

Die mehrsprachige Gesetzesredaktion im Kanton Graubünden

Walter Frizzoni / *Graubünden ist der einzige Kanton der Schweiz mit drei Amtssprachen: Deutsch, Romanisch und Italienisch. Eine mehrsprachige Gesetzesredaktion findet im Rechtsetzungsverfahren jedoch bis heute nicht statt. Die Erlasstexte werden ausgehend von der definitiven deutschen Fassung ins Romanische und Italienische übersetzt. Nach der Abstimmung vom 10. Juni 2001 über die Änderung von Art. 23 GRP wird sich das nun ändern.*

1 Einleitung

Der Kanton Graubünden ist der einzige dreisprachige Kanton der Schweiz. Zur Erinnerung: 65% der Bevölkerung sprechen Deutsch, 17% Rätoromanisch, 11% Italienisch und 7% andere Sprachen. Die Dreisprachigkeit ist nicht nur ein «Markenzeichen» des Kantons Graubünden, auf das in der touristischen Werbung oder bei festlichen Reden sehr gerne hingewiesen wird. Sie bedeutet auch eine grosse Herausforderung in verschiedener Hinsicht, so auch für den Bereich der Gesetzgebung bzw. Rechtsetzung. Welche Auswirkungen die Dreisprachigkeit auf die Gesetzgebung bzw. Rechtsetzung des Kantons Graubünden hat, werde ich Ihnen nachfolgend darlegen.

2 Grundlagen

2.1 Aktuelle rechtliche Grundlagen

Die Bündner Kantonsverfassung enthält nur eine Bestimmung zum Sprachenrecht. Art. 46 KV lautet: «Die drei Sprachen des Kantons sind als Landessprachen gewährleistet.» Dieser Verfassungsartikel hat zunächst die Bedeutung eines deklarativen Bekenntnisses zur Mehrsprachigkeit. Darüber hinaus ist er stets zugleich als Anerkennung und Festschreibung der drei von der Kantonsbevölkerung gesprochenen Sprachen Deutsch, Rätoromanisch und Italienisch als kantonaler Amtssprachen verstanden und angewendet worden.

Auf Gesetzesstufe und auf Stufe grossrätlicher Verordnung kennt die bündnerische Rechtsordnung Bestimmungen über die Sprache der Abstimmungsunterlagen, die Veröffentlichung und Geltungskraft von Erlassen sowie die Verhandlungssprache vor kantonalen Institutionen (Grosser Rat, kantonale Gerichte).

Gemäss Art. 23 des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (GPR, BR 150.100) müssen die Unterlagen für Volksabstimmungen (Erläuterungen des Grossen Rates, Abstimmungsvorlagen und Stimmzettel) den Gemeinden, je nach ihrer sprachlichen Zugehörigkeit, in deutscher oder italienischer Sprache oder im surselvischen oder ladinischen Idiom der romanischen Sprache zugestellt werden.

Die Verordnung des Grossen Rates über die Herausgabe eines neuen Bündner Rechtsbuches und die Weiterführung der Amtlichen Gesetzesammlung (BR 180.100) bestimmt in Art. 1 Abs. 2, dass die wichtigsten Erlasse in einer bereinigten (systematischen) Sammlung des Rechtsbuches in italienischer Sprache sowie im surselvischen und ladinischen Idiom zu veröffentlichen sind. In Art. 1 Abs. 3 dieser Verordnung wird dabei ausdrücklich festgehalten, dass der deutsche Text massgebend ist. Nach Art. 3 der Verordnung wird die chronologische Amtliche Gesetzessammlung (AGS), die seit dem 1. Januar 2001 im Kantonsamtsblatt integriert ist, nur in deutscher Sprache herausgegeben.

