

## Brauchen wir einen neuen Sprachenartikel ?

---

URS ALBRECHT / CHRISTIAN SCHNEIDER

Glücklich sei das Land, das sich in Politik und Medien, ja sogar in Stammtischgesprächen, so intensiv Sprachenfragen widme, wie das in der Schweiz zurzeit geschehe. Dieses Votum schmeichelt - und es stammt nicht von irgendwem: Ein namhafter ausländischer Linguist hat es erst kürzlich in Bern auf der Jahrestagung der Europäischen Gesellschaft für Linguistik geäußert, die dem Thema "Sprachkontakt und Sprachkonflikt" gewidmet war (vgl. den Tagungsbericht in diesem Heft). Nun, die gegenwärtige Aktualität von Sprachfragen hat innere wie äussere Gründe. Die äusseren Gründe sind schnell einmal beigebracht: 1985 reichte Nationalrat Bundi (SP, GR) eine Motion ein, in der er eine Revision des Sprachenartikels der Bundesverfassung (Art. 116 BV) verlangte. In einer Neufassung müsse der "Erhaltung des überlieferten Sprachgebietes bedrohter Minderheiten" besser Rechnung getragen werden. Die Motion wurde überwiesen, und das Eidg. Departement des Innern gab einer Arbeitsgruppe den Auftrag, eine "juristische, historische und sprachwissenschaftliche Beurteilung der sich im Zusammenhang mit einer Revision von Artikel 116 BV stellenden Fragen" vorzunehmen und eine Neuformulierung der entsprechenden Verfassungsbestimmungen vorzuschlagen. Beiden Aufträgen ist die Arbeitsgruppe nachgekommen. Sie hat im Sommer 1989 in allen vier Landessprachen einen umfangreichen Bericht über *"Zustand und Zukunft der viersprachigen Schweiz"* publiziert, der von den Medien recht positiv aufgenommen worden ist. Im letzten Herbst hat der Bundesrat die Ergebnisse der Vernehmlassung veröffentlicht: Eine Revision von Artikel 116 unserer Verfassung wird mehrheitlich begrüßt, in welcher Art das aber konkret geschehen soll, darüber vermochte auch die Vernehmlassung kein schlüssiges Bild zu geben. Eine interdepartementale Arbeitsgruppe hat nun die Aufgabe, einen Verfassungstext mit entsprechender Botschaft auszuarbeiten. Eine rechtspolitisch anspruchsvolle Aufgabe, soll doch eines der Wesenselemente unseres

Staatswesens, die Viersprachigkeit, neu geregelt werden - ein Bereich, von dem die Arbeitsgruppe selber sagt, dass er sich rechtlicher Regelung eigentlich entziehe.

## **1. Weshalb überhaupt ein neues Sprachenrecht ?**

Von Herbert Lüthy stammt der Ausspruch, die Schweiz habe ihren Sprachfrieden nicht etwa eigenen Verdiensten zuzuschreiben, sie habe es vielmehr bislang versäumt, sich die Sprachenfrage überhaupt zu stellen. Die helvetische Viersprachigkeit, von der das Ausland weiterhin hartnäckig annimmt, sie gehe eins mit der Mehrsprachigkeit eines grossen Teils der Bevölkerung, ist in Tat und Wahrheit eher eine vierfache Einsprachigkeit.

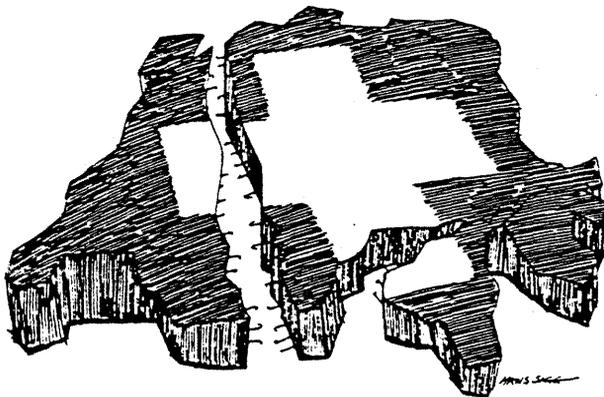
Die Arbeitsgruppe des EDI diagnostiziert in ihrem Bericht denn auch ein zunehmendes Auseinanderdriften der Landesteile, das sie nicht zuletzt auf sprachliche Gründe zurückführt. Bislang fielen Sprachgrenzen nicht oder doch eher selten auch mit kulturellen, religiösen, politischen oder sozio-ökonomischen Grenzen zusammen und wurden deshalb auch nicht als etwas Trennendes empfunden. Mit den schwächer werdenden politischen, religiösen und herkunftsmässigen Bindungen scheinen sich in jüngster Zeit nun aber die sprachlichen Abgrenzungen innerhalb der Schweiz zu verstärken. Auf der einen Seite führen die internationalen Verflechtungen von Wirtschaft, Politik und Kultur zu übereinzelstaatlichem Denken; als Reaktion auf unüberschaubare Strukturen gewinnt aber gleichzeitig auch die Rückbesinnung auf das Kleinräumige, Lokale an Bedeutung und schwächt ihrerseits das Gefühl nationaler Zusammengehörigkeit. Die stärkere Einbindung in die Kommunikations- und Medienkultur des gleichsprachigen Auslands kennzeichnet die französische und die italienische Schweiz; auch in der Deutschschweiz, wo man dem nördlichen Nachbarn sonst eher reserviert gegenübersteht, werden deutsche Radio- und vor allem Fernsehsendungen in grossem Umfang konsumiert. Und schliesslich lässt die zunehmende Bedeutung des Englischen als Sprache von Wissenschaft, Technik und

Freizeit das Interesse an Sprache und Kultur der andern Landesteile schwinden.

