

Paritätisch erarbeitet durch Bund und Kantone: das Sprachengesetz

Christoph Reichenau | Für die Erarbeitung des Sprachengesetzes wurde eine «Paritätische Arbeitsgruppe Sprachengesetz Bund und Kantone» (PAS) eingesetzt. Sie hatte den Auftrag, einen Gesetzesvorentwurf auszuarbeiten. Die unterschiedlichen Voraussetzungen und die unterschiedliche Einschätzung der Lage führten zu einem aufwändigen Prozedere und einem ernüchternden Ergebnis. Eine Beobachtung aus der Praxis.

Der Referent ist Akteur im Geschehen, über das er berichtet, also weder distanziert, noch objektiv. Dies bestimmt seinen Standpunkt und färbt seine Wahrnehmung. Was folgt ist im günstigsten Fall eine anteilnehmende Beobachtung.

Die Erarbeitung des Sprachengesetzes ist verwaltungsintern noch im Gang. Das Vorhaben treibt noch auf offenem Wasser, ruht nicht im sicheren Port. Es kann deshalb bloss um vorläufige Bemerkungen gehen und nicht um gesichertes Wissen.

1 Vorgeschichte

1.1 Blick zurück

1.1.1 Anstoss

Die Vorgeschichte der Erarbeitung eines Sprachengesetzes (vollständig: eines Bundesgesetzes über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften) geht auf das Jahr 1985 zurück. Damals gab Nationalrat Martin Bundi mit einer Motion unter dem Titel «Rätoromanische Sprache – Erhaltung» den Anstoss zur Erneuerung des Sprachenartikels in der alten Bundesverfassung (aBV).

1.1.2 Artikel 116 aBV

Nach mehrjähriger Arbeit der Expertinnen und Experten in der Kommission von Prof. Peter Saladin und einer langen Auseinandersetzung im Parlament nahmen 1996 Volk und Stände den revidierten Artikel 116 aBV an. Er lautete:

Art. 116 aBV

¹ *Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch sind die Landessprachen der Schweiz.*

² *Bund und Kantone fördern die Verständigung und den Austausch unter den Sprachgemeinschaften.*

³ *Der Bund unterstützt Massnahmen der Kantone Graubünden und Tessin zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache.*

⁴ *Amtssprachen des Bundes sind Deutsch, Französisch und Italienisch. Im Verkehr mit Personen rätoromanischer Sprache ist auch das Rätoromanische Amtssprache des Bundes. Das Gesetz regelt die Einzelheiten.*

Die Bestimmung wies vier hauptsächliche Neuerungen auf:

- Das Rätoromanische wird als Teilamtssprache verankert.
- Die Kantone bestimmen ihre Amtssprachen.
- Bund und Kantone fördern die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften.
- Der Bund unterstützt Massnahmen der Kantone Graubünden und Tessin zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache.

1.1.3 Bundesratsentwurf für die neue BV (nBV)

Praktisch bei Inkrafttreten des neuen Verfassungsartikels legte der Bundesrat seinen Entwurf vom 20.11.1996 für eine neue BV vor. Er nahm darin den Inhalt von Artikel 116 aBV unverändert auf (Art. 5, Art. 83 Abs. 4–6, Art. 136 Entwurf).

In der am 1.1.2000 in Kraft getretenen neuen Bundesverfassung ist das Sprachenrecht wie folgt geregelt:

Art. 4 Landessprachen

Die Landessprachen sind Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch.

Art. 18 Sprachenfreiheit

Die Sprachenfreiheit ist gewährleistet.

Art. 70 Sprachen

¹ Die Amtssprachen des Bundes sind Deutsch, Französisch und Italienisch. Im Verkehr mit Personen rätoromanischer Sprache ist auch das Rätoromanische Amtssprache des Bundes.

² Die Kantone bestimmen ihre Amtssprachen. Um das Einvernehmen zwischen den Sprachgemeinschaften zu wahren, achten sie auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten.

³ Bund und Kantone fördern die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften.

