

Luzius Mader
Bern

Luzius Mader, vicedirettore dell'Ufficio federale di Giustizia, sviluppa il delicato problema delle basi giuridiche su cui si fonda il nostro ordinamento linguistico e a cui si riferisce specificamente il nuovo avamprogetto di legge federale sulle lingue. Dapprima annovera i gli ancoraggi costituzionali del quadrilinguismo svizzero quale elemento costitutivo della nostra identità nazionale. Al principio della libertà linguistica e a quello della territorialità, che sono stati terreno di confronto e di scontro nel dibattito degli ultimi anni, dedica un capitolo per evidenziarne sia le basi legali sia gli effetti sulla realtà sociale. Di seguito l'autore entra nel merito dei principali capitoli della nuova legge. Così affronta le questioni

- delle lingue ufficiali a livello federale e cantonale, tra l'altro nell'ottica dei possibili conflitti che possono insorgere per rapporto ai principi di territorialità e di protezione delle minoranze;
- della promozione della comprensione e degli scambi tra le comunità linguistiche, mettendo in evidenza che la Confederazione è tenuta ad assumere un ruolo attivo senza perdere di vista la collaborazione con i cantoni;
- del sostegno ai cantoni plurilingui e delle misure a favore dell'italiano e del romancio.

Der verfassungsrechtliche Rahmen des Sprachenrechts des Bundes

“Pas de rösti dans le papet vaudois” titelte kürzlich die Tageszeitung “24 heures”¹. Anlass dazu war ein in deutscher Sprache abgefasstes Demissionsschreiben von zwei Mitgliedern des Gemeinderats von Lucens, welche sich nach ihrem Wegzug in die Deutschschweiz offenbar nicht mehr gehalten fühlten, sich der Amtssprache des Kantons Waadt zu bedienen, der sie ohnehin nie richtig mächtig waren. Für das Gemeindeparlament stellte sich deshalb die Frage, ob die Demission in dieser Form überhaupt entgegengenommen und ob nicht eine Übersetzung verlangt werden sollte. In diesem Zusammenhang ist auch diskutiert worden, ob es sinnvoll oder notwendig sei, das Französische ausdrücklich als kantonale Amtssprache in der neuen Kantonsverfassung zu nennen.

Das Beispiel zeigt, wie bedeutsam und aktuell sprachenrechtliche Fragen in der Schweiz sind. Dies nicht nur auf der Ebene allgemeiner staatspolitischer Betrachtungen, sondern auch im praktischen Alltag. Die neue Bundesverfassung vom 18. April 1999 trägt der besonderen Bedeutung sprachenrechtlicher Fragen Rechnung. Im Vergleich zu früher - auch im Vergleich zu der erst 1996 von Volk und Ständen angenommenen neuen Fassung von Art. 116 aBV - enthält sie eine wesentlich weiter reichende und differenziertere Regelung des schweizerischen Sprachenrechts. In diesem Beitrag soll lediglich der verfassungsrechtliche Rahmen des Sprachenrechts des Bundes kurz skizziert werden. Es geht also keineswegs darum, einen Überblick über das gesamte Sprachenrecht des Bundes zu geben. Dieses umfasst neben den verfassungsrechtlichen Bestimmun-

gen, auf die hier näher eingegangen wird, auch diverse völkerrechtliche Instrumente², zahlreiche Bestimmungen auf Gesetzesstufe³, Verordnungsrecht⁴ und verwaltungsinterne Richtlinien⁵. Dazu kommt eine relativ reichhaltige Rechtsprechung des Bundesgerichts⁶. Die Bestimmungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe sowie die verwaltungsinternen Richtlinien werden zweifellos eine erhebliche Überarbeitung erfahren, wenn das neue Sprachengesetz, das zur Zeit erarbeitet wird, einmal Rechtskraft erlangen sollte⁷.

1. Die Viersprachigkeit als Wesensmerkmal der Schweiz

Nach Artikel 4 BV sind Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch die Landessprachen der Schweiz. Diese Bestimmung ist nicht neu. Sie entspricht inhaltlich dem 1996 in Kraft getretenen Artikel 116 Absatz 1 aBV, der den aus dem Jahre 1938 stammenden Artikel im Wesentlichen unverändert übernommen hatte⁸. Neu ist hingegen - neben der Satzstruktur - der Standort der Bestimmung: der Landessprachen-Artikel figuriert nicht mehr unter den “verschiedenen Bestimmungen” am Schluss der Bundesverfassung, sondern erscheint in den “allgemeinen Bestimmungen”, im Einleitungstitel. Er erhält damit einen viel prominenteren Platz, der zum Ausdruck bringt, dass die Viersprachigkeit zu den Wesensmerkmalen der Schweiz gehört.

Artikel 4 BV geht von einem generellen, umfassenden Begriff der Landessprache aus: gemeint sind alle Formen der vier erwähnten Sprachen, die schriftlichen und die mündlichen, ein-