## 2. Prekärer Zustand der viersprachigen Schweiz

In Stichworten sollen die Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe resümiert werden:

- Das Rätoromanische ist in seiner Existenz bedroht: Es hat einen markanten Verlust an Sprecherinnen und Sprechern zu verzeichnen (1860: 1,7 %, 1900: 1,2 %, 1980: 0,8 % der Gesamtbevölkerung), und auch das Territorium schwindet (1900 gab es 113, 1980 noch 77 romanischsprachige Gemeinden).
- Das Italienische hat zwar als einzige Landessprache seine Sprachgemeinschaft vergrössern können (1860: 5,4 %, 1900: 6,7 %; 1980: 9,8 % der Gesamtbevölkerung); aber der Zuwachs ist vor allem zuwanderungsbedingt und wirkt sich deshalb kaum positiv auf das Prestige des Italienischen in den übrigen Landesteilen aus. Im Gegenteil: Das Italienische ist heute im nationalen Sprachleben nur (noch) am Rande präsent.
- Ein latenter Sprachkonflikt besteht zwischen der französischsprachigen und der deutschsprachigen Schweiz. Obwohl diese beiden Sprachgemeinschaften sich nicht direkt bedrohen, nimmt nach Ansicht der Expertinnen und Experten die Verständigungsfähigkeit und -bereitschaft zwischen den beiden grössten Sprachgruppen ab.



Tatsächlich zeigen neuere sozialwissenschaftliche Untersuchungen anhand von Einstellungsdaten, dass die Gründe für das sprachliche Malaise zwischen Deutsch und Welsch faktisch auf die Mehrheiten/Minderheiten-Problematik zurückgeführt werden können. Hinzu kommen die diametral verschiedenen Spracheinstellungen der Deutsch- und der Französischsprachigen der eigenen Sprache und fremden Sprachen gegenüber: Dem starken Normbewusstsein in der Romandie steht die grosse Normtoleranz in der Deutschschweiz gegenüber. Die gegensätzlichen Orientierungen artikulieren sich im Vorwurf der Welschen, der in der deutschen Schweiz immer stärker um sich greifende Dialektgebrauch mache ihre eigenen Fremdsprachbemühungen zunichte und grenze sie aus dem Deutschschweizer Sprachleben aus. Die Deutschschweizer vermuten in den Vorwürfen der Romands sprachliche Disziplinierungsabsichten und eine blosser Ausrede, das in der Schule gelernte Deutsch nicht anwenden zu müssen.

### 3. Bedrohte Zukunft

Nicht mehr nur als reine Gedankenmodelle, sondern bereits als ernstzunehmende mögliche Entwicklungslinien stellen die Mitglieder der Arbeitsgruppe folgende Szenarien vor:

- 2 1/2sprachige Schweiz: Deutsch und Französisch haben nationale Geltung; Italienisch, obwohl weiterhin Amtssprache, wird nur noch im internen Gebrauch zwischen Italienischsprachigen verwendet; das Rätoromanische, faktisch immer nur eine Regionalsprache, stirbt.
- Englisch als Umgangssprache zwischen den Sprachgemeinschaften: Englisch wird Verkehrssprache zwischen verschiedensprachigen Schweizerinnen und Schweizern. Als erste Fremdsprache läuft sie der zweiten Landessprache den Rang ab, und weil im Kontakt zwischen verschiedensprachigen Landsleuten vielfach überhaupt keine Landessprache mehr verwendet wird, hat Eng-

lisch auch "schädigenden Einfluss" auf die als Muttersprachen gesprochenen Landessprachen.

- Verzicht auf nationale Mehrsprachigkeit: Die sprachliche und damit auch kulturelle und bildungsmässige Orientierung am gleichsprachigen Ausland nimmt weiter zu und lässt die Distanz zur gemeinsamen, verschiedensprachigen Nation anwachsen. In der deutschen Schweiz besteht mit der Aufwertung des Dialektgebrauchs zudem die Gefahr der sprachlichen Abkapselung.

Der Status quo einer Schweiz, die auf der Karte zwar viersprachig ist, deren Sprachgemeinschaften aber kaum noch Notiz voneinander nehmen, kann auch im Kontext des Zusammenrückens der europäischen Länder nicht einfach hingenommen werden. Europäische Einheit heisst nicht Vereinheitlichung, sondern Kooperation, und sie rechnet mit dem Fortleben sprachlicher und kultureller Verschiedenartigkeit. Die Schweiz ist wohl das einzige Land Europas, das gerade wegen seiner vier Sprachen und vielen Kulturen zu einer politischen Einheit fand. Voraussetzung für das Weiterbestehen dieser Einheit ist aber eine Wiederbelebung der gegenseitigen Verständigungsfähigkeit und -bereitschaft. Wenn dies gelingt, kann das Modell Schweiz nach Auffassung der Expertinnen und Experten ein Modell für Europa werden. Zum Gelingen beitragen könnten dabei auch die Impulse, die insbesondere für das Französische und das Italienische von der verstärkten europäischen Kooperation zu erwarten sind.

#### **4. Welche rechtlichen Instrumente?**

Die Kommission Saladin kommt zum Schluss, dass die bestehenden rechtlichen Instrumente nicht mehr genügen, die prognostizierten Negativentwicklungen zu stoppen, geschweige denn Grundlage für eine verheissungsvolle viersprachige Zukunft unseres Landes sein können. Sie schlägt deshalb zwei Varianten für einen neuen Sprachenartikel vor:

deutsch

### Variante I

<sup>1</sup>Das Deutsche, das Französische, das Italienische und das Rätoromanische sind die Nationalsprachen der Schweiz.

<sup>2</sup>Die Erhaltung der vier Nationalsprachen in ihren Verbreitungsgebieten und die Förderung der Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften sind Aufgaben von Bund und Kantonen.

