
Mehrsprachige Gesetzgebung in der Schweiz: Thesen und Empfehlungen*

*Jérôme Baumann / Arno Berther / Marco Borghi / Pia Janczak /
Andreas Lötscher / Gianpiero Raveglia / Federica De Rossa
Gisimundo / Jan Scheffler / Rainer J. Schweizer*

Inhaltsübersicht

| | | |
|-------|---|-----|
| I. | Vorbemerkung | 389 |
| II. | Mehrsprachige Rechtsetzung allgemein | 390 |
| III. | Grundlagen der mehrsprachigen Rechtsetzung in der Schweiz | 391 |
| IV. | Mehrsprachige Rechtsetzung auf Bundesebene | 392 |
| | 1. Verfahren in der Verwaltung | 392 |
| | 2. Verfahren in der Bundesversammlung | 393 |
| | 3. Minderheitensprachen Italienisch und Romanisch auf Bundesebene | 394 |
| V. | Qualität der Übersetzungen | 397 |
| VI. | Mehrsprachige Rechtsetzung im Kanton Graubünden | 397 |
| | 1. Rumantsch Grischun als Rechtssprache in statu nascendi | 397 |
| | 2. Charakter der romanischen Fassung des Bündner Berufsbildungsgesetzes (BwBG) | 398 |
| | 3. Verwendung der romanischen Rechtssprache | 399 |
| | 4. Situation des Italienischen | 400 |
| VII. | Verständlichkeit der Rechtserlasse | 402 |
| VIII. | Desiderata bezüglich eines weitergehenden wissenschaftlichen und praktischen Austausches | 404 |

I. Vorbemerkung

Den verschiedenen, facettenreichen Beiträgen dieses Bandes mit ihren gleichermassen disziplinären wie interdisziplinären Erkenntnissen in einer zusammenfassenden Schlussbetrachtung gerecht zu werden, ist eine keinesfalls leichte Aufgabe. So wird hier gar nicht der Versuch unternommen, eine systematische Zusammenschau der Einzelbeiträge, ihrer methodischen Konzeption und ihrer Detailergebnisse vorzunehmen. Vielmehr wollen wir einen

* Teile des Abschnitts IV.3 sowie der Abschnitt VI.4 sind im Original auf Italienisch verfasst worden.

pragmatischen Ansatz wählen und thesenartig und thematisch gegliedert die wichtigsten Resultate präsentieren und diese mit entsprechenden Postulaten resp. Empfehlungen verknüpfen. Dabei handelt es sich um eine praxisorientierte Synthese, die den Autorinnen und Autoren dieses Bandes wichtig ist.

Wie schon in verschiedenen Beiträgen deutlich geworden ist, soll die interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen Linguistinnen und Linguisten, Juristinnen und Juristen nicht nur interessante wissenschaftliche Perspektiven über die eine bzw. die andere Disziplin hinaus eröffnen, sondern eben auch praktisch wirksam werden. Die mehrsprachige Gesetzgebung (oder allgemeiner: die Mehrsprachigkeit des Rechts) ist ein zentraler Pfeiler der schweizerischen Rechts- und Gesellschaftsordnung – und die Debatte um ihre Ausgestaltung und Organisation dementsprechend ein rechtlich wie politisch eminent wichtiges Thema. Die Diskussionsbeiträge im vorliegenden Band und die weiteren Erkenntnisse des zu Grunde liegenden Forschungsprojekts wollen diese Debatte bereichern.

II. Mehrsprachige Rechtsetzung allgemein

- In der Mehrsprachigkeit liegt, über ihren kulturellen und gesellschaftlichen Gewinn hinaus, ein *grosses Potenzial* für den Prozess der Rechtsetzung und für die Rechtsanwendung. Mehrsprachiges Recht trägt zur Klärung der Konzeption und der Formulierungen von Rechtstexten bei. Es erfolgt bereits im Entwurfsstadium eine intensive Auseinandersetzung mit dem Text. Dies fördert wesentlich die Klarheit und Verständlichkeit, schon weil sich unklare Texte kaum übersetzen lassen. Rückmeldungen von anderssprachigen Mitredaktoren führen sehr häufig zu segensreichen Klärungen des Ausgangstextes. Die Vielfalt der abgestimmten Sprachfassungen erweitert den Zugang zu Sinn und Tragweite der Rechtsnormen und kann helfen, deren Auslegung zu erleichtern.
- Diese positiven Begleiterscheinungen eines Rechts in verschiedenen Sprachen ergeben sich jedoch keineswegs automatisch. Im Gegenteil gilt es, einer Reihe von Schwierigkeiten zu begegnen, die geeignet sind, die günstigen Effekte der mehrsprachigen Rechtsetzung zu konterkarieren bzw. gar nicht erst zur Geltung kommen zu lassen. So besteht stets die *Gefahr von Unklarheit, Vagheit und Divergenz unter den Texten*, da es bei mehreren sprachlich verschiedenen Fassungen eines Rechtstextes fortgesetzt zu Bedeutungsunterschieden, ja Widersprüchen kommt. Diese rühren namentlich von linguistischen Unterschieden (etwa der Lexika oder der Syntax) der beteiligten Sprachen sowie von den häufigen Divergenzen in der Kultur und Rechtstradition dieser Sprachen her. Auch darf man aus dem Konzept der Mehrsprachigkeit nicht fal-

sche Erwartungen ableiten, denn eine politisch und rechtlich geforderte prinzipielle Gleichstellung der Sprachen wird in der Praxis nur teilweise erreicht.

- Ein weiteres Problem der mehrsprachigen Rechtsetzung im Vergleich zur einsprachigen Rechtsetzung besteht in dem erheblichen personellen, finanziellen und zeitlichen *Mehraufwand*. Auch in einer mehrsprachigen Rechtsordnung muss mit den öffentlichen Ressourcen sparsam gewirtschaftet werden. Wird ihr Einsatz jedoch zu knapp bemessen, kann der juristische Anspruch an die Einheit einer mehrsprachigen Rechtsordnung nicht befriedigend eingelöst werden, worunter Transparenz, Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit leiden.
- Das grosse Potenzial der mehrsprachigen Gesetzgebung für den Prozess der Rechtsetzung und für die Rechtsanwendung kann nur genutzt werden, wenn die Herausforderungen und Schwierigkeiten, die damit verbunden sind, befriedigend gelöst werden.

