

BLD / Interpellation Frei-Rorschacherberg / Keller-Gätzi-Wittenbach / Pool-Uznach
vom 16. September 2024

Für eine zukunftsfähige Volksschule: Grundkompetenzen stärken – Erstsprache priorisieren

Antwort der Regierung vom 11. Februar 2025

Raphael Frei-Rorschacherberg, Ruth Keller-Gätzi-Wittenbach und Brigitte Pool-Uznach erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 19. September 2024 nach Möglichkeiten zur Stärkung der Grundkompetenzen in der Erstsprache. Sie schlagen u.a. vor, dass in der Volksschule eine erste Fremdsprache ab der vierten Primarschulklassen und eine zweite Landessprache erst später in der Schullaufbahn unterrichtet werden sollen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Ziele und der Nutzen des Erlernens einer zweiten Landessprache in der Primarschule wurden seit deren Einführung im Jahr 1987 immer wieder diskutiert.

Nach Art. 70 Abs. 3 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) fördern Bund und Kantone die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften. Gestützt darauf wurde im Jahr 2008 das Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SR 441.1; abgekürzt SpG) erlassen. Dieses verfolgt u.a. den Zweck, die Viersprachigkeit als Wesensmerkmal der Schweiz zu stärken, den inneren Zusammenhalt des Landes zu festigen sowie die individuelle und die institutionelle Mehrsprachigkeit in den Landessprachen zu fördern (Art. 2 SpG). Nach Art. 15 Abs. 2 und 3 SpG fördern Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Mehrsprachigkeit der Lernenden und Lehrenden. Sie setzen sich 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.

Die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) hat im Jahr 2004 die nationale Strategie zur Weiterentwicklung des Sprachunterrichts in der obligatorischen Schule beschlossen. Mit dieser Strategie bestätigte die EDK die grundlegende Bedeutung des Sprachenlernens in der Schule, insbesondere auch der Fremdsprache Englisch. Die Erkenntnisse aus der Sprachlernforschung und Mehrsprachendidaktik, die Bedeutung der Fremdsprache Englisch und der damaligen Forderungen aus Politik und Wirtschaft, dass diese Welt-sprache bereits in der Primarschule zu erlernen sei, führten dazu, dass gemäss Sprachens-trategie die erste Fremdsprache spätestens ab der dritten Klasse und die zweite Fremdspra-che spätestens ab der fünften Klasse der Primarschule unterrichtet werden sollte. Die Reihen-folge der unterrichteten Fremdsprachen sollte dabei regional koordiniert eingeführt werden.

Die erwähnten nationalen Rahmenbedingungen zum Sprachenunterricht wurden in der Inter-kantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (sGS 211.41; nachfolgend HarmoS-Konkordat) konkretisiert. Das HarmoS-Konkordat hält einerseits fest, dass in der Volksschule eine umfassende Grundbildung in der lokalen Standardsprache (mündliche und schriftliche Sprachbeherrschung) sowie grundlegende Kompetenzen in einer zweiten Landessprache und mindestens einer weiteren Fremdsprache vermittelt werden sollen

(Art. 3 Abs. 2 Bst. a HarmoS-Konkordat). Andererseits legt Art. 4 Abs. 1 des HarmoS-Konkordats verbindlich fest, dass die erste Fremdsprache spätestens ab der dritten Primarklasse (fünftes Schuljahr nach HarmoS-Zählung) und die zweite Fremdsprache spätestens ab der fünften Primarklasse (siebtes Schuljahr nach HarmoS-Zählung) unterrichtet wird, wobei eine der beiden Fremdsprachen Englisch und die andere eine zweite Landessprache ist. In beiden Fremdsprachen sind zum Ende der obligatorischen Schule gleichwertige Kompetenzniveaus zu erreichen. Die entsprechenden Grundkompetenzen¹ sind in die sprachregionalen Lehrpläne integriert worden.

Die Stimmberechtigten des Kantons St.Gallen haben am 30. November 2008 mit 52,85 Prozent Ja-Stimmen dem Beitritt zum HarmoS-Konkordat zugestimmt und diesen Entscheid im Jahr 2016 mit der Ablehnung der Einheitsinitiative «Ja zum Ausstieg aus dem HarmoS-Konkordat» mit 69,58 Prozent Nein-Stimmen bestätigt. Im Jahr 2008 passte der Kanton St.Gallen die Lektionentafel insofern an, als dass in der Volksschule ab der dritten Klasse Englisch und ab der fünften Klasse Französisch zu unterrichten sind.

Zu den einzelnen Fragen:

1. *Ist die Regierung bereit, dieses heisse Eisen anzufassen und bei der Totalrevision des Volksschulgesetzes die Verschiebung der zweiten Fremdsprache auf die Oberstufe zu prüfen?*

Die aktuelle Praxis des Fremdsprachenunterrichts im Kanton St.Gallen basiert wie erwähnt auf verschiedenen übergeordneten Rechtsgrundlagen, welche die kantonale Volksschule in die nationale Bildungskoordination einbetten. Die Bundesverfassung verpflichtet die Kantone unter anderem zur Harmonisierung der Ziele der Bildungsstufen (Art. 62 Abs. 4 BV) sowie zur Förderung der Verständigung und des Austauschs zwischen den Sprachgemeinschaften (Art. 70 Abs. 3 BV). Die Förderung der Mehrsprachigkeit und der Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften spielen nach dem Gesagten (einleitende Bemerkungen vorstehend) eine tragende Rolle in der Schweizer Sprachenpolitik. Der Fremdsprachenunterricht in der Volksschule ist Teil des HarmoS-Konkordats und gründet auf der Sprachenstrategie der EDK für die obligatorische Schule. Das Thema des Fremdspracherwerbs ist deshalb nicht im Rahmen der Totalrevision des Volksschulgesetzes, sondern im Rahmen der EDK aufzugreifen.

2. *Teilt die Regierung die Auffassung, dass Grundkompetenzen und insbesondere das Erlernen der Erstsprache auf Primarstufe Priorität haben sollen?*

Das Erlernen der Schulsprache hat in der Volksschule seit jeher Priorität. Die Analysen der Lektionentafel in den Jahren 2008 (mit Einführung von Englisch ab der dritten Klasse) und 2017 führte zu einer Verschiebung im Fachbereich Deutsch um eine Lektion. Aktuell wird in Deutsch in der vierten Klasse eine zusätzliche Lektion (von vier auf fünf Lektionen) und in der sechsten Klasse eine Lektion weniger unterrichtet (von fünf auf vier Lektionen). Es kann auch aufgrund der Lektionendotation der weiteren «sprachlastigen» Fachbereiche wie Natur, Mensch und Gesellschaft nicht von einer Reduktion des Unterrichtens der Schulsprache Deutsch gesprochen werden. Vielmehr sind die Schülerinnen und Schüler auch aufgrund der «sprachlastigen Lehrmittel» in anderen Fächern wie zum Beispiel Mathematik aufgefordert, sich in der Anwendung der Schulsprache zu üben. Ebenso verlangt der Umgang mit den digitalen Lehrmitteln und den diversen Lerntools von den Schülerinnen und Schülern die Anwendung und Übung der Schulsprache.

¹ In der vorliegenden Antwort der Regierung wird der Begriff der Grundkompetenzen im Sinn der Bildungsstandards, also der beschriebenen Kompetenzen, die möglichst von allen Schülerinnen und Schülern bis zum Ende des Zyklus erreicht werden sollen, verwendet.

Im HarmoS-Konkordat sind die nationalen Bildungsziele in den vier Bereichen Schulsprache, Fremdsprachen, Mathematik und Naturwissenschaften für das Ende des vierten, achten und elften Schuljahres (Zählweise der Schuljahre nach dem HarmoS-Konkordat) definiert. Diese Bildungsstandards bzw. Grundkompetenzen sind im Lehrplan Volksschule den entsprechenden Fachbereichen zugrunde gelegt. Es wird erwartet, dass diese von einem Grossteil der Schülerinnen und Schüler erreicht bzw. übertroffen werden. Wie die letzten Erhebungen der Grundkompetenzen Sprachen zeigen, erreicht ein Grossteil der Schülerinnen und Schüler im Fachbereich Deutsch diese Grundkompetenzen. An der Überprüfung der Grundkompetenzen (ÜGK) durch die EDK haben in der Haupterhebung 2017 in den Fachbereichen Deutsch (Schulsprache) und Englisch (erste Fremdsprache) aus dem Kanton St.Gallen 951 Schülerinnen und Schüler der sechsten Primarklasse teilgenommen. Der Kanton St.Gallen zeigt in den getesteten Sprachen Deutsch und Englisch Ergebnisse im nationalen Durchschnitt. In Deutsch-Lesen erreichen 87 Prozent die Grundkompetenzen, in Deutsch-Orthografie 83 Prozent, in Englisch-Leseverstehen 84 Prozent, in Englisch-Hörverstehen 96 Prozent. Das Ziel, dass alle Schülerinnen und Schüler die Grundkompetenzen erreichen, wurde in St.Gallen wie in der ganzen Schweiz verfehlt. Es gibt dementsprechend noch Spielraum nach oben.

Dem Kantonsrat wird auf die Frühjahrssession 2025 die Beantwortung des Postulats 43.21.02 «Mangelhafte Deutsch- und Mathematikkompetenzen am Ende der Volksschule?» zugeleitet werden. Hierfür wurde bei der Pädagogischen Hochschule St.Gallen (PHSG) eine Studie in Auftrag gegeben, welche die verschiedenen Erhebungen zur Leistungsfähigkeit der Schülerinnen und Schüler und zur Erreichung der Grundkompetenzen am Ende der Volksschule zusammenführt.

3. *Sieht es die Regierung als realistische Möglichkeit an, Französisch erst ab der Oberstufe zu unterrichten und im 2. Zyklus, wie gewohnt, mit Englisch zu starten?*

Das HarmoS-Konkordat legt fest, dass spätestens ab der dritten Klasse der Primarschule eine erste Fremdsprache und die zweite Fremdsprache ab der fünften Klasse der Primarschule unterrichtet wird. In Zusammenhang mit dem Konkordat wurden auch die nationalen Bildungsziele (Grundkompetenzen) definiert. Diese Grundkompetenzen gilt es am Ende des elften Schuljahres zu erreichen. Würde das Erlernen einer zweiten Landessprache (Französisch) auf die Oberstufe verschoben, müsste sichergestellt sein, dass die Grundkompetenzen am Ende des elften Schuljahres trotzdem erreicht und entsprechend in der Oberstufe mehr Lektionen für Französisch vorgesehen werden. Zudem ist der Kanton St.Gallen dem HarmoS-Konkordat beigetreten, so dass die darin festgehaltenen Vorgaben, auch in Bezug auf die Fremdsprachen (Art. 4 Abs. 1 HarmoS-Konkordat), einzuhalten sind. Ein Ausscheren aus der gemeinsam erarbeiteten Lösung ist nicht vereinbar mit der sich aus Art. 61a Abs. 2 und Art. 62 Abs. 4 BV ergebenden Koordinationspflicht aller Kantone (vgl. dazu auch das Urteil des Verwaltungsgerichtes VerwGE B 2014/216 vom 28. April 2015 in Zusammenhang mit der Prüfung der Gesetzesinitiative «Für die Volksschule», die ebenfalls nur eine Fremdsprache auf der Primarstufe gefordert hat). Dies könnte zur Folge haben, dass der Bund gestützt auf Art. 62 Abs. 4 BV und das Sprachengesetz eigene Regelungen in Bezug auf den Fremdsprachenunterricht erlässt, wie dies bereits im Jahr 2015 vor dem Hintergrund verschiedener kantonaler Bestrebungen in diesem Bereich zur Diskussion stand. Französisch ist aktuell ein Prüfungsfach für die Kantonsschule, Wirtschaftsmittelschule, Informatikmittelschule und Fachmittelschule und für weitere abnehmende Schulen. Aufgrund dieser Ausgangslage erachtet es die Regierung derzeit nicht als sinnvoll, den Französischunterricht im Alleingang ganz auf die Oberstufe zu verschieben. Das Thema des Fremdsprachenunterrichts in der Volksschule ist mit Blick auf dessen Verankerung im HarmoS-Konkordat vielmehr auf Ebene EDK anzugehen.

