

Das Sprachenrecht in der neuen Bundesverfassung - ein gelungenes Beispiel der Nachführung des Verfassungsrechts

LUZIUS MADER

Bei der Nachführung des geltenden Verfassungsrechts hat der Bundesrat sich unter anderem von der Maxime leiten lassen, dass neue Verfassungsbestimmungen möglichst unverändert übernommen werden sollten¹. Aus diesem Grund sind zum Beispiel der Alpentransitartikel (Art. 36sexies BV; Art. 68 VE 96) und der Landwirtschaftsartikel (Art. 31octies BV; Art. 95 VE 96) praktisch wörtlich übernommen worden. Beim ebenfalls sehr jungen Sprachenartikel (Art. 116 BV) hingegen hat der Bundesrat diesen Grundsatz durchbrochen. Obwohl diese Bestimmung in ihrer heute geltenden Fassung erst am 6. Oktober 1995 von der Bundesversammlung verabschiedet und am 10. März 1996 von Volk und Ständen angenommen worden ist, hat der Bundesrat in seinem Entwurf einer nachgeführten Bundesverfassung eine in redaktioneller, systematischer und inhaltlicher Hinsicht wesentlich verschiedene verfassungsrechtliche Regelung des Sprachenrechts vorgeschlagen.

Im folgenden soll kurz aufgezeigt werden, weshalb in diesem Fall von der generellen Maxime abgewichen und in welchen Schritten die nun im Parlament diskutierte Neuregelung entwickelt worden ist.

1. Artikel 116 BV: das Ergebnis einer Patt-Situation

Der 1996 angenommene Art. 116 BV lautet wie folgt:

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

¹ Siehe Botschaft des Bundesrates vom 20. November 1996, BBl 1997 I 118. Der bundesrätliche Entwurf einer nachgeführten Bundesverfassung wird im folgenden mit VE 96 abgekürzt.

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

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

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

Mit diesem Artikel haben Volk und Stände einer langen Debatte über die Regelung des Sprachenrechts in der Bundesverfassung ein vorläufiges Ende gesetzt. Der Verfassungsgeber hat sich dabei im wesentlichen darauf beschränkt, die bereits geltenden Bestimmungen über die Landessprachen der Schweiz und die Amtssprachen des Bundes mit zwei Elementen zu ergänzen: einerseits eine Bestimmung, wonach Bund und Kantone die Verständigung und den Austausch unter den Sprachgemeinschaften fördern sollen (Abs. 2), und andererseits eine Bestimmung, wonach der Bund Massnahmen zur Unterstützung der Kantone Graubünden und Tessin unterstützen soll (Abs. 3). Zusätzlich wurde dem Rätoromanischen partiell der Charakter einer Amtssprache des Bundes zuerkannt (Abs. 4, 2. Satz).

Der Annahme des neuen Sprachenartikels war ein langes Ringen vorausgegangen, wobei sowohl die Verwaltung als auch die parlamentarischen Kommissionen in reichem Mass Experten und Vertreter der sprachlichen Minderheiten beigezogen haben². Hauptgegenstand der Kontroversen war dabei vor allem die Frage der verfassungsrechtlichen Verankerung der Sprachenfreiheit und des Territorialitätsprinzips bzw. die Frage, wie das Spannungsverhältnis zwischen diesen beiden Elementen verfassungsrechtlich adäquat zum Ausdruck gebracht werden kann. Der Bundesrat hatte in seinem Entwurf eine ausdrückliche Gewährleistung der Spra-

² Für Hinweise zu den Vorarbeiten siehe namentlich die Botschaft des Bundesrates vom 4. März 1991, BBl 1991 II 309ff, sowie die Eintretensdebatten in den beiden Räten: Amtl. Bull. 1992 S 1044ff und 1993 N 1541ff.

chenfreiheit vorgeschlagen³. Sein Vorschlag hat sich jedoch nicht als konsensfähig erwiesen, weil er - namentlich aus der Sicht der Vertreter sprachlicher Minderheiten - die Anliegen, die hinter dem Territorialitätsprinzip stehen, vernachlässigte. Die schliesslich vom Parlament verabschiedete Lösung ist Ausdruck einer Patt-Situation oder einer Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, nämlich der Förderung der Verständigung unter den Sprachgemeinschaften und der Unterstützung der bedrohten Landessprachen⁴. Die beiden bislang als Grundpfeiler⁵ - und gleichzeitig aber auch als heisse Eisen - des schweizerischen Sprachenrechts betrachteten Elemente blieben dabei ausgeklammert.