III. Grundlagen der mehrsprachigen Rechtsetzung in der Schweiz

- Die *Mehrsprachigkeit der Rechtsetzung* ist auf *Bundesebene rechtlich fest und klar verankert*. Die verfassungsrechtliche Grundlage bildet die Amtssprachenregelung in Art. 70 BV. Einschlägig auf Gesetzesesebene sind vor allem ParlG, RVOG, PublG und SpG. Kerngehalt dieser Regelungen ist die *prinzipielle Gleichberechtigung und Gleichwertigkeit* der drei Amts- und Gesetzessprachen Deutsch, Französisch und Italienisch; hinzu kommt das Rätoromanische als so genannte *Teilamtssprache*, in welcher jedenfalls alle Erlasse von besonderer Tragweite zu veröffentlichen sind.
- Die (verfassungs-)rechtlich vorgeschriebene Mehrsprachigkeit der Rechtsetzung verpflichtet den Bund, *Verfahren und Einrichtungen* vorzusehen, mit denen gleichwertiges Recht in mehreren Sprachen geschaffen werden kann. Der Bund ist diesen Verpflichtungen grundsätzlich nachgekommen, jedoch sind gewisse verfassungsrechtliche Versprechen, zum Beispiel in Bezug auf die gleichberechtigte Stellung des Italienischen, nach wie vor nicht eingelöst. So zeigt sich – wie in den folgenden Thesen und Empfehlungen noch weiter ausgeführt wird – an verschiedenen Stellen im mehrsprachigen Gesetzgebungsprozess des Bundes Optimierungspotenzial, namentlich im Hinblick auf die Ausgestaltung des Verfahrens.
- Auch auf der Ebene der *vier mehrsprachigen Kantone* Bern, Freiburg, Graubünden und Wallis ist die Mehrsprachigkeit der Rechtsetzung

rechtlich solide abgestützt. Alle entsprechenden Kantonsverfassungen enthalten Bestimmungen zu den Landes- bzw. Kantons-sprachen sowie zu den kantonalen Amtssprachen. Weitere Bestimmungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe regeln die Ausgestaltung des mehrsprachigen Rechtsetzungsprozesses und die Veröffentlichung der Gesetze in den jeweiligen Amtssprachen. Als *einzigster dreisprachiger Kanton* (Deutsch, Rätoromanisch, Italienisch) stellt der Kanton Graubünden einen Sonderfall dar. Dies führt – verbunden mit der Tatsache, dass mit Rätoromanisch und Italienisch zwei der drei Bündner Amts- und Gesetzessprachen Minderheitensprachen mit eher geringen Sprecherzahlen sind – zu *besonderen Herausforderungen* im Prozess der mehrsprachigen Rechtsetzung.

IV. Mehrsprachige Rechtsetzung auf Bundesebene

1. Verfahren in der Verwaltung

- Insgesamt ist die sprachliche Qualitätssicherung in der Phase der Erstellung der Vorlage des Bundesrates auf einem hohen Standard eingerichtet, und sie wird in regem Austausch zwischen den Redaktoren der verschiedenen Sprachfassungen durchgeführt. Zentrum der mehrsprachigen Arbeit ist die interdisziplinär arbeitende *verwaltungsinterne Redaktionskommission* (VIRK), die bei jeder Ämterkonsultation zum Einsatz kommt. Sie geht bei Gesetzesvorhaben grundsätzlich nach dem System der *Koredaktion* (jedenfalls in Deutsch und Französisch) vor. In der Verordnungsgebung wird diese Arbeitsform hingegen nur in Ausnahmefällen verwendet.
- Die Arbeit der VIRK erweist sich im Prozess der mehrsprachigen Textentstehung als überaus wertvoll. Heikel ist allerdings ein direkter Beizug der VIRK bereits im Stadium des Expertenentwurfs. Dies kann später negative Auswirkungen haben, weil damit Zuständigkeiten und Arbeitsphasen vermischt werden und die Freiheit der VIRK bei Stellungnahmen im weiteren Verfahren nicht mehr voll gegeben ist.
- Problematisch erscheint, dass *Deutsch häufig eine allzu dominante Stellung* einnimmt – insbesondere wenn, wie im Falle der Genese des BBG, die vorgeschaltete Expertenkommission nur einsprachig gearbeitet hat. Ebenso schadet es der Qualität des mehrsprachigen Rechts, wenn auf der Ebene der zuständigen Fachdienste in den Bundesämtern die erforderliche Kompetenz und Sensibilität für Fragen der Mehrsprachigkeit fehlt.

- **Empfehlung ①:** Bei Gesetzgebungsprojekten muss unbedingt schon in der ersten Erarbeitungsphase (gerade auf der Stufe von Expertenkommissionen) wenigstens im Bereich der Terminologie die Mehrsprachigkeit mitreflektiert und eine Terminologie entwickelt werden, die für alle Amtssprachen sinnvoll und praktikabel ist. So ist schon bei der Erarbeitung der «Urfassung» mindestens die *Übersetzbarkeit der verwendeten Begriffe* im Auge zu behalten. Zudem müssen in den folgenden Arbeitsschritten die *Rückmeldungen der Übersetzerinnen und Übersetzer* besser berücksichtigt und die Bereitschaft der Experten oder Fachbeamten gestärkt werden, den Ausgangstext entsprechend zu modifizieren.

