

WERNER HAUCK

Die Amtssprachen der Schweiz. Anspruch und Wirklichkeit

1. Einleitung

Wer immer die Wesenszüge der Schweiz beschreibt, wird zwei Dinge bestimmt erwähnen:

1. Die Schweiz ist eine Willensnation; die Kantone, die sie bilden, sind im Laufe der Jahrhunderte freiwillig und aus eigenem Interesse heraus in den Bund eingetreten. Im Gegensatz zu anderen modernen Staaten läßt sich die Legitimation der Schweiz als staatliches Gebilde nicht auf Gemeinsamkeiten in der Sprache, in der Geschichte, in der Kultur, in der ethnischen Abstammung oder dergleichen zurückführen.
2. In der Schweiz leben vier Sprachgemeinschaften, die unterschiedlichen Kulturen angehören, in Frieden zusammen.

Diese beiden Tatsachen erlauben der Schweiz in der Sprachenfrage einen gewissen Pragmatismus, der einer rationellen Arbeitsweise seinen Tribut zollt, ohne die Sprachminderheiten total zu überfahren. Der Friede ist indessen keineswegs selbstverständlich, ja, es wäre sogar sehr gefährlich, ihn als Selbstverständlichkeit zu verstehen. Er wird begünstigt, weil religiöse, kulturelle, wirtschaftliche und strukturelle Verbindungen an den Sprachgrenzen nicht Halt machen und damit zur nationalen Kohärenz beitragen. Er ist aber auch möglich, weil die Kantone im Bildungs- und Kulturbereich souverän sind und die Zentralgewalt, von einigen Ausnahmen abgesehen, in den übrigen Bereichen verhältnismäßig schwach ist.

Dieser Friede ist jedoch immer gefährdet, denn die verschiedenen Sprachgruppen sind von ganz unterschiedlicher Stärke. So machen die Deutschschweizer 73,5%, die französischsprachigen Westschweizer 20,1%, die italienischsprachigen Tessiner und Graubündner 4,5% und die Vertreter der vom Aussterben bedrohten romanischen Sprache nur noch gerade 0,9% aus (Stand 1980).

Ein wesentliches Element im Zusammenleben dieser so ungleich großen Geschwister ist das sogenannte Territorialitätsprinzip, das zwar nicht als solches in der Verfassung verankert ist, aber zum ungeschriebenen Verfassungsrecht zählt. Es besagt, daß am Verbreitungsgebiet der Sprachen nicht gerüttelt wird. Die Sprachminderheiten haben das Territorialitätsprinzip immer als wesentlichen Schutz empfunden und betonten

deshalb vor allem das zweite Glied des Begriffs, das Prinzip, das heißt jede Änderung am Ausbreitungsgebiet einer Sprache wird grundsätzlich abgelehnt, und zwar auch dort, wo gesunder Menschenverstand eine flexiblere Handhabung verlangte. Mit dieser Formulierung möchte ich zeigen, daß es gerade hier ein Problem gibt:

Unsere Sprachminderheiten verhalten sich unterschiedlich: Die kleinen, die italienische und die rätoromanische, müssen sich, wenn sie sich behaupten wollen, notgedrungen anpassen, also entweder sehr gut Deutsch oder Französisch lernen. Diese Minderheiten sind im großen und ganzen nicht „unbequem“, so daß die Mehrheit von sich aus aktiv werden muß, das heißt, von sich aus versuchen muß, sich jeweils in ihre Lage hinein zu versetzen und entsprechend zu handeln.

Die französischsprachige Minderheit dagegen ist groß genug, um entscheidend mitwirken und mitgestalten zu können. Sie ist andererseits aber doch so klein, daß sie immer ihre Selbsterhaltung im Auge hat, haben muß, und entsprechend sensibel auf alles reagiert, was ihrer Eigenständigkeit Abbruch tun könnte. Angst vor Germanisierung ist hier das Stichwort. Dazu kommt noch ein weiteres Problem: Die Westschweizer sind nicht nur Minderheit in der Schweiz, sondern auch gegenüber Frankreich, das sie, wie sich leicht belegen läßt, als reine Provinz betrachtet. Daraus hat sich, wie Westschweizer selbst formulieren, ein „double complexe de minorité“ entwickelt. Für die Deutschschweizer ist das nun eine Herausforderung besonderer Art. Es ist ihre staatspolitische Pflicht, in der großen Sensibilität der Westschweizer in Sprachangelegenheiten, so unangenehm sie manchmal auch sein mag, etwas Positives zu sehen und dafür offen zu bleiben.

Diese Problematik ist bei uns immer virulent. Ich will hier jedoch nicht generell über die Sprachensituation und die Sprachenpolitik in der Schweiz reden, sondern lediglich darüber berichten, wie in der Bundesverwaltung und im Parlament das Miteinander der Sprachgemeinschaften bestellt ist.

2. Die Grundlagen des Sprachenrechts

Nach welchen Grundsätzen und in welchen Organisationsformen arbeiten nun die Sprachgemeinschaften in der Bundesverwaltung zusammen? Die Grundlagen dafür sind sehr knapp in Artikel 116 der schweizerischen Bundesverfassung¹ festgelegt:

¹ Systematische Sammlung des Bundesrechts, Ziff. 101. Der Sprachenartikel (Art. 116 BV) steht zur Zeit in Revision; vgl. dazu die „Botschaft des Bundesrates vom 4. März 1991 über die Revision des Sprachenartikels (Art.

„1. Das Deutsche, Französische, Italienische und Rätoromanische sind Nationalsprachen der Schweiz.