⁴ Der Bund unterstützt die mehrsprachigen Kantone bei der Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben.

⁵ Der Bund unterstützt Massnahmen der Kantone Graubünden und Tessin zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache.

1.2 Kernpunkte geltender Sprachenpolitik

Sowohl Artikel 70 BV wie auch parlamentarische Vorstösse der letzten Jahre verlangen ein grösseres sprachpolitisches Engagement von Bund und Kantonen. Grundsätzlich werden zwei Ziele verfolgt: Einerseits geht es um die Erhaltung und Förderung der Viersprachigkeit unseres Landes als Wesensmerkmal der schweizerischen Eidgenossenschaft. Andererseits soll die Mehrsprachigkeit der Individuen in den Landessprachen mit verständigungspolitischer Zielsetzung gefördert werden.

Seit 1985 ist in der Schweiz sprachen- und verständigungspolitisch viel passiert. Eine Akzentsetzung in acht Punkten:

- a) Bedeutende politische Entscheide, insbesondere die Frage der europäischen Integration, haben die Diskussion zur nationalen Kohäsion in einem weiten Sinn eine Zeitlang in den Vordergrund gerückt. Dies bringen die Verständigungsmotionen von National- und Ständerat zum Ausdruck, in Sorge überwiesen nach der Zerreihsprobe der Abstimmung über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum. Seitdem analysieren und kommentieren die Medien das Abstimmungsverhalten immer auch vor dem Hintergrund der Verständigung und des Zusammenhalts. Durch Artikel 70 BV wird eidgenössische Verständigung, die zuvor allgemein gesellschafts- und wirtschaftspolitisch gedacht war, recht eng auf Sprache bezogen. Damit trägt die Sprachenpolitik eine fast untragbar schwere verständigungspolitische Last.

- b) Das Konzept des Unterrichts in der zweiten Landessprache (*Frühfremdsprachenunterricht*) ist auf Grund der Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) von 1975 in der deutschen und französischen Schweiz mehr oder weniger gescheitert.
- c) *Englisch* ist unabweisbare Realität auch für den Sprachunterricht in der Schule. Die EDK verfolgt bei der Reform des Sprachunterrichts in den kantonalen Bildungssystemen eine Doppelstrategie: Die Kohärenz der Willensnation Schweiz, also die Verständigung der Sprachgemeinschaften sowie der Bürgerinnen und Bürger untereinander, setzt einerseits qualifizierte Kenntnisse in mehr als einer Landessprache voraus. Englisch soll nicht zur *lingua franca* unter der Bevölkerung in unserem Land werden. Die zunehmende Globalisierung und die weltumspannende Kommunikation in Bildung, Wissenschaft und Wirtschaft verlangen andererseits aber auch ausreichende Englischkenntnisse.
- d) Die Zahl der Personen, die in der Volkszählung das Bündnerromanische als Hauptsprache angeben, ist gegenüber 1990 weiter rückläufig. Dies ist ein Indiz dafür, dass diese Sprache (trotz Bemühungen mit Einheitsprache, Ausbau von Radio Rumantsch, romanischer Tageszeitung usw.) im Alltag zusehends an Bedeutung verliert.
- e) Der Anteil ausländischer Personen an der Gesamtbevölkerung beläuft sich heute in der Schweiz auf 20.5%, gegenüber 18.1% vor zehn Jahren. Die Verbreitung der Nichtlandessprachen zeugt von den Wanderungsströmungen Richtung Schweiz und von der linguistischen Vielfalt eines Landes, das nicht mehr nur als viersprachig betrachtet werden kann. Die Beherrschung von Landessprachen ist entsprechend ein starker Indikator für Integration.
- f) Der Hang zum Mundartgebrauch in der deutschsprachigen Schweiz entwickelt sich nach wie vor in allen Situationen – gerade eben auch an der offiziellen Eröffnung der Landesausstellung expo.02 – ungebrochen weiter und wird zu einer immer höheren Barriere für die Verständigung mit anderssprachigen Schweizerinnen und Schweizern sowie Ausländerinnen und Ausländern.
- g) Zwischen den sprachenrechtlichen Polen der Sprachenfreiheit und des Territorialitätsprinzips ist eine neue Balance zu finden.
- h) Die Bereitschaft des Parlamentes – vor allem des Nationalrats – zur Stärkung der Bundeskompetenzen im Sprachenrecht wächst in dem Mass wie den Kantonen unter sich eine gesamtschweizerisch harmonisierte Regelung schwer fällt.