2. Verfahren in der Bundesversammlung

- Das *Verfahren in der Bundesversammlung* ist in Bezug auf die Schaffung eines einheitlichen mehrsprachigen Rechts *nicht optimal*. Die Subkommissionen der Parlamentarischen Redaktionskommission (RedK) arbeiten getrennt voneinander. Vor allem werden letzte Textänderungen der beiden Räte häufig unter grossem Zeitdruck übersetzt, und für eine Abstimmung unter den auf je eine Landessprache ausgerichteten Subkommissionen fehlt die Zeit ebenfalls. Zudem haben die Parlamentarierinnen und Parlamentarier keine systematische sprachliche Begleitung und Beratung. Dies wiegt umso schwerer, als im parlamentarischen Verfahren nicht selten – wie im Falle des BBG – umfangreiche Änderungen am Entwurfstext vorgenommen werden, die darüber hinaus häufig das Ergebnis politischer Kompromisse (und nicht rein sachlicher und / oder redaktioneller Überlegungen) sind. Die Qualitätssicherung der VIRK wird somit im parlamentarischen Verfahren ein Stück weit torpediert: Die Texte sind von ihrer sprachlichen Qualität her und bezüglich der Konkordanz der drei Sprachfassungen im Entwurf des Bundesrates oft konsistenter als in der definitiven Fassung.
- Die Arbeit der RedK und damit die Möglichkeit der sprachlich-redaktionellen Einflussnahme betrifft primär die Gesetze und die Verordnungen der Bundesversammlung. Bei Verordnungen des Bundesrates oder untergeordneter Verwaltungsstellen ist das Parlament ohnehin nicht beteiligt; bei völkerrechtlichen Verträgen werden zwar die zugehörigen Genehmigungsbeschlüsse häufig durch das Parlament gefasst und auch in den Subkommissionen der RedK bearbeitet, an den völkerrechtlichen Verträgen und deren Sprachfassungen selbst kann das Parlament jedoch keine Änderungen vornehmen.
- **Empfehlung ②:** Während der parlamentarischen Beratungen ist eine stärkere *Begleitung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier in sprachlicher Hinsicht* zu gewährleisten. Mindestens sollten die Mitglie-

der der VIRK (und gegebenenfalls auch andere mit dem Gesetzentwurf befasste Sprachexperten aus der Verwaltung, z.B. Übersetzerinnen und Übersetzer aus dem zuständigen Bundesamt) konsequent immer an den Sitzungen der inhaltlich zuständigen Kommissionen sowie der Subkommissionen der RedK teilnehmen. Notwendig ist u.E. darüber hinaus eine besser koordinierte (und weniger sequenzielle) Arbeit der einzelnen Subkommissionen der RedK, so dass gemeinsam Lösungen gefunden werden, die für alle Sprachen gleichermaßen stimmen. Vor allem hilfreich erscheint *eine dreisprachige Schlussrunde der gesamten RedK* unter Beizug der Referentinnen und Referenten in den beiden Räten sowie der Fachleute der Administration und der Sprachdienste.

- **Empfehlung** ☉: Letzte Änderungen am Gesetzestext (nebst den zugehörigen Übersetzungen und Bereinigungen) und die Schlussabstimmung sollten, wenn möglich, nicht an einem und selben Tag stattfinden. Insbesondere wo ungelöste Sprachdivergenzen bestehen, muss die Schlussabstimmung verschoben werden. Zwar trägt die «letzte Minute» – der Zeitdruck am Ende eines Gesetzgebungsverfahrens – nicht selten dazu bei, dass Kompromisse überhaupt zustande kommen und Verfahren somit abgeschlossen werden können, doch darf dies nicht auf Kosten handwerklich sauberer und sprachlich kohärenter Textfassungen in den verschiedenen Amtssprachen gehen.

3. Minderheitensprachen Italienisch und Romanisch auf Bundesebene

- Die *italienischen Sprachfassungen auf Bundesebene* werden *weitgehend unabhängig von den übrigen Redaktionsprozessen* erstellt. Die italienische Fassung des BBG ist vollumfänglich von der Sektion Italienisch der Zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei redigiert worden, die hohen Qualitätsstandards verpflichtet ist. In linguistischer Hinsicht führt allerdings die Abwesenheit italienischsprachigen Personals in der Vorentwurfsphase sowie bei den Schlussübersetzungen zu einer erhöhten Schwierigkeit, den Text den Feinheiten der italienischen Sprache anzupassen (und nicht nur den technisch-rechtlichen Aspekten der Rechtsnorm). Unsere Forschung hat insbesondere erlaubt, zahlreiche Beispiele sichtbar zu machen, in denen die Übersetzung augenscheinlich das Ergebnis einer gründlichen Suche nach einem geeigneteren Begriff ist, indem sie sich nicht auf eine bloss wörtliche Übersetzung aus dem Deutschen beschränkt; in verschiedenen Fällen liess sich eine bedeutsame stilistische Verfeinerung des Gesetzestextes im Vergleich zum ursprünglichen Entwurf feststellen. Die italienische Fassung des BBG knüpft in der Regel getreu an die deutsche an (während sich die französische häufig davon entfernt) und ist bisweilen mit Blick auf die

Verständlichkeit und die Einfachheit des Textes sogar besser als die Originalfassung, vor allem dort, wo diese auf lange und ungewöhnliche Komposita zurückgreift, die zu verstehen selbst dem deutschsprachigen Juristen schwerfällt.

