



Sprachenvielfalt und Sprachkompetenz in der Schweiz

Diversité des langues et compétences linguistiques en Suisse

Diversità delle lingue e competenze linguistiche in Svizzera

Nationales Forschungsprogramm NFP 56

Programme national de recherche PNR 56

Programma nazionale di ricerca PNR 56

Schlussbericht

Sprache und Identitätspolitik

Prof. Dr. Damir Skenderovic & Dr. Christina Späti

Seminar für Zeitgeschichte

Universität Fribourg



SCHWEIZERISCHER NATIONALFONDS
FONDS NATIONAL SUISSE
SWISS NATIONAL SCIENCE FOUNDATION

Unser Forschungsprojekt hatte zum Ziel, die Meinungen und Aussagen von Parlamentarierinnen und Parlamentariern in Debatten zur Sprachen- und Migrationspolitik zu untersuchen. Erstens ging es dabei um die Frage, ob sich bei den politischen Parteien in diesen beiden Politikbereichen je spezifische parteipolitische Ausrichtungen und Profile ausmachen lassen oder ob insbesondere beim Thema der Sprachenpolitik die sprachregionale Herkunft eine grössere Rolle spielt als die parteipolitische Verortung. Zweitens wollten wir erfassen, welche Bedeutung Sprache in migrationspolitischen Debatten zugeschrieben wird und welche Positionen die politischen Parteien dabei einnehmen. Drittens wollten wir auch wissen, ob sich zwischen der Sprachenpolitik gegenüber den autochthonen Sprachgruppen und den sprachenrelevanten Aspekten der Migrationspolitik Anknüpfungspunkte ergeben und Verbindungslinien hergestellt werden. Alle drei Punkte haben bislang in der Forschung wenig Beachtung gefunden.

Im Rahmen der untersuchten Debatten ging es zum einen um die Beurteilung von sprachplanerischen Vorkehrungen, wie etwa die verschiedenen sprachrechtlichen Prinzipien der Sprachenpolitik oder integrationspolitische Massnahmen im Bereich der Schul- und Einbürgerungspolitik. Zum anderen kamen in den Debatten Vorstellungen vom „Wesen“ der Sprache, vom Zusammenhang zwischen Sprache(n) und kollektiver Identität und von individueller und gesellschaftlicher Mehrsprachigkeit zum Ausdruck. Dabei prägten diese sprachideologischen Vorstellungen auch die Aussagen zu den sprachplanerischen Massnahmen im Kontext des Sprachenmanagements.

Unsere Quellen erstreckten sich in erster Linie auf die Protokolle von parlamentarischen Verhandlungen. Während es sich auf Bundesebene um die Amtlichen Bulletins des National- und des Ständerates handelte, gehörten bei den Fallbeispielen die Protokolle der Parlamentsdebatten der beiden mehrsprachigen Kantone Freiburg und Graubünden sowie von Basel-Stadt als einem Kanton mit einem relativ hohen Anteil an Migrantinnen und Migranten dazu. Auf kommunaler Ebene waren es die Protokolle der Legislativen der beiden Städte Freiburg und Biel, in denen je Deutsch und Französisch gesprochen wird, ebenso wie jene der beiden Städte Zürich und Genf. Auch hier stellte wiederum der hohe Anteil der Migranten an der Wohnbevölkerung einen wichtigen Grund für die Auswahl dar.

Die systematische Analyse der parlamentarischen Vorstösse erlaubte uns, für den Zeitraum zwischen 1960 und 2008 die wichtigen Themen herauszukristallisieren, die die Parlamentarierinnen und Parlamentarier sowohl in der offiziellen Sprachenpolitik wie in der Migrationspolitik in die Diskussion hineinbrachten. Es zeigte sich, dass das Thema Sprache in beiden Politikbereichen im Laufe der Jahre zunehmend an Bedeutung gewann. Sprache wurde zum einen als Kommunikationsmittel verstanden, entsprechende Vorstösse zielten auf konkrete sprachen- und integrationspolitische Massnahmen wie die Förderung des mehrsprachigen Schulunterrichts oder den Spracherwerb bei Migrantinnen und Migranten ab. Zum anderen liessen die Vorstösse erkennen, dass Sprache auch in einem identitätspolitischen Sinne verstanden wurde, dass über das Thema der Sprache Aussagen über Zugehörigkeiten, kollektive Identitäten und gesellschaftliche Integration und Desintegration gemacht wurden.

