

# In welcher Sprache entstehen die Gesetze des Bundes?

**Barbara Grüter** | *Das Bundesrecht ist mehrsprachig. Wie aber steht es um die Mehrsprachigkeit im Gesetzgebungsverfahren? Im folgenden Beitrag werden einige Ergebnisse einer Masterarbeit<sup>1</sup> vorgestellt, die dieser Frage anhand einer quantitativen Untersuchung der Rechtsetzungsprojekte des Bundes der Jahre 2010–2012 nachgegangen ist. Wie hoch ist bei der Ausarbeitung der Entwürfe der Anteil der einzelnen Amtssprachen, und wie gross ist der Anteil mehrsprachig erarbeiteter Entwürfe? Wer arbeitet in seiner Hauptsprache, wer nicht? Welchen Einfluss auf die Sprache der Entwürfe hat die Grösse eines Projektteams und des Projekts selber? Zum Schluss wird die Frage diskutiert, wann die Verwendung der verschiedenen Amtssprachen im Gesetzgebungsprozess als angemessen betrachtet werden kann. Die Antwort fällt anders aus, je nachdem ob dem Sprachenproporz, der Sprachenfreiheit oder der Textqualität Priorität eingeräumt wird. Unter anderem wird dargelegt, inwiefern das Einfordern fixer Quoten für die Verwendung der drei Amtssprachen im Gesetzgebungsprozess von fragwürdigen Vorstellungen ausgeht: von der Figur des einsprachigen Menschen und der einsprachigen «Identität» von Texten sowie davon, dass Menschen über das Merkmal ihrer Hauptsprache zu homogenen Gruppen zusammengefasst werden können.*

## Inhaltsübersicht

- 1 Ausgangspunkt der Untersuchung
  - 1.1 Einleitung
  - 1.2 Studie von Kübler u. a. « Le plurilinguisme de la Confédération »
- 2 Daten und Forschungsfragen
  - 2.1 Datenerhebung
  - 2.2 Datensatz
  - 2.3 Forschungsfragen
- 3 Ergebnisse der Untersuchung
  - 3.1 Welche Anteile haben das Deutsche, das Französische und das Italienische im Gesetzgebungsprozess?
  - 3.2 Wie wird die Sprachenwahl begründet?
  - 3.3 Welche Faktoren spielen bei der Sprachenwahl eine Rolle?
- 4 Diskussion der Ergebnisse
  - 4.1 Sprachenproporz
  - 4.2 Sprachenfreiheit
  - 4.3 Qualität der Texte
- 5 Ausblick

## 1 Ausgangspunkt der Untersuchung

### 1.1 Einleitung

In meiner Untersuchung geht es um die Frage, in welcher Sprache Entwürfe von Verfassungsbestimmungen, Gesetzen und Verordnungen in der Bundesverwaltung verfasst werden. Die landläufige Meinung lautet – so mein Eindruck –, dass die allermeisten Entwürfe auf Deutsch, nur sehr wenige auf Französisch und so

gut wie keine auf Italienisch geschrieben werden. Als Grund werden in qualitativen Studien (z. B. Schweizer/Baumann/Scheffler 2011, Scheffler 2011, Baumann u. a. 2011) und in Erfahrungsberichten von Bundesangestellten (vgl. z. B. die Beiträge am Forum für Rechtsetzung vom Juni 2012<sup>2</sup>) oft die Übervertretung der Deutschsprachigen und damit verbunden die Untervertretung der Französisch- und der Italienischsprachigen in der Bundesverwaltung genannt sowie die Verteilung der drei Sprachen in der Exekutive, das heisst die Hauptsprachen der Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher.

Wie gross sind die Anteile des Deutschen, des Französischen und des Italienischen am Gesetzgebungsprozess denn nun in Wirklichkeit? Dieser Frage ist meines Wissens bislang erst eine quantitative Untersuchung nachgegangen: die Studie von Kübler, Papadopoulos und Mazzoleni «Le plurilinguisme de la Confédération» aus dem Jahr 2009 (Kübler u. a. 2009).

## **1.2 Die Studie von Kübler u. a. « Le plurilinguisme de la Confédération »**

Kübler, Papadopoulos und Mazzoleni haben festgestellt, dass von den Erlassen, die in den Jahren 1998–2008 erarbeitet wurden, eine « grande majorité » (S. 8) auf Deutsch ausgearbeitet wurden, das heisst ca. 80 Prozent. Gemessen an der Vertretung der Deutschsprachigen in der Bundesverwaltung (72,72 %) sei das Deutsche «sur-utilisé». Zweitens kommen die Autoren zum Schluss, dass die Verwendung der drei Amtssprachen von der Erlasskategorie abhängt. So würden sogenannte «wichtige» Erlasse vor allem auf Deutsch ausgearbeitet, während der Gebrauch des Französischen und Italienischen auf Erlasse «de moindre importance» beschränkt zu sein scheine (S. 9).

Das Verdienst der Studie sehe ich darin, dass Diskussionen über die Rolle und Bedeutung der drei Amtssprachen im Gesetzgebungsprozess des Bundes künftig auf der Grundlage von empirisch abgestützten Ergebnissen und nicht mehr ausschliesslich ausgehend von Vermutungen und persönlichen Eindrücken geführt werden können. Gleichzeitig muss den Ergebnissen aber mit einer gewissen Vorsicht begegnet werden, gehen die Autoren doch davon aus, dass alle Entwürfe in jeweils ausschliesslich einer Sprache ausgearbeitet werden. In der Realität werden Entwürfe von Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen zuweilen jedoch auch in mehreren Sprachen erarbeitet. Die Vermutung der Autoren, dass Entwürfe immer eine einsprachige «Identität» haben, hat somit nicht nur zur Folge, dass die Kategorie der mehrsprachig ausgearbeiteten Entwürfe in ihrer Analyse und ihren Ergebnissen nicht erscheint, sondern auch dass davon ausgegangen werden muss, dass die von den Autoren festgestellten Anteile der Amtssprachen am Gesetzgebungsprozess verzerrt sind.

Ziel meiner Untersuchung war, auf die Frage nach der Rolle der Amtssprachen im Gesetzgebungsverfahren des Bundes feinmaschigere Antworten zu geben.