- Es fehlt aber eine eigentliche «demokratische» Kontrolle durch den Bundesrat und die Bundesversammlung dieser rechtlich ja gleichwertigen Fassung. Insbesondere im parlamentarischen Verfahren wird sie nur sehr ungenügend kontrolliert, und sie liegt während der Beratungen der Räte teilweise gar nicht vor. Dies ist vor dem Hintergrund der Gewaltenteilung und der Letztzuständigkeit des Parlaments für den Gesetzestext verfassungsrechtlich problematisch. Es erfolgt in Bezug auf die italienische Fassung kein «Handwechsel» zwischen der Exekutive und der Legislative, weil die italienischsprachige Subkommission der RedK nicht über ein eigenes Sekretariat verfügt, sondern wiederum auf die Sektion Italienisch der Zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei zurückgreift.
- Dieser Umstand kann wesentliche sprachliche Unterschiede auch mit grosser rechtlicher Relevanz hervorrufen, indem Sätze oder Ausdrücke stehen bleiben, welche komplexe Fragen nach der rechtlichen Tragweite oder sogar nach der Existenz selbst eines Rechts aufwerfen, das nur in einer Sprache promulgiert worden ist. Zum Beispiel hat die Untersuchung einen eklatanten Fall in Art. 51 Abs. 1 BBG zu Tage gefördert: Dieser sieht, nur in der italienischen Fassung, das Konzept einer «offerta di base gratuita» [unentgeltliches Grundangebot] vor.
- Es kommt ausserdem vor, dass der politische Wille des eidgenössischen Gesetzgebers, symbolisch eine neue gesetzgeberische Ausrichtung nicht zuletzt durch den Einsatz entsprechender sprachlicher Massnahmen festzulegen, die eigenständige Vorstellung übergeht, die in geschichtlicher und philologischer Hinsicht in der Praxis und in der in der italienischen Schweiz traditionell gebräuchlichen Sprache verwurzelt ist. Zum Beispiel hat die wichtige Reform des eidgenössischen Vormundschaftsrechts¹ bewusst die Begriffe «Vormund» und «Vormundschaft» aufgrund ihres veralteten Charakters abschaffen wollen,² weil sie in der deutsch(sprachig)en Tradition als autoritär und paternalistisch sowie als abwertend und stigmatisierend für die unmündige Person angesehen werden, während der entsprechende italienische Begriff «tutela», der

¹ Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht), Änderung vom 19. Dezember 2008, BBl 2009 141.

² Anlässlich der Totalrevision des Vormundschaftsrechts (Inkrafttreten: 1. Januar 2013) sind diese Begriffe im Teil über den Erwachsenenenschutz (Art. 360 ff. ZGB) abgeschafft worden. In den (neuen) Bestimmungen in Bezug auf Minderjährige unter Vormundschaft (Art. 327a ff. ZGB) bestehen sie allerdings fort.

gewiss vorzugswürdig ist, als Synonym für den Schutz hoher ethischer und sozialer Werte eine weit reichende philologische und historische Bedeutung hat.

- Als *Arbeitssprache* in den parlamentarischen Beratungen ist das Italienische sowohl im mündlichen wie auch im schriftlichen Sprachgebrauch leider *so gut wie nicht vertreten*, abgesehen von den seltenen Fällen, in denen eine Parlamentarierin oder ein Parlamentarier auf Italienisch ein Votum abgibt oder einen Antrag einreicht.
- Das *Rätoromanische* ist auf Bundesebene lange Zeit stiefmütterlich behandelt worden. Viele wichtige Bundesgesetze lagen und liegen noch nicht in rätoromanischer Sprache vor – trotz der gesetzlichen Verpflichtung, Erlasse von besonderer Tragweite in rätoromanischer Sprache zu veröffentlichen. Dies stellt den effektiven grund- und menschenrechtlichen Rechtsschutz (Art. 29a ff. BV; Art. 5, 6 und 13 EMRK) in Frage: Eine Person rätoromanischer Muttersprache kann kaum effektiv ihre Rechte wahrnehmen, wenn Rechtstexte des Bundes von besonderer Tragweite nicht auf Rätoromanisch übersetzt und publiziert werden, denn in den meisten Rechtsgebieten muss neben den rätoromanischen kantonalen Erlassen auch das Bundesrecht beigezogen werden, nicht zuletzt das Verfahrens- bzw. Prozessrecht selbst.
- Erst seit 2009 hat sich die Lage in Bezug auf die Übersetzungen zentraler Erlasse ins Rätoromanische leicht verbessert. So sind neu ZGB und OR sowie nicht zuletzt BBG und BBV in rätoromanischer Sprache verfügbar (begrüssenswerterweise auch in elektronischer Form über die Gesetzgebungseiten des Bundes unter <http://www.admin.ch/ch/r/rs/rs.html>). Weitere Übersetzungen (StGB, JStG) sind in Arbeit. Rätoromanische Fassungen anderer zentraler Erlasse, die für das Leben der Menschen von grosser Bedeutung sind (z.B. aus dem Strassenverkehrs-, Steuer- und Militärrecht), fehlen aber nach wie vor.
- **Empfehlung ④:** Die *beiden Minderheitensprachen Italienisch und Rätoromanisch* müssen im gesamten Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene *nachhaltig gestärkt* werden. Dabei ist der formalen und prozeduralen *Gleichberechtigung des Italienischen in der Praxis* vermehrt Rechnung zu tragen. Und die (zuletzt verstärkte, aber immer noch ungenügende) *Übersetzung von wichtigen Rechtstexten ins Rätoromanische* muss systematisiert und ausgebaut werden. Dabei ist selbstverständlich auch eine regelmässige Aktualisierung der romanischen Sprachfassungen im Anschluss an Gesetzesänderungen unerlässlich. Zudem sollten die *rätoromanischen Übersetzungen der Gesetze* auch *als offizielle Fassungen* promulgiert werden. Dazu bedürfte es jeweils mindestens eines entsprechenden Beschlusses des Bundesrates vor der Veröffentlichung.

- **Empfehlung 5:** Im Zuge grosser Reformen, wenn der Gesetzgeber beabsichtigt, den Wechsel auch durch die Veränderung der wichtigsten Begriffe, die das Gesetz prägen, zu unterstreichen (z.B.: Abschaffung des Begriffs «tutela» [Vormundschaft] oder «tutelato» [Bevormundete/r]), wäre es sehr erstrebenswert, dass ein Eingriff solcher Tragweite nur nach einer gründlichen Bewertung unter Vermittlung und Mithilfe seitens eines interdisziplinären Gremiums von Experten aller vier Sprachgemeinschaften vorgenommen wird.

