

VIII. Zum Sprachenrecht der Schweiz

1. In der Sprachenfalle

Die Schulinspektorin blieb hart angesichts des Begehrens zweier, in der Gemeinde Granges-Paccot wohnhafter Eheleute. Granges-Paccot liegt im Sarine/Saane-Bezirk, an der französisch-deutschen Sprachenfront des Kantons Freiburg. Der Anteil der in der Gemeinde wohnhaften Deutschsprachigen betrug im Jahr 1990 22,2% der Bevölkerung³, während er sich im Jahr 2000 noch auf 14,9% belief.⁴ Die Eheleute hatten am 23. Februar 2000 den Wechsel ihres Kindes von der ausschließlich französischsprachigen Schule in Granges-Paccot in eine deutschsprachige der Stadt Freiburg beantragt mit der Begründung, die Familie sei deutschsprachig. Die Eheleute hatten zudem angeboten, etwaige aus dem Schulwechsel entstehende Zusatzkosten selbst zu tragen. Die Schulinspektion machte zur Ablehnung geltend, sie hätte die Schulplanung und die sprachliche Homogenität des Gebiets sicherzustellen.

Solche Konflikte entstehen typischerweise entlang der Sprachgrenzen in der Schweiz, in den Zonen also, in denen verschiedensprachige Bevölkerungsteile stark durchmischt sind und ineinander greifen. Das Bundesgericht musste und muss sich immer wieder damit auseinandersetzen. So auch in diesem Fall. Die Urteile des Bundesgerichts entfalten dabei gerade auf dem Gebiet des Sprachenrechts immer wieder Signalwirkung. Sie bringen zum Ausdruck, dass die Frage, welcher Sprache sich die Bürger dem Staat gegenüber bedienen, nicht einfach nur „technischer“, „instrumentaler“ Natur ist. Welche Sprache der Einzelne im Umgang mit seinen Mitmenschen und den Behörden gebrauchen darf, ist für die Person und die kulturell-politische Gemeinschaft, der sie angehört, essenziell, ja vielleicht konstitutiv. Wir denken und wirken mit der Sprache und in der Sprache; Sprache ist identitätsstiftend; in der Sprache manifestiert sich und

¹ Dr. iur., Professor für Völkerrecht, Europarecht, Öffentliches Recht und Verfassungsvergleichung an der Universität Zürich.

² Lic. iur., Rechtsanwalt, wissenschaftlicher Assistent am Institut für Völkerrecht und ausländisches Verfassungsrecht der Universität Zürich.

³ Zahl gemäss Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 15. Oktober 2001: „Gegen Zwangseinschulung auf Französisch“.

⁴ 76% der Bevölkerung waren im Jahr 2000 französischsprachig (der Rest sprach italienisch oder eine andere Sprache); Zahlen gemäss der Webpage des Amtes für Statistik des Kantons Freiburg, <http://appl.fr.ch/stat/de/default.asp?web=stat&loc=de>, Rubrik Gemeinden, Granges-Paccot.

durch die Sprache gestaltet sich die Persönlichkeit und ihre Lebenswelt; Sprachgebrauch hat auch Symbolcharakter.

Zu den verschiedenen Polen und Kraftfeldern des schweizerischen Sprachenrechts sollen nun einige Überlegungen grundsätzlicher Natur zusammengestellt werden. Dabei ist zu beachten, dass das schweizerische Sprachenrecht nicht mehr nur exklusiv vom innerstaatlichen Recht geprägt ist. Das zeitgenössische Völkerrecht enthält zwar zum Schutz von Volksgruppen und Minderheiten nur rudimentäre, relativ dürftige Vorschriften, doch gerade im Bereich Sprache gibt es interessante völkerrechtliche Ansätze. Der sich damit andeutenden Verzahnung von Völkerrecht und Landesrecht soll im Rahmen dieses Artikels besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Daneben lassen vor allem zwei Dinge das schweizerische Staatsgebilde aus der Sicht anderer Staaten als interessant erscheinen: sein Föderalismus und seine Mehrsprachigkeit. Diese beiden Elemente des Staatsgedankens der Schweiz sind Kernstücke ihrer Identität. Neben dem Föderalismus stehen zwei weitere Prinzipien im Zentrum des schweizerischen Sprachenrechts: die Sprachenfreiheit und das Territorialitätsprinzip. Zunächst ist jedoch kurz auf die sprachlichen Fakten und die sprachrechtlichen Grundlagen der Schweiz einzugehen.

2. Die natürlichen Sprachräume der Schweiz

Ein Blick auf die Sprachenkarte Europas verrät, dass die Schweiz linguistisch höchst heterogen zusammengesetzt ist. Die dominante Sprachgruppe gehört zum germanischen Sprachraum: Im Jahre 2000 waren 63,7% der Schweizer Bevölkerung deutschsprachig. Die restlichen angestammten Sprachen sind Teil des romanischen Sprachkreises: 20,4% der Bevölkerung sind französischer, 6,5% italienischer und 0,5% rätoromanischer Sprache. Die restlichen 9,0% der Bevölkerung sprechen eine andere, nicht ursprünglich auf schweizerischem Gebiet heimische Sprache, ua spanische Sprachen (1,1%), slawische Sprachen des ehemaligen Jugoslawien (1,5%), Portugiesisch (1,2%), türkische Sprachen (0,6%), Englisch (1%) und Albanisch (1,3%). Insgesamt 2,3% der Bevölkerung schließlich sprechen sonstige Sprachen. Die nicht in der Schweiz heimischen Sprachen werden demnach, je einzeln betrachtet, von einem weit größeren Bevölkerungsteil der Schweiz gesprochen als das Rätoromanische. Allerdings treten diese neuen Sprachen räumlich weniger konzentriert auf als das Rätoromanische.

Von den 26 Kantonen gelten 17 als deutschsprachig und vier als französischsprachig (Genf, Jura, Neuenburg und Waadt). Das Tessin ist der einzige italienischsprachige Kanton. Drei Kantone (Bern, Freiburg und Wallis) sind offiziell zweisprachig, dh deutsch-französischsprachig. Graubünden ist der einzige dreisprachige Kanton: hier wird von 68,3% der Bevölkerung Deutsch, von 14,5% Rätoromanisch, von 10,2% Italienisch

und von 6,5% eine Nichtlandessprache gesprochen. Damit ist Graubünden gleichzeitig auch der einzige rätoromanischsprachige Kanton.⁵

3. Sprachenrecht der Schweiz im Gefüge der föderalistischen Ordnung

Die Schweiz ist bundesstaatlich konstituiert. Ist sie der klassische Bundesstaat unter den 23 föderalistischen Staaten, die es heute auf der Welt gibt?⁶ Die Schweiz – 1848 als zweiter Bundesstaat der Welt gegründet – hat am 1. Januar 2000 ihre dritte Bundesverfassung (BV) erhalten, und in der Tat ist ihr Verfassungsrecht seit jeher getragen und durchwirkt von einem komplexen Gefüge föderalistischer Kompetenzbestimmungen. Die Bundesverfassung anerkennt Bestand, Gebiet und Autonomie ihrer 26 Kantone, und sie sieht eine enge Kooperation zwischen den Ebenen des Staatsaufbaus und fein ausbalancierte Mechanismen des „power sharing“ vor; ja sie nimmt nunmehr sogar Bezug auf die dritte, kommunale Ebene im Staatsaufbau (im 3. Abschnitt, Art 50 BV).⁷

Die geltende BV vom 18. April 1999 enthält bezüglich der Sprachfrage folgende Regelungen:

– Art 4 BV lautet:

Die Landessprachen sind Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch.

– Art 18 BV bestimmt:

Die Sprachenfreiheit ist gewährleistet.“

– In Art 70 BV heißt es:

1. Die Amtssprachen des Bundes sind Deutsch, Französisch und Italienisch. Im Verkehr mit Personen rätoromanischer Sprache ist auch das Rätoromanische Amtssprache des Bundes.
2. Die Kantone bestimmen ihre Amtssprachen. Um das Einvernehmen zwischen den Sprachgemeinschaften zu wahren, achten sie auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten.
3. Bund und Kanton fördern die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften.
4. Der Bund unterstützt die mehrsprachigen Kantone bei der Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben.

⁵ Sämtliche Zahlen aus dem Zweiten Bericht der Schweiz 2002. Die Zahlen basieren auf der Volkszählung 2000.

⁶ In der Welt gibt es 23 Bundesstaaten, die 40% der Erdbevölkerung umfassen; vgl Watts 1996, XI. Nach einem amerikanischen Handbuch zum Föderalismus sind vor allem die Schweiz, Australien und Kanada klassische Bundesstaaten; vgl Thürer 1995, 53ff; Thürer 1996.

⁷ Vgl zum Verhältnis Bund und Gemeinden: Thürer 1986.

5. Der Bund unterstützt Maßnahmen der Kantone Graubünden und Tessin zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und italienischen Sprache.

Sind die sprachverfassungsrechtlichen Bestimmungen in der Lage, die Wirklichkeit zu gestalten? Oder sind sie nur symbolische Versuche, Sprachen, die sich nach eigenen Gesetzen wandeln und einer ständigen Veränderung unterworfen sind, auf Staatsebene normativ zu fixieren?