Insgesamt lässt sich sagen, dass das Sprachenrecht, seine Entwicklung und Umsetzung Geduld, Fingerspitzengefühl und eine feine föderalistische Sensibilität verlangt. Diese ist den Aufwand wert, denn die Art, wie die Sprachgemeinschaften der Schweiz miteinander oder nebeneinander zusammenleben, ist nach wie vor von Bereitschaft zur Verständigung und vom Willen zum gemeinsamen Staat geprägt. Die kulturelle Vielfalt, die unsere gemeinsame Kultur prägt, bildet einen enormen Reichtum des kleinen Landes und der stets neu zu festigende Zusammenhalt lässt Verkalkung nicht zu. All dies sind positive Eigenschaften des schweizerischen Systems.

1.3 Beginn der Umsetzung durch die Bundesverwaltung

Von Anfang an war klar, dass die neue Verfassungsbestimmung – damals Artikel 116 aBV – zügig umgesetzt werden sollte. Der erste Schritt erfolgte sofort: Das Bundesgesetz vom 24.6.1983 über Finanzhilfen für die Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache und Kultur (SR 441.3) wurde noch während der parlamentarischen Debatte zum Sprachenartikel revidiert und am 6.10.1995 vom Parlament erlassen.

Die Schritte zwei und drei wurden mit der Legislaturplanung 1995–1999 des Bundesrates eingeleitet (und in der Legislaturplanung 1999–2003 bestätigt): Vorgesehen waren getrennte Gesetze über den Gebrauch der Amtssprachen durch den Bund mit besonderer Berücksichtigung des Rätoromanischen als Teilamtssprache und über die Förderung der Verständigung. Das federführende Bundesamt für Kultur (BAK) packte den Auftrag rasch an. 1996 und 1997 führte es mit dem Forum Helveticum und unter Einbezug aller massgeblichen gesellschaftlichen Kräfte – dem Bildungswesen, der Wirtschaft, den Medien, der Kultur, den Jugendorganisationen, der Bundesverwaltung – unter dem Titel *punts* (Brücken) Hearings zur Verständigung und zum Austausch zwischen den Sprachregionen durch, weckte Interesse und Bereitschaft zum Mitwirken, erdachte Fördermassnahmen.

1997 bildete das BAK die interdepartementale Arbeitsgruppe Amtssprachen. Sie legte 1998 den Vorentwurf eines Gesetzes vor, das in der Ämterkonsultation gute Aufnahme fand. Die Bundeskanzlei wünschte allerdings, zur Verwendung der Amtssprachen kein besonderes Gesetz zu schaffen, sondern diese Materie mit jener der Verständigungsförderung in einem einzigen Erlass zu regeln. Das Eidg. Departement des Innern (EDI) nahm die Anregung auf.

Das BAK setzte darauf zwei neue Gruppen ein, die eine im Verein mit der EDK, die andere aus Vertreterinnen und Vertretern der mehrsprachigen Kantone. Tatsächlich war dem Bund bei der Behandlung der neuen BV durch

die eidgenössischen Räte 1998 in Artikel 70 Absatz 4 BV zugewiesen worden: Die Unterstützung der mehrsprachigen Kantone bei der Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben.

Die Gruppen arbeiteten zügig und konsensuell. Am 24.9.1999 lag ihr Bericht zur integralen Umsetzung von Artikel 70 BV in einem Sprachengesetz mit konkreten Massnahmen vor. Der Bericht ging zur Stellungnahme an das EDI und die EDK. Zur Stellungnahme der EDK kam es nie. Was ist geschehen?

