

Auslegung mehrsprachigen Rechts unter den Bedingungen der Polyglossie in der Schweiz

Johannes Reich

1. Homogenität des Normsinns und Pluralität des Wortlauts

1. Strukturierung des Rechtssystems durch Texte

„Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht“, stellt die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV)¹ in ihrem Art. 5 Abs. 1 unter der Sachüberschrift „Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns“ fest. Angesichts dieser Verpflichtung jeglichen staatlichen Handelns auf das Gesetzmäßigkeitsprinzip sind rechtliche Argumente nur dann tragfähig, wenn sie auf rechtsnormative *Texte* rekurrieren. Dadurch werden *Geltungsanspruch* und *Inhalt* des Rechts kommunikativ verknüpft.² Soweit Landesrecht im Unterschied zu Völkerrecht infrage steht, bildet ein von Parlament, Regierung oder – auf der Basis einer Delegationsnorm (vgl. Art. 48 RVOG³) – Verwaltung ausgearbeiteter, im demokratischen Entscheidungsprozess beschlossener „*Primärtext*“⁴ jenen gemeinsamen Bezugspunkt, der rechtsnormative Argumentation kommuni-

1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; Systematische Sammlung des Bundesrechts [SR] 101). – Die SR ist die „bereinigte, nach Sachgebieten geordnete und laufend nachgeführte Sammlung“ des Bundesrechts; vgl. Art. 11 Abs. 1 Bundesgesetz über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt vom 18. Juni 2004 (Publikationsgesetz, PublG; SR 170.512). Seit dem 1. Januar 2016 ist sie in ihrer auf der öffentlich zugänglichen Online-Plattform veröffentlichten Version verbindlich (vgl. Art. 1a PublG). Die SR ist in allen drei Amtssprachen unter <https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/systematische-sammlung.html> (01.06.2019) online verfügbar.

2 Niklas Luhmann, *Das Recht der Gesellschaft*, 1995, S. 338 f.

3 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010). – Laut Art. 48 RVOG kann die Regierung (Bundesrat) „die Zuständigkeit zum Erlass von Rechtssätzen auf die Departemente [Ministerien] übertragen“, wogegen eine Subdelegation innerhalb der Verwaltung einer besonderen bundesgesetzlichen Ermächtigung bedarf.

4 Pierre Moor, *Pour une théorie micropolitique du droit*, 2005, S. 180 („*texte premier*“).

kativ mit ihrem Anspruch auf Geltung verbindet und den Interpretationsvorgang als „Schaltstelle des Rechts“⁵ strukturiert.⁶ Angesichts der Möglichkeit, mit dem Instrument der Volksinitiative eine Teilrevision der Bundesverfassung auf den Weg zu bringen, ist es in der Schweiz sieben bis 27 Urheberinnen und Urhebern von Initiativen (Initiativkomitee; vgl. Art. 68 Abs. 1 Bst. e BPR⁷) möglich, Texte zu formulieren, die im Fall eines erfolgreich durchlaufenen demokratischen Entscheidungsprozesses als Verfassungsrecht rechtsnormative Verbindlichkeit erlangen (vgl. Art. 139 BV). Die von einem Initiativkomitee formulierte und von 100.000 Stimmberechtigten unterstützte Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung ist unter Vorbehalt eng gefasster Ungültigkeitsgründe unverändert, „so wie sie lautet“, der Abstimmung „zu unterbreiten“ (Art. 68 Abs. 1 Bst. e BPR; Art. 99 ParlG⁸).⁹ Der Text wird Bestandteil der Bundesverfassung, falls ihm in der obligatorischen Referendumsabstimmung kumulativ die Mehrheit sowohl der Abstimmenden als auch der Kantone zustimmt (vgl. Art. 140 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 142 Abs. 2 BV). Für die Stimme der einzelnen Kantone ist das Ergebnis der Volksabstimmung im jeweiligen Kanton maßgebend (vgl. Art. 143 Abs. 3 BV).

2. Gleichwertige Wortlaute als Ausgangspunkt

Die Anwendung einer generell-abstrakten Rechtsnorm auf einen realen Lebenssachverhalt bedarf stets deren konkretisierenden Auslegung. Jede Rechtsfrage lässt sich damit als Problem der Auslegung des maßgebenden rechtsnormativen Textes denken.¹⁰ Den „wahren Sinn“ der fraglichen Rechtsnorm zu ermitteln, ist gemäß ständiger Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts – der „oberste[n] rechtsprechende[n] Behörde

5 Marc Amstutz, Ouroboros. Nachbemerkungen zum pragmatischen Methodenpluralismus, in: Gauch/Werro/Pichonnaz (Hrsg.), *Mélanges en l'honneur de Pierre Tercier*, 2008, S. 19 (21).

6 Vgl. Johannes Reich, Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit. Evolution und Dogmatik von Art. 94 Abs. 1 und 4 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, 2011, N 6.

7 Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR; SR 161.1).

8 Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10).

9 Eingehender Johannes Reich, Direkte Demokratie und völkerrechtliche Verpflichtungen im Konflikt, *ZaöRV* 68 (2008), S. 979 (983 f.).

10 Reich, Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit (Fn. 6), N 7.

des Bundes“ (Art. 188 Abs. 1 BV) – Ziel der Auslegung.¹¹ Einer Rechtsnorm kann auf der Basis dieser Prämisse nur ein einziger, homogener Sinn bzw. eine *einzig*e semantische Bedeutung zukommen. „Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet“ laut Bundesgericht „der Wortlaut“.¹² Angesichts der Konservierung und Kommunikation von Rechtsnormen in der Moderne durch Texte ist dieser Schluss sowohl folgerichtig als auch unausweichlich.¹³ Ungenau ist freilich der Singular, der das Bundesgericht in seinem Textbaustein zu den Grundsätzen der Auslegung jeweils verwendet. Aufgrund von Art. 70 Abs. 1 BV sind „Deutsch, Französisch und Italienisch“ die „Amtssprachen des Bundes“, wobei im „Verkehr mit Personen rätoromanischer Sprache (...) auch das Rätoromanische Amtssprache des Bundes“ bildet. Bei der Bestimmung des wahren Normsinns sind „die drei Amtssprachen *gleichwertig*“¹⁴ oder – in einer vom schweizerischen Höchstgericht selten verwendeten Wendung – zumindest „grundsätzlich gleichwertig“¹⁵. Daher bilden unter den Bedingungen eines mit mehreren, untereinander gleichwertigen Amtssprachen operierenden Rechtssystems genau besehen „die Wortlaute“ (Plural) der infrage stehenden Rechtsnormen „Ausgangspunkte“ der Norminterpretation. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 Publikationsgesetz¹⁶ hält denn auch fest, dass „die drei Fassungen in gleicher Weise verbindlich“ sind. In ihrer rätoromanischen Fassung haben Bestimmungen des Bundesrechts dagegen „keine Gesetzeskraft“¹⁷, da das Rätoromanische Landessprache, grundsätzlich aber nicht Amtssprache ist (vgl. Art. 4 und Art. 70 Abs. 1 Satz 1 BV).¹⁸

11 Vgl. BGE 143 III 646 E. 3 S. 649, 139 III 98 E. 3.1 S. 100, 137 III 470 E. 6.4 S. 471.

12 Ständige Rechtsprechung; vgl. zuletzt etwa BGE 142 IV 333 E. 3.2 S. 335, 140 II 289 E. 3.2 S. 291, 138 II 217 E. 4.1 S. 224.

13 Rechtsnormativ-präskriptive Aussagen lassen sich jedoch auch bildlich-symbolisch kommunizieren – man denke nur an Verkehrszeichen oder Kryptogramme; vgl. bereits *Peter Noll*, Gesetzgebungslehre, 1973, S. 199.

14 BGE 142 II 100 E. 4.1 S. 108, 125 III 57 E. 2a S. 58, 107 Ib 229 E. 1b S. 230. – Kursivdruck hinzugefügt.

15 BGE 116 II 525 E. 2b S. 527.

16 Bundesgesetz über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Fn. 1).

17 BGE 80 II 216 E. 2b S. 222.

18 Vgl. dazu hinten unter Ziff. II/2/a.

3. *Problemstellung: Ermittlung des homogenen Normsinns angesichts pluraler, rechtsnormativ gleichrangiger Wortlaute*

Vor diesem Hintergrund lässt sich die grundlegende Herausforderung der Auslegung von Rechtsnormen in einer mehrsprachigen Rechtsordnung formulieren: Die Ermittlung eines als *homogen* unterstellten Sinns (Singular) einer Norm ausgehend von *mehreren*, unter einander rechtsnormativ als abstrakt *gleichwertig* erklärter sprachlichen Fassungen bzw. „Wortlaute“ (Plural). Entsprechende Problemlagen beschränken sich freilich nicht nur auf das Landesrecht der Schweiz, sondern stellen sich auch im Recht der Europäischen Union (vgl. Art. 342 AEUV¹⁹), im Kontext der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 59 Ziff. 5 Abs. 2 EMRK²⁰) und im Völkervertragsrecht (vgl. Art. 33 WÜRV²¹). Für das Völkervertragsrecht legt das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge fest, dass der Text in jeder der als authentisch bezeichneten Sprache „*equally authoritative*“ (engl.) bzw. „verbindlich“ ist (frz.: „[S]on texte fait foi dans chacune de ces langues [...]“).²²

II. *Polyglossie: Viersprachigkeit als „Wesensmerkmal der Schweiz“*

1. *Vielsprachigkeit als soziolinguistische Realität*

a) *Stabilität der territorialen Gliederung*

Der in der Soziolinguistik nicht durchgängig einheitlich definierte, mit dem etablierten Konzept der „Diglossie“²³ verwandte Begriff „Polyglossie“ beschreibt gemäß dem vorliegend anleitenden *weiten Begriffsverständnis*

19 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, konsolidierte Fassung vom 7. Juni 2016 (ABl C 202/47).

20 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK; SR 0.101).

21 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (WÜRV; SR 0.111).

22 Vgl. Art. 33 Ziff. 1 i.V.m. Art. 85 WÜRV (wonach insbesondere der englische und der französische Wortlaut des WÜRV authentisch sind).