Anhand der Analyse der Debatten zu Revisionen von Verfassungsartikeln und zur Erarbeitung von Gesetzen und Richtlinien konnten wir Veränderungen im politischen Diskurs über den untersuchten Zeitraum hinweg festmachen. Im Bereich der Sprachenpolitik gegenüber den autochthonen Sprachgruppen erlaubte uns die Untersuchung der Aussagen von Bundesparlamentarierinnen und -parlamentariern im Zusammenhang mit den Debatten zur Revision des Sprachenartikels 1992-1995, der Verständigungsdebatte 1993/94, der Totalrevision der Bundesverfassung 1998 und zum Sprachengesetz 2007 zu erkennen, wie sich die sprachpolitischen Vorstellungen veränderten und welche thematischen Gewichtsverschiebungen stattfanden. Dasselbe gilt für die Revision des Sprachenartikels der Freiburger Kantonsverfassung von 1990, die beiden Verfassungsrevisionen in den Kantonen Graubünden (2002) und Freiburg (2001-2003) sowie die Erarbeitung des Bündner Sprachengesetzes von 2006. Im Bereich der Migrationspolitik standen im Untersuchungszeitraum vor allem Debatten zu den verschiedenen so genannten Überfremdungsinitiativen seit den 1960er Jahren, zum „Italienerabkommen“ (1964/65), zu den zwei Revisionen des Ausländergesetzes (1979-81, 2004/05), zur Mitenand-Initiative (1980), zu mehreren Revisionen des Bürgerrechts (1983, 1989, 1993, 2002) und zu den Änderungen des Asyl- und Ausländergesetzes (1997/98) im Zentrum unseres Interesses.

Im Folgenden stellen wir im Sinne einer Synthese der Untersuchungsergebnisse in den beiden Politikbereichen und auf der Basis der nationalen Ebene sowie der kantonalen und kommunalen Fallbeispiele sechs Thesen zu den sprachen- und integrationspolitischen Debatten seit 1960 auf.

1. Sprachenpolitik im Sinne einer Politik gegenüber den autochthonen Sprachgruppen beinhaltet praktisch keine Anknüpfungspunkte für die von integrationspolitischen Überlegungen gelenkte Sprachenpolitik gegenüber allochthonen Sprachgruppen.

Erstens hat sich gezeigt, dass die beiden sprachpolitischen Bereiche in den parlamentarischen Debatten sehr weitgehend getrennt behandelt wurden. Dies schlug sich auch in den diversen sprachpolitischen Verfassungsartikeln und in den Sprachengesetzen nieder. Mit Ausnahme rudimentärer Bestimmungen im nationalen Sprachengesetz enthalten diese keinerlei Verweise auf die allochthonen Sprachgruppen. Unter „Sprachenpolitik“ wird in der Schweiz die Sprachenpolitik im Zusammenhang mit den offiziellen Landes- und Amtssprachen verstanden. Hinweise auf die Präsenz und den Umgang mit allochthonen Sprachgruppen, wie sie etwa im umfassenden Bericht zur sprachpolitischen Situation der Schweiz der Arbeitsgruppe Saladin von 1989 formuliert worden waren, wurden vom Parlament kaum wahrgenommen. Dass dies auch anders sein könnte, zeigt sich etwa in Kanada, wo sowohl auf Bundesebene als auch etwa in der Provinz Québec die Debatten über die offizielle Sprachenpolitik und ihre verfassungs- und gesetzesmässigen Niederschläge stark von der Präsenz von Migrationssprachgruppen geprägt sind.

Zweitens waren sich zwar die in den beiden sprachpolitischen Bereichen geäußerten sprachideologisch geprägten Vorstellungen und Meinungen zu Wesen und Funktion von Sprache und ihrer Bedeutung für den Menschen sowie zum Zusammenhang von Sprache und kollektiver Identität oftmals ähnlich. Jedoch unterschieden sich die Konsequenzen, die

daraus gezogen wurden, beträchtlich. In beiden Politikbereichen wurde häufig ein enger Zusammenhang zwischen Sprache und individueller bzw. kollektiver Identität postuliert. Zudem kam oftmals zum Ausdruck, dass Sprache für den Menschen etwas sehr Wichtiges sei. Sie sei eine Voraussetzung für seine kulturelle Identität und für ein Zugehörigkeitsgefühl zu einer bestimmten Gruppe. Ausserdem sei Sprache ein sehr emotionales Thema – eine Einsicht, die in der Sprachenpolitik gegenüber den autochthonen Sprachgruppen immer wieder zum Ausdruck kam und die Parlamentarierinnen und Parlamentarier zur Vorsicht und Rücksicht auf die sprachlichen Minderheiten veranlasste. Zudem gebe es, so die Ansicht vieler Parlamentarier, zwischen den Sprachgruppen in der Schweiz bedeutende kulturelle und mentalitätsmässige Unterschiede, die nicht nur, aber auch auf die Sprache und sprachliche Zugehörigkeitsgefühle zurückgingen. Entsprechend seien solche Unterschiede zu schützen und den Sprachgruppen das Recht auf Differenz zu gewähren.