1.4 Die Kantone schalten sich ein

Am 22.10.1999 beauftragte die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) mit Zustimmung der EDK die Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit (ch Stiftung), in Fragen der Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften und gegenüber den Bundesbehörden als Ansprechpartnerin aufzutreten. Die ch Stiftung schuf dafür eigens die «Interkantonale Plattform für Verständigungsfragen». Diese setzt sich in erster Linie aus kantonalen Regierungsmitgliedern, der ch Stiftung und der EDK zusammen, einschliesslich deren Präsidenten und Geschäftsführer. Ihr gehören auch EDK-Fachorgane, kantonale Parlamentarier und Parlamentarierinnen, Kulturschaffende sowie Experten und Expertinnen an. Je nach Thema sollen Vertretungen aus Partnerorganisationen des Bundes beigezogen werden. Bisher war dies nie der Fall.

Auf Antrag der Kantone setzten im Februar 2000 die Vorsteherin des EDI sowie die Präsidenten der EDK und der ch Stiftung eine «Paritätische Arbeitsgruppe Sprachengesetz Bund und Kantone» (PAS) ein. Sie sollte einen auf Konsens begründeten Vorentwurf erarbeiten. Ihr Auftrag lautete:

Die paritätische Arbeitsgruppe beurteilt den Verfassungsauftrag – wie er sich aus Artikel 70 Absätze 3 und 4 BV ergibt – aus staatspolitischer Sicht und prüft die im Bericht der Arbeitsgruppen ‚EDI/EDK‘ sowie ‚Mehrsprachige Kantone‘ vom 24.9.1999 vorgeschlagenen Massnahmen. Grundlage für diese Arbeit bildet ein vorgängig erstellter Fragenkatalog, in welchem beide Partner ihren jeweiligen Klärungsbedarf festhalten. Die Arbeitsgruppe hat zudem den Auftrag, die für die Umsetzung der vorgeschlagenen Förderungsmassnahmen erforderlichen Gesetzesbestimmungen zu formulieren.

Unter der Leitung von alt Ständerat Andreas Iten, Zug, gehörten der PAS je sechs Vertreter und Vertreterinnen der Kantone und des Bundes sowie je drei von den beiden Seiten bezeichnete Experten und Expertinnen an. Die

PAS nahm die Arbeit am 6.6.2000 auf und schloss sie nach elf Sitzungen am 29.3.2001 mit der Verabschiedung eines Gesetzesvorentwurfs mit erläuterndem Bericht ab.

1.5 Arbeit der Paritätischen Arbeitsgruppe

1.5.1 Gutachten

Für eine umfassende Beurteilung des Verfassungsauftrags aus staatsrechtlicher Sicht durch die Kantone haben die EDK sowie die ch Stiftung zwei Gutachten in Auftrag gegeben. Im Auftrag der EDK hat der damalige Staatsrat Prof. Augustin Macheret, Freiburg, eine staatsrechtliche Beurteilung der Bedeutung von Artikel 116 aBV und Artikel 70 BV für den schulischen Bereich¹ erstellt. Zur Klärung der Kompetenzen im Sprachen- und Kulturrecht lieferten im Auftrag der ch Stiftung die Professoren Regula Kägi-Diener und Rainer J. Schweizer, St. Gallen, ein Gutachten.² Das Bundesamt für Justiz (BJ) nahm selber aus staatsrechtlicher Sicht eine Beurteilung³ der Verfassungslage und der im erwähnten Bericht vom 24.9.1999 vorgesehenen Massnahmen vor. Zwischen der Beurteilung des BJ und dem Gutachten Kägi-Diener/Schweizer bestehen einige noch nicht ausgeräumte Differenzen.