## **2 Daten und Forschungsfragen**

### **2.1 Datenerhebung**

Untersucht wurden alle Gesetzgebungsprojekte, zu denen in den Jahren 2010–2012 eine Vernehmlassung oder Anhörung durchgeführt wurde. Zu den einzelnen Projekten wurden verschiedene Informationen zusammengetragen. Quelle der Informationen waren das Internet, das Eidgenössische Personalamt sowie eine Umfrage innerhalb der Bundesverwaltung. Als Beispiele der erhobenen Variablen seien hier genannt: das federführende Departement und Amt, die Normstufe, die Art des Projekts (Total- oder Teilrevision, Neuerlass, Mantelerlass, Paket mehrerer Erlasse), die Vertretung der Sprachgemeinschaften im betreffenden Departement, Generalsekretariat und Amt, die Anzahl Personen, die an der Ausarbeitung des Projekts beteiligt waren, die Sprache(n), in der bzw. denen das Projekt ausgearbeitet wurde, sowie die Haupt- und Arbeitssprache der befragten Person. Die abhängige Variable, das heisst die Variable, die im Zentrum der Untersuchung steht, ist die Sprache, in der ein Projekt ausgearbeitet wurde (im Folgenden «Projektsprache» oder «Originalsprache»).

### **2.2 Datensatz**

In den drei untersuchten Jahren gab es rund 300 Vernehmlassungs- und Anhörungsvorlagen; zu 280 Vorlagen wurde ein Fragebogen verschickt. Die Rücklaufquote betrug 73 Prozent. Der Datensatz, auf dem die Untersuchung basiert, enthält somit Informationen zu 199 Projekten.

### **2.3 Forschungsfragen**

Die folgenden drei Fragen standen im Zentrum der Untersuchung:

1. Wie viele Vernehmlassungs- und Anhörungsvorlagen des Bundes der Jahre 2010–2012 wurden in einer Sprache, wie viele in mehreren Sprachen ausgearbeitet?
2. Wie begründen die befragten Personen das einsprachige bzw. mehrsprachige Ausarbeiten ihres Gesetzgebungsprojekts?
3. Welche Faktoren spielen bei der Wahl der Originalsprache eine Rolle? Kann insbesondere ein Zusammenhang festgestellt werden zwischen der Originalsprache einerseits und der Normstufe des Erlasses, den Vertretungen der Sprachgemeinschaften in den betroffenen Departementen, Ämtern und Sektionen und der Sprache der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers andererseits?

### 3 Ergebnisse der Untersuchung

#### 3.1 Welche Anteile haben das Deutsche, das Französische und das Italienische im Gesetzgebungsprozess?

Die Untersuchung hat ergeben, dass eine grosse Mehrheit der erfassten Gesetzgebungsprojekte – 83,4 Prozent – in einer Sprache und rund ein Sechstel (16,6 %) in mehreren Sprachen ausgearbeitet wurden. Die einsprachigen Vorlagen wurden zu 91,6 Prozent auf Deutsch und zu 8,4 Prozent auf Französisch ausgearbeitet. Auf Italienisch erarbeitete Entwürfe gibt es in den untersuchten Projekten keine.

Abbildung 1 zeigt die Anteile der auf Deutsch («de»), auf Französisch («fr») und in mehreren Sprachen («mehr») ausgearbeiteten Projekte (insgesamt 199 Projekte).

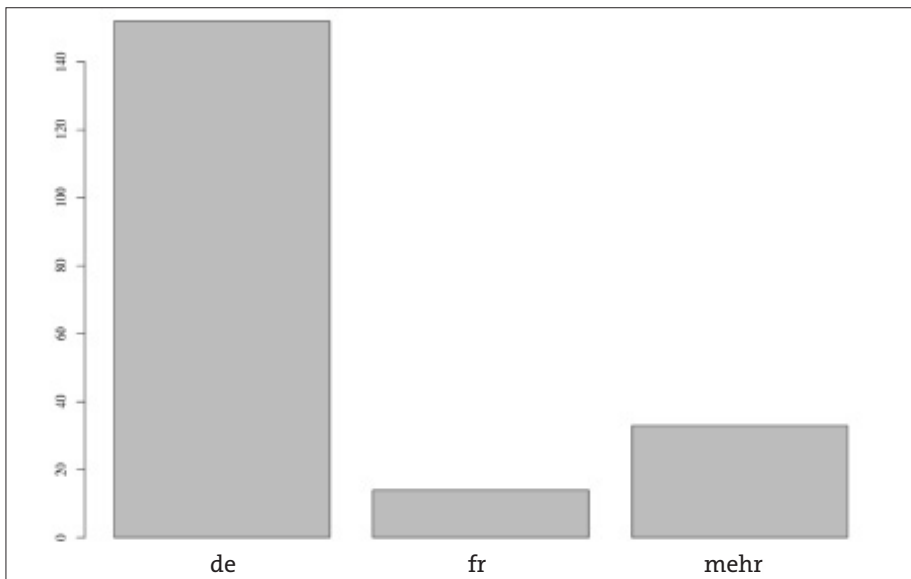


Abbildung 1

Werden nur die einsprachig ausgearbeiteten Vorlagen angeschaut, so ist der Anteil der auf Deutsch ausgearbeiteten Vorlagen (91,6 %) deutlich höher als der Anteil, den Kübler u. a. (2009) in ihrer Studie festgestellt haben (79,5 %). Der Anteil der auf Französisch ausgearbeiteten Vorlagen hingegen ist wesentlich tiefer: 8,4 Prozent in meiner Untersuchung versus 18,85 Prozent in der Studie Kübler u. a. (2009). Italienisch schliesslich kommt bei den von mir untersuchten Vorlagen als Originalsprache einer einsprachigen Vorlage kein einziges Mal vor (1,66 % in der Studie Kübler u. a. (2009)). Werden auch die in mehreren Sprachen ausgearbeiteten Vorlagen in den Blick genommen, so verändert sich das Bild,

denn 16,6 Prozent der untersuchten Vorlagen wurden in mehreren Sprachen ausgearbeitet. Es stellt sich die Frage, was dieses Ergebnis für die Interpretation der Resultate der Studie von Kübler u. a. (2009) bedeutet. Da es meines Wissens seit 2008 bei der Erarbeitung von Erlassentwürfen nicht zu einer Praxisänderung gekommen ist, ist anzunehmen, dass Gesetzgebungsprojekte auch vor dem Zeitpunkt meiner Untersuchung, also vor 2010, mehrsprachig ausgearbeitet wurden. Es ist somit davon auszugehen, dass ein Teil der Erlassentwürfe, die die Autoren als original deutsche, französische oder italienische Texte bezeichnen, in Wirklichkeit mehrsprachig entstanden sind. Zur Frage, wie gross dieser Anteil ist und «auf Kosten» welcher Sprachen er geht, lässt sich auf der Grundlage meiner Daten keine Vermutung anstellen, da sich meine Daten aus mehreren Gründen nicht mit den Daten von Kübler u. a. vergleichen lassen.

