Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 73 (1993)
Heft: 12

Rubrik: Kommentare

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 18.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Kommentare

Vetomacht dank Maastricht

Aufwertung des Europäischen Parlaments durch Mitentscheidungsprozedur

Nach der Krise der europäischen Währungszusammenarbeit fällt das Verdikt der Euroskeptiker eindeutig aus: Maastricht ist tot. Nach dieser populären Ansicht ist vom ambitiösen Einigungswerk nur ein beinahe bedeutungsloser Rumpfvertrag übriggeblieben. Doch da sich die europäische Integration nicht auf monetäre Fragen reduzieren lässt, kommt der Nachruf verfrüht. Trotz aller Dämpfer wird der Vertrag zur *Europäischen Union* nachhaltig die supranationalen Institutionen der *Europäischen Gemeinschaft* stärken. In dieser Hinsicht besteht der wichtigste Reformschritt wohl darin, dass das Parlament erneut eine Aufwertung erfährt. Dies geschieht über die Einführung des sogenannten Mitentscheidungsverfahrens, das der Legislative in gewissen Bereichen Vetomacht verleiht. Falls das *Europäische Parlament* auch in Zukunft einen integrationistischen Kurs steuert, sind Rückschritte in der Zusammenarbeit ausgeschlossen. Die neue Prozedur ermöglicht es dem Parlament ferner, gegen den Widerstand einzelner Regierungen Gesetzesprojekte durchzusetzen. Dazu bedarf die Legislative nur der Unterstützung durch die Kommission und einer qualifizierten Mehrheit des Ministerrates.

Doch bricht damit wirklich das Zeitalter des Supranationalismus an? Die Ratifikationsdebatte hat gezeigt, dass integrationistische Kreise den Bogen nicht beliebig überspannen können. Aus diesem Grund stellt sich die Frage, wie sich diese neue Entscheidungsregel auf das europäische Machtgefüge auswirken wird. Dieser Kommentar zeigt aus politikwissenschaftlicher Warte auf, ob sich künftig tatsächlich integrationswillige Koalitionen über die Interessen einzelner EG-Mitglieder hinwegsetzen können.

Der Disput zwischen Intergouvernementalisten und Supranationalisten

Wie ein roter Faden zieht sich der Konflikt zwischen intergouvernementalen und supranationalistischen Institutionen durch die Geschichte der *Europäischen Gemeinschaft.* Dabei drehen sich die Auseinandersetzungen um eine einzige Frage: Wer bestimmt in letzter Instanz, wie das künftige Europa aussehen soll? Bis jetzt haben die intergouvernementalen Entscheidungsorgane, der *Europäische Rat* und der *Ministerrat,* weitestgehend die Oberhand behalten. Dies war besonders augenfällig, als *Margaret Thatchers* Schlachtruf *«We want our money back»* den ganzen Integrationsprozess ins Stocken brachte. Da an den Treffen beider Institutionen bis weit in die achtziger Jahre alle Entscheide einstimmig zu fällen waren, hatten Bremser wie die britische Premierministerin immer die Nase vorn. Nie konnte die Brüsseler Gemeinschaft mehr als die Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners betreiben. Das *Europäische Parlament* und die *Kom-*

mission waren hingegen machtlos. Diese zwei wichtigsten supranationalen Institutionen durften zwar noch Ideen entwickeln, wie der Integrationsprozess voranzutreiben sei, sie hatten jedoch keinen Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung dieser Massnahmen, da die Integrationspolitik in letzter Instanz Domäne der Intergouvernementalisten blieb.

Der Mythos vom schwachen Parlament

Es verwundert deshalb nicht, dass sich bis jetzt der Mythos vom machtlosen Parlament hielt. Diese Verallgemeinerung gilt aber seit 1987 nicht mehr, als die *Einheitliche Europäische Akte* in Kraft trat. Dieses Vertragswerk schränkte nicht nur den Gebrauch der Vetomacht im Ministerrat ein. Es wertete auch die Rolle der Legislative markant auf. Dies war die Folge einer neuen Entscheidungsregel, der Zusammenarbeitsprozedur. Dank diesem Verfahren ist es der Legislative in bestimmten Politikbereichen möglich, aus eigener Kraft einen Vorschlag durchzusetzen, sofern sich der Ministerrat nicht einstimmig auf einen Gegenvorschlag einigen kann. Das Parlament verfügt demnach über Befugnisse, die sich in Anlehnung an den amerikanischen Fachbegriff der *«Agenda setting power»* als konditionale Entscheidungsmacht beschreiben lassen. Sie kann einen eigenen Vorschlag durchsetzen, muss dabei aber die Präferenzen der intergouvernementalen Instanzen in Rechnung stellen. Dies ist natürlich ein Unterschied zu den Rechten eines nationalstaatlichen Parlaments, das sich in seinen Legiferierungsplänen kaum an die Absichten der Regierung halten muss.