2. Als Amtssprachen des Bundes werden das Deutsche, Französische und Italienische erklärt.“

3. Der theoretische Anspruch

Theoretisch sind unsere Staatsorgane also grundsätzlich dreisprachig. Was heißt das?

- Für Außenstehende heißt das, sie können den Staatsorganen in deutscher, französischer oder italienischer Sprache schreiben oder mit ihnen kommunizieren und in einer dieser Sprachen Antwort erhalten.
- Im Parlament, in der Bundesverwaltung und im Bundesgericht heißt das: Jeder Beamte und jede Beamtin schreibt und spricht Deutsch, Französisch oder Italienisch, und zwar gilt das nicht nur unter Kollegen, sondern auch zwischen Vorgesetzten und Untergebenen und umgekehrt. Daraus leitet sich ab, daß alle Beamten und selbstverständlich auch die Parlamentarier Anspruch darauf haben, daß man sie versteht, wenn sie ihre Muttersprache verwenden.
- Für die Veröffentlichung der amtlichen Texte heißt das:
 1. Alle wichtigen Texte der drei Staatsgewalten werden in den drei Amtssprachen publiziert.
 2. Die Gesetze und Verordnungen haben in jeder Amtssprache die gleiche Rechtskraft. Es gibt also nicht einen Originaltext und die Übersetzungen in die anderen Amtssprachen, sondern nur Originaltexte, die in jeder Sprache die genau gleiche Verbindlichkeit haben.

Das wäre also der theoretische Anspruch, dem eine wirklich dreisprachige Bundesverwaltung genügen müßte.

4. Die Wirklichkeit

Wir wollen nun sehen, wie weit die Wirklichkeit diesem theoretischen Anspruch in den einzelnen Bereichen genügt.

116 BV)“, Bundesblatt 1991, Bd. II, S. 309-346. Die Zeitschrift 'Gesetzgebung heute' hat der Revision des schweizerischen Sprachenrechts mehrere Beiträge gewidmet (vgl. 'Gesetzgebung heute' 1990/3, 1991/1 und 1991/2).

4.1. Der Anspruch des Einzelnen gegenüber der Bundesverwaltung

Ich glaube sagen zu dürfen, daß der Anspruch des Einzelnen, mit der Bundesverwaltung in einer Amtssprache kommunizieren zu können, vollständig erfüllt ist. Dieser Anspruch wird selbst durch das Territorialitätsprinzip nicht eingeschränkt. Ein französischsprachiger Basler zum Beispiel bekommt auf seine Anfrage ohne weiteres eine französisch verfaßte Antwort, obwohl Basel im deutschen Sprachgebiet liegt. Im Rahmen des Möglichen werden sogar auch andere Sprachen verwendet.

4.2. Veröffentlichungen

Auch im Bereich der Veröffentlichungen haben wir einen durchaus beachtlichen Stand erreicht.² Die wichtigen Texte erscheinen heute im großen und ganzen gleichzeitig in den drei Amtssprachen. Wenn es Verzögerungen gibt – es gibt sie immer seltener –, dann betrifft das höchstens das Italienische. Der Bund geht bei den Veröffentlichungen sogar über seine Pflicht hinaus. So werden, obwohl Romanisch nicht Amtssprache des Bundes ist, die für die romanische Sprachgemeinschaft besonders wichtigen Erlasse und die Erläuterungen der Regierung zu den Abstimmungsvorlagen auch noch in das Rätoromanische übersetzt, wobei der Bund hier das sogenannte Rumantsch Grischun verwendet, eine erst vor wenigen Jahren geschaffene Einheitssprache, die den großen Vorteil hat, von den Angehörigen der fünf verschiedenen romanischen Idiome gleichermaßen verstanden zu werden.

4.3. Verwaltungsinterner Verkehr

Wie sieht es nun aber in der Verwaltung selbst aus? Hier haben wir echte Defizite. Wenn jeder in seiner Sprache sprechen und schreiben können soll, und wenn jeder, ungeachtet seiner Muttersprache, die gleichen Chancen haben soll, verstanden zu werden – und das heißt ja auch, sich durchsetzen zu können – dann muß jeder Beamte neben seiner Sprache auch die anderen Amtssprachen wenigstens passiv gut verstehen. Gegenüber dieser Forderung gibt die Statistik³ kein sehr gutes Bild:

– mehr als ein Drittel der deutschsprachigen Beamten kann nur Deutsch;

² Die Veröffentlichung amtlicher Texte ist im „Bundesgesetz vom 21. März 1986 über die Gesetzessammlungen und das Bundesblatt“ sowie in der dazugehörigen Verordnung geregelt; vgl. dazu die Systematische Sammlung des Bundesrechts, Ziff. 170.512 (Art. 8 und 9) und 170.512.1 (Art. 1, 2, und 11).

³ Die statistischen Angaben stammen aus: Eidgenössisches Personalamt (Hg.) (1989): Die Landessprachen in der Bundesverwaltung. Bern.

- ein knappes Viertel der Französischsprachigen kann nur Französisch;
- nur 0,6% der Italienischsprachigen verstehen weder Deutsch noch Französisch.

Bei den mehrsprachigen Beamten sehen die Zahlen so aus:

- 94,7% der Deutschschweizer können Französisch. Dagegen verstehen nur 10,6% Italienisch.
- 92,8% der Westschweizer verstehen Deutsch, 13,8% Italienisch.
- 91,2% der Italienischsprachigen verstehen Deutsch und 96,3% Französisch.

