

Mehrsprachigkeit als Chance : vom defensiven Sprachenrecht zur aktiven Sprachenpolitik : der Zürcher Völker- und Staatsrechtler Daniel Thürer im Gespräch mit Robert Nef

Autor(en): **Nef, Robert / Thürer, Daniel**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **79 (1999)**

Heft 9

PDF erstellt am: **07.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-166127>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Daniel Thürer,

ist Ord. Professor an der Universität Zürich für Völkerrecht, Europarecht, Staats- und Verwaltungsrecht. Mitglied des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, des Staatsgerichtshofs des Fürstentums Liechtenstein, stv. Mitglied des OSZE-Schieds- und Vergleichsgerichtshofes, Mitglied der Internationalen Juristenkommission.

MEHRSPRACHIGKEIT ALS CHANCE

Vom defensiven Sprachenrecht zur aktiven Sprachenpolitik.
Der Zürcher Völker- und Staatsrechtler Daniel Thürer im Gespräch mit Robert Nef

Wir Schweizer neigen dazu, die weltweit beachtete Errungenschaft des Sprachenfriedens zu unterschätzen, und wir wissen über dessen geschriebene und ungeschriebene Grundlagen kaum Bescheid. Das friedliche Zusammenleben von Sprachgruppen, etwas durchaus nicht Selbstverständliches, ist für uns auch so selbstverständlich geworden, dass wir die grossen Chancen, die darin stecken, zu wenig wahrnehmen.

Robert Nef: Über den Sprachenfrieden in der Schweiz, bzw. über allfällige Konflikte gibt es wenig Literatur. Am ehesten wird die Mehrsprachigkeit noch als praktisches Problem wahrgenommen. Kann z. B. ein Deutschschweizer mit Wohnsitz Genf darauf beharren, auch vor einem Genfer Gericht seine Muttersprache Deutsch zu verwenden?

Daniel Thürer: Die schweizerische Sprachverfassung beruht auf zwei Grundprinzipien, die miteinander in einem Spannungsverhältnis stehen. Das erste Prinzip ist die Sprachenfreiheit. Aus ihr folgt das Recht des Individuums, nicht nur seine Muttersprache, sondern die Sprache seiner Wahl zu sprechen, und zwar im privaten Bereich wie auch im Umgang mit den Behörden. Auf der anderen Seite steht das sprachrechtliche Territorialitätsprinzip. Es erscheint als eine Schranke der Sprachenfreiheit. In der Schweiz sollen, gestützt auf das Territorialitätsprinzip, die bestehenden Sprachgebiete grundsätzlich in ihrer Integrität erhalten werden, d. h., dass für Zuzüger die angestammte Sprache des Gebiets vor dem «Recht auf ihre Muttersprache» Vorrang hat. Der Kanton Genf ist ein ausschliesslich französischsprachiger Kanton, darum greift hier das Territorialitätsprinzip. Der Betroffene muss sich im Prozess der französischen Sprache bedienen.

Enthält die neue Bundesverfassung diesbezüglich etwas Neues?

Es ist typisch für das Sprachenrecht der Schweiz, dass es bisher weitgehend ungeschriebenes Recht war. Der neue Verfassungstext garantiert nun in Art. 18 ausdrücklich die Sprachenfreiheit. Im Artikel 4 der neuen Bundesverfassung heisst es: «Die Landessprachen sind Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch.» Es handelt sich hier nicht nur um die Feststellung, dass diese Landessprachen existieren, sie sollen auch in ihrem herkömmlichen Bestand erhalten werden. Man kann aus diesem indikativen Satz eine Garantie, ein Programm ableiten, dass die Sprachgebiete grundsätzlich in ihrer Integrität geschützt sein sollen. Art. 70 Abs. 5 sieht besondere Massnahmen zugunsten der rätoromanischen und italienischen Sprache vor.

Die Sprachverfassungen in anderen Staaten sind zum Teil bis ins Detail ausformuliert und erwecken damit den Anschein, das Recht sei tatsächlich in der Lage, den Bestand und den Gebrauch und die Tradition von Sprachen wirksam zu schützen, was nicht den Tatsachen entspricht. In der Schweiz ist das Sprachenrecht Bestandteil der lebendigen Verfassungspraxis. Dadurch kommt zum Ausdruck, dass die eigentliche Grundlage ausserhalb des Verfassungsrechts im politischen Prozess zu lokalisieren ist.