Die Auswirkungen des Entscheidungsverfahrens zeigten sich auf exemplarische Weise, als das Parlament im Jahre 1989 über eine Vorlage zu Abgasvorschriften für kleine Personenwagen befinden musste. Einer einfachen Mehrheit der Legislative gingen die Pläne des Ministerrates zu wenig weit. Sie entschied sich für härtere Normen. Der Erlass nahm in dieser umweltfreundlicheren Version schliesslich erfolgreich alle Hürden des europäischen Legifierungslabyrinths: Sowohl die Kommission als auch eine qualifizierte Mehrheit des Ministerrates hiessen das Gesetzeswerk in der Version des Parlaments gut – ändern durften sie den Vorschlag nicht, da sie in der entscheidenden zweiten Lesung kein Vorschlagsrecht besitzen. Schliesslich konnte sich auch der einstimmige Ministerrat aus eigener Kraft nicht auf ein Gegenprojekt einigen, das weniger weitreichende Folgen gehabt hätte. Da es an intergouvernementalem Konsens mangelte, konnten sich die supranationalistischen Vorstellungen des Parlaments gegen die Interessen einzelner EG-Mitgliedländer durchsetzen.

Bedingungslose Vetomacht

Bis jetzt blieb weitgehend unbeachtet, dass der Maastricht-Vertrag die Rechte der Legislative noch einmal massiv stärken wird. Der wesentliche Effekt der neugeschaffenen Mitentscheidungsprozedur ist, dass das Parlament (Artikel 189b des Vertages zur *Europäischen Union*) uneingeschränkte Vetomacht erhält. Die Legislative kann neu in letzter Instanz jeden Vorschlag des Ministerrates abweisen. Davon betroffen ist vor allem die Gesetzgebung zum Binnenmarkt.

Wie es bereits unter dem Zusammenarbeitsverfahren (Artikel 189c) der Fall

ist, kann das Parlament unter dem Mitentscheidungsverfahren ferner aktiv den Legiferierungsprozess gestalten. Dies gilt immer unter der Bedingung, dass sich ein einstimmiger Ministerrat nicht auf einen Gegenvorschlag einigen kann. Eine weitere Neuerung besteht darin, dass ein paritätisch zusammengesetzter Vermittlungsausschuss über auseinanderstrebende Positionen des Ministerrates und des Parlaments beraten kann. Ob die Schaffung eines solchen Schlichtungsorgans ein erster Schritt hin zu einem System mit zwei Kammern ist, bleibe dahingestellt. Denkbar ist zumindest, dass sich der Ministerrat in Richtung Länderkammer entwickeln wird, während dem *Europäischen Parlament* die Rolle der Volksvertretung zukäme.

Umkehrung der Integrationslogik

Für das künftige Europa ist nun entscheidend, ob das Parlament seine Machtfülle tatsächlich nutzen wird. Auf den ersten Blick scheint dies tatsächlich möglich, gerade auch deshalb, weil das Verfahren die Bildung von integrationistischen Koalitionen zwischen Mitgliedern des Ministerrates und des Parlaments fördert. Diese zwei Partner könnten künftig Bremsern wie Grossbritanien oder Dänemark ihren Willen aufzwingen, solange der einstimmige Ministerrat den weitgehenden Plänen kein einstimmiges Gegenprojekt entgegensetzen kann. Dies führt zur paradoxen Verkehrung der ursprünglichen Integrationslogik: Auseinanderstrebende Interessen und nicht etwa sich annähernde Positionen sind eine Grundbedingung dafür, dass der Integrationsprozess zumindest in jenen Bereichen voranschreitet, die unter die Mitentscheidungsprozedur fallen. Bisanhin war Einstimmigkeit notwendig, um die Zusammenarbeit zu vertiefen. Konservative Mitglieder waren dabei eine Last, da sie weiterreichende Reformen verhinderten. Jetzt hilft es den integrationistischen Kreisen, wenn ein Bremser im Ministerrat sitzt. Da dieses Mitglied die Einigung auf eine moderate Reform verhindert, lassen sich extremere Positionen verwirklichen.