### **3.2 Wie wird die Sprachenwahl begründet?**

Die Befragten mussten bei einer Reihe von Aussagen angeben, wie gut diese auf einer Skala von 1 bis 5 mögliche Gründe beschreiben, weshalb ihr Gesetzgebungsprojekt in einer bzw. mehreren Sprachen ausgearbeitet wurde. Es hat sich einerseits gezeigt, dass das einsprachige Ausarbeiten von Entwürfen von vielen der befragten Personen mit Zeitgewinn verbunden wird. Für das mehrsprachige Arbeiten ist diese Assoziation weniger häufig zu beobachten. Andererseits fällt auf, dass die Etappe des Übersetzens im Gesetzgebungsprozess wiederholt mit Zeitdruck und Zeitnot in Verbindung gebracht wird, und zwar auch von Personen, die an einer einsprachig ausgearbeiteten Vorlage mitgearbeitet haben.

Insgesamt gesehen werden das ein- bzw. mehrsprachige Arbeiten an Gesetzgebungsprojekten und die Wahl einer bestimmten Sprache (und nicht einer anderen) als Originalsprache des Entwurfs auf verschiedenen Ebenen begründet. So spielen nach Ansicht der befragten Personen folgende Faktoren je nach Konstellation keine oder eine mehr oder weniger grosse Rolle: Eigenschaften des Projekts (Textumfang, Anzahl Mitarbeiter/innen), des Gesetzgebungsprozesses (Fristen, Koordinationsbedarf, Praxis, wonach keine gemischtsprachigen Erlassentwürfe in die Ämterkonsultation gegeben werden sollten), der Autorinnen und Autoren der Entwürfe (Hauptsprache und Arbeitssprache), der sonst am Gesetzgebungsprozess beteiligten Personen (Hauptsprache und Sprachkenntnisse der oder des Vorgesetzten) sowie der Organisationseinheit (einsprachiges vs. gemichtsprachiges Team).

### 3.3 Welche Faktoren spielen bei der Sprachenwahl eine Rolle?

Ob die in den Kommentaren und Begründungen genannten Zusammenhänge sich auch quantitativ erkennen lassen, ist eine Frage, die mittels statistischer Auswertung der Daten beantwortet wurde. Die Zusammenhänge wurden in einem ersten Schritt deskriptiv erschlossen; das heisst, es wurde nach Mustern und Zusammenhängen in den erfassten Projekten gesucht. In einem zweiten Schritt wurden diese Zusammenhänge durch Inferenzstatistik getestet. Hier ging es darum herauszufinden, welche dieser Zusammenhänge über die untersuchten Daten hinaus verallgemeinert werden können: Welche Aussagen sind mit anderen Worten nicht nur eine Aussage über die untersuchten Projekte, sondern auch für analoge künftige Gesetzgebungsprojekte gültig?

#### 3.3.1 Ergebnisse der deskriptiven Analyse der Daten

Die deskriptive Analyse der Daten hat ergeben, dass vor allem bei zwei Variablen ein Zusammenhang mit der Projektsprache zu vermuten ist: bei der Hauptsprache und bei der Arbeitssprache der befragten Personen, insbesondere was die einsprachig ausgearbeiteten Vorlagen angeht.<sup>3</sup> Am stärksten scheint dieser Zusammenhang bei jenen Projekten zu sein, die von einer Person ausgearbeitet werden.

Bei den Projekten, die auf Französisch ausgearbeitet wurden, kann zudem von einem Zusammenhang zwischen der Projektsprache und der Anzahl Personen, die an der Ausarbeitung des Projekts beteiligt waren, ausgegangen werden. So wurden keine Projekte auf Französisch in Teams von mehr als zwei Personen ausgearbeitet.

Abbildung 2 zeigt den Zusammenhang zwischen der Projektsprache und der Hauptsprache. Die Breite der Spalten entspricht dabei der Anzahl Personen mit derselben Hauptsprache: Deutsch («de»; n = 143), Französisch («fr»; n = 26), Italienisch («it»; n = 1), mehrere Hauptsprachen («mehr»; n = 28) und Rätoromanisch («rr»; n = 1).

85 Prozent der Deutschsprachigen haben an einem Projekt gearbeitet, das auf Deutsch ausgearbeitet wurde, 13,3 Prozent an einem mehrsprachigen Projekt und 1,4 Prozent an einem französischsprachigen Projekt. Bei den Französischsprachigen sieht das Bild ziemlich anders aus: Nur 38,5 Prozent haben an einem auf Französisch ausgearbeiteten Projekt gearbeitet, fast gleich viele (30,8 %) hingegen an einem deutschsprachigen Projekt. Das bedeutet, dass prozentual gesehen mehr französischsprachige Personen in einer anderen Sprache als ihrer Hauptsprache an einem Gesetzgebungsprojekt gearbeitet haben, als das für die deutschsprachigen Personen der Fall war. Werden nur jene Vorlagen angeschaut, die von einer Person allein ausgearbeitet wurden («Einpersonen-Vorlagen»), so wird ersichtlich, dass die Prozentsätze bei den Deutsch- und Französischsprachigen

sehr ähnlich sind. So haben, wie Abbildung 3 zeigt, 89,7 Prozent der Deutschsprachigen auf Deutsch und 88,9 Prozent der Französischsprachigen auf Französisch gearbeitet.