V. Qualität der Übersetzungen

- Die Analysen des BBG und des BwBG sowie ihrer jeweiligen Entstehungsprozesse haben die *wertvolle und professionelle Arbeit der Übersetzerinnen und Übersetzer* sichtbar gemacht. Diese haben oft unter erheblichem Zeitdruck Grosses geleistet und zur insgesamt guten Qualität der Sprachfassungen der Gesetze entscheidend beigetragen.
- Das positive Gesamturteil wird allerdings dadurch getrübt, dass die Hinweise und Rückmeldungen der Übersetzerinnen und Übersetzer im Rechtsetzungsprozess *leider nur ungenügend und wenig systematisch berücksichtigt* worden sind. Insgesamt weisen die verschiedenen Sprachfassungen der Gesetze doch eine *beträchtliche Zahl* auch *rechtlich relevanter Divergenzen* auf, die nicht hingenommen werden dürfen. Die Gründe hierfür liegen vor allem in den erwähnten Defiziten in der Organisation des mehrsprachigen Rechtsetzungsprozesses in Verwaltung und Parlament sowie an der gesetzgeberischen Autonomie der Legislative, die nicht an die Vorlage der Regierung gebunden ist, sondern selbst nach wechselnden Interessen und Bedürfnissen legisfizieren kann. Dabei hält sie sich mitunter nicht an redaktionelle Qualitätsmassstäbe, teils aus mangelnder Erfahrung, teils aus politischen Gründen oder vor allem aufgrund von Zeitdruck in den Beratungen.

VI. Mehrsprachige Rechtsetzung im Kanton Graubünden

1. Rumantsch Grischun als Rechtssprache in statu nascendi

- Die Übersetzung ins Rätoromanische unterscheidet sich von den Arbeiten in den anderen Sprachen namentlich dadurch, dass es *noch keine gefestigte romanische Rechtssprache* gibt. Dies hängt grösstenteils mit der Einführung und Verwendung des *Rumantsch Grischun* ab Ende der 1980er Jahre zusammen. Die rätoromanischen Texte für den Kanton Graubünden wie für den Bund werden in der Bündner Staatskanzlei in

Chur erstellt. Die romanischen Übersetzerinnen und Übersetzer haben daher einen relativ weiten Handlungsspielraum und sind bei den Übersetzungslösungen bei Weitem nicht so stark eingebunden wie ihre anderssprachigen Kollegen. Sie müssen allerdings viele neue lexikalische Entscheide treffen. Dies ist alles keineswegs unproblematisch, vor allem wenn man bedenkt, dass keine Juristen im kantonalen Übersetzungsdienst in Chur tätig sind und die übersetzten Texte in den Bündner Departementen und Ämtern in der Regel nicht mehr nachgeprüft werden.

- **Empfehlung ⑥:** Die *Grundsätze* der Entwicklung und Anwendung der neuen romanischen Rechtssprache müssen *konsolidiert* werden. Dazu bedarf es der breit abgestützten Ausarbeitung einer entsprechenden Übereinkunft. Es ist nicht akzeptabel, dass allein der kantonale Übersetzungsdienst bestimmt, wie die romanische Rechtssprache auszusehen hat. Die Grundsätze sind interdisziplinär zu erörtern und festzulegen, möglichst unter Beizug von Juristinnen und Juristen der Justiz und wichtiger Departemente. Solche Festlegungen würden nicht nur die Konstanz der Übersetzung gewährleisten, sondern auch gegen aussen transparent machen, nach welchen Prinzipien und Überlegungen die Übersetzung erfolgt.

2. Charakter der romanischen Fassung des Bündner Berufsbildungsgesetzes (BwBG)

- Die romanische Übersetzung lässt erkennen, dass eine möglichst weit gehende inhaltliche und formale Kongruenz mit dem deutschen Grundtext angestrebt wurde. Die Tendenz zur wörtlichen Übersetzung zielt in die richtige Richtung, weil sie die *Texttreue* ausdrückt. Allerdings kann dies auch dazu führen, dass Wort für Wort übersetzt wird, ohne dass der Zweck und/oder der wesentliche Inhalt der Norm klar wird. Zum Teil sind so sonderbare Übersetzungslösungen zustande gekommen.
- Die romanische Übersetzung ist auffällig länger als der Grundtext. Dies ist zu einem gewissen Teil darauf zurückzuführen, dass viel verbalisiert wird, dass die Artikel konsequent eingefügt und dass Begriffe umschrieben werden. Darüber hinaus führt aber auch die starke Verwendung von Relativsätzen und Wiederholungen zu dieser Textlänge. Für den juristischen Leser ist eine ausführliche Rechtssprache etwas gewöhnungsbedürftig, für den ungeübten Leser ist sie jedoch angenehmer. Da es um den Auf- und Ausbau einer jungen Rechtssprache geht, sind solche *sorgfältigen, eher ausführlichen Rechtstexte* wohl hilfreich.
- Die Übersetzung stösst nicht nur an Grenzen der romanischen Sprache, sondern hat nicht zuletzt und leider auch immer wieder mit unständlichen Formulierungen und Ungereimtheiten im deutschsprachi-

gen Grundtext zu kämpfen. In der romanischen Fassung versuchen die Übersetzer, solche Defizite auszubessern. Das gelingt in der Regel; es gibt aber auch Fälle, wo eine wenig vorteilhafte Formulierung im Ausgangstext für eine unvorteilhafte Übersetzung verantwortlich ist.

- **Empfehlung 7:** Ob die Art und Form der Gesetzessprache, wie sie sich in der romanischen Fassung des BwBG darstellt, wirklich wünschenswert ist oder ob man eine eher andere Entwicklung anstreben müsste, wäre in einem Dialog zwischen den betroffenen Disziplinen zu überprüfen.