Grenzen der Mitentscheidung

Insgesamt hat sich das Parlament damit in zwei Reformetappen jenem supranationalen Ideal genähert, das es nach dem Willen gewisser Gründungsfiguren wie *Jean Monnet* eigentlich von Anfang an hätte sein sollen. Dennoch ist es höchst unwahrscheinlich, dass der Integrationsprozess künftig von Strassburg aus gesteuert wird. Zweifel sind deshalb angebracht, weil die EG weiterhin zwei parallele Entscheidungswege aufweist. Dies ist auf der einen Seite der Gesetzgebungsprozess, in dem das Parlament wie geschildert zunehmend an Gewicht gewinnt. Dazu gesellen sich auf der anderen Seite die Gipfeltreffen des *Europäischen Rates,* der über Verfassungsfragen wie etwa den Vertrag zur *Europäischen Union* unter weitestgehendem Ausschluss des Parlaments befinden kann. Da Beschlüsse in diesem Gremium weiterhin Einstimmigkeit erfordern, hat sich an der Vetomacht der Bremser nichts geändert. Eine Stärkung des qualifizierten Mehrs auf der Ebene der Gesetzgebung leistet der Tendenz Vorschub, nach einer Niederlage im Parlament und im Ministerrat Kompensation am nächsten Gipfeltreffen zu verlangen. Beispiele für solche Erpressungstouren gibt es bereits, auch wenn sie nicht direkt von einem Entscheid des

Parlaments herrühren. So wollte Griechenland in den Verhandlungen über ein Transitabkommen mit Österreich und der Schweiz mehr Durchfahrtsrechte durch unser Nachbarland erkämpfen. Da der Ministerrat über das Transitabkommen mit qualifiziertem Mehr befinden konnte, blieben die Forderungen des südlichen EG-Mitglieds zunächst unerfüllt. Um sein Ziel doch noch zu erreichen, drohte Griechenland am nächsten Tag, das EWR-Abkommen zu torpedieren – mit Erfolg, da die anderen Beteiligten schliesslich aus Interesse am *Europäischen Wirtschaftsraum* einlenkten.

Die EG gab den Begehrlichkeiten nur nach, weil sich trotz allen institutionellen Reformen weiterhin zwei Entscheidungsprozesse überlagern. Es liegt im Interesse der bremsenden EG-Mitglieder, dass dieser Dualismus bestehen bleibt. Solange zumindest für Verfassungfragen das Vetorecht erhalten bleibt, kann ein unterlegenes Mitglied auf indirekte Weise immer wieder auf frühere Entscheide zurückkommen. Es lässt sich mit einem einfachen Modell zeigen, dass bei Beschlüssen aufgrund der Mitentscheidungsprozedur immer ein Mitglied eine Niederlage erlebt. Insofern führt das Verfahren zwangsläufig zu «unstabilen» Entscheiden, die gegenüber späteren Revisionsversuchen nie völlig abgesichert sind.

Dies muss nicht zwangsläufig heissen, dass in Zukunft das Gewicht des Vetos wie in den Zeiten General *de Gaulles* wieder sehr wichtig wird. Andere Motive spielen ebenso eine Rolle. Potentielle Bremser können beispielsweise gegenüber ihrem eigenen Publikum beklagen, dass sie in der EG überstimmt worden seien, obgleich das Veto als letztes Mittel zur Verfügung gestanden hätte. Mit Propaganda gegen den Integrationsprozess lässt sich bestens übertünchen, dass eine Regierung insgeheim einen allfälligen Beschluss des Parlaments unterstützt.

Macht auf Abruf für Supranationalisten

So lässt sich die EG insgesamt keinem der Extreme zuordnen, in die Gegner und auch Bewunderer immer wieder fallen: Auf der einen Seite ist die Brüsseler Gemeinschaft sicher mehr als ein Club, der alle Sondertouren seiner egoistischen Mitglieder hinnehmen muss. Der Integrationsprozess ist aber auch nicht so weit vorangeschritten, dass alle Bindungen irreversibel wären. Vielmehr handelt es sich bei der EG um eine Internationale Organisation, in der supranationale Institutionen über gewisse Bereiche der Zusammenarbeit entscheiden dürfen, solange sie die Interessen ihrer Mitglieder nicht allzu stark verletzen. Dass die Kommission und das Parlament allen Neuerungen zum Trotz nur über «Macht auf Abruf» verfügen, gilt gerade auch in der Zeit nach Maastricht.

