



Vorentwurf vom 25.11.2024

Bericht 2017-DIAF-29 – Zwischenbericht – Januar 2025

Gesetz über die Amtssprachen und die Förderung der Zweisprachigkeit

Bei diesem Dokument handelt es sich um einen Zwischenbericht zum Vorentwurf des Gesetzes über die Amtssprachen und die Förderung der Zweisprachigkeit (VE-ASFZG) vom Januar 2025, der nach der Vernehmlassung des VE-ASFZG bei den Direktionen des Staates ausgearbeitet wurde. Der erläuternde Bericht, der nun zusammen mit dem VE-ASFZG in die öffentliche Vernehmlassung gegeben wird, wurde stark gekürzt. Es wurde jedoch beschlossen, ihm den vorliegenden Bericht als Anhang beizufügen, um der Öffentlichkeit den vollständigen historischen Hintergrund sowie detailliertere Ausführungen zur Verfügung zu stellen. Massgebend ist selbstverständlich der erläuternde Bericht zum VE-ASFZG. Dieser Anhang ist wie folgt gegliedert:

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	4
1.1	Sprachenfrage und Zweisprachigkeit	4
1.1.1	Offenheit	5
1.1.2	Territorium	5
1.1.3	Sprache	5
1.2	Doppelte Minderheitssituation: Berücksichtigung einer wichtigen Realität	6
1.3	Lösung: Offenheit und Wohlwollen	6
2	Ziele des Vorentwurfs	6
3	Worum geht es? Grundlegende Begriffe	8
3.1	Grundsatz der «Sprachenfreiheit»	8
3.2	Grundsatz der «Territorialität der Sprachen»	9
3.3	«Amtssprache»	10
3.4	«Individuelle Zweisprachigkeit»	10
3.5	«Institutionelle Zweisprachigkeit»	11
4	Die «Sprachenfrage» im Kanton	11
4.1	Expertenberichte	11
4.1.1	Sprachencharta	12
4.1.2	Antwort des Staatsrats auf die Motion Jutzet	12
4.1.3	Bericht Guggenheim «I»	13

4.1.4	Bericht Guggenheim «II»	13
4.1.5	Revision von Artikel 21 der Verfassung	14
4.1.6	Rechtsgutachten Voyame	15
4.1.7	Bericht Schwaller	17
4.1.8	Rechtsgutachten Zufferey (Bezeichnung des Bahnhofs Freiburg)	18
4.1.9	Revision des Schulgesetzes (Erlernen der Partnersprache)	18
4.1.10	Arbeitspapier Lüthi (Paper I und II)	21
4.2	Projekt Nr. 2 zur Umsetzung der neuen Kantonsverfassung – «Sprachen»	22
4.2.1	«Zwingende Anpassung» der kantonalen Gesetzgebung	23
4.2.2	Empfohlene Philosophie für die Gesetzgebungsarbeit	23
4.2.3	Drei Umsetzungsvarianten	23
4.2.4	Konkretisierung des Projekts Nr. 2: Bericht vom 11. Oktober 2011 über die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung	24
4.3	Das «Sprachendossier seit 2011»	25
4.3.1	Bericht Nr. 68 vom 25. Juni 2013 zum Postulat 2034.08 Moritz Boschung / André Ackermann über die Unterstützung der zweisprachigen Gemeinden	25
4.3.2	Antwort vom 19. Juni 2017 auf die Anfrage von Grossrat Philippe Savoy (2017-CE-66) «Zweisprachigkeit und Territorialität»	25
4.3.3	Antwort vom 13. November 2018 auf die Anfrage von Grossrat Thierry Steiert (2018-CE-180) «Artikel 6 Abs. 3 der Kantonsverfassung – Vollzugsgesetzgebung»	25
4.3.4	Bericht 2018-DIAF-24 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2017-GC-178 «Förderung des «Labels für die Zweisprachigkeit» in der Kantonsverwaltung»	26
5	Auswirkungen der Expertenberichte zur Sprachenfrage auf diesen Vorentwurf	27
6	Rechtlicher Kontext auf internationaler, eidgenössischer und kantonaler Ebene	28
6.1	Internationale Übereinkommen	28
6.1.1	Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (Sprachencharta)	28
6.1.2	Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten	28
6.2	Bundesrechtliche Bestimmungen	29
6.2.1	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999	29
6.2.2	Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften	30
6.3	Kantonale Bestimmungen	30
6.3.1	Staatsverfassung des Kantons Freiburg vom 7. Mai 1857	31
6.3.2	Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004	31
6.3.3	Spezialgesetze unseres Kantons, die sich auf die Amtssprache der Gemeinden oder auf zweisprachige Kreise beziehen	32
7	Einigung auf zentrale Begriffe für die Gesetzgebung	32
7.1	Staat oder Gemeinden? Welche Behörde am ehesten für die Wahl der Amtssprache(n) infrage kommt	33