<sup>3</sup>Der Bund

a. fördert die gesamtschweizerische Präsenz aller vier Nationalsprachen,

b. fördert die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften,

c. unterstützt die Kantone in ihrem Bemühen um die Erhaltung bedrohter Nationalsprachen.

<sup>4</sup>Amtssprachen des Bundes sind das Deutsche, das Französische und das Italienische. Im Verkehr zwischen dem Bund und rätoromanischen Bürgern und Bürgerinnen sowie mit rätoromanischen Institutionen ist auch das Rätoromanische Amtssprache; wichtige Erlasse, Berichte und andere Schriftstücke des Bundes sind auch in rätoromanischer Sprache zu veröffentlichen.

<sup>5</sup>Die Sprachenfreiheit ist gewährleistet.

### Variante II

<sup>1</sup>Die Sprachenfreiheit ist gewährleistet.

<sup>2</sup>Das Deutsche, das Französische, das Italienische und das Rätoromanische sind die Nationalsprachen der Schweiz.

<sup>3</sup>Bund und Kantone schützen und fördern die Nationalsprachen.

<sup>4</sup>Der Bund regelt die Verwendung der Nationalsprachen im Verkehr mit Kantonen und Bürgern.

französisch

### Variante I

<sup>1</sup>L'allemand, le français, l'italien et le romanche sont les langues nationales de la Suisse.

<sup>2</sup>La Confédération et les cantons ont pour tâche de sauvegarder les quatre langues nationales dans leur territoire de diffusion et de promouvoir la compréhension entre les communautés linguistiques.

<sup>3</sup>La Confédération

a. encourage la présence des quatre langues nationales dans l'ensemble de la Suisse,

b. encourage la compréhension entre les communautés linguistiques,

c. soutient les cantons dans leurs efforts de sauvegarder des langues nationales menacées.

<sup>4</sup>Les langues officielles de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien. Le romanche est également une langue officielle dans les rapports de la Confédération avec les citoyennes et les citoyens romanches ainsi qu'avec les institutions romanches. Les textes législatifs, rapports et autres documents importants de la Confédération doivent être publiés aussi en langue romanche.

<sup>5</sup>La liberté des langues est garantie.

### Variante II

<sup>1</sup>La liberté des langues est garantie.

<sup>2</sup>Les langues nationales sont l'allemand, le français, l'italien et le romanche.

<sup>3</sup>La Confédération et les cantons protègent les langues nationales et en assurent la promotion.

<sup>4</sup>La Confédération règle l'usage des langues nationales dans ses rapports avec les cantons et les citoyens.

*italienisch*

### **Variante I**

<sup>1</sup>*Il tedesco, il francese, l'italiano e il romanico sono le lingue nazionali.*

<sup>2</sup>*La Confederazione e i Cantoni hanno il compito di tutelare le quattro lingue nazionali nei loro territori di diffusione e di promuovere la comprensione tra le comunità linguistiche.*

<sup>3</sup>*La Confederazione*

*a. promuove la presenza delle quattro lingue nazionali in tutta la Svizzera,*

*b. promuove la comprensione tra le comunità linguistiche,*

*c. sostiene i Cantoni nei loro sforzi per tutelare le lingue nazionali minacciate.*

<sup>4</sup>*Le lingue ufficiali della Confederazione sono il tedesco, il francese, e l'italiano. Il romanico è pure lingua ufficiale nei rapporti della Confederazione con i cottadini romanci, come pure con le istituzioni romance; in quanto importanti, i testi legislativi, i rapporti e gli altri documenti della Confederazione devono essere pubblicati anche in romanico.*

<sup>5</sup>*La libertà di lingua è garantita.*

### **Variante II**

<sup>1</sup>*La libertà di lingua è garantita.*

<sup>2</sup>*Le lingue nazionali della Svizzera sono il tedesco, il francese, l'italiano e il romanico.*

<sup>3</sup>*La Confederazione e i Cantoni proteggono le lingue nazionali e ne assicurano il promovimento.*

<sup>4</sup>*La Confederazione regola l'uso delle lingue nazionali nei suoi rapporti con i Cantoni.*

rätoromanisch

### Varianta I

<sup>1</sup>Il tudestg, il franzos, il talian ed il retoromantsch èn ils linguatgs naziunals svizzers.

<sup>2</sup>Il mantegniment dals quatter linguatgs en lur territoris linguistics e la promoziun da l'enclletga tranter las cuminanzas linguisticas èn incumbensas da la confederaziun e dals chantuns.

<sup>3</sup>La confederaziun

a. promova la preschientscha da tuts quatter linguatgs naziunals en l'entira Svizra

b. promova l'enclletga tranter las cuminanzas linguisticas,

c. sustegna las stentas dals chantuns per mantegnair linguatgs naziunals periclitads.

<sup>4</sup>Linguatgs uffizials da la confederaziun èn il tudestg, il franzos ed il talian. Per ils contacts da la confederaziun cun burgaisas e burgais retoromantsch(a)s sco er cun instituziuns retoromantschas è er il retoromantsch linguatg uffizial; decrets impurtants, rapports ed autras scrittiras da la confederaziun èn er da publitgar en linguatg retoromantsch.

<sup>5</sup>La libertad da linguatgs è garantida.

### Varianta II

<sup>1</sup>La libertad da linguatgs è garantida.

<sup>2</sup>Il tudestg, il franzos, il talian ed il retoromantsch èn linguatgs naziunals da la Svizra.

<sup>3</sup>La confederaziun ed ils chantuns protegian e promovon ils linguatgs naziunals.

<sup>4</sup>La confederaziun regla l'adiever dals linguatgs naziunals en ses contacts cun ils chantuns e burgais/-as.