Gerald Schneider

Die Sprache – ein Thema von Verfassungsrang?

In einer Zeit, in der die Völker Europas teils zusammenrücken und teils auseinander fallen, in der sich neue Identifikationsfragen grundsätzlichster Art stellen, in der Wanderbewegungen feststellbar sind und in der die Technik eine weltumspannende Kommunikation ermöglicht, in einer solchen Zeit stellen sich Fragen des sprachlichen Zusammenlebens und des sprachlichen Selbstbewusstseins besonders nachdrücklich. In dieser Zeit muss man sich fragen, ob die Schweiz nicht die Chance hätte, für sich und für Europa insgesamt ihre Sprachenordnung zu reflektieren. Eine Reflexion, die angesichts unseres langwährenden Sprachenfriedens und unseres nach wie vor gehegten Stolzes zur Vielsprachigkeit der Schweiz in einem positiven Klima vollzogen werden könnte. Eine Reflexion, die weniger emotionsgeladen sein müsste als in Gebieten, in denen kulturelle, wirtschaftliche und religiöse Differenzen aufgebrochen sind und akute Konflikte die Sicht auf Lösungen verstellen.

In dieser Situation hat das eidgenössische Parlament die Sprachenfrage gestellt erhalten – und eine Antwort im wesentlichen verweigert: Zurückgehend auf eine Motion aus dem Jahre 1985 stellte der Bundesrat den eidgenössischen Räten im Frühjahr 1991 eine Botschaft zu einer Revision des Sprachenartikels zu. Er schlug vor, die Sprachenfreiheit in die Verfassung aufzunehmen, sich zum Deutschen, Französischen, Italienischen und Rätoromanischen als *Landes-* und – mit einer Einschränkung für das Rätoromanische – als *Amtssprache* zu bekennen. Bund und Kantone seien zu verpflichten, sich für die *Erhaltung der Landessprachen in ihren Verbreitungsgebieten* einzusetzen und besondere Massnahmen für *bedrohte* Landessprachen zu treffen. Gleichzeitig sei die *Verständigung* zwischen den Sprachgemeinschaften und die gesamtschweizerische Präsenz aller vier Landessprachen zu fördern[1]. Am 8. Oktober 1992 beschloss der Ständerat, auf die Anerkennung der Sprachenfreiheit zu verzichten, folgte im übrigen aber im wesentlichen dem bundesrätlichen Vorschlag. Der Nationalrat beriet die Vorlage am 22. September 1993. Auch er bekannte sich nicht zu einer Sprachenfreiheit und strich darüber hinaus die Bestimmung, dass Bund und Kantone *«für Erhaltung und Förderung der Landessprachen in ihren Verbreitungsgebieten»* sorgen sollten. Diese Situation veranlasst mich, die Ausgestaltung der heutigen Sprachenregelung aufzugreifen.

Von der Amtssprache über die Sprachenfreiheit zum Territorialprinzip

In der geltenden *Bundesverfassung* befasst sich im Abschnitt *«Verschiedene Bestimmungen»* ein Artikel mit der Sprachenregelung, und zwar wie folgt:

> **Art. 116** Das Deutsche, Französische, Italienische und Rätoromanische sind Nationalsprachen der Schweiz.
> Als Amtssprachen des Bundes werden das Deutsche, Französische und Italienische erklärt.

Die Stellung des Artikels macht klar, dass der Verfassungsgesetzgeber damit weder ein sprachliches Grundrecht statuieren wollte noch einen staatstragenden Grundsatz.

Was bedeuten die Amtssprachen? Sie beziehen sich auf die *Kommunikation mit dem Staat.* Wer immer sich an die Behörden wenden will, kann dies nicht in irgendeiner Sprache tun, sondern nur in der Amtssprache. Die Behörden ihrerseits sind nicht verpflichtet, in derjenigen Sprache mit jemandem zu verkehren, die diese Person als *ihre* Sprache bezeichnet. Der Staat kann also definieren, welche Sprachen er für den Verkehr mit seinen Bürgern und Bürgerinnen und mit seinen Gliedern (Kantonen, Gemeinden) verwenden will. Konkret hat sich der Bund dafür auf die eingesessenen Sprachen beschränkt[2]. Die *Europäische Menschenrechtskonvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten* regelt Sprachenfragen ähnlich, als Kommunikationsproblem bei Eingriffen der staatlichen Gewalt in die private Rechtssphäre. Ihre Vorschriften zielen nicht auf eine Anerkennung des Gebrauchs der eigenen Sprache als Ausdruck der geistigen Persönlichkeit. Sie begründen auch keine Abwehransprüche gegenüber der staatlichen Bestimmung sprachlicher Ausdrucksmöglichkeiten des einzelnen.