4. Im Spannungsfeld zwischen Sprachenfreiheit und Territorialitätsprinzip

Zwei Pole prägten bis anhin das Schweizerische Sprachenrecht maßgeblich: Auf der einen Seite die Sprachenfreiheit, ein verfassungsmäßiges Freiheitsrecht, das in Art 18 BV festgehalten ist. Auf der anderen Seite das Territorialitätsprinzip, ein verfassungsrechtliches Grundprinzip, das besondere Bedeutung im Rahmen des Sprachenrechts erhalten hat. Jede Beilegung eines aus der heterogenen sprachlichen Zusammensetzung der Schweiz resultierenden Konfliktes – sei es in der Gesetzgebung oder in der Rechtsprechung – bedingt zumindest nach herkömmlichem Verständnis ein vorsichtiges Navigieren im Spannungsfeld zwischen diesen beiden Polen.

4.1. Sprachenfreiheit

Die Sprachenfreiheit ist auf höchster Stufe, in Art 18 BV, verankert. Auf völkerrechtlicher Ebene wird die Sprachenfreiheit nicht ausdrücklich gewährleistet. Auch die Sprachencharta⁸ erwähnt die Sprachenfreiheit nicht direkt. Einen indirekten völkerrechtlichen Schutz erfährt die Sprachenfreiheit aber durch das völkerrechtlich verankerte Diskriminierungsverbot, so beispielsweise durch Art 14 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK). Art 14 findet jedoch nur im Zusammenhang mit der Verletzung anderer, von der EMRK garantierter Rechte (beispielsweise das Recht auf Bildung in Art 2 des ersten Zusatzprotokolls zur EMRK⁹) Anwendung.¹⁰ Selbständige Bedeutung hat das Diskriminierungsverbot einzig für diejenigen Staaten, die das 12. Zusatzprotokoll ratifiziert haben (die Schweiz gehört bis anhin nicht zu diesen Staaten).

Die Kodifikation der Sprachenfreiheit in Art 18 BV geht auf das Urteil des Bundesgerichts in Sachen Association de l'Ecole française aus dem

⁸ Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen vom 5. November 1992, SR 0.441.2.

⁹ Die Schweiz ist allerdings dem ersten Zusatzprotokoll zur EMRK nicht beigetreten.

¹⁰ Dazu und zum sog *Belgian Linguistic Case* (European Court of Human Rights, Cases Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium, Urteil vom 23. Juli 1968, Series A, No 6) siehe de Varennes 2004, 97.

Jahre 1965¹¹ zurück. Das Bundesgericht führte in diesem Urteil aus, die Sprachenfreiheit sei eine wesentliche, ja bis zu einem gewissen Grad notwendige Voraussetzung für die Ausübung anderer Freiheitsrechte; es sei dabei an alle jene Grundrechte zu denken, welche die Freiheit der Äußerung durch das gesprochene oder geschriebene Wort gewährleisten.¹² Damit anerkannte das Bundesgericht die Sprachenfreiheit als ungeschriebenes Freiheitsrecht. Mehr als dreißig Jahre später wurde sie anlässlich der Totalrevision vom 18. April 1999 in Art 18 der BV festgehalten.

Die Sprachverfassung der Schweiz hat also einen liberalen, menschenrechtlichen Ausgangspunkt und Grundcharakter. Die Sprachenfreiheit schützt im Sinne eines klassischen Abwehrrechts das Recht eines jeden Einzelnen, eine oder mehrere Sprachen nach seiner Wahl zu gebrauchen, vor staatlichen Eingriffen. Rechtsprechung und Doktrin gehen dabei von einem weiten Sprachenbegriff als Schutzobjekt des Grundrechts aus. Das Grundrecht wird verstanden als Freiheit zum Gebrauch jeder Sprache, derer sich jemand bedienen will.¹³ Es ist dies jede menschliche Ausdrucksweise, unabhängig davon, ob sie gesprochen oder geschrieben, inländisch oder ausländisch ist.¹⁴ Das Grundrecht wirkt nach schweizerischem Verfassungsrecht nicht nur für den privaten Bereich, sondern auch im öffentlichen Verkehr, und liegt schließlich auch den Regeln der Amts- und Schriftsprache zugrunde.¹⁵ Die schweizerische Sprachenordnung geht aus vom verfassungsmäßigen Recht des Individuums gegenüber dem Staat, sich im privaten und öffentlichen Verkehr der von ihm gewählten Sprache zu bedienen.

Unter den allgemeinen Voraussetzungen eines Grundrechtseingriffs (Art 36 BV) kann die Sprachenfreiheit eingeschränkt werden: die Einschränkung bedarf einer gesetzlichen Grundlage, sie muss im öffentlichen Interesse liegen und sie muss im konkreten Fall verhältnismäßig sein. Zudem muss der Kerngehalt der Sprachenfreiheit gewahrt bleiben.

4.2. Territorialitätsprinzip

Der genaue Inhalt des sprachrechtlichen Territorialitätsprinzips (auch Sprachgebietsprinzip oder Territorialprinzip) ist nach wie vor schwierig zu

¹¹ BGE (Amtliche Sammlung der Entscheide des Schweizerischen Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts) 91 I 480, *Association de l'Ecole française* – das Bundesgericht hatte in dieser Sache über den Gebrauch des Französischen als Unterrichtssprache an einer Privatschule in der Stadt Zürich zu entscheiden. Dabei legte es in fragwürdiger Weise den Akzent auf die Erhaltung der deutschen Sprache im Kanton Zürich.

¹² BGE 91 I 480, S 485 f.

¹³ BGE 122 I 236, S 238, E 2b, *Jorane Althaus* und die dort zitierte Literatur.

¹⁴ Weitere Beispiele bei Borghi 2001a, §38, Rz 6.

¹⁵ Nichtexistent oder nur sehr schwach ist der Grundrechtsbezug freilich, wenn sich Regelungen der Amtssprachen nur auf zwischenbehördliches Verhalten beziehen.

bestimmen und in der Lehre umstritten.¹⁶ Die Stossrichtung des Prinzips geht dahin, dass einer bestimmten territorialen Entität eine Sprache (uU auch mehrere Sprachen) zugeordnet werden muss. Diese Sprache muss in sämtlichem Verkehr mit staatlichen Institutionen der entsprechenden Gebietskörperschaft verwendet werden. Unter Umständen kann sie auch im privaten Verkehr im entsprechenden Gebiet maßgeblich sein¹⁷. Ziel des Territorialitätsprinzips ist es, die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung des Landes zu gewährleisten. Gemäss Bundesgericht erlaubt das Territorialitätsprinzip den Kantonen, Maßnahmen zu ergreifen, um die überlieferten Grenzen der Sprachgebiete und deren Homogenität zu erhalten¹⁸. Art 70 Abs 2 Satz 2 BV drückt dies folgendermaßen aus:

Um das Einvernehmen zwischen den Sprachgemeinschaften zu wahren, achten sie [die Kantone] auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten.¹⁹

Was zunächst als zum Schutz sprachlicher Minderheiten geeignetes Prinzip erscheint, wurde und wird in der Praxis häufig zum Stolperstein für diese Minderheiten. Die Zürcher Behörden verpflichteten beispielsweise französischsprachige Kinder in Zürich, nach zweijährigem Besuch einer Privatschule in französischer Sprache in eine deutschsprachige Schule überzutreten.²⁰ Auch wurde die kleine Lugnezer Gemeinde St. Martin, deren Bevölkerung zu 80% Deutsch spricht, nicht verpflichtet, Klassen zu führen, in denen Romanisch unterrichtet wird. Diese Gemeinde sei laut Bundesgericht auch nicht verpflichtet, für romanischsprachige Kinder das Schulgeld zu übernehmen, wenn sie in der romanischsprachigen Nachbargemeinde den romanischen Unterricht besuchten.²¹ Letztlich ist es auch auf das Territorialitätsprinzip zurückzuführen, dass der in der Berggemeinde Bosco-Gurin wohnhaften deutschsprachigen Minderheit im italienischsprachigen Kanton Tessin eine Erwähnung auf der Ebene der Kantonsverfassung verweigert wird.²²

¹⁶ Siehe Richter 2005, 146–207; Hördegen 2003, 772ff.; vgl schon Morand 1993; Thürer 1984; Thürer 2005b.

¹⁷ vgl BGE 116 Ia 345, *Bar Amici*: Zu entscheiden war, ob die Amtssprache auch für private Werbetafeln Verwendung finden muss.

¹⁸ BGE 122 I 236, S 239, E 2c, *Jorane Althaus* und BGE 2P.112/2001, E 2, nach Hördegen, 2003, der *Freiburger Sprachenfall*.

¹⁹ Art 70 BV wurde ebenfalls anlässlich der Totalrevision vom 18. April 1999 neu in die Bundesverfassung aufgenommen.

²⁰ Das Bundesgericht schützte diese Regelung in BGE 91 I 480, *Association de l'Ecole française*.

²¹ BGE 100 Ia 462, *Derungs*.