Die Hauptanliegen, welche die Arbeitsgruppe mit der neuen Verfassungsbestimmung verfolgt, lassen sich etwa folgendermassen zusammenfassen:

- Aufnahme des Grundrechts der individuellen Sprachenfreiheit in die Verfassung: Zwar gilt die Sprachenfreiheit schon nach bisheriger Rechtsprechung als ungeschriebenes Grundrecht der Bundesverfassung, jedoch soll mit der ausdrücklichen Verankerung ihre zentrale Bedeutung für das schweizerische Sprachenrecht unterstrichen werden.
- Differenzierung des Territorialitätsprinzips im Sinne eines verstärkten Schutzes bedrohter Nationalsprachen.
- Verstärkte Förderung bedrohter Nationalsprachen: Rätoromanisch soll im Kanton Graubünden wieder eine in allen Bereichen präsenste Sprache werden; Italienisch ist gesamtschweizerisch mündlich und schriftlich vermehrt zu verwenden und soll mindestens passiv besser beherrscht werden.
- Die Viersprachigkeit der Schweiz soll im öffentlichen Leben deutlicher zum Ausdruck kommen: Die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften wird - als gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen - gefördert. Der Bund sorgt zudem für die gesamtschweizerische Präsenz aller vier Nationalsprachen - und zwar nicht nur auf den Banknoten.
- Das Rätoromanische soll als "kleine" Amtssprache mit gewissen Einschränkungen dem Deutschen, Französischen und Italienischen gleichgestellt werden.

## **5. Bedürfnis nach einer Verfassungsrevision ?**

Wenn auch die Diagnose der Arbeitsgruppe überzeugt, so bleiben doch Zweifel, ob das verschriebene Medikament das richtige ist. Es stellt sich die Frage, ob für die Verwirklichung der fünf inhaltlichen Hauptanliegen der Arbeitsgruppe - Verankerung der Sprachenfreiheit, Neufassung des Territorialitätsprinzips, verstärkte Förderung des Rätoromanischen und des Italienischen, Stärkung der Mehr-

sprachigkeit, Aufwertung des Rätoromanischen zur kleinen Amtssprache - eine Verfassungsänderung tatsächlich notwendig ist. Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass ein recht grosser Teil der von der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Massnahmen auch durch die Ausschöpfung des bestehenden Verfassungsrechts möglich wäre.

Doch erscheint es müssig, die Frage so grundsätzlich aufzugreifen: Der parlamentarische Auftrag, die Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe und vor allem die Ergebnisse der Vernehmlassung lassen klar erkennen, dass das Bedürfnis und auch der politische Wille bestehen, dem verstärkten Bemühen um die Erhaltung der Viersprachigkeit mit einer klaren neuen Verfassungsgrundlage Ausdruck zu verleihen. Dies scheint auch berechtigt: Selbst wenn ein grosser Teil der von der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Massnahmen nicht zwingend eine Verfassungsänderung erfordern, so kommt dieser doch - über die rein rechtliche Bedeutung hinaus - auch in einer vermeintlich rationalen Zeit eine wichtige Signalwirkung zu, die nicht unterschätzt werden darf (vgl. Peter Noll, *Symbolische Gesetzgebung*, ZSR 100 (1981) I S. 349 ff.). Dies darf allerdings nicht davon dispensieren, den normativen Gehalt des neuen Artikels so präzise wie möglich zu fassen!

Gleichzeitig darf aber nicht vergessen werden, dass mit dem Verfassungsartikel allein für die Viersprachigkeit noch herzlich wenig gewonnen ist: Die entscheidenden Schritte müssen auf der Ebene der Gesetzgebung und in der Gerichts- und Verwaltungspraxis getan werden.

## **6. Diskussion**

Wir möchten in der Folge vier Themenkreise zur Diskussion stellen:

1. Systematische Stellung des Sprachenartikels
2. Territorialitätsprinzip
3. Amtssprachenregelung
4. Lücken der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen

*Die vorgeschlagenen Themenkreise wie auch die einzelnen Fragestellungen sind dabei als Anregungen zu verstehen; sie sollen keinesfalls ausschliessen, dass andere Aspekte des Sprachen(verfassungs)rechts aufgegriffen werden.*

## **6.1 Systematische Stellung des Sprachenartikels**

Die Arbeitsgruppe Saladin schlägt vor, die Sprachenfreiheit in den Artikel 116 BV aufzunehmen, weist aber darauf hin, dass durchaus denkbar wäre, sie zum Gegenstand eines eigenen Artikels zu machen. Sie nennt für ihren Entscheid verfassungstechnische und -taktische Gründe: Mit der Regelung in einem einzigen Artikel werde die Zusammengehörigkeit, ja Verwobenheit der Materien betont und gleichzeitig auch vermieden, dass zwei Abstimmungsfragen gestellt werden müssten (Bericht, S. 364). Andere Möglichkeiten einer Aufteilung oder eine Umplazierung des Artikels werden nicht erwogen.

Artikel 116 BV findet sich im 2. Abschnitt der Bundesverfassung, der den Titel "Bundesbehörden" trägt. Er steht damit in einem Abschnitt, in dem nur ausnahmsweise Kompetenzbestimmungen und kein einziges Grundrecht zu finden sind. Diese Einordnung mag 1874 ihre Richtigkeit gehabt haben, fiel doch damals die Regelung der "Nationalsprachen" weitgehend mit der Amtssprachenregelung zusammen; auch an die Sprachenfreiheit wurde wohl kaum gedacht. Mit der Neufassung des Artikels im Jahre 1938 und der Trennung der National- und der Amtssprachenregelung und insbesondere mit dem Verständnis des Artikels 116 als Kompetenzgrundlage für Förderungsmassnahmen des Bundes zugunsten der Nationalsprachen und als sedes materiae des Territorialitätsprinzips wurde diese Einordnung (soweit nicht die Amtssprachenregelung betroffen ist) problematisch.