Gleichwohl ist die Sprache als zentrale Voraussetzung der geistigen Freiheit nicht völlig verkannt worden. Bereits 1937 schrieb der Bundesrat in der Botschaft zur damaligen Revision des Sprachenartikels: *«Ohne Freiheit der Muttersprache ist eine wirkliche Freiheit des Geistes undenkbar.»* Auch in der Rechtsliteratur wurde schon früh die Auffassung vertreten, die Sprachenfreiheit sei eines der fundamentalsten Freiheitsrechte des Individuums[3]. Trotzdem anerkannte das Bundesgericht erst im Jahre 1965 die Sprachenfreiheit als *ungeschriebenes Verfassungsrecht:* Es betrachtete die Befugnis des einzelnen, sich seiner *Muttersprache* zu bedienen, als stillschweigend gewährleistetes Individualrecht der aktuellen Verfassung. Später präzisierte das Gericht, dass nicht nur der Gebrauch der Muttersprache, sondern auch der Gebrauch anderer Sprachen von der individuellen Sprachenfreiheit geschützt sei.

In der neueren Lehre wird die Sprachenfreiheit auffallend skeptisch beurteilt. Dabei fällt auf, dass die Sprachenfreiheit in der welschen Rechtsliteratur intensiver diskutiert und problematisiert wird als in der Deutschschweiz. Offenbar bewegt die Sprachenfrage auch die Öffentlichkeit in der Romandie stärker als in der übrigen Schweiz und ist medienpräsenter.

Für *Andreas Auer* ist die Sprachenfreiheit gleichzeitig fundamental und problematisch. Im privaten Bereich sei sie unnötig, im öffentlichen Bereich unwirksam und trügerisch. *Charles-Albert Morand* betrachtet die Sprachenfreiheit als *«une liberté de petite stature»*. Sie erfülle die Anforderungen an ein ungeschriebenes Grundrecht nicht, sei doppelgesichtig und könne schadlos aufgegeben werden. Nach *Michel Rossinelli* hat die Sprachenfreiheit erst durch ihre Drittwirkung einen identifizierbaren Gehalt bekommen. Er glaubt, dass die Sprachenfreiheit ein Hindernis darstelle für eine Sprachenpolitik, welche die nationalen Minderheiten wirklich schützen könne[4].

Die Forderungen im Bereich der Sprache zielen denn im allgemeinen auf eine Sprachenregelung jenseits grundrechtlicher Individualansprüche, vor allem auf den Schutz der bedrohten sprachlichen Minderheiten in unserem Land. Das schwache Bekenntnis zu einer fundamentalen Erscheinung des individuellen und sozialen Lebens überrascht trotzdem in einem Land mit einer traditionellen Vielsprachigkeit. Wurden

die Sprachen als Instrument geistiger Alltagsbewältigung und damit als unterschiedliche Art des Denkens und Handelns je nach Sprachgemeinschaft in der Schweiz unterschätzt?

In der Diskussion um die Sprachenregelung taucht neben dem Begriff der Sprachenfreiheit der Begriff des *Territorialprinzips* auf. Als Territorialprinzip wird der Grundsatz bezeichnet, wonach der Staat Massnahmen ergreifen kann und gegebenenfalls muss, um die sprachliche Homogenität der einzelnen Sprachgebiete, aber auch die sprachliche Vielfalt seines Gebietes insgesamt zu gewährleisten. Das Territorialprinzip hat insofern einen Zusammenhang mit dem Prinzip der *Amtssprache,* als traditionellerweise die Amtssprachen in einer der eigenen Sprachgemeinschaften zu finden sind. Es gibt bei uns keine Amtssprache, die nicht auch im Gebiet der Körperschaft gesprochen würde. Insofern bezeichnet die Amtssprache über das eigentliche Kommunikationsprinzip hinaus einen sachlichen Mindestbereich der geschützten Sprachen, während das Territorialprinzip die erwähnten Sprachen geographisch fasst und dafür praktisch eine geographisch begrenzte Vorherrschaft statuiert. Das Territorialprinzip kann als ungeschriebenes verfassungsmässiges Prinzip betrachtet werden, das einen Zusammenhang mit dem föderalistischen Prinzip aufweist, d. h. eine Verpflichtung darstellt, die kulturellen und sprachlichen Gebiete zu respektieren. Das Territorialprinzip baut auf den überlieferten Sprachgemeinschaften auf und muss deren natürliche Entwicklungen hinnehmen. Der Kanton darf aber zum Schutz sprachlicher Minderheiten oder einer bedrohten Sprache (Romanisch, Italienisch) Massnahmen ergreifen, um in Gang befindliche Entwicklungen zu stoppen.