23 Zur „Diglossie“ vgl. nachstehend unter Ziff. II/2/a. – Der ikonische Status des Fachbegriffs steht außer Zweifel, vgl. nur *Jürgen Jaspers*, *Diglossia and Beyond*, in: García/Flores/Spotti (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Language and Society*, 2017, S. 179 (183): „*Diglossia is one of the world-conquering concepts that the study of language and society has produced.*“.

einen tatsächlichen Zustand, in dem auf einem bestimmten Territorium innerhalb der identischen staatlichen Einheit unterschiedliche sprachliche Varietäten gesprochen und geschrieben werden, ohne dass die jeweiligen Sprachgemeinschaften voneinander segregiert wären.²⁴ Im schweizerischen Alltag ist die gleichzeitige Kennzeichnung vorverpackter Lebensmittel im Einzelhandel sowohl in deutscher und französischer als auch in italienischer Sprache²⁵ untrügliches Zeichen für eben diesen soziolinguistischen Zustand. Auch statistisch erfüllt die „Schweizerische Eidgenossenschaft“ – so die offizielle Bezeichnung der Schweiz (vgl. Art. 1 BV) – die Kriterien einer Polyglossie: Im Jahr 2015 bezeichneten 63 % der ständigen Wohnbevölkerung über dem Alter von 15 Jahren der Schweiz Deutsch als ihre Hauptsprache,²⁶ 23 % nannten Französisch, 8 % Italienisch, 5 % Englisch und 0,5 % Rätoromanisch.²⁷ 90 % der ständigen schweizerischen Wohnbevölkerung im Alter von mindestens 15 Jahren bezeichnete damit eine der vier Landessprachen der Schweiz – Deutsch, Französisch, Italienisch oder Rätoromanisch (vgl. Art. 4 BV)²⁸ – als ihre Hauptsprache.²⁹ Im Erhebungszeitraum von 2014 bis 2016 gaben 76,2 % der ständigen schweizerischen Wohnbevölkerung über dem Alter von 15 Jahren an, zu Hause eine der Landessprachen zu sprechen.³⁰ Zu berücksichtigen ist dabei, dass sich der Anteil derjenigen Personen der ständigen Wohnbevölkerung, die

24 In diesem Sinn *Georges Lüdi*, Un exemple de polyglossie: Fribourg i[m] Ue[chtland] aux XIVE/XVe siècles, in: Actes du troisième Colloque Régional de Linguistique, Strasbourg 28-29 avril 1988, 1989, S. 257 (258–260); *ders.*, Mehrsprachigkeit, in: Stiftung Historisches Lexikon der Schweiz (Hrsg.), Historisches Lexikon der Schweiz, Bd. 8, 2009, S. 422 (423), online verfügbar unter <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D24596.php> (01.06.2019); *Norbert Furrer*, Die vierzigsprachige Schweiz, 2002, S. 19 m.w.H.; ähnlich, wohl aber etwas enger *Werner H. Veith*, Soziolinguistik, 2. Aufl. 2005, S. 198, 240 sowie *Georges Lüdi/Katharina Höchle/Patchareerat Yanaprasart*, Patterns of Language in Polyglossic Urban Areas and Multilingual Regions and Institutions: a Swiss Case Study, *International Journal of the Sociology of Language* 36 (2010), S. 55 (62).

25 Verlangt ist gestützt auf Art. 36 Abs. 2 Bst. c Teilsatz 1 Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 16. Dezember 2016 (LGV; SR 817.02) allerdings nur die Kennzeichnung „in mindestens einer Amtssprache des Bundes“. – Kursivdruck hinzugefügt; zu den Amtssprachen vgl. Ziff. II/2/a.

26 *Bundesamt für Statistik*, Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 2018, S. 42.

27 *Bundesamt für Statistik*, Statistisches Jahrbuch der Schweiz (Fn. 26), S. 42.

28 Vgl. dazu hinten unter Ziff. II/2/a.

29 *Bundesamt für Statistik*, Statistisches Jahrbuch der Schweiz (Fn. 26), S. 42.

30 *Bundesamt für Statistik*, Die am häufigsten üblicherweise zu Hause gesprochenen Sprachen der ständigen Wohnbevölkerung ab 15 Jahren (xls-Tabelle, 28.03.2018), online verfügbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/4842942/master> (01.06.2019).

im Ausland geboren worden waren, im identischen Zeitraum zwischen 27,9 und 28,8 % bewegte und 2017 29,3 % betrug.³¹ Die Schweiz weist damit im Vergleich zum Durchschnittswert von 13 % aller in der „Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“ (OECD) zusammengeschlossenen marktwirtschaftlich und demokratisch verfassten, wirtschaftlich entwickelten Staaten einen mehr als doppelt so hohen Prozentsatz auf, der innerhalb der OECD einzig vom gemessen an der Bevölkerung rund vierzehnmal kleineren Großherzogtum Luxemburg übertroffen wird.³² Das kann als Nachweis für die hohe Integrationsleistung der Schweiz gewertet werden.³³ In Deutschland betrug der Anteil der im Ausland geborenen Personen an der ständigen Wohnbevölkerung im Jahr 2017 lediglich 15,4 %.³⁴

Französisch wird in den Kantonen Genf, Jura, Neuenburg und Waadt und den frankophonen Teilen der Kantone Bern, Freiburg und Wallis gesprochen. Dieser Teil der Schweiz wird in der Regel als „Suisse romande“ oder – vor allem in der deutschsprachigen Schweiz – als „Romandie“ bezeichnet,³⁵ während die Bezeichnung „Welschland“ seltener in Gebrauch ist.³⁶ Alle drei Begriffe suggerieren indessen, dass der französischsprachige Teil der Schweiz einen einheitlichen Kulturraum darstellt, der angesichts der Dominanz kantonaler Identitäten jedoch kaum besteht.³⁷ *Italienisch*

31 Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], International Migration Outlook 2018, 42. Aufl. 2018, S. 41, 343, online verfügbar unter https://doi.org/10.1787/migr_outlook-2018-en sowie spezifisch unter <http://dx.doi.org/10.1787/888933751156> (01.06.2019).

32 Zu verfassungsrechtlichen und legitimationstheoretischen Konsequenzen *Johannes Reich*, Switzerland: The State of Liberal Democracy, in: Albert u.a. (Hrsg.), 2017 Global Review of Constitutional Law, 2018, S. 280 (282 f.), online verfügbar unter <https://www.ivr.uzh.ch/de/institutsmitglieder/reich/publikation.html> und https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3237405 (01.06.2019).

33 Vgl. *Johannes Reich*, Switzerland: Freedom of creed and conscience, immigration, and public schools in the postsecular state, International Journal of Constitutional Law 7 (2009), S. 754 (754-759, 767), online verfügbar unter <https://academic.oup.com/icon/article/7/4/754/733739> (01.06.2019).

34 OECD, International Migration Outlook 2018 (Fn. 31), S. 235.

35 *Georg Kreis*, Suisse romande, in: Historisches Lexikon der Schweiz (Fn. 24), Bd. 12, 2012, S. 120 (120), online verfügbar unter <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17441.php> (01.06.2019).

36 *Niklaus Bigler*, Welsche, in: Historisches Lexikon der Schweiz (Fn. 24), Bd. 13, 2014, S. 360 (360), online verfügbar unter <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D27282.php> (01.06.2019).

37 Prägend *Alain Pichard*, La Romandie n'existe pas, 1978; vgl. auch *Kreis*, Suisse romande (Fn. 35), S. 120.

wird im Kanton Tessin und in südlich des Alpenhauptkamms gelegenen Tälern des Kantons Graubünden (Val Poschiavo/Puschlav, Val Bregaglia/Bergell, Val Mesolcina/Misox und Val Calanca/Calanca-Tal) gesprochen. Die seit der Eröffnung des Eisenbahntunnels durch den Alpenhauptkamm beim Gotthardpass im Jahr 1882 im Kanton Tessin verschiedentlich beklagte Verdrängung der Italianità durch einen in der Deutschschweiz angestoßenen „Germanisierungsprozess“³⁸ hat sich bis heute wohl nicht ganz im befürchteten Ausmaß verwirklicht: Im Jahr 2016 gaben 88,8 % der ständigen Wohnbevölkerung des Tessins Italienisch als Hauptsprache an, 10,7 % nannten Deutsch und 5,1 % Französisch.³⁹ Von den 26 Schweizer Kantonen sind aufgrund der jeweiligen Amtssprachen vier *mehrsprachig* (vgl. Art. 21 Abs. 2 SpG⁴⁰): Bern, Freiburg und das Wallis sind sowohl deutsch- als auch französischsprachig, während im dreisprachigen Kanton Graubünden Deutsch, Italienisch und Rätoromanisch Amtssprachen bilden. Auf dem heutigen Territorium der Schweiz lässt sich der Multilingualismus seit der zweiten Hälfte des 6. Jahrhunderts nachweisen, als die Einwanderung alemannischer Stämme der Latinisierung und Ausbreitung romanischer Sprachvarietäten Einhalt gebot.⁴¹ Die *territoriale Ausdehnung* der einzelnen sprachlich geprägten Gebiete bildete sich im Mittelalter heraus und ist in der Neuzeit bis in die Gegenwart bemerkenswert *stabil* geblieben.⁴²

b) Mehrsprachigkeit im Kontext föderalistischer und konfessioneller Vielfalt

Die Existenz mehrsprachiger Kantone weist darauf hin, dass die Sprachgrenzen innerhalb der Schweiz nicht mit anderen Trennlinien übereinstimmen. In der Geschichte des schweizerischen Bundesstaates waren der konfessionelle Gegensatz zwischen Katholizismus und Protestantismus so-

38 *Zaccaria Giacometti*, Die Erhaltung der sprachlich kulturellen Italianità der Südschweiz, *Neue Schweizer Rundschau* 3 (1935), S. 257 (260); eingehend *Cyril Hegnauer*, Das Sprachenrecht der Schweiz, 1947, S. 77-79, 93 f., 97, 267.

39 *Bundesamt für Statistik*, Kantonsporträts 2018, 2018, S. 63, online verfügbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/4662878/master> (01.06.2019); vgl. ferner *Silvano Gilardoni/Sacha Zala*, Svizzera italiana (Region), in: *Historisches Lexikon der Schweiz* (Fn. 24), Bd. 12, 2012, S. 163 (164), online verfügbar unter <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17442.php> (31.01.2019).

40 Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften vom 5. Oktober 2007 (Sprachengesetz, SpG; SR 441.1).

41 *Lüdi*, Mehrsprachigkeit (Fn. 24), S. 422.

42 *Lüdi*, Mehrsprachigkeit (Fn. 24), S. 422.

wie die politische Rivalität zwischen Liberalismus und Konservatismus stets weitaus dominanter als Gegensätze zwischen Sprachgruppen. Beide politischen Strömungen und christlichen Konfessionen sind und waren in sämtlichen Sprachräumen der Schweiz nachweisbar: Genf und Zürich als Zentren der kirchlichen Reformation der frühen Neuzeit liegen in der Suisse romande bzw. in der Deutschschweiz, während der durchgängig konservativ-katholische Kanton Wallis zweisprachig ist. Der italienischsprachige Kanton Tessin ist traditionell römisch-katholisch, das Bergell – eines der vier italienischsprachigen Südtäler des Kantons Graubünden – überwiegend protestantisch geprägt. Politische, konfessionelle, linguistische und politische Trennlinien stimmen demnach kaum je miteinander überein, sodass es an homogenen traditionellen Minderheiten fehlt.⁴³

Anders als etwa in Belgien oder Kanada bildete der sprachliche Graben demnach kaum je eine für die Gruppenidentität primär maßgebende Trennlinie. Das gesamtschweizerische politische System war indessen bis gegen Ende des 18. Jahrhunderts deutschsprachig dominiert. Die Anerkennung der *Mehrsprachigkeit* ist ein *Produkt des 19. Jahrhunderts* und wurde in der Folge auch rechtlich zum „Wesensmerkmal der Schweiz“ (Art. 2 Bst. a SpG) erhoben. In diesem Sinn hielt der zunächst in Zürich und anschließend in Basel, Tübingen, Heidelberg und schließlich wieder in Zürich lehrende *Fritz Fleiner*, der mit *Otto Mayer* zu den Begründern der Wissenschaft vom Verwaltungsrecht gehört,⁴⁴ in der ersten systematischen Darstellung des schweizerischen Bundesstaatsrechts von 1923 fest, dass „in den großen Staaten Europas die *einheitliche* Sprache der Ausdruck ihrer nationalen Eigenart“ bilde, während in der Schweiz „die Mehrsprachigkeit [...] das Nationale“ verkörpere.⁴⁵ *Fleiner* schrieb dieser Vielfalt auch eine kompensatorische Funktion zu: Die „Kleinheit des schweizerischen Staatsgebietes“ werde „durch den Reichtum der Lebensformen (...) wettgemacht“, der sich durch den „Austausch der geistigen Werte von drei Kulturnationen“ ergebe, welche die Schweiz umschlossen.⁴⁶

43 Vgl. dazu auch *Johannes Reich*, An Interactional Model of Direct Democracy – Lessons from the Swiss Experience, Social Science Research Network 2008, S. 18, online verfügbar unter <https://ssrn.com/abstract=1154019> (01.06.2019).