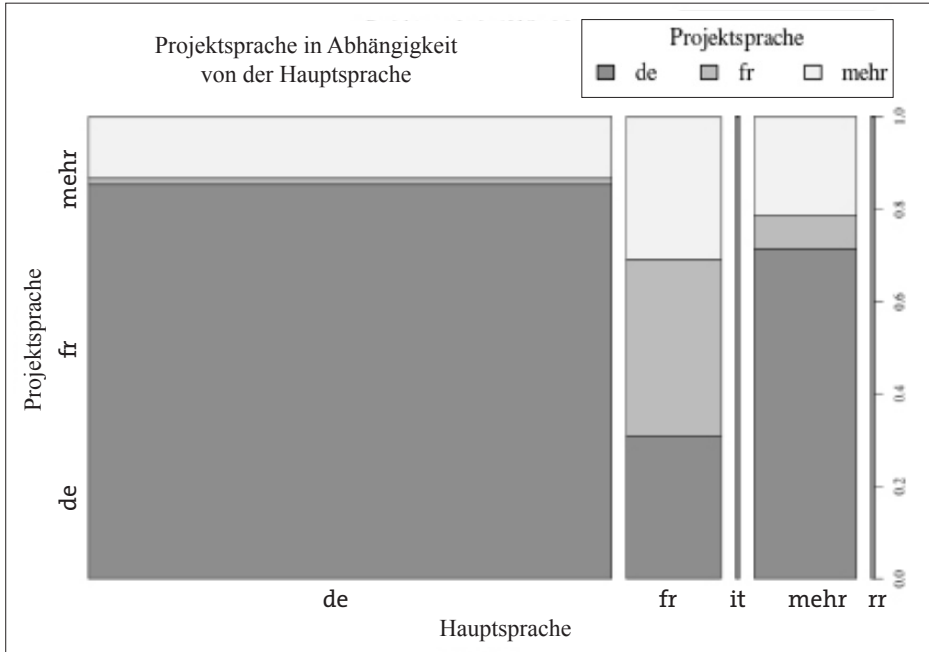


Abbildung 2

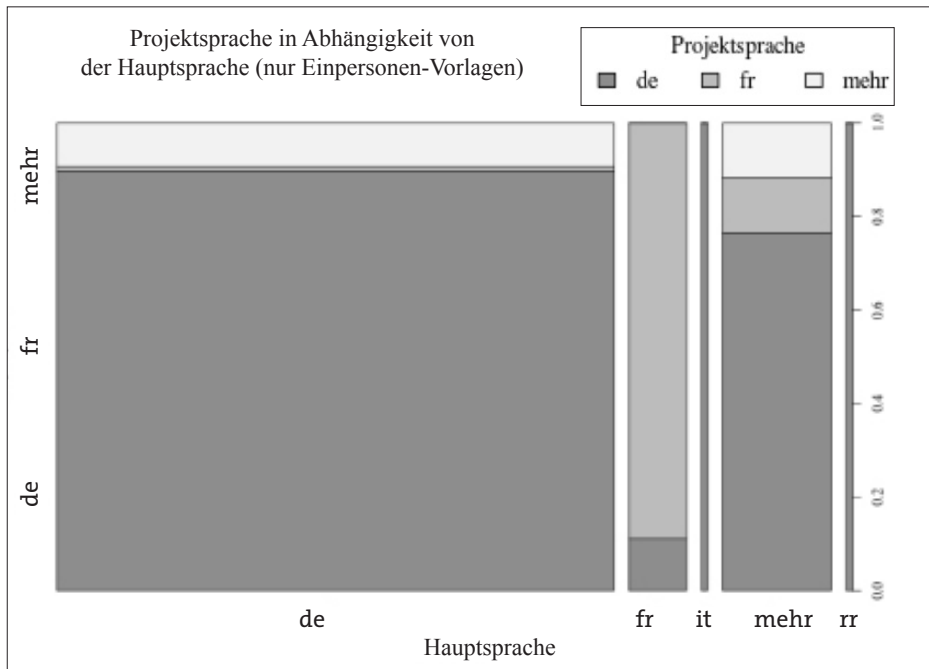


Abbildung 3

Eine weitere Erkenntnis aus der deskriptiven Analyse ist, dass der Zusammenhang zwischen der Projektsprache und der Normstufe nicht sehr eng ist. Das heisst, dass Vorlagen auf Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsstufe nicht auffällig oft in jeweils einer bestimmten Sprache ausgearbeitet wurden. Das wiederum bedeutet, dass von der Normstufe nicht systematisch auf die Projektsprache und damit auch nicht auf das ein- bzw. mehrsprachige Erarbeiten einer Vorlage geschlossen werden kann. Schweizer u. a. (2011) kommen in ihrer qualitativen Untersuchung des mehrsprachigen Gesetzgebungsprozesses zum Schluss, dass eine «wechselseitige Befruchtung der Sprachfassungen schon im Entstehungsprozess auf Verordnungsstufe kaum zum Tragen kommen [kann]» (Schweizer u. a. 2011, 39). Was die Autoren mit der «wechselseitigen Befruchtung der Sprachfassungen» genau meinen, wird aus ihren Ausführungen nicht klar. Wenn damit Gesetzgebungsvorlagen gemeint sind, bei deren Ausarbeitung von Beginn weg Personen mit verschiedenen Hauptsprachen beteiligt sind, trifft diese Aussage auf die von mir untersuchten Vorlagen in dieser Deutlichkeit nicht zu. Bei den Vorlagen auf Gesetzesstufe ist der Anteil der mehrsprachig erarbeiteten Vorlagen mit 26 Prozent zwar grösser als bei den Verordnungen (10 %), doch die Tatsache, dass von den mehrsprachig ausgearbeiteten Vorlagen ein Drittel Verordnungen waren, bedeutet, dass sich das mehrsprachige Erarbeiten nicht auf Gesetzesentwürfe beschränkt. Interessant dabei ist die Erkenntnis, dass der Anteil der Gesetzesentwürfe grösser ist als jener der Verordnungsentwürfe. Welche Faktoren dafür ausschlaggebend sein könnten, wäre ein interessanter Gegenstand einer künftigen Untersuchung. Auch die bereits erwähnte Schlussfolgerung von Kübler u. a. 2009, wonach die «*décisions importantes*» – ich gehe davon aus, dass die Autoren damit die Erlasse auf Verfassungs- und Gesetzesstufe meinen<sup>4</sup> vor allem auf Deutsch ausgearbeitet werden und die Verwendung der Minderheitensprachen auf die «*décisions de moindre importance*» beschränkt sind (vgl. Ziff. 1.2), lässt sich auf der Grundlage meiner Daten nicht bestätigen. So sind die auf Deutsch ausgearbeiteten Projekte zur Mehrheit Verordnungsentwürfe (61 %) und zu rund einem Drittel Gesetzesentwürfe (34 %), während das Verhältnis bei den auf Französisch erarbeiteten Projekten gerade umgekehrt ist: Zur Mehrheit sind die auf Französisch ausgearbeiteten Vorlagen Gesetzesentwürfe (64 %) und zu etwas mehr als einem Viertel Verordnungsentwürfe (28,6 %).