7.2	Was ist eine «angestammte» sprachliche Minderheit?	35
7.3	Was ist eine «bedeutende» angestammte Minderheit?	36
7.3.1	«Zahlenmässig bedeutende» sprachliche Minderheit durch den Anteil ihrer Gemeinschaft in einem bestimmten Gebiet	36
7.3.2	«Historisch bedeutende» Sprachminderheit durch die Feststellung einer in einem bestimmten Gebiet seit vielen Jahren stabilen historischen Praxis.	38
8	Bevölkerungsstatistik der Gemeinden nach Sprachen	39
8.1	Situation früher und heute	40
8.2	Schwellenwerte und Betrachtungszeitraum	42
9	Die Positionierung des Kantons als Referenz für die Zweisprachigkeit in der Schweiz und die Förderung der Zweisprachigkeit	43
10	Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Entwurfs	44
10.1	Allgemeiner Teil	44
10.2	Amtssprachen der kantonalen Gemeinwesen	47
10.3	Amtssprachen der kommunalen Gemeinwesen	47
10.4	Amtssprache/n der Verwaltungsbezirke	54
10.5	Wirkungen des Sprachstatus	54
10.6	Förderung der Zweisprachigkeit	56
10.7	Vorbehaltene Bereiche	57
10.8	Rechtsmittel	58
10.9	Schlussbestimmungen	58
11	Finanzielle und personelle Auswirkungen	62
12	Auswirkungen des Entwurfs auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	63
13	Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität	63
14	Nachhaltige Entwicklung	64
15	Referendumsklausel	64

1 Ausgangslage

Der Staatsrat hatte in den letzten Jahren mehrmals Gelegenheit, die Bedeutung der Zweisprachigkeit für den Kanton Freiburg in Erinnerung zu rufen. Dabei wies er unter anderem darauf hin, dass die Identität des Kantons seit jeher von seiner Lage am Schnittpunkt zweier Kulturen geprägt ist. So war das heutige Kantonsgebiet in einen habsburgischen und einen savoyischen Einflussbereich unterteilt. In Bezug auf die Sprache erinnert der Staatsrat stets daran, dass der Kanton Freiburg es immer verstanden hat, seine Zweisprachigkeit als Stärke und Chance zu nutzen. Dies soll auch weiterhin so sein.

Der Staatsrat hat zum Beispiel mehrmals darauf hingewiesen, dass als erste Verwaltungssprache im Jahr 1483 Deutsch gewählt wurde, um die Integration des Kantons in die damals rein deutschsprachige Eidgenossenschaft zu erleichtern. Nach dem Einmarsch der französischen Revolutionstruppen und der Errichtung der Helvetischen Republik (1798) wurde Französisch zur Amtssprache und von 1814 bis 1833 wieder Deutsch. Die Mediationsakte von 1803, mit der der Kanton Freiburg seine heutigen Grenzen erhielt, war sehr auf das Gleichgewicht der Sprachen bedacht und besiegelte ein stabiles Verhältnis von zwei Dritteln Französischsprachigen und einem Drittel Deutschsprachigen, das fast zwei Jahrhunderte Bestand hatte. Seit einigen Jahrzehnten geht die Entwicklung jedoch eher Richtung drei Viertel Französischsprachige und ein Viertel Deutschsprachige.

1.1 Sprachenfrage und Zweisprachigkeit

Die Zweisprachigkeit, ein wesentlicher Grundbaustein unseres Kantons, ist gesellschaftlich wie auch wirtschaftlich ein wichtiger Standortvorteil. Sie fügt sich ideal in das Bild von Freiburg als **Brückenkanton** ein und trägt über die Kantonsgrenzen hinaus zur **Ausstrahlung Freiburgs** auf politischer und wirtschaftlicher Ebene bei. Die Zweisprachigkeit ist tatsächlich ein grosses Plus für die Wirtschaftsförderung und verschafft dem Kanton Freiburg eine einzigartige Position im Vergleich zu anderen Kantonen. Das Beherrschen sowohl der deutschen als auch der französischen Sprache ermöglicht es dem Kanton, sich abzuheben und strategische Investitionen anzuziehen. Zudem spielt die geografische Lage Freiburgs als sprachlicher und kultureller Knotenpunkt eine entscheidende Rolle bei der Standortwahl einiger Unternehmen, die darin eine Möglichkeit sehen, Zugang zu einem diversifizierten Markt zu erhalten und leichter mit den beiden wichtigsten Sprachregionen der Schweiz zu interagieren. Es ist somit Aufgabe des Staates, die **Zweisprachigkeit zu fördern**, und zwar sowohl die individuelle als auch die institutionelle Zweisprachigkeit. Auf diese Begriffe wird weiter unten eingegangen.

