</sup> Les premiers cantons commencent dans les années 1970, les derniers suivent dans les années 1990. Dans presque tous les cantons, la deuxième langue nationale est introduite en 4<sup>e</sup> ou en 5<sup>e</sup> année (6<sup>e</sup> ou 7<sup>e</sup> HarmoS). Dans le canton d'Argovie, le français n'est enseigné qu'à partir de la 6<sup>e</sup> année (8<sup>e</sup> HarmoS).

<sup>3</sup> En août 1998, le canton de Zürich met en route le *Schulprojekt 21*. Cette expérience pilote menée sur cinq années (terminée en 2003) dans 12 communes concernait le premier cycle de l'école primaire. Elle comprenait aussi l'enseignement de l'anglais dès le premier cycle. La généralisation de l'enseignement de l'anglais à partir de la 2<sup>e</sup> année (4<sup>e</sup> HarmoS) s'est étalée sur les années scolaires 2004/2005 à 2006/2007.

En 2001, le canton d'Appenzell Rhodes intérieures avance l'enseignement de l'anglais à la 3<sup>e</sup> année (5<sup>e</sup> HarmoS) et repousse l'enseignement du français de la 5<sup>e</sup> année scolaire (7<sup>e</sup> HarmoS) au degré secondaire I.

<sup>4</sup> L'enseignement de la première langue étrangère débute au plus tard à partir de la 3<sup>e</sup> année scolaire (5<sup>e</sup> HarmoS), celui de la seconde, au plus tard à partir de la 5<sup>e</sup> (7<sup>e</sup> HarmoS). Il s'agit de la deuxième langue nationale et de l'anglais. La langue étrangère initiale n'est pas définie, mais la question est à coordonner au niveau régional.

<sup>5</sup> Im Kanton Waadt findet die Umsetzung ab Schuljahr 2015/2016 statt. Im Kanton Tessin ist die Sprachenabfolge und Staffelung mit drei obligatorisch zu lernenden Fremdsprache (zwei Landessprachen und Englisch) eine andere. Dies entspricht einer Ausnahmebestimmung in Artikel 4 des HarmoS-Konkordats. Die Kantone Aargau, Appenzell-Innerrhoden und Uri kennen heute eine andere Staffelung beim Fremdsprachenunterricht.

<sup>6</sup> Diese Instrumente sind bereits im EDK-Arbeitsplan von 2004 (siehe Anhang zur Sprachenstrategie 2004) enthalten. Es handelt sich

dabei um folgende Instrumente: nationale Bildungsziele, Evaluation des Sprachenunterrichts, Entwicklung Sprachenportfolio, Kompetenz-Festlegung für Lehrpersonen, nationale Austausch-Agentur und nationales Kompetenzzentrum für Mehrsprachigkeit (letztere beiden basierend auf dem Sprachengesetz des Bundes). Dieser Arbeitsplan kann heute als umgesetzt betrachtet werden.

## Literatur

EDK (2014). *Stellungnahme der EDK vom 31. Oktober 2014 zum Sprachenunterricht*.

EDK (2007). *Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007 (HarmoS-Konkordat)*.

EDK (2004). *Sprachenunterricht in der obligatorischen Schule: Strategie der EDK und Arbeitsplan für die gesamtschweizerische Koordination vom 25. März 2004*.

EDK (1975). *Empfehlungen und Beschlüsse betreffend Einführung, Reform und Koordination des Unterrichts in der zweiten Landessprache für alle Schüler während der obligatorischen Schulzeit vom 30. Oktober 1975*.

Ehrenzeller, B. et al. (Hrsg.) (2014). *Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar*. Zürich/St. Gallen: Dike Verlag.

Haenni Hoti, A. et al. (2009). *Frühenglisch: Überforderung oder Chance? – Eine Längsschnittstudie zur Wirksamkeit des Fremdsprachenunterrichts auf der Primarstufe*. Luzern: PH Zentralschweiz.

Hutterli, S. (Hrsg.) (2012). *Koordination des Sprachenunterrichts in der Schweiz. Aktueller Stand – Entwicklungen – Ausblick*. Bern: EDK (Studien+Berichte 34 A).

## Gabriela Fuchs

war zwischen 2000 und 2005 als wissenschaftliche Mitarbeiterin Sprachen beim Generalsekretariat der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) tätig und bekleidete gleichzeitig das Amt der Kommunikationsbeauftragten. Heute leitet sie beim Generalsekretariat EDK die Abteilung Kommunikation.