44 Zu *Fritz Fleiner* etwa *Giovanni Biaggini*, Fritz Fleiner (1867-1937), in: Häberle/Kilian/Wolff (Hrsg.), Staatsrechtslehrer des 20. Jahrhunderts, 2015, S. 110 (110-126) und ausführlich *Roger Müller*, Verwaltungsrecht als Wissenschaft. Fritz Fleiner 1867-1937, 2005.

45 *Fritz Fleiner*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 1923, S. 29. – Kursivdruck hinzugefügt.

46 *Fleiner*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht (Fn. 45), S. 29.

c) Rätoromanische Sprache als Sonderfall

Während die territoriale Gliederung der Schweiz in sprachlicher Hinsicht weitestgehend stabil geblieben ist, bildet das Rätoromanische eine Ausnahme. Das Rätoromanisch bildet, wie der Wortbestandteil „Romanisch“ verrät, eine Varietät der romanischen, vom Latein abstammenden Sprachen.⁴⁷ Die unter der Bezeichnung zusammengefassten Dialekte unterscheiden sich durch eine mehrere Jahrhunderte zurückreichende eigene Schriftradition von linguistisch verwandten romanischen Dialekten der nördlichen Lombardei.⁴⁸ „Rätoro“ verweist auf die römische Provinz Raetia, auf deren einen Hälfte (Retia Curiensisi bzw. Churrätien) im Mittelalter das Bistum Chur und in der Neuzeit der dreisprachige Kanton Graubünden entstand.⁴⁹ Während im Frühmittelalter in einem Gebiet Rätoromanisch gesprochen wurde, das vom Bodensee, über das Glarner- und Sarganserland zum Walensee bis in südliche Täler der Zentral- und Ostalpen reichte und Teile des heutigen Vorarlbergs, Bayerns, Tirols und des Vinschgaus umfasste, wird heute nur noch in fünf Dialektgebieten des Kantons Graubünden Rätoromanisch („Bündnerromanisch“) gesprochen.⁵⁰ Verschiedene Wellen der Germanisierung drängten das Rätoromanische bereits im Hochmittelalter zurück. Die Täler, in denen sich das Rätoromanisch bis heute als eine Hauptsprache erhalten hat, sind territorial schon seit geraumer Zeit nicht mehr miteinander verbunden, sodass das Rätoromanisch zu einem Sammelbegriff fünf unterschiedlicher Dialekte („Idiome“) geworden ist. Zu Beginn der 1980er-Jahre konzipierte der Zürcher Romanist *Heinrich Schmid* deshalb eine als „Rumantsch grischun“ (graubündnerisches Romanisch) bezeichnete, einheitliche Kunst- und Hochsprache des Rätoromanischen.⁵¹ Die Bundesbehörden beantworten rätoromanische Anfragen in eben diesem Rumantsch grischun (vgl. Art. 6 Abs. 3 Satz 2 SpG). Soziolinguistisch ist im gesamten rätoromanischen Sprachraum die *rätoromanische-deutsche Zweisprachigkeit* Realität. Seit dem späten 20. Jahrhundert spre-

47 *Ricarda Liver*, Rätoromanisch, in: Historisches Lexikon der Schweiz (Fn. 24), Bd. 10, 2011, S. 115 (115), online verfügbar unter <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D24594.php> (01.06.2019).

48 *Liver*, Rätoromanisch (Fn. 47), S. 115.

49 *Alfred Hirt*, Raetia, in: Historisches Lexikon der Schweiz (Fn. 24), Bd. 10, 2011, S. 68, online verfügbar unter <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D8418.php> (31.01.2019); *Lothar Deplazes*, Churrätien, in: Historisches Lexikon der Schweiz (Fn. 24), Bd. 3, 2004, S. 392, online verfügbar unter <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D8094.php> (01.06.2019).

50 *Liver*, Rätoromanisch (Fn. 47), S. 117 f.

51 *Liver*, Rätoromanisch (Fn. 47), S. 118.

chen und schreiben sämtliche erwachsenen Einwohner der rätoromanischen Täler gleichzeitig auch kompetent Deutsch.⁵²

2. Rechtliche Grundlagen der Vielsprachigkeit

a) Landessprachen, Amtssprachen und heterogene Diglossie in der deutschsprachigen Schweiz

Die Bundesverfassung unterscheidet zwischen „Landessprachen“ (frz.: „*langues nationales*“, ital.: „*lingue nazionali*“, rätoromanisch: „*linguas nazi-unalas*“) einerseits und „Amtssprachen“ (frz.: „*langues officielles*“, ital.: „*lingue ufficiali*“, rätoromanisch: „*linguas uffizialas*“) andererseits. „Landessprachen“ sind die in Art. 4 BV abschließend genannten Sprachen „Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch“. „Amtssprachen“ des Bundes sind laut Art. 70 Abs. 1 Satz 1 BV dagegen nur „Deutsch, Französisch und Italienisch“. Das Rätoromanische ist im „Verkehr mit Personen rätoromanischer Sprache“ ebenfalls „Amtssprache des Bundes.“ *Amtssprachen* sind jene Sprachen, denen sich die Bundesbehörden bei der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben bedienen (Art. 5 Abs. 1 SpG). Die Wahl der Amtssprache liegt grundsätzlich bei der Bürgerinnen oder den Bürgern, die mit einer Behörde des Bundes in Kontakt treten (vgl. Art. 6 Abs. 1 SpG). Die Bundesbehörde antwortet in jener Sprache, in der sie kontaktiert worden ist (vgl. Art. 6 Abs. 2 SpG). Amtssprachen werden nur in ihren „*Standardformen*“ verwendet (Art. 5 Abs. 2 SpG).

Diese Regelung ist deshalb zentral, weil in der deutschsprachigen Schweiz *Dialekte* die Alltagssprache der mündlichen Kommunikation bilden. Die deutschsprachigen Dialekte weisen im Unterschied zu linguistisch anders geprägten Kontexten kein geringeres Prestige auf; sie werden also insbesondere nicht mit einem tieferen Bildungsniveau oder Provinzialität assoziiert.⁵³ Deutsche Standardsprache und Dialekte werden klar von-

52 *Liver*, Rätoromanisch (Fn. 47), S. 115.

53 In anderen, mit dem oben im Haupttext sogleich und in der Fn. 56 erläuterten Begriff der „Diglossie“ beschriebenen Kontexten kommt der einen sprachlichen Varietät – dem Dialekt – dagegen ein *geringeres* Prestige zu; vgl. *Charles A. Ferguson*, Diglossia, *Word* 15 (1959), S. 325 (329 f.). Der an der Universität Manchester lehrende Schweizer Germanist *Rudolf Ernst Keller*, Diglossia in German-Speaking Switzerland, *Bulletin of the John Rylands Library* 56 (1973), S. 130 (140-143), online verfügbar unter <https://www.escholar.manchester.ac.uk/api/datastream?publicationPid=uk-ac-man-scw:1m2100&datastreamId=POST-PEER-REVI>

einander unterschieden, erfüllen *unterschiedliche soziale Funktionen* und werden daher *situativ differenziert* eingesetzt.⁵⁴ Auch die Vermittlung der beiden sprachlichen Varietäten erfolgt in der deutschsprachigen Schweiz auf unterschiedliche Weise: Dialekte werden im „natürlichen“ familiären und sozialen Umfeld habituell vermittelt, die deutsche Standardsprache dagegen regelmäßig in der Volksschule methodisch erlernt.⁵⁵ Diese mit funktionaler Differenzierung gepaarte stabile Koexistenz sprachlicher Varietäten wird im Anschluss an den U.S.-amerikanischen Linguisten *Charles A. Ferguson* (1921–1998) als „*Diglossie*“ bezeichnet.⁵⁶ Die Verwendung von Dialekten beschränkt sich in der deutschsprachigen Schweiz nach dem Muster der Diglossie in der Regel auf die mündliche Kommunikation ohne offiziellen Charakter (*Umgangssprache*). Das gilt auch zwischen Personen, die je einen anderen Dialekt der deutschsprachigen Schweiz sprechen. Personen, deren Muttersprache ein in der deutschsprachigen Schweiz gesprochener Dialekt bildet, verstehen demnach auch andere entsprechende Dialekte und verständigen sich daher in der umgangssprachlichen, mündlich geführten Kommunikation in ihrem Dialekt, nicht in der

EW-PUBLISHERS-DOCUMENT.PDF (01.06.2019), hatte schon 1973 in Auseinandersetzung mit dem Konzept der Diglossie gemäß *Charles A. Ferguson* darauf hingewiesen, dass diese Bedingung in der deutschsprachigen Schweiz nicht erfüllt ist.

- 54 Vgl. detailliert *Keller*, *Diglossia in German-Speaking Switzerland* (Fn. 53), S. 145-148.
- 55 Vgl. nur § 20 Volksschulgesetz [des Kantons Zürich] vom 7. Februar 2005 (VSG; Loseblattsammlung Nr. 412.100), online verfügbar unter https://www.zh.ch/internet/de/rechtliche_grundlagen/gesetze/erlass.html?Open&Ordnr=412.100 (01.06.2019): „Unterrichtssprache ist in der Kindergartenstufe teilweise, in der Primar- und Sekundarstufe grundsätzlich die [deutsche] Standardsprache.“; zur Ausgestaltung des Anspruchs auf Grundschulunterricht als verfassungsrechtlicher Anspruch und Pflicht zugleich sowie zur kantonalen Schulhoheit vgl. *Johannes Reich*, „Homeschooling“ zwischen elterlichem Erziehungsrecht, staatlicher Schulpflicht und Kindeswohl, *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 113 (2012), S. 567 (584, 590-592).
- 56 Stilbildend ist die auch auf einer eingehenden Analyse des Verhältnisses zwischen der deutschen Hochsprache und der schweizerdeutscher Dialekte beruhende Definition von *Ferguson*, *Diglossia* (Fn. 53), S. 336; kritisch referierend dazu auch *Jaspers*, *Diglossia and Beyond* (Fn. 23), S. 180-185. – Vgl. aber den in Fn. 53 und dem zugehörigen Haupttext mit Blick auf das soziale Prestige von Dialekten formulierten Vorbehalt gegenüber der Kategorisierung der deutschsprachigen Schweiz als Diglossie.