*Müssten nicht Sprachenfreiheit und eventuell auch Nationalsprachen im 1. Abschnitt der Bundesverfassung geregelt werden ?*

## **6.2 Das Territorialitätsprinzip im geltenden Bundesverfassungsrecht**

Das Territorialitätsprinzip gewährleistet nach der konstanten Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGE 106 Ia 303 mit weiteren Hinweisen) die überkommene sprachliche Zusammensetzung des Landes. Es erlaubt, ja gebietet den Kantonen, über die Erhaltung der Ausdehnung und Homogenität der Sprachgebiete zu wachen und verbietet die gezielte Verschiebung der Sprachgrenzen. Es ist damit einerseits Ergänzung, andererseits aber auch Grundlage für die Einschränkung der individuellen Sprachenfreiheit, die als ungeschriebenes Grundrecht von der Verfassung geschützt wird. Das Territorialitätsprinzip soll zum einen der Erhaltung des Sprachfriedens dienen und zum andern die sprachlichen Minderheiten schützen.

Das Bundesgericht leitet das Territorialitätsprinzip unmittelbar aus Artikel 116 Absatz 1 BV ab; die Lehre folgt dieser Zuordnung allerdings nur zum Teil.

### **6.2.1 Kritik am Territorialitätsprinzip**

In der neueren Lehre wird die Berechtigung des Territorialitätsprinzips immer stärker in Zweifel gezogen. Einmal wird darauf hingewiesen, dass es die ihm zugeordnete Funktion des Minderheitenschutzes kaum erfüllen kann, schützt es doch im wesentlichen die jeweilige Sprachmehrheit und verpflichtet Angehörige sprachlicher Minderheiten - unabhängig von der historischen Sprachsituation und auch einer allfälligen Bedrohtheit der Minderheitssprache - zur Assimilation. Das Territorialitätsprinzip hat sich denn auch in den bisher entschiedenen Fällen fast durchwegs zu Lasten der sprachlichen Minderheit ausgewirkt.

Überdies versagt das Territorialitätsprinzip gerade in Fällen, in denen keine klaren Mehrheitsverhältnisse bestehen oder in denen die Mehrheitsverhältnisse im Wandel begriffen sind: Nach Auffassung des Bundesgerichts geniessen nur homogene Sprachgebiete den Schutz durch das Territorialitätsprinzip. Nähert sich der Bevölke-

rungsanteil der Minderheitssprache der Hälfte, so kann das Territorialitätsprinzip nicht mehr zugunsten der Mehrheitssprache angerufen werden (BGE 106 Ia 305). Gerade in solchen Situationen dürfte aber typischerweise der Sprachfrieden am stärksten bedroht sein; auch erscheint hier das Schutzbedürfnis der von der Verdrängung bedrohten Sprachen, insbesondere des Rätoromanischen, am grössten.

Kritisiert wird weiter, dass das heutige Verständnis des Territorialitätsprinzips nicht nach der Gefährdung einer Sprache differenziert. Ungleiche tatsächliche Verhältnisse verlangten aber auch eine ungleiche rechtliche Behandlung - der Schutz von Bestand und Homogenität eines Sprachgebiets vermöge daher in der deutschen Schweiz oder der Romandie nicht unbedingt gleich einschneidende Einschränkungen der Sprachenfreiheit zu rechtfertigen wie etwa im rätoromanischen Sprachgebiet. "Plus une minorité est menacée, plus elle mérite être protégée" (Morand, S. 171).

Darüber hinaus wird ganz grundsätzlich die Frage gestellt, ob dem Sprachfrieden in der Schweiz statt mit einer scharfen Abgrenzung einheitlicher Sprachgebiete (im Sinne einer "vierfachen Einsprachigkeit") nicht mit einer sinnvollen Zwei- und Mehrsprachigkeit, insbesondere in sprachlichen Grenzgebieten, besser gedient wäre.

In der Lehre wird daher überwiegend entweder eine Neukonzeption des Territorialitätsprinzips oder aber seine vollständige Aufgabe - zugunsten der Anwendung der klassischen Voraussetzungen für Grundrechtseinschränkungen (Morand, S. 178 f.; Malinverni, Rz 41 zur Sprachenfreiheit) oder aber zugunsten eines verfassungsmässigen Rechts auf Schutz sprachlicher Minderheiten (Rossinelli, S. 186 ff.) - postuliert.

### **6.2.2 Zielvorstellungen der Arbeitsgruppe Saladin**

Die Arbeitsgruppe schliesst sich dieser Kritik im wesentlichen an. Sie kommt zum Schluss, dass das Territorialitätsprinzip zwar als allgemeiner Grundsatz in die Verfassung aufgenommen werden soll, jedoch nicht für alle Sprachsituationen und damit auch nicht für alle

Kantone mit der gleichen Bedeutung: Kantone, in denen eine (oder zwei) Nationalsprachen bedroht erscheinen, sollen verpflichtet werden, Vorkehren gegen die Zurückdrängung dieser Sprachen zu treffen, um so ihre Erhaltung in den heutigen Verbreitungsgebieten sicherzustellen. Dabei soll es nicht entscheidend sein, ob die betreffenden Sprachen in einem bestimmten Gebiet von einer Mehrheit der Bevölkerung gesprochen werden, vielmehr sollen sie sich gerade auch in Gebieten (Regionen, Gemeinden) halten können, in denen sie von einer erheblichen Minderheit gesprochen werden (Bericht, S. 348 ff.). Das so verstandene Territorialitätsprinzip würde in der heutigen Sprachsituation in den Kantonen Graubünden und Tessin Anwendung finden.