Auch der Begriff «Sprachenfreiheit» ist interpretierbar und interpretationsbedürftig, und es gibt – vor allem im Ausland – Auslegungen, die ein «Recht auf Muttersprache» darauf abstützen. Ein solches Recht kommt aber mit dem Territorialitätsprinzip in Konflikt, das festlegt, welche Sprache zu einem bestimmten Territorium gehört, unabhängig von der Präferenz einzelner Individuen, die dort leben. Das Territorialitätsprinzip setzt m. E. den Wert des Sprachenfriedens über den Wert der Sprachenfreiheit. Gibt es da keine völkerrechtlichen Probleme?

Vom Völkerrecht her gesehen fällt es auf, dass weder die europäische Menschenrechtskonvention noch die Uno-Menschenrechtspakte eine Garantie der Sprachenfreiheit enthalten, auch nicht eine Garantie der bestehenden Sprachgebiete. Im Völkerrecht ist also weder die Sprachenfreiheit noch das Territorialitätsprinzip normiert. Es ist eine Eigentümlichkeit des schweizerischen Staatsrechts, dass diese zwei Säulen als geschriebene und ungeschriebene Normen einen solchen Stellenwert erlangt haben. Die politische Tradition des Minderheitenschutzes spielt hier ebenfalls eine zentrale Rolle.

Würden Sie auf diesem Hintergrund das teilweise geschriebene und teilweise ungeschriebene schweizerische Sprachenrecht auf jeden Fall für völkerrechtskonform bezeichnen, auch im Hinblick auf jene, die auf völkerrechtlicher Ebene eine Sprachenfreiheit fordern?

Ja, das geltende Völkerrecht enthält wenig konkrete Anforderungen an das Sprachenrecht. Man kann die Sprachenfreiheit aus der persönlichen Freiheit ableiten, wie sie etwa in der «Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte» mitgarantiert ist. Es gibt zwar besondere internationale Verträge, wie die Europäische Charta der Regional- und Minderheitssprachen sowie das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutze nationaler Minderheiten, aber in den grossen Menschenrechtsverträgen ist vom Sprachenproblem nur ganz am Rande die Rede. Wie auch innerhalb der Schweiz (Art. 70, Abs. 2 nBV) liegen die politischen Instanzen bei den autonomen Hoheitsträgern. Sie müssen in ihrem Aufgabenbereich dafür sorgen, dass die Sprachenfreiheit und die Sprachenvielfalt erhalten bleiben und ein gedeihliches Zusammenleben verschiedener Sprachgruppen mög-

Das ist für die Schweiz typisch: Die konfessionelle Frage bot mehr Anlass zu Spaltungstendenzen als die Sprachenfrage.

Das öffentliche Interesse am Territorialitätsprinzip ist gegenüber dem individuellen Interesse an der Sprachenfreiheit abzuwägen.

lich wird. Auch ich halte die Sicherung des Sprachenfriedens für die zentrale Aufgabe des Sprachenrechts. Ähnliches gilt ja in der Schweiz auch im Zusammenhang mit den Konfessionen. Die Religionsfreiheit besteht im Rahmen des Schutzes der öffentlichen Ordnung und des inneren Friedens. Das ist für die Schweiz typisch: Die konfessionelle Frage bot mehr Anlass zu Spaltungstendenzen als die Sprachenfrage, dafür waren die Konfessionen über die Sprachgrenzen hinaus auch ein Integrationsfaktor.

Es gehört zu den Glücksfällen dieses Landes, dass die Sprachgrenzen nicht mit den Konfessionsgrenzen zusammenfallen. Überlappende Ungleichheiten erleichtern die Integration. Bei der Umsetzung von Prinzipien ist es übrigens nichts Aussergewöhnliches, dass sie miteinander im Konflikt stehen. Ist Sprachenfrieden im Konfliktfall wichtiger als Sprachenfreiheit, oder sollte die Frage offen bleiben?