Wir haben gesehen: Die Hauptsprache der für ein Projekt zuständigen Person scheint ein wichtiger Faktor zu sein, doch sie ist nicht der einzige Faktor. Denn die Projektsprache lässt sich nicht systematisch von der Hauptsprache der für das Projekt zuständigen Person ableiten, zumindest nicht in jeder Konstellation. Die Frage ist, welche weiteren Faktoren bei der Wahl der Projektsprache eine Rolle



spielen könnten. Antworten auf diese Frage bringt die inferenzstatistische Analyse.

### **3.3.2 Ergebnisse der inferenzstatistischen Analyse**

Bei der Frage, ob eine Einpersonen-Vorlage auf Deutsch oder Französisch ausgearbeitet wird, lässt sich vor allem ein relevanter Faktor ausmachen: die Hauptsprache der für die Vorlage zuständigen Person. Das heisst, von der Hauptsprache Deutsch oder Französisch einer Person lässt sich mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit auf die Sprache schliessen, in der eine Einpersonen-Vorlagen ausgearbeitet wird. Diese Aussage ist nicht nur für die untersuchten Projekte gültig, sondern auch für analoge künftige Projekte. Das heisst, dass bei künftigen vergleichbaren Gesetzgebungsprojekten mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden kann, dass die Hauptsprache der für das Projekt zuständigen Person auch die Sprache sein wird, in der der Entwurf geschrieben wird; das gilt natürlich nur dann, wenn die Person nicht mehr als eine Hauptsprache hat. Die Wahrscheinlichkeit für «Hauptsprache Deutsch > Projektsprache Deutsch» liegt dabei etwas höher als die Wahrscheinlichkeit für «Hauptsprache Französisch > Projektsprache Französisch» (fast 100 % vs. 89 %). Hat die für ein Projekt zuständige Person mehrere Hauptsprachen, so arbeitet sie das Projekt mit viel grösserer Wahrscheinlichkeit auf Deutsch (ca. 87 %) als auf Französisch (ca. 13 %) aus. Dieses Ergebnis deckt sich mit den Einsichten aus den beschreibenden Analysen (Ziff. 3.3.1).

Alle weiteren Faktoren, die erhoben wurden – Vertretung der Sprachgemeinschaften in den Departementen, Generalsekretariaten, Ämtern und Sektionen, Sprache der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers, Normstufe, die von den Befragten eingeschätzten Sprachkenntnisse der Vorgesetzten usw. –, haben sich in meiner Untersuchung als statistisch irrelevant herausgestellt, das heisst sie sind keine sinnvollen Prädiktoren für die Sprache, in der eine Einpersonen-Vorlage ausgearbeitet wird. Dass wenige Effekte von potenziellen Einflussvariablen auf die Wahl der Projektsprache gefunden werden konnten, bedeutet nicht zwingend, dass es keine interessanten oder relevanten Zusammenhänge zwischen diesen Variablen und der Projektsprache gibt; es kann durchaus sein, dass es solche Zusammenhänge gibt, sie möglicherweise aber derart subtil sind, dass sie mit dem betriebenen empirischen Aufwand nicht herausgearbeitet werden konnten.

Wie sieht es bei der Frage aus, ob ein Projekt in einer oder aber in mehreren Sprachen ausgearbeitet wird? Es hat sich herausgestellt, dass die Grösse des Projektteams, also die Anzahl Personen, die an einer Vorlage mitarbeiten, ein relevanter Faktor ist. Ebenfalls eine statistisch signifikante Rolle spielt die Grösse des

Projekts – gemessen in Seiten Normtext –, jedoch nur in Interaktion mit der Teamgrösse und nicht als Prädiktor für sich allein. Das heisst, dass sich die Grösse des Projekts je nach Teamgrösse unterschiedlich auswirkt. Die Effekte beider Variablen sowie auch der Effekt der Interaktion sind jedoch relativ klein.

Aufgrund der Ergebnisse muss davon ausgegangen werden, dass gewisse relevante Prädiktoren nicht erhoben wurden, zum Beispiel die sprachliche Zusammensetzung von Projektteams (wie viele der am Projekt Beteiligten sind welcher Hauptsprache?) und die Hauptsprache der Projektleiterin oder des Projektleiters. Ob die Sprache der Projektleiterin oder des Projektleiters Einfluss darauf hat, in welcher Sprache ein Projekt ausgearbeitet wird, wäre eine interessante Frage. Ebenfalls aufschlussreich wäre zu erfahren, ob ab einer gewissen Anzahl Deutschsprachiger in einem Projektteam die Wahrscheinlichkeit steigt, dass das Projekt auf Deutsch ausgearbeitet wird, und ob für die anderen Sprachen ähnliche Schwellenwerte gelten. Um diese Fragen zu beantworten, müssten neue Daten erhoben und ausgewertet werden.

#### **4 Diskussion der Ergebnisse**

Wie sind die beobachteten Anteile der Amtssprachen am Gesetzgebungsprozess zu werten? Kann die Verwendung der verschiedenen Amtssprachen im Gesetzgebungsverfahren als angemessen eingeschätzt werden? Die Antwort fällt unterschiedlich aus, je nachdem, ob symbolische Gründe (Sprachenproporz), sprachrechtliche Gründe (Sprachenfreiheit) oder Gründe der Textqualität angeführt werden.