Standardform.⁵⁷ Diese Konstellation wird zuweilen als *heterogene Diglossie* bezeichnet.⁵⁸ Die Standardform der deutschen Sprache – die Hochsprache – kommt in der deutschsprachigen Schweiz dagegen grundsätzlich bei *schriftlicher Kommunikation* sowie beim *mündlichen Ausdruck im amtlichen und offiziellen Rahmen*, etwa im schulischen und universitären Unterricht oder in den Debatten von National- und Ständerat, zum Zug. Öffentlicher Rundfunk und Fernsehen der deutschsprachigen Schweiz verwenden in Politik- und Nachrichtensendungen ganz überwiegend die Standardsprache, während in Sport- und Unterhaltungssendungen fast durchwegs Dialekt gesprochen wird.

Bei den *Landessprachen* steht der Akt der *Anerkennung durch Verfassungsrecht* im Sinn der Integration unterschiedlicher Sprachgruppen im Vordergrund. Die Anerkennung von Landessprachen lässt sich damit in den Kontext der Integrationslehre von *Rudolf Smend*⁵⁹ stellen. Die Anerkennung des Rätoromanischen als Landessprache erfolgte 1938 denn auch unter dem Eindruck einer wachsenden außenpolitischen Bedrohung der Schweiz durch die Achsenmächte. Am 20. Februar 1938 fand die vorgeschlagene Änderung der Bundesverfassung, mit der die Abgrenzung gegenüber den sprachlich uniformen Nachbarstaaten deutlich unterstrichen werden konnte, eine überwältigende Mehrheit von 91,6% der Abstimmenden; kein Kanton wandte sich gegen das Begehren, das Rätoromanische als „Landessprache“ anzuerkennen.⁶⁰ 1938 kann daher als verfassungsrechtlicher Endpunkt einer Entwicklung von der Dominanz der deutschen Sprache bis zum Ende des 19. Jahrhunderts hin zur Anerkennung der „*Viersprachigkeit als Wesensmerkmal der Schweiz*“ (Art. 2 Bst. a SpG) verstanden werden.

57 Keller, Diglossia in German-Speaking Switzerland (Fn. 53), S.148f.; Harold F. Schiffman, Diglossia as a Sociolinguistic Situation, in: Coulmas (Hrsg.), The Handbook of Sociolinguistics, 1997, S. 205 (211, 213).

58 Schiffman, Diglossia as a Sociolinguistic Situation (Fn. 57), S. 213.

59 Vgl. Rudolf Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, 1928.

60 Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 20. Februar 1938 betreffend Anerkennung des Rätoromanischen als Nationalsprache [...], Bundesblatt 1938 I 533 (535); das Abstimmungsresultat ist online verfügbar unter <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/19380220/index.html> (01.06.2019).

b) Vielsprachigkeit als Organisationsprinzip

Die Vielsprachigkeit durchzieht auch im Sinn eines Organisationsprinzips das gesamte Bundesrecht. Art. 20 Abs. 2 SpG verpflichtet sämtliche Behörden des Bundes, „für eine angemessene Vertretung der Sprachgemeinschaften“ zu sorgen. Bei der Wahl der Mitglieder der *Regierung* (Bundesrat) durch das Parlament des Bundes (Bundesversammlung) ist „darauf Rücksicht zu nehmen, dass die (...) Sprachregionen angemessen vertreten sind“ (Art. 179 Abs. 4 BV). Mit der Auswahl der Richterinnen und Richtern des *Bundesgerichts* als „oberste rechtsprechende Behörde des Bundes“ (Art. 188 Abs. 1 BV) verhält es sich ähnlich. Neben fachlichen Kenntnissen sind bei der Bestellung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter auch sämtliche Amtssprachen „angemessen zu berücksichtigen“ (Art. 18 Abs. 2 BGG⁶¹). Verfahren vor Bundesgericht werden in der Regel in jener Amtssprache geführt, in welcher der angefochtene Entscheid abgefasst ist (Art. 54 Abs. 1 Satz 1 BGG). Urkunden, deren Text in einer Amtssprache verfasst ist, werden nicht übersetzt (vgl. Art. 54 Abs. 3 und 4 BGG e contrario). In der entsprechenden Bestimmung des Bundesgerichtsgesetzes kommt die rechtshormative Erwartung zum Ausdruck, dass sämtliche Gerichtspersonen, die an eidgenössischen Gerichten tätig sind, allen Amtssprachen zumindest passiv mächtig sind. Bei der Zusammensetzung des Spruchkörpers ist in jedem konkreten Verfahren jedoch darauf zu achten, dass die Muttersprache jenes Richters oder jener Richterin, die oder der den Urteilsantrag verfasst (Referent bzw. Referentin), der Verfahrenssprache entspricht (vgl. Art. 40 Abs. 1 Bst. b BGerR⁶²). Vorschriften für die Durchmischung nach sprachlichen Gesichtspunkten existieren auch für die *Bundesverwaltung* (Art. 4 Abs. 2 Bst. e BPG⁶³). Als Arbeitgeber ist der Bund auch dazu verpflichtet, Maßnahmen „zur Förderung der Sprachkenntnisse der für die Ausübung der Funktion erforderlichen Amtssprachen, insbesondere zur Förderung der aktiven Kenntnisse einer zweiten Amtssprache und der passiven Kenntnisse einer dritten Amtssprache beim höheren Kader“ (Art. 4 Abs. 2 Bst. e^{bis} BPG), zu treffen. Personen italienischer Muttersprache waren in

61 Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110).

62 Reglement für das Bundesgericht vom 20. November 2006 (BGerR; SR 173.110.131).

63 Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG; SR 172.220.1).

der Bundesverwaltung während geraumer Zeit tendenziell eher untervertreten, erreichten aber in jüngerer Zeit die angestrebten Anteile.⁶⁴

III. Janusköpfigkeit der Auslegung

1. Art. 1 Zivilgesetzbuch als allgemeiner Rechtsgrundsatz

Grundsätze, an denen sich die Interpretation rechtsnormativer Texte ausrichten hat, sind überwiegend „*Metaregeln*“. Dieses „Recht der Methode“⁶⁵ findet sich verbreitet zumindest nicht unmittelbar in Rechtssätzen, sondern ist Folge der Stellung und Funktion der entsprechenden Gesetze innerhalb der Rechtsordnung. Die Bestimmung derjenigen Regeln, an denen sich etwa die Auslegung von Verfassungsrecht zu orientieren hat, setzt epistemologisch notwendig eine vorzugsweise von einem breiten Konsens getragene Theorie der Verfassung voraus.⁶⁶ Die Auseinandersetzung um den sogenannten „Originalismus“ im U.S.-amerikanischen Verfassungsrecht weist exemplarisch auf dieses Verhältnis zwischen theoretischer Grundlegung und Auslegung hin.⁶⁷ Diesem Zusammenhang trägt das Schweizerische Bundesgericht insofern Rechnung, als dass es Verfassungsrecht grundsätzlich identisch auslegt wie einfaches Recht, den Besonderheiten der Verfassung innerhalb des Stufenbaus der Rechtsordnung aber Rechnung trägt.⁶⁸ Ausnahmsweise kann ein Gesetz die Regeln seiner eigenen Auslegung aber auch autologisch festlegen. In diesem Sinn sind etwa die Auslegungsregeln, die das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge postuliert (vgl. Art. 31–33 WÜRV), auch auf seine eigene Interpretation anwendbar.

64 Eidgenössisches Personalamt, Reporting Personalmanagement 2018, 2019, S. 11, online verfügbar unter [https://www.epa.admin.ch/dam/epa/de/dokumente/themen/personalpolitik/21020_reporting_personalmanagement.pdf.download.pdf/21020_reporting_personalmanagement_2018_d.pdf\(01.06.2019\)](https://www.epa.admin.ch/dam/epa/de/dokumente/themen/personalpolitik/21020_reporting_personalmanagement.pdf.download.pdf/21020_reporting_personalmanagement_2018_d.pdf(01.06.2019)).

65 Ernst Kramer, Juristische Methodenlehre, 5. Aufl. 2016, S. 41.

66 Im gleichen Sinn prägnant Matthias Mahlmann, Wirkungsweisen von Verfassungsrecht – Verfassungsauslegung und die Gestaltungsmacht des Gesetzgebers, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 118 (2017), S. 3 (6), wonach „es keine Verfassungsauslegung ohne Verfassungstheorie“ gebe.

67 Johannes Reich, „Originalismus“ als methodologischer Scheinriese und verfassungspolitische Konterrevolution, JöR 65 (2017), S. 713 (726-740).

68 Vgl. vor allem BGE 139 I 16 E. 4.2.1-3 S. 24-26.

Im schweizerischen Landesrecht hat Art. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB)⁶⁹ besondere Bedeutung erlangt. Die Bestimmung steht denn auch unter der weitreichenden und allgemeinen Sachüberschrift „Anwendung des Rechts“⁷⁰ (frz.: „*Application de la loi*“; ital.: „*Applicazione del diritto*“). Zumindest der Wortlaut der Bestimmung in allen seinen sprachlichen Fassungen legt nahe, dass die in Art. 1 ZGB formulierten Grundsätze nicht bloß auf das infrage stehende Bundesgesetz – das Schweizerische Zivilgesetzbuch – anwendbar sind. Das Schweizerische Bundesgericht versteht Art. 1 ZGB denn auch als „allgemeinen Rechtsgrundsatz“⁷¹ und rekurriert auch im Kontext des Öffentlichen Rechts regelmäßig auf Art. 1 ZGB, wenn auch überwiegend im engen Zusammenhang mit der in ihrer Sinnhaftigkeit strittigen Figur der „Gesetzeslücke“.⁷² Art. 1 Abs. 1 ZGB hält in seiner deutschen Fassung fest, dass das „Gesetz [...] auf alle Rechtsfragen Anwendung“ findet, „für die es nach Wortlaut oder Auslegung eine Bestimmung enthält.“ Anstelle von „Auslegung“ ist in der französischen Fassung von „*esprit*“ und in der italienischen von „*senso*“ die Rede, was Assoziationen zur teleologischen Auslegung weckt.⁷³ Soweit „dem Gesetz keine Vorschrift entnommen werden“ kann, weist Art. 1 Abs. 2 ZGB das „*Gericht*“⁷⁴ an, „nach Gewohnheitsrecht und, wo auch ein solches fehlt, nach der Regel [zu] entscheiden, die es als *Gesetzgeber* aufstellen würde.“⁷⁵ Dabei hat das Gericht „bewährter Lehre und Überlieferung“ zu folgen (Art. 1 Abs. 3 ZGB). In den französischen und italienischen Fassungen ist demgegenüber noch immer von „*le juge*“ bzw. „*il giudice*“ die Rede, während in der nicht-amtlichen rätoromanischen Fassung seit dem

69 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210).