3. Verwendung der romanischen Rechtssprache

- Grosse Schwierigkeiten bestehen bei der Implementierung der neuen romanischen Rechtssprache. Lingua franca in der kantonalen Verwaltung und in der kantonalen Justiz Graubündens ist das Deutsche. Obwohl die sprachlichen und rechtlichen Voraussetzungen für die Anwendung des Rätoromanischen als Rechtssprache vorhanden wären, ist seine praktische *Verwendung* in diesem Bereich leider *sehr bescheiden* geblieben. Ohne eine gewisse Verwendung der Rechtssprache in der Praxis kann sich diese aber nicht wirklich entwickeln.
- **Empfehlung 8:** Der kantonale Übersetzungsdienst im Kanton Graubünden sollte zu *einem eigentlichen Sprachdienst* aufgewertet werden. Der Sprachdienst würde schon im Zeitpunkt der Gesetzesredaktion mit den zuständigen Departementen und Ämtern zusammenarbeiten, um einen möglichst klaren und übersetzbaren Grundtext zu erzielen. Zudem ist darauf zu achten, dass auch juristische Fachkräfte an der Übersetzung der Rechtstexte mitwirken. Dies kann durch Anstellung solcher Fachkräfte im Sprachdienst oder durch Beizug von solchen aus den Departementen oder von den Gerichten geschehen. Tendenziell sollte eine *Ko-redaktion* angestrebt werden, wenigstens im Falle besonders wichtiger Erlasse und vorzugsweise für alle drei Kantonssprachen. Auch ist namentlich *in den Gerichten* sowohl im Sekretariat wie bei den Juristinnen und Juristen die romanische Sprachkompetenz zu *stärken*.
- **Empfehlung 9:** Auf kantonaler Ebene ist von einer eher plakativen Verwendung zu einer *angemessenen praktischen Verwendung* der rätoromanischen Rechtssprache zu gelangen. Erste wichtige Schritte wären, dass die Leitsätze in den Entscheiden der kantonalen Gerichte sowie in den Entscheiden der Regierung in allen drei Kantonssprachen abgefasst werden.

4. Situation des Italienischen

- Für gewisse Aspekte gilt hinsichtlich der italienischen Sprache, was vorgängig schon zur romanischen Sprache erläutert worden ist (Notwendigkeit, einen Sprachdienst zu schaffen; bessere interdisziplinäre Zusammenarbeit mit Beizug von Juristen im Übersetzerteam; Notwendigkeit, mit den Gesetzesredaktoren auf Deutsch besser zusammenarbeiten, vor allem bereits in den ersten Phasen des Redaktionsprozesses, das heisst im Hinblick auf das Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf des Gesetzes etc.). Die entsprechenden Empfehlungen, die für das Romanische formuliert worden sind, gelten also *auch für das Italienische*. Für andere Aspekte wirft der Gebrauch des Italienischen in der Bündner Gesetzgebung andere Fragen auf als das Romanische. Die italienische Rechtssprache hat nämlich eine lange Tradition und eine im Vergleich zum Romanischen, besonders zum Rumantsch Grischun, konsolidiertere Terminologie; der italienische Text ist genauer als der romanische, weil vor allem der Gebrauch von Relativsätzen, die im Allgemeinen durch Partizipialsätze ersetzt werden, entfällt.
- Für den *Spezialfall des BwBG* hat es unsere Forschung erlaubt nachzuweisen, dass das gegenwärtige Umsetzungsgesetz des BBG (also das BwBG) im Vergleich zum früheren Bündner Umsetzungsgesetz (Kantonales Berufsbildungsgesetz von 1982) im Allgemeinen eine modernere Terminologie (z.B. «scuola dell'obbligo» [*obligatorische Schulzeit*] anstatt «scuola popolare» [*Volksschule*]) verwendet, die sich hauptsächlich aus dem italienischen Text des BBG ergibt. Hinsichtlich der Terminologie, die im Bundesgesetz keine Entsprechung findet, verwendet das BwBG allerdings mitunter Begriffe, die im Standarditalienisch unbekannt sind (wie das Adjektiv «decentrale» [*dezentral*], das eine interne Schöpfung der kantonalen Verwaltung und des Übersetzungsdienstes Graubündens ist), oder Wendungen, die vollkommen unglücklich sind (wie «dal punto di vista del diritto a contributi» [*beitragsrechtlich*]). Dieser unsachgemässe Gebrauch könnte vermieden werden, sei es durch grössere Sorgfalt im Umgang mit der Terminologie, sei es durch Beratung von Juristen (um Begriffe oder rechtliche Wendungen des deutschen Textes zu übersetzen). Im Allgemeinen ist die italienische Übersetzung des BwBG *präzise und korrekt*, aber sie leidet unter *einigen Fehlern*, die in allen italienischen Übersetzungen der kantonalen Bündner Gesetze auftreten, Fehler, die zum grossen Teil der Organisationsstruktur des Übersetzungsdienstes des Kantons Graubündens geschuldet sind (Präsenz nur von Übersetzern und Linguisten und Fehlen von Juristen; personelle Unterausstattung des Übersetzungsdienstes; Gebrauch einer kantonsverwaltungsinternen Terminologie, die wenig mit der sozialen

und institutionellen Wirklichkeit des italienischen Graubündens und der italienischen Schweiz zu tun hat und die häufig auf der Grundlage der deutschen Terminologie erarbeitet wird).

- Wohl hat das (teilweise) dreisprachige Gesetzgebungsverfahren Graubündens in den vergangenen Jahren einige Verbesserungen erfahren (Vernehmlassungsverfahren mit dem erläuternden Bericht und dem Vorentwurf des Gesetzes in den drei kantonalen Amtssprachen und also auch auf Italienisch; Botschaft der Regierung an den Grossen Rat nur auf Deutsch, aber wenigstens mit den Texten des Gesetzesentwurfs auf Italienisch und Romanisch als Beilagen), die teilweise dem Inkrafttreten des neuen kantonalen Sprachengesetzes (SpG-GR) am 1. Januar 2008 zu verdanken sind. Dennoch werden andere wichtige Aspekte, die ein vollkommen dreisprachiges Verfahren gewährleisten sollten, noch immer nicht beachtet. Eine wesentliche Lücke des Bündner Gesetzgebungsverfahrens ist das *Fehlen eines echten parlamentarischen Verfahrens zur (paritätischen) Genehmigung der drei Sprachversionen der Gesetze*. Im Unterschied zur Bundesebene besteht in Graubünden keine redaktionelle Subkommission für jede Kantonssprache, die den endgültigen Wortlaut des Gesetzes vor der Schlussabstimmung im Grossen Rat festlegt. Wenn der Gesetzesentwurf im Grossen Rat eine Veränderung erfährt, werden die italienische und die romanische Fassung erst nach der endgültigen Annahme des Gesetzes im Parlament vom kantonalen Übersetzungsdienst übersetzt. Die Redaktionskommission, die den endgültigen Wortlaut auf Romanisch und Italienisch prüfen und festlegen sollte, umfasst gegenwärtig kein Mitglied italienischer Muttersprache (mitunter ist dies auch der Fall für die Kommissionen, die vorgängig einen Gesetzestext prüfen, wie dies bei der Prüfung des Entwurfs zum BwBG aufgetreten ist).
- Das neue kantonale Sprachengesetz hat bisher wenige praktische Folgen gehabt, vor allem hat es *keine Aufwertung des Übersetzungsdienstes* (der sich für das Italienische nur aus drei Vollzeitstellen, mit Linguisten oder Übersetzern, zusammensetzt) und keine signifikante Erweiterung der ins Italienische übersetzten amtlichen Texte bewirkt (die Botschaften der Regierung an den Grossen Rat werden nicht ins Italienische und Romanische übersetzt, und dasselbe gilt für den *Landesbericht* und andere wichtige Texte). Die Begründung der Regierung, der zufolge der Übersetzungsdienst seine Aufgabe innerhalb eines vernünftigen Zeitrahmens erledigen muss, berücksichtigt nicht, dass eine qualitätvolle Übersetzung es nicht nur verlangt, die Fristen einzuhalten, sondern auch und vor allem den Übersetzern die Möglichkeit zu geben, vertiefende Betrachtungen anzustellen und eine interdisziplinäre Zusammenarbeit (zwischen Linguisten, Übersetzern und Juristen sowie