1.5.2 Parallele Kompetenz

In Artikel 70 Absatz 3 BV wird Bund und Kantonen eine parallele Förderungskompetenz zugesprochen. Die Vorschrift verpflichtet Bund und Kantone zu neuen Massnahmen in der Sprachen- und Verständigungspolitik. Diese Verpflichtung führt jedoch in keiner Weise zu einer Änderung bzw. Einschränkung der kantonalen Kompetenzen, beispielsweise in den Bereichen Bildung, Kultur und Forschung. Der Bund kann nur in seinem Kompetenzbereich selber Massnahmen ergreifen. Er kann nicht an Stelle der Kantone handeln, wenn diese im Sinne der Verfassungsbestimmung nicht aktiv werden. Er kann aber Finanzhilfen anbieten, wobei den Kantonen freigestellt ist, von diesen Gebrauch zu machen.

1.5.3 Zusammenarbeit

Die Erfüllung des Verfassungsauftrags setzt voraus, dass Bund und Kantone bei der Vorbereitung sowie bei der Umsetzung ihrer Massnahmen zusammenarbeiten. Die Verfassung lässt breiten Spielraum für die Wahl der zu treffenden Massnahmen. Im Bewusstsein, dass der Verständigungsbegriff sehr weit ausgelegt werden kann und eigentlich jedes staatliche Handeln betrifft, gilt es bei der Umsetzung von sprachpolitischen Bestimmungen

insbesondere sprachbezogene Massnahmen zu ergreifen und verständigungspolitische Massnahmen mit engerem Bezug zur Sprachenpolitik vorzusehen.

1.5.4 Leitgedanken und Systematik

Die PAS hat im Laufe der Vorbereitung des Gesetzesentwurfs die einzelnen Massnahmen immer wieder in Bezug zum Entwurf der Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) vom 2./3.11.2000 zur Koordination des Sprachunterrichts in der obligatorischen Schule gebracht und mit diesen abgestimmt. Gemäss Aussagen der EDK im Rahmen der am 24.11.2000 eröffneten nationalen Konsultation zu den Empfehlungen fanden diese – mit Ausnahme der Empfehlung 6 zur Reihenfolge der Fremdsprachen – bei den kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren breite Zustimmung. Der Entscheid der EDK vom 11.6.2001, aufgrund der fehlenden Zweidrittelmehrheit keine Empfehlungen zu erlassen, relativiert zwar im Nachhinein die diesbezüglichen Ausführungen im vorliegenden Bericht, den die PAS am 29.3.2001 abgeschlossen hat. Die Darlegungen der EDK sind jedoch auch ohne den Charakter offizieller Empfehlungen als Orientierungshilfe zu verstehen. Der Vorentwurf der PAS ist von den folgenden Leitgedanken bestimmt:

- Er setzt Artikel 70 BV sowie die parlamentarischen Vorstösse umfassend um.
- Er stellt Grundsätze für das sprachpolitische Handeln des Bundes auf.
- Er regelt den Amtssprachengebrauch.
- Er stellt Massnahmen zu Gunsten der Viersprachigkeit ins Zentrum.
- Er versteht Bildung und Austausch als wesentlich für die individuelle Mehrsprachigkeit und die Verständigung und definiert diesbezüglich auch Massnahmen für Erwachsene.

Die PAS hat die Möglichkeit geprüft, die Verwendung der Amtssprachen und die Förderung der Verständigung in zwei getrennten Erlassen zu regeln, diese jedoch in der gleichen Botschaft zu begründen. Sie hat sich zu einer einheitlichen Lösung entschlossen. Damit ist die PAS der vom Verfassungsgeber in Artikel 70 BV vorgegebenen Logik gefolgt, in der Überzeugung, dass die Verfassungsbestimmung als thematische Einheit zu betrachten sei. Die inhaltliche Gliederung des Vorentwurfs entspricht jener in Artikel 70 BV. Ich gehe hier nicht weiter auf den Inhalt der Vorlage ein.

1.5.5 Vorbehalte der Kantone

Die Vertretung der Kantone in der PAS hat generelle Vorbehalte gegen eine finanzielle Beteiligung des Bundes an den Massnahmen gemäss Artikel 14, Artikel 17 und Artikel 18 und damit gegen die entsprechenden Bestimmungen im Gesetzesvorentwurf geäussert. Die Vorbehalte richten sich nicht gegen die Begründetheit der Massnahmen an sich. Sie kommen aus der laufenden allgemeinen Diskussion über die Regelung der Finanzströme zwischen Bund und Kantonen und die Grundsätze einer sinnvollen neuen Finanzierungsordnung im föderalistischen Staat.