2. Ein neuer Ansatz im Rahmen der Verfassungsreform

Es ist nicht erstaunlich, dass diese Lösung nicht zu befriedigen vermochte. Im Rahmen der Verfassungsreform wurde deshalb von Anfang an nach neuen Wegen gesucht. Dabei waren zwei Umstände von besonderer Bedeutung: Im Rahmen der Nachführung galt es einerseits, das Verfassungsrecht systematisch zu ordnen; bei dieser Neuordnung der Verfassungsmaterie sollten namentlich grundrechtliche Aspekte, Zuständigkeitsfragen und Fragen der Organisation der Bundesbehörden klar getrennt werden. Andererseits wurde ein möglichst vollständiger Katalog der Grundrechte angestrebt. Da die Sprachenfreiheit unbestreitbar grundrechtlichen Charakter hat⁶, war sie konsequenterweise in den Grundrechtsteil der neuen Bundesverfassung aufzunehmen. Daraus ergab sich aber - wie sich spätestens im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens

³ Siehe BBl 1991 II 346; Abs. 1 des bundesrätlichen Entwurfs für Art. 116 hatte folgenden Wortlaut: „Die Sprachenfreiheit ist gewährleistet“.

⁴ Siehe insb. M. Ph. WYSS, Das Sprachenrecht der Schweiz nach der Revision von Art. 116 BV, ZSR 1997 I, S. 141ff.

⁵ Für eine kritische Beurteilung dieser Betrachtungsweise siehe etwa Ch.-A. MORAND, Liberté de la langue et principe de territorialité - Variations sur un thème encore méconnu, ZSR 1993 I, S. 11ff.

⁶ Zum neuesten Stand von Rechtsprechung und Lehre im Bereich des Sprachenrechts siehe insb. G. BIAGGINI, Sprachenfreiheit und Territorialitätsprinzip, *recht* 1997, S. 112ff; der Autor geht anhand der BGE 121 I 196ff (Noth) und 122 I 236ff (Althaus) namentlich auf die Entwicklungstendenzen in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Sprachenrecht ein.

zum Verfassungsentwurf vom 26. Juni 1995 (VE 95) gezeigt hat - die Notwendigkeit, dem Anliegen, das dem Territorialitätsprinzip zugrunde liegt, ebenfalls Ausdruck zu geben.

Im VE 95 hat der Bundesrat zum einen die Gewährleistung der Sprachenfreiheit als Art. 14 explizit in den Grundrechtsteil der neuen Bundesverfassung aufgenommen. Zum andern hat er die verschiedenen normativen Gehalte des - damals von der Bundesversammlung noch nicht definitiv beschlossenen - neuen Art. 116 BV entsprechend der Systematik des Verfassungsentwurfs aufgeteilt: die Bestimmung über die Landessprachen wurde als Art. 5 in den 1. Titel (allgemeine Bestimmungen) aufgenommen, weil die Viersprachigkeit zu den Wesensmerkmalen, zur Ontologie der Schweizerischen Eidgenossenschaft gehört; die Förderung der Verständigung und des Austauschs unter den Sprachgemeinschaften sowie die Unterstützung der kantonalen Massnahmen zur Erhaltung und Förderung bedrohter Landessprachen wurde in das Kapitel über die Zuständigkeiten des Bundes, nämlich in den Kulturartikel (Art. 73) integriert; und die Regelung der Amtssprachen des Bundes war als Art. 124 in den allgemeinen Bestimmungen des 5. Titels (Bundesbehörden) vorgesehen.

Dieser Vorschlag für eine Neuregelung des Sprachenrechts in der Bundesverfassung wurde in der Vernehmlassung zum VE 95 insgesamt gut aufgenommen. Mehrere Vernehmlasser haben jedoch die Aufnahme des Territorialitätsprinzips verlangt⁷. Ähnliche Begehren wurden auch im verwaltungsinternen Verfahren im Vorfeld der Verabschiedung des VE 96 und der Botschaft zur Verfassungsreform geäussert. Der Bundesrat war bestrebt, diesen Begehren Rechnung zu tragen. Dies jedoch nicht in der Form der Aufnahme des Territorialitätsprinzips als einer besonderen Einschränkung des Grundrechts der Sprachenfreiheit. Vorschläge, wonach die Sprachenfreiheit nur "im Rahmen des Territorialitätsprinzips" gewährleistet werden sollte, sind zu Recht nicht berücksichtigt worden.