schliesslich der verschiedenen Idiome und Dialekte⁹. Die vier Landessprachen gelten dabei grundsätzlich als gleichberechtigt oder gleichwertig. Artikel 116 Absatz 1 aBV hat früher, vor der 1996 in Kraft getretenen Revision, auch als Kompetenzgrundlage für sprachpolitische Massnahmen des Bundes, z.B. für die Unterstützung von Sprachminderheiten oder gefährdeter Sprachgemeinschaften, gedient¹⁰. Es fragt sich deshalb, ob Artikel 4 der neuen Bundesverfassung auch als kompetenzbegründende Bestimmung verstanden werden kann. Ihr systematischer Platz spricht an sich dagegen. Dazu kommt, dass für sprachpolitische Massnahmen des Bundes seit 1996 eigentliche kompetenzbegründende Bestimmungen bestehen (Förderung der Verständigung und des Austausches zwischen den Sprachgemeinschaften, Artikel 70 Absatz 3 BV; Unterstützung der Kantone Graubünden und Tessin, Artikel 70 Absatz 5 BV), die in der neuen Bundesverfassung sogar noch erweitert worden sind (Unterstützung der mehrsprachigen Kantone, Artikel 70 Absatz 4 BV). Wenn überhaupt, kann deshalb Artikel 4 BV höchstens noch subsidiäre Bedeutung für die Begründung einer Zuständigkeit des Bundes zukommen¹¹. Er könnte allenfalls für Massnahmen praktische Bedeutung erlangen, die auf die Integration von Personen ausgerichtet sind, welche keine der vier Landessprachen sprechen. Solche Massnahmen, für die allerdings auch andere Kompetenzgrundlagen in Frage kommen¹², können zur Erhaltung der Viersprachigkeit als Wesensmerkmal der Schweiz beitragen.

In Zusammenhang mit der Viersprachigkeit als identitätsstiftendem Element ist im Übrigen auch noch auf andere Verfassungsbestimmungen hinzuweisen, so etwa auf Artikel 69 Absatz 3 BV, wonach der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht nehmen muss auf die sprachliche Vielfalt des Landes, und auf Arti-

kel 93 Absatz 2 BV, wonach Radio und Fernsehen die Besonderheiten des Landes - und dazu gehört eben insbesondere auch die sprachliche Vielfalt - berücksichtigen müssen. Sprachliche Vielfalt kann dabei allerdings umfassender, offener verstanden werden. Sie erschöpft sich nicht unbedingt in den vier Landessprachen oder zumindest nicht in deren Standardformen. Auch die Vielfalt und der Reichtum der Dialekte kann damit gemeint sein.

2. Die Sprachenfreiheit als Grundrecht und andere grundrechtliche Aspekte

Die neue Bundesverfassung verankert in Artikel 18 die Sprachenfreiheit als Grundrecht. Dies ist eine wesentliche Neuerung im Vergleich zum Sprachenartikel, der erst wenige Jahre zuvor, am 10. März 1996, von Volk und Ständen angenommen worden war und der für zwei zentrale Elemente des schweizerischen Sprachenrechts, nämlich die Sprachenfreiheit und das sog. Territorialitätsprinzip, mit einem unbefriedigenden Patt geendet hatte¹³. Die Sprachenfreiheit ist 1965 vom Bundesgericht als ungeschriebenes Verfassungsrecht anerkannt worden¹⁴. Sie gewährleistet grundsätzlich das Recht jedes Menschen, sich in der Sprache seiner Wahl, insbesondere in der Muttersprache, auszudrücken. Sie schützt mit andern Worten den Gebrauch der Muttersprache bzw. in einem weiteren Sinn sogar jeder Sprache, deren sich jemand bedienen will¹⁵.

Die Sprachenfreiheit kann - wie andere Grundrechte auch - eingeschränkt werden. Selbstverständlich sind dabei die Bedingungen zu beachten, die gemäss Artikel 36 BV generell für die Einschränkung von Grundrechten gelten, d.h. die Einschränkungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, sie müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grund-

rechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein; zudem dürfen sie den Kerngehalt des Grundrechts nicht verletzen, wobei allerdings kaum Klarheit darüber besteht, was allenfalls als Verletzung des Kerngehalts betrachtet werden müsste¹⁶. Eine Verletzung des Kerngehalts könnte m.E. beispielsweise ein absolutes, auch für den privaten Bereich geltendes Verbot der Verwendung einer bestimmten Sprache oder eines bestimmten Idioms oder Dialekts sein.

Auf der andern Seite sind nach Artikel 35 Absatz 2 BV Bund und Kantone, ja sogar alle, die staatliche Aufgaben wahrnehmen, d.h. unter Umständen auch Private, verpflichtet, zur Verwirklichung der Grundrechte und damit auch der Sprachenfreiheit beizutragen.

Einschränkungen der Sprachenfreiheit sind vor allem in Zusammenhang mit Massnahmen staatlicher Behörden thematisiert worden¹⁷. Das öffentliche Interesse, das in der Praxis für die Begründung solcher Einschränkungen geltend gemacht wird, hat in vielen Fällen mit der Anwendung des sog. Territorialitätsprinzips durch kantonale oder kommunale Behörden zu tun¹⁸. Die Schutzwirkung des Grundrechts ist aber nicht auf das Verhältnis zwischen Privaten und dem Staat beschränkt. Die Sprachenfreiheit kann grundsätzlich auch unter Privaten Wirkungen entfalten¹⁹. Ein grundsätzliches Verbot der Verwendung einer bestimmten Sprache in einem Unternehmen - auch für private Konversationen - wäre beispielsweise mit der Sprachenfreiheit kaum vereinbar.