²² Einzig in der Berggemeinde Bosco-Gurin wird im Kanton Tessin deutsch gesprochen. Diese deutschsprachige Minderheit spricht eine Walser Mundart. Der Zweite Bericht des Expertenausschusses der Sprachencharta vom 22. September 2004, S 10, bemerkt dazu: „It does not appear that any other measures exist to preserve German Walser in the municipality in question. ... The Committee of Experts considers that the above-mentioned development clearly shows that Ger-

4.3. Bedeutungsverlust des Territorialitätsprinzips

Die Gegenüberstellung von Sprachenfreiheit und Territorialitätsprinzip wird seit längerem kritisiert. Laut *Jörg Paul Müller* wird sie dem menschenrechtlichen Charakter der Sprachenfreiheit nicht gerecht.²³ Er schlägt vor, primär vom Grundrecht, dh von der Sprachenfreiheit auszugehen und damit dieser ein größeres Gewicht beizumessen.²⁴ Auf diese Lehre verweist nunmehr auch das Bundesgericht.²⁵

In der Tat ist nicht einzusehen, warum das Territorialitätsprinzip der Sprachenfreiheit als gleichwertig diametral gegenübergestellt wird. Gerade in sprachrechtlichen Konflikten, beispielsweise in gemischt-sprachigen Gemeinden an den Sprachgrenzen, kann ein pauschaler Verweis auf das Ziel der Erhaltung der sprachlichen Homogenität kaum etwas zur Lösung beitragen. Dies bemerkte auch das Bundesgericht, als es feststellte, das Territorialitätsprinzip könne in traditionell zwei- oder mehrsprachigen Gebieten das Verhältnis zwischen den Sprachen gerade nicht regeln.²⁶ Der Verweis auf das Territorialitätsprinzip als Gegenpol der Sprachenfreiheit verschleiert schliesslich auch den Blick auf die öffentlichen Interessen, zu deren Verwirklichung das Territorialitätsprinzip dienen soll. Meist werden hier die Wahrung der herkömmlichen sprachlichen Zusammensetzung eines Gebiets sowie die Wahrung des Sprachfriedens genannt (siehe Art 70 Abs 2 BV). Weiter stehen häufig spezielle öffentliche Interessen in Frage, wie die rationelle und kostengünstige Schulorganisation.²⁷ Ob diese öffentlichen Interessen zu berücksichtigen sind, kann nur im konkreten Fall beurteilt werden. Sie sollten aber auf keinen Fall unter dem Begriff des Territorialitätsprinzips verborgen werden.

Es empfiehlt sich daher grundsätzlich, auch bei der Sprachenfreiheit von den klassischen Voraussetzungen für den Eingriff in Grundrechte gemäss Art 36 BV auszugehen (gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit, Wahrung des Kerngehaltes), statt der Sprachenfreiheit einfach das Territorialitätsprinzip gegenüberzustellen.²⁸ Dies gilt

man (Walser) in the municipality of Bosco-Gurin is dying out.” Weiter unten empfiehlt der Expertenausschuss: “The Committee of Experts encourages the competent Swiss authorities to take urgent measures to support German (Walser) in the municipality of Bosco-Gurin ...”.

²³ Müller 1999, 144. So auch Macheret 2005, 116.

²⁴ So auch Hördegen 2003, 776; Biaggini 1997, 120ff.

²⁵ BGE 2P.112/2001, E 2, *Freiburger Sprachenfall*.

²⁶ BGE 122 I 236, S 240, *Jorane Althaus*. Es ist von daher auch nicht weiter erstaunlich, dass das Territorialitätsprinzip, wie es bis anhin im Schweizer Recht verstanden wird, auf internationaler Ebene, namentlich in der Sprachencharta, keine Aufnahmen findet.

²⁷ Hördegen 2003, 774.

²⁸ Richter (2005, 1251) gewinnt der Gegenüberstellung von Sprachenfreiheit und Territorialitätsprinzip auch positive Aspekte ab: „In contrast, the general conclusion of the study is that the fruitful antagonism of ‘territoriality principle versus

grundsätzlich unabhängig davon, ob eine staatliche Einschränkung des Gebrauchs einer Sprache zwischen Privaten oder im Verhältnis zum Staat in Frage steht.²⁹

5. Schlüsselrolle der Kantone

Die Bundesstaatsstruktur bildet eine weitere Bestimmungsgröße im Spannungs- und Kräftefeld der schweizerischen Sprachverfassung. Hier geht es, unter dem Titel der kantonalen Sprachautonomie, zunächst um die „institutionellen Grenzen“ zum Schutze der Selbstbestimmung von Sprachgemeinschaften. Es sind aber auch die Teilhaberechte der Kantone an der Gestaltung und Umsetzung von Bundesrecht spracherechtlich bedeutsam.

5.1. Sprachautonomie der Kantone

Die zentrale Position, welche die Kantone im Gefüge der schweizerischen Sprachenordnung einnehmen, ergibt sich zunächst aus der ihnen verfassungsrechtlich zugesicherten Autonomie. Nach der in der Bundesverfassung vorgesehenen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen fällt das Sprachenrecht wie allgemein das Kultur- und Bildungsrecht grundsätzlich in den Verantwortungsbereich der Kantone. Diese tragen nach einer allgemeinen Grundentscheidung der Bundesverfassung die Hauptverantwortung für eine gerechte Sprachenordnung. Damit ist die Sprachautonomie der Kantone zentral im Gefüge der schweizerischen Sprachenordnung. Sie kommt vor allem in den drei zweisprachigen Kantonen Bern³⁰, Freiburg³¹ und Wallis³² und dem dreisprachigen Kanton Graubünden³³ zum Tragen. Nach dieser Verfassungslage ist es also vor allem Aufgabe der Kantone, die Sprachenfreiheit und das Territorialitätsprinzip miteinander zu harmonisieren und in einen sinnvollen Ausgleich zu bringen, soweit sie sich überhaupt widersprechen. Es wird den Kantonen dabei ein großes Maß an Flexibilität und Gestaltungsfreiheit zuerkannt. So bleibt es ihnen nach Maßgabe der Bundesverfassung grundsätzlich anheim gestellt, ob und inwieweit sie den Sprachgebrauch gesetzlich normieren, sich mit einem all-

linguistic freedom' could serve as a model structure for any other multilingual state as well as for the European Union.“ .

²⁹ Morand 1993, 21ff.

³⁰ Im Kanton Bern sprechen 84,0% der Wohnbevölkerung Deutsch, 7,6% Französisch, 2,0% Italienisch, 0,1% Rätoromanisch und 6,3% Nichtlandessprachen. Zahlen aus: Volkszählung 2000, 89.

³¹ Im Kanton Freiburg sprechen 6,2% Französisch, 29,2% Deutsch, 1,3% Italienisch, 0,1% Rätoromanisch und 6,2% Nichtlandessprachen.

³² Im Kanton Wallis sprechen 62,8% Französisch, 28,4% Deutsch, 2,2% Italienisch und 6,6% Nichtlandessprachen.

³³ Im Kanton Graubünden sprechen 68,3% Deutsch, 14,5% Rätoromanisch, 10,2% Italienisch, 0,5% Französisch und 6,5% Nichtlandessprachen.

fälligen gewohnheitsrechtlichen Sprachenregime begnügen oder im Vertrauen auf die Lebendigkeit von Sprachtradition und Sprachbewusstsein auf eine rechtliche Regelbildung und insbesondere auf Schutzbestimmungen verzichten wollen. Auch bleibt es der Beurteilung der Kantone überlassen, ob sie auf dem Wege der rechtlichen Vorschriften, der (finanziellen oder anderweitigen) Förderung oder etwa durch Sicherstellung eines gewissen politischen Einflusses (zum Beispiel einer entsprechenden Repräsentation der sprachlich-kulturellen Gemeinschaften in Organen oder Institutionen des Kantons) dem verfassungsmäßigen Gebot der Spracherhaltung Nachachtung verschaffen wollen und ob sie auf kantonaler Stufe Vorkehrungen treffen oder die Gemeinden oder allenfalls regionale Institutionen zur Ergreifung von Maßnahmen berechtigen oder verpflichten.

5.2. Kantonale Teilhaberechte an der Gestaltung und Umsetzung des Bundesrechts

Die sprachpolitische Rolle der Kantone wird auch mitdeterminiert durch ihre (formelle und informelle) Repräsentanz in den Behörden des Bundes und ihre Umsetzungs- und Vollzugsaufgaben „vor Ort“. Auch diese Partizipationsfunktionen am bundesstaatlichen Ganzen sind sprachrechtlich und sprachpolitisch bedeutsam. Die *Repräsentierung* der Sprachgemeinschaften auf Bundesebene ist verschiedentlich in Rechtstexten festgeschrieben, im Wesentlichen aber kraft Tradition gewährleistet. Dabei liegt ein Geheimnis des Sprachenfriedens in der Schweiz auch darin, dass Minderheiten bei der Zuteilung und Besetzung von politischen Positionen (wie vor allem des Bundesrates) und Ämtern im Bunde oft ein den Bevölkerungsanteil übersteigender, überproportionaler Einfluss zugestanden wird. Was die Akte der *Ausführung* und *Anwendung von Bundesrecht* durch die Parlamente, Regierungen und Verwaltungsinstanzen der Kantone und durch die Gemeinden betrifft, stehen sie unter dem Regime des kantonalen Sprachenrechts. Dasselbe gilt auch für die Anwendung von Bundesrecht durch die kantonale Justiz. Und dezentralisierte Zweige von Bundesbetrieben wie Post und Bahn richten sich im Grundsatz ebenfalls nach der lokal vorherrschenden Sprachenordnung.

6. Das Schweizerische Sprachenrecht aus der Sicht des Völkerrechts: Implementierung der Sprachencharta

Vom 16. bis zum 18. September 2003 besuchte eine Expertengruppe die Schweiz. Die Experten waren eine Delegation des Sachverständigenausschusses der europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (Sprachencharta).³⁴ Fast unbemerkt von der weiteren schweizeri-

³⁴ Siehe Fn 8.

schen Öffentlichkeit prüften sie vor Ort in Gesprächen, ob die Schweiz ihre Verpflichtungen im Rahmen der Sprachencharta tatsächlich umsetzt. Gestützt auf diesen sogenannten „on-the-spot“-Besuch und den Dialog mit der Schweizer Regierung erarbeitete der Sachverständigenausschuss einen Bericht über die Schweiz.³⁵ Es ist dies bereits der zweite Bericht nach einem ersten im Jahr 2001. Gestützt auf diesen Bericht richtete das Ministerkomitee des Europarates konkrete Empfehlungen an die Schweiz zur Verbesserung der Umsetzung ihrer Verpflichtungen unter der Sprachencharta.