Sie sehen also, die Bundesverwaltung ist faktisch – wenn man es etwas hart ausdrückt – nicht wie verlangt drei-, sondern lediglich zweisprachig. Da im internen Verkehr der Bundesverwaltung praktisch keine oder nur sehr wenige Texte übersetzt werden, bleibt einem italienischsprachigen Beamten gar keine andere Wahl, als Deutsch oder Französisch zu sprechen und zu schreiben. Für die Akademiker unter ihnen ist das nicht neu. Da die Schweiz keine – oder noch keine – italienischsprachige Universität hat, müssen sie schon ihr Studium in deutscher oder in französischer Sprache absolvieren. Diese Situation ist für die Tessiner Beamten in zweifacher Hinsicht nachteilig: Einmal müssen ihre Arbeiten, die sie ja immer in einer Fremdsprache schreiben, überarbeitet werden, bevor sie die Abteilung verlassen. Die Mehrarbeit, die der Abteilung dadurch entsteht, kann wegen des Personalstopps, den wir kennen, nicht durch eine entsprechende Erhöhung des Personalbestandes aufgefangen werden, so daß ein Tessiner Beamter unter dem Gesichtspunkt der Effizienz weniger interessant ist als ein gleichwertiger Kollege deutscher oder französischer Sprache. Andererseits müssen die zur Veröffentlichung bestimmten Texte ins Italienische übersetzt werden, so daß italienischsprachige Fachspezialisten, die sehr gerne Originaltexte in ihrem Bereich schreiben würden, oft den Eindruck haben müssen, sie würden als Übersetzer „mißbraucht“.

4.4. Erarbeitung der Gesetze und der Verordnungen

Das größte Defizit besteht aber bei der Erarbeitung der Gesetzesvorlagen und der Verordnungen. Unser Amtssprachenverständnis verlangt jeweils einen deutschen, einen französischen und einen italienischen Originaltext. Das heißt nichts weniger, als daß diese Texte in paritätischer Zusammenarbeit der Sprachgemeinschaften entstehen müßten. Das ist nun allerdings nicht so. Gut 90% aller normativen Texte werden nämlich in deutscher Sprache erarbeitet und noch während des Erarbeitungsprozesses – aber meist sehr spät – ins Französische übertragen. Der

Regierung werden die Vorlagen immer in deutscher und französischer Sprache zum Entscheid vorgelegt, die Übersetzung ins Italienische folgt danach. Die Übermacht des Deutschen ist hier unverkennbar. Wegen der nicht einmal prozentualen Vertretung der französischen Sprachgemeinschaft in der Bundesverwaltung sind die französischsprachigen Beamten so dünn gesät, daß die Texte in der Regel von Deutschschweizern erarbeitet werden. Darin liegt viel mehr als nur ein organisatorisches oder ein formales Problem: Die Sprachgrenze zwischen Deutsch und Französisch in der Schweiz wird in Anlehnung an die bei den Deutschschweizern sehr beliebten Kartoffelrösti der „Röstigraben“ genannt. Die Westschweizer empfinden anders als Deutschschweizer, gehen anders an gesetzgeberische Aufgaben heran und unterscheiden sich auch in der Beurteilung des Handlungsbedarfs. Entsprechend unterschiedlich ist deshalb oft auch das Verhalten bei eidgenössischen Abstimmungen, in denen es ja immer um konkrete politische und Sachfragen geht. Dieses Auseinanderdriften in bestimmten Fragen hat eben den Namen „Röstigraben“.

5. Verbesserungsansätze und -möglichkeiten

Wie läßt sich dieser Graben überwinden, was wird unternommen, damit die Denkweise der Sprachminderheiten in die Gesetzesvorlagen und in die Verordnungen einfließen können?

5.1. Zusammensetzung der außerparlamentarischen Kommissionen

Eine wichtige Rolle spielt die Besetzung der außerparlamentarischen Kommissionen, die in der Regel zuerst einen Expertenentwurf eines Gesetzes erarbeiten. Die „Richtlinien für die Bestellung, Arbeitsweise und Kontrolle von außerparlamentarischen Kommissionen“⁴ sagen dazu folgendes: „Bei der Zusammensetzung von Verwaltungskommissionen ist auf eine angemessene Vertretung der Geschlechter, der verschiedenen Regionen und Sprachgruppen, der Altersgruppen sowie der Interessengruppen zu achten.“

Über die Vertretung der Sprachgruppen in diesen Kommissionen führt nur das Eidgenössische Departement des Innern, dem der Tessiner Flavio Cotti vorsteht, eine detaillierte Statistik. Cotti ist ein Bundesrat, der für die Probleme der Sprachminderheiten sehr offen ist. Es überrascht deshalb nicht, daß die Vertretung der Sprachminderheiten in den außerparlamentarischen Kommissionen seines Bereichs im Durchschnitt leicht überproportional ist, nämlich 25,03% (proportional 20,1%) für das

⁴ Bundesblatt 1974, Bd. II, S. 467 und Bundesblatt 1992, Bd. II, S. 711 (Änderung betreffend die ausgewogene Zusammensetzung der Kommissionen).

Französische und 6,89 statt 4,5% für das Italienische, dagegen nur 0,46% statt 0,9% für das Romanische. In den anderen Departementen (Ministerien) ist die Vertretung der Sprachminderheiten einigermaßen proportional zur Bevölkerung. Eine gewisse Übervertretung wäre meines Erachtens generell am Platz, denn in den Expertenkommissionen werden die grundsätzlichen Optionen erarbeitet, und hier ist es wichtig, daß die Minderheiten sich wirksam einbringen können.