In diesem Sinn warnen die Kantone davor, für einen Teilbereich des Bildungswesens ein Subventionsgesetz des Bundes zu schaffen, das aus ihrer Sicht die Finanzströme zwischen Bund und Kantonen weiter komplizieren und erneut zu verschiedenen punktuellen (bildungsrechtlichen und finanzpolitischen) Eingriffen des Bundes führen würde. Dem gegenüber sollten Bund und Kantone versuchen, auf einigen Grossbaustellen (Neuer Finanzausgleich, neues Berufsbildungsgesetz, Bildungsrahmenartikel, Hochschulartikel BV) die Aufgaben sinnvoll zu entflechten, die Finanzströme effizienter und das gesamte System (im Finanzwesen wie in den einzelnen Bereichspolitiken) effektiver zu machen.

Aus den dargelegten Überlegungen raten die Vertreter und Vertreterinnen der Kantone in der PAS zum Verzicht auf die entsprechenden Gesetzesbestimmungen und auf die damit verbundene Mitfinanzierung von Bildungsmassnahmen durch den Bund. Sie sind der Auffassung, die diesbezügliche Tätigkeit liege in kantonaler Kompetenz und Verantwortung und solle auch von den Kantonen finanziell getragen werden.

2 Überlegungen zur paritätischen Erarbeitung

2.1 Parität

Was heisst paritätisch? Der Duden sagt: gleichgestellt, gleichberechtigt. An sich bedeutet Parität nicht je gleich viel, sondern einfach ein bestimmtes Verhältnis, etwa bei Wechselkursen zwischen Währungen. Wenn wir aber ohne nähere Umschreibung paritätisch sagen, dann meinen wir gleichgestellt, gleichberechtigt. In diesem Verständnis ist Anfang 2000 die PAS zusammengestellt worden. In ihr wirkten gleich viele Vertreter und Vertreterinnen der Kantone und des Bundes stimmberechtigt mit. Hinzu kamen Expertinnen und Experten ohne Stimmrecht. Die Leitung wurde – wie bereits gesagt – einer neutralen Persönlichkeit übertragen. Das Prozedere war aufwendig, das Ergebnis ernüchternd. Die Ernüchterung geht auch auf

ein unterschiedliches Verständnis des Paritätischen zurück. Ein unterschiedliches Verständnis im Recht, ein unterschiedliches Verständnis im Vorgehen.

2.2 Wahrnehmung der Bundeskompetenz

Artikel 70 Absatz 3 BV bestimmt: «Bund und Kantone fördern die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften.» Es brauchte einige Diskussionen um gemeinsam zu verstehen, dass die Kantone und der Bund parallele Kompetenzen haben. Die parallele Förderungskompetenz verpflichtet beide Seiten zu Massnahmen. Deren Umsetzung bedingt Zusammenarbeit und Koordination. Das heisst: Beide Seiten müssen voneinander wissen, was sie tun wollen und ihre Tätigkeit aufeinander beziehen.

Als einmal das rechtliche Verständnis geklärt war, tauchten Fragen zum Vorgehen bei der Wahrnehmung der Bundesbefugnisse auf. Die paritätische Gruppe hatte ja nicht den Auftrag zur Umsetzung der Aufgaben und Zuständigkeiten von Bund und *Kantonen*. Ihr Auftrag bezog sich ausschliesslich auf die bundesseitigen Massnahmen. Die Kantone hatten also – paritätisch – die Möglichkeit, zusätzlich zur Wahrnehmung ihrer eigenen Kompetenz die Wahrnehmung der Bundeskompetenz mitzugestalten. Paritätisch mitzugestalten verstanden einzelne Kantonsvertreter und -vertreterinnen so, dass ohne ihre Zustimmung nichts akzeptierbar wäre. Zitat: «Wenn wir im Kanton sagen ‚Kanton und Gemeinden gemeinsam oder paritätisch‘, dann kann nicht am Schluss der Kanton ohne Zustimmung der Gemeinden etwas tun.»