Die Eckpfeiler der schweizerischen Sprachenregelung bilden somit das selbstverständlich hingenommene Prinzip der Amtssprache, die umstrittene und schwach effektive Sprachenfreiheit und das unbestrittene Territorialprinzip.

Zu verschiedenen Aspekten der Sprache aus der Sicht der Verfassung

Die Verfassungsordnung begreift zunächst die Stellung des einzelnen in der politischen Gemeinschaft und erfasst sie deshalb wesensgemäss gemeinschafts- bzw. staatsbezogen. Trotzdem gibt es Freiheits- oder Grundrechte, die ausgesprochene Individualpositionen garantieren, und andere, die vermehrt sozial bedeutsame Tätigkeitsfelder anvisieren. Neben den individuellen Grundrechten schützt die Verfassungsordnung aber auch die Gemeinschaft als solche. Die Sprache hat tatsächlich eine *individualbezogene,* eine *intersubjektive (soziale)* und eine *gesellschaftliche oder gemeinschaftsbezogene* Seite:

- Für jeden einzelnen modernen Menschen hat die Sprache eine wesentliche kulturelle Bedeutung. Sie vermittelt als Medium für gedankliche Arbeit und Verarbeitung das kognitive Verständnis und die Erfahrung unserer Welt[5]. Sie ermöglicht uns ferner, die eigenen Gedanken und Gefühle in eine Form zu bringen, die Verarbeitung oder Weitergabe ermöglicht[6]. In diesem Sinn ist sie individualbezogen und bezieht jeden von uns letztlich in unsere Kultur ein.
- Die Sprache hat weiter in hohem Ausmass intersubjektive Bedeutung, weil sie Basis der Verständigung zwischen den Personen bildet. Sie ermöglicht insofern Wissensaustausch, Gedan-

kenaustausch, Gefühlsaustausch, Teilnahme und Gemeinsamkeit. Sie ist so ein wichtiges Element individuellen Zusammenlebens. Auch in dieser Bedeutung bildet die Sprache für den einzelnen als soziales Wesen eine Grundlage und enthält eine starke (sozial orientierte) Persönlichkeitsrelevanz.

• Endlich hat die Sprache eine bedeutende gesellschaftliche Funktion. Sie ist in einer Gemeinschaft Kulturträger. Die Sprache ermöglicht Identifikation oder erlaubt Abgrenzungen. Sie bildet Gruppenbewusstsein, und dies auf verschiedenen Ebenen, weil auch innerhalb einer sprachlich homogenen Gesellschaft nicht alle *«dieselbe Sprache sprechen»*. Die Sprache stellt eine wechselseitige Beziehung zwischen Individuum und sozialer Gesellschaftsgruppe her und definiert sowohl das soziale Selbstverständnis des einzelnen wie der Gruppe. Die Sprache integriert in diesem Sinn.

An dieser Stelle ist aus individualrechtlicher Sicht zu fragen, ob der oder die einzelne ein *Recht auf Integration* habe, oder vielmehr, ob ein Recht bestehen müsse, die Wahl zu treffen, sich zu integrieren oder eben nicht zu integrieren. Erst eine solche Wahlmöglichkeit macht ja den Freiheitsraum der einzelnen aus. Muss und soll der Staat für die sprachlichen Rahmenbedingungen der sozialen Entfaltung besorgt sein? Leistet der Staat Hilfe zur geistigen Kompetenz des einzelnen, wie er dies mit der Beschulung tut, kommt er wegen der anthropozentrischen Ausrichtung unserer Verfassung nicht darum herum, sich diese Frage zu stellen. Im Bereich der Grundschule beansprucht er – anders als in der Erwachsenenbildung – ausserdem praktisch ein Bildungsmonopol, weil er sein Bildungsangebot an der Leistungsfähigkeit der Schüler orientiert und deshalb eine zusätzliche Bildung stark einschränkt.