zwischen den verschiedenen kantonalen und eidgenössischen Übersetzungsdiensten) zu realisieren.

- **Empfehlung 10:** Das Italienische muss, als in Graubünden gleichwertige Rechts- und Gesetzessprache, in dem neu zu schaffenden Sprachdienst des Kantons eingebunden werden. Es sollte im gesamten Rechtsetzungsprozess so weit wie möglich «auf Augenhöhe» mit dem Deutschen und dem Rätoromanischem Berücksichtigung finden.

VII. Verständlichkeit der Rechtserlasse

- Das Recht der Schweiz als einem in der direkten Demokratie verwurzelten Rechtsstaat, der sich in vier Landessprachen verwirklicht, die ja untereinander kommunizieren können müssen, muss verständlich sein. Dieses Verständlichkeitspostulat lässt sich auf verschiedene rechtsstaatliche und demokratische Grundprinzipien zurückführen. Interessanterweise gehen aber, wie unsere Interviews belegt haben, viele Akteure auf Bundesebene davon aus, dass Gesetzestexte nur von Juristinnen und Juristen gelesen werden. Der Anspruch, *allgemeinverständliches Recht* zu setzen, tritt insofern bedauerlicherweise zurück. Am ehesten wird das Kriterium der Allgemeinverständlichkeit vom Zentralen Sprachdienst der Bundeskanzlei verfolgt und in die Formulierungen eingearbeitet.
- Jeder Rechtssprachraum hat seine *spezifischen Konzepte von Verständlichkeit*. Im Französischen wird die Eigenständigkeit etwa durch stilistische Variabilität gepflegt, auch wenn der Grundsatz «Gleiches immer gleich, Verschiedenes immer verschieden» für die französische Rechtsprache prinzipiell ebenfalls gilt. Für das Rätoromanische wurde ein ausführlicher, beschreibender Duktus gewählt, dem – nicht zuletzt weil sich das juristische Rumantsch Grischun noch in statu nascendi befindet – die juristische Prägnanz mitunter abgeht. Die italienischen Texte suchen Verständlichkeit u.a. mit einer sorgfältigen, differenzierenden Wortwahl und der Präzision des normativen Gehalts, ganz in der Tradition des römischen Rechts. Demgegenüber arbeitet der deutsche Text häufig mit ungewöhnlichen Begriffsbildungen, schwerfälligen Substantivierungen, Wortzusammensetzungen und Satzkonstruktionen, die oft weitab von der Umgangssprache liegen und eher bürokratischen Sprechweisen entsprechen.
- Die kommunikativen Abläufe im Legiferierungsprozess auf Verwaltungsebene erlauben, die grundsätzlichen Konzepte schärfer zu profilieren: Die mehrsprachige Textgenese wird somit zum Filter zu Gunsten von mehr Verständlichkeit. Diese gut funktionierende Maßnahme vor und nach der Vernehmlassungsphase wird jedoch durch die Eigenstän-

digkeit der Institutionen jeder Amtssprache sowie vor allem durch die freie parlamentarische Behandlung relativiert.

- **Empfehlung 11:** Konkrete Verständlichkeitspostulate sind nicht leicht zu formulieren, weil jeder Erlasstext durch eine andere Funktion und Situation gekennzeichnet ist. Hinzu kommt, dass Verständlichkeit immer auch einen Rest kaum objektivierbarer, intuitiver Komponenten enthält. Dennoch lassen sich einige *Leitlinien* benennen. So hat der Ansatz von EUGEN HUBER, dem Vater des schweizerischen Zivilgesetzbuches, nichts von seiner Aktualität verloren. Die Regel «Ein Artikel – drei Absätze; ein Absatz – drei Sätze; ein Satz – ein Gedanke und nicht mehr als zehn Wörter» taugt zwar in einer komplexer gewordenen Welt nicht als starres Konzept für die Rechtsetzung, wohl aber als ständige Aufforderung zu einer *einfachen Struktur*. Auch sollten Normen *so bestimmt und klar wie möglich* sein. Zudem ist darauf zu achten, dass die in der Gesetzessprache verwendete Terminologie keinen (unverständlichen) Gegensatz zum Gebrauch in der Allgemeinsprache bildet. Um einen Erlass in angemessener Weise verständlich zu gestalten, ist schliesslich in der Entstehungsphase genau zu prüfen, an wen er sich richtet – welche Personen und Personengruppen ihn also verstehen können müssen – und welche Funktion er erfüllen soll.
- **Empfehlung 12:** Die Verständlichkeitsdiskussion darf nicht nur auf die gerichtliche Entscheidungssituation beschränkt werden, wie dies heute oft geschieht. Entscheidend ist vielmehr auch die *Ebene der Gesetzesredaktion*, auf der die notwendigen Weichen für Verständlichkeit gestellt werden müssen. Dabei sind zwei Aspekte stärker als bisher in den Blick zu nehmen: Zum einen bedarf es zumindest bei Gesetzen wie dem BBG mit einem sehr breiten Adressatenkreis einer stärkeren Orientierung am Konzept der *Allgemeinverständlichkeit*. Zum anderen muss das Leitbild der Verständlichkeit im Legiferierungsprozess ganz grundsätzlich viel systematischer berücksichtigt werden. Denkbar sind diesbezüglich etwa fest vorgesehene *Verständlichkeitskontrollen* auf allen Stufen des Prozesses – und zwar durch die am Redaktionsprozess Beteiligten (VIRK, federführendes Amt, RedK etc.), möglichst unter Beizug geeigneter Personen als «Verständlichkeitstester». Dies können je nach Bedarf Fachleute, die keinen direkten Bezug zum betreffenden Rechtssetzungsverfahren haben, oder auch Laien sein.