Für die übrigen Kantone kann von einer Bedrohung der Nationalsprachen angesichts der hohen Stabilität der Sprachgrenzen während der letzten Jahrzehnte nicht gesprochen werden; für sie entbehrt damit der Auftrag, die Nationalsprachen in ihrem Verbreitungsgebiet zu erhalten, der Aktualität. Dies heisst aber nicht, dass ihnen Vorkehren zur Wahrung der Homogenität ihrer Sprachgebiete von Bundesrechts wegen rundum verwehrt wären; sie sind ihnen lediglich nicht von der Bundesverfassung aufgetragen und müssen den allgemeinen Voraussetzungen für die Einschränkung der Sprachenfreiheit genügen. Aus dem Bericht der Arbeitsgruppe geht deutlich hervor, dass dabei insbesondere an die Verhältnismässigkeit der Eingriffe höhere Ansprüche gestellt werden sollen, als dies nach der heutigen Praxis der Fall ist.

Ein Element des Territorialitätsprinzips soll allerdings mit Wirkung für alle Kantone im Sinne der bisherigen Praxis erhalten bleiben: der Auftrag, gezielte Verschiebungen der Sprachgrenzen zu unterlassen. Dieser Auftrag soll höchstens dort etwas eingeschränkt werden können, wo Erhaltungsmassnahmen der Kantone Graubünden und Tessin unter Umständen mit der Rückgewinnung verlorenen Gebiets durch das Italienische und insbesondere das Rätoromanische verbunden sein könnten.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich das Territorialitätsprinzip von einer allgemeinen Schranke der Sprachenfreiheit

zu einem differenzierten Schutzauftrag zugunsten der in ihren Verbreitungsgebieten bedrohten Nationalsprachen wandeln soll.

### 6.3.3 Verfassungsrechtliche Konkretisierung der neuen Konzeption

Die Vorstellungen der Arbeitsgruppe finden in den beiden vorgeschlagenen Varianten eines Verfassungsartikels recht unterschiedlich Ausdruck. In Variante I Absatz 2 wird die Erhaltung der vier Nationalsprachen in ihren Verbreitungsgebieten als Aufgabe von Bund und Kantonen ausdrücklich genannt. In Absatz 3 Buchstabe c wird der Bund ergänzend beauftragt, die Kantone in ihrem Bemühen um die Erhaltung bedrohter Nationalsprachen zu unterstützen.

Variante II Absatz 3 hält knapp fest, dass Bund und Kantone die Nationalsprachen schützen und fördern.

In beiden Varianten fällt auf, dass ein Hinweis auf das neue, nach der Bedrohungssituation differenzierende Verständnis des Territorialitätsprinzips im Wortlaut der Bestimmung nicht Eingang findet. Lediglich im Unterstützungsauftrag von Absatz 3 Buchstabe c der Variante I lässt sich ein schüchterner Ansatz erkennen.

Inhaltlich sollen sich die beiden Varianten trotz der unterschiedlichen Normdichte nach Auffassung der Arbeitsgruppe weitgehend decken. Ein Unterschied besteht nur insofern, als der Bund in Variante II im Bereich der Erhaltung bedrohter Nationalsprachen nicht auf die "Unterstützung" kantonaler Massnahmen (Var. I Abs. 3 Bst. c) beschränkt wird, sondern u.U. auch selbständig tätig werden könnte.

*Wie beurteilen Sie die vorgeschlagene Differenzierung des Territorialitätsprinzips - im Sinne eines Schutzes nach Massgabe der Bedrohung - inhaltlich?*

*Können die Formulierungsvorschläge der Arbeitsgruppe den Willen zu einer Differenzierung des Territorialitätsprinzips genügend zum Ausdruck bringen? Wenn nein: Wie könnte eine*

*Formulierung lauten, die den Erfordernissen der Bestimmtheit und Verständlichkeit stärker Rechnung trägt?*

*Auf welche Gebietseinheit ist zur Ermittlung der "Bedrohung" einer Sprache abzustellen? Sind bedrohte Sprachen nur solche, die bei gesamtschweizerischer Betrachtung als von der Verdrängung bedroht erscheinen (d.h. im heutigen Zeitpunkt nur Rätoromanisch und z.T. Italienisch)? Oder ist von kleineren Gebietseinheiten (Regionen, Kantonen, einzelnen Sprachgebieten) auszugehen - und damit auch denkbar, dass in einzelnen Verbreitungsgebieten auch die deutsche und insbesondere die französische Sprache als gefährdet erscheinen?*

### **6.3 Regelung der Amtssprachen**

Die Frage, ob die Amtssprachenregelung überhaupt "verfassungswürdig" sei, wurde in der Vernehmlassung unterschiedlich beantwortet. Der Versuch von Variante I (Abs. 4), das Rätoromanische sozusagen zu einer "kleinen" Amtssprache aufzuwerten, scheint in der vorliegenden Fassung aber unbefriedigend. Vom Gehalt her wiederholt die Regelung grossenteils bereits bestehendes Recht: Die Möglichkeit, wichtige Erlasse, Botschaften und Berichte auch in Rätoromanisch zu publizieren, ist bereits im Publikationsgesetz vom 21. März 1986 (SR 170.512, Art. 14 Abs. 3) vorgesehen, und mit den Gerichtsinstanzen des Bundes können Romanischsprachige nach dem Bundesgesetz vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess (SR 273, Art. 4) schon heute in ihrer Sprache verkehren. Die vorgeschlagene Lösung ermöglicht also "lediglich" den (schriftlichen) Verkehr mit der Bundesverwaltung in romanischer Sprache und den Zugang zu den eidgenössischen Registern.