Betrachtet man die gemeinsame Sprache als integrativen Faktor, so steht dahinter gleichzeitig die Aussage, dass verschiedene Sprachen in einer Gemeinschaft desintegrativ wirken, d. h. Spannungen erzeugen. Wo eine grössere Gemeinschaft *verschiedene Sprachgemeinschaften* enthält, muss eine auf die ganze Gemeinschaft, d. h. auf ein harmonisches Zusammenspiel der verschiedenen darin bestehenden Gruppen ausgerichtete Politik danach trachten, einen Sprachenkonsens zu finden. Einen Teil der Integration kann hier das Prinzip der Amtssprache leisten, nämlich immer dann, wenn es (letztlich) um eine Kommunikation mit dem Staat geht. Dabei werden aber die persönlichkeitsbedeutsamen Aspekte der Sprache naturgemäss vernachlässigt.

Wie kann die Verfassung mit dieser komplexen Situation umgehen?

Aus der vielfältigen Bedeutung der Sprache für den einzelnen als denkende einzelne Person und als interaktives soziales Individuum einerseits und für die Gruppe als solche andererseits ergeben sich für das Recht verschiedene Ansatzpunkte:

• Das Recht muss als System, das eine gerechte Ordnung schaffen will, unter einer individuellen Ausrichtung die dem Menschen vertraute Sprache schützen und dafür sorgen, dass sie sich entfalten und allenfalls weiterentwickeln kann. Es muss weiter die für sein engstes soziales Umfeld, vor allem für die Familie, bestimmende Sprache schützen. Diesen Anspruch versucht die vom Bundesgericht als verfassungsmässiges Individualrecht anerkannte *Sprachenfreiheit*

zu erfüllen, offensichtlich aber nicht unbeschränkt. Tatsächlich ist der individuelle Wahlanspruch auf Integration oder Desintegration von einem auf das Wohl des einzelnen ausgerichteten Gesichtswinkel aus ebenfalls zu beachten.

• Gleichzeitig ist das Recht aber ein gemeinschaftsorientiertes System. Als solches muss es danach trachten, in der gesamten Gemeinschaft eine harmonische und möglichst spannungsfreie Situation herzustellen. In einer mehrsprachigen Gesellschaft bedeutet dies, dass es entweder nach sprachlicher Einheit trachten, d. h. Integrations- oder Assimilationsarbeit leisten oder verlangen muss oder dass es das Zusammenspiel nicht integrierbarer bzw. unter Gerechtigkeitsvorstellungen nicht integrationswürdiger sprachlicher Gemeinschaften anderweitig zu regeln hat.

Diese Arbeit kann nicht von der Sprachenfreiheit geleistet werden, weil diese individualbezogen ist. Diese Arbeit muss von einem anderen rechtlichen Grundsatz übernommen werden. In der gegenwärtigen Rechtslage dient das sogenannte Territorialprinzip diesem Zweck.

Die Rechtsordnung löst Kollisionen zwischen grundrechtlichen Ansprüchen und Bedürfnissen der Gemeinschaft insofern, als es letzteren unter gewissen Bedingungen den Vorrang einräumt: Spricht sich der (demokratisch legitimierte) Gesetzgeber grundsätzlich für eine Einschränkung des Individualanspruches aus und kann ein einigermassen gewichtiges öffentliches Interesse, d. h. ein im Sinne der Gesamtheit liegendes Bedürfnis auch konkret bejaht werden, hat der Individualanspruch zurückzutreten. Lediglich wenn die grundrechtliche Garantie ihres Inhaltes völlig entleert würde, d. h. der Kerngehalt tangiert wäre, stellt die Grundrechtsordnung der Gemeinschaft eine absolute Schranke auf. Die Sprachenfreiheit gilt deshalb nicht uneingeschränkt. Sie darf nach der Praxis zum Schutz der überkommenen sprachlichen Zusammensetzung eingeschränkt werden. Das Territorialprinzip gewinnt alsdann Vorrang vor der Sprachenfreiheit.