Wir können uns bei der Beantwortung dieser Frage an die allgemeine Grundrechtsdogmatik anlehnen. Die Sprachenfreiheit ist, wie alle Freiheiten, der Ansatzpunkt, das Primäre, es gibt aber kaum ein Grundrecht, das nicht eingeschränkt werden kann, und dies gilt auch für die Sprachenfreiheit. Sie kann eingeschränkt werden, wenn die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind. Es bedarf dazu einer genügenden rechtlichen Basis, das öffentliche Interesse muss überwiegen und der Eingriff muss verhältnismässig sein. Das öffentliche Interesse am Territorialitätsprinzip ist gegenüber dem individuellen Interesse an der Sprachenfreiheit abzuwägen. Am besten lässt sich dies anhand eines Beispiels erläutern. Es betrifft die Regelung des Besuchs der «Ecole Française» in Zürich. Die Regelung lautete, dass die Kinder mit französischer Muttersprache nur in einer relativ kurzen Übergangszeit diese Schule besuchen durften. Die zuständige Behörde argumentierte, dass nach Ablauf von zwei Jahren der Übertritt an eine deutschsprachige Schule zu erfolgen habe. Richtigerweise hätte man aber davon ausgehen müssen, dass allen Kantonsewohnern, d.h. Schweizern und Ausländern, grundsätzlich die Sprachenfreiheit zusteht. Das Territorialitätsprinzip verlangt im Fall von Zürich die Amtssprache und die Schulsprache

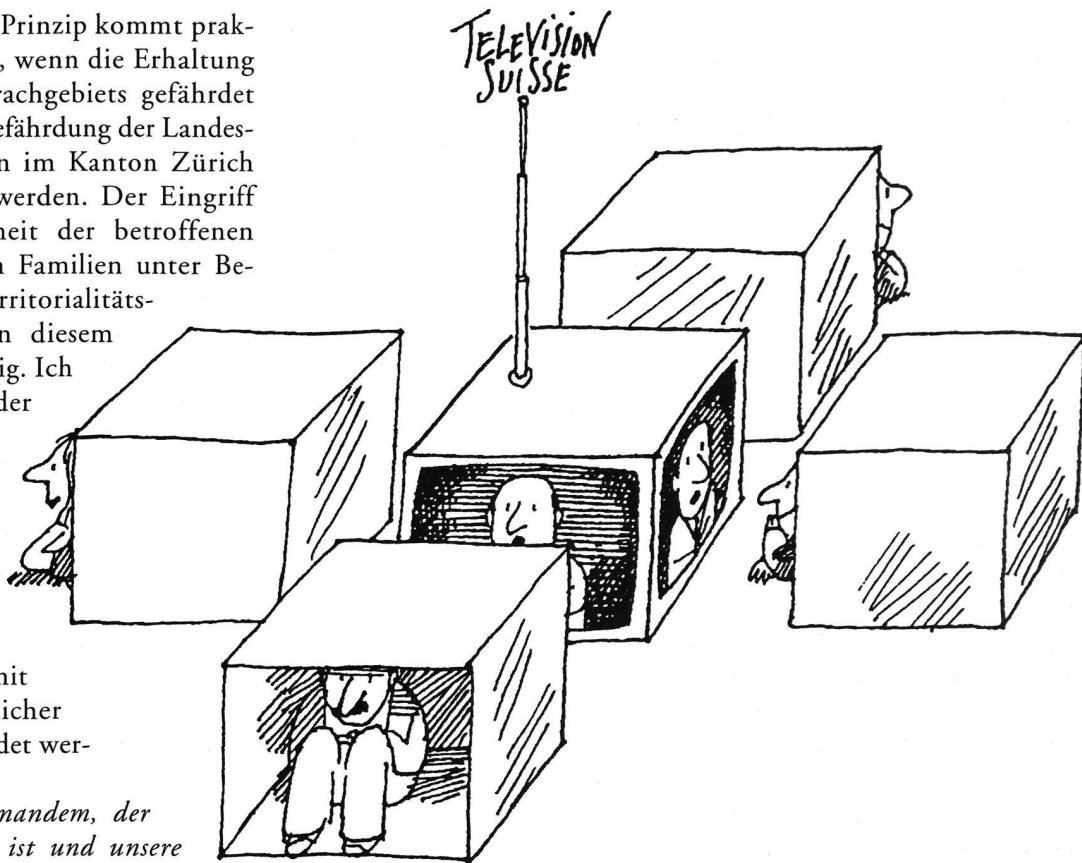
Deutsch. Aber dieses Prinzip kommt praktisch dann zum Zuge, wenn die Erhaltung der Grenzen des Sprachgebiets gefährdet wären. Eine solche Gefährdung der Landessprache Deutsch kann im Kanton Zürich nicht nachgewiesen werden. Der Eingriff in die Sprachenfreiheit der betroffenen französischsprachigen Familien unter Berufung auf das Territorialitätsprinzip war m.E. in diesem Fall unverhältnismässig. Ich räume also insofern der Sprachenfreiheit eine Vorzugsstellung ein, aber ich schliesse Eingriffe nicht aus, wenn sie beispielsweise mit der Erhaltung des Sprachenfriedens oder mit dem Schutz sprachlicher Minderheiten begründet werden.