Die grundrechtliche Dimension des schweizerischen Sprachenrechts kommt nicht nur in Artikel 18 BV zum Ausdruck. Zu erwähnen ist insbesondere auch das in Artikel 8 Absatz 2 BV enthaltene Diskriminierungsverbot: niemand darf wegen seiner Sprache diskriminiert werden. Neben verschiedenen andern Merkmalen, an die erfahrungsgemäss problematische Unterscheidungen oder

Ungleichbehandlungen anknüpfen (Herkunft, Rasse, Geschlecht, etc.), wird in dieser Bestimmung neu auch die Sprache genannt. Sie gehört damit zu den explizit verpönten Unterscheidungsmerkmalen. Diesen ist gemeinsam, dass es sich in erster Linie um Merkmale einer bestimmten so-

zialen Gruppe handelt. Ungleichbehandlungen, die an diesen Merkmalen anknüpfen, sind im Ergebnis - und vielfach auch ihrer Intention nach - häufig mit einer Herabwürdigung oder Ausgrenzung von Menschen als Angehörige einer bestimmten Gruppe verbunden. Sie werden deshalb als

besonders stossend empfunden. Ohne besonders qualifizierte sachliche Begründung sind sie unzulässig²⁰. Da viele der in den Amtssprachenregelungen enthaltenen Einschränkungen der Sprachenfreiheit einzelne Personen fast zwangsläufig als Angehörige einer sozialen Gruppe betreffen, wird sich zweifellos bald die Frage stellen, wieweit solche Einschränkungen neben Artikel 18 BV allenfalls auch das Rechtsgleichheitsgebot und insb. das Diskriminierungsverbot verletzen. Diese Frage ist noch nicht geklärt; insbesondere ist noch offen, ob Artikel 8 Absatz 1 und 2 BV in diesem Zusammenhang eine über die Sprachenfreiheit hinausgehende Bedeutung hat²¹.

Ein weiterer grundrechtlicher Aspekt des Sprachenrechts findet sich in Artikel 31 Absatz 2 BV: Jede Person, der die Freiheit entzogen wird, hat Anspruch darauf, in einer ihr verständlichen Sprache über die Gründe des Freiheitsentzugs und über ihre Rechte unterrichtet zu werden. In ähnlicher Weise sieht Artikel 32 Absatz 2 BV vor, dass jede angeklagte Person darauf Anspruch hat, über die gegen sie erhobenen Beschuldigungen unterrichtet zu werden, was die Kommunikation in einer der angeklagten Person verständlichen Sprache voraussetzt. Die Sprachenfreiheit ist in diesem Sinne auch Teil der prozeduralen Garantien, welche die neue Bundesverfassung in Anlehnung an die EMRK insb. für das Strafverfahren und für den Fall des Freiheitsentzugs verankert²². Die staatlichen Behörden werden durch diese Bestimmung nicht zum Unterlassen eines Eingriffs, sondern zu einem bestimmten Tun, zu einer positiven Leistung verpflichtet, die unter gewissen Umständen sogar unentgeltlich erbracht oder zur Verfügung gestellt werden muss²³.

3. Die Amtssprachen des Bundes
Artikel 70 Absatz 1 BV übernimmt



Babylonia 2/2001, Vecchia cartolina di Berna.

praktisch wörtlich die 1996 eingeführte Regelung der Amtssprachen des Bundes²⁴. Nach dieser gelten Deutsch, Französisch und Italienisch als Amtssprachen des Bundes. Das Rätoromanische hingegen gilt nur im Verkehr mit Personen rätoromanischer Sprache als Amtssprache des Bundes. Mit Ausnahme des Rätoromanischen, das damit gewissermassen eine Amtssprache "zweiter Klasse" ist, sind die Amtssprachen des Bundes grundsätzlich gleichwertig.

Die Gleichwertigkeit der Amtssprachen ist im Verfassungstext nicht explizit verankert. Sie bedarf der Konkretisierung, der Umsetzung in der Praxis. Das neue Sprachengesetz wird hierzu einen wesentlichen Beitrag leisten. Zur Zeit wird diese Konkretisierung in einer Vielzahl von Erlassen und verwaltungsinternen Richtlinien vorgenommen. Der Grundsatz der Gleichwertigkeit findet Ausdruck insbesondere in den Regeln betreffend die amtlichen Publikationen, den Verkehr der Amtsstellen des Bundes mit der Bevölkerung, die Amtssprachen in der Bundesverwaltung und die Gerichtssprache.

Besonders hervorgehoben sei hier, dass die ganze Bundesgesetzgebung in Deutsch, Französisch und Italienisch publiziert wird und dass die drei Fassungen "in gleicher Weise massgebend" sind²⁵. Erlasse von besonderer Tragweite werden zwar auch in rätoromanischer Sprache publiziert, doch entfaltet diese Fassung nicht die gleichen Rechtswirkungen, da grundsätzlich nur die Veröffentlichung in der Amtlichen Sammlung die Normadressaten verpflichtet²⁶. Es war zum Beispiel selbstverständlich, die neue Bundesverfassung auch in rätoromanischer Sprache zu publizieren.

Der Grundsatz der Gleichwertigkeit wirkt sich jedoch nicht nur auf die Publikation von Erlassen oder andern Texten des Bundes aus. Er hat auch Auswirkungen für den Verkehr der Bevölkerung mit der Bundesverwaltung sowie für die Arbeit innerhalb

der Bundesverwaltung²⁷. So haben etwa alle Bürgerinnen und Bürger das Recht, sich in einer der drei Amtssprachen an die Bundesverwaltung zu wenden, die ihnen grundsätzlich in der von ihnen gewählten Sprache antworten muss; Personen rätoromanischer Sprache können sich auch in Rätoromanisch an die Bundesverwaltung wenden und erhalten nach Möglichkeit ebenfalls eine Antwort in ihrer Sprache. Und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesverwaltung können sich grundsätzlich wahlweise einer der drei Amtssprachen bedienen. Sie können mit andern Worten in der Regel in ihrer eigenen Muttersprache arbeiten.