Während also in der Politik gegenüber den autochthonen Sprachgruppen aus der Bedeutung von Sprache für die Menschen die Konsequenz abgeleitet wurde, dass Sprachenrechte zu erlassen und Sprachminderheiten speziell zu schützen seien, erfuhr diese Einschätzung für die allochthonen Sprachgruppen in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre einen Wandel. Zwar war die Sprachenpolitik gegenüber den allochthonen Sprachgruppen immer von der Forderung nach Assimilation der Migranten durch das Erlernen einer Landessprache, und insbesondere der lokal gesprochenen Sprache, geprägt gewesen. Als sich im Laufe der 1980er und 1990er Jahre die Einsicht endgültig durchsetzte, dass die Einwanderung nicht mehr gemäss dem Rotationsprinzip geregelt werde, sondern die Migranten dauerhaft in der Schweiz bleiben würden, erhielt die Vorstellung vom engen Zusammenhang zwischen Sprache, Kultur und Identität eine neue, akzentuierte Bedeutung. Allgemein kann gesagt werden, dass die vermehrte Betonung von Sprache als eigentlichem Integrationsfaktor die Kulturalisierung der Integrationspolitik, die auch allgemein in den politischen und öffentlichen integrationspolitischen Debatten bemerkbar war, verstärkte. Die Konsequenz aus der postulierten grossen Bedeutung von Sprache für den Menschen und aus den Beziehungen zwischen Sprache, Kultur und Identität mit Bezug auf die allochthonen Sprachgruppen war für viele Parlamentarierinnen und Parlamentarier nicht in erster Linie, dass diese Sprachen und Kulturen zu schützen oder mit zusätzlichen Rechten auszustatten seien. Dies zeigte sich etwa darin, dass die Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK) zunehmend in Frage gestellt wurden. Im Gegensatz zu den autochthonen Sprachgruppen, deren Unterschiede untereinander oftmals hervorgehoben und positiv gewertet wurden, interpretierten Parlamentarier aus dem rechtsbürgerlichen und rechtspopulistischen Lager die Anderssprachigkeit von Migrantinnen und Migranten als eine Bedrohung oder ein Defizit, sofern diese sich nicht bereit erklärten, eine Landessprache zu erlernen. Desintegrative Auswirkungen von Anderssprachigkeit wurden nun zunehmend ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt.

Auch bei anderen sprachenpolitischen Fragen wurden unterschiedliche Massstäbe gesetzt. So war etwa die Einsicht, dass Menschen unterschiedliche Begabungen für Sprachen haben, in der Politik gegenüber den allochthonen Sprachgruppen vor der Zäsur Ende der 1990er Jahre noch vorhanden, rückte dann aber zusehends in den Hintergrund. In den Debatten zum zweisprachigen Unterricht in Freiburg und Biel jedoch, wo es um die autochthonen Sprachen ging, waren solche Argumente auch in den 2000er Jahren noch ein

zentraler Grund für Skepsis gegenüber der Einführung des Immersionsunterrichts. Eine ähnliche Entwicklung erlebte im Zusammenhang mit den allochthonen Sprachgruppen die Ansicht, dass eine mit den schweizerischen Landessprachen nicht verwandte Sprache schwieriger zu erlernen sei. Wurde dies vor 1998 teilweise noch als Grund verstanden, die Anforderungen an Sprachkenntnisse herunterzuschrauben, war danach die Vorstellung verbreitet, wonach gerade bei einem Migranten aus einem „entfernten Kulturkreis“ darauf geachtet werden sollte, dass er die lokale Sprache gut beherrsche.

2. Sowohl die Sprachenpolitik gegenüber den autochthonen Sprachgruppen wie die Bedeutung von Sprache als Integrationsfaktor in den migrationspolitischen Debatten erfuhren in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre eine wichtige Zäsur.

In der Sprachenpolitik gegenüber den autochthonen Sprachgruppen wurde ab Mitte der 1990er Jahre Englisch zu einem zentralen Thema, nachdem diese Sprache zuvor kaum eine Rolle gespielt hatte. Dieser Wandel ist vor allem vor dem Hintergrund einer zunehmenden Ökonomisierung von Sprache zu verstehen, die zur Folge hat, dass in erster Linie die kommunikative Funktion von Sprache hervorgehoben wird. Zentrales Moment einer solchen Perspektive, die das Thema Sprache vorab aus wirtschaftsliberaler Sicht angeht, ist die Bedeutung des Englischen in der global vernetzten Welt. Die Wichtigkeit, die dem Englischen als allochthone Sprache zugesprochen wird, führte zu einem Tabubruch in jenem Moment, als sich zeigte, dass vor allem Deutschschweizerinnen und Deutschschweizer, sei es als Kantonalpolitiker oder auf Bundesebene, für das Englische als zweite zu erlernende Unterrichtssprache optierten. Damit standen – zumindest aus der Perspektive der Befürworter dieses Wandels – nicht mehr die traditionellen sprachpolitischen Werte wie „Verständigung“ oder „nationale Kohäsion“ im Zentrum der sprachpolitischen Überlegungen, sondern wirtschaftlich begründete Annahmen von Sprachen als ökonomischen Ressourcen. Allerdings stiess dieser Wandel auch auf heftige Kritik, sowohl aus staatspolitischen Motiven (Aufrechterhaltung der „Verständigung“) wie aus kulturellen und identitätspolitischen Überlegungen, die in der zunehmenden „Anglisierung“ einen Bedeutungsrückgang und Verlust für die sprachliche Diversität oder eine Bedrohung der eigenen kulturellen Identität sahen. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die Berufung auf die Bedeutung von „Verständigung“ und „nationaler Kohäsion“ auch aus parteipolitischer Sicht einen Wandel durchlief. War dieses Thema in den sprachpolitischen Vorstößen in den 1980er und frühen 1990er Jahren stark von den Freisinnigen geprägt worden, so waren es nun die Grünen und Teile der Sozialdemokraten, die aus staatspolitischen Gründen für das Erlernen einer Landessprache als Zweitsprache eintraten. Insgesamt veränderte die zunehmende Bedeutung der englischen Sprache nicht nur die Themen, sondern auch die traditionellen sprachpolitischen Übereinkünfte und Konventionen grundlegend.