Wie kann man jemandem, der damit nicht vertraut ist und unsere Traditionen nicht kennt, in wenigen Worten das Territorialitätsprinzip erklären?

Das Territorialitätsprinzip besagt, dass eine bestimmte Sprache mit einem bestimmten Raum und der dort ansässigen Bevölkerung verknüpft ist und deren Identität mitbestimmt. Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass die Sprache nicht bloss ein Kommunikationsinstrument des einzelnen ist, sondern auch Gruppenidentität schafft. Eine Sprache ist gewissermassen ein Speicher kollektiver Erfahrungen, ein gemeinsames Gedächtnis, ein Gefäss, welches das Selbstverständnis und die Traditionen von Gruppen beinhaltet und auch ein Stück Heimat verkörpert. Um Sprachen als kollektives Erbe eines Volkes erhalten zu können, bedürfen sie auch des Schutzes.

Wie kann man eine angestammte Sprache am besten schützen?

Es bietet sich hier an, dass man einfach das herkömmliche Sprachgebiet schützt, in seinem alten traditionellen Umfang, aber auch in seiner Integrität. Man darf natürlich das Territorialitätsprinzip nicht absolut, sondern muss es als Element einer Gesamtordnung verstehen. Dazu ein Beispiel: In vielen Gemeinden des Kantons Graubünden besteht immer noch eine eingessene Bevölkerung mit rätoromanischer Muttersprache. Nun kommen aber



„ AB HEUTE SENDEN WIR NUR NOCH IN RÄTOROMANISCHER SPRACHE – “

.....
 Eine
 Sprache ist
 gewissermassen
 eine Ressource
 kollektiver
 Erfahrungen,
 ein gemeinsames
 Gedächtnis,
 ein Gefäss,
 welches auch
 ein Stück
 Heimat
 verkörpert.

z.B. durch den Tourismus und den Kraftwerkbau viele deutschsprachige Unterländer in diese Gebiete, und die eingessene Bevölkerung wird zum ökonomisch schwächeren und vielleicht sogar zahlenmässig unterlegenen Bevölkerungsteil. In diesem Fall kommt das Territorialitätsprinzip mit guten Gründen zum Zug. Auf der anderen Seite darf man aber nicht so weit gehen, wie es auch schon von engagierten Anhängern des Rätoromanischen verlangt wurde, die postulierten, das ganze rätoromanische Sprachgebiet müsse etwa im Gebietsumfang, wie es im letzten Jahrhundert bestanden habe, für immer erhalten bleiben. Dies wäre eine zu starre Regulierung. Eine Sprache ist etwas Lebendiges, und die Sprachgrenzen fliessen; man kann den Sprachgebrauch nicht abschliessend reglementieren. Dies wäre ein unzulässiger Eingriff auch in die freie geistige Entfaltung des Individuums.

Wir Schweizer bezeichnen uns gegenüber Ausländern vielleicht allzu voreilig als Vorbild. Würden Sie trotzdem die schweizerische Regelung der Sprachenfreiheit als vorbildlich bezeichnen?

Wenn man mit «Vorbild» nicht etwas Moralisches meint, würde ich die Frage bejahen. Die Tatsache, dass in der Schweiz die Sprachgruppen einigermaßen friedlich zusammenleben und den Begriff Ethnie oder Nation nicht im rassistischen Sinne der Blutsverbundenheit deuten, ist ein Produkt unserer Geschichte und beruht keineswegs auf einer «moralischen Überlegenheit» unserer Bevölkerung.

Gibt es so etwas wie ein «Geheimnis» des Sprachenfriedens in der Schweiz?

Das allgemein Interessierende an unserer Sprachenverfassung sind wohl drei Elemente, die wie ein Dreieck zusammengehören und die Basis ihres Funktionierens bilden: Das *erste* Element ist die Sprachenfreiheit des Individuums und der Gruppen, wobei «Sprache» in einem weiten Sinn zu verstehen ist, denn auch wer nicht sprechen kann oder mit technologischen Mitteln kommuniziert, hat Teil an dieser Freiheit. Das *zweite* Element ist der Schutz von Sprachräumen, u. a. durch das Territorialitätsprinzip. Das *dritte* Element ist der föderative Staatsaufbau mit den vielfältig überlappenden Kreisen.