Mit der Ratifikation der Charta am 23. Dezember 1997 definierte die Schweiz Rätoromanisch und Italienisch als Minderheitensprachen der Schweiz im Sinne der Charta. Sie übernahm entsprechend dem Menü-Ansatz der Charta³⁶ konkrete Verpflichtungen, die rätoromanische und italienische Sprache zu erhalten und zu fördern. Das schweizerische Sprachenrecht ist damit nicht mehr ein isoliert innerstaatliches Rechtsgebiet. Das Völkerrecht, hier in der Gestalt der Sprachencharta, greift im Gegenteil punktuell in den traditionellen „domaine réservé“ der Schweiz ein und setzt gewisse Standards. Von diesen (selbstgewählten) Standards kann die Schweiz nicht mehr abweichen, ohne ihre internationalen Verpflichtungen zu verletzen. Das Sprachenrecht gliedert sich damit nahtlos ein in die Reihe der vom Völkerrecht beeinflussten, ja sogar vorbestimmten, Rechtsgebiete. Das Völkerrecht legt sich, metaphorisch gesprochen, als Netz über die staatlichen Rechtsordnungen – ein Netz, dessen Maschen den Rahmen der rechtlichen Betätigung der Staaten vorgeben, aber eben auch Platz dafür lassen. Damit kontrastiert das moderne Völkerrecht mit der überkommenen Vorstellung der Nationalstaaten, die – Billardkugeln ähnlich – nebeneinander lagen und zwischen denen grundsätzlich keine Bindung vorhanden war.

6.1. *Stabile Lage des Italienischen*

Alles in allem stellt der zweite Bericht die andauernde exzellente Kooperation mit den Schweizer Behörden und deren positive Einstellung zu den Verpflichtungen der Schweiz unter der Charta fest.³⁷ Der Fokus des Berichts liegt in der Folge primär auf der romanischen Sprache. Zum Italienischen bemerkt der Bericht zunächst, dass die Situation im Kanton Tessin sehr positiv sei. Im Kanton Graubünden ortet er nur wenige Probleme bezüglich des Italienischen: bei Debatten im Kantonsparlament empfiehlt das Ministerkomitee, bzw der Expertenausschuss, eine Simultanübersetzung, um den Gebrauch des Italienischen zu fördern.³⁸ Auch gebe es am

³⁵ Zweiter Bericht des Expertenausschusses 2004.

³⁶ Das Menü-System der Charta sieht vor, dass die Vertragsparteien das Ausmass ihrer Verpflichtungen für jeden einzelnen Bereich (Bildung, Gerichte, Medien etc) gleichsam einem Baukastensystem festlegen.

³⁷ Zweiter Bericht des Expertenausschusses 2004, 6, Ziff 17.

³⁸ Zweiter Bericht des Expertenausschusses 2004, 33, lit H.

Bezirksgericht Maloja/Maloggia³⁹ kein italienisch sprechendes Personal, was ein Hindernis für italienischsprachige Prozesse sei.⁴⁰

6.2. Das Romanische in Bewegung

In Bezug auf die romanische Sprache ortet der zweite Bericht seriöse Mängel. Im Kanton Graubünden, dem einzigen Kanton, in dem romanisch gesprochen wird, wird heute von sechs Siebteln der Bevölkerung Deutsch als bestbeherrschte oder gesprochene Sprache genannt. Obwohl die Kantonsbevölkerung zwischen 1990 und 2000 um 7,6% gewachsen ist, sank der Anteil an Personen, die Romanisch als bestbeherrschte Sprache angaben, in den 10 Jahren von 17,07% auf 14,45% der Kantonsbevölkerung, dh um 8,9% (2.641 Personen) (8.2% bei der Familiensprache). Die Talfahrt des Romanischen geht momentan weiter und der Kanton Graubünden wird immer deutschsprachiger.⁴¹

Das Ministerkomitee empfiehlt zunächst, die praktischen Hindernisse für den Gebrauch des Romanischen in den *Gerichten* zu beseitigen. Dies sei geboten durch die Verpflichtung der Schweiz, den Gebrauch der Minderheitensprache vor den Gerichten zuzulassen (bzw sicherzustellen).⁴² In der Tat hat der Expertenausschuss in Bezug auf die Gerichte einen Teufelskreis festgestellt: Das Romanische leide daran, dass es in der Öffentlichkeit ein geringes Prestige genieße. Da romanischsprachige Personen durchgängig sehr gut deutsch sprechen und niemals den Gebrauch der Rechtsterminologie in Romanisch geübt haben, wird dieses vor Gericht kaum gebraucht. Diese Tatsache trägt wiederum dazu bei, dass das Ansehen der romanischen Sprache weiter sinkt bzw zumindest nicht steigt. Als Ausweg aus diesem Teufelskreis schlägt der Expertenausschuss vor, Richter, Anwälte und Verwaltungspersonal in Romanisch als Rechtssprache zu trainieren. Auch sollen alle Rechtstexte, die dafür nötig sind, das Romanisch als Gerichtssprache eine realistische Option sein kann, ins Romanische übersetzt werden.⁴³ Ein ähnliches Vorgehen empfiehlt sich bei administrativen Texten und Formularen.⁴⁴

Ähnliche Probleme stellte der Expertenausschuss beim Kontakt mit der bündnerischen *Verwaltung* und mit jener von *zweisprachigen Gemeinden* fest. Er bemerkt zwar, dass Bemühungen unternommen wurden, um Mehrsprachigkeit bei der Rekrutierung zu fördern. Dennoch besteht bei der romanischsprachigen Bevölkerung weiterhin die Tendenz, deutsch zu sprechen, sobald klar ist, dass die Ansprechperson deutschsprachig ist. Hier müsse man strukturelle Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen,

³⁹ Der Kreis Bergell des Bezirks Maloja/Maloggia ist italienischsprachig.

⁴⁰ Zweiter Bericht des Expertenausschusses 2004, 27, Ziff 139.

⁴¹ Zitierung und Zahlen nach Furer 2005, 31; zur geographischen Verteilung siehe die Karten auf S 32. Siehe auch die Daten bei Lia Rumantscha 2004.

⁴² Vgl Art 9 Abs 1 lit a ii, lit b ii und lit c ii der Sprachencharta.

⁴³ Siehe Zweiter Bericht des Expertenausschusses 2004, Ziff 78ff.

⁴⁴ Siehe Zweiter Bericht des Expertenausschusses 2004, Ziff 96ff.

dass ein Minimum an romanischsprachigem Personal vorhanden sei, und dies in der Folge auch der Öffentlichkeit bekannt machen.⁴⁵ Dies sei geboten aufgrund der Verpflichtung der Schweiz, sicherzustellen, dass die Verwaltungsbehörden Romanisch gebrauchen.⁴⁶ Bei romanisch-deutschsprachigen Gemeinden besteht das Problem, dass sich das Deutsche häufig durchsetzt, weil romanischsprachige Leute immer zweisprachig sind. Das führt dazu, dass Romanisch nicht zur zweiten Gemeindeamtssprache erkoren wird, wenn eine große deutschsprachige Mehrheit besteht. Der Expertenausschuss legt daher implizit nahe, dass auch bei Gemeinden, die nur einen kleinen Anteil an romanischsprachigen Personen haben, Romanisch zweite Amtssprache sein sollte.⁴⁷

Im bündnerischen *Kantonsrat*, so stellt der Expertenausschuss fest, werde Romanisch praktisch nie gebraucht. Einzig die Eröffnungsrede erfolge manchmal in Romanisch. Dies sei eine Verletzung der Verpflichtung, die Minderheitensprache bei Debatten im Parlament auf lokaler Ebene zu fördern.⁴⁸ Der Ausschuss empfiehlt daher, immer eine Simultanübersetzung ins Romanische (und vom Romanischen) zur Verfügung zu stellen.

Unter dem Titel *Medien* (Art 11 Sprachencharta) bemängelt der Expertenausschuss, dass kein privater Radiosender in Romanisch besteht, obwohl die Schweiz grundsätzlich die Verpflichtung übernommen hat, die Einrichtung mindestens eines Hörfunksenders in Romanisch zu fördern oder zu erleichtern.⁴⁹ Die im bündnerischen Gesetz vorgesehene Verpflichtung der privaten Radiosender, eine gewisse Anzahl Sendungen auf Romanisch (und Italienisch) auszustrahlen, reicht nicht aus, um Art 11 der Charta in dieser Hinsicht Genüge zu tun. Auch beim privaten Fernsehen besteht, wie der Sachverständigenausschuss festhält, eine ziemlich passive Einstellung gegenüber dem Romanischen. Es gebe keine positiven Formen der Förderung. Dies stehe im Widerspruch zur Verpflichtung, die regelmäßige Ausstrahlung romanischer Sendungen im Rundfunk zu fördern.⁵⁰

6.3. Fruchtbarer Boden für Empfehlungen?

Die Empfehlungen des Ministerrates des Europarates und des Sachverständigenausschusses unter der Sprachencharta werden leider in der Schweiz zu wenig wahrgenommen. Sie sind einer breiten Öffentlichkeit auch nur eingeschränkt zugänglich: Das Bundesamt für Kultur publiziert zwar die Eingaben der Schweiz über die Umsetzung der Sprachencharta auf seiner

⁴⁵ Siehe Zweiter Bericht des Expertenausschusses, 2004, Ziff 91ff.

⁴⁶ Art 10 Abs 1 lit a i der Sprachencharta.