##### **4.1 Sprachenproporz**

Die Rolle der Amtssprachen im Gesetzgebungsprozess kann dann als angemessen betrachtet werden, wenn sich die Vertretung der Sprachgemeinschaften in der Bundesverwaltung in diesem Bereich des staatlichen Handelns widerspiegelt. Kübler u. a. (2009) berufen sich implizit auf dieses Kriterium, wenn sie mit Verweis auf die Vertretung der Deutschsprachigen in der Bundesverwaltung zum Schluss kommen, das Deutsche sei im Gesetzgebungsprozess «clairement sur-utilisé» (8). Diese Bewertung der Rollen der drei Amtssprachen im Gesetzgebungsprozess ist nur möglich, wenn man von einem einsprachigen Menschenbild ausgeht, von der Überzeugung also, eine Person sei nur einer einzigen Sprachgemeinschaft zugehörig. Eine solche Bewertung geht zudem von der Grundannahme aus, dass Texte in ausschliesslich einer Sprache konzipiert und geschrieben werden, dass den Texten also eine – ebenfalls eindeutig definierbare – Originalsprache zugewiesen werden kann. Beide Annahmen entsprechen nicht der Realität: Es gibt Menschen mit mehr als einer Hauptsprache, und es gibt

Entwürfe von Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen, die in mehr als einer Sprache geschrieben werden, und dies nicht etwa nur in seltenen Ausnahmefällen, wie meine Untersuchung gezeigt hat. Ein Vergleich zwischen den Anteilen der Sprachgemeinschaften am Bundespersonal und den Anteilen der Sprachen am Gesetzgebungsprozess erweist sich in «rechnerischer» Hinsicht somit als schwierig: Welcher «Originalsprache» sollen die mehrsprachig erarbeiteten Vorlagen zugeordnet werden? Und wer ist überhaupt legitimer Vertreter einer Sprachgemeinschaft? Wird eine Person, deren Hauptsprache Französisch ist, die nach langjähriger Tätigkeit in der Bundesverwaltung Deutsch als ihre stärkere Arbeitssprache ansieht und Erlassentwürfe auf Deutsch schreibt, als Vertreterin der französischen Sprachgemeinschaft angesehen? Wenn ja, würden die von ihr auf Deutsch geschriebenen Entwürfe dann trotzdem dem Anteil «Deutsch» am Gesetzgebungsprozess zugeordnet?

Ganz abgesehen von diesen Zuordnungsschwierigkeiten stellt sich die grundsätzlichere Frage, wieso eine Verteilung der Amtssprachen im Gesetzgebungsprozess analog zur Vertretung der Sprachgemeinschaften in der Schweiz bzw. der Bundesverwaltung<sup>5</sup> denn eigentlich als Idealfall gelten soll. Eine Antwort findet sich in den folgenden Worten, die hier stellvertretend für viele ähnliche Aussagen zitiert seien: «L'égalité des textes légaux implique aussi, en principe, une certaine équivalence quant à l'influence que chaque communauté linguistique peut exercer, de par sa culture et sa mentalité, sur le contenu des projets d'actes législatifs.» (Caussignac 2001, 64)

Die implizite Forderung nach Sprachquoten im Gesetzgebungsprozess, die in dieser Aussage zum Ausdruck kommt, ist in mehrfacher Hinsicht heikel. Sprache wird erstens als ein Kriterium angesehen, das eine Gruppenzugehörigkeit begründet und eine wesentliche Dimension ist, entlang derer das Verwaltungspersonal die Bevölkerung wiederspiegeln soll. Nun haben Quoten einen unerfreulichen Nebeneffekt: Sie fördern die Überzeugung, dass das, worum es bei Quoten geht (hier: Sprache), den vertretenen Menschen wesenseigen oder gar angeborren ist und sie zu dem macht, was sie sind (hier: Vertreterinnen und Vertreter einer Sprachgemeinschaft). Eine solch essenzialistische Sicht verstärkt Stereotype (Mansbridge 2005, 623), suggeriert die Existenz einer homogenen Gruppe sowie Unterschiede zu anderen vermeintlichen Gruppen: «Quotas tend to reinforce the existing human cognitive tendencies to see the members of the group as more similar than they are and more different from members of other groups. » (Mansbridge 2005, 632). Diese Sicht geht zudem oft einher mit dem Argument, dass die Mitglieder einer Gruppe nur durch Menschen vertreten werden können, die der gleichen Gruppe angehören: «The argument, men cannot represent women, for example, suggests that women cannot represent men. The

argument that only women can represent women suggests that any woman can represent all women.» (Mansbridge 2005, 623)

Zweitens impliziert eine solche Forderung die Überzeugung, Sprache sei Denken, Kultur und Mentalität. Die Frage der sprachlichen Relativität – die Frage also, ob und in welcher Art Sprache das Denken beeinflusst – ist komplex, und es gibt keine eindeutigen und einfachen Antworten darauf. Die Sprachwissenschaft setzt sich seit den 1980er-Jahren wieder vermehrt damit auseinander (Pavlenko 2011, Werlen 2002). Es gibt Hinweise darauf, dass Einflüsse bestehen könnten, doch scheinen diese Einflüsse weniger grundlegend zu sein, als oft vermutet wird (Werlen 2002: 320).

Vor diesem Hintergrund sind Fragezeichen zu setzen hinter die Forderung nach Sprachquoten und die damit einhergehende Überzeugung, dass beispielsweise Mitglieder der französischen Sprachgemeinschaft bzw. die Mentalität, die den Mitgliedern dieser Gemeinschaft vermeintlicherweise gemeinsam ist, nur oder am besten durch andere Mitglieder dieser Gemeinschaft vertreten werden kann – mal ganz abgesehen von der Frage, wer überhaupt als legitime Vertreterin oder legitimer Vertreter der französischen Sprachgemeinschaft zu gelten hat.

## 4.2 Sprachenfreiheit

Sprache ist, im Gegensatz zu anderen für die Repräsentativität als relevant angesehenen Kriterien wie Geschlecht, zugleich auch Arbeitsinstrument. Das heisst, dass viele, die in der Bundesverwaltung arbeiten, *mit* der Sprache und an der Sprache arbeiten. Die Bewertung der Anteile der Sprachen am Gesetzgebungsprozess kann somit auch mit Blick auf den Grundsatz beantwortet werden, wonach die Bundesangestellten in der Amtssprache ihrer Wahl arbeiten können. Artikel 9 des Sprachengesetzes vom 5. Oktober 2007 (SR 441.1) sagt, dass «die Angestellten der Bundesverwaltung [...] wahlweise in deutscher, französischer oder italienischer Sprache [arbeiten]». Eine Sprache wäre demnach übervertreten, wenn sie für die Ausarbeitung von Gesetzgebungsvorlagen auch von Personen verwendet wird, die das Arbeiten in einer anderen Sprache bevorzugt hätten, dies jedoch aus welchem Grund auch immer nicht tun konnten.

Meine Untersuchung hat gezeigt, dass der Grundsatz der Sprachenfreiheit für die Deutschsprachigen weitgehend Gültigkeit hat, für die Französischsprachigen hingegen wird er nicht systematisch umgesetzt, insbesondere dann, wenn sie nicht allein, sondern in einem Team arbeiten. Was die Italienischsprachigen angeht, sind aufgrund meiner Untersuchung keine statistischen Aussagen möglich, da nur eine Person italienischer Hauptsprache an der Umfrage teilgenommen hat.

