

Quoten oder Chancengleichheit?

Repräsentanz italienischsprachiger Schweizer beim Bund

Von Nenad Stojanovic*

Die «Affäre» um die Nachfolgeregelung in der Bundeskanzlei zeigt, dass es sich ein mehrsprachiges Land kaum leisten kann, bei der Besetzung wichtiger Staatsstellen keine Rücksicht auf seine kulturelle und regionale Vielfalt zu nehmen. Das ist keine schweizerische Eigenart. In allen Ländern ist ein gewisser regionaler Ausgleich bei der Verteilung der Regierungsämter politisch relevant.

In der Schweiz spielt die Frage einer angemessenen Vertretung aller Landesgegenden und Sprachgemeinschaften eine zentrale, auch symbolische Rolle. Seit der Gründung des Bundesstaates 1848 waren die sieben Bundesräte nie ausschliesslich deutschsprachig, obwohl die grosse Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger (Schweizer)deutsch sprechen. Dasselbe gilt – zwar erst seit 1896 – für die Spitze der Bundeskanzlei.

Es ist lobenswert, dass in der Schweiz für die Berücksichtigung der kulturellen Diversität im Gegensatz zu anderen kulturell gespaltenen Ländern (z. B. Belgien oder Bosnien) nie formelle Verfassungs- oder Gesetzesregeln nötig waren. Das zeugt von einem hohen Grad an gegenseitigem Vertrauen zwischen den Sprachgruppen (zumindest auf der Eliteebene), was für den nationalen Zusammenhalt enorm wichtig ist.

Verwirrung durch Verfassungsartikel

Erst der neue, seit 1999 geltende Verfassungsartikel (Art. 175 Ab. 4 BV) über die Zusammensetzung des Bundesrates schafft Verwirrung, indem er in den französischen und italienischen Fassungen vorsieht, dass alle Sprachgemeinschaften im Bundesrat ständig vertreten sein *müssen* («les diverses régions et les communautés linguistiques de la Suisse doivent être équitablement représentées au Conseil fédéral» – «le diverse regioni e le componenti linguistiche del Paese devono essere equamente rappresentate»). Dass es sich um eine unverbindliche, eher symbolische Empfehlung handelt, die ursprünglich als Ersatz für die Abschaffung der alten Kantonsklausel entstanden ist, ist nur der deutschen Version zu entnehmen: «Dabei ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass die Landesgegenden und Sprachregionen [im Bundesrat] angemessen vertreten sind.» Es geht nicht um einen Übersetzungsfehler, sondern um eine politische Entscheidung.

Tessiner im Hintertreffen

Das ist zu bedauern, weil unklare Regeln von so grosser staatspolitischer Bedeutung falsche Erwartungen und Frustrationen bei den Sprach- und Regionalminderheiten wecken können. Davon ist vor allem die italienische Schweiz betroffen, die im Gegensatz zur Westschweiz keinen ständigen Vertreter im Bundesrat hat. Bereits im April 1999 hat ein Tessiner Anwalt mit Bezug auf Art. 175 BV eine Beschwerde beim Bundesgericht eingereicht, weil nach Flavio Cotti keine italienischsprachige Person in den Bundesrat gewählt wurde. Die Beschwerde wurde mit verfassungsrechtlichen Argumenten abgewiesen.

Anfang Mai 2005, nach der «Affäre» um die Nachfolge von Achille Casanova, wurde im Tessiner Grossen Rat eine Motion eingereicht, in der die kantonale Exekutive aufgefordert wird, bei der nächsten Bundesratsvakanz auf der Berücksichtigung des Art. 175 BV bei der Bundesversammlung zu bestehen (Motion Pedrazzini et al.).

Immerhin ist bis heute in dieser Frage keine Bewegung (ethno)nationalistischer Art bei der politischen Elite der Tessiner oder italienischsprachigen Bündner auszumachen. 2003 hat eine Befragung der Tessiner Kandidaten für den Nationalrat gezeigt, dass die Mehrheit gegen einen ständigen Sitz im Bundesrat für die italienische Schweiz war. Die Tatsache, dass die Vertreter dieser Sprachminderheit keine formelle Quotenregelung verlangen, ist nicht unbedingt selbstverständlich. Auf jeden Fall ist sie zu begrüssen, weil es in Zukunft eine der grössten Herausforderungen der multikulturellen Schweiz sein wird, die Institutionalisierung der (ethno)sprachlichen Identität und die Spaltung des Landes in Sprachblöcke zu vermeiden. Das Beispiel Belgiens lässt grüssen. Die Sprache ist nur ein Element der Identität einer Person, sie soll nicht Vorrang vor anderen Identitätsmerkmalen (Religion, Kanton, Region, Stadt/Land, Ausbildung usw.) haben.