Sie sehen also auch in der Schweiz einen noch nicht eingelösten sprachpolitischen Handlungsbedarf?

Es sollten viel mehr Anstrengungen unternommen werden, gegenseitig Notiz zu nehmen von anderen Sprachkulturen, sie zu respektieren und andere Sprachen zu lernen. Ich glaube, wir tendieren heute in der Schweiz zu einer Art sprachpolitischer Apartheid; wir sehen gar nicht, dass die grösste intellektuelle und kulturelle Ressource dieses Landes heute die Mehrsprachigkeit ist. Für uns Deutschschweizer ist beispielsweise die französische Sprachkultur eine faszinierende Herausforderung. Wir profitieren viel zu wenig davon, die Sprachen unserer Mitbürgerinnen und Mitbürger aktiv kennenzulernen. Da gäbe es attraktive Programme, die zu entwickeln wären. Ich könnte mir etwa vorstellen, dass die Universität Zürich in Zukunft einmal zur mehrsprachigen Universität würde, dass wir Kurse parallel führen würden, auf Deutsch, Französisch, Italie-

nisch oder Englisch, damit Deutschsprachige die Option hätten, fremdsprachige Vorlesungen zu besuchen, und dass dies auch beim Lizentiatsabschluss entsprechend honoriert würde. Leider bin ich mit solchen Vorschlägen ziemlich allein. Ausbaufähig wären auch Austauschprogramme für Schüler und Studierende und für Lehrkräfte, die dann in ihrer Muttersprache unterrichten könnten, was besser wäre als die heutige Regelung, bei der man «Schulfranzösisch» und «Schuldeutsch» den angestammten Lehrkräften zusätzlich aufbürdet. Die Mehrsprachigkeit gehört zum Reichtum dieses Landes und birgt viele Chancen. Durch eine aktivere, bessere Nutzung könnten wir in der Schweiz einen markanten Vitalisierungsschub auslösen.

Wir befinden uns da in einem Grenzbereich von Sprachenpolitik und Bildungspolitik. Das Schulrecht ist ja im wesentlichen kantonal, während das Sprachenrecht auf der Ebene der Bundesverfassung angesiedelt wird. Kann man die Kantone verpflichten, in ihrem Schulunterricht die anderen Landessprachen angemessen zu berücksichtigen? Oder basiert dies auf einer Art Courtoisie zwischen den Sprachgegenden?

Es ist mehr als eine Form der Courtoisie einer autonom zu gestaltenden Kulturpolitik. Durch die Verfassung sind die traditionell mehrsprachigen Kantone gehalten, im Rahmen ihrer Sprachgebiete ihre jeweilige Amts- und Schulsprache anzuwenden. Im Berner Jura etwa muss die Hauptsprache Französisch sein. Aber sonst liegt es im Ermessen der Kantone, ihre eigene Sprachenpolitik zu betreiben. Wenn man sich hier lösen könnte von einer erstarrten Territorialdoktrin und sagen würde, wir müssen vermehrt ausgreifen, wir müssen offensiv wirken, wir müssen die Fremdsprachenkenntnisse quasi als eine Chance zur Erweiterung und Bereicherung unserer kulturellen Identität betrachten, anstatt sich darauf zu versteifen, eigene Sprache gegen Gefährdungen von aussen zu verteidigen, könnten wir alle innerlich wachsen und davon viel profitieren. Das Territorialitätsprinzip hat eine Schutzfunktion für Minderheiten, vor allem für solche, die in ihrem Bestand bedroht sind. Es sollte aber nicht zum einzigen Bestandteil unserer «Philosophie der Mehrsprachigkeit» werden. Die Idee des ängstlichen Bewahrens

Wir tendieren
heute in
der Schweiz
zu einer
Art sprach-
politischer
Apartheid;
wir sehen
gar nicht,
dass die
grösste
intellektuelle
kulturelle
Ressource
dieses Landes
heute die
Mehrsprachig-
keit ist.

muss durch neue aktive Impulse und neue «Inseln der Mehrsprachigkeit» etwa auf Universitätsstufe überwunden werden.