5.2. Das Vernehmlassungsverfahren

Eine weitere Mitwirkungs- und Mitgestaltungsmöglichkeit bei der Erarbeitung von Erlassen ist das Vernehmlassungsverfahren.⁵ In diesem Verfahren wird ein Expertenentwurf den Kantonen, den politischen Parteien und den interessierten Verbänden und Organisationen zur Stellungnahme zugestellt. Dies gilt allerdings nur für Gesetze und einige wenige besonders wichtige gesetzesvertretende Verordnungen. Das Vernehmlassungsverfahren bietet die Möglichkeit, das Ungleichgewicht im Verhältnis der Sprachgruppen untereinander dadurch zu korrigieren, daß man die Stellungnahmen aus dem Raum der Sprachminderheiten besonders sorgfältig analysiert und noch besser berücksichtigt.

5.3. Koredaktion der Erlasse

Nach dem Vernehmlassungsverfahren werden die Ergebnisse und neue Erkenntnisse von der Verwaltung beurteilt und in die Entwürfe eingearbeitet, und hier liegt nun die Federführung eben zu über 90% in der Hand von Deutschschweizern. Um diese deutschlastige Situation etwas zu verbessern, haben wir in der Bundesverwaltung vor verhältnismäßig kurzer Zeit die sogenannte Koredaktion bei Gesetzen eingeführt. Was ist darunter zu verstehen?

Seit 1975 haben wir in der Bundesverwaltung die sogenannte 'Verwaltungsinterne Redaktionskommission'.⁶ Sie hat den Auftrag, sämtliche Erlasse nach den Grundsätzen der Gesetzgebungsmethodik zu prüfen

⁵ Das Vernehmlassungsverfahren ist geregelt in der „Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren“, Systematische Sammlung des Bundesrechts, Ziff. 172.062.

⁶ Über Organisation und Arbeitsweise der 'Verwaltungsinternen Redaktionskommission' geben folgende Aufsätze Auskunft: Hauck, Werner u.a. (1982): Die Gesetzesredaktion in der schweizerischen Bundesverwaltung. In: Harald Kindermann (Hg.): Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung. Berlin/Heidelberg/New York. S. 93-101; Hauck, Werner (1986): Verständliche Gesetzessprache. In: Öhlinger, Theo (Hg.): Recht und Sprache. Wien. S. 193-204.

und dafür zu sorgen, daß sie für den Bürger verständlich sind. Wenn Verständlichkeit das Ziel einer Überarbeitung ist, versteht es sich von selbst, daß diese Arbeit unter Umständen sehr tiefgreifend sein muß und sich nicht nur auf Fragen des Stils und die Einhaltung legistischer Richtlinien beschränken kann, sondern ebenso Fragen der Gliederung, der Regeldichte, der inneren Logik, der begrifflichen Kohärenz usw. erfassen muß. Wegen der Vielfalt dieser Fragen ist die Verwaltungsinterne Redaktionskommission als interdisziplinäres Organ geschaffen worden. Sprachspezialisten der Bundeskanzlei, mit den Gesetzgebungsmethoden besonders vertraute Juristen des Bundesamtes für Justiz und die jeweils fachlich zuständigen Spezialisten des federführenden Amtes arbeiten hier eng zusammen. Die Sprachspezialisten und die Juristen lesen die Entwürfe sozusagen stellvertretend für den Bürger. Ihre Kritikfähigkeit gegenüber dem Text ist nicht, wie oft bei den Sachbearbeitern, durch die Teilnahme an zahlreichen Expertenberatungen abgeschliffen. Sie gehen sachlich unvoreingenommen an die Texte heran und versuchen, alle Verständnisschwierigkeiten durch neue Formulierungen zu beheben, das Überflüssige – es gibt viel davon – zu beseitigen, die Gliederung auf die Adressaten auszurichten usw. Danach unterbreiten sie ihre Vorschläge den Spezialisten des federführenden Amtes und gehen gemeinsam mit ihnen den ganzen Text durch. Dabei werden oft innere Widersprüche sichtbar, oder es wird deutlich, daß eine Norm gar nicht dem Regelungsgedanken entspricht, der ihr zugrundeliegt.

Es versteht sich von selbst, daß eine solche Arbeit nicht erst am Schluß des Erarbeitungsprozesses geleistet werden kann. Die 'Verwaltungsinterne Redaktionskommission' arbeitet deshalb auf allen Stufen der Erlaßvorbereitung:

1. Vor dem Vernehmlassungsverfahren, in dem ein erster Entwurf den Kantonen, Parteien und Verbänden zur Stellungnahme zugestellt wird.
2. Im Ämterkonsultationsverfahren. In diesem Verfahren unterbreitet das federführende Amt den aufgrund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens neu gefaßten Entwurf den interessierten Ämtern zur Stellungnahme.
3. Im Mitberichtsverfahren. Dieses Verfahren wird in den drei Wochen vor der Sitzung der Regierung durchgeführt, in der das Geschäft behandelt wird. Hier sind nur noch die Departemente (Ministerien) und die Bundeskanzlei zur Stellungnahme berechtigt.