Seit dem Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung von 2004 sind «**zweisprachige Gemeinden**» möglich. In einem zweisprachigen Kanton wie Freiburg erfordert es das **Territorialitätsprinzip**, dass die Sprachenfrage auf **lokaler Ebene** geregelt wird. Denn auf dieser Ebene entstehen Initiativen, welche die Zweisprachigkeit stärken und begünstigen. Gleichzeitig ergeben sich hier auch die drängendsten Probleme im Zusammenhang mit der Zweisprachigkeit.

Nach Zeiten starker Spannungen zwischen den beiden Sprachgemeinschaften, vor allem bei der Abstimmung über die Schulgesetzvorlage zu Beginn der 2000er-Jahre, auf die weiter unten eingegangen wird, hat sich die Lage heute beruhigt. Dieser «Sprachenfriede» darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die **Sprachenfrage ein äusserst sensibles Thema bleibt, das die Identität der Menschen und Gemeinschaften im Innersten berührt**.

Die Studienkommission für die Anwendung von Artikel 21 der freiburgischen Verfassung über die Amtssprachen hatte im Vorwort zu ihrem Bericht vom Oktober 1993 (nachfolgend: Bericht Schwaller) festgehalten, dass die Umsetzung des am 23. September 1990 angenommenen Verfassungsartikels über die Sprachen eine «**grosse Perspektive mit drei Realitäten**» darstelle. Ihrer Ansicht nach schienen die Ausführungsbestimmungen zu Artikel 21 der Verfassung (NB: alte Kantonsverfassung, aKV) auf den ersten Blick einfach auszuarbeiten. Allerdings nur auf den ersten Blick, denn dem Bericht Schwaller wurde schliesslich nicht Folge geleistet. Der Kanton Freiburg hat auch heute noch kein Sprachengesetz.

Auch heute könnte man «auf den ersten Blick» denken, dass allfällige Bestimmungen zur Umsetzung des neuen Artikels 6 der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 einfach auszuarbeiten sind. Wie schon bei Artikel 21 der alten

Verfassung geht es im Wesentlichen darum, die **Gleichstellung von Französisch und Deutsch zu konkretisieren, die Verwendung der beiden Sprachen unter Beachtung des Territorialitätsprinzips zu regeln** und die **Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften zu fördern**. Neu ist hingegen das ausdrücklich verankerte Erfordernis einer **angestammten sprachlichen Minderheit, damit eine Gemeinde Französisch und Deutsch als Amtssprachen haben und somit zweisprachig sein kann**.

Gemäss den Verfasserinnen und Verfassern des Berichts Schwaller, die auch über die Herausforderungen zweisprachiger Gemeinden auf der Grundlage von Artikel 21 aKV diskutierten, gibt es drei Optionen, die mit komplexen Realitäten verknüpft sind, die bis jetzt häufig von empirischen und gewohnheitsrechtlichen Lösungen geprägt waren. Diese drei Realitäten sind: Offenheit, Territorium und Sprache.

Die im Vorwort zum Bericht Schwaller hervorgehobenen Realitäten sind auch heute noch aktuell und sollen daher im vorliegenden Bericht einleitend in Erinnerung gerufen werden.

1.1.1 Offenheit¹

Der Aspekt der Offenheit ist offensichtlich am einfachsten zu konkretisieren. Neben den Initiativen des Staates gibt es zahlreiche Kultur-, Wirtschafts- und Berufsorganisationen, die bereits heute zusammenarbeiten oder zumindest einen Austausch pflegen. Wenn sie die notwendigen zusätzlichen Mittel erhalten, können sie sich an neuen Initiativen beteiligen und so einen wichtigen Beitrag zu einem guten Einvernehmen im Kanton leisten.