VIII. Desiderata bezüglich eines weitergehenden wissenschaftlichen und praktischen Austausches

- Beispielhaft und als Impuls seien hier Berührungspunkte der mehrsprachigen Rechtsetzung in der Schweiz mit der Ausarbeitung mehrsprachiger völkerrechtlicher Verträge³ aufgezeigt. Erkenntnisse aus diesem Bereich könnten und sollten, so weit geeignet, für die Theorie und Praxis der mehrsprachigen Rechtsetzung in der Schweiz nutzbar gemacht werden. Umgekehrt könnte die Schweiz ihre Erfahrungen im internationalen Kontext stärker zur Geltung bringen.
 - *Bewusstsein des Mehrwerts der Mehrsprachigkeit*: Interessant ist z.B. eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Zusammenhang, welcher zwischen dem Stellenwert der Mehrsprachigkeit im nationalen Recht und jenem, der ihr im völkerrechtlichen Vertragsrecht zukommt, besteht: Im völkerrechtlichen Vertragsrecht zeichnet sich zunehmend die Tendenz ab, insbesondere bilaterale Verträge in einer dritten Vermittlungssprache, vor allem in Englisch, zu schliessen. Wenn allerdings in einem Staat die Mehrsprachigkeit eine bedeutende Rolle einnimmt, wird der Staat darauf hinwirken, dass diese Mehrsprachigkeit ebenso im Vertragsrecht durchgesetzt wird. So hat Kanada gesetzlich verankert, dass bilaterale Verträge in ihren beiden Staatssprachen redigiert und authentifiziert werden müssen. Die Schweiz hingegen lässt immer mehr bilaterale Verträge in alleiniger englischer Sprache zu.
 - *Vorbildwirkung der nationalen Mehrsprachigkeit*: Ein vorbildlicher Ausarbeitungsprozess der mehrsprachigen nationalen Gesetzgebung könnte Vorbildwirkung auf internationaler Ebene haben. Bislang scheint immer wieder Kanada der Staat zu sein, der als Modell genannt wird. Hier könnte sich die Schweiz ebenfalls positionieren und ihre Techniken international präsentieren und so allenfalls zu einer Verbesserung der völkerrechtlichen mehrsprachigen Vertragspraxis beitragen. Ebenso könnte die Schweiz als Initiator und Forum zur Ausarbeitung internationaler Verträge, die ausserhalb einer internationalen Organisation ausgearbeitet werden, zur Verfügung stehen.

³ Dieser Aspekt bildet den Schwerpunkt einer kürzlich an der Universität St. Gallen vorgelegten, hoch interessanten Dissertation: GÄCHTER-ALGE MARIE-LOUISE, Mehrsprachigkeit im Völkerrecht – von der Ausarbeitung zur Auslegung, Diss., St. Gallen/Bamberg 2010. Die Autorinnen und Autoren danken Frau DR. GÄCHTER-ALGE sehr herzlich für ihre wertvollen Hinweise bezüglich der Schnittstellen zwischen der mehrsprachigen Rechtsetzung in der Schweiz und der Ausarbeitung mehrsprachiger Verträge im Völkerrecht.

- *Einbindung nationaler Terminologiearbeiten in internationale Kooperationen:* Noch bestehen auf völkerrechtlicher Ebene (anders aber in der EU) lediglich Ansätze von übergreifenden Terminologiearbeiten. Meist werden diese Arbeiten von den einzelnen internationalen Organisationen isoliert ausgearbeitet. Die Schweiz könnte daran mitwirken, internationale Kooperationen zu Terminologiefragen zu stärken und dabei ihre Erkenntnisse und Techniken einbringen.
- Darüber hinaus ergibt sich auch in anderen Bereichen der wissenschaftlichen Analyse und der praktischen Optimierung des mehrsprachigen Rechtsetzungsprozesses in der Schweiz *weiterer interdisziplinärer Forschungsbedarf*. Stichworte dabei sind:
 - Verfeinerung der Analysetools zur Untersuchung mehrsprachigen Rechts sowie Fortentwicklung der entsprechenden interdisziplinären Methodik;
 - Verbreiterung der empirischen Basis durch die Detailanalyse weiterer mehrsprachiger Erlasse in rechts- und sprachwissenschaftlicher Sicht;
 - Verbreiterung der empirischen Basis durch eine systematische vergleichende Untersuchung der Mehrsprachigkeitspraxis in allen mehrsprachigen Kantonen (ggf. auch im Sinne von «Best Practice»-Studien);
 - Erweiterung des Horizonts durch systematischen (Rechts-)Vergleich mit mehrsprachigem Recht in anderen Rechtsordnungen. Dies betrifft etwa andere mehrsprachige Nationalstaaten (z.B. Kanada und Belgien) oder auch die Europäische Union als supranationalen Verbund mit derzeit 23 Amtssprachen.
- Insgesamt müssen bezüglich der mehrsprachigen Rechtsetzung die wissenschaftliche Forschung und der praktische Erfahrungsaustausch unbedingt *weitergehen*.