Auf die Konsequenzen der Gleichwertigkeit der Amtssprachen für die Sprache, die vor den Gerichtsinstanzen des Bundes verwendet wird, soll hier nicht näher eingegangen werden. Grundsätzlich gilt, dass die Sprache während der ganzen Dauer eines Verfahrens nach Möglichkeit die gleiche bleiben sollte. Erwähnt sei in diesem Zusammenhang, dass die Bundesverfassung für die Wahl der Richterinnen und Richter des Bundesgerichts in Artikel 188 Absatz 4 BV ausdrücklich die Rücksichtnahme auf die Vertretung der Amtssprachen verlangt und damit auch eine wichtige praktische Voraussetzung für die Gleichwertigkeit der Amtssprachen bei den Gerichtsinstanzen des Bundes schafft. Es gibt denn auch einzelne Entscheide des Bundesgerichts, die in Rätoromanisch redigiert worden sind²⁸.

4. Die Amtssprachen der Kantone

Neu enthält die Bundesverfassung auch eine Bestimmung zur Regelung der Amtssprachen in den Kantonen. Artikel 70 Absatz 2 BV lautet:

"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."

Die Aufnahme dieser Bestimmung in die Bundesverfassung hängt unmittelbar mit der Verankerung der Sprachenfreiheit in Artikel 18 BV zusammen. Es besteht gewissermassen ein politisches Junktim zwischen diesen Elementen, das 1996 zu einem negativen Patt und im Rahmen der Verfassungsreform zu einer expliziten Regelung beider Elemente geführt hat. In diesem Sinne macht Artikel 70 Absatz 2 BV auch die besondere Intensität des Spannungsverhältnisses zwischen der Sprachenfreiheit einerseits und den Amtssprachenregelungen der Kantone anderseits deutlich.

Der erste Satz von Artikel 70 Absatz 2 BV hat dabei rein deklamatorischen Charakter: die Kompetenz der Kantone zur Regelung ihrer Amtssprachen ergibt sich nicht aus dieser Bestimmung, sie wird hier lediglich in Erinnerung gerufen²⁹. Die Amtssprachenregelungen und die Praxis - vor allem auch in den mehrsprachigen Kantonen weisen - denn auch deutliche Unterschiede auf³⁰. Der zweite Satz hingegen hat durchaus normative Bedeutung. In ihm werden einerseits die Anliegen umschrieben, die gemeinhin mit dem sog. Territorialitätsprinzip angesprochen werden: die Kantone können und sollen auf die herkömmlichen Sprachgrenzen achten. Und anderseits werden die Kantone auch verpflichtet, auf angestammte sprachliche Minderheiten Rücksicht zu nehmen. Ihr sprachpolitischer und -rechtlicher Handlungsspielraum wird damit eingeschränkt³¹.

Die Beachtung der herkömmlichen territorialen Verteilung der verschiedenen Sprachen schafft gewisse Schranken für Veränderungen. Sprachgrenzen können zwar nicht als absolut unverrückbar gelten, sollen aber eine relativ grosse Beständigkeit haben. Allfällige Verschiebungen der Mehrheitsverhältnisse zwischen Sprachgemein-

schaften sollen nicht zu raschen Verschiebungen der Sprachgrenzen führen können. Auf der andern Seite soll aber auch auf sprachliche Minderheiten, und zwar - wie Artikel 70 Absatz 2 BV präzisiert - auf angestammte sprachliche Minderheiten³² Rücksicht genommen werden. Dies ergibt sich auch aus der Sprachenfreiheit und aus dem Diskriminierungsverbot, welche sprachlichen Minderheiten in einem bestimmten Gebiet den Gebrauch der eigenen Sprache auch im Verkehr mit den Behörden und im Unterricht grundsätzlich, d.h. unter dem Vorbehalt sachlich begründeter und verhältnismässiger Einschränkungen, gewährleisten.

Das sog. Territorialitätsprinzip, welches die Sprachenfreiheit relativiert, wird somit seinerseits durch den verfassungsrechtlich gebotenen Minderheitenschutz relativiert. Wichtig ist aber in diesem Zusammenhang, dass sowohl das sog. Territorialitätsprinzip als auch der Minderheitenschutz nicht Ziele, sondern Mittel der Sprachenpolitik sind: Wie Artikel 70 Absatz 2 BV ausdrücklich festhält, sollen beide Elemente dazu dienen, "das Einvernehmen zwischen den Sprachgemeinschaften zu wahren". Ziel muss

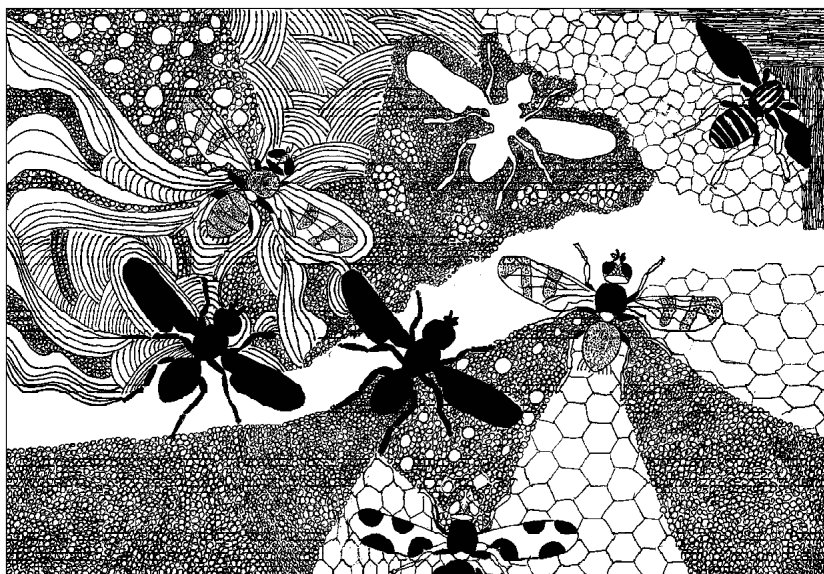
somit die Erhaltung des Sprachenfriedens sein. Das öffentliche Interesse am guten Einvernehmen zwischen den Sprachgemeinschaften steht im Vordergrund. Damit wird auch deutlich, dass das sog. Territorialitätsprinzip wohl nur dort Einschränkungen der Sprachenfreiheit zu begründen vermag, wo eine übermässige Gewichtung der Sprachenfreiheit oder des Schutzes sprachlicher Minderheiten das Einvernehmen zwischen den Sprachgemeinschaften stören könnte. Bei der Schaffung einer französischsprachigen Schule in Zürich oder St. Gallen dürfte dies kaum der Fall sein³³. Anders könnte jedoch die Beurteilung bei Regelungen ausfallen, welche Situationen an den Grenzen zwischen verschiedenen Sprachgemeinschaften betreffen.