1.1.2 Territorium

Das Territorium stellt für alle Menschen einen wichtigen Bezugspunkt dar. Jeder Mensch hat das diffuse, aber sehr reale Bedürfnis, sich irgendwo zu Hause zu fühlen. Das können die Wände der eigenen Wohnung und deren Umgebung sein; ein eigenes Grundstück mit einer Hecke darum herum bleibt häufig ein Traum; ein ausgerissener Grenzstein an der Ecke eines Felds kann zu Problemen führen. Auf jeden Fall hat der Mensch das Bedürfnis nach Verwurzelung. Wenn dieser Ort der Zugehörigkeit, wo die Bezüge klar sind und das Leben trotz Schwierigkeiten im Einklang mit den persönlichen Entscheiden verläuft, infrage gestellt wird, kommt dies einem Angriff auf die eigene Person gleich. Solche Übergriffe können viele Formen annehmen; wenn sie die im eigenen Gebiet gesprochene Sprache betreffen, sind sie besonders heikel. Sie können als Beleidigung oder sogar als Diskriminierung empfunden werden.

Den fruchtbarsten Boden finden solche Ressentiments in der Regel in Gebieten an der Sprachgrenze. Das Individuum hat das Bedürfnis, den Unterschied zu seinen Nachbarn zu betonen und zu bekräftigen. Anstatt einer Vermittlung zwischen sozialen und kulturellen Reflexen kann es zu Ablehnung, Verdrängung, Intoleranz und Konfrontation kommen.

1.1.3 Sprache

Die Sprache hat eine Schlüsselfunktion, nicht nur wegen der rechtlichen Gleichstellung von Französisch und Deutsch, sondern auch mit Blick auf alle damit verbundenen Bezugspunkte. Sie ist ein Kommunikationsmittel einer menschlichen Gemeinschaft; sie ist auch ein schöpferisches Instrument und ein einendes Element. Durch sie entwickelt der Mensch einen wichtigen Teil seiner Identität, wenn er an sozialen Interaktionen mit Eltern und Freundeskreis, aber auch mit Unbekannten teilnimmt. In einem Umfeld, in dem Mehrsprachigkeit kaum und Zweisprachigkeit ohne dominante Sprache selten vorkommen, entsteht daher ab frühester Kindheit eine tiefe, essenzielle Verbundenheit mit einer Gemeinschaft, deren Einfluss durch die Geschichte und die Tradition verstärkt wird.

¹ Rapport de la Commission d'étude pour l'application de l'article 21 de la constitution fribourgeoise sur les langues officielles, Oktober 1993, S. 10 und 11

1.2 Doppelte Minderheitssituation: Berücksichtigung einer wichtigen Realität

In seinem Beitrag zum Sprachenrecht, der in einer Sondernummer der Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung zur neuen Verfassung² erschien, verwies Augustin Macheret, ehemaliger ordentlicher Professor für öffentliches Recht und Völkerrecht an der Universität Freiburg und alt Staatsrat, einleitend auf eine wichtige Realität, der sich der freiburgische Gesetzgeber nicht entziehen kann: Der **Kanton Freiburg** ist in Bezug auf seine sprachliche Zusammensetzung **gleichsam eine umgekehrte Schweiz**. Zwei Sprachgemeinschaften mit einem Verhältnis von zwei Dritteln zu einem Drittel bilden die angestammte Bevölkerung. **Die Französischsprachigen sind auf Kantonsebene in der Mehrheit, auf nationaler Ebene dagegen in der Minderheit, während für die deutschsprachige Minderheit das Gegenteil gilt.** Gemäss Macheret sind die Deutschsprachigen im Kanton Freiburg eine vielfältige und komplexe Minderheit, die nicht nur in sprachlicher, sondern auch in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht mit einer mehrheitlich deutschsprachigen Schweiz verbunden ist. Infolgedessen war die freiburgische Sprachgeschichte während des 20. Jahrhunderts oft von einem Narrativ der durch eine vorherrschende Mehrheit bedrohten oder herabgesetzten Minderheit – in beiden Richtungen – bestimmt. In diesem allgemeinen Kontext ist die offizielle Regelung des Gebrauchs der Sprachen ein politisch komplexes und heikles Unterfangen. Wie die Gestaltung der Beziehungen zwischen Kirchen und Staat berührt sie die Identität von Personen und Gruppen im Innersten. Sie kann konkrete Interessen betreffen, vor allem in den Bereichen Erziehung und Bildung, Familien- und Berufsleben sowie Ausführung der Verwaltungsaufgaben. Auf Verfassungsebene wird notwendigerweise zu sehr allgemeinen Konzepten gegriffen, sodass sich sogar Eingeweihte ihre Konkretisierung nur schwer vorstellen können. Dies gilt nach Macheret beispielsweise für die Sprachenfreiheit und die Schlüsselbegriffe Amtssprache, Territorialität und sprachliche Minderheit.