Man kann nun argumentieren, dass dieses Ungleichgewicht nicht gerecht ist und etwas verändert werden muss, denn den Französisch- und den Italienischsprachigen steht die gleiche Sprachenfreiheit zu wie den Deutschsprachigen. Eine zentrale Frage dabei ist, was die Sprachenfreiheit alles beinhaltet. Anders ausgedrückt: Was bedeutet «in einer Sprache arbeiten»? Beinhaltet das auch, in der eigenen Sprache zu lesen? Wenn ja, bedeutet das Einfordern der Sprachenfreiheit einer Gruppe gleichzeitig das Beschneiden der Sprachenfreiheit für die jeweils anderen Gruppen: Wenn Französischsprachige vermehrt in ihrer Sprache schreiben, müssen Deutschsprachige vermehrt Texte lesen, die nicht auf Deutsch geschrieben sind, es sei denn, es wird immer alles übersetzt. Angesichts der Tatsache aber, dass das jederzeitige Übersetzen aller Texte in einer mehrsprachigen Institution wie der Bundesverwaltung nicht gewünscht und wohl auch nicht praktikabel ist, gibt es in einer solchen Institution auch keine totale Sprachenfreiheit. In Diskussionen über die Sprachenfreiheit geht es daher unausweichlich immer um die Frage, wem welche Sprachenfreiheit gewährt werden kann und soll, und dies auf Kosten von wem. Wer beispielsweise fordert, dass in gemischt-sprachigen Teams jede und jeder ihren bzw. seinen Entwurf oder Teil eines Entwurfs in der Sprache der Wahl soll schreiben dürfen, muss sich bewusst sein, dass dies gleichzeitig auch eine Beschränkung der Sprachenfreiheit gewisser anderer Mitglieder des Teams bedeutet.

### **4.3 Qualität der Texte**

Schliesslich kann die Häufigkeit, mit der eine Sprache für das Schreiben von Entwürfen verwendet wird, nach dem Kriterium der Textqualität bewertet werden. Wird dieses an oberste Stelle gesetzt, so wäre jene Form der Ausarbeitung zu fördern, die die besten Texte hervorbringt. Um eine solche Bewertung vornehmen zu können, müsste jedoch zuerst geklärt werden, was die Qualität eines Textes ausmacht und beinhaltet und wie sie gemessen wird. Immer wieder erwähnt wird, dass die mehrsprachige Erarbeitung von Texten für deren Qualität von Vorteil sei. Interessant wäre in diesem Zusammenhang die Frage, welche Form der mehrsprachigen Ausarbeitung welche Auswirkungen auf die Qualität der Texte hat. Zu denken ist dabei an folgende mögliche Formen: einsprachiges Ausarbeiten und anschliessendes Übersetzen einerseits und mehr oder weniger paralleles Schreiben in mehr als einer Sprache andererseits. Es handelt sich dabei jedoch nicht um zwei trennscharfe Kategorien, denn die Übergänge sind fließend und hängen davon ab, wann im Verfahren ein Text übersetzt wird und wie gross die Möglichkeit der Übersetzerinnen und Übersetzer ist, den Ausgangstext mitzugestalten. Bratschi und Nussbaumer (Bratschi/Nussbaumer 2015) erwähnen denn auch eine dritte Form der mehrsprachigen Texterarbeitung, die in der Bundes-

verwaltung angewendet wird: Der Text wird einsprachig formuliert und relativ früh im Verfahren übersetzt, während der Revisionsprozess dann in zwei Sprachen erfolgt.

## 5 Ausblick

Die analysierten Gesetzgebungsprojekte sind ein spezifischer Ausschnitt aus der Gesamtheit der Gesetzgebungsprojekte des Bundes, in zeitlicher und in inhaltlicher Hinsicht. Um generellere Einsichten in die Verwendung der Amtssprachen im Gesetzgebungsprozess des Bundes zu gewinnen, müsste der Untersuchungszeitraum und -gegenstand ausgeweitet werden: auf frühere und spätere Jahre sowie auf Erlasse, zu denen keine Vernehmlassung oder Anhörung durchgeführt wurde. Dies würde es ermöglichen, die von mir untersuchten Erkenntnisse in einen grösseren Kontext einzubetten und zu erfahren, ob die in meinen Daten beobachteten Muster und identifizierten Prädiktoren auch bei anderen Vorlagen auszumachen sind oder ob bei den Vorlagen, zu denen keine externe Konsultation durchgeführt wurde, im Gegenteil andere Zusammenhänge und Strukturen festzustellen sind.

Aufschlussreich wäre ebenfalls, nicht Vernehmlassungs- und Anhörungsvorlagen zu untersuchen, sondern *einzelne Erlassentwürfe*, denn das dürfte für die mehrsprachig ausgearbeiteten Entwürfe feinmaschigere Informationen über die Form des mehrsprachigen Arbeitens liefern. Dazu müsste jedoch die Definition der Grösse «einzelner Entwurf» geklärt werden, insbesondere in Bezug auf Mantelerlasse und substanzielle Änderungen anderer Erlasse in Anhängen. In diesem Zusammenhang wären auch Interviews mit Autorinnen und Autoren von Erlassentwürfen aufschlussreich. So könnten insbesondere Einsichten gewonnen werden darüber, wie die Arbeit in gemischtsprachigen Gruppen organisiert wird und welche Vor- und Nachteile die Beteiligten mit solchen Arbeitsformen verbinden. Ideal wäre, diese qualitative Forschungsarbeit mit einer quantitativen Untersuchung zu ergänzen und dabei insbesondere danach zu fragen, inwiefern die sprachliche Zusammensetzung des Projektteams und die Hauptsprache der Projektleiterin oder des Projektleiters prädiktiven Wert für die Projektsprache haben (vgl. Ziff. 3.3.2).

Ein Thema, das ich in meiner Untersuchung nicht angegangen bin, ist schliesslich die Frage, ob Personen aufgrund ihrer Sprachkompetenzen, insbesondere ihrer Hauptsprache, von Gesetzgebungsarbeiten ausgeschlossen werden, zum Beispiel aufgrund einer im Hintergrund wirkenden Überzeugung, dass das Arbeiten in einsprachigen Gruppen einfacher oder schneller ist. Es würde also nicht nach dem von mir untersuchten Zusammenhang zwischen der Projektsprache und der Hauptsprache gefragt, sondern danach, wer überhaupt erst an der Ausarbeitung

von Entwürfen teilhat und ob es dabei zu Diskriminierungen aufgrund von Sprachkompetenzen kommt.