5. Verständigung und Austausch

Begriffe wie das sog. Territorialitätsprinzip und Sprachgrenze evozieren potentielle oder tatsächliche Konflikte zwischen den Sprachgemeinschaften. Diese Begriffe werden im Verfassungstext selbst nicht verwendet. Die Bundesverfassung hebt im Gegenteil

in Artikel 70 Absatz 3 BV ausdrücklich die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften hervor. Diese Bestimmung, die den Wortlaut des 1996 eingefügten Artikels 116 Absatz 2 aBV praktisch unverändert übernimmt, verpflichtet den Bund und die Kantone, die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften zu fördern. Artikel 70 Absatz 3 BV enthält - wie übrigens auch die Absätze 4 und 5 - keine bloss potestative, sondern eine verpflichtende Formulierung. Der Bund erhält damit eine Zuständigkeit, die er wahrnehmen muss³⁴. Mit den Sprachgemeinschaften sind dabei zweifellos die Sprecherinnen und Sprecher der vier in Artikel 4 BV genannten Landessprachen gemeint, auch wenn der Wortlaut an sich eine andere, offenere, d.h. auch andere Sprachgemeinschaften einschliessende Auslegung zulassen würde³⁵.

Artikel 70 Absatz 3 BV verankert eine parallele Kompetenz des Bundes und der Kantone. Bei der Ausübung dieser Kompetenz hat der Bund u.a. auch den Grundsatz der Subsidiarität zu beachten. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Bund sich zwingend darauf beschränken muss, Massnahmen der Kantone zu unterstützen. Wenn dem so wäre, wäre unverständlich, weshalb in den beiden folgenden Absätzen von Artikel 70 BV ausdrücklich von einer Unterstützung der Kantone bzw. von Massnahmen der Kantone die Rede ist. Der Bund kann also sehr wohl auch eigene Massnahmen ergreifen. Allerdings dürfte es in den meisten Fällen sinnvoll, ja sogar geboten sein, die Zusammenarbeit mit den Kantonen zu suchen. Denn der Pflicht zur Zusammenarbeit, die nach Artikel 44 Absatz 1 BV ganz generell gilt³⁶, dürfte bei der Ausübung paralleler Kompetenzen ganz besondere Bedeutung zukommen. Diese Pflicht zur Zusammenarbeit obliegt allerdings nicht nur dem Bund, sondern auch den Kantonen. Artikel 70 Absatz 3



Babylonia 1/2000, Api.

BV statuiert eine beidseitige - und damit in einem gewissen Sinne gemeinsame - Verantwortung von Bund und Kantonen, die in enger Zusammenarbeit wahrgenommen werden sollte.

Artikel 70 Absatz 3 BV ist eine für den Bund kompetenzbegründende Bestimmung. Dies bedeutet, dass der Bund bei der Förderung der Verständigung und des Austausches nicht nur in denjenigen Bereichen tätig werden kann, in denen er über spezifische, sektorielle Kompetenzen verfügt, wie etwa in der Berufsbildung (Artikel 63 Absatz 1 BV), bei den Hochschulen des Bundes (Artikel 63 Absatz 2 BV) und im Radio- und Fernsbereich (Artikel 93 BV)³⁷. Gestützt auf Artikel 70 Absatz 3 BV kann der Bund auch Massnahmen ergreifen, welche Zuständigkeitsbereiche der Kantone, wie z.B. das Schulwesen, betreffen bzw. in Zuständigkeitsbereichen der Kantone Wirkungen entfalten und praktisch zum Tragen kommen. Die Umsetzung dieser Kompetenz muss jedoch in einer Weise geschehen, die dem Gesamtsystem der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen Rechnung trägt.

Die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsregelung ist als Ganzes zu verstehen und muss harmonisch ausgelegt und konkretisiert werden. Der Bund kann deshalb in Ausübung seiner parallelen Kompetenzen im Bereich der Verständigung und des Austausches zwischen den Sprachgemeinschaften nicht Massnahmen treffen, welche die Zuständigkeiten der Kantone und damit die verfassungsrechtliche Kompetenzregelung aushöhlen würden. Aber auf der andern Seite darf er durch die Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip (Artikel 42 Absatz 2 und Artikel 46 Absatz 2 BV) und auf die Pflicht zur Zusammenarbeit (Artikel 44 Absatz 1 BV) nicht in einer Weise eingeschränkt werden, die es ihm verunmöglichen würde, seine verfassungsrechtliche Zuständigkeit und seinen verfassungsrechtli-

chen Auftrag gemäss Artikel 70 Absatz 3 BV wahrzunehmen.