Die Regierung ist jedoch bereit, in diesem Rahmen eine mögliche Verschiebung der zweiten Fremdsprache auf die Oberstufe aufzugreifen.

4. *Mit welchen Massnahmen könnte das Erlernen einer Fremdsprache effektiver gestaltet werden?*

Von 1987 bis 2008 wurde das Fach Französisch in der Primarschule (fünfte und sechste Klasse) unterrichtet und nicht benotet. Zum damaligen Zeitpunkt galt die Devise, dass die Schülerinnen und Schüler behutsam an die zweite Landessprache herangeführt werden, diese spielerisch erlernen können und vor allem auf das «aktive Sprechen der Fremdsprache» didaktisch grossen Wert gelegt wurde.

Seit der Umsetzung der nationalen Strategie zur Weiterentwicklung des Sprachenunterrichts in der obligatorischen Schule im Jahr 2004 und seit der Einführung der zweiten Fremdsprache Englisch im Kanton St.Gallen im Jahr 2008 werden den Schulen diverse didaktische Hilfestellungen und Weiterbildungsmöglichkeiten angeboten, um das Erlernen einer Fremdsprache zu unterstützen. Die beiden Fächer Englisch (ab der dritten Klasse) und Französisch (ab der fünften Klasse) werden im Zeugnis seit dem Schuljahr 2008/09 mit einer Note beurteilt. Die Beurteilung orientiert sich an den Kompetenzbereichen Hören, Sprechen, Lesen und Schreiben und umfasst seit der Einführung des Lehrplans Volksschule St.Gallen im Jahr 2017 dazu auch die Kompetenzbereiche Sprache(n) im Fokus und Kulturen im Fokus, die eine vertiefte Auseinandersetzung mit sprachlichen und kulturellen Aspekten fördern. Bei der Beurteilung von kommunikativen Kompetenzen steht dabei der Inhalt stets vor der Form. Die Form gewinnt mit zunehmendem Alter und Leistungsniveau der Schülerinnen und Schüler an Bedeutung, wird aber nicht dem Inhalt vorangestellt.

Der Kanton St.Gallen investierte in die Entwicklung moderner und anwendungsorientierter Lehrmittel, die auch die Mehrsprachendidaktik aufnehmen. Sowohl für Englisch wie auch für Französisch stehen ab der dritten Klasse bzw. der fünften Klasse diverse Lehr- und Lernmedien zur Verfügung, die einen anregenden und spielerischen Zugang zu den Sprachen ermöglichen. Die Wirkung dieser Mehrsprachdidaktik zeigt sich auch in diversen Untersuchungen und Evaluationen.