Ambros Lüthi, ehemaliger Professor für Wirtschaftsinformatik an der Universität Freiburg und alt Verfassungsrat, äusserte sich ebenfalls zu diesem Thema. In seinem Paper «Die Sprachenfrage in der neuen Verfassung des Kantons Freiburg»³ schrieb er: *«Tatsache ist, dass diese doppelte Minderheitssituation dazu führt, dass keine eindeutige sprachliche Mehrheit existiert, die gegenüber der Minderheit eine grosszügige Haltung einnehmen könnte. Es gibt innerhalb der französischsprachigen Mehrheit des Kantons Freiburg eine beträchtliche Zahl von Menschen, welche die deutschschweizerische Hegemonie fürchten und sich von einer Germanisierung bedroht sehen.»*

1.3 Lösung: Offenheit und Wohlwollen

Angesichts dieser sehr komplexen Situation müssen sich die Freiburgerinnen und Freiburger in Erinnerung rufen, dass ihre Haltung gegenüber der «anderen» Sprachgemeinschaft meist von Toleranz und Verständnis geprägt war. Sie haben in diesem Bereich über Errungenschaften, Zeichen und Symbole hinaus einen bedeutenden Beitrag zum harmonischen Zusammenleben im Kanton geleistet.

Aufgrund der Kantonsverfassung, die ihnen vorschreibt, die Sprachenfrage auf einer neuen Basis zu regeln, steht jedoch seit 2004 ein wichtiger Entscheid an.

Mit diesem Gesetzesvorentwurf sollen Bestimmungen ausgearbeitet werden, die zumindest zum Wohlergehen aller Einwohnerinnen und Einwohner des «Freiburgerlands» beitragen.

2 Ziele des Vorentwurfs

Das vorliegende Gesetz über die Amtssprachen dient der Umsetzung der einschlägigen Bestimmungen des Völkerrechts (Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen; Rahmenübereinkommen zum Schutz

² Augustin Macheret, in Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung (FZR), Sondernummer, 2005, S. 101 f.

³ Ambros Lüthi, in LeGes, 2004, S. 65 ff.

nationaler Minderheiten), der Bundesverfassung (Art. 18 und 70 BV) und der neuen Kantonsverfassung (Art. 6 und 17 KV). Im Rahmen der künftigen Sprachenpolitik des Kantons sollen vor allem die folgenden Ziele und Grundsätze konkretisiert werden:

Erhaltung und Förderung der Amtssprachen und deren Verteilung im Kanton unter Wahrung des angestammten Verbreitungsgebiets;

Definition der Grundsätze für den Gebrauch der Amtssprachen in Gemeinden, Gemeindeverbänden und Bezirken;

Stärkung der Zweisprachigkeit als wichtiges Merkmal des Kantons, namentlich durch Finanzhilfen an Gemeinden, die sich für zweisprachig erklären;

Stärkung und Förderung des Bewusstseins für die Zweisprachigkeit des Kantons und deren Umsetzung auf individueller und institutioneller Ebene, insbesondere durch eine(n) Delegierte(n) für Zweisprachigkeit⁴;

Bei der Umsetzung dieser Ziele und Grundsätze sollten möglichst folgende Punkte berücksichtigt werden:

Möglichst knappe Regelung: Um das Gesetz kurz zu halten, werden die Bestimmungen des übergeordneten Rechts nicht aufgenommen. Die verschiedenen Artikel werden möglichst klar und verständlich formuliert.

Akzeptanz bei den Betroffenen: Damit die vorgeschlagenen Bestimmungen angenommen werden, werden den Bürgerinnen und Bürgern des Kantons Freiburg möglichst realistische Lösungen vorgelegt, und es wird eine breite Vernehmlassung durchgeführt.

Pragmatische Umsetzung des Territorialitätsprinzips: Das in der Bundes- und der Kantonsverfassung verankerte Territorialitätsprinzip wird gemäss der heutigen und herkömmlichen Verteilung der Sprachen im Kanton Freiburg umgesetzt, wobei in erster Linie die Meinung der direkt betroffenen Bürgerinnen und Bürger berücksichtigt wird.