Die zweisprachige Erziehung wird heute auch von Fachleuten als Vorteil gesehen, und Georges Lüdi postuliert in seinem von der Erziehungsdirektorenkonferenz in Auftrag gegebenen Bericht diese Zweisprachigkeit in ähnlichem Sinn wie Sie mit Ihren Vorschlägen. Das nun vorliegende Gesamtsprachenkonzept berücksichtigt dies. Den Vorteil der Zweisprachigkeit nutzen heute nur Kinder in zweisprachigen Familien. Könnte diese Chance nicht durch staatliche Massnahmen auch aktiv an andere Kinder vermittelt werden? Geht Ihr Vorschlag auch in diese Richtung?

Ja. Der Austausch von Schulklassen, auch wenn er nur von beschränkter Dauer ist, eröffnet neue Denk- und Erfahrungsmuster. Es zeigt sich ja auch, dass die Mehrsprachigkeit, die Verankerung in mehreren Kulturen, immer wieder zur schöpferischen Sprachqualität beigetragen hat. Besonders kreative Schriftsteller waren häufig in verschiedenen Sprachtraditionen verwurzelt, und gerade aus dieser Verbindung von Sprachelementen erwachsen neue schöpferische Kräfte.

Stehen solche Programme nicht im Konflikt mit einer sehr defensiven Auffassung von Sprachenfreiheit, die man ja auch als ein Recht, nur in der eigenen Muttersprache zu kommunizieren, deuten kann?

Im Bildungswesen hat der Staat auch eine Mitverantwortung dafür, dass Bedingungen geschaffen werden, in denen sich eine Persönlichkeit gut entfalten kann. Dies kann auch durch freiwillige Angebote erfolgen. Zumindest aber müssen Anstösse vermittelt werden, es müssen Chancen eröffnet werden, dass man in breiterem Ausmass fremde Sprachen lernen kann. Eine Sprache ist ja nicht nur ein Mittel, ein Instrument, sich auszudrücken, und

.....

Die Idee
des ängstlichen
Bewahrens
muss durch
neue aktive
Impulse und
neue «Inseln
der Mehr-
sprachigkeit»
etwa auf
Universitäts-
stufe über-
wunden
werden.

.....

das Recht ist nicht nur ein Instrument, Ansprüche durchzusetzen. Es geht um etwas Übergeordnetes. Eine Sprache verkörpert auch eine Lebenswelt, ein Reservoir kultureller Erfahrungen. Es ist viel wichtiger, dass wir im Bildungswesen solche neuen Selbst Erfahrungsräume erschliessen, als dass wir immer mehr enzyklopädische Details aus zahlreichen Fachgebieten vermitteln.

Noch ein letzter Fragenkomplex, der besonders im Kanton Zürich aktuell ist: Die Frage nach dem Verhältnis zwischen Englisch und anderen Sprachen, also der Weltsprache und der Landessprachen. Im eben erwähnten Lüdi-Bericht sowie im Gesamtsprachenkonzept wird auch Englisch als obligatorische Fremdsprache auf allen Schulstufen verlangt, aber im Gegenzug dann Französisch, bzw. Deutsch im Sinne einer zweisprachigen Erziehung, die vorsieht, dass man beispielsweise den Geographieunterricht in einer anderen Landessprache erteilt. Wie stellen Sie sich dazu? Ist das nicht eine Überforderung?

Ich finde das an sich eine gute Lösung. Man müsste einfach dafür sorgen, dass für Schüler, die nicht über die nötige intellektuelle Ausstattung verfügen, auch einfachere Programme zur Verfügung stehen. Es gibt einen legitimen Anspruch, sich in seiner Muttersprache auszudrücken, und zwar auch im Umgang mit Behörden. Dies steht aber nicht im Widerspruch zum Postulat einer aktiven Nutzung der Chancen der Mehrsprachigkeit. Für diejenigen, die das können und wollen, sollten mehr Möglichkeiten geschaffen werden, auch sprachlich neue Erfahrungsräume zu erschliessen. Dazu gehört natürlich auch die Weltsprache Englisch, aber für mich steht in der Schweiz das Französische und das Italienische im Vordergrund, weil die Schweiz auseinander zu brechen droht, wenn wir diese Kommunikationsfähigkeit nicht aktiver pflegen. ♦

Die mehrsprachige Schweiz im Visier des Cartoonisten Nico

Der Zürcher Cartoonist Nico hat das Titelblatt-Cartoon und die Illustrationen des Dossiers (ausser Werbeplakat Winterhilfe Schweiz im Beitrag von Henri Bergmann) gestaltet. Die Illustrationen von Nico wurden Marcel Schwanders Essay «Fondue und Röschi» entnommen, der 1993 in der Schriftenreihe erschienen ist. ♦

Die Redaktion