⁴⁷ Siehe Zweiter Bericht des Expertenausschusses, 2004, Ziff 99.

⁴⁸ Art 10 Abs 2 lit e Sprachencharta.

⁴⁹ Art 11 Abs 1 lit b i Sprachencharta.

⁵⁰ Art 11 Abs 1 lit c ii Sprachencharta.

Homepage⁵¹, doch sind die Berichte des Sachverständigenausschusses hier nicht einsehbar, lediglich die Empfehlungen des Ministerkomitees. Man findet diese Berichte nur auf europäischer Ebene, nämlich auf der Homepage des Europarates⁵² und hier nur in Englisch und Französisch⁵³.

Die Empfehlungen des Ministerrates und die dazugehörigen Erörterungen des Expertenausschusses sind sehr konkret und detailliert. Sie sind vor allem willkommen, da sie eine Sicht „von außen“ bedeuten und darum das Bewusstsein für bestehende Probleme neu schärfen können. Auch hat der Expertenausschuss durch das Reporting gute Vergleichsmöglichkeiten mit anderen Ländern, die unter Umständen ähnliche sprachliche Minderheiten haben wie die Schweiz. Deutlich wird das beispielsweise daran, dass durch die Arbeit des Expertenausschusses die Diskussion über den Schutz des Jenischen, die Sprache der Fahrenden, in Gang gebracht wurde. Bezüglich des Jenischen gibt es in der Schweiz zurzeit praktisch kein öffentliches Bewusstsein. Umso wichtiger erscheint die Anwendung des allgemeinen Teils der Sprachencharta auf das Jenische.⁵⁴

Gerade in Bezug auf das Romanische darf man jedoch nicht übersehen, dass die Sprache nur überleben kann, wenn der entsprechende Erhaltungswille vorhanden ist. Nur wenn die Romanen den Willen beibehalten, ihrer Sprache weiterhin treu zu bleiben, können die Empfehlungen im Rahmen der Sprachencharta auf fruchtbaren Boden fallen. Trotz der Talfahrt des Romanischen in der Statistik ist weiterhin davon auszugehen. Darum ist es vordringlich, die Empfehlungen des Ministerkomitees umzusetzen, ansonsten es bei der ihnen immanenten, sehr beschränkten bewusstein-schärfenden Funktion bleibt. Natürlich ist bei der Realisierung der Empfehlungen ein gewisses Augenmass zu wahren: denn wie soll beispielsweise sichergestellt werden, dass ein Minimum an romanischsprachigem Personal in der Verwaltung eingestellt wird, wenn sich nicht genügend entsprechend qualifizierte Personen finden lassen? Hier zeigt sich, dass positive Veränderungen bei bedrohten Minderheitensprachen einzig von innen wachsen und nicht von außen aufgedrängt werden können. Dafür,

⁵¹ www.bak.admin.ch, unter: „Themen“, dann „Sprachen und kulturelle Minderheiten“, „Sprachenpolitik“, „Europäische der Regional- und Minderheitensprachen“.

⁵² www.coe.int unter der Rubrik „Rechtliche Angelegenheiten“, Unterrubrik „Regional or Minority Languages“: „Reports and Recommendations“.

⁵³ Es wäre sicher nützlich, die Berichte des Sachverständigenausschusses in den unmittelbar betroffenen Sprachen (Italienisch und Romanisch) zu publizieren.

⁵⁴ Der allgemeine Teil 2 der Sprachencharta enthält einen Katalog von elementaren Schutzbestimmungen zugunsten aller Minderheitensprachen. Zu deren Einhaltung verpflichten sich die ratifizierenden Staaten. Dieser Katalog findet auf alle Minderheitensprachen Anwendung und zwar unabhängig davon, ob diese von dem Staat bei der Ratifizierung als Minderheitensprache ausdrücklich anerkannt wurden. Dementsprechend unterscheidet man zwischen „Chapter 2-Languages“ mit allgemeinem Schutz (wozu das Jenische gehört) und „Chapter 3-Languages“ (in der Schweiz Italienisch und Rätoromanisch).

und damit für die Umsetzung der Empfehlungen, braucht es aber neben dem entsprechenden Einsatz vor allem viel Geduld.

Vor allem für das Romanische setzte der Expertenausschuss große Hoffnungen in das neue Bundessprachengesetz und in die Umsetzung des neuen Art 3 der bündnerischen Kantonsverfassung. Diese beiden Aspekte sollen in den nächsten Abschnitten erhell werden.

7. Das eidgenössische Sprachengesetz: ein Schlag ins Wasser?

Nach langer Vorarbeit und Vernehmlassung wischte der Bundesrat am 28. April 2004 das neue eidgenössische Sprachengesetz vom Tisch. Das Bundesgesetz hätte für den Bund ab dem Jahr 2008 Mehrausgaben in der Höhe von 18 Mio Schweizer Franken bedeutet. Dies sei angesichts der kritischen Finanzlage des Bundes nicht tragbar.⁵⁵

Das Bundesgesetz⁵⁶ hätte in hilfreicher Weise Art 70 BV konkretisiert und umgesetzt. Die grundsätzliche Zuständigkeit der Kantone zur Regelung auf dem Gebiet der Sprachen wäre nicht angetastet worden. Der Bund hätte vor allem durch die Gewährung von Finanzhilfen die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften gefördert (beispielsweise durch den Austausch von Schülerinnen und Schülern) und die vier mehrsprachigen Kantone unterstützt. Weiter hätten Bund und Kantone gemeinsam eine wissenschaftliche Institution zur Förderung der Mehrsprachigkeit eingerichtet, deren Aufgaben ua die Forschung (bzw deren Koordination), Betreiben einer Informations- und Dokumentationsstelle, Verständnisförderung in der Bevölkerung und Entwicklung mehrsprachiger Erziehungs- und Ausbildungsformen gewesen wäre. Sie wäre wahrscheinlich im Kanton Fribourg angesiedelt worden. Das Sprachengesetz hätte auch das jetzige Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über Finanzhilfen für die Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache und Kultur weitgehend unverändert integriert. Ein weiterer zentraler Punkt wäre die Regelung des Gebrauchs der Amtssprachen auf Bundesebene. So wäre beispielsweise festgehalten worden, dass Bundangestellte auf rätoromanische Anfragen von romanischsprachigen Personen in rätoromanisch geantwortet hätten.

Der Entscheid des Bundesrates, das Sprachengesetz in der Schublade verschwinden zu lassen, wurde nicht wohlwollend aufgenommen. Die Lia Rumantscha, die Dachorganisation aller rätoromanischen Sprach- und

⁵⁵ Vgl NZZ vom 21. Oktober 2004 „Ein Café Crème für die Mehrsprachigkeit“.

⁵⁶ Der Entwurf des Sprachengesetzes kann eingesehen werden unter: http://www.bak.admin.ch/bak/themen/sprachen_und_kulturelle_minderheiten/00506/00632/index.html?lang=de, bzw unter <http://www.bak.admin.ch>, Rubrik „Themen“, „Sprachen und kulturelle Minderheiten“, „Sprachenpolitik“, „Entwurf zum Sprachengesetz“.

Kulturvereine, äußerte völliges Unverständnis. Auch der Sachverständigenausschuss der Sprachencharta unterstrich bereits in seinem ersten Bericht die Wichtigkeit des Bundessprachengesetzes für die Umsetzung und Verdeutlichung von Art 70 BV, insbesondere von Abs 2 über das Territorialitätsprinzip und die Rücksichtnahme auf die sprachlichen Minderheiten. Angesichts der überragenden Bedeutung der Sprachenfrage und der schwierigen Aufgabe der fortlaufenden Sensibilisierung der Bürgerinnen und Bürger (vor allem der kommenden Generationen) ist es unbegreiflich, dass das neue Sprachengesetz an finanziellen Erwägungen scheitern soll – umso mehr als der finanzielle Aufwand von angeblich jährlich 18 Mio Schweizer Franken vergleichsweise gering ausfällt. Dementsprechend hat auch der Bundesgesetzgeber der parlamentarischen Initiative des Freiburger Nationalrats Christian Levrat Folge geleistet und beschlossen, das Sprachengesetz ohne vorherige Verabschiedung durch den Bundesrat zu beraten.⁵⁷ Die amtliche Schublade scheint in diesem Fall nicht zu einem tiefen Grab zu werden.⁵⁸

8. Anpassungen des Sprachenrechts in den Kantonen Graubünden, Freiburg und Bern

Auch in den Kantonen, insbesondere in den mehrsprachigen, schenkt das Recht der Sprache vermehrt Aufmerksamkeit: In den Kantonen Fribourg und Graubünden wurden die Kantonsverfassungen kürzlich revidiert und in Graubünden steckt ein neues Sprachengesetz in der Vernehmlassung. Im deutsch-französischsprachigen Kanton Bern ist über die sprachliche Dimension hinaus die Abspaltung des Kantons Jura vom Kanton Bern, wie sie in den siebziger Jahren in die Wege geleitet wurde, von besonderem Interesse.

8.1. Dritter Anlauf zu einem Bündner Sprachengesetz

Am 1. Januar 2004 trat die neue Kantonsverfassung (KV) des Kantons Graubünden in Kraft. Zentral für das Sprachenrecht ist deren Art 3 über die Sprachen:

1. Deutsch, Rätoromanisch und Italienisch sind die gleichwertigen Landes- und Amtssprachen des Kantons.

⁵⁷ Siehe die weiterführenden Informationen auf der Website der Arbeitsgemeinschaft Parlez-vous Suisse?: www.pvs.ch. Parlez-vous Suisse? ist eine Arbeitsgemeinschaft von 15 Organisationen, die sich für die Förderung der sprachlichen und kulturellen Vielfalt in der Schweiz sowie für die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften einsetzen.