70 Kursivdruck hinzugefügt.

71 BGE 97 I 353 E. 1a S. 355 (allerdings nur bezogen auf den zweiten Absatz der Bestimmung).

72 Vgl. eingehend und mit Nachweisen *Susan Emmenegger/Axel Tschentscher*, Berner Kommentar zum schweizerischen Privatrecht. Band I/1: Art. 1–9 ZGB, 2012, Art. 1 N 88–91.

73 Vgl. *Claire Huguenin*, Die Mehrsprachigkeit der schweizerischen Rechtskultur, *RabelsZ* 72 (2008), S. 755 (764).

74 Kursivdruck hinzugefügt. – Mit dem Bundesgesetz vom 26. Juni 1998, in Kraft seit dem 1. Januar 2000 (Amtliche Sammlung des Bundesrechts 1999 S. 1118–1151) wurde der Ausdruck „Richter“ durch den geschlechtsneutralen Begriff „Gericht“ ersetzt. Demgegenüber erfuhren der französische und italienische Wortlaut keine Änderungen; vgl. Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [...] vom 15. November 1995, Bundesblatt 1996 I 1 (48).

75 Kursivdruck hinzugefügt.

1. Januar 2000 nach dem Vorbild der deutschsprachigen Fassung die geschlechtsneutrale Wendung „*il derschader*“ gebraucht wird.

Aus dem Verständnis von Art. 1 ZGB lassen sich im vorliegenden Kontext *drei zentrale Folgerungen* ableiten: Art. 1 ZGB steht erstens exemplarisch für den *eigentümlichen Stil*, der die schweizerische Bundesgesetzgebung mindestens anstrebt. Zweitens weist die Bestimmung auf die „*Janusköpfigkeit*“ der Auslegung hin. Drittens zeigt Art. 1 ZGB auf, dass *Besonderheiten der Sprachgemeinschaft* Rechnung getragen werden kann. Diese Akzeptanz jeder einzelnen sprachlichen Fassung bei der jeweiligen Sprachgemeinschaft dürfte im Zweifel höher zu gewichten sein als größtmögliche sprachtechnische Übereinstimmung der inhaltlichen Bedeutung.

2. *Offenheit, Verständlichkeit und Ambiguitätstoleranz*

Das Schweizerische Zivilgesetzbuch genießt jedenfalls in seiner ursprünglichen Fassung von 1912 ikonischen Status und gilt als Ausdruck eines besonderen „schweizerischen Stils“ der Gesetzgebung.⁷⁶ Eugen Huber, der Redaktor des ZGB,⁷⁷ betonte in seinen Berichten, dass Gesetze für den verständigen Laien verstehbar sein müssten.⁷⁸ Ausdruck dieser „*Volkstümlichkeit*“ des ZGB sind der Grundsatz, wonach ein Satz nur eine Aussage ent-

76 Vgl. Ernst Kramer, Der Stil der schweizerischen Privatrechtskodifikation – ein Modell für Europa?, *RabelsZ* 72 (2008), S. 773 (775-782), der jedoch bezweifelt, dass ein solcher besonderer Stil in der Gegenwart noch existiert.

77 Eugen Huber (1849-1923) war nach seinem Rechtsstudium in Zürich, Genf und Berlin und seiner Promotion zum Dr. iur. an der Universität Zürich zunächst als Chefredakteur der „Neuen Zürcher Zeitung“ (NZZ) journalistisch und danach als Polizeivorsteher und Untersuchungsrichter in Trogen (Appenzell Ausserrhoden) rechtspraktisch tätig. 1881 wurde er als Professor an die Universität Basel, 1882 an die Friedrichs-Universität Halle und 1892 an die Universität Bern berufen, nachdem er den Auftrag erhalten hatte, einen Vorentwurf für ein Schweizerisches Zivilgesetzbuch auszuarbeiten; vgl. eingehender statt anderer *Dominique Mani-Webrli*, Huber, Eugen, in: *Historisches Lexikon der Schweiz* (Fn. 24), Bd. 6, 2009, S. 502 (502), online verfügbar unter <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4533.php> (01.06.2019).

78 *Stefan Höfler*, Gute Gesetzessprache aus dem Blickwinkel der Sprachwissenschaft, in: Uhlmann/Höfler (Hrsg.), *Gute Gesetzessprache als Herausforderung für die Rechtsetzung*, 2018, S. 35 (42).

halten soll (sogenannte „Eugen-Huber-Regel“⁷⁹),⁸⁰ der Verzicht auf eine technische Sprache, die Absenz von Legaldefinitionen und internen Verweisungen, die Verwendung einer „einfachen, klaren und schmucklosen“ Gesetzessprache, die Beschränkung eines Absatzes auf möglichst nur einen Satz und schließlich die Regel, wonach ein Artikel höchstens drei Absätze umfassen soll.⁸¹ Diese Grundsätze guter Gesetzgebung haben sich nicht durchgehend halten können.⁸² Legaldefinitionen und interne Verweisungen sind gerade im öffentlichen Recht des Bundes zahlreicher geworden.⁸³ Die allgemeine Verständlichkeit rechtlicher Bestimmungen ist aber eine zentrale Zielsetzung der Legistik geblieben.⁸⁴ Im Sinn einer gewissen *Ambiguitätstoleranz*⁸⁵ wird dafür auch die regelmäßig mit einer fehlenden Präzision einhergehende Offenheit des Wortlauts in Kauf und auf die kulturellen Besonderheiten des jeweiligen Sprachraums Rücksicht genommen.

Art. 1 ZGB belegt diesen Zusammenhang beispielhaft. Zwischen „Auslegung“ einerseits und „*esprit*“ und „*sensio*“ andererseits bestehen offenkundige semantische Differenzen. Ebenso wird den Grundsätzen der geschlechtergerechten Sprache mit Rücksicht auf deren unterschiedliche Akzeptanz in den verschiedenen Sprachräumen differenziert nachgelebt. In den deutschen Fassungen von Gesetzen des Bundes werden in der Regel konsequent geschlechtsneutrale Begriffe verwendet, sei es durch die Nen-

79 Zu den damit verbundenen Herausforderungen *Stefan Höfler*, „Ein Satz – eine Aussage“. Multipropositionale Rechtssätze an der Sprache erkennen, *LeGes* 22 (2011), S. 259 (260-277), online verfügbar unter <https://leges.weblaw.ch/legesissue/s/2011/2/20112259-279.html> (01.06.2019).

80 *Eugen Huber*, Erläuterungen zum Vorentwurf des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Bd. I, 2. Aufl. 1914, S. 2.

81 *Huber*, Erläuterungen zum Vorentwurf (Fn. 80), S. 12, 14.

82 *Kramer*, Der Stil der schweizerischen Privatrechtskodifikation – ein Modell für Europa? (Fn. 76), S. 775 f.; vgl. auch *Noll*, Gesetzgebungslehre (Fn. 13), S. 244-248 (mit dem Einwand, dass Gesetzessprache nicht „einfach“, sondern „funktionsgerecht“ sein müsse).

83 *Georg Müller/Felix Uhlmann*, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl. 2013, N 355 ff.

84 So ist es laut Art. 57 Abs. 2 ParlG Aufgabe der Redaktionskommission, dafür zu sorgen, „dass die Texte verständlich und knapp formuliert sind“; sinngemäß *Müller/Uhlmann*, Elemente einer Rechtssetzungslehre (Fn. 83), N 328-340; *Noll*, Gesetzgebungslehre (Fn. 13), S. 248; *Felix Uhlmann/Adrian Boxler*, Gute Gesetzessprache aus dem Blickwinkel der Rechtswissenschaft, in: *Uhlmann/Höfler* (Hrsg.), Gute Gesetzessprache als Herausforderung für die Rechtsetzung (Fn. 78), S. 9 (23-28).

85 *Arthur Kaufmann*, Rechtsphilosophie, 2. Aufl. 1997, S. 299 (301, 310, 340 f.).

nung der Institution anstelle der Amtsperson („Gericht“ statt „Richter“,⁸⁶ „Einzelgericht“ statt „Richter“⁸⁷), generische Bezeichnungen („Studierende“ statt „Studenten“,⁸⁸ „Lernende“ statt „Lehrlinge“⁸⁹ oder schlicht „die Einzelnen“⁹⁰) oder paritätische Formulierungen („Berufsbildnerinnen und Berufsbildner“ statt „Berufsbildner“⁹¹). In den französischen und italienischen Fassungen werden die traditionellen Ausdrücke des generischen Maskulin („*le juge*“ bzw. „*il giudice*“) dagegen weiterhin verwendet. Die maßgebende Verordnungsbestimmung deutet diese Nuancen – ob intendiert oder nicht – bereits an. Im Einklang mit dem italienischen Wortlaut sind amtliche Texte des Bundes gemäß der deutschen Fassung von Art. 2 Abs. 1 SpV⁹² „in allen Amtssprachen sachgerecht, klar und bürgerfreundlich sowie nach den Grundsätzen der sprachlichen Gleichbehandlung der Geschlechter zu formulieren“ (vgl. auch Art. 7 Abs. 1 SpG). Die französische Fassung verpflichtet lediglich dazu, „nicht-sexistische“ Formulierungen zu beachten („*ils tiennent compte de la formulation non sexiste*“; Art. 2 Abs. 1 SpV).

Generell lässt sich beobachten, dass deutsche Fassungen von Gesetzen des Bundes unpersönlicher formuliert sind, während in den französischen Versionen das Bemühen um eine genuine Authentizität des Textes im Kontext der französischen Sprache deutlich wird, sodass sich im Unterschied zum deutschen Wortlaut eine klare Orientierung an dem in Frankreich üblichen Sprachduktus beobachten lässt.⁹³ Die italienischen Fassungen orientieren sich fallweise an der deutschen oder der französischen Fassung. Trotz der sprachtypologischen Verwandtschaft zum Französischen

86 Art. 1 Abs. 2 ZGB; Art. 55 Abs. 1, Art. 56 Abs. 1, Art. 57 Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272); Art. 10 Abs. 2 und 3 Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0).

87 Art. 19 Abs. 2 oder Art. 61 Bst. d StPO.

88 Vgl. z.B. das Bundesgesetz über Stipendien an ausländische Studierende und Kunstschaffende in der Schweiz vom 19. Juni 1987 (SR 416.2).

89 Art. 2 Abs. 2 Bst. b BPG.

90 Art. 9 Abs. 2 Dienstreglement der Armee vom 22. Juni 1994 (DRA; SR 510.107.0).

91 So beispielsweise Art. 45 Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (Berufsbildungsgesetz, BBG; SR 412.10).

92 Verordnung über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften vom 4. Juni 2010 (Sprachenverordnung, SpV; SR 441.11).