Dieses Verständnis erwies sich als heikel. Aus ihrer Sicht hätten die Kantone anderthalbmal Einfluss nehmen wollen: Ungeschmälert bei Wahrnehmung der eigenen Kompetenzen, gleichberechtigt – und damit in ihrem Verständnis Vetoberechtigt – in Bezug auf die Wahrnehmung der Bundeskompetenz. So konnte es nicht gehen. So ging es nicht. Und trotzdem wirkten die Kantonsvertreter und -vertreterinnen nachhaltig ein auf die Ausgestaltung der Bundesaufgabe. Als sie ausgestaltet war, erfolgte die Distanzierung.

Mit juristischen Gutachten wird die Verfassungsmässigkeit einzelner Massnahmen hinterfragt. Obwohl diese durch die Experten bejaht wird, konzentriert sich die Arbeit von Seiten der Kantone auf den Widerstand gegen Massnahmen des Bundes im Bereich des Sprachenlernens. Die Grundhaltung der Kantone bezüglich paritätischer Zusammenarbeit kommt in der Mustervernehmlassung im Rahmen der Vernehmlassung

zum Sprachengesetz am besten zum Ausdruck. Sie wurde allen Kantonen gestellt und im Rahmen der Plenarsitzung der EDK vom 8.11.2001 traktandiert, wobei aus den Reihen der Kantonsvertretungen kaum Widerstand erwuchs.

Bei der Formulierung der Bundesmassnahmen redeten die Kantonsvertreter und -vertreterinnen gleichberechtigt – eben paritätisch – mit. Sie äusserten sich entsprechend auch zu Massnahmen, welche die Kantone nicht betreffen, etwa die Unterstützung gesamtschweizerisch tätiger Organisationen durch den Bund. Obwohl die Kantone solche Organisationen nicht unterstützen, sollte dem Bund das Recht zu ihrer Subventionierung abgesprochen werden.

In der ganzen Arbeit der PAS haben sich die Vertreter und Vertreterinnen der Kantone im Grund nie konkret zu kantonalen Massnahmen geäussert. Soweit von Seiten des Bundes solche Massnahmen erwähnt wurden – etwa jene gemäss Entwurf vom 2./3.11.2000 für «Empfehlungen der EDK zur Koordination des Sprachunterrichts in der obligatorischen Schule» – insistierten die Kantonsvertreter und vertreterinnen auf ihrer völligen Unabhängigkeit. Dem Bund wurde seine Kooperations- und Koordinationsverpflichtung entgegengehalten, Gegenrecht gehalten wurde nicht.

Interessante Diskussionen entflamten immer wieder zu den Möglichkeiten des Bundes, kantonale Massnahmen mitfinanzieren zu können. Es gab einmal das Argument, eine Massnahme gehöre nicht in den Zusammenhang der Sprachen und Verständigungspolitik, sondern eher jenen der Integrationspolitik. So etwa bei Subventionen an Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur für Personen, deren Erstsprache keine Landessprache ist. Gegen den gleichen Subventionstatbestand wurde sodann eingewendet, er sei überflüssig, weil die Kantone solche Kurse ohnehin mitfinanzierten bzw. weil sie solche Kurse gar nicht mitzufinanzieren gedächten. In enger Beziehung zum letzten Argument wurde insgesamt gegen Finanzhilfen des Bundes Stellung bezogen mit der Befürchtung einerseits, nach temporärem Anreiz werde der Bund die Kantone später die Massnahmen allein weiterfinanzieren lassen. Und andererseits wehrten sich die Kantonsvertreter und -vertreterinnen gegen Subventionsmöglichkeiten, da die reine Möglichkeit realpolitisch zu ihrer Wahrnehmung zwinge. So werde aus einem rechtlichen Unterstützungsangebot ein faktischer Umsetzungsdruck.