Die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GGO, BR 170.140) legt in Art. 30 fest, dass die Landessprachen auch Verhandlungssprachen sind. Alle Abgeordneten haben das Recht auf eine Übersetzung der Voten in eine für sie verständliche Sprache. Neben dem nur in Deutsch verfassten Beschlussprotokoll wird zusätzlich ein Wortlautprotokoll erstellt (Art. 49 und 50 GGO).

Fazit: Das geltende Recht sieht keine Gleichwertigkeit der drei kantonalen Amtssprachen vor, sondern eine mehr oder weniger deutliche Bevorzugung der deutschen Sprache. Die Frage nach der Verfassungsmässigkeit dieser Sprachenordnung darf vor dem Hintergrund der grundlegenden sprachenrechtlichen Werteentscheidung in Art. 46 KV und allenfalls auch vor dem Hintergrund von Art. 70 Abs. 2 BV zumindest angetönt werden.

2.2 Aktuelle Praxis des Rechtsetzungsverfahrens

Aufgrund der dargelegten Rechtsgrundlagen erstaunt es wenig, dass die deutsche Sprache in der bündnerischen Praxis des Rechtsetzungsverfahrens eine dominante Rolle einnimmt.

So werden die Entwürfe zu Verfassungsänderungen, Gesetzen, grossräthlichen Verordnungen und regierungsrätlichen Verordnungen von der Verwaltung ausnahmslos in deutscher Sprache verfasst. Immerhin werden aufgrund von Weisungen der Regierung wichtige Vorlagen je nach Adressatenkreis in allen Amtssprachen in die Vernehmlassung gegeben. Dazu werden die Erlasstexte und Erläuterungen vom zentralen Übersetzungs-

dienst bei der Standeskanzlei aus dem Deutschen ins Italienische sowie in das surselvische und das ladinische Idiom übersetzt.

Rechtsetzungsvorlagen auf der Stufe Verfassung, Gesetz und grossrätliche Verordnung werden von der Regierung in Form einer Botschaft (Erläuterungen und Erlasstext) dem Grossen Rat unterbreitet. Diese Botschaften werden ausschliesslich in deutscher Sprache verfasst. Gegenstand der Beratungen in den grossrätlichen Vorberatungskommissionen und anschliessend im Grossen Rat sind dementsprechend nur deutsche Erlasstexte. Auch die grossrätliche Redaktionskommission, welcher die Schlussredaktion zukommt, befasst sich nur mit deutschen Erlasstexten.

Bei Verfassungs- und Gesetzesvorlagen, die nach geltender Kantonsverfassung dem obligatorischen Referendum unterliegen, wird im Hinblick auf die Volksabstimmung das in deutscher Sprache verfasste Abstimmungsbüchlein mit den Erläuterungen und den Erlasstexten in die italienische Sprache sowie ins surselvische und ladinische Idiom des Rätoromanischen übersetzt. Die Stimmberechtigten erhalten die Abstimmungsunterlagen nach Massgabe der Sprachzugehörigkeit ihrer Gemeinde. Grundlage für Abstimmungen über Verfassungs- und Gesetzesvorlagen bildet somit Abstimmungsunterlagen in allen Amtssprachen.

Die für das Inkrafttreten notwendige vorangehende öffentliche Publikation in der Amtlichen Gesetzessammlung, heute integriert im Kantonssamtsblatt, erfolgt für Erlasse aller Rechtsetzungsstufen, also auch für Verfassungs- und Gesetzesrevisionen, ausschliesslich in deutscher Sprache.

Für die Herausgabe der bereinigten Rechtssammlung (Bündner Rechtsbuch) in italienischer Sprache und beiden romanischen Idiomen werden die Erlasstexte auf der Stufe Grossratsverordnungen und Regierungsverordnungen speziell aus dem Deutschen übersetzt.