93 Vgl. dazu *Isolde Burr*, Linguistische Aspekte zu authentischen mehrsprachigen Rechtstexten, Aktuelle Juristische Praxis 2009, S. 750 (751 f.); *Pia Janczak*, Linguistisch-juristische Analysen mehrsprachiger Rechtsnormen: Beispiele aus dem Berufsbildungsgesetz des Bundes, in: Borghi/Schweizer (Hrsg.), Mehrsprachige Gesetzgebung in der Schweiz, 2011, S. 67 (82, 96, 104).

ist die italienische Fassung zur Erhöhung der Präzision der Bestimmung oft eigenständig ausgerichtet.⁹⁴ Die *sprachliche Akzeptanz* der Ausgestaltung einer Gesetzesnorm gemäß der jeweiligen sprachlichen Identifikation der entsprechenden Sprachgemeinschaften bildet demnach einen wichtigen Gesichtspunkt der Legistik auf Bundesebene.⁹⁵

3. Auslegung als sowohl rekonstruktiver und prospektiv-konkretisierender Vorgang

Art. 1 Abs. 1 ZGB deutet ferner auf ein Phänomen hin, das *Joseph Raz* mit dem Begriff der „Janusköpfigkeit“ in Verbindung gebracht hat.⁹⁶ Normauslegung richtet den Blick zunächst zurück in die *Vergangenheit*, um die Bedeutung eines Normsatzes rekursiv zu rekonstruieren. Gleichzeitig verpflichtet die Auslegung, die *Gegenwart* in das Blickfeld zu nehmen, um die Bedeutung der Norm im Sinne einer Aktualisierung unter veränderten rechtlichen und tatsächlichen Bedingungen in einem spezifischen, durch den im konkreten Verfahren zu beurteilenden Sachverhalt vorgegebenen Kontext Geltung zu verschaffen. Art. 1 Abs. 2 ZGB weist rechtsanwendende Behörden darüber hinaus jedoch explizit an, den Blick nach der Art des Gesetzgebers (lat.: „*modo legislatoris*“)⁹⁷ über den konkret zu beurteilenden Fall hinweg in die *Zukunft* zu richten, um jene Fallkonstellationen zu antizipieren, in denen analog zu entscheiden sein wird. Hinsichtlich der Orientierung der Auslegung zurück in die Vergangenheit gerät demnach das Verfahren der *Rechtsetzung* in den Blick. Ein vertieftes Verständnis der Besonderheiten der Auslegung unter den Bedingungen der Mehrsprachigkeit ist ohne den Einbezug der Rechtsetzung nicht möglich.

94 Vgl. *Rainer J. Schweizer/Jérôme Baumann/Jan Scheffler*, Grundlagen und Verfahren der mehrsprachigen Rechtsetzung im Bund, in: *Borghini/Schweizer* (Hrsg.), *Mehrsprachige Gesetzgebung in der Schweiz* (Fn. 93), S. 13 (32).

95 *Jérôme Baumann u.a.*, Mehrsprachige Gesetzgebung in der Schweiz: Thesen und Empfehlungen, in: *Borghini/Schweizer* (Hrsg.), *Mehrsprachige Gesetzgebung in der Schweiz* (Fn. 93), S. 389 (402).

96 Vgl. *Joseph Raz*, On the Authority and Interpretation of Constitutions, in: *Alexander* (Hrsg.), *Constitutionalism: Philosophical Foundations*, Cambridge UK 1998, S. 152 (177) („[...] *this Janus-like aspect of interpretation* [...]“).

97 Vgl. dazu statt aller *Emmenegger/Tschentscher*, *Berner Kommentar* (Fn. 72), Art. 1 N 435-438 m.w.H.

IV. Auslegung als Rekonstruktion

1. Vorparlamentarisches Verfahren

Das Vorverfahren der Rechtsetzung, namentlich die Ausarbeitung von Vorentwürfen und Entwürfen von Bundesgesetzen und Verordnungen des Bundes, liegt in der Regel in der Verantwortung der *Bundesverwaltung* (vgl. Art. 7 Satz 1 RVOG). Bei der Redaktion von Vorentwürfen und Entwürfen kommt dem „Zentralen Sprachdienst“ der Bundesverwaltung und der „verwaltungsinternen Redaktionskommission“ (VIRK), einer interdisziplinär, aus Angehörigen verschiedener Ministerien (Departemente der Bundesverwaltung) zusammengesetzten Kommission für die Redaktion von Gesetzen des Bundes, wichtige Rollen zu.⁹⁸ Der Zentrale Sprachdienst ist der Bundeskanzlei, der allgemeinen Stabstelle des Bundesrates (vgl. Art. 179 Satz 1 BV), zugeordnet (vgl. Art. 3 SpDV⁹⁹). Auch die Departemente der Bundesverwaltung verfügen über ihre eigenen Sprachdienste (vgl. Art. 4 SpDV). Der Bundeskanzlei kommt eine wichtige koordinative Aufgabe zu, indem sie etwa die frei zugängliche mehrsprachige Terminologiedatenbank „Termdat“ betreibt, die als Redaktions- und Übersetzungshilfe von Rechtstexten herangezogen werden kann.¹⁰⁰

Entwürfe von Bundesgesetzen müssen „in der Regel in Deutsch, Französisch und Italienisch“ vorliegen, wenn sie vom Bundesrat zu Händen des Parlaments verabschiedet werden (vgl. Art. 8 Abs. 2 SpG). In der Praxis der Bundesverwaltung werden Entwürfe von Verfassungsbestimmungen und Bundesgesetzen jedoch nur parallel in deutscher und französischer Sprache erarbeitet, während die italienische Fassung zumeist nicht Gegenstand dieses als „Koredaktion“ bezeichneten Verfahrens bildet (vgl. Art. 3

98 Detailliert *Stefan Höfler*, Gute Gesetzessprache aus dem Blickwinkel der Verwaltung: Die Redaktionskommission der schweizerischen Bundesverwaltung, in: Uhlmann/Höfler (Hrsg.), Gute Gesetzessprache als Herausforderung für die Rechtsetzung (Fn. 78), S. 65 (77-80, 88-97).

99 Verordnung über die Sprachdienste der Bundesverwaltung vom 14. November 2012 (Sprachdienstverordnung, SpDV; SR 172.081).

100 Schweizerische Bundeskanzlei, TERMDAT, online verfügbar unter <https://www.termdat.bk.admin.ch/Search/Search> (01.06.2019).

Abs. 1 VIRK-Reglement¹⁰¹).¹⁰² Verordnungen des Bundes werden in der Regel nur in einer Amtssprache erarbeitet und danach übersetzt (sogenannte einfache „Redaktion“ im Unterschied zur „Koredaktion“).¹⁰³

2. Parlamentarisches Verfahren: „chacun et chacune dans sa langue“

Bei der Beratung in den parlamentarischen Kommissionen und im Plenum des in zwei gleichberechtigten Kammern (Ständerat und Nationalrat) organisierten Parlaments (Bundesversammlung) ist jedes Mitglied des National- und Ständerats gemäß dem Grundsatz „*chacun et chacune dans sa langue*“ frei, welche Landessprache es verwenden will (vgl. Art. 8 Abs. 1 SpG). Aus den Kommissionen, welche die Entwürfe vorgängig beraten haben, berichtet in der Regel im Nationalrat ein Mitglied in deutscher und eines in französischer oder allenfalls in italienischer Sprache (vgl. Art. 19 Abs. 1 GNR¹⁰⁴), wohingegen eine solche Regel für den fast fünf Mal kleineren Ständerat aus Gründen der Praktikabilität fehlt. Während der als „Botschaft“ bezeichnete Bericht des Bundesrates zu Gesetzesentwürfen in allen drei Amtssprachen verfasst wird, liegen dem Parlament andere Dokumente wie etwa Änderungsanträge aus dem Parlament häufig nur in deutscher und französischer, nicht aber in italienischer Sprache vor.¹⁰⁵

101 Reglement über die verwaltungsinterne Redaktionskommission (VIRK) vom 1. November 2007 (VIRK-Reglement; nicht in der SR veröffentlicht), online verfügbar unter <https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/sprachdienste/virk-reglement.pdf.download.pdf/virk-reglement.pdf> (01.06.2019).

102 *Stefan Höfler/Markus Nussbaumer/Helen Xanthaki*, Legislative Drafting, in: *Karpen/Xanthaki* (Hrsg.), *Legislation in Europe*, 2017, S. 145 (157 f.).

103 *Höfler*, Gute Gesetzessprache aus dem Blickwinkel der Verwaltung (Fn. 98), S. 87 f.; zu den verschiedenen Verfahren eingehend *Höfler/Nussbaumer/Xanthaki*, Legislative Drafting (Fn. 102), S. 159–161; zur Praxis mehrsprachiger Kantone vgl. *Felix Uhlmann/Stefan Höfler*, Multilingual Legislative Drafting in Swiss Cantons: Burden or Blessing?, *Loophole* 54 (2018), S. 54 (57–59), online verfügbar unter <http://www.calc.ngo/sites/default/files/loophole/Loophole%20-%202018-01%20%282018-01-28%29.pdf> (01.01.2019).

104 Geschäftsreglement Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (GRN; SR 171.13).

105 *Hans Altherr*, Gute Gesetzessprache aus dem Blickwinkel des Parlaments, in: *Uhlmann/Höfler* (Hrsg.), *Gute Gesetzessprache als Herausforderung für die Rechtsetzung* (Fn. 78), S. 101 (106); vgl. Art. 8 Abs. 2 SpG (Fn. 40), wonach „Botschaften, Berichte, Erlassentwürfe und Anträge [...] [f]ür die Behandlung in den Räten und in ihren Kommissionen *in der Regel* in Deutsch, Französisch und Italienisch vorliegen [...] müssen.“ – Wortfolge umgestellt; Kursivdruck hinzugefügt.

Wollen Parlamentsmitglieder aus der italienischen Schweiz sichergehen, von ihren Kolleginnen und Kollegen verstanden zu werden, bedienen sie sich mit Vorteil der deutschen oder französischen Sprache; wenden sie sich in Parlamentsdebatten aber an ihre Wählerschaft, steht das Italienische im Vordergrund.

Der Beschluss von Bundesgesetzen erfordert stets die Zustimmung beider gleichberechtigten Kammern des Parlaments des Bundes (vgl. Art. 156 Abs. 2 BV). Haben beide Kammern des Parlaments einen Entwurf für ein Gesetz durchberaten und eine übereinstimmende Fassung erzielt, prüft eine aus Parlamentsmitgliedern beider Räte bestehende *Redaktionskommission* „den Wortlaut“ der beschlossenen Fassungen (vgl. Art. 56 Abs. 1 und Art. 57 Abs. 1 ParlG).¹⁰⁶ Die Kommission besteht entsprechend den Amtssprachen des Bundes aus drei Subkommissionen (Art. 56 Abs. 2 ParlG). Die Redaktionskommission hat sicherzustellen, dass die beschlossenen Texte „den Willen der Bundesversammlung wiedergeben“ und darauf zu achten, „dass die Fassungen in den drei Amtssprachen übereinstimmen“ (Art. 57 Abs. 2 ParlG). Nachdem die italienische Fassung häufig erst nach Abschluss der parlamentarischen Debatte erstellt wird, gibt sie in entsprechenden Konstellationen die Behandlung durch die Bundesversammlung zuweilen authentischer wieder als die bereits im vorparlamentarischen Stadium erstellten deutschen und französischen Fassungen.¹⁰⁷ Die Fassungen, die durch die Redaktionskommission erstellt worden sind, werden der *Schlussabstimmungen* in beiden Kammern des Bundesparlaments zugeführt (vgl. Art. 57 Abs. 1 und Art. 81 Abs. 1 ParlG).