In Bezug auf die Politik gegenüber den allochthonen Sprachgruppen ergab sich die Zäsur in der zweiten Hälfte der 1990er Jahren aus der zentralen Bedeutung, die nun Sprache als Integrationsfaktor zugeschrieben wurde. In den Jahren zuvor war zwar Sprache im Zusammenhang mit migrationspolitischen Debatten hin und wieder thematisiert worden. Doch aufgrund der damals anhaltenden Vorstellungen einer Rotation in der Einwanderung mass man den Sprachkenntnissen der einzelnen Menschen in den parlamentarischen

Debatten keine grosse Bedeutung zu, da man davon ausging, dass sie früher oder später wieder in ihr Heimatland zurückkehren würden. Zwar bot der sich im Laufe der 1960er Jahre verstärkende „Überfremdungsdiskurs“ mit seiner Betonung nicht nur einer demographischen, sondern auch einer gesellschaftlichen und kulturellen Bedrohung durch die Einwanderung durchaus Anknüpfungspunkte für eine negative Thematisierung der Anwesenheit Anderssprachiger in der Schweiz. Entsprechend forderten einzelne Parlamentarier einen besseren Schutz für die eigene Sprache und Kultur. Allerdings zeitigte der Umstand, dass die Italiener die grösste Gruppe unter den Arbeitsmigranten bildeten, mässige Auswirkungen, da die traditionelle Rücksichtnahme auf die autochthonen Sprachgruppen es verbat, diese Gruppe als „fremdsprachig“ darzustellen.

Die verstärkte Festlegung auf die Wichtigkeit von Sprachkenntnissen von Migrantinnen und Migranten ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre war einerseits, wie im Falle des Englischen, von ökonomischen Überlegungen geprägt. Gute Sprachkenntnisse galten als Vorbedingung für die ökonomisch-strukturelle Integration der Migranten in die schweizerische Gesellschaft. Andererseits wurde aber auch auf die identitätsstiftende Funktion von Sprache verwiesen, um die Notwendigkeit assimilatorischer Massnahmen zu begründen. Danach habe die Anwesenheit anderssprachiger Migranten, die über ungenügende Sprachkenntnisse verfügten, desintegrative Auswirkungen, die sich wiederum negativ auf die gesamte Gesellschaft niederschlagen würden.

Der in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zu beobachtende Wandel betraf jedoch nicht nur die diskursive Ebene, sondern hatte auch praktische Auswirkungen, so dass nun das Sprachmanagement, d.h. konkrete Massnahmen und Interventionen im Sinne von *policies*, Eingang in die Integrationspolitik fand. Dabei lässt sich beobachten, dass die Anforderungen an Sprachkenntnisse, die man früher nur im Zusammenhang mit Einbürgerungen gestellt hatte, zunehmend bereits auf der Stufe der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung gestellt wurden. Dies bedeutet konkret, dass vor dieser Wende ein Migrant im ordentlichen Einbürgerungsverfahren nach zwölf Jahren, also zum frühestmöglichen Zeitpunkt seiner Einbürgerung, über ein gewisses Mass an Sprachkenntnissen verfügen musste. Heute werden entsprechende Kompetenzen bereits nach einem Jahr im Rahmen der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung verlangt.

3. Die Bedeutung des Territorialitätsprinzips in der offiziellen Sprachenpolitik und damit verbundene Homogenitätsvorstellungen wirken sich auch auf den Umgang mit den allochthonen Sprachgruppen aus.