3 Bewertung und Ausblick

Die vorangehenden Ausführungen haben deutlich gemacht, dass eine mehrsprachige Gesetzesredaktion im Rechtsetzungsverfahren im Kanton Graubünden nicht stattfindet, geschweige denn eine eigentliche Koredaktion. Die positiven Effekte einer mehrsprachigen Gesetzesredaktion (vergleichende Überprüfungsmöglichkeit der Erlasstexte bezüglich Verständlichkeit, Logik, Systematik etc.) können nicht zum Tragen kommen, weil die Übersetzungen jeweils der definitiven deutschen Fassung der Erlasstexte nachgeschaltet sind. Ein kleiner diesbezüglicher Nutzen ergibt sich immerhin hie und da bei Vernehmlassungsverfahren zu Verfassungs- und Gesetzesvorlagen, indem beim Übersetzen des deutschen Entwurfes Unstim-

migkeiten entdeckt und im Hinblick auf die definitive Ausarbeitung des Entwurfes noch Bereinigungen vorgenommen werden können.

Die Frage der mehrsprachigen Gesetzesredaktion könnte aber in nächster Zeit im Kanton Graubünden zu einem aktuellen Thema werden, da sich die Rechtsgrundlagen erheblich verändern könnten:

Am 10. Juni 2001 hat das Bündner Stimmvolk über eine Vorlage abgestimmt, bei der durch die Änderung von Art. 23 GPR künftig die romanischen Abstimmungsunterlagen in Rumantsch Grischun anstatt in den zwei Idiomen Surselvisch und Ladinisch aufgelegt werden sollen. Die Vorlage wurde mit einem Stimmenverhältnis von 29 398 Ja zu 14 950 Nein angenommen. Die Regierung hat den neuen Art. 23 GPR wie auch die vom Grossen Rat am 29. November 2000 beschlossene Änderung der Verordnung über die Herausgabe eines neuen Bündner Rechtsbuches auf den 1. Juli 2001 in Kraft gesetzt. Gleichzeitig hat sie eine Verordnung betreffend die Verwendung von Rumantsch Grischun für die romanischen Abstimmungsunterlagen und das romanische Bündner Rechtsbuch erlassen. An der kantonalen Volksabstimmung vom 2. Dezember 2001 werden die romanischen Abstimmungsunterlagen somit erstmals in Rumantsch Grischun aufgelegt. Die romanische Ausgabe des Bündner Rechtsbuches in Rumantsch Grischun wird Ende 2003 vollständig vorliegen.

Noch weiter gehende Auswirkungen könnten sich aus der momentan laufenden Totalrevision der Kantonsverfassung ergeben. Der Entwurf der Verfassungskommission vom 6. September 2000 sieht nämlich in einer speziellen Bestimmung ausdrücklich vor, dass der deutsche, der rätoromanische und der italienische Text der Kantonsverfassung in gleicher Weise massgebend sind (Art. 118 Entwurf). Der Grundsatz der gleichen Geltungskraft der deutschen, der italienischen und der romanischen Fassung der Kantonsverfassung bedeutet, dass alle drei Texte zur Auslegung der Verfassung herangezogen werden müssen und nicht eine Sprachversion Vorrang hat. Dabei spielt es keine Rolle, ob eine Übersetzung erst nach der Schlussabstimmung im Parlament erstellt wurde oder in welcher Sprache die Gesetzesmaterialien verfasst sind. Die vorgeschlagene Änderung hat deshalb rechtlich keine zwingenden Auswirkungen auf das Verfahren der Verfassungsgebung. Grundsätzlich wäre es also möglich, die Gleichwertigkeit der verschiedenen sprachlichen Fassungen der Kantonsverfassung vorzusehen, ohne die bisherige Praxis bezüglich Verfahren zu ändern. Die Verfassungskommission weist jedoch zu Recht darauf hin, dass bei diesem Vorgehen die Gefahr nicht auszuschliessen ist, dass die rechtliche Ungleichbehandlung durch eine faktische ersetzt wird. Die Verfassungskommission