3. Referendum und Publikation

Bundesgesetze unterliegen dem *fakultativen Referendum*. Auf Verlangen von 50.000 Stimmberechtigten oder acht Kantonen innerhalb von 100 Tagen ab der amtlichen Veröffentlichung eines Bundesgesetzes wird Letzteres den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorgelegt (Art. 141 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 142 Abs. 1 BV). Änderungen der Bundesverfassung erfordern ein *obligatorisches Referendum*, müssen also in jedem Fall von einer Mehrheit sowohl der Stimmberechtigten als auch der Kantone gebilligt

106 Zur Redaktionskommission vgl. *Altherr*, Gute Gesetzessprache aus dem Blickwinkel des Parlaments (Fn. 105), S. 107-110.

107 *Hegnauer*, Das Sprachenrecht der Schweiz (Fn. 38), S. 186, 211; vgl. aber Art. 8 Abs. 2 SpG (Fn. 40) gemäß der vorangehenden Fn. 105.

werden (Art. 141 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 142 Abs. 2 BV). Die Stimme eines jeden Kantons wird auf der Grundlage der Volksabstimmung im betreffenden Kanton ermittelt (vgl. Art. 142 Abs. 3 BV). Die im Vorfeld von Volksabstimmungen geführten Debatten werden ganz überwiegend *sprachregional* geführt, da keine nationalen, mehrsprachigen Medien (Zeitungen, Fernsehkanäle etc.) existieren. Die Abstimmungsempfehlungen von Bundesrat, Bundesversammlung, Parteien und Verbänden eröffnen den Stimmberechtigten „kognitive Abkürzungen“, sich ihre Meinung zu Sachfragen mit angemessenem Aufwand zu bilden.¹⁰⁸ Die Publikation eines beschlossenen Gesetzes erfolgt in allen drei Amtssprachen gleichzeitig (vgl. Art. 10 Abs. 3 SpG; Art. 14 Abs. 1 Satz 1 PublG). Die Fassungen sind in allen drei Amtssprachen „in gleicher Weise verbindlich“ (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 PublG).

4. Mehrsprachigkeit als Investition und Perspektivenwechsel

Die skizzenhafte Nachzeichnung des Rechtsetzungsverfahrens belegt, dass die Erarbeitung dreier Fassungen in drei verschiedenen Amtssprachen mit einem erheblichen *Mehraufwand* verbunden ist. Diese zusätzliche Komplexität zeigt sich im vorparlamentarischen Verfahren bei der gleichzeitigen Erarbeitung von zwei oder gar drei sprachlichen Fassungen (Koredaktion). Dieser kontinuierliche Prozess kann indessen bei sorgfältiger Anwendung das Bewusstsein für die Bedeutung von Ausdrücken und Wendungen in den Amtssprachen schärfen und im Sinn einer *verbesserten Qualität der Rechtsetzung* Verständlichkeit und Kohärenz von Gesetzen erhöhen.¹⁰⁹ In der Schlussredaktion können Fehler und Unstimmigkeiten, die entweder auf die Gesetzentwürfe zurückgehen oder Resultat des parlamentarischen Verfahrens sind, bereinigt werden. Der Gesetzgebungsprozess zeigt indessen auf, dass die Bezeichnung der Fassungen in den drei Amtssprachen als „gleichwertig“¹¹⁰ nicht mit „Gleichartigkeit“ verwechselt werden darf. Die Rekonstruktion des Rechtsetzungsverfahrens für die Auslegung fördert

108 Dazu ausführlicher *Reich*, *Direkte Demokratie* (Fn. 9), S. 986-988.

109 Sinngemäß auch *Müller/Uhlmann*, *Elemente einer Rechtssetzungslehre* (Fn. 83), N 163; *Uhlmann/Höfler*, *Multilingual Legislative Drafting in Swiss Cantons* (Fn. 103), S. 57; so auch das Fazit des ehemaligen Leiters des deutschsprachigen Sprachdienstes der Schweizerischen Bundeskanzlei *Werner Hauck*, *Regulierung in einer mehrsprachigen Rechtsordnung*, *Aktuelle Juristische Praxis* 2009, S. 740 (746 f.).

110 BGE 142 II 100 E. 4.1 S. 108, 125 III 57 E. 2a S. 58, 107 Ib 229 E. 1b S. 230.

vielmehr zutage, dass die *italienische Sprachfassung* regelmäßig unabhängig von den anderen beiden Fassungen erstellt wird.¹¹¹ Während die deutsche und die französische Fassungen *prospektiv* im Hinblick auf das parlamentarische Verfahren erarbeitet werden, ist die italienische Sprachfassung *retrospektiv* orientiert, indem sie im Wissen um die beendete parlamentarische Debatte und die darin vorgebrachten Argumente erstellt worden ist. Auch diese *unterschiedlichen Perspektiven* können sich im Stadium der Rechtsanwendung bei der Eruiierung des Normsinns als Vorteil erweisen.

V. Auslegung als aktualisierender und prospektiver Vorgang

1. Technisches Sprachverständnis: Angehörige von eidgenössischen Gerichten und Bundesverwaltung als polyglotte Expertinnen und Experten der Mehrsprachigkeit

In jenem Zweig der Politikwissenschaften, der sich der Untersuchung internationaler Beziehungen widmet, werden Netzwerke von Behörden sowie Experten und Expertinnen regelmäßig als „Wissensgemeinschaften“ (engl.: „*epistemic communities*“) bezeichnet.¹¹² Solche Gruppen sind in der Lage, durch ihre professionelle Tätigkeit spezifisches Fachwissen als intellektuelles Kapital zu akkumulieren und auszutauschen. In einem weiteren Sinn bilden auch Justiz und Verwaltung des Bundes solche Wissensgemeinschaften, die einer sprachlich *vielfältigen*, sachlich aber weitgehend *homogenen Rechtskultur* verpflichtet sind. Durch ihre professionelle Tätigkeit sind sie in der Lage, sich juristisches Wissen aufzubauen. In der Bundesverwaltung und an eidgenössischen Gerichten tätige Personen sind aufgrund der drei Amtssprachen und dem rechtsnormativen Gebot, auf eine „gleichmäßige Vertretung“ der verschiedenen Sprachgemeinschaften in sämtlichen Behörden des Bundes zu achten,¹¹³ relativ zum Durchschnitt der ständigen Schweizer Wohnbevölkerung „*Expertinnen und Experten der Mehrsprachigkeit*.“ In der Justiz des Bundes und den Rechtsdiensten der Bundesverwaltung beschäftigte Personen sind in der täglichen Arbeit mit

111 *Baumann u.a.*, Mehrsprachige Gesetzgebung in der Schweiz (Fn. 95), S. 394 f.

112 Vgl. grundlegend *Peter M. Haas*, Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, *International Organizations* 46 (1992), S. 1 und in zeitlicher Distanz referierend *ders.*, Policy Knowledge. Epistemic Communities, in: *Smelser/Baltes* (Hrsg.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2001, S. 11578 (11579 f).

113 Vgl. Ziff. II/2/b.

mehrsprachigem Recht konfrontiert und polyglott und verfügen daher regelmäßig über ein präzises und *technisches* Sprachverständnis.

Angesichts der um Verständlichkeit bemühten schweizerischen Gesetzgebungstradition, die mit relativ offenen Wortlauten die sprachliche Akzeptanz von Rechtsnormen hoch gewichtet,¹¹⁴ lassen sich Bedeutungsunterschiede der drei verschiedenen sprachlichen Fassungen von Gesetzen des Bundes in der Rechtsprechung vor allem in *technischen Materien des Öffentlichen Rechts* nachweisen. Innerhalb des Öffentlichen Rechts bildet etwa das Sozialversicherungsrecht des Bundes ein engmaschig reglementiertes Rechtsgebiet, das sich aufgrund seiner Komplexität praktisch nur ausgewiesenen Spezialistinnen und Spezialisten erschließt. Das als Ausgangsfrage formulierte Problem, wonach die unter einander gleichrangigen Wortlaute nicht auf einen einheitlichen Normsinn hindeuten,¹¹⁵ lässt sich daher vor allem in sozialversicherungsrechtlichen Urteilen des Bundesgerichts nachweisen.¹¹⁶ Exemplarisch zeigt sich dieser Zusammenhang an einem Entscheid des Bundesgerichts vom 19. Januar 1993.¹¹⁷ Infrage stand die Höhe der Taggelder, die einer durch Arbeitsunfall teilweise erwerbsunfähig gewordenen Person auszurichten waren.¹¹⁸ Der deutsche Wortlaut deutete mit dem Wort „bisher“ darauf hin, dass Gehaltserhöhungen, die der verunfallten Person bei Erwerbsfähigkeit zugestanden hätten, bei der Berechnung des Taggeldes unberücksichtigt bleiben mussten, soweit sie nach der Festlegung des Taggeldes durch die Unfallversicherung eingetreten waren.¹¹⁹ Einen ähnlichen Zusatz wies der damals in Kraft stehende italienische Wortlaut mit „*fino allora*“ auf, während in der französischen Fassung weniger deutlich leidlich auf die „ausgerichtete“ („*allouée*“) Entschädigung abgestellt wurde.¹²⁰ Das Bundesgericht maß dem grammatikalischen Argument in der Folge nur eine *geringe Bedeutung* zu.¹²¹ Wörtlich hielt es folgendes fest: „Stimmen die drei verschiedenen sprachlichen Versionen nicht vollständig überein oder widersprechen sie sich gar, kann der grammatikalischen Gesetzesauslegung nur untergeordnete Bedeutung bei-

114 Vgl. Ziff. III/2.

115 Vgl. Ziff. I/3.

116 Vgl. BGE 119 V 121, 121 V 17 und 126 V 435.

117 BGE 119 V 121 vom 19. Januar 1993 in Sachen Bundesamt für Sozialversicherung gegen X und AHV-Rekurskommission des Kantons Zürichs.