Das Territorialitätsprinzip gilt als das wichtigste sprachrechtliche Prinzip der schweizerischen Sprachenpolitik. Dies wurde auch in den sprachpolitischen Debatten kaum in Frage gestellt. Es ordnet einem Gebiet eine Sprache zu und gewährleistet damit die Erhaltung der räumlichen Ausdehnung und die Homogenität der gegebenen Sprachgebiete, wie es 1965 in einem Bundesgerichtsentscheid hiess. Als oberstes sprachrechtliches Prinzip schränkt es die Sprachenfreiheit ein. Damit wird die Sprachenfreiheit, die, so ist man sich in der Regel einig, auch für die allochthonen Sprachgruppen gilt, auf den privaten Bereich reduziert. Gemäss dem Territorialitätsprinzip wird die sprachliche Assimilierung der autochthonen Zuwanderer verlangt, um den Schutz der traditionellen Sprachgebiete zu

gewährleisten. Wie sich gezeigt hat, wird diese Assimilierungserwartung auch auf die allochthonen Sprachgruppen übertragen. Dabei reicht es etwa für die Einbürgerung oftmals nicht, wenn der Kandidat eine der Landessprachen spricht, sondern es wird erwartet, dass er sich in der lokalen Sprache ausdrücken kann. Interessant ist allerdings, dass es vor der integrationspolitischen Wende von 1998 noch eher möglich war, die Assimilierungsforderung für allochthone Sprachgruppen zu unterlaufen.

Die mit der Assimilierungsforderung verbundenen Homogenitätsvorstellungen postulierten die Einheit von Sprache und kollektiver Identität und wurden auch so begründet. Das heisst, man erachtete es oftmals als wichtig, dass die sprachliche Identität einer Gruppe nicht durch eine andere Sprache oder Sprachgruppe bedroht werde. Dies zeigte sich etwa in jenen parlamentarischen Voten, die vor einer zunehmenden „Anglisierung“ zum Nachteil der autochthonen Sprachen warnten oder, wie es bei rechtspopulistischen Parteien der Fall war, die Anwesenheit von Migrationssprachgruppen zu einer Gefahr für die schweizerische nationale Identität stilisierten.

Jedoch blieb die oftmals vorgebrachte enge Verbindung zwischen Sprache und Identität meistens unklar. Es wurde häufig davon ausgegangen, dass es einen engen Zusammenhang zwischen den beiden Kategorien gebe, doch wurde dieser selten konkretisiert. Es zeigte sich daher, dass die dem Begriff „Identität“ innewohnende Schwammigkeit und Vagheit auch in den Voten der Parlamentarierinnen und Parlamentarier zum Ausdruck kam. Als Schlagwort fand der Begriff „Identität“ oftmals Niederschlag in den Debatten sowohl zu den autochthonen wie zu den allochthonen Sprachgruppen, sein Bedeutungsinhalt blieb jedoch unbestimmt und ungenau.

4. Mehrsprachigkeit und mehrsprachige Identitäten sind wichtige Themen in der schweizerischen Sprachen- und Migrationspolitik, jedoch werden sie sehr unterschiedlich beurteilt.

Bei der Frage nach Meinungen zur Mehrsprachigkeit muss zwischen individueller und gesellschaftlicher bzw. institutioneller Mehrsprachigkeit unterschieden werden. Individuelle mehrsprachige Kompetenz wird zumeist positiv bewertet. Hier hat der Wandel zu einer positiven Einschätzung von Mehrsprachigkeit seit den 1960er Jahren, wie er sich auch in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Thema durchgesetzt hat, Früchte getragen. Auch wenn in den parlamentarischen Debatten hin und wieder vor einer „doppelten Halbsprachigkeit“ von Kindern, die sich im Umfeld von zwei Sprachen bewegen, gewarnt wird, so werden doch in der Regel weitergehende Sprachkompetenzen als Vorteil für die berufliche Karriere verstanden und positiv gewertet. Allerdings zeigt sich, dass es in Bezug auf die zu erwerbenden Sprachen und deren Beurteilung deutliche Unterschiede gibt. Hier wird offenbar, dass sprachideologische Vorstellungen vom Status und Prestige dieser Sprachen eine wichtige Rolle spielen. Wie bereits erwähnt, werden allgemein Kompetenzen in der englischen Sprache ein hoher Stellenwert eingeräumt. Kaum eine Parlamentarierin oder ein Parlamentarier mochte nach der Mitte der 1990er Jahre, als das Tabu um Englisch als Zweitsprache gebrochen worden war, die Wichtigkeit von Englischkenntnissen für die berufliche Zukunft der Schulkinder in Abrede stellen. Ganz anders sieht dies bei anderen in der Schweiz gesprochenen allochthonen Sprachen aus. Vor der Wende in den späten 1990er

Jahren unterstützten die meisten Parteien, mit Ausnahme der rechtspopulistischen Splitterparteien, das Prinzip der Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur. Begründet wurde dies mit dem Hinweis auf die Chancengleichheit, welche die Kinder bei ihrer Rückkehr in ihr Herkunftsland erhalten sollten. Mit der Wende von 1998 änderte sich die Beurteilung dieser Kurse. Linke und grüne Parlamentarier befürworteten sie nach wie vor, begründeten dies jedoch vor allem mit Hinweis auf neue Erkenntnisse der Pädagogik, die besagten, dass ein Kind eine Zweitsprache besser erlerne, wenn es seine Erstsprache gut beherrsche. Bei den bürgerlichen Parlamentariern hingegen fanden die Kurse in heimatlicher Sprache nun keine Unterstützung mehr, weil sie ihnen eine desintegrative Wirkung zusprachen und stattdessen die Förderung von Kenntnissen in der lokalen Sprache unterstützen. Die unterschiedliche Beurteilung von Englisch und den Migrationssprachen ging auch darauf zurück, dass aus dieser Perspektive Englisch rein technisch gesehen und ein Zusammenhang zwischen Sprache und kultureller Identität nicht hergestellt wurde.