Wahrung der Gemeindeautonomie: Da die Bürgerinnen und Bürger der Gemeinden ihre Sprachzugehörigkeit am besten beurteilen können, werden sie die Amtssprache bzw. die beiden Amtssprachen selbst bestimmen können; ihre Autonomie in diesem Bereich kann nur zur Sicherstellung der herkömmlichen Verteilung der Sprachen im Kanton eingeschränkt werden. Die Sprachgrenzen dürfen nicht mutwillig verschoben werden. Der Staat wacht darüber, indem er für einen ausreichenden Rahmen sorgt, denn eine Verschiebung würde dem Territorialitätsprinzip zuwiderlaufen.

Berücksichtigung früherer Beschlüsse der Gemeinden: Die Beschlüsse der Gemeinden, die ihre Amts- oder Schulsprache vor dem Inkrafttreten des Gesetzes geändert haben, sind nicht betroffen.

Spezialbereiche, wie Schule, Kultur oder Rechtspflege, sind nicht Gegenstand dieses Gesetzes. Allfällige

Sprachentscheide der Gemeinden werden natürlich zu einer Anpassung der einschlägigen Praxis oder Gesetzgebung führen, doch kann dies erst in einem zweiten Schritt erfolgen.

Auch das Thema **Gebärdensprache** und **Brailleschrift** für hör- und sehbehinderte Menschen wird nicht behandelt, da deren Schutz vor Ungleichheit bei der Nutzung öffentlicher Dienste (z. B. Verwaltung, Gerichte, Schulen) bereits

⁴ Siehe auch «Kombinierter Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten und der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen», Oktober 2021:

- S. 38: Empfehlung des Expertenkomitees der Charta (Ziff. 2.4.2 des Berichts): «Das Expertenkomitee der Charta empfiehlt die Schaffung eines Gremiums, das die Behörden des Kantons Freiburg/Fribourg in allen Fragen zum Thema Französisch als Minderheitensprache berät.»
- S. 34: Empfehlung Nr. 1 des Expertenkomitees der Charta: «Das Ministerkomitee empfiehlt den Schweizer Behörden, ein kantonales und/oder kommunales Gesetz über die Verwendung des Französischen und des Deutschen gegenüber der Öffentlichkeit zu erlassen, da wo diese Sprachen Minderheitensprachen sind.»
- S. 34: Empfehlung des Expertenkomitees der Charta (Bericht Abs. 30): «Das Expertenkomitee ermutigt die Schweizer Behörden, ein kantonales und/oder kommunales Gesetz über die Verwendung des Französischen und des Deutschen gegenüber der Öffentlichkeit zu erlassen, in den Kantonen, wo diese Sprachen lokal traditionell Minderheits- oder Mehrheitssprachen sind.»

Zudem steht im Bericht (s. z. B. S. 38), dass der Freiburger Staatsrat im November 2018 seine Absicht bekräftigte, eine vertiefte Debatte über eine mögliche Ausführungsgesetzgebung für Sprachen zu lancieren, unter Wahrung der Gemeindeautonomie. Dabei soll auch die Schaffung einer oder eines Delegierten für Zweisprachigkeit geprüft werden.

in der Bundesgesetzgebung über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG; SR 151.3) umfassend geregelt ist.

3 Worum geht es? Grundlegende Begriffe

Zuerst müssen einige grundlegende Begriffe erläutert werden, die im Zusammenhang mit der Sprachenfrage verwendet werden.

Da Sprachfragen heikel sind, müssen bei der Debatte möglichst klare Begriffe verwendet werden, auch wenn dies nicht immer einfach ist. Auf diese Weise sollen Missverständnisse und Unverständnis vermieden werden. Dies ist notwendig, weil der Staat das gute Einvernehmen zwischen den Sprachgemeinschaften fördern muss (Art. 6 Abs. 4 KV).

Da es darum geht, die in der «neuen» Kantonsverfassung verankerten Bestimmungen zu konkretisieren, ist es sinnvoll, die Begriffe in erster Linie mit Bezug auf die Arbeit des Verfassungsrats zu erklären. Während die Begriffe «Amtssprache», «institutionelle Zweisprachigkeit» und «individuelle Zweisprachigkeit» kaum umstritten und relativ einfach zu definieren sind, ist dies bei den Begriffen «Sprachenfreiheit» und «Territorialität der Sprachen», die übrigens eng miteinander verknüpft sind, nicht unbedingt der Fall; vor allem über den zweiten Begriff wurde während der Debatten des Verfassungsrats heftig diskutiert. Aus diesem Grund wird im Folgenden wo immer möglich auf Beiträge von Autorinnen und Autoren zurückgegriffen, die die Arbeiten des Verfassungsrats untersucht haben oder daran beteiligt waren.