Diese stufenweise Bearbeitung und die Begleitung eines Textes ab ovo haben einen recht großen Einfluß auf die Gestaltung der Erlasse. Bis vor knapp zwei Jahren wurde diese Arbeit nur am deutschen Text geleistet,

und die französische Übersetzung wurde lediglich angepaßt. Seither haben wir nun aber die sogenannte 'Koredaktion' eingeführt, das heißt, in der 'Verwaltungsinternen Redaktionskommission' arbeiten jetzt deutschsprachige und französischsprachige Linguisten, Juristen und Fachspezialisten direkt zusammen. Die neuen Fassungen entstehen also jeweils gleichzeitig. Für den Text ist das eine Chance, denn dieses unmittelbare Neben- und Miteinander der Sprachen ist wie eine Prüfbank, auf der logische Fehler und Unschärfen sichtbar werden. Es ist aber auch für die daran beteiligten Menschen eine Chance. Die Vertreterinnen und Vertreter der einen Sprachgruppe sehen, wie ihre anderssprachigen Kollegen die Sachverhalte anders aufnehmen, anders beurteilen und andere Dinge als wichtig oder weniger wichtig betrachten. Das bringt eine große Bereicherung, setzt aber voraus, daß die Beteiligten gleichzeitig am selben Tisch arbeiten, was zu Beginn gar nicht so leicht ist, ganz im Gegenteil. Dieser Dialog will mit viel Geduld und gegenseitigem Verständnis gelernt sein, denn er ist – obwohl man nicht davon spricht – durch das Verhältnis einer fast erdrückenden Mehrheit und einer um ihre Existenz bangenden Minderheit belastet.

In den Koredaktionssitzungen spricht übrigens jeder seine eigene Sprache. Das ist bemerkenswert, denn früher sprach – bei anderen Gelegenheiten – eine ganze Gruppe von Deutschschweizern automatisch Französisch, sobald nur ein Westschweizer dazukam. In den sehr komplexen Verhandlungen der Redaktionskommission, in denen Konturenschärfe verlangt ist, will und darf niemand in seinen Ausdrucksmöglichkeiten eingeschränkt sein. Sind die passiven Sprachkompetenzen der übrigen Teilnehmer einigermaßen gut, so ist ein differenzierter Dialog durchaus möglich.

Ich habe die 'Verwaltungsinterne Redaktionskommission' und das System der 'Koredaktion' auch deshalb etwas ausführlicher dargestellt, weil ich glaube, daß das EG-Recht an Qualität erheblich gewinnen könnte, wenn in der EG-Verwaltung solche interdisziplinären Redaktionskommissionen geschaffen würden, die in erster Linie Verständlichkeit anstreben und so eine Brücke zwischen Verwaltung und Bürgern bilden. In den großen Verwaltungen braucht die Verständlichkeit einen Anwalt, der sich täglich für sie einsetzt und wenn nötig um sie kämpft. In den Gesetzgebungsseminaren, die wir regelmäßig für die Juristen von Bund, Kantonen und Gemeinden durchführen, haben wir vor kurzem Übungen zur Anpassung schweizerischen Rechts an EG-Recht abgehalten. Dabei sind uns die Richtlinien der EG oft nicht als Richtlinien erschienen, sondern vielmehr als ein vom Verwaltungsinteresse erzeugtes labyrinthisches Normengestrüpp, in dem selbst Spezialisten die Richtung leicht aus den Augen verlieren. Redaktionskommissionen, die mit einer gewissen Kompetenz ausgestattet sind und deren Tätigkeit im Verfahren der

Erlaßvorbereitung gut verankert ist, könnten hier viel bewirken, und ich glaube, daß es richtig wäre, wenn die deutsche Sprache darin vertreten wäre. Einer der wichtigsten Grundsätze der Gesetzesredaktion stammt ja auch von Ihering, einem großen deutschen Juristen: „Der Gesetzesredaktor soll denken wie ein Philosoph und schreiben wie ein Bauer“.

Es wäre nun allerdings absolut undenkbar, für die EG Redaktionskommissionen zu schaffen, in denen Vertreter aller EG-Sprachen gleichzeitig mitwirken. Normengestrüpp und Unverständlichkeit entstehen ja vor allem dadurch, daß einem Grundgedanken in zahlreichen Sitzungen von zahlreichen Mitwirkenden ständig neue Details hinzugefügt werden, ohne daß das Ganze am Schluß noch einem Abstraktionsprozeß unterzogen wird. Ein solcher Prozeß kann aber naturgemäß nicht von einer großen Gruppe geleistet werden. Denkbar wäre deshalb ein System, wonach in wechselnder Kombination Redaktionskommissionen aus Vertretern von je zwei Sprachen für die Redaktion der einzelnen Erlasse zuständig wären.

5.4. Echte Dreisprachigkeit in der Bundesverwaltung

Ein Schlüsselproblem für das harmonische Zusammenleben und Zusammenwirken der Sprachgruppen in der Bundesverwaltung ist zweifellos die Tatsache, daß die Sprachminderheiten im Verhältnis zur Bevölkerung untervertreten sind. Der Anteil der Französischsprachigen beträgt nur 15,7% statt 20,1%, derjenige der Italienischsprachigen 4,8% (Tendenz sinkend) und derjenige der Romanischsprachigen nur 0,6%.

Diese Situation ist um so gravierender, als der Bundesrat im Jahre 1983 „Weisungen über die Vertretung der sprachlichen Minderheiten in der allgemeinen Bundesverwaltung“ erlassen hat. Nach diesen Weisungen sollen sich die Angehörigen der Direktionen der Bundesämter ergänzen. Ist zum Beispiel ein Deutschschweizer Direktor, so soll der stellvertretende Direktor französischer oder italienischer Sprache sein. Außerdem sollen Texte, die zur Veröffentlichung bestimmt sind, vermehrt von Beamtinnen und Beamten der französischen oder der italienischen Sprache redigiert werden, und diesen Beamten müssen die gleichen Möglichkeiten geboten werden wie ihren deutschsprachigen Kollegen, sich für die Übernahme höherer Funktionen auszubilden.

Offensichtlich haben diese und weitere Weisungen aber nicht den erwünschten Effekt erzielt:

- Nur gerade die Hälfte der Bundesamtsdirektionen sind im Sinne der bundesrätlichen Weisungen mit Mitarbeitern unterschiedlicher Sprache besetzt.