Insgesamt fehlte in den parlamentarischen Debatten der Hinweis auf mehrsprachige Kompetenzen als ökonomische Ressource, wenn es um andere allochthone Sprachen als Englisch ging. Dies ist ein wichtiger Unterschied zur Situation in anderen Ländern. In Kanada etwa werden seit den 1990er Jahren die Migrationssprachen, die zuvor als „Heritage Languages“ vor allem Migranten und deren Nachkommen unterrichtet wurden, als internationale Sprachen mit hohem wirtschaftlichem Potential verstanden. Daher sind solche Sprachprogramme heute für alle Interessenten offen, und die so erworbenen Sprachkompetenzen gelten als ökonomische Ressourcen.

Was gesellschaftliche oder institutionelle Mehrsprachigkeit betrifft, so lässt sich festhalten, dass diese in den sprachenpolitischen Debatten in den Parlamenten einen hohen Stellenwert einnahm. Mehrsprachigkeit galt als wesentliches Merkmal der schweizerischen nationalen Identität. Der Widerspruch zwischen der vielfach hervorgehobenen identitätsstiftenden Bedeutung von Sprache im Sinne einer einzigen Sprache und der Mehrsprachigkeit des Landes wurde durch die axiomatische Konstruktion von der „Vielfalt in der Einheit“ aufgelöst. Teilweise, vor allem vor der Wende von 1998, wurde auch in den integrationspolitischen Debatten auf die mehrsprachige Identität der Schweiz verwiesen und dargelegt, dass es auf der Basis der Erfahrungen mit dem Umgang mit der Mehrsprachigkeit auch möglich sein sollte, eine Lösung für den Umgang mit den allochthonen Sprachgruppen zu finden. Häufiger jedoch, und dies gilt sowohl für die sprachen- wie für die integrationspolitischen Debatten, hoben Parlamentarierinnen und Parlamentarier hervor, dass es sich im Falle der Schweiz um eine Viersprachigkeit, nicht um Vielsprachigkeit handle. War man in der Regel der Meinung, dass die schweizerische Sprachenpolitik das Zusammenleben der Sprachgruppen weitgehend erfolgreich regle, so wurde zugleich davor gewarnt, dass das fragile Gleichgewicht zwischen den Sprachgruppen gestört werden könnte, wenn die innere Homogenität der Sprachgruppen verloren gehe. Mehrsprachigkeit auf der Basis allochthoner Sprachen wurde damit weitgehend anders bewertet als die traditionelle Viersprachigkeit der Schweiz. Galt letztere als wichtiges Merkmal der nationalen Identität, so sahen manche diese nationale Identität durch die Anwesenheit von Migrationssprachgruppen bedroht.

5. Der niedrige Regulationsgrad in der Sprachenpolitik wirkt sich für die autochthonen und die allochthonen Sprachminderheiten unterschiedlich aus.

Verglichen mit anderen mehrsprachigen Ländern ist der Grad an sprachpolitischen Regelungen in der Schweiz relativ niedrig. Die Sprachenartikel in der Bundes- und in den kantonalen Verfassungen sind vergleichsweise knapp gehalten, auch wenn sich seit den 1990er Jahren ein Trend zu stärker ausformulierten Sprachenartikeln ausmachen lässt. Sprachengesetze gibt es zur Zeit lediglich auf Bundesebene (das Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften soll 2010 in Kraft treten) sowie in Graubünden, wo das Sprachengesetz seit Anfang 2008 in Kraft ist. Darüber hinaus sind sprachpolitische Regelungen teilweise auf der Stufe von Reglementen und Weisungen festgeschrieben; viele Bereiche, die etwa die proportionale Repräsentation von Sprachgruppen oder den Minderheitenschutz betreffen, sind aber auch informell durch Konventionen und Gewohnheitsrecht geregelt.

Selbst beim Territorialitätsprinzip, dem wichtigsten sprachrechtlichen Prinzip, herrscht einerseits aus juristischer Sicht eine gewisse Unklarheit in Bezug auf den genauen Inhalt des Prinzips. Andererseits hat sich gezeigt, dass in gewissen Fällen das Territorialitätsprinzip unterlaufen werden kann bzw. ein flexiblerer Umgang damit möglich zu sein scheint. Entsprechend wird gerade den Sprachminderheiten, seien es autochthone oder allochthone, in gewissen Bereichen entgegengekommen.