Der Bundesrat hat stattdessen eine Ergänzung im Zuständigkeitsteil der neuen Bundesverfassung vorgenommen: Art. 83 Abs. 6 VE 96 sieht vor, dass die Kantone bei der Regelung ihrer Amtssprachen auf die Wahrung des Sprachfriedens achten. Konkret bedeutet dies nach den Ausführun-

⁷ Siehe EJPD, Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, Bern 1996, S. 61.

gen in der Botschaft, dass die kantonalen Regelungen die sprachlichen Minderheiten angemessen berücksichtigen und auch das Element der sprachlichen Homogenität in Betracht ziehen müssen⁸. Dieser Lösungsansatz ist in zweifacher Weise bemerkenswert: einerseits wird die Problematik damit schwergewichtig auf der kantonalen Ebene angesiedelt, und andererseits wird darauf verzichtet, das Territorialitätsprinzip explizit zu nennen. An seiner Stelle wird das generelle Ziel genannt, zu dessen Realisierung dieser Grundsatz - zusammen mit andern Instrumenten - beitragen kann. Der Bundesrat hat damit den Weg vorbereitet zur Überwindung der Gegenüberstellung von Sprachenfreiheit und Territorialitätsprinzip.

Die verfassungsrechtliche Regelung des Sprachenrechts im VE 96 umfasst damit die folgenden Bestimmungen:

Art. 5 Landessprachen

Die Landessprachen sind Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch.

Art. 15 Sprachenfreiheit

Die Sprachenfreiheit ist gewährleistet.

Art. 83 Kultur und Sprache

¹*Für den Bereich der Kultur sind die Kantone zuständig.*

²*Der Bund kann kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse unterstützen.*

³*Er nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die kulturelle und die sprachliche Vielfalt des Landes.*

⁴*Bund und Kantone fördern die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften.*

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

⁸ BBl 1997 I 287.

⁶ *Die Kantone bestimmen ihre Amtssprachen; sie achten auf die Wahrung des Sprachfriedens.*

Art. 136 Amtssprachen

Die Amtssprachen des Bundes sind das Deutsche, das Französische und das Italienische. Im Verkehr mit Personen rätoromanischer Sprache ist auch das Rätoromanische Amtssprache des Bundes.

3. Der Beitrag der Verfassungskommissionen

Die Verfassungskommissionen sind dem bundesrätlichen Vorschlag weitgehend gefolgt. Sie haben jedoch - gestützt auf Vorschläge der Verwaltung⁹ - verschiedene die Systematik betreffende Änderungen vorgenommen und die dem Territorialitätsprinzip zugrundeliegenden Anliegen noch verdeutlicht.

Die Entwürfe der Verfassungskommissionen vom November 1997¹⁰ weichen in den folgenden Punkten vom VE 96 ab:

1. Die Verfassungskommission des Ständerates beantragt, die Bestimmung über die Landessprachen (Art. 5 VE 96) unmittelbar nach Art. 3 einzufügen, weil sie den Konnex zwischen der Bundesstaatlichkeit und der Viersprachigkeit des Landes hervorheben möchte.
2. Die Verfassungskommission des Ständerates beantragt sodann, den ganzen Abschnitt über Bildung, Forschung und Kultur (und damit auch den Art. 83 VE 96) im Zuständigkeitsteil der Verfassung weiter vorne, nämlich nach dem Abschnitt über Sicherheit, Landesverteidigung und Zivilschutz, zu plazieren.
3. Beide Kommissionen - zunächst die Verfassungskommission des Ständerates, dann aber auch jene des Nationalrates - beantragen, Art.

⁹ Bei der Ausarbeitung von Vorschlägen in der Verwaltung haben nicht zuletzt auch die Diskussionen über die Genehmigung der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitssprachen (s. Botschaft vom 25. November 1996, BBl 1997 I 1165ff) sowie über die Genehmigung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten (s. Botschaft vom 19. November 1997) eine Rolle gespielt.