- Die Untervertretung der Sprachminderheiten ist, wenn man die Stellen berücksichtigt, die 1986 und 1987 neu geschaffen wurden, sogar noch ausgeprägter, und sie ist gerade in den Gehaltsklassen besonders stark, aus denen sich die höheren Kader rekrutieren.
- Offensichtlich ist es auch schwierig – oder es wird zuwenig dafür getan –, Personen aus der Westschweiz, aus dem Tessin und den italienischen und romanischen Teilen des Kantons Graubünden für eine Stelle beim Bund und am Arbeitsplatz Bern zu gewinnen.

Zur Verbesserung dieser Situation bieten sich verschiedene Möglichkeiten an:

1. Schaffung eines deutschen Übersetzungsdienstes

Wenn wir die Vertretung der Sprachminderheiten in der Bundesverwaltung verbessern wollen, müssen wir für die Angehörigen dieser Sprachgruppen attraktivere Arbeitsplätze anbieten. So sollten viel mehr Texte direkt in italienischer oder französischer Sprache konzipiert und redigiert werden. Das setzt allerdings einen effizienten deutschen Übersetzungsdienst voraus, der zur Zeit noch fehlt.⁷ Der Bundesrat hat deshalb grundsätzlich die Schaffung eines solchen Dienstes beschlossen.

2. Besseres Selbstverständnis der Übersetzer

Die Übersetzer könnten sehr viel zu einer lebendigen Dreisprachigkeit in der Bundesverwaltung beitragen. Ich sage bewußt „könnten“, denn noch tun sie es nicht im erwünschten Maß. Leider wird die Übersetzung vielerorts als lästiges Anhängsel, als etwas rein Technisches und Quantitatives betrachtet, und viele Übersetzer geben dieser Einstellung recht, indem sie sich die Übersetzungsaufträge auf den Tisch knallen lassen – möglichst immer im letzten Moment oder zu spät –, die Arbeit dann wie Galeerensträflinge erledigen und mit sich selbst und der Welt entsprechend unzufrieden sind. Hier ist viel mehr Engagement gefragt. Der Übersetzer muß sich für die Sache, die im Text abgehandelt wird, interessieren, und er muß sich selbst einbringen. Tut er das, so wird er zu einem echten Vermittler zwischen den Kulturen, und der Autor betrachtet ihn als einen höchst willkommenen Mitdenker, mit dem er sich gerne auseinandersetzt. Gerade in dieser Auseinandersetzung liegt aber das, was ich unter lebendiger Mehrsprachigkeit verstehe. Der Originaltext wird geklärt und angereichert durch eine andere Sehweise, und er wird in sehr

⁷ Der bestehende deutsche Übersetzungsdienst der Bundeskanzlei besorgt lediglich die Übersetzungen für das Parlament, die Bundeskanzlei und den Bundespräsidenten.

vielen Fällen auch sachlich ergänzt oder korrigiert. Eine gute Übersetzung hat immer eine Verbesserung des Originaltextes zur Folge. Dies setzt natürlich voraus, daß der Übersetzer nicht irgendwo abgeschottet still für sich arbeitet, sondern mit den Gebieten, aus denen die Texte stammen, und mit den Autoren vertraut ist. Im Idealfall wird er schon bei der Erarbeitung eines Textes beigezogen. Übersetzer sollten also nach Möglichkeit bei den Fachstellen angesiedelt oder besser noch voll in sie integriert sein.

3. Bessere Sprachausbildung

Wir sollten aber wirklich nur diejenigen Texte übersetzen, die veröffentlicht werden müssen. Für alles übrige gilt: jeder spricht und schreibt in seiner Muttersprache. Das setzt allerdings eine bessere Ausbildung in den Amtssprachen voraus. Die bisherigen traditionellen Sprachkurse leisten offensichtlich nicht genügend. Wir brauchen neue Formen des Unterrichts, die besonderes Gewicht auf eine Verbesserung der passiven Sprachkompetenz legen. Ich denke hier vor allem auch an das Modell des Tandemunterrichts, bei dem zum Beispiel ein Westschweizer und ein Deutschschweizer sich gegenseitig unterrichten. Die Verwaltung sollte auch ihre Möglichkeiten besser nutzen, indem sie zur Verbesserung der Sprachkompetenz das System der Jobrotation fördert, wobei auch die kantonalen Verwaltungen einzubeziehen wären. Im besten Fall würde man aber Tandems bilden, die jeweils für die Bearbeitung bestimmter Sachfragen zuständig wären.

4. Verbesserungen bei der Personalrekrutierung

Solche Lösungsmodelle sind auf breiter Basis natürlich nur möglich, wenn die Sprachminderheiten in der Bundesverwaltung deutlich überproportional vertreten sind. Das Personalamt möchte das auch erreichen und will den Rekrutierungsschwierigkeiten namentlich durch eine bessere Ausschreibung der Stellen und eine bessere Information über die Beschäftigungsmöglichkeiten in Bern begegnen.