⁵⁸ Zitat nach NZZ vom 21. Oktober 2004: „Ein Café crème für die Mehrsprachigkeit“.

2. Kanton und Gemeinden unterstützen und ergreifen die erforderlichen Massnahmen zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache. Sie fördern die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften.
3. Gemeinden und Kreise bestimmen ihre Amts- und Schulsprachen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und im Zusammenwirken mit dem Kanton. Sie achten dabei auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten.

Erwähnenswert ist, dass die Gemeinden ihre Amtssprache nicht wie bis anhin vollständig autonom bestimmen können: sie müssen auf die angestammten sprachlichen Minderheiten Rücksicht nehmen und mit dem Kanton zusammenwirken. Dies kann sich vor allem in Gemeinden positiv auswirken, in denen nur eine schwache romanischsprachige Minderheit besteht. Zur Konkretisierung von Art 3 KV wurde ein bündnerisches Sprachengesetz entworfen.⁵⁹ Es ist dies allerdings bereits der dritte derartige Anlauf (nach Versuchen in 1981 und 1985). Es ist daher keineswegs sicher, dass der Entwurf letztlich Gesetz wird. Die Vernehmlassung dauerte bis zum 15. September 2005. An dieser Stelle kann nicht die gesamte Regelung des Bündner Sprachengesetzes abgehandelt werden⁶⁰, jedoch soll zumindest ein einzelner, besonders wichtiger Punkt herausgegriffen werden.

Das Bündner Sprachenrecht war seit jeher geprägt von der Gemeindeautonomie. Die Gemeinden waren frei, unter den drei Bündner Kantonsprachen (Deutsch, Italienisch und Romanisch) ihre Amtssprache zu wählen. Grundsätzlich wird daran auch das bündnerische Sprachengesetz nichts ändern. Es sieht aber eine Einteilung des Kantons in ein- und zweisprachige Gemeinden vor. Um die verfassungsmäßige Vorgabe des Territorialitätsprinzips dynamisch zu konkretisieren, wird dabei auf die jeweils letzte Volksabstimmung abgestellt. Einsprachig sind die Gemeinden, die einen Minderheitenanteil von unter 10% aufweisen, zweisprachig jene, bei denen der Anteil 10% bis 50% beträgt. Entsprechend werden die Gemeinden vom Sprachengesetz verpflichtet, ihre Amtssprache(n) in der Gemeindeordnung festzuhalten.

Besonders kritisch im Hinblick auf Minderheiten ist die Gemeindeautonomie, wenn die Gemeinde ihre Amtssprache aufgrund einer Veränderung der Mehrheitsverhältnisse (beispielsweise wegen nicht anpassungswilligen, stimmberechtigten Zugezogenen) ändert. Für die Änderung der Amtssprache sieht daher das Sprachengesetz eine verfahrensrechtliche Absicherung vor: der Wechsel ist in einer Volksabstimmung in der Gemeinde von einer Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden gutzuheissen. Die Volksabstimmung und die qualifizierte Mehrheit sollen verhindern, dass eine Gemeinde ihre herkömmliche sprachliche Ausrichtung durch

⁵⁹ Der Entwurf ist einsehbar unter www.ekud.gr.ch unter der Rubrik „Projekte“.

⁶⁰ Für weiterführende Informationen siehe die Erläuterungen zum Sprachengesetz unter www.ekud.gr.ch unter der Rubrik „Projekte“.

einfachen Beschluss ändern kann. Die Regelung dient damit unmittelbar dem Schutz der sprachlichen Minderheiten. Der Schutz der italienischen und rätoromanischen Minderheiten ist relativ wirksam, da der Wechsel von der Zweisprachigkeit zur Einsprachigkeit nur möglich ist, wenn der Anteil der Minderheit (gemäss Volkszählung) unter 10% fällt. Dass diese Regelung im Bündner Sprachengesetz den Gesetzgebungsprozess übersteht, ist zwar aus der Sicht des Minderheitenschutzes wünschenswert, aber keineswegs sicher.

8.2. Das Territorialitätsprinzip im Brennpunkt der revidierten Verfassung des Kantons Freiburg

Die Lage im zweisprachigen Kanton Freiburg ist insofern besonders, als die französischsprachige Bevölkerung, die auf nationaler Ebene eine Minderheit ist, hier die Mehrheit bildet. 63,2% der freiburgischen Bevölkerung sprechen Französisch, nur 29,2% Deutsch.⁶¹ Der Kanton ist gleichsam eine „umgekehrte Schweiz“.⁶² Im Zentrum stehen vor allem zwei der sieben Bezirke: die beiden zweisprachigen Bezirke Sarine/Saane (einzig die Kantonshauptstadt Fribourg ist hier zweisprachig) und See/Lac.

Die französischsprachige Bevölkerung ist aufgrund der speziellen Situation im Kanton Freiburg sehr sensibel: Viele Französischsprachige befürchten eine schleichende Germanisierung der gemischtsprachigen Gemeinden an der Sprachgrenze durch den Zuzug deutschsprachiger Personen. Sie pochen daher auf eine strikte Anwendung des Territorialitätsprinzips, dh Zuzüger sollen sich an die traditionelle Sprache ihrer Wohngegend anpassen.⁶³ Die Auswertung der Volkszählung des Jahres 2000 zeigt aber lediglich, dass lediglich in den beiden zweisprachigen Bezirken des Kantons Freiburg eine Homogenisierung stattfindet: Im Bezirk Sarine/Saane, in dem Französisch überwiegt, hat dieses leicht zugenommen, im überwiegend deutschsprachigen Bezirk See/Lac ist Deutsch leicht auf dem Vormarsch⁶⁴.

Anlässlich der Totalrevision der Freiburger Kantonsverfassung stand im Verfassungsrat die Frage im Zentrum, ob das Territorialitätsprinzip ausdrücklich zu erwähnen sei. Die französischsprachige Mehrheit sprach sich für eine Verankerung des Territorialitätsprinzips aus und setzte sich schließlich nach langen emotionsgeladenen Diskussionen durch. Art 6 Abs 1 und 2 der Kantonsverfassung lauten:

1. Französisch und Deutsch sind die Amtssprachen des Kantons.

⁶¹ Zahlen nach der Volkszählung vom Jahr 2000.

⁶² Zitat nach Macheret 2005, 101.

⁶³ Vgl den Artikel „Also doch mit Territorialitätsprinzip“ in der NZZ vom 23. Januar 2003.

⁶⁴ Siehe Volkszählung 2000, 94.

2. Ihr Gebrauch wird in Achtung des Territorialitätsprinzips geregelt: Staat und Gemeinden achten auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten.⁶⁵

Die Freiburger Kantonsverfassung ist damit die einzige Verfassung, die das sprachenrechtliche Territorialitätsprinzip ausdrücklich als solches nennt. Der weitere Wortlaut ist hingegen identisch mit Art 70 Abs 2 BV. Es darf wohl bezweifelt werden, dass die neue Bestimmung in der Kantonsverfassung eine Änderung der Praxis bewirken wird. Die ausdrückliche Nennung des Territorialitätsprinzips hat hauptsächlich psychologische Gründe und ist eine Folge der komplexen Konfliktsituationen in der französisch-deutschsprachigen Grenzzone. Die wörtliche Erwähnung des Territorialitätsprinzips wird sich aber kaum in der Beurteilung des Einzelfalls durch die Gerichte niederschlagen. Der Akzent dürfte weiterhin und vermehrt auf der Sprachenfreiheit des Einzelnen liegen. Falls sich jedoch der Freiburger Gesetzgeber zu einer Konkretisierung von Art 6 der Kantonsverfassung in einem Sprachengesetz durchringt⁶⁶, könnte das Territorialitätsprinzip durchaus praktische Wirkung haben, etwa im Sinne der vorgeschlagenen bündnerischen verfahrensrechtlichen Absicherung eines Wechsels der Gemeindeamtssprache. Allerdings sind die Freiburger Gemeinden von Verfassung wegen in der Wahl der Amtssprache autonomer⁶⁷ als die Bündner: anders als in Graubünden gibt es auf Freiburger Verfassungsstufe keine Pflicht der Gemeinde, mit dem Kanton bei der Wahl der Amtssprache zusammenzuarbeiten. Die Verfassung bestimmt in Art 6 Abs 3 lediglich, dass die Gemeindeamtssprache entweder Französisch oder Deutsch ist und dass bei Gemeinden mit bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheiten beide Amtssprache sein können.

8.3. Abspaltung des Kantons Jura vom Kanton Bern

Für die Art der Bewältigung von Sprachproblemen ist die Schaffung des Kantons Jura bedeutsam. Der Jura ist in seiner Entstehungsgeschichte stark verknüpft mit dem Kanton Bern. Im Jahre 1814 sprach der Wiener Kongress die sieben Jura-Bezirke dem Kanton Bern zu, dies zur Abgeltung der Einbussen im Aargau und im Waadtland. Im Kanton Bern bestanden über lange Zeit Spannungen, deren Ursache jedoch weniger die sprachlichen

⁶⁵ Die Freiburger Kantonsverfassung ist auf den 1. Januar 2005 in Kraft getreten. Sie kann eingesehen werden auf der Homepage des Kantons Freiburg, www.fr.ch, Rubrik „Neue Verfassung“ oder Rubrik „Gesetzgebung“ – „Systematik“ – „Staat, Volk und Behörden“.