Damit ist aber das Rätoromanische noch längst nicht zur Amtssprache aufgewertet. Die nach dem Publikationsgesetz mögliche Übersetzung wichtiger Erlasse usw. entfaltet nicht die gleiche Rechtskraft wie die Fassungen in den im Prinzip gleichberechtigten Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch.

Den heute vollständig zweisprachigen Romaninnen und Romanen ist wohl kaum damit gedient, dass sie im Verkehr mit den eidg. Behörden ihre Muttersprache verwenden können; ihre Zweitsprache Deutsch hat ohnehin die grössere kommunikative Reichweite, und viele Sachverhalte des modernen Lebens lassen sich auch für Romanischsprachige heute leichter auf Deutsch sagen. Die Aufwertung des Rätoromanischen zur Amtssprache scheint uns weniger für das Individuum als für die Sprachgemeinschaft als Ganzes vordringlich: Eine Amtssprache erschliesst mit ihrer grossen Bandbreite an normativen, informativen, wissenschaftlichen und weiteren Textsorten der Sprache wichtige Kommunikationsfelder. Seit die gemeinsame Schriftsprache Rumantsch Grischun besteht, ist auch die Möglichkeit gegeben, dem Rätoromanischen Sprach- und Sachgebiete zu erschliessen, die den fünf einzelnen romanischen Idiomen bislang verschlossen blieben.

Wie für das Italienische wäre auch für das Rätoromanische die Anerkennung als vollwertige Amtssprache ein wichtiges Vehikel für die gesamtschweizerische Präsenz: Nur so wird sie von der Regional- und Intimsprache, die sie bis heute war, zu einer tatsächlichen Landessprache, auch wenn die Durchschnittsbürgerin und der Durchschnittsbürger mit ihr vielfach nur an der Oberfläche des Sprachlebens - auf Briefköpfen, in Publikationen, auf Hinweisen und Aufschriften des Bundes - in Kontakt kommen.

*Welchen symbolischen Wert (z.B. "offizielle Viersprachigkeit", "prinzipielle Gleichwertigkeit der Amtssprachen") messen Sie einer Amtssprachenregelung auf Verfassungsstufe bei?*

*Wie beurteilen Sie die Aufwertung des Rätoromanischen zu einer trotz gewisser Einschränkungen vollwertigen Amtssprache? Glauben Sie an eine positive Wirkung auf die rätoromanischen Spracherhaltungsbemühungen, oder sind Sie der Meinung, eine Aufwertung sei eher kontraproduktiv und verlängere nur künstlich die Agonie des Romanischen.*

*Wenn Sie eine rätoromanische Amtssprache auf eidgenössischer Ebene bejahen, in welchem Umfang sähen Sie diese "kleine" Amtssprache?*

#### 6.4 Lücken der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen

Vor allem aus linguistischer Sicht sind gegen einige Elemente des Berichts der Arbeitsgruppe Vorbehalte vorgetragen worden. In einem Podiumsgespräch im Rahmen der eingangs erwähnten Tagung der europäischen Linguistinnen und Linguisten wurde in mehreren Voten aus dem Publikum bezweifelt, dass die vorgeschlagenen neuen Verfassungsbestimmungen eine zeitgemässe Antwort auf die sprachlichen Herausforderungen der Zukunft seien. Einige Hauptkritikpunkte am Bericht der Arbeitsgruppe, deren grosse Verdienste dadurch keinesfalls geschmälert werden sollen, seien kurz skizziert.

- "Die Mundart kommt im Cotti-Bericht nicht vor!", bemängelt eine Organisation, die sich um die Pflege der alemannischen Mundarten kümmert. In der Tat scheinen Schweizerdeutsch und die Dialekte und Idiome der anderen Landessprachen auch heute noch nicht "verfassungswürdig" zu sein. Nirgends ist die Rede von der Förderung der sprachlichen Vielfalt auch innerhalb der einzelnen Landessprachen.
- Der Bericht, wird weiter eingewendet, bleibe einem bildungsbürgerlichen Kultur- und Sprachideal verpflichtet, das heute so nicht mehr aufrechterhalten werden könne. Da lobe man das "Prestigedenken im Sprachlichen", ohne auch die zwanghaften Züge dieses Denkens zu beachten, werfe der Jugend "reines Nützlichkeitsdenken" vor und vergesse ob alledem die wichtigste Funktion von Sprache, nämlich ein taugliches und situationsangemessenes Kommunikationsmittel zu sein. Für eine neue sprachpolitische Orientierung müsse auch ein neuer Sprachbegriff gefunden, müsste nach einer neuen Fundierung pragmatischer Sprachnormen gesucht werden.
- Im Bericht sei zwar ausführlich von Interkulturalität die Rede; aber der Tatsache, dass 1980 bereits mehr als 6% der Gesamtbevölkerung keine der Landessprachen zur Muttersprache hatten, werde keine der beiden Varianten eines neuen Verfassungsartikels gerecht. Der Anspruch auf die Bindungen zur Herkunftssprache erschöpfe sich nämlich in der Garantie der individuellen Sprachenfreiheit. Eine weitergehende Verpflichtung - etwa die Zuerkennung eines Rechts auf Förderung bei der Pflege der

Muttersprache - fehle. Die Auswirkungen einer Politik, bei der die Förderung von Verständigung und Interkulturalität offensichtlich nur nationale und nicht internationale Dimensionen kenne, seien fatal: Europa und die Welt befänden sich im Umbruch, und in nächster Zeit müsse mit beträchtlichen Migrationsbewegungen gerechnet werden. Weil der Verfassungsartikel nur die Landessprachen fördere, hätten Angehörige anderer Sprachgemeinschaften, die in die Schweiz kommen, nur die Wahl zwischen Segregation (oft die Wahl der ersten Migrantengeneration) und Assimilation (der Weg, den - über die Schule vermittelt - üblicherweise die zweite Generation geht). Statt einer gegenseitigen Bereicherung von Ausgangskultur und Aufnahmekultur komme es in den Migrantenfamilien zu konkurrierenden sprachlichen und kulturellen Orientierungen (die Eltern bleiben weitgehend der Herkunftskultur verhaftet, die Kinder integrieren sich in unsere Kultur und haben nur noch lose Bindungen zur Herkunftskultur), und neue Sprachkonflikte seien vorprogrammiert.