Allerdings können die Abwesenheit von Regulationen und der daraus folgende relativ grosse Interpretationsspielraum auch zu Benachteiligungen von Sprachminderheiten (autochthonen oder insbesondere allochthonen) führen, vor allem wenn diese über wenig Ressourcen oder Möglichkeiten verfügen, sich im öffentlichen Raum Gehör zu verschaffen. Ein Vorhandensein von institutionalisierten sprachrechtlichen Prinzipien würde es solchen Minderheiten eher ermöglichen, Rechtsansprüche geltend zu machen.

Der Umstand, dass der Umgang mit den allochthonen Sprachminderheiten, von wenigen Ausnahmen abgesehen, nicht Bestandteil der offiziellen Sprachenpolitik der Schweiz ist, bedeutet ebenfalls tendenziell einen Nachteil für diese Sprachgruppen. Wie die Untersuchung gezeigt hat, sind die integrationspolitischen Massnahmen teilweise von grundlegend anderen sprachideologischen Vorstellungen geprägt als die sprachpolitischen *policies*. Wie auch von anderer Seite, etwa von Alberto Achermann und Jörg Künzli oder Daniel Thürer und Thomas Burri hervorgehoben worden ist, führt diese Situation zu einem ungenügenden Schutz der Migrationssprachen. Die autochthonen Sprachminderheiten ihrerseits profitierten bislang weitgehend von einem gewissen Goodwill, der ihnen seitens der Mehrheit entgegengebracht wurde. Jedoch verweisen Beispiele wie das Referendum gegen das zum Schutz des Rätoromanischen ausgerichtete Bündner Sprachengesetz auf die Möglichkeit, dass zukünftig vielleicht auch autochthone Minderheiten in grösserem Ausmass von einer stärkeren Regulierung von Sprachenrechten abhängig sein könnten.

6. Die Positionen der Parteien in der Sprachenpolitik gegenüber den autochthonen wie auch den allochthonen Sprachgruppen unterscheiden sich nicht grundlegend voneinander. Jedoch lassen sich parteipolitische Präferenzen und Tendenzen feststellen, die bisher von der Forschung wenig berücksichtigt worden sind.

Die Frage nach der Positionierung von politischen Parteien in der Sprachenpolitik erweist sich als relativ komplex. Zunächst einmal muss geklärt werden, ob Politikerinnen und Politiker in Sprachenfragen überhaupt einer Parteilinie folgen oder ob sie sich in erster Linie von anderen Interessen leiten lassen, d.h., ob ihre Äusserungen und Entscheidungen in sprachrechtlichen Debatten vor allem von ihrer sprachregionalen Zugehörigkeit abhängen, insbesondere der Frage, ob ihre Sprachgruppe im konkreten politischen Rahmen die Mehrheit oder eine Minderheit stellt. Die Untersuchung der Fallbeispiele hat gezeigt, dass die Beantwortung dieser Frage je nach politisch-institutionellem Kontext anders ausfällt. Im Ständerat sowie im Grossen Rat des Kantons Freiburg, im Freiburger Generalrat sowie im Bieler Stadtrat verlaufen die Positionen in der Sprachenpolitik oftmals entlang den Sprachgrenzen, wobei Biel die Besonderheit aufweist, dass die freisinnigen und die sozialdemokratischen Parteien je nach Sprachen getrennt sind. Dies bedeutet, dass die Parteifraktionen in Sachfragen häufig gespalten sind. Allerdings wird dieser Umstand zuweilen überschätzt. Bei genauerem Hinschauen zeigt sich, dass es in dieser Regel auch Ausnahmen gibt. Etwas anders sieht es in Graubünden aus, wo der Schutz des Rätoromanischen als bedrohter Sprache auch Vertreter anderer Sprachgruppen beschäftigt und die sprachregionale Zugehörigkeit entsprechend bei sprachpolitischen Debatten weniger eine Rolle spielt.

Im Nationalrat ist, wohl aufgrund des stärkeren Fraktionszwangs, eine einheitlichere parteipolitische Positionierung zu beobachten, auch wenn insgesamt die Unterschiede zwischen den Parteien nicht klar und eindeutig sind. Tendenzen und Muster lassen sich dennoch festmachen. So fällt auf, dass die SVP der offiziellen Sprachenpolitik generell eine niedrige Bedeutung zuweist, was sich insbesondere an der geringen Zahl an sprachpolitischen Vorstössen dieser Partei festmachen lässt. Wie auch die rechtspopulistischen Splitterparteien argumentiert sie vor allem zugunsten einer wenig reglementierten Sprachenpolitik und möchte so weit als möglich den Status quo aufrecht erhalten. Auf der anderen Seite zeigen die SP und die Grünen grosses Interesse an sprachpolitischen Regelungen und befürworten in der Regel Neuerungen, wie sie etwa das Sprachengesetz brachte. Insgesamt fällt auf, dass es vor allem linke Parteien (oftmals auch links der SP) sind, die an sprachpolitischen Tabus rütteln und beispielsweise Simultanübersetzungen für Parlamente und Kommissionen verlangen. Damit stellen sie den traditionellen schweizerischen Grundsatz, wonach zumindest Deutsch und Französisch von allen Politikerinnen und Politikern passiv beherrscht würden, in Frage.