Unverzichtbarkeit einer ausdrücklichen Regelung

In der gegenwärtigen Zeit grosser und rascher Migrationsbewegungen, der weltweiten Kommunikation und der internationalen Verflechtung steht die Stärkung des politisches Selbstverständnisses im Vordergrund, die Besinnung auf den schweizerischen Kulturraum und den Abbau sprachlicher Barrieren innerhalb der Schweiz. Trotzdem scheint mir ein Verzicht auf die Sprachenfreiheit problematisch. In der heutigen Zeit wäre es wichtig, die Sprachenfreiheit in ihrer individuellen und sozialen Ausrichtung neben die gemeinschaftsorientierten Bedürfnisse zu stellen. Die Sprachenregelung ist, wo immer sie geschieht – in der Schule, in der Kulturförderung, in der Medienpolitik –, eine Auseinandersetzung im Bereich des Verfassungsrechts. Gerade auch der sprachliche Schutz von Minderheiten in deutschsprachigen Gebieten könnte flexibler gestaltet werden, wenn man sich bei Anwendung des Territorialitätsprinzips der verfassungsrechtlichen Implikationen besser bewusst wäre. Sodann ist zu bedenken, dass die Verfassung nicht auf heute angelegt ist. Sie sollte grundsätzliche Erkenntnisse und Wertungen auch in Zeiten hineintragen, die vielleicht in anderen tatsächlichen Bedingungen und einem anderen Bewusstsein stehen. Endlich ist es auch wichtig, den

programmatischen Gehalt der Sprachenfreiheit zu stärken, diese generell in Regelungs- und Planungsbereichen wirken zu lassen. Sodann sollten Rechte und Pflichten in unserem Rechtssystem wenigstens im Grundsatz transparent sein. Gerade in diesem Gebiet haben wir die Chance, neben dem Individualrecht auf die Bedürfnisse der Gemeinschaft hinzuweisen.

Regula Kägi-Diener

[1] Bundesblatt 1991 II 309 ff., 346. – [2] Ebenso die Kantone. Anders andere Staaten, so etwa Indien, wo das Englische Amtssprache ist, obwohl es keine einheimische Sprache bildet. Offenbar vermochte es sich als Verständigungssprache aber nicht durchzusetzen, da nur ein ganz kleiner Prozentsatz der Inder überhaupt Englisch spricht. – Auf die Regelung in den Kantonen kann hier nicht näher eingegangen werden. Es befassen sich aber nur Kantone mit einer traditionellen Mehrsprachigkeit mit der Sprachenfrage. Am differenziertesten ist die neue (am 6. Juni 1993 angenommene, noch nicht in Kraft stehende) Verfassung des Kantons Bern. Sie verankert einen besonderen Schutz sprachlicher Minderheiten und regelt die Amtssprachen je nach Gebieten differenziert, wobei die Gemeinden die Zweisprachigkeit berücksichtigen können. Diese Ordnung wird ergänzt durch eine ausdrückliche Gewährleistung der Sprachenfreiheit. – [3] Hegnauer Cyril, Das Sprachenrecht der Schweiz, Zürich 1947, S. 28/29. – [4] Siehe dazu insbesondere: Auer Andreas, D'une liberté non écrite qui n'aurait pas dû l'être: la «liberté de la langue», in: Archiv für juristische Praxis, 1992, S. 955; Morand Charles-Albert, La liberté de la langue, in: Mélanges André Grisel, Neuchâtel 1983, S. 178; ders., Liberté de la langue et principe de territorialité, Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR) 1993 I 11 ff.; Rossinelli Michel, La question linguistique en Suisse, ZSR 1989 I 178; ders., Protection des minorités linguistiques helvétiques et révision de l'article 116 de la Constitution fédérale, in: Gesetzgebung heute 1991/1 S. 52. – [5] Die medizinische Forschung hat gezeigt, dass Erfahrungen auch durch gewisse Substanzen (Eiweissverbindungen) transferierbar werden: Gelingt es, einem Individuum diese «erfahrungsangereicherten» Stoffe in geeigneter Weise einzupflanzen, kann es auch Erfahrungen des ersten Individuums ausnutzen. – [6] Andere Artikulationsmöglichkeiten bestehen etwa in Zeichen, eine Form, die vor allem in den letzten Jahrzehnten in Bereichen mehr und mehr eine Rolle spielt, in denen der sprachliche Ausdruck zu differenziert wird, d. h. eine Ausdrucksform, die sich vor allem an Verschiedensprachige richtet. Ich denke an Piktogramme (v. a. in internationalen Flughäfen, aber auch auf Produktebeschrieben usw.). Weitere Artikulationsmöglichkeiten bringt die Gestik, die Mimik und die Lautmalerei (Stöhnen, Jauchzen, Singen, Lachen).