5. Attraktivere Bundesstadt

Bei der Beurteilung der Rekrutierungsschwierigkeiten muß man allerdings auch bedenken, daß der Antritt einer Stelle in Bern vor allem für die Tessiner und die Rätoromanen, aber auch für die Westschweizer bedeutet, aus ihrem kulturellen Kontext herausgerissen zu werden. Und offenbar wirkt Bern gerade in diesem Zusammenhang nicht sehr einladend. Nun ist Bern zwar durchaus eine angenehme und kulturell recht interessante Stadt, aber man sieht es ihr kaum an, daß sie Bundesstadt ist. Nicht einmal die wichtigsten Wegweiser sind in den Landessprachen beschriftet. Es gibt zwar trotz Territorialitätsprinzip eine französische Schule, aber sie wird stiefmütterlich behandelt und hat praktisch keine Ausstrahlungskraft. Es wäre deshalb sinnvoll, in

Bern eine Schule zu errichten, in der Schüler aus allen Sprachregionen gleichzeitig in deutscher, französischer und italienischer Sprache unterrichtet würden. Neben einer solchen Schule sollte man aber auch kulturelle Begegnungsstätten anderer Art schaffen und durch Veranstaltungen in verschiedenen Sprachen, durch einen mehrsprachigen Veranstaltungskalender, durch ein mehrsprachiges Angebot der Theater usw. dazu beitragen, daß auch die Angehörigen der Sprachminderheiten Bern als ihre Bundesstadt empfinden können. Wenn ein Wandel in diesem Sinne gelänge, könnten zahlreiche Angehörige der Sprachminderheiten sich leichter dafür entscheiden, nach Bern zu ziehen.

6. Parlament

6.1. Allgemeines

Im Parlament sprechen die Abgeordneten in ihrer Sprache. Für die Tesiner und die italienischsprachigen Bündner gilt das allerdings nur in sehr beschränktem Maße: Sie sprechen italienisch – meist allerdings nur die ersten Sätze –, wenn sie die Präsenz ihrer Sprache aus einem besonderen Anlaß markieren wollen, oder solange sie bei einer Übertragung der Debatte (was selten ist) auf den Bildschirmen erscheinen. Wenn sie aber von den Ratsmitgliedern verstanden werden und Wirkung erzielen wollen, dann reden sie deutsch oder französisch.

Zwischen Nationalrat und Ständerat gibt es im übrigen zwei wichtige Unterschiede:

1. Im Nationalrat haben wir permanent eine Simultanübersetzung, im Ständerat nicht, dort hat man das sogar einmal ausdrücklich abgelehnt.
2. Bei der Kommissionsberichterstattung im Nationalrat sprechen immer ein deutschsprachiger und ein französischsprachiger Berichterstatter. Im Ständerat berichtet immer nur der jeweilige Kommissionspräsident, und zwar in seiner Sprache.

6.2. Gesetze und Bundesbeschlüsse

Für die genaue Übereinstimmung der drei Fassungen der Gesetze und Bundesbeschlüsse sorgt die Parlamentarische Redaktionskommission, die sich für jede Sprache aus je zwei Ständeräten und zwei Nationalräten zusammensetzt. Die Verwaltungsinterne Redaktionskommission nimmt an allen Beratungen teil, ihre Mitglieder haben jedoch bei Abstimmungen, die allerdings nur selten vorkommen, kein Stimmrecht. Die verschiedenen Gruppen arbeiten getrennt, haben aber immer die anderen Fassungen und die Beratungsergebnisse der anderen Gruppen unter den Au-

gen. Stößt die Parlamentarische Redaktionskommission auf materielle Unklarheiten, so unterbreitet sie diese der zuständigen Sachkommission des National- oder des Ständesrates.

6.3. Zusammensetzung der Kommissionen

Über die Zusammensetzung der Kommissionen bestehen keine Vorschriften. Die Fraktionen, die ihre Mitglieder in Kommissionen entsenden, achten aber nach Möglichkeit darauf, daß die Sprachminderheiten vertreten sind.

6.4. Parlamentarische Vorstöße

Die Parlamentarischen Vorstöße werden ins Deutsche oder ins Französische, nicht aber ins Italienische übersetzt.

6.5. Dokumentation

Für die Arbeit in den Kommissionen erhalten die Mitglieder ausschließlich Unterlagen in deutscher oder französischer Sprache. Dokumentation, die nicht von der Verwaltung her kommt, wird nicht übersetzt, so daß also die deutsche und die französische Dokumentation wohl auf den gleichen Gegenstand ausgerichtet, aber nicht völlig identisch sind.

6.6. Kommissionssitzungen

Bis heute ist man, von wenigen Ausnahmen abgesehen, in den Kommissionssitzungen ohne Simultanübersetzung ausgekommen. Gibt es irgendwelche Verständnisschwierigkeiten, so hilft der Kommissionssekretär, ein Beamter, der natürlich sehr sprachkundig sein muß, aus. Vor kurzer Zeit hat das Parlament nun aber beschlossen, daß in allen Sitzungen simultan gedolmetscht wird. Als es jüngst jedoch darum ging, die dafür notwendigen Stellen zu bewilligen, wurde ein entsprechender Antrag abgelehnt. So haben wir nun grundsätzlich Simultanübersetzung in den Kommissionen, es fehlen nur die Dolmetscher. Wahrscheinlich hat hier die Kostenfrage auch eine Rolle gespielt, kostet doch die Simultanübersetzung für einen Sitzungstag rund 10.000 Franken.

6.7. Sprachkurse für Parlamentarier

Auch das Parlament hat erkannt, daß höhere Sprachkompetenz das beste Mittel zur gegenseitigen Verständigung ist. Parlamentarier können deshalb privat Sprachunterricht nehmen und die sich daraus ergebenden Kosten in Rechnung stellen. Von dieser neu geschaffenen Möglichkeit wurde im letzten Jahr immerhin im Umfang von 100.000 Franken Gebrauch gemacht.

6.8. Administration

An der Spitze der Parlamentsadministration stehen der Generalsekretär – eben ist gerade die erste Generalsekretärin gewählt worden – und zwei Stellvertreter. Obwohl Vorschriften fehlen, achtet man hier darauf, daß mindestens eine dieser drei Personen französischer Sprache ist.