⁶⁶ Siehe Bericht des Staatsrats 2004, 15: „Auch im Bereich Sprachen ist eine Konkretisierung nötig, zumindest was die Anwendung der Bestimmungen zu den Amtssprachen betrifft (Art 6 Abs 1 bis 3).“

⁶⁷ Die Gemeindeautonomie ist im Rahmen des kantonalen Rechts gewährleistet (Art 129 Abs 2 Kantonsverfassung Freiburg).

Unterschiede als die verschiedenen Konfessionen (protestantisch oder katholisch) und die verschiedenen waren. Die Schaffung des neuen Kantons Jura ist einzigartig va wegen deren demokratischer Verankerung: In einem auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker gestützten Prozedere⁶⁸ wurde die Loslösung des Kantons Jura vom Kanton Bern auf allen drei bundesstaatlichen Ebenen (Bund, Kanton und Gemeinden) durch Volksabstimmungen gewährleistet.⁶⁹

Das komplexe Verfahren wurde dadurch eingeleitet, dass das Volk des Kantons Bern am 1. März 1970 einen Zusatz zur bernischen Kantonsverfassung, durch den das nachfolgende Verfahren genau festgelegt wurde, verabschiedete. Gestützt darauf entschied sich die Bevölkerung der sieben jurassischen Amtsbezirke am 23. Juni 1974 zunächst grundsätzlich für die Schaffung eines neuen Kantons. In einer zweiten Abstimmung am 16. März 1975 stimmte die Bevölkerung von drei der sieben jurassischen Bezirke für den Verbleib beim Kanton Bern. In einer dritten Abstimmungsrunde am 7. und am 14. September 1975, dieses Mal in den Grenzgemeinden, hatte deren Bevölkerung über die Zugehörigkeit zu einem der beiden Kantone (Bern oder zukünftig Jura) zu befinden. Mit dieser letzten Abstimmung wurden die Grenzen des zukünftigen Kantons Jura festgelegt. Aber erst mit der Zustimmung des schweizerischen Volkes und der Stände zur Änderung der Bundesverfassung am 24. September 1978 wurde der ausschließlich französischsprachige Kanton Jura⁷⁰ schließlich geschaffen.⁷¹

Dieses höchst differenzierte Verfahren reflektiert unter anderem die Besonderheiten der betroffenen französisch- bzw deutschsprachigen Gebiete. Besondere Berücksichtigung erfuhr dabei das Laufental, welches vor dem ganzen Verfahren noch eine deutschsprachige Exklave im französischsprachigen Teil des Kantons Bern war. Dem Laufental räumte der bernische Verfassungszusatz die Möglichkeit ein, sich einem anderen Kanton anzuschließen. Die Bevölkerung des Laufentals nahm letztlich diese Option wahr, indem sie sich per Volksabstimmung auf Anfang des Jahres 1994 dem nördlichen, ausschließlich deutschsprachigen Kanton Basel-Landschaft anschloss.

Das (Zwischen-)Ergebnis des im Jahre 1970 begonnen Verfahrens ist ein rein französischsprachiger Kanton Jura und ein Kanton Bern, der zweisprachig ist: die französischsprachige Minderheit kondensiert sich in drei Amtsbezirken am Jurarand sowie im zweisprachigen Amtsbezirk Biel. Dass der Berner Kantonsrat diesem französischsprachigen Gebiet

⁶⁸ Vgl dazu Thüer 1976, 207ff.

⁶⁹ Siehe Häfelin/Haller 2005, 287ff: Exkurs: Die Schaffung des Kantons Jura.

⁷⁰ Nur noch die Gemeinde Ederswiler ist im Kanton Jura deutschsprachig.

⁷¹ Vor der Bundesabstimmung erarbeitete der gewählte jurassische Verfassungsrat die Kantonsverfassung, welche die Bevölkerung des Kantons Jura am 20. März 1977 genehmigte und die Bundesversammlung anschliessend gewährleistete.

kürzlich eine beschränkte Autonomie zugestanden hat⁷² und die Tatsache, dass im Kanton Jura vor Kurzem eine Volksinitiative lanciert wurde, deren Ziel eine Einverleibung der französischsprachigen Teile des Kantons Bern ist⁷³, illustriert, dass der aus staatsrechtlicher Sicht höchst interessante Prozess nicht abgeschlossen ist, mithin dass das Selbstbestimmungsrecht der Völker nicht einmaligen, punktuellen, sondern vielmehr Verlaufscharakter hat und dass ein einmal erreichtes Arrangement der permanenten Überprüfung bedarf.

9. Ethos der Vielfalt

Die in der Gemeinde Granges-Paccot wohnhaften Eheleute zogen die Verfügung der Schulinspektorin bis vor Bundesgericht. Sie entkamen damit der „Sprachenfalle“, denn das Bundesgericht beurteilte die Einschränkung als unverhältnismässig:

Au vu des considérants qui précèdent, applicables tant pour l'école enfantine que pour l'école primaire, que l'intérêt privé des recourants à pouvoir scolariser leur enfant dans leur langue maternelle, en assumant tous les frais de leur choix, l'emporte sur l'intérêt public de la commune de Granges-Paccot à maintenir son homogénéité linguistique et à faciliter sa planification scolaire. Le refus d'autoriser l'enfant à fréquenter les classes de langue allemande de l'école du Jura, à Fribourg, constitue dès lors une atteinte disproportionnée à la liberté constitutionnelle de bénéficier d'un enseignement dans sa langue maternelle. La décision attaquée doit donc être annulée ...⁷⁴

Den Schlussfolgerungen des Bundesgerichts ist beizupflichten, doch wäre unseres Erachtens auch die Übernahme der Schulkosten für den Schulbesuch in einem anderen Kreis durch die Behörden zu befürworten.⁷⁵ Nicht einleuchtend ist nämlich, warum die Sprachenfreiheit eingeschränkt werden soll, wenn lediglich die Verteilung der Kosten zwischen zwei Gemeinden in Frage steht (mithin also eine administrative Kompetenzverteilung), die Höhe der Kosten bei gesamthafter Betrachtung beider Gemeindehaus-

⁷² Siehe das Gesetz über das Sonderstatut des Berner Juras und über die französischsprachige Minderheit des zweisprachigen Amtsbezirks Biel, einsehbar auf der Homepage des Kantons Bern unter <http://www.be.ch/aktuell/sonderstatut/gesetz.200406.pdf>.

⁷³ Zu bemerken ist auch, dass der Dialog zwischen dem bernischen Jura und dem Kanton Jura seit dem 25. März 1994 im Assemblée Interjurassienne institutionalisiert ist.

⁷⁴ *Freiburger Sprachenfall*, Urteil des Bundesgerichts vom 2. November 2001, 2P.112/2001, Erwägung 5a. (s. Fn 18).

⁷⁵ Gestützt auf ein obiter dictum des Bundesgerichts im *Freiburger Sprachenfall* (Urteil 2P.112/2001, E 4a) findet auch Hördegen, Stephan, 2003, dass es durchaus denkbar wäre, dass der Anspruch auf Schulunterricht in der Muttersprache durch die Sprachenfreiheit derart zu konkretisieren wäre, dass die Behörden die Schulkosten für einen Schulbesuch in einem anderen Schulkreis zu übernehmen hätten.

halte aber in etwa gleich bleibt. Die Sprachenfreiheit muss hier auf jeden Fall den etwaigen Abstimmungsproblemen zwischen zwei Gemeinden vorgehen.

Der Entscheid des Bundesgerichts spiegelt die Spannungslage zwischen der Sprachenfreiheit der einzelnen Menschen und dem Schutz der Sprachgemeinschaften in einer vielsprachigen (multikulturellen) Gesellschaft und ihre Verankerung in der föderalistischen (polykratischen) Staatsordnung wider. Der Mensch besitzt zwar Sprachfähigkeit nur als Einzelner, aber Sprache erhält und entfaltet sich durch Gewohnheit und Verständigung in der Gesellschaft. Sprache ist – wie der Begründer der modernen Linguistik, der Genfer *Ferdinand de Saussure* (1857–1913) festhielt – „un fait social“, und „ihre soziale Natur gehört zu ihrem Wesen“⁷⁶; die Sprache hat als soziales, in der Praxis des Alltags verhaftetes Phänomen einen Bezug zum geographischen Raum. Im und hinter dem Fall Schweiz liegen nun aber auch Herausforderungen des modernen gesellschaftlichen „Projekts“ schlechthin, wie es etwa *Michael Walzer* als Spannungsverhältnis zwischen dem Ideal individueller Selbstverwirklichung und sozialer Einbettung skizzierte. Nach dem „Projekt der Perfektion der individuellen Freiheit“ erstreben die Menschen ein Leben ohne klare Grenzen und ohne eigene Identitäten: „Difference is, as it were, dispersed, so that it is encountered everywhere, every day.“⁷⁷ Und *Walzer* fährt fort:

Imagine now, some generations down the postmodern road, men and women entirely cut off from any such ties, fashioning their own ‚selves‘ out of fragmentary remains of old cultures and religions (and anything else that may be available).⁷⁸

Walzer anerkennt den außergewöhnlichen Gewinn an persönlicher Freiheit, den Menschen als „strangers“ in unserer modernen Gesellschaft des Übergangs erfahren haben. Es ist aber zu bedenken, dass Menschen auch Gemeinschaften angehören und starke kollektive Identitäten benötigen. Denn die Identitäten, die die postmodernen „selfmade“ und „self-making individuals“ formten, hätten naturgemäß bloß einen vorübergehenden Charakter und Bindungen würden wieder gelöst, wenn sich mehr versprechende Optionen präsentierten. „Isn't the postmodern project“, folgert *Walzer*, „considered without its necessary historical background, likely to produce increasingly shallow individuals and a radically diminished cultural life?“ Und er kommt zum Schluss: „Modernity requires ... an enduring tension between individual and group, citizen and member.“⁷⁹

⁷⁶ Vgl. de Saussure 1997, 112.