Was die FDP betrifft, so fällt auf, dass sie sich im Laufe der 1990er Jahre am stärksten der Idee der wirtschaftlichen Bedeutung von Sprachkompetenzen und damit der Ökonomisierung der Sprachen zuwandte. Dies bedeutete etwa, dass sie sich für die Förderung des Englischunterrichts an den Schulen einsetzte, auch wenn dies auf Kosten der zweiten Landessprache geschah. Somit war sie zu diesem Zweck auch bereit, das traditionell von ihr bearbeitete Feld der Förderung der „Verständigung“ und der „nationalen Kohäsion“ den anderen Parteien zu überlassen. Dagegen erscheinen die sprachpolitischen

Positionen, wie sie von CVP-Politikern vorgebracht werden, eher uneinheitlich, und es lassen sich kaum Tendenzen ausmachen. Auffallend ist, dass auf nationaler Ebene die ersten Vorstösse, die Sprache zum entscheidenden Integrationsfaktor stilisierten, aus den Reihen dieser Partei stammten.

Was die Migrationspolitik betrifft, so lassen sich für die Zeit vor der Wende von 1998 kaum parteipolitische Positionierungen ausmachen, mit Ausnahme der rechtspopulistischen Splitterparteien. Diese thematisierten bereits in den 1970er Jahren aufgrund ihrer xenophoben Migrationsagenda die Anderssprachigkeit der Migranten als eine Bedrohung für die Schweiz. Nach 1998 ist zu beobachten, dass die Vorstellung, dass Sprache ein zentraler Integrationsfaktor darstelle, anhand dessen der Grad der Integration von Migrantinnen und Migranten gemessen werden könne, einen parteiübergreifenden Konsens bildete. Hingegen unterschieden sich die Parteien in der Frage, was die Konsequenz dieser Feststellung sein sollte. Die rechtspopulistischen Parteien (SVP, SD, FPS) folgerten daraus, dass von den Migranten zwingend zu fordern sei, sofort nach ihrer Ankunft Kenntnisse der lokalen Sprache zu erwerben. Kommt ein Migrant diesen Forderungen nicht nach, so befürwortet beispielsweise die SVP Sanktionen bei der Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen oder bei Einbürgerungen. Den Grund für diese Massnahmen gaben SVP-Vertreter damit an, dass Anderssprachigkeit desintegrative Wirkungen zeitige. Bei solchen Forderungen wurden sie oftmals von den Mitte-Rechts-Parteien (FDP, CVP) unterstützt. Auf der anderen Seite wandten sich Grüne und grössere Teile der Sozialdemokraten gegen Zwangsmassnahmen und wollten den Freiwilligkeitscharakter des Spracherwerbs aufrechterhalten. Zudem sprachen sie sich, im Gegensatz zu den anderen Parteien, für die Beibehaltung von Kursen in der Erstsprache für Migrantenkinder aus.

Bringt man die Ebenen der Sprachenpolitik und der Integrationspolitik zusammen, so ergibt sich folgendes Bild: Einen Zusammenhang zwischen der Sprachenpolitik gegenüber autochthonen Sprachgruppen und integrationspolitischen Massnahmen im sprachlichen Bereich erstellen vor allem die Grünen auf der einen Seite des politischen Spektrums sowie rechtspopulistische Parteien auf der anderen. Während aus rechtspopulistischer Perspektive die Anwesenheit anderssprachiger Migranten als Bedrohung für das fragile Gleichgewicht zwischen den autochthonen Sprachgruppen und damit letztlich für den Sprachenfrieden dargestellt wurde, verwiesen grüne Politikerinnen und Politiker auf den Umstand, dass sich angesichts der grossen Zunahme von allochthonen Sprachgruppen die traditionelle Sprachenpolitik der Schweiz nicht mehr länger nur auf die autochthonen Sprachgruppen beschränken dürfe. Die grossen Parteien FDP, CVP und in der Regel auch die SP sprachen sich tendenziell gegen Vermischungen von autochthoner und allochthoner Sprachenpolitik aus. Somit werden die beiden Politikbereiche bis heute weitgehend voneinander getrennt verhandelt. Dies hat nicht nur zur Konsequenz, dass Sprachenrechte von autochthonen und allochthonen Sprachgruppen in der Schweiz unterschiedlich geschützt sind. Es ist auch ein Beleg dafür, dass sich zumindest in breiten Kreisen der Politik die Schweiz nach wie vor nicht als Einwanderungsland begreift und entsprechend nicht bereit ist, ihr mehrsprachiges und multikulturelles Selbstverständnis auf die nicht-autochthonen Einwohnerinnen und Einwohner auszuweiten.