Barbara Grüter, MA, Mehrsprachigkeitsforschung und -didaktik, Universität Freiburg (CH), Gesetzesredaktorin und Übersetzerin, Sektion Deutsch der Sprachdienste der Bundeskanzlei, E-Mail: barbara.grueter@bk.admin.ch

### Anmerkungen

- 1 Die Arbeit «Sprachen im Gesetzgebungsprozess. Eine Bestandesaufnahme der Vernehmlassungs- und Anhörungsvorlagen der Schweizerischen Eidgenossenschaft in den Jahren 2010–2012» kann unter <http://doc.rero.ch> heruntergeladen werden (Suchbegriff «Sprachen im Gesetzgebungsprozess»).
- 2 Die Präsentationen der am Forum für Rechtsetzung Juni 2012 gehaltenen Vorträge sind abrufbar unter [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Staat & Bürger > Forum für Rechtsetzung > Übersicht über die Themen > 28. Juni 2012.
- 3 Die Hauptsprache wurde in der Umfrage definiert als Sprache, die die befragte Person von allen am besten kann und in der sie denkt. Mehrfachantworten waren möglich. Nach der Arbeitssprache der befragten Person wurde wie folgt gefragt: «Sprache, die Sie bei der Arbeit fürs Verfassen schriftlicher Dokumente verwenden». Auch hier waren Mehrfachantworten möglich.
- 4 Die Gleichsetzung der Normstufe eines Erlasses mit dessen politischer Tragweite und Wichtigkeit, wie das Kübler u. a. (2009) tun, halte ich für heikel, da zu wenig differenziert.
- 5 Zur Vertretung der Sprachgemeinschaften in der Bundesverwaltung, vgl. Coray u. a. 2015, insb. S. 41–73.

### Literaturverzeichnis

- Albrecht, Urs, 2001, Die mehrsprachige Redaktion in der Bundesverwaltung, *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation* 2001/3, S. 99–114.
- Baumann, Jérôme / Berther, Arno / Borghi, Marco / Janczak, Pia / Löttscher, Andreas / Ravaglia, Gianpiero / De Rossa Gisimundo, Federica / Scheffler, Jan / Schweizer, Rainer J., 2011, Mehrsprachige Gesetzgebung in der Schweiz: Thesen und Empfehlungen, in: Schweizer, Rainer J. / Borghi, Marco, 2011, S. 389–405.
- Bratschi, Rebekka / Nussbaumer, Markus, 2015, Mehrsprachige Rechtsetzung, in: Felder, Ekkehard / Vogel, Friedemann, 2015, *Handbuch Sprache und Recht*, Berlin (im Erscheinen).

- Caussignac, Gérard, 2001, La rédaction législative bilingue dans le canton de Berne, *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation* 2001/3, S. 59–76.
- Coray, Renata / Kobelt, Emilienne / Zwicky Roman / Kübler, Daniel / Duchêne, Alexandre, 2015, Mehrsprachigkeit verwalten? Spannungsfeld Personalrekrutierung beim Bund, Zürich.
- Kübler, Daniel / Papadopoulos, Ioannis / Mazzoleni, Oscar, 2009: Rapport final. Le Plurlinguisme de la Confédération. Représentation et pratiques linguistiques dans l'administration fédérale. Schweizerischer Nationalfonds, Nationales Forschungsprogramm NFP 56 «Sprachenvielfalt und Sprachkompetenz in der Schweiz». Abrufbar unter: [www.nfp56.ch](http://www.nfp56.ch) > Schwerpunkte > Sprache, Recht und Politik > Wie wird Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung gelebt?
- Mansbridge, Jane, 2005, Quota problems: combatting the dangers of essentialism, *Politics and Gender* 1 (4), S. 622–638.
- Pavlenko, Aneta (Hrsg.), 2011, *Thinking and Speaking in Two Languages*, Bristol.
- Scheffler, Jan, 2011, Genese des Berufsbildungsgesetzes auf Bundesebene und Diskurs zur Mehrsprachigkeit während des Gesetzgebungsverfahrens, in: Schweizer, Rainer J. / Borghi, Marco, 2011, S. 47–66.
- Schweizer, Rainer J. / Borghi, Marco, 2011 (Hrsg.), *Mehrsprachige Gesetzgebung in der Schweiz. Législation plurilingue en Suisse. Legislazione plurilingue in Svizzera. La Legislaziun plurilingua en Svizra*, Zürich/St.Gallen.
- Schweizer, Rainer J. / Baumann, Jérôme / Scheffler, Jan, 2011, Grundlagen und Verfahren der mehrsprachigen Rechtsetzung im Bund, in: Schweizer, Rainer J. / Borghi, Marco, 2011, S. 13–46.
- Werlen, Iwar, 2002, *Sprachliche Relativität. Eine problemorientierte Einführung*, Tübingen.

## **Résumé**

*Le droit fédéral est plurilingue. Qu'en est-il cependant du plurilinguisme dans le processus législatif ? Le présent article reprend différentes conclusions d'un mémoire de master qui tente de répondre à cette question au moyen d'une analyse quantitative de projets législatifs de la Confédération élaborés de 2010 à 2012. Quelle part de ces projets d'acte a été élaborée en une seule langue et quelle part en plusieurs langues ? Qui travaille dans sa langue principale et qui travaille dans une langue seconde ? La taille de l'équipe chargée du projet et l'ampleur du projet lui-même ont-ils une influence sur la langue utilisée ? Enfin, quand l'utilisation des différentes langues officielles dans le processus législatif peut-elle être considérée comme appropriée ? La réponse à cette dernière question dépendra de la priorité qu'on donne à l'usage proportionnel des langues, à la liberté d'utiliser la langue de son choix ou à la qualité du texte. L'auteur examine aussi la question de l'introduction de quotas pour l'utilisation des trois langues officielles dans le processus législatif. Il montre à cet égard qu'elle repose sur des idées contestables : définition d'une personne monolingue, définition du caractère monolingue d'un texte et possibilité de former des groupes homogènes de personnes sur la base de leur langue principale.*