Der Förderung der Verständigung und des Austausches zwischen den Sprachgemeinschaften kommt grosse Bedeutung für die Erhaltung und Stärkung der nationalen Kohäsion in der Schweiz zu. Aber letztlich dürfte diese Kohäsion nicht durch - im Wesentlichen finanzielle - Fördermassnahmen, sondern vor allem durch eine den vier Sprachgemeinschaften gerecht werdende Amtssprachenregelung des Bundes, durch sprachliche Minderheiten berücksichtigende Amtssprachenregelungen der mehrsprachigen Kantone und generell durch ein auf Integration und Konsens angelegtes Funktionieren der staatlichen Institutionen gesichert werden. In diesem Zusammenhang sei auch an den neuen Artikel 175 Absatz 4 BV erinnert, wonach bei der Wahl des Bundesrates darauf Rücksicht zu nehmen ist, dass die Landesgegenden und Sprachregionen angemessen vertreten sind.

6. Die Unterstützung der mehrsprachigen Kantone

Nach Artikel 70 Absatz 4 BV unterstützt der Bund die mehrsprachigen Kantone bei der Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben. Diese Bestimmung ist im Rahmen der Verfassungsreform neu in die Bundesverfassung aufgenommen worden. Sie bezweckt nicht direkt den Schutz oder die Förderung bedrohter sprachlicher Minderheiten, sondern verlangt die Beteiligung des Bundes an besonderen Aufwendungen, die einem Kanton aus der Mehrsprachigkeit erwachsen. Dazu gehören insbesondere Zusatzaufwendungen im Bereich der staatlichen Institutionen (Verkehr mit der Bevölkerung, Öffentlichkeitsarbeit und praktisches Funktionieren der Verwaltung, des Parlaments und der Gerichte, etc.) sowie im Schulwesen. Die Unterstützung der mehrsprachigen

gen Kantone, konkret der Kantone Graubünden, Bern, Freiburg und Wallis, entspringt der Überzeugung, dass diese Kantone einen besonderen Beitrag leisten zur Erhaltung der sprachlichen Vielfalt und damit eines der Wesensmerkmale der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Obwohl dies zumindest nach dem Wortlaut der Verfassungsbestimmung nicht zwingend ist - die Unterstützung kann an sich auch anders als in der Form finanzieller Beiträge gelastet werden, zudem ist in Artikel 70 Absatz 4 BV anders als in Absatz 5 von der Unterstützung der Kantone, nicht von Massnahmen der Kantone die Rede -, dürfte sich die Unterstützung des Bundes in der Praxis auf eine im Wesentlichen finanzielle Beteiligung an den Kosten bestimmter Massnahmen der Kantone beschränken.

7. Massnahmen zu Gunsten des Italienischen und des Rätomanischen

Eine besondere Unterstützung des Bundes sieht die Bundesverfassung weiterhin für Massnahmen des Kantons Graubünden zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprachen sowie des Kantons Tessin zur Erhaltung und Förderung des Italienischen vor. Diese Unterstützung besteht nicht erst seit der Einführung einer expliziten Verfassungsgrundlage im Jahre 1996. Bereits zuvor gab es Unterstützungsmassnahmen des Bundes, die auf Artikel 116 Absatz 1 aBV, d.h. auf die Aufzählung der National- bzw. der Landessprachen abgestützt waren. Die grundsätzliche Gleichwertigkeit der Landessprachen und der verschiedenen Sprachgemeinschaften veranlasste den Bund, zur Erhaltung und Förderung der in ihrer Existenz überhaupt oder zumindest in ihrer Existenz als Landessprache gefährdeten Sprachen beizutragen.

Nach dem Wortlaut der Verfassungs-

bestimmung beschränkt sich der Bund dabei auf die finanzielle Beteiligung an Massnahmen der beiden Kantone. Das einschlägige Bundesgesetz³⁸ ist diesbezüglich vielleicht etwas offener, weil der Bund nach dem Wortlaut von Artikel 2 Absatz 2 dieses Gesetzes auch die rätoromanische Presse unterstützen kann³⁹. Allerdings wird die Finanzhilfe des Bundes, die immerhin bis zu 75% der Gesamtkosten betragen kann, von einer angemessenen Eigenleistung der Kantone abhängig gemacht, so dass eine Unterstützung des Bundes für Massnahmen, die vom interessierten Kanton oder von den interessierten Kantonen nicht mitgetragen werden, ausgeschlossen ist.

8. Verfassungsrechtlicher Rahmen und Auftrag

Die neue Bundesverfassung vom 18. April 1999 hat eine verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen, die der Vielfalt und Komplexität der sprachlichen Gegebenheiten in der Schweiz und der Bedeutung der Viersprachigkeit für das schweizerische Selbstverständnis Rechnung trägt. Es gilt nun, diese Grundlage zu nutzen und innerhalb des abgesteckten Rahmens eine Sprachenpolitik zu entwickeln, welche die Vorstellungen des Verfassungsgebers umsetzt. Dies setzt voraus, dass geeignete Mittel und Instrumente auf Gesetzesstufe bereitgestellt und dann auch tatsächlich angewendet werden. Es wäre deshalb verfehlt, die Tragweite der in Artikel 70 BV enthaltenen Handlungsaufträge an den Bund aus finanziellen Gründen oder gestützt auf ein falsches Verständnis des Subsidiaritätsgrundsatzes auf Gesetzesstufe gleich wieder erheblich zu beschneiden. Dies widerspräche den Intentionen des Verfassungsgebers und würde die Impulse, die von der Bundesverfassung - vom Sprachenartikel aus dem Jahre 1996 und von der Neu-

regelung im Rahmen der Verfassungsreform - eigentlich ausgehen sollten.