Positive und negative Diskriminierung

Die Sprachminderheiten sollen nicht über Quotenregelungen berücksichtigt werden, die eine Bevorzugung in Kauf nehmen (positive Diskriminierung). Die Personen sollen nicht wegen ihrer Sprachidentität z. B. eine hohe Bundesstelle erhalten, sondern trotz ihrer Muttersprache. Entscheidend sollten Kriterien wie Ausbildung, Erfahrung oder persönliche Ausstrahlung sein.

Handlungsbedarf besteht aber bei der Beseitigung der (negativen) Diskriminierung. Wir müssen feststellen, dass die Stellenausschreibungen der Bundesverwaltung diskriminierend gegenüber den italienischsprachigen Mitbürgern und Mitbürgerinnen sind. Im Kanton Tessin sorgt diese Tatsache oft für politischen Unmut. Im Februar 2005 haben 81 von 90 Tessiner Grossräten einen Brief an die Bundeskanzlei gerichtet, in dem sie sich beschwerten, dass in der Ausschreibung der Stelle von Achille Casanova gute Deutsch- und Französischkenntnisse verlangt wurden, während Italienisch neben Englisch als fakultativ figurierte. Im März 2005 hat die Tessiner Deputation im Nationalrat eine Motion eingereicht, die den Bundesrat beauftragt, «jegliche Diskriminierung der italienischen Sprache bei der Ausschreibung von Bundesstellen zu beseitigen» (Motion Simoneschi-Cortesi 05.3186). Eine Stichprobe zeigte, dass die Hälfte der Ausschreibungen für Kaderstellen der Bundesverwaltung «augenfällig diskriminierend» sind, vor allem deshalb, weil sie von den Kandidaten entweder Deutsch oder Französisch als Muttersprache verlangen.

Es ist falsch, solche Äusserungen der Erbitte- rung einfach als «Gejammer der Tessiner» abzutun, wie es in der Deutschschweiz oft geschieht. Ebenso ist es ungerecht, die wenigen Personen italienischer Muttersprache, die eine hohe und verantwortungsvolle Position auf nationaler Ebene bekleiden, als «Alibi-» oder «Quoten-Tessiner» abzuqualifizieren. Niemand soll aufgrund seiner/ihrer Identitätsmerkmale privilegiert werden. Eine liberale Gesellschaft zeichnet sich dadurch aus, dass sie die vollständige Chancengleichheit für alle gewährleisten kann und jede Form der Diskriminierung bekämpft.

Interesse an der Sprache des anderen

Es ist für die Kohärenz der Gesellschaft ebenso wichtig, dass wir uns für die Identität, die Sprache und die Kultur der anderen interessieren, auch wenn sie numerisch eine Minderheit darstellen. Die italienischsprachigen Schweizer wollen nicht unbedingt einen ständigen Vertreter im Bundesrat oder an der Spitze der Bundeskanzlei haben. Die Erwartung wäre aber durchaus berechtigt, dass die höchsten Vertreter der Nation sich mindestens Mühe geben, alle offiziellen Sprachen zu sprechen. In anderen mehrsprachigen Ländern (z. B. in Kanada) ist das eine Selbstverständlichkeit. In den letzten Jahren gab es tatsächlich Bundesrätinnen, die Italienischkurse besucht haben (Dreifuss und Metzler). Noch 2002 gab es im Bundesratszimmer mindestens sechs Personen, die sich korrekt auf Italienisch ausdrücken konnten (die Bundesräte Dreifuss, Leuenberger, Metzler und Villiger, Vizekanzler Achille Casanova und Hanna Muralt-Müller). Ab 1. August 2005 werden es noch ganze zwei sein (Bundesrat Leuenberger und Vizekanzlerin Corina Casanova).

Die Tatsache, dass im Bundesratszimmer immer weniger Personen Italienisch können, ist zwar nur im Tessin ein Thema. In einem Brief an den Bundesrat zeigen sich 58 Tessiner Grossräte «besorgt und verbittert», weil heute nur ein Bundesrat Italienisch kann. «Das wird die italienische Schweiz dem Bund kaum näher bringen – und umgekehrt», schreiben sie der Regierung.

Selbstverständlich kann niemand einen Bundesrat zwingen, Italienisch zu lernen. Eine solche Forderung soll auch nicht aus der italienischen Schweiz kommen. Sehr zu wünschen wäre jedoch, wenn dieses Anliegen dem inneren staatspolitischen Bewusstsein der höchsten Vertreter des Bundes entspringen würde. Denn die Politik basiert nicht nur auf Machtverhältnissen. Sie soll auch in ihrer Symbolik die wesentlichen Merkmale eines Landes widerspiegeln. Das gilt überall, hat aber eine besondere Bedeutung in mehrsprachigen Ländern. Und damit auch in der Schweiz.

* Der Autor hat Politikwissenschaft in Genf und Montreal studiert und ist heute Assistent am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich und Gemeinderat in Lugano. Für seine Doktorarbeit untersucht er formelle und informelle Quoten bei der Berücksichtigung der Minderheiten in der Schweiz, Belgien und Bosnien.