¹⁰ Siehe BBl 1998 I 364ff.

- 83 VE 96 aufzuteilen und je eine separate Bestimmung über Kultur und über Sprachen vorzusehen. Der eigentliche Sprachenartikel soll nach dem Kulturartikel - als Art. 83a in der Fassung der nationalrätlichen Kommission, und als Art. 57h in der Systematik der ständerätlichen Kommission - in die Verfassung eingefügt werden.
4. Die Verfassungskommission des Ständerates schlägt eine weitere systematische Änderung vor. Nach ihren Vorstellungen soll die Bestimmung über die Amtssprachen des Bundes (Art. 136 VE 96) als erster Absatz in den Sprachenartikel integriert werden, um auf diese Weise die Aufteilung der Verfassungsbestimmungen zur Sprachenproblematik wenigstens etwas zu reduzieren. Diese Änderung wird konsequenterweise verbunden mit einer Umstellung der Reihenfolge der Absätze des Sprachenartikel: der Abschnitt über die Amtssprachen der Kantone folgt unmittelbar auf den Absatz über die Amtssprachen des Bundes, mit dem der Sprachenartikel gemäss dem Antrag der ständerätlichen Verfassungskommission eingeleitet wird.
 5. Neben diesen formalen Änderungen schlagen beide Verfassungskommissionen vor, die Anliegen, die dem Territorialitätsprinzip zugrundeliegen, deutlicher zu formulieren, als dies im VE 96 gemacht wird. Die ständerätliche Kommission beantragt dazu folgenden Wortlaut: *"Die Kantone bestimmen ihre Amtssprachen. Sie beachten dabei die sprachliche Zusammensetzung der Gebiete und nehmen Rücksicht auf sprachliche Minderheiten"* (Art. 57h Abs. 2). Die Fassung der nationalrätlichen Kommission ist noch expliziter und lautet wie folgt: *"Die Kantone bestimmen ihre Amtssprachen. Zur Wahrung des Sprachfriedens achten sie auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten"* (Art. 83a Abs. 3).
 6. Darüber hinaus beantragt die nationalrätliche Verfassungskommission schliesslich noch, in Art. 176 Abs. 4 festzuhalten, dass bei der Wahl der Richterinnen und Richter des Bundesgerichts auf die Vertretung der Amtssprachen Rücksicht zu nehmen sei. Damit bliebe eine bislang auf Verfassungs- und Gesetzesstufe¹¹ verankerte Regelung entgegen den Vorschlägen des Bundesrates, der in diesem Fall eine Herabstufung als angezeigt erachtete, in der Bundesverfassung.

¹¹ Siehe Art. 1 Abs. 2 des Bundesrechtspflegegesetzes und Art. 107 Abs. 1 BV.

4. Ausblick und Würdigung

Der definitive Verfassungstext steht zur Zeit noch nicht fest. Angesichts der diversen, zum Teil formalen, zum Teil aber auch materiellen Differenzen ist noch ungewiss, wie er schliesslich aussehen wird. Es ist jedoch zu hoffen, dass die in den Kommissionen erarbeiteten Verbesserungen Eingang finden werden in die neue Bundesverfassung.

Als Verbesserungen betrachte ich

- die von beiden Kommissionen befürwortete Überwindung der Gegenüberstellung von Sprachenfreiheit und Territorialitätsprinzip,
- die von der nationalrätlichen Kommission explizit festgehaltene Ausrichtung der kantonalen Amtssprachenregelungen auf das Ziel - die Wahrung des Sprachfriedens - in Verbindung mit der Angabe der Mittel zur Erreichung dieses Ziels - die Beachtung der herkömmlichen sprachlichen Zusammensetzung der Gebiete und die Rücksichtnahme auf die angestammten sprachlichen Minderheiten,
- die Verdeutlichung der dem Territorialitätsprinzip zugrundeliegenden Anliegen gemäss den Anträgen der nationalrätlichen Kommission,
- die von beiden Kommissionen vorgeschlagene Aufteilung der Bestimmung über Kultur und Sprache in zwei separate Artikel und die von der ständerätlichen Kommission vorgesehene Integration der Bestimmung über die Amtssprachen des Bundes in den Sprachenartikel.