Anmerkungen

¹ "24 heures" vom 26. September 2001, S. 21.

² Siehe etwa Art. 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte sowie die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (BB1 1997 I 1181 ff), in Kraft seit dem 1. April 1998.

³ Neben dem Bundesgesetz über Finanzhilfen für die Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache und Kultur (SR 441.3) sind vor allem Bestimmungen im Publikationsgesetz (insb. Art. 8; SR 170.512) und in Verfahrenserlassen (etwa Art. 30 Abs. 1 Bundesrechtspflegegesetz; SR 173.110) zu nennen.

⁴ Siehe etwa Art. 9 der Verordnung über ausserparlamentarische Kommissionen sowie Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes (SR 172.31). Gemäss dieser Bestimmung müssen Kommissionen in sprachlicher Hinsicht ausgewogen zusammengesetzt sein.

⁵ Zum Beispiel die auf den 1. April 1997 in Kraft gesetzten neuen Weisungen des Bundesrates zur Förderung der Mehrsprachigkeit in der allgemeinen Bundesverwaltung (BB1 1997 II 529 ff); siehe auch Art. 49 Abs. 1 der Signalisationsverordnung (SR 741.21) betreffend Ortsnamen auf Ortschaftstafeln, Wegweisern, etc.

⁶ Der zur Zeit jüngste auf dem Internet zugängliche Entscheid des Bundesgerichts datiert vom 2. November 2001 und betrifft die heikle Frage des Verhältnisses von Sprachenfreiheit und Territorialitätsprinzip im Bereich des Grundschulunterrichts. Er relativiert das Gewicht des Territorialitätsprinzips. Viele neuere Entscheide betreffen Fragen der Sprachverwendung in einem Verfahren. Für eine noch relativ neue Analyse der Entwicklungstendenzen in der Rechtsprechung des Bundesgerichts siehe G. Biaggini, Sprachenfreiheit und Territorialitätsprinzip, in recht 1997, S. 112 ff.

⁷ Siehe den Vorentwurf eines Bundesgesetzes über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz), den das EDI im Oktober 2001 in die Vernehmlassung geschickt hat.

⁸ Anlässlich der 1996 erfolgten Revision des Sprachenartikels wurde in Absatz 1 lediglich der Begriff "Nationalsprache" durch den Begriff "Landessprache" ersetzt.

⁹ Siehe M. Borghi, Langues nationales et langues officielles, in D. Thürer, J.-F. Aubert, J.P. Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 594.

¹⁰ Siehe G. Malinverni in Kommentar BV, Art. 116, Rz. 3.

¹¹ Im Vorentwurf des Sprachengesetzes wird im Ingress neben Art. 70 auch der Art. 4 BV als Kompetenzgrundlage erwähnt.

¹² Zu nennen sind in diesem Zusammenhang

etwa Art. 70 Abs. 3 sowie Art. 121 BV.

¹³ Siehe L. Mader, Das Sprachenrecht in der neuen Bundesverfassung - ein gelungenes Beispiel der Nachführung des Verfassungsrechts, in LeGes 1998/1, S. 121ff; für eine umfassendere Würdigung der Revision von 1996 siehe M. Wyss, Das Sprachenrecht der Schweiz nach der Revision von Art. 116 BV, in ZSR 1997 I, S. 141 ff; zum Spannungsverhältnis zwischen der Sprachenfreiheit und dem Territorialitätsprinzip in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung siehe G. Biaggini (Fussnote 6), S. 112 ff; siehe auch den Entscheid vom 2. November 2001 (Urteil 2P.112/2001).

¹⁴ BGE 91 I 480 ff (Association de l'Ecole française).

¹⁵ So das Bundesgericht in BGE 122 I 238 (Althaus). Vielleicht ist in diesem Zusammenhang der Hinweis nicht uninteressant, dass im Rahmen der Vorarbeiten für eine neue Kantonsverfassung des Kantons Zürich darüber diskutiert wird, ob die neue Verfassung nicht präzisieren sollte, dass die Sprachenfreiheit auch die Gebärdensprache umfasst; siehe dazu auch J.P. Müller, Grundrechte in der Schweiz, Bern 1999, S. 141, der die Gebärdensprache zu den grundrechtlich geschützten Sprachen zählt; siehe allgemein zur Sprachenfreiheit auch M. Borghi, La liberté de la langue et ses limites, in D. Thürer, J.-F. Aubert, J.P. Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 607 ff.

¹⁶ Für J.P. Müller (Fussnote 15), S. 142, gehört der private Gebrauch irgendeiner Sprache zum Kerngehalt der Sprachenfreiheit. Allgemein zum Verhältnis zwischen Schutz des Kerngehalts und Drittwirkung von Grundrechten siehe M. Schefer, Die Kerngehalte von Grundrechten, Bern 2001, S. 317 ff.

¹⁷ Zu den sehr unterschiedlichen Inhalten der Sprachenfreiheit im Bereich der Beziehungen zwischen Privaten und im Bereich der Beziehungen Privater mit staatlichen Behörden siehe etwa Ch.-A. Morand, Liberté de la langue et principe de territorialité - variations sur un thème encore méconnu, in ZSR 1993 I, S. 22 ff.

¹⁸ Siehe nachstehend Ziffer 4.