*Fehlen in den beiden Varianten gewisse Elemente, die verfassungswürdig sind und deshalb explizit geregelt werden müssten, und sind die vorgeschlagenen Massnahmen innovativ genug, den sprachlichen Herausforderungen der Zukunft gerecht zu werden?*

---

Senden Sie Ihre Antwort bis spätestens Ende März 1991 an die Redaktion von "Gesetzgebung heute" (c/o Schweizerische Bundeskanzlei, Zentrale Sprachdienste, Deutsche Sektion, Bundeshaus West, CH-3003 Bern).

Wir werden Ihren Beitrag in Heft 1991/1 unserer Zeitschrift abdrucken.

---

## Literatur

- BERRUTO Gaetano, BURGER Harald, Aspekte des Sprachkontaktes Italienisch-Deutsch im Tessin, *Linguistische Berichte* 1987, H. 111, S. 367-380.
- CATENAZZI Emilio, Libertà di lingua e lingua ufficiale, *Rivista di diritto amministrativo ticinese* 1977, S. 269-274.
- FORUM HELVETICUM (Hg.), Vier- und Vielsprachigkeit in der Schweiz/Une Suisse à quatre langues - ou plus?/Quadri- e plurilinguismo in Svizzera/Quadrilinguitad e multilinguitad en Svizra, Lenzburg 1990.
- HAAS Walter, Schweiz, *Handbuch der Soziolinguistik*, 2. Halbbd., Art. 153, Tübingen 1988, S. 1365-1383.
- HÄBERLE Peter, Sprachen-Artikel und Sprachenprobleme: westliche Verfassungsstaaten - eine vergleichende Textstufenanalyse, in: *Festschrift zum 65. Geburtstag von Mario M. Pedrazzini*, Bern 1990.
- HÄFLIGER Arthur, Die Sprachenfreiheit in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, in: *Mélanges Henri Zwahten*, Lausanne 1977, S. 77-86.
- LÜDI Georges, PY Bernard, Zweisprachigkeit durch Migration. Einführung in die Erforschung der Mehrsprachigkeit am Beispiel zweier Zuwanderergruppen in Neuenburg (Schweiz), Tübingen 1984 (éd. française: *Etre bilingue*, Berne/Francfort-s.-le-Main 1984).
- MALINVERNI Giorgio, art. 116, in: *Commentaire de la Constitution Fédérale de la Confédération Suisse du 29 mai 1874*, Basel/Bern/Zürich 1987 ss.
- MALINVERNI Giorgio, La liberté de la langue, in: *Commentaire de la Constitution Fédérale de la Confédération Suisse du 29 mai 1874*, Basel/Bern/Zürich 1987 ss.
- MARTI-ROLLI Christine, La liberté de la langue en droit suisse, thèse Lausanne 1979.
- MORAND Charles-Albert, La liberté de la langue, in: *Mélanges André Grisel*, Neuchâtel 1983, p. 161-179.
- RIS Roland, Sprachenprobleme in der Schweiz und ihre Auswirkungen auf die Medien, in: Nationale schweizerische UNESCO-Kommission (Hg.), *Seminar "Regionalsprache und Massenkommunikation". Schlussbericht*, Bern 1989, S. 28-46.
- ROSSINELLI Michel, La question linguistique en Suisse. Bilan critique et nouvelles perspectives juridiques, *Revue de droit suisse* 108 (1989) I, p. 163-193.
- SCHLÄPFER Rudolf (Hg.), *Viersprachige Schweiz*, Zürich/Köln 1982.

- SIEBER Peter, SITTA Horst, Schweizerdeutsch zwischen Dialekt und Sprache, *Kwartalnik Neofilologiczny* 30 (1984), H. 1, S. 3-40.
- THÜRER Daniel, Zur Bedeutung des sprachenrechtlichen Territorialitätsprinzips für die Sprachenlage im Kanton Graubünden, *Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung* 1984, S. 241-271.
- VILETTA Rudolf, Grundlagen des Sprachenrechts, Diss. Zürich 1978.
- VILETTA Rudolf, Die Regelung der Beziehungen zwischen den schweizerischen Sprachengemeinschaften, *Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung* 1981, S. 193-217.
- VOUGA Jean-Pierre, Hodel Max Ernst (éds.), *La Suisse face à ses langues/Die Schweiz im Spiegel ihrer Sprachen/La Svizzera e le sue lingue*, Aarau/Francfort-s. Main/Salzburg 1990.
- WATTS Richard James, ANDRES Franz (Hgg.), *Zweisprachig durch die Schule. Le bilinguisme à travers l'école*, Bern/Stuttgart 1990.
- WEIBEL Ernest, Sprachgruppen und Sprachprobleme in der Schweiz. Konflikte und Konfliktregelungsmodelle, in: H.G. Wehling (Hg.), *Die Schweiz*, Stuttgart usw. 1988, S. 79-99.
- ZUSTAND UND ZUKUNFT DER VIERSPRACHIGEN SCHWEIZ. Abklärungen, Vorschläge und Empfehlungen einer Arbeitsgruppe des Eidgenössischen Departementes des Innern, Bern 1989.
- 2 1/2SPRACHIGE SCHWEIZ. Zustand und Zukunft des Rätoromanischen und des Italienischen in Graubünden - Abklärungen und Empfehlungen einer Arbeitsgruppe, Disentis 1982.