Die nationale Agentur zur Förderung von Austausch und Mobilität im Bildungsbereich «Movetia» (vormals «ch Stiftung») unterstützt im Auftrag von Bund und Kantonen Projekte wie Klassenaustausch, Austauschsemester oder Kooperationen zwischen Institutionen finanziell. Der Kanton St.Gallen beteiligt sich an den Angeboten der Movetia. In Zusammenarbeit mit der PHSG unterstützt er Angebote im Bereich Klassenaustausch, Einzelaustausch, Weiterbildung für Lehrpersonen im Welschland, Lehrpersonenkontakte usw. Trotz finanzieller Anreize und der Begleitung und Unterstützung durch den kantonalen Verantwortlichen für Austausch und Mobilität werden die Angebote von den Schulen und Lehrpersonen jedoch nur zurückhaltend genutzt.

Neben diversen Plattformen und Austauschgefässen auf nationaler wie sprachregionaler Ebene, wurde die Weiterbildung der Lehrpersonen in den Fremdsprachen «Nachqualifikation Englisch» (ab dem Jahr 2006) wie auch die «Zusatzqualifikation Französisch» (Jahre 1987 bis 1994) grosszügig unterstützt. Auch die Einführung in das neue Lehrmittel «dis donc!» fördert der Kanton St.Gallen stark, wobei der letzte Einführungskurs (dis donc 9) im Jahr 2026 stattfindet. Ebenso trägt die PHSG sehr viel zur didaktischen Unterstützung der Lehrpersonen in ihrem Fremdsprachenunterricht bei. Das Institut für Sprachliche und Literarische Bildung machte sich zum Ziel, Lehren und Lernen von Sprachen und den dazugehörigen Kompetenzen zu verbessern.

5. *Ist die Regierung bereit, die Stundentafel zu reduzieren?*

Mit Stundentafel meinen die Interpellantinnen und der Interpellant die Lektionentafel, die Bestandteil des Lehrplans Volksschule St.Gallen ist. Der Bildungsrat hat im Juni 2024 entschieden, dass die Klassenlehrpersonen auf das Schuljahr 2025/26 eine zusätzliche Entlastungslektion erhalten, die ihnen mehr Zeit im Arbeitsfeld Schülerinnen und Schüler gewährt. Nach diesem Entscheid wurde die Forderung durch die Gemeinden gestellt, die Lektionenzahl der Schülerinnen und Schüler auf das Schuljahr 2025/26 hin zu reduzieren. Im Dezember 2024 hat der Bildungsrat auf der Grundlage einer Analyse der Lektionentafel wie auch diverser Rückmeldungen aus der Schulpraxis eine reduzierte Lektionentafel erlassen, die von der Regierung Anfang Januar 2025 genehmigt wurde. Dabei wurde u.a. auf der Primarstufe in den Fremdsprachen Englisch (dritte Klasse) und Französisch (fünfte Klasse) die Unterrichtszeit um je eine Lektion gekürzt.

6. *Ist die Regierung bereit, auf eine Anpassung von HarmoS hinzuwirken bzw. wenn nötig Schritte zu gehen, welche erwünscht, aber nicht mit HarmoS vereinbar sind?*

Das HarmoS-Konkordat schreibt vor, dass die erste Fremdsprache spätestens ab der dritten Primarklasse (bzw. dem fünften Schuljahr nach HarmoS-Zählung), die zweite Fremdsprache spätestens ab der fünften Primarklasse (siebtes Schuljahr nach HarmoS-Zählung) unterrichtet wird (Art. 4 Abs. 1 HarmoS-Konkordat). Der Kanton St.Gallen ist dem HarmoS-Konkordat beigetreten, wobei die St.Galler Stimmberechtigten sich in den Jahren 2008 und 2016 für den Beitritt entschieden bzw. den Willen zum Verbleib im HarmoS-Konkordat bekräftigt haben. Die Regierung erachtet einen Alleingang im Sinn einer teilweisen Nichteinhaltung des HarmoS-Konkordats wie erwähnt nicht als sinnvoll (vorstehend Antwort auf Frage 3). Sie nimmt aber in Aussicht, sich zum Thema der Sprachenstrategie und der entsprechenden Vorgaben im HarmoS-Konkordat im Rahmen der EDK aktiv einzubringen.