3.1 Grundsatz der «Sprachenfreiheit»

Der Grundsatz der Sprachenfreiheit ist in Artikel 18 der Bundesverfassung und in Artikel 17 Abs. 1 der Kantonsverfassung verankert, die denselben Wortlaut haben: «*Die Sprachenfreiheit ist gewährleistet.*» Folglich sind die neuesten Entwicklungen der Lehre und der Rechtsprechung auf sie anwendbar, sowohl in ihrer «eidgenössischen» als auch in ihrer «kantonalen» Fassung.

Gemäss Giorgio Malinverni, Michel Hottelier, Maya Hertig Randall und Alexandre Flückiger⁵ garantiert die Sprachenfreiheit das Recht jeder Person, sich mündlich und schriftlich in der Sprache ihrer Wahl, vor allem in der Muttersprache, zu äussern. Da die Sprachenfreiheit den freien Gebrauch der Sprache schützt, die das wichtigste, wenn nicht das einzige Medium für den Kontakt zwischen Individuum und Aussenwelt, das bevorzugte Instrument der sozialen Kommunikation und ein Schlüsselfaktor für die Strukturierung und Objektivierung der Gedanken ist, gehört sie zu den Freiheitsrechten im wahrsten Sinne des Worts.

Nach Luc Gonin⁶ darf die Sprachenfreiheit jedoch den Kontext nicht ausser Acht lassen. Auch wenn sich der Staat zum Beispiel nicht einmischen darf, wenn es darum geht, welche Sprachen zu Hause gesprochen werden, so ist es aufgrund des **Territorialitätsprinzips** und der **Amtssprachen des Kantons** möglich, die Sprachenfreiheit einzuschränken. Dies ist notwendig, um das Zusammenleben zu gewährleisten und die nationalen Minderheiten zu schützen.

Diese Grundsätze sind ebenfalls gültig, wenn eine Gemeinde oder eine andere politische Institution auf der Grundlage der Kantonsverfassung ihre Amtssprache(n) wählt.

⁵ Droit constitutionnel suisse, volume II: les droits fondamentaux, Stämpfli Verlag, 2021, S. 364

⁶ Luc Gonin, Droit Constitutionnel suisse, Schulthess 2021, S. 662

3.2 Grundsatz der «Territorialität der Sprachen»

Gemäss Augustin Macheret⁷, der sich diesbezüglich auf die Arbeiten des Verfassungsrats stützt, ist das **Territorialitätsprinzip** ein Verfassungsgrundsatz, wonach das Recht aller, die Sprache ihrer Wahl zu verwenden, eingeschränkt werden kann, um die Sprachgrenzen zu stabilisieren und in Gebieten, die noch eine einheitliche Sprache aufweisen, eine möglichst homogene sprachliche Zusammensetzung der Bevölkerung zu erhalten. Seiner Ansicht nach beruht das Territorialitätsprinzip per Definition auf einer **Logik der Anpassung und Assimilation der Fremdsprachigen**. Gestützt auf dieses Prinzip können verschiedene Massnahmen getroffen werden, die als nötig erachtet werden, um eine angestammte Sprachgemeinschaft vor allfälligen negativen Auswirkungen einer Zuwanderung aus anderen Regionen oder Ländern zu schützen. Aus der Sicht des Minderheitenschutzes kann die konsequente Anwendung des Prinzips gegebenenfalls eine Minderheitensprache stützen, die an Boden verliert oder sogar zu verschwinden droht.

Im Laufe der Debatte im Verfassungsrat konnte für die neue Kantonsverfassung schliesslich ein Kompromiss gefunden werden, der zwei sehr unterschiedliche Konzepte des Sprachenrechts vereinte, nämlich das **territorialistische** Konzept, das in seiner extremen Form auf der Maxime «ein Territorium, eine Sprache» gründet, und das **personalistische** Konzept, das eng mit der **Sprachenfreiheit** verknüpft ist. Der Verfassungsrat nahm den Kompromiss, der auf einem Änderungsantrag von Verfassungsrat Ambros Lüthi beruhte, an seiner Sitzung vom 21. Januar 2003 an. Es wurden mehrere Kompromissvorschläge eingereicht, doch verabschiedet wurde der Text von Lüthi, der Artikel 21 Abs. 1 der früheren freiburgischen Verfassung mit Artikel 70 Abs. 2 der Bundesverfassung kombinierte, dessen zweiter Satz wie folgt lautet: *«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.»*