⁷⁷ Walzer 1997, 85.

⁷⁸ Walzer 1997, 91.

⁷⁹ Walzer 1997, 91. – Vor diesem Hintergrund zu überdenken wäre auch der Umgang mit den sog. „neuen“ Minderheiten. Diese zugewanderten Minderheiten werden häufig im Gegensatz zu den „klassischen“, weil angestammten, Minderheiten gesehen. Diese „neuen“ (meist auch sprachlichen) Minderheiten werden heute praktisch ausschliesslich über das Ausländerrecht erfasst und damit wohl ungenügend geschützt.

Literaturverzeichnis

- Auer, Andreas* (1992): D'une liberté non-écrite qui n'aurait pas dû l'être: la „liberté de la langue“, in *Aktuelle Juristische Praxis* 1992, S 955ff
- Bericht des Staatsrats* (2004): Bericht Nr 170 des Staatsrats [des Kantons Freiburg] an den Grossen Rat über die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung vom 15. November 2004, www.fr.ch/chanc/de/gc/, Rubrik „Amtliche Veröffentlichungen“, „Botschaften und Gesetzes- und Dekretsentwürfe – Berichte“
- Biaggini, Giovanni* (1997): Sprachenfreiheit und Territorialitätsprinzip, in *recht* 1997, S 120ff
- Borghi, Marco* (2001a): La liberté de la langue et ses limites, in *Thürer, Daniel/Aubert, Jean-François/Müller, Jörg Paul* (Hrsg): Verfassungsrecht der Schweiz. Zürich, S 607ff
- Borghi, Marco* (2001b): Langues nationales et langues officielles, in *Thürer, Daniel/Aubert, Jean-François/Müller, Jörg Paul* (Hrsg): Verfassungsrecht der Schweiz. Zürich, S 593ff
- De Saussure, Ferdinand* (1997): Linguistik und Semiologie – Notizen aus dem Nachlass. Texte, Briefe und Dokumente gesammelt, übersetzt und eingeleitet von Fehr, Johannes. Frankfurt aM, S 112
- De Varennes, Fernand* (2004): Using the European Court of Human Rights to Protect the Rights of Minorities, in *Minority Issues Handbook. Mechanisms for the Implementation of Minority Rights*. Europarat
- Dessementet, François* (1984): Le droit des langues en Suisse. Québec
- Fleiner, Thomas* (1979): Die Stellung der Minderheiten im schweizerischen Staatsrecht, in *Festschrift für Werner Kägi*. Zürich, S 115ff
- Fleiner, Thomas* (1991): Das sprachliche Territorialitätsprinzip in gemischt-sprachigen Gebieten, in *Gesetzgebung heute* 1991, S 93ff
- Fleiner, Thomas* (1992), Minderheitenschutz im kantonalen Recht der Schweiz, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 1991/92, S 44ff
- Furer, Jean-Jacques* (2005): Die aktuelle Lage des Romanischen. Vorabdruck. Neuchâtel, S 31, www.statistik.admin.ch, Rubrik Volkzählung, Publikationen
- Häberle, Peter* (1990): Sprachenartikel und Sprachenprobleme in westlichen Verfassungsstaaten – eine vergleichende Textstufenanalyse, in *Festschrift für Mario Pedrazzini*. Bern, S 105ff
- Haefliger, Arthur* (1977): Die Sprachenfreiheit in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, in *Mélanges Henri Zwahlen*. Lausanne, S 77ff
- Häfelin, Ulrich/Haller, Walter* (2005⁶): Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Bern

- Hänni, Peter* (1999): Das freiburgische Sprachenrecht zwischen Sprachenfreiheit und Territorialitätsprinzip, in Festschrift für Peter Boschung. Freiburg, S 198ff
- Hegnauer, Cyril* (1947): Das Sprachenrecht der Schweiz. Zürich
- Hördegen, Stephan* (2003): Der Freiburger Sprachenfall – Kontroverse über die Unterrichtssprache in der Schule im Lichte der Sprachenfreiheit und der Bildungschancengleichheit, in Allgemeine Juristische Praxis 7/2003, S 768–788
- Kägi-Diener, Regula* (1995): Sprachenordnung vor neuen Herausforderungen, in Aktuelle Juristische Praxis 1995, S 443ff
- Lia Rumantscha* (Hrsg) (2004): Facts and Figures Rumantsch. Stand: 29. Oktober 2004, www.liarumantscha.ch, Rubriken „Kurse und Aktuelles“, „Aktuelles“, „Actualitads 2004“
- Macheret, Augustin*, (2005): Le droit des langues, in Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung (FZR). Spezialnummer 2005, S 101ff
- Malinverni, Giorgio* (1989): Sprachenfreiheit, zu Art 116, in *Aubert, Jean-François/Eichenberger, Kurt/Müller, Jörg Paul/Rhinow, René A./Schindler, Dietrich* (Hrsg): Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
- Marti-Rolli, Christine* (1979): La liberté de la langue en droit suisse. Lausanne
- Morand, Charles-Albert* (1993): Liberté de la langue et principe de territorialité. Variations sur un thème encore méconnu, in Zeitschrift für Schweizerisches Recht 1993/I, S 11ff
- Müller, Jörg Paul* (1999³): Grundrechte in der Schweiz. Bern
- Nay, Giusep* (1999): Verfassungsrechtliche Vorgaben bündnerischer Sprachenpolitik, in Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung in Graubünden, 1999/2, S 70ff
- Richter, Dagmar* (2005): Sprachenordnung und Minderheitenschutz im schweizerischen Bundesstaat – Relativität des Sprachenrechts und Wahrung des Sprachfriedens. Berlin/Heidelberg/New York
- Rossinelli, Michel*, (1991): Protection des minorités linguistiques helvétiques et réalisation de l'article 116 de la Constitution fédérale, in Gesetzgebung heute 1991, S 45ff
- Schäppi, Peter* (1971): Der Schutz sprachlicher und konfessioneller Minderheiten im Recht von Bund und Kantonen. Zürich
- Thürer, Daniel* (1976): Das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Mit einem Exkurs zur Jurafrage. Bern
- Thürer, Daniel* (1984): Zur Bedeutung des sprachenrechtlichen Territorialprinzips für die Sprachenlage im Kanton Graubünden, in Schweizerisches Zentralblatt für Staats und Gemeindeverwaltung, S 241ff

- Thürer, Daniel* (1986): Bund und Gemeinden – Eine rechtsvergleichende Untersuchung zu den unmittelbaren Beziehungen zwischen Bund und Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland, den Vereinigten Staaten von Amerika und der Schweiz. Berlin/Heidelberg/New York/London/Paris/Tokyo (=Beiträge des Max-Planck-Instituts zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Band 90)
- Thürer, Daniel* (1988): Zur verfassungsrechtlichen Situation des Rätomanischen, in Bündner Monatsblatt 1988, S 217ff
- Thürer, Daniel* (1993): Schutz sprachlicher Minderheiten im Staatsrecht, in *Müller, Kurt* (Hrsg): Minderheiten im Konflikt – Fakten, Erfahrungen, Lösungskonzepte. Zürich, S 116ff
- Thürer, Daniel* (1995): National Minorities: A Global, European and Swiss Perspective, in *The Fletcher Forum of World Affairs* 1995, S 53ff
- Thürer, Daniel* (1996): Switzerland: The Model in Need of Adaption? in *Hesse, J. J./Wright, V.* (Hrsg): Federalizing Europe? The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems. Oxford, S 219–239
- Thürer, Daniel* (2005a): Kosmopolitisches Staatsrecht. Band 1: Grundidee Gerechtigkeit. Zürich
- Thürer, Daniel* (2005b): Sprache und Recht: Von Bivio bis Babylon, in *Hilpold, Peter/Perathoner, Christoph* (Hrsg): Die Ladiner. Eine Minderheit in der Minderheit. Wien/Bozen/Zürich, S 151ff, ebenso abgedruckt in *Thürer, Daniel* (2005): Kosmopolitisches Staatsrecht. Band 1: Grundidee Gerechtigkeit. Zürich/Berlin, S 239ff
- Viletta, Rudolf* (1978): Grundlagen des Sprachenrechts. Zürich
- Volkszählung* (2000): Eidgenössische Volkszählung 2000. Sprachenlandschaft in der Schweiz, S 89, einsehbar unter www.statistik.admin.ch unter der Rubrik „Volkszählung“, „Publikationen“
- Walzer, Michael* (1997): On Tolerance. Yale University
- Watts, Ronald L.* (1996): Comparing Federal Systems in the 1990s. Kingston (Ont./Canada)
- Wilson, Barbara* (1999): La liberté de la langue des minorités dans l'enseignement – Etude de droit international et de droit suisse. Bâle
- Zweiter Bericht der Schweiz* (2004): Zweiter Bericht der Schweiz zuhanden des Sachverständigenausschusses der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen, 18. Dezember 2002, http://www.bak.admin.ch/bak/themen/sprachen_und_kulturelle_minderheiten/00506/00509/index.html?lang=de

Zweiter Bericht des Expertenausschusses (2004): Zweiter Bericht des Sachverständigenausschusses vom 24. März 2004 mit den Empfehlungen des Ministerkomitees vom 22. September 2004, www.coe.int unter der Rubrik „Rechtliche Angelegenheiten“, Unterrubrik „Regional or Minority Languages“: „Reports and Recommendations“