2.3 Unausgewogene Arbeit

Die Arbeit lief recht einseitig und ziemlich unausgewogen. Zu zahlreichen Bestimmungen waren nähere Angaben erforderlich, um präzise formulieren und finanzielle Konsequenzen abschätzen zu können. So bei der wissenschaftlichen Institution für Mehrsprachigkeit, beim Austausch, bei der Bundeshilfe an Unterrichtsmassnahmen der Kantone. In allen Punkten lieferte die Vertretung der Kantone – namentlich die ch Stiftung – kaum je die erforderlichen Unterlagen in der gebotenen Zeit. Es war die Bundesseite, die praktisch alle Unterlagen, Formulierungen, Vorgehensschritte vorbereitete. Mag sein, dass sich die Kantone durch die ihnen in Artikel 70 Absatz 3 BV gleich wie dem Bund übertragene Aufgabe weniger direkt angesprochen und weniger direkt unter Erwartungsdruck fühlen.

Lange Zeit wurden ganz allgemeine Bedenken gegenüber dem Tätigwerden des Bundes beschworen und vor schlimmen Folgen bis hin zur Gefährdung des Sprachfriedens gewarnt. Alle Wünsche nach Präzisierung und Untermauerung der Befürchtungen blieben letztlich unerfüllt. Die Diskussion kam in diesem Punkt über eine gewisse Generalität nicht hinaus.

Der PAS war bekannt, dass in den Eidgenössischen Räten die Ungeduld wuchs und mit Vorstössen nach dem Fortgang der Arbeit gefragt wurde. Auch nahm sie zur Kenntnis, wie skeptisch der Nationalrat bei der Behandlung der parlamentarischen Initiative Berberat die Haltung der Kantone und ihre Fähigkeit zur Selbstregulierung beurteilte. Dennoch war wenig Mitverantwortung für eine rasche Gangart zu spüren. Im Gegenteil wurden oft Klagen über ein zu forsches Tempo laut, das eine sorgfältige Arbeit erschwere.

3 Wie weiter?

Im Herbst 2001 wurde über den Gesetzesentwurf der PAS das Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Es brachte ein insgesamt positives Ergebnis. Die Kantone bleiben bei ihrer Auffassung, der Bund solle sich auf den Kernbereich beschränken: Seine bildungsrechtliche Zuständigkeit nutzen, die mehrsprachigen Kantone unterstützen, das Italienische im Tessin und das Rätoromanische in Graubünden fördern sowie mit den Kantonen eine wissenschaftliche Institution für Mehrsprachigkeit aufbauen.

Die PAS ist mit Dank für ihre Arbeit aufgelöst worden. In der Verwaltung haben wir den Auftrag, möglichst viele Differenzen auszuräumen. Dies versuchen wir im Gespräch namentlich mit den Vertretern der EDK und der ch Stiftung. Die Stimmung hat sich entspannt, eine ruhige, sachliche Auseinandersetzung ist möglich. Wir sind froh darum.

Von der PAS ist ein fertiges Produkt erwartet worden, einvernehmlich und vollständig. Diese Erwartung wurde nicht erfüllt. Zu unterschiedlich waren dazu wohl die Voraussetzungen, die Einschätzung der Lage, der Druck der Aufträge. Doch die PAS hat das Gespräch eröffnet. Nun profitieren wir von der Einübung ins Miteinander-Reden. Und vielleicht kommt dadurch in einer späteren Etappe mehr zustande als die frühere erwarten liess. Zeit kann Vertrauen bringen, Vertrauen kann zu Annäherungen führen. In jedem Fall besteht für die weitere Zusammenarbeit ein stärkeres Fundament und ein tiefes Verständnis. Wir sind zuversichtlich.

Anmerkungen

- 1 Avis de droit concernant la portée de l'art. 116 Cst. fed. et du nouvel art. 70 Cst. fed. dans le domaine scolaire, 25.4.00.
- 2 Kompetenzen im Sprachen- und Kulturrecht, 17.08.00.
- 3 Constitutionnalité des mesures fédérales en matière de compétence linguistique, 16.6.1999.