Das Personal der Parlamentsdienste ist in der Regel mindestens zweisprachig. Auch hier waren die Tessiner und die Italienisch-Bündner bisher im Nachteil. Am 12. März dieses Jahres hat nun aber der Ständerat die Schaffung eines kleinen Sekretariats italienischer Sprache beschlossen, das die italienischsprachigen Parlamentarier sachlich, dokumentalistisch und administrativ unterstützen soll. Es ist anzunehmen, daß auch der Nationalrat der Schaffung eines solchen Sekretariats zustimmen wird.

6.9. Geplante Verbesserungen

Weitere Verbesserungen, namentlich die Schaffung eines parlamentseigenen Übersetzungsdienstes, sind in einer von der Bundesversammlung beschlossenen Parlamentsreform enthalten. Gegen diese Reform ist indessen zu Beginn dieses Jahres das Referendum zustande gekommen, so daß zunächst das Ergebnis der Volksabstimmung abgewartet werden muß.

7. Schlußbemerkungen

Der Umgang mit der Mehrsprachigkeit, wie ich ihn geschildert habe, erscheint unter dem Gesichtspunkt der Effizienz und der Wirtschaftlichkeit als sehr aufwendig. Es erstaunt deshalb nicht, daß man auch bei uns da und dort mit dem Gedanken spielt, zum Beispiel das Englische als *lingua franca* einzuführen, eine Sprache, welche die Schüler den Landessprachen eher vorziehen und zu der alle Sprachgruppen ungefähr denselben Abstand haben.

Der Bundesrat will jedoch nicht diesen Weg einschlagen. Er setzt vielmehr auf die allgemeine Verbesserung der Sprachkompetenzen. Die einzelnen sollen befähigt werden, die Sprache der andern zu verstehen. Simultanübersetzung ist in jedem Fall nur eine schwache Krücke. Mehrsprachigkeit, und damit die Erhaltung einer ganz wesentlichen Eigenart unseres Landes, darf nicht einzig und allein der rationellen Arbeitsweise und der Wirtschaftlichkeit geopfert werden.

Der Erwerb zusätzlicher Sprachen macht offen für den andern. Er stellt eigene Standpunkte in kreativer Weise in Frage, hält geistig rege und erleichtert es, eingefahrene Denkweisen zu verlassen. Er ist deshalb auch unter ökonomischen Gesichtspunkten langfristig sicher mehr als interessant. Der Spracherwerb ermöglicht es uns, ein anderes Land besser

wahrzunehmen und dort etwas einzubringen, das letztlich wesentlicher ist als Devisen.

Der Aufwand für gelebte Mehrsprachigkeit ist aber vor allem auch deswegen gerechtfertigt, weil die Schäden, die aus gegenseitigem Mißverstehen heraus entstehen, unabsehbar und sicher unverhältnismäßig größer sind.

Zur Zeit führen wir in der Schweiz eine umfassende, tiefgreifende Diskussion über einen neuen Sprachenartikel der Bundesverfassung. Die Initiative dazu ist von der romanischen Sprachminderheit ausgegangen, die nicht einmal ein Prozent der Bevölkerung ausmacht. Wie ich Ihnen gezeigt habe, ist die Mehrsprachigkeit in der Schweiz gemessen am theoretischen Anspruch recht lückenhaft, was die Arbeit im Innern der Bundesverwaltung und des Parlaments betrifft. Aber diese Lückenhaftigkeit ist erträglich, wenn ein gegenseitiges Vertrauen da ist, das durch ständige Bemühungen um Verbesserungen genährt wird. Wenn die Schweiz Europa in der Sprachenfrage etwas anzubieten hat, dann vielleicht dies: Es gilt, stets hellhörig zu sein für die Anliegen und Bedürfnisse der Sprachminderheiten, und man muß stets den Mut aufbringen, in der Sprachenfrage neue Schritte zu wagen. Sprachfriede ist uns nicht durch glückliche Umstände geschenkt, er ist uns nicht einfach gegeben, wir sind vielmehr immer unterwegs dazu.

Literatur:

Dürig, Rudolf/Reichenau, Christoph (1982): 2 1/2 sprachige Schweiz? Zustand und Zukunft des Rätoromanischen und des Italienischen in Graubünden. Abklärungen und Empfehlungen einer Arbeitsgruppe. Disentis.

Fleiner, Thomas (1979): Die Stellung der Minderheiten im schweizerischen Staatsrecht. In: Festschrift Werner Kägi. Zürich, S. 115ff.

Haas, Walter (1988): Schweiz. In: Handbuch der Soziolinguistik. 2. Halbbd., Art. 153. Tübingen. S. 1365-1383.

Hegnauer, Cyril (1947): Das Sprachenrecht der Schweiz. Zürich.

Schläpfer, Rudolf (Hg.) (1982): Die viersprachige Schweiz. Zürich.

Sieber, Peter/Sitta, Horst (1984): Schweizerdeutsch zwischen Dialekt und Sprache. In: Kwartalnik Neofilologiczny 30, H. 1, S. 3-40.

Viletta, Rudolf (1978): Grundlagen des Sprachenrechts. Zürich.

Weibel, Ernest (1988): Sprachgruppen und Sprachprobleme in der Schweiz. Konflikte und Konfliktregelungsmodelle. In: Wehling, H.G. (Hg.): Die Schweiz. Stuttgart. S. 79-99.

Zustand und Zukunft der viersprachigen Schweiz (1989): Abklärungen, Vorschläge und Empfehlungen einer Arbeitsgruppe des Eidgenössischen Departementes des Innern, Bern.