Damit blieb das von den Französischsprachigen geforderte Territorialitätsprinzip weiterhin *expressis verbis* in der neuen Verfassung. Im Gegenzug erhielt der Begriff durch die Bezugnahme auf das Bundesverfassungsrecht einen Inhalt. Die in der Bestimmung verankerte Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten erlaubt es ausserdem, einer starren Auslegung vorzubeugen und den Sensibilitäten der deutschsprachigen Bevölkerung Rechnung zu tragen. Die verabschiedete Lösung nahm übrigens einen weiteren Vorschlag auf, der ebenfalls als Leitgedanke formuliert worden war: *«In Gemeinden mit einer bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheit können Französisch und Deutsch Amtssprachen sein.»*

Die Kompromisslösung, die stark von dem in der ersten Lesung vorgelegten Text abwich, vermied sorgsam Ausdrücke, die als heikel empfunden wurden, wie «zweisprachige Gemeinde» und «Sprachgrenze», und spielt nur sehr indirekt darauf an.⁸ Laut Macheret erweist der neue Text der **Gemeindeautonomie (umstrittene) Ehre und scheint es den Gemeinden zu überlassen, ihre sprachliche Zugehörigkeit und ihren sprachlichen Status zu bestimmen**. Als einziges Gegengewicht, um Zufallsentscheide zu verhindern, wurde die Zustimmung des Kantons vorgesehen.

Auf diese Weise fand das Territorialitätsprinzip Eingang in den Verfassungsentwurf, der in die Vernehmlassung gegeben wurde (11. April – 11. Juli 2003). **Der Text wurde in zweiter Lesung mit grosser Mehrheit angenommen, mit Ausnahme der Klausel zur Zustimmung des Kantons. Diese wurde ohne vertiefte Debatte gestrichen.**⁹ In der dritten Lesung wurden lediglich redaktionelle Anpassungen am Kompromisstext vorgenommen.

Nach diesen Ausführungen zur «Sprachenfreiheit» und zur «Territorialität der Sprachen» ist darauf hinzuweisen, dass verschiedene Autorinnen und Autoren der Ansicht sind, dass sowohl die Sprachenfreiheit als auch das

⁷ Augustin Macheret, in Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung (FZR), Sondernummer, 2005, S. 107 ff.

⁸ Deshalb spricht auch der vorliegende Gesetzesentwurf nicht von «zweisprachigen Gemeinden», wenn diese sich für zwei Amtssprachen entscheiden. Der Begriff «Zweisprachigkeit» wird dagegen verwendet, wenn es darum geht, die Zweisprachigkeit gemäss Verfassungsauftrag (Art. 6 Abs. 4 KV) zu fördern.

⁹ Ambros Lüthi, der Verfasser des Kompromissvorschlags, empfahl schliesslich, auf die Zustimmung des Kantons zu verzichten. Seiner Ansicht nach schien ein wichtiger Grund für die Infragestellung «eher psychologischer Natur zu sein: Die Gemeinden möchten sich nicht vom Kanton gängeln lassen.» Während der Vernehmlassung im Sommer 2003 gaben verschiedene Teilnehmer, unter anderem der Staatsrat, dieselbe Empfehlung ab (s. Lüthi, in LeGes, 2004, S. 71).

Territorialitätsprinzip eher der sprachlichen Mehrheit als den Minderheiten zugutekommen. In ihrer kollektiven Dimension kann die Sprachenfreiheit nämlich nur zugunsten einer Sprache geltend gemacht werden, die genügend bedeutend ist, sodass ihr ein offizieller Charakter zukommt. Das Territorialitätsprinzip hingegen benachteiligt die Minderheit, weil es auf die sprachliche Einheit eines Gebiets abzielt.

Eine Minderheit profitiert also de facto nur dort vom Territorialitätsprinzip, wo sie ... die Mehrheit bildet, wie dies bei den rätoromanischen Gemeinden im Kanton Graubünden oder den deutschsprachigen Gemeinden im Kanton Freiburg, aber auch bei den französischsprachigen Gemeinden des Kantons Freiburg aus gesamtschweizerischer Sicht der Fall ist ...

3.3 «Amtssprache»

Die Begriffe «Territorialität der Sprachen» und «Amtssprache» sind eng miteinander verknüpft und können wie folgt umschrieben werden¹⁰:

- Der Begriff der **Amtssprache** umfasst einerseits das Recht der Bevölkerung, von der Verwaltung in dieser Sprache angesprochen zu werden. Andererseits erlaubt er es den zuständigen Behörden, auf Eingaben von Bürgerinnen und Bürgern, die nicht in der Amtssprache eingereicht wurden, nicht einzugehen. Die Tatsache, dass eine Sprache als Amtssprache definiert wurde, schliesst