118 BGE 119 V 121 E. 2c S. 125 f.

119 BGE 119 V 121 E. 3 S. 126.

120 BGE 119 V 121 E. 4a S. 127.

121 Vgl. BGE 119 V 121 E. 4a S. 127.

gemessen werden.¹²² Unter Bezugnahme auf die übrigen Auslegungselemente eruierte das Bundesgericht den Normsinn in einer Weise, der sich zwar kaum durch den deutschen, wohl durch den französischen und den italienischen Wortlaut gedeckt sah.¹²³ Auch in anderen Konstellationen neigt das Bundesgericht dazu, die Relevanz des Wortlautarguments bei sich widersprechenden sprachlichen Fassungen gering zu gewichten und stattdessen andere Elemente in den Vordergrund zu rücken.¹²⁴

2. Assoziatives Verstehen: staatliche Warnungen und Empfehlungen

Das in Justiz und Verwaltung dominierende *technische* Sprachverständnis lässt sich im Kontrast schärfer darstellen. Wendet sich die Verwaltung an das breite Publikum, um durch Information intentional einzuwirken, verwendet sie regelmäßig eine *assoziative* Sprache. Deutlich wird dies bei staatlichen Warnungen und Empfehlungen. Die öffentliche Verwaltung wirkt dabei kommunikativ bewusst auf soziale Prozesse ein, sieht jedoch davon ab, von der ins Auge gefassten Zielsetzung abweichendes Verhalten Privater rechtlich zu sanktionieren.¹²⁵ Geht es um Werbung für umweltgerechte Entsorgung oder Warnungen vor den Gefahren ansteckender Krankheiten, erweist sich sachlich-kühle Information mitunter als wenig geeignet, die intendierten Verhaltensänderungen herbeizuführen. Mit assoziativen Wendungen kann dagegen stärker *intuitives Verständnis* der kommunizierten Botschaften antizipiert werden. Anders als bei einem technischen Sprachgebrauch, sind assoziative Wendungen praktisch *nicht übersetzbar*, da sie nur im Kultur- und Kommunikationsraum der jeweiligen Sprachgemeinschaft Assoziationen hervorrufen.

Exemplarisch zeigt sich dieser Zusammenhang an einem Slogan einer im Oktober 2012 lancierten Kampagne des französischen Ministeriums für Landwirtschaft und Ernährung, mit der die Verschwendung von Lebens-

122 BGE 119 V 121 E. 4a S. 127.

123 Vgl. BGE 119 V 121 E. 5 S. 130.

124 *Giorgio Malinverni*, Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 Mai 1874, 1995, Art. 116 N 15; BGE 121 V 17 E. 4b S. 24.

125 *Johannes Reich*, „A Bigger Bang for a Buck“. Staatliche Warnungen und Empfehlungen zwischen Grundrechtsschutz, Kindeswohl und Aufmerksamkeitsökonomie, in: Arnet u.a. (Hrsg.), *Der Mensch als Maß. Festschrift für Peter Breitschmid*, 2019, S. 185 (187-189).

mitteln eingedämmt werden sollte.¹²⁶ „Wer ein Ei wegwirft, wirft einen Ochsen weg“ – im französischen Original: „*Qui jette un oeuf, jette un boeuf*“ – lautete der wörtlich übersetzte Slogan, der bei isolierter Betrachtung sinnfrei erscheint. Für frankophone Ohren klingt in der Wendung aber unwillkürlich die Assoziation zum Reim an, wonach jener, der eine Kleinigkeit wie ein Ei stiehlt, auch nicht vor einem Diebstahl eines Ochsen zurückschrecken würde („*Qui vole un oeuf, vole un boeuf*“). Auf *assoziatives Verstehen* setzt die öffentliche Verwaltung mit Vorteil dann, wenn eine Botschaft rasch und intuitiv verstanden werden muss.¹²⁷ Übersetzungen sind entsprechende Wendungen nicht zugänglich. Instruktiv für diesen Zusammenhang ist die 1987 lancierte Kampagne des schweizerischen Bundesamts für Gesundheit, um vor den Gefahren des *Acquired Immune Deficiency Syndrome* (AIDS) und dem *Human Immunodeficiency Virus* (HIV) zu warnen.¹²⁸ Während die deutschsprachige Kampagne mit dem kaum zu übersetzenden Slogan „Ohne Dings kein Bums“ für den Gebrauch von Präservativen warb, setzte die Kampagne in der Suisse romande auf den Slogan „*sortez couverts*“. Der Aufruf, „bedeckt nach draußen zu gehen“, soll ursprünglich als Vorsorge vor einsetzender nassen Witterung verstanden worden sein, weckt aber Assoziationen an abendliches Ausgehen und betont den Schutz vor unerwünschten Einwirkungen. Beide Slogans sind nur assoziativ verständlich und daher letztlich nicht sinnvoll und vollständig zu übersetzen. Hier zeigen sich die Unterschiede zum technischen Sprachverständnis augenfällig.

126 Vgl. die vom 22. Oktober 2012 datierenden Informationen über die Kampagne, online verfügbar unter <https://agriculture.gouv.fr/manger-cest-bien-jeter-ca-craint> (01.06.2019).

127 *Lucienne Rey*, Grenzen der Sprache – Grenzen der Welt, *Umwelt 3* (2018), S. 25, online verfügbar unter <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/dokumentation/magazin/magazin2018-3-dossier/magazin2018-3-dossier/grenzen-der-sprache-grenzen-der-welt.html> (01.06.2019).

128 Eingehend *Reich*, Staatliche Warnungen und Empfehlungen (Fn. 125), S. 192-197.

VI. *Fazit: Polyglossie, homogene Rechtskultur und geringe Zahl von Amtssprachen als für die Schweiz spezifische Erfolgsbedingungen mehrsprachigen Rechts*

Setzung und Anwendung mehrsprachigen Rechts stehen in der Schweiz auf der Ebene des Bundes im spezifischen Kontext der *Polyglossie*¹²⁹ und einer trotz föderalistischer und sprachlicher Vielfalt über einen langen Zeitraum gewachsenen, weitgehend *homogenen Rechtskultur*. „Mehrsprachigkeit“ bildet in der Bundesverwaltung und den Gerichten des Bundes ein Organisationsprinzip.¹³⁰ Sowohl die Setzung als auch die Anwendung und Auslegung mehrsprachigen Rechts werden daher von *polyglotten Expertinnen und Experten der Mehrsprachigkeit* geprägt, die regelmäßig mindestens zwei der drei Amtssprachen aktiv und passiv beherrschen.¹³¹ Mehrsprachigkeit des Rechts, die sich vor allem in der Gleichwertigkeit der Normwortlaute in den drei Amtssprachen manifestiert,¹³² mag mit einem größeren Aufwand in der Rechtsetzung verbunden sein, zwingt aber zu einer *sprachlich sorgfältigen, präzisen und gleichzeitig verständlichen Abfassung von Rechtsnormen*.¹³³ Die gegenüber der deutschen und der französischen Sprache faktisch oft nicht ganz gleichberechtigte Stellung der Amtssprache „Italienisch“, die sich im Alltag von Parlament und Bundesverwaltung darin äußert, dass sich Angehörige italienischer Muttersprache im Unterschied zu ihren französisch- oder deutschsprachigen Kolleginnen und Kollegen nicht immer darauf verlassen können, in ihrer Muttersprache präzise und durchwegs verstanden zu werden,¹³⁴ deutet an, dass sich diese spezifischen Bedingungen nur unter der Voraussetzung *weniger, kaum mehr als drei Amtssprachen* verwirklichen lassen. Die gemeinsame Rechtskultur, die Polyglossie und die geringe Zahl an Amtssprachen unterstreichen, dass sich die praktisch vorbehaltlos positiven Erfahrungen, die in der Schweiz auf Bundesebene mit mehrsprachigem Recht gesammelt werden konnten, nicht unbesehen auf andere Kontexte übertragen werden können. Weder in der Europäischen Union mit ihren 24 Amtssprachen (vgl. Art. 55

129 Vgl. zu diesem soziolinguistischen Fachbegriff vorne unter Ziff. II/1/a.

130 Vgl. Ziff. II/2/b.

131 Vgl. dazu insbesondere Ziff. V/1.

132 Ziff. I/2.

133 Vgl. Ziff. IV/1-2.

134 Vgl. Ziff. IV/2 und II/2/b.

Abs. 1 EUV¹³⁵), noch in den „*self-contained regimes*“¹³⁶ des Völkerrechts wie dem Welthandelsrecht oder dem Recht der Europäischen Menschenrechtskonvention sind sämtliche der genannten Parameter im erforderlichen Maß gegeben.

Zusammengefasst belegen die in der Schweiz auf Bundesebene gemachten Erfahrungen, dass sich die vermeintliche Paradoxie, wonach ein *homogener* Normsinn in sprachlich *vielfältigen* Normwortlauten Ausdruck findet,¹³⁷ unter den spezifischen Voraussetzungen einer homogenen, durch entsprechende Wissensgemeinschaften gepflegten und im Kontext der Polyglossie zusammengewachsenen Rechtskultur, einer geringen Zahl von Amtssprachen und einer sprachlich sorgfältigen und koordinierten Rechtsetzung als Gewinn entpuppt. Mehrsprachigkeit kann unter diesen Vorzeichen Rechtsetzung und Rechtsanwendung positive Impulse verleihen und deren Qualität fördern. Gleichzeitig vermag der mehrsprachige Charakter von Rechtsnormen vor der Illusion bewahren, dass ein bis zur Unverständlichkeit technisch präziser Normwortlaut sämtliche Eventualitäten der Rechtsanwendung zu antizipieren vermag. Die für den schweizerischen Stil der Gesetzgebung kennzeichnenden *offenen, wenig technischen und verständlichen Wortlaute* von Rechtsnormen lassen sich mit der Mehrsprachigkeit des Bundesrechts in direkte Beziehung setzen.¹³⁸ Der als allgemeiner Rechtsgrundsatz anerkannte Art. 1 ZGB¹³⁹ belegt die vom Rechtsrealisten *Leon Green* formulierte Einsicht, dass Rechtsnormen dem Gericht nur eine mehr oder weniger präzise Orientierung vermitteln können. Ähnlich einem Nahverkehrsbus weisen sie nur den Weg in die Nähe des rechtlich zu beurteilenden Problems, könnten den Richter oder die Richterin aber nicht davon entbinden, die letzte Wegstrecke in eigener Verantwortung selbständig zu Fuß zu gehen.¹⁴⁰

135 Vertrag über die Europäischen Union, konsolidierte Fassung vom 7. Juni 2016 (ABl C 202/13).

136 Dazu statt aller *Bruno Simma/Dirk Pulkowski*, Of Planets and the Universe. Self-contained Regimes in International Law, *European Journal of International Law* 17 (2006), S. 483.

137 Vgl. Ziff. I/2-3.

138 Vgl. Ziff. III/3.

139 Vgl. Ziff. III/1.

140 *Leon Green*, *Judge and Jury*, 1930, S. 214; dazu *Reich*, *Originalismus* (Fn. 67), S. 740 f.

Beiträge zum ausländischen
und vergleichenden öffentlichen Recht

40

Frank Schorkopf | Christian Starck (Hrsg.)

Rechtsvergleichung – Sprache – Rechtsdogmatik

Siebtes Deutsch-Taiwanesisches Kolloquium
vom 8. bis 9. Oktober 2018 in Göttingen



40



Nomos

Frank Schorkopf | Christian Starck (Hrsg.)

Rechtsvergleichung – Sprache – Rechtsdogmatik

Siebtens Deutsch-Taiwanesisches Kolloquium
vom 8. bis 9. Oktober 2018 in Göttingen



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-5955-2 (Print)

ISBN 978-3-7489-0084-9 (ePDF)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.