¹⁹ Zur Drittwirkung der Sprachenfreiheit siehe auch M. Rossinelli, La question linguistique en Suisse: Bilan critique et nouvelles perspectives juridiques, in ZSR 1989 I, S. 178; siehe auch die Unterscheidung zwischen rein privaten Beziehungen und Beziehungen zwischen Privaten in der Öffentlichkeit bei Ch.-A. Morand (Fussnote 17), S. 21.

²⁰ Zum Diskriminierungsbegriff siehe B. Weber-Dürler, Rechtsgleichheit, in D. Thürer, J.-F. Aubert, J.P. Müller, Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 668 ff; siehe auch J.P. Müller (Fussnote 15), S. 410 ff.

²¹ So J.P. Müller (Fussnote 15), S. 423 f.; in seinem Entscheid vom 11. Oktober 2001 in Sachen A.C. führt das Bundesgericht aus, es sei nicht ersichtlich und werde von der Beschwerdeführerin auch nicht dargetan, inwiefern sie aus dem Rechtsgleichheitsgebot von Art. 8 Abs. 1 BV zusätzlich Ansprüche ableiten könnte, die nicht vom spezielleren Grundrecht der Sprachenfreiheit gewährleistet werden.

²² Siehe namentlich Art. 5 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 3 Bst. a EMRK.

²³ Siehe dazu M. Wyss, "Miranda Warnings" im schweizerischen Verfassungsrecht - Inhalt und Tragweite von Art. 31 Abs. 2 BV, in recht 2001, S. 141 ff.

²⁴ Der dritte Satz des 1996 eingeführten Art. 116 Abs. 4 ("Das Gesetz regelt die Einzelheiten.") wurde allerdings weggelassen, weil er rechtlich gesehen nicht notwendig erschien.

²⁵ So ausdrücklich Art. 9 Abs. 1 des Publikationsgesetzes (SR 170.512). Zur Gleichwertigkeit der Amtssprachen des Bundes siehe etwa B. Schnyder, Zur Dreisprachigkeit der schweizerischen Gesetzgebung im Allgemeinen, in LeGes 2001/3, S. 33ff.; B. Schnyder, Die Dreisprachigkeit des ZGB: Last oder Hilfe?, in P.-H. Bolle (Hrsg.), *Mélanges en l'honneur de Henri-Robert Schüpbach*, Basel 2000, S. 37 ff. Der Grundsatz der Gleichwertigkeit der Amtssprachen spielt eine nicht zu unterschätzende Rolle für die Auslegung der Gesetze und Verordnungen des Bundes; siehe dazu M. Schubarth, Die Bedeutung der Mehrsprachigkeit der schweizerischen Gesetze aus der Sicht der höchstgerichtlichen Rechtsprechung, in LeGes 2001/3, S. 49 ff.; zur Bedeutung der italienischen Fassung siehe in diesem Zusammenhang insb. auch I. Burr, Auslegung mehrsprachiger juristischer Texte: die Rolle des Italienischen in Urteilen des Schweizerischen Bundesgerichts, in D. Veronesi (Hrsg.), *Linguistica giuridica italiana e tedesca - Rechtslinguistik des Deutschen und Italienischen*, Padova 2000, S. 179 ff.

²⁶ Art. 10 Publikationsgesetz, SR 170.512.

²⁷ Siehe dazu insb. G. Malinverni (Fussnote 10), Rz. 8 ff.

²⁸ Für ein Beispiel siehe etwa BGE 122 I 93 ff.

²⁹ Es ist deshalb nicht zutreffend, wenn gesagt wird, Art. 70 Abs. 2 BV weise den Kantonen Kompetenzen zu; so jedoch R. Kägi-Diener, Die Kompetenzen von Bund und Kantonen im Sprachenrecht, in ZBl 2001, S. 510.

³⁰ Siehe in diesem Zusammenhang namentlich auch die Beiträge von G. Caussignac, D. Loertscher, W. Frizzoni und J.-P. Zufferey an der Wissenschaftlichen Tagung 2001 der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung, welche die Praxis der mehrsprachigen Kantone im Bereich der Gesetzesredaktion darstellen (in LeGes 2001/3 publiziert).

³¹ Siehe M. Borghi (Fussnote 9), S. 602f.

³² Siehe in diesem Zusammenhang auch die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen und das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten.

³³ In diesem Sinne etwa auch Ch.-A. Morand (Fussnote 17), S. 14.

³⁴ Das Subsidiaritätsprinzip, das in Art. 42 Abs. 2 BV verankert ist, entbindet den Bund nicht von dieser Verpflichtung; anderer Meinung scheint R. Kägi-Diener (Fussnote 29), S. 511, zu sein.

³⁵ In ähnlicher Weise spricht Art. 175 Abs. 4 BV von den Sprachregionen, die bei der Wahl des Bundesrates angemessen vertreten sein

sollten. Damit sind ebenfalls die Regionen der vier Landessprachen gemeint.

³⁶ Art. 44 Abs. 1 BV lautet: "Bund und Kantone unterstützen einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben und arbeiten zusammen".

³⁷ Die von R. Kägi-Diener diesbezüglich vertretene Auffassung ist m.E. zu restriktiv; siehe R. Kägi-Diener (Fussnote 29), S. 516.

³⁸ Siehe Bundesgesetz über Finanzhilfen für die Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache und Kultur, SR 441.3

³⁹ R. Kägi-Diener (Fussnote 29), S. 512, Fussnote 22, fragt zu Recht, ob diese direkte Unterstützung überhaupt von Artikel 70 Absatz 5 BV abgedeckt wird.

Luzius Mader

ist Vizedirektor im Bundesamt für Justiz, Bern, und Professor am Institut des Hautes études en administration publique (IDHEAP), Lausanne.