hat deshalb weitere Massnahmen in Bezug auf die Botschaft der Regierung sowie die Erlasstexte diskutiert. Dabei sind verschiedene Lösungen denkbar, die von einer Maximalvariante (die Übersetzung der ganzen Botschaft in alle Landessprachen) bis zu einer Minimalvariante (nur die Übersetzung des Erlasstextes) reichen. Das Einführen einer Lösung im Sinne der Maximalvariante hätte für alle Stadien des Rechtsetzungsprozesses und für alle daran beteiligten Instanzen grosse Veränderungen zur Folge. Dies betrifft nicht nur die Verwaltung bei der Erarbeitung der Erlassentwürfe. Auch die Arbeit der Vorbereitungskommissionen würde anforderungsreicher und schwieriger, da verschiedene Sprachfassungen nebeneinander zu begutachten und zu beurteilen wären. Ähnliches gilt auch für die Beratungen im Plenum. Eine gewichtige Rolle würde zudem die Redaktionskommission erhalten, da sie alle Sprachfassungen zu bereinigen hätte. Veränderungen ergäben sich schliesslich im Bereich der Publikation: Wenn die verschiedenen sprachlichen Fassungen der Kantonsverfassung gleichermassen Geltung haben, ergibt sich als logische Folge, dass sie alle vor Inkrafttreten publiziert werden.

Bei einer Umsetzung der Maximalvariante, d.h. einer Übersetzung der Botschaft und des Verfassungstextes oder gar weitergehend der Erlasstexte von Gesetzen und grossrätlichen Verordnungen für die parallele Beratung im Grosse Rat müssten die personellen Kapazitäten im Übersetzungsbe- reich erheblich erhöht und der Übersetzungsdienst zum eigentlichen Sprachendienst ausgebaut werden. Daneben ergäbe sich auch eine erhebliche zeitliche Mehrbelastung für die am Rechtsetzungsprozess beteiligten Instanzen wie grossrätliche Vorberatungskommissionen, Grosse Rat und Redaktionskommission. Auch der Sachaufwand (z. B. Druckkosten) wäre um einiges grösser. Insgesamt müsste somit mit einem erheblichen finanziellen Mehraufwand gerechnet werden.

Voraussichtlich im Frühjahr 2002 wird sich der Grosse Rat im Rahmen der Behandlung der Totalrevision der Kantonsverfassung unter anderem mit dieser Frage zu befassen haben. Sollte er sich für die Maximalvariante entscheiden, so wäre dies zweifellos ein starkes symbolisches Zeichen für die Dreisprachigkeit des Kantons Graubünden und für die sprachlichen Minderheiten. Auf der andern Seite wird sich angesichts des doch erheblichen zusätzlichen Aufwands die Frage stellen, ob die personellen und finanziellen Mittel in anderer Form nicht effizienter und effektiver für die Sprachförderung eingesetzt werden könnten.

Bei aller Anerkennung der Vorteile der mehrsprachigen Gesetzesredaktion für die inhaltliche und formale Qualität der Rechtsetzung plädieren wir

auch aus der Sicht der Standeskanzlei für eine zurückhaltende Lösung. Der Kanton Graubünden hat zunächst eine sprachpolitisch heikle Aufgabe zu lösen, nämlich die Einführung von Rumantsch Grischun als kantonaler romanischer Rechtssprache. Diese Aufgabe wird auch den Zentralen Übersetzungsdienst, der die kantonale Rechtssammlung in Rumantsch Grischun zu übersetzen hat, nicht zuletzt im terminologischen Bereich der nächsten drei Jahre stark fordern. Eine Weiterentwicklung im Bereich der mehrsprachigen Gesetzesredaktion sollte deshalb erst in Erwägung gezogen werden, wenn diese Grundlagenarbeiten abgeschlossen sind. Auch dann müssen aber unbedingt Formen gefunden werden, bei denen Nutzen und Aufwand in einem vernünftigen Verhältnis stehen.