

Dasselbe mit anderen Worten?

Artikel 175 Absatz 4 der Bundesverfassung im Sprachenvergleich

Im schweizerischen Bundesrecht sind die deutsche, die französische und die italienische Fassung amtlich publizierter Erlasse in gleicher Weise verbindlich (Art. 14 Abs. 1 des Publikationsgesetzes vom 18. Juni 2004; SR 170.512). Gleiche Verbindlichkeit setzt Gleichwertigkeit (Äquivalenz) voraus, und diese wiederum verlangt, dass eine Normaussage in allen drei Sprachfassungen dieselbe Bedeutung hat. Oder in Anlehnung an einen Titel von Umberto Eco: Im deutschen, im französischen und im italienischen Text muss «dasselbe mit anderen Worten» stehen.¹

Artikel 175 Absatz 4 der Bundesverfassung, die «Konkordanzklausel»², hat die Vertretung der Regionen und Sprachen der Schweiz im Bundesrat zum Gegenstand. Diese Bestimmung, ausgelöst durch eine parlamentarische Initiative zur Aufhebung der «Kantonsklausel»³, wurde nach langen und kontroversen parlamentarischen Beratungen am 9. Oktober 1998 von der Bundesversammlung beschlossen und am 7. Februar 1999 von Volk und Ständen angenommen. Die Beratungen standen im Herbst 1998 unter grossem Zeitdruck, ging es doch darum, einerseits die Frage vor den Gesamterneuerungswahlen des Bundesrats (15. Dezember 1999) zu klären und andererseits diese materielle Änderung von der Totalrevision der Bundesverfassung (Volksabstimmung 18. April 1999) zu trennen, um jene sogenannte Nachführung nicht zu gefährden. Drittens ging es auch darum, einen Kompromiss zu finden zwischen der deutschen Schweiz, wo die ersatzlose Aufhebung der Kantonsklausel eine Mehrheit fand, und der französischen und der italienischen Schweiz, die einer ersatzlosen Aufhebung skeptisch bis ablehnend gegenüberstanden.

Die Klausel lautet in den drei verbindlichen Sprachfassungen wie folgt:

⁴Dabei [d.h. bei der Wahl in den Bundesrat] ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass die Landesgegenden und Sprachregionen angemessen vertreten sind.

⁴Les diverses régions et les communautés linguistiques doivent être équitablement représentées au Conseil fédéral.

⁴Le diverse regioni e le componenti linguistiche del Paese devono essere equamente rappresentate.⁴

Steht hier wirklich dreimal dasselbe? Ich stelle das in Frage. Die Normaussage der deutschen Fassung weicht von derjenigen der beiden anderen Fassungen ab, mit Sicherheit in Tonfall und Perspektive, genauer betrachtet auch im Inhalt. Dies zeigt sich, wenn wir beispielsweise den französischen Text wortgetreu ins Deutsche übersetzen. Das Ergebnis lautet:

⁴*Die verschiedenen Regionen und die Sprachgemeinschaften müssen im Bundesrat ausgewogen vertreten sein.*

Der auf gleiche Weise ins Französische übersetzte deutsche Text könnte etwa lauten:

⁴*Lors de l'élection, on doit veiller à ce que les régions du pays et les régions linguistiques soient représentées d'une manière appropriée.*

Die geltende Bestimmung kann im deutschen Text als *weiche Pflichtnorm* charakterisiert werden. Im französischen – wie auch im italienischen – Text kommt sie hingegen dem Wesen nach als *harte Anspruchsnorm* daher. Der *direkte Normadressat*, nämlich die (Vereinigte) Bundesversammlung, wird nur im deutschen Text – implizit – angesprochen. In den anderen Fassungen sind hingegen die *indirekten Normadressaten*, nämlich die Regionen und die Sprachgemeinschaften, explizite Subjekte der Aussage. Die drei Texte wirken so, als seien sie jeweils aus der Perspektive der Sprachgemeinschaft formuliert worden: Aus Sicht der Sprachmehrheit geht *an die Bundesversammlung als Wahlkörper* der Auftrag zur *Rücksichtnahme*, wobei die Formulierung «Rücksicht zu nehmen» einen gewissen Spielraum bei der Einlösung dieser Verpflichtung andeutet.⁵ Aus Sicht der beiden Sprachminderheiten steht der *Anspruch der Regionen und der Sprachgemeinschaften* nach einer ausgewogenen Vertretung im Vordergrund, eine verbindlich klingende Forderung, in welcher die Pflicht des Parlaments zur Rücksichtnahme und der damit verbundene Ermessensspielraum fehlen.

Die Bestimmung ist rechtlich weder erzwingbar noch sanktionierbar, ebenso wenig übrigens wie die ungeschriebenen Regeln des Parteien-, früher eines Konfessionen- und neuerdings eines Geschlechterproporz (Ehrenzeller 2008, 2596–2599). Ungeachtet dessen äussert sich in der stringenteren französischen und italienischen Formulierung nachdrücklich der politische Wille, dass der Sprachenproporz im Bundesrat – d.h. fünf deutschsprachige Mitglieder und zwei Mitglieder aus der lateinischen Schweiz – ohne ausdrücklichen Ermessensspielraum einzuhalten sei.⁶ Der deutsche Text lässt sich dagegen eher so auslegen, dass eine angemessene Vertretung über längere Zeit zwar die Richtschnur darstellt, von dieser aber kurzzeitig aus guten Gründen in die eine oder andere Richtung abgewichen werden kann.

Neben dieser Infragestellung der Äquivalenz von Normadressierung und Normaussage fällt eine Divergenz auf der Wortebene auf. Eindeutig nicht deckungsgleich sind die *Sprachregionen* (deutscher Text) und die *Sprachgemeinschaften* (französischer Text); der deutsche Begriff bezieht sich auf Räume, der französische auf Personengruppen mit gemeinsamer Sprache. Wen würde beispielsweise eine Tessiner Bundesrätin vertreten, die seit Jahrzehnten ihren Wohnsitz in Lu-

zern hat? Gibt es in der Schweiz nicht vielleicht auch eine englische, eine albanische Sprachgemeinschaft, aber sicher keine entsprechenden Sprachregionen? Eine besondere – neutrale? – Stellung nimmt der Begriff *componenti* linguistische (italienischer Text) ein; er ist im ganzen Bundesrecht nur an dieser einen Stelle zu finden und lässt offen, ob das geografische oder das soziale Kriterium für die Zuordnung relevant ist.⁷ Hinterfragt werden könnte auch die Äquivalenz von «angemessen» und «équitablement/equamente». Der deutsche Begriff scheint etwas mehr Ermessensspielraum zu bieten als der Begriff in den beiden romanischen Sprachen, der deutsch auch mit «ausgewogen» wiedergegeben werden könnte.

Andere Abweichungen zwischen den Sprachfassungen sind materiell unerheblich. Sie können dem gern zitierten «génie de la langue» oder – prosaischer ausgedrückt – sprachspezifischen Eigenheiten zugeschrieben werden. So tut es der Gleichwertigkeit keinen Abbruch, wenn nur in der französischen Fassung der «Conseil fédéral» genannt wird; dass es sich um die Wahl in den Bundesrat handelt, geht in den anderen Fassungen eindeutig aus dem Zusammenhang hervor. Auch wenn im Französischen nicht wie im Italienischen und Deutschen ausdrücklich auf das Gebiet der Schweiz («Paese», «Landesgegenden») Bezug genommen wird, bezieht sich die Norm *fraglos* auf das ganze Land. Und schliesslich ist es irrelevant, dass im deutschen Text nur von «Landesgegenden» und nicht von «verschiedenen Landesgegenden» die Rede ist.

Wie ist es zu diesen am 9. Oktober 1998 (BBl 1998 4800) von der Bundesversammlung beschlossenen Formulierungen gekommen?

Erstaunt nimmt man zur Kenntnis, dass die deutsche und die französische Fassung, denen der Ständerat am 28. September und der Nationalrat am 6. Oktober 1998 – nur drei Tage vor der Schlussabstimmung – jeweils in der Gesamtabstimmung zustimmten, dem Grundsatz der Äquivalenz noch ohne jeden Zweifel entsprochen hatten. Sie lauteten:

Bei der Wahl ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass die Landesgegenden und Sprachregionen angemessen vertreten sind.

Lors de l'élection, on veillera à ce que les diverses régions du pays et les régions linguistiques soient équitablement représentées au Conseil fédéral.⁸

Durch wen und weshalb wurde der französische Text kurz vor der Schlussabstimmung geändert?

Aufgrund der üblichen Verfahren ist zu vermuten, dass die Änderungen in die parlamentarische Redaktionskommission eingebracht wurden. Weshalb dies geschah, liess sich nicht in Erfahrung bringen. Stilistische Gründe mögen im Vor-

dergrund gestanden haben. Auf jeden Fall hat der französische und mit ihm wohl auch der italienische Abstimmungstext an Prägnanz und Stringenz gewonnen. Mit Blick auf die bevorstehende Volksabstimmung und auf die damalige Skepsis in kleineren Kantonen, peripheren Landesgegenden und unter den Sprachminderheiten war dies sicher kein unwillkommenes Ergebnis.

Auf welche Fassungen stützten sich die Erläuterungen des Bundesrats zur Abstimmungsvorlage vom 7. Februar 1999? Waren sprachliche Divergenzen ein Thema?

Die Erläuterungen des Bundesrates bezogen sich – und zwar in allen vier Sprachfassungen übereinstimmend – vorwiegend auf die sanftere Formulierung des deutschen Abstimmungstextes, teilweise auf Mischformen und nur einmal auf die stringendere Formulierung des französischen und des italienischen Textes. Das liest sich deutsch in der sanften Fassung so: «Die Bundesversammlung *soll*[!] darauf Rücksicht nehmen, dass die Landesgegenden und Sprachregionen in der Regierung angemessen vertreten sind.» Eine Mischform lautet: «... *muss* sie [die Bundesversammlung] *daraufachten*, dass ...».⁹ Und als stringente Forderung finden wir: «Der neue Verfassungsartikel sieht ausdrücklich vor, dass die Landesgegenden und die *Sprachgemeinschaften*[!] im Bundesrat angemessen vertreten sein *müssen*.»¹⁰

Wie gehen die Kommentare zur Bundesverfassung auf die Bestimmung ein? Sind sprachliche Divergenzen darin ein Thema?

Die überprüften Kommentare gehen grundsätzlich von der Fassung in der Sprache ihrer Autoren aus. So zitieren Aubert/Mahon (2003, 1337 f.) den französischen Text. Auch sie interpretieren die Bestimmung jedoch als durchaus flexible Regel, die der Bundesversammlung einen gewissen Handlungsspielraum gewähre. Geringfügige Unterschiede zwischen dem französischen und dem deutschen Text stellen sie nur andernorts im Artikel 175 BV fest. Einzig in einer Fussnote weisen sie darauf hin, dass die Frage, welcher Sprachgemeinschaft eine Person zugehöre, im Einzelfall delikats sein könne. Thürer/Aubert/Müller (2001, 1050 f.), Ehrenzeller (2008, 2595 f.) und Rhinow/Schefer (2009, Rz. 2496 f., 2522 f.) stützen sich auf den deutschen Text. Alle drei heben insbesondere den Ermessensspielraum des Parlaments hervor: Die Sprachgemeinschaften müssten keineswegs permanent ihrem Anteil an der Bevölkerung entsprechend im Bundesrat vertreten sein, eine zeitweise Übervertretung der sprachlichen Minderheiten sei – so Ehrenzeller – sogar «politisch durchaus gewollt und akzeptiert». Im Kommentar von Thürer/Aubert/Müller (2001, 1050 f.) wird zitierend der Begriff «Sprachregionen», interpretierend der Begriff «Sprachgemeinschaften» verwendet; der Bedeutungsun-

terschied wird jedoch nicht thematisiert. Der Ansatz eines sprachlichen Vergleichs der drei verbindlichen Fassungen ist nur bei Biaggini (2007, 781) zu erkennen. Er stellt die zentralen Rechtsbegriffe in den drei Sprachen einander gegenüber, geht aber auch nicht weiter auf die Bedeutungsunterschiede zwischen «Sprachregionen», «communautés linguistiques» und «componenti linguistiche» ein.

Vielleicht sind es gerade der – wie Biaggini betont – geringe normative Gehalt und die hochgradige Unbestimmtheit der Rechtsbegriffe, vielleicht auch der in der parlamentarischen Beratung hervorgehobene «deklamatorische» (AB 1998 N 2023) und wenig verbindliche Charakter der Bestimmung, die eine Auseinandersetzung mit den hier angesprochenen Divergenzen als unergiebig erscheinen liessen. Was soll man sich um die Auslegung einer Regel bemühen, die zwar eine politische Signalwirkung entfaltet, aber keine rechtlichen Auswirkungen haben kann?

Sind denn nun im Bundesrat «die Landesgegenden und Sprachregionen angemessen vertreten»?

In letzter Zeit sind in den eidgenössischen Räten wie auch aus den Kantonen vermehrt unzufriedene Stimmen laut geworden, die angesichts der heutigen Zusammensetzung der Landesregierung – in der vier Mitglieder aus dem westlichen Mittelland stammen, aber weder die italienische Schweiz noch die Genferseeregion repräsentiert sind – an der Wirksamkeit von Artikel 175 Absatz 4 BV zweifeln. Und die Tatsache, dass die italienische Schweiz – übrigens egal, ob als Sprachregion, Sprachgemeinschaft oder Sprachkomponente – seit nunmehr 13 Jahren nicht mehr im Bundesrat vertreten ist, hat mehrere Vorstösse und im Frühling 2012 eine Standesinitiative des Kantons Tessin ausgelöst, die eine Aufstockung des Bundesrats auf neun Mitglieder und eine neue Formel für die regionale Ausgewogenheit verlangt. Genügend Gründe also, die Norm auch aus linguistischer Sicht genauer unter die Lupe zu nehmen.

*Alfred Zangger, Schweizerische Bundeskanzlei, zentrale Sprachdienste, Sektion Deutsch, Bern,
E-Mail: alfred.zangger@bk.admin.ch*

Anmerkungen

Dieser Beitrag war im Entwurf Mitte Februar 2012 fertiggestellt. Am 16. März 2012 reichte Nationalrätin Marina Carobbio Guscetti eine Interpellation (12.3264) zu Artikel 175 BV ein. Die Interpellation deckt sich inhaltlich mit Teilen dieses Beitrags. Der Verfasser ist dafür in keiner Weise verantwortlich.

- 1 Umberto Eco (2010). Auf «Quasi» und die damit verknüpften Fragen geht dieser Beitrag angesichts des für die Erlasssprache geltenden Bestimmtheitsgebots und des für die drei Sprachfassungen geltenden Äquivalenzgebots nicht ein.
- 2 In der parlamentarischen Beratung (Herbstsession 1998) war auch von einem «Berücksichtigungsgarantieschein» (AB 1998 S 950) und von einer «Rücknahmeklausel» die Rede (AB 1998 N 2023); die zweite Bezeichnung bevorzugt Biaggini (2007, 781). Erwägenswert wäre auch die Bezeichnung «Proporz-klausel».
- 3 Palv 93.452 (SPK-N), Änderung der Wählbarkeitsvoraussetzungen für den Bundesrat.
- 4 Auf Rumantsch lautet die Bestimmung, mit der deutschen Fassung übereinstimmend: *Latiers sto vegnir procurà che las regiuns dal pajais e las regiuns linguistics vegnian represchentadas adequatamain.*
- 5 In der parlamentarischen Beratung wurde sogar von einer «Wunschformulierung» gesprochen (AB 1998 N 2023). Ausdrücklich auf das Spannungsverhältnis zwischen «sanfter» Klausel und «stringenter» Formulierung ging der Urner Ständerat Hans Danioth ein (AB 1998 S 950).
- 6 Dieser Schlüssel (71,4% zu 28,6%) kommt dem Zahlenverhältnis zwischen den Sprachgemeinschaften (70,0% deutsch, 22,4% französisch, 7,1% italienisch, 0,5% rätoromanisch; Quelle: VZ 2000) sehr nahe. Offen lässt er die Frage nach dem Verhältnis zwischen den drei romanischen Sprachgemeinschaften. Zu bedenken ist allerdings, dass eine rigide Auslegung der Bestimmung sich für die Sprachminderheiten auch als kontraproduktiv erweisen könnte: Die

Deutschs Schweiz war seit 1848 nur gerade während 5 Jahren mit sechs Bundesräten übervertreten, wogegen die romanischen Sprachgemeinschaften während insgesamt 48 Jahren mit drei Mitgliedern überproportional vertreten waren (vgl. dazu auch Aubert/Mahon 2003, S. 1337 f.).

- 7 In der parlamentarischen Beratung wurde die Unbestimmtheit des Begriffs in verschiedenen Voten erörtert (z.B. AB 1998 S 947 f.), ohne dass der einen oder andern Interpretation der Vorzug gegeben worden wäre.
- 8 AB 1998 S 954; der Wortlaut des italienischen Textes war nicht Gegenstand der Plenumsberatungen.
- 9 Die französischen Erläuterungen lauten an entsprechender Stelle: «L'Assemblée fédérale doit être tenue de veiller ... à ce que ...».
- 10 Volksabstimmung vom 7. Februar 1999. Erläuterungen des Bundesrates, S. 3, 5 und 7 (*kursive Hervorhebungen durch den Verfasser*).

Literatur

- Aubert, Jean-François/Mahon Pascal, 2003, *Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, Zürich
- Biaggini, Giovanni, 2007, *BV Kommentar – Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zürich, S. 781. Erwägenswert wäre auch die Bezeichnung «Proporz-klausel».
- Eco, Umberto, 2010, *Quasi dasselbe mit anderen Worten. Über das Übersetzen*, aus dem Italienischen von Burkhart Kroeber, dtv, München.
- Ehrenzeller, Bernhard/Mastronardi, Philippe/Schweizer, Rainer J./Vallender, Klaus A. (Hrsg.), 2008, *Die schweizerische Bundesverfassung*, 2. Aufl., Zürich/St.Gallen/Basel/Genf.
- Rhinow, René/Schefer, Markus, 2009, *Schweizerisches verfassungsrecht*, 2. Aufl. Basel
- Thürer, Daniel/Aubert, Jean-François /Müller, Jörg Paul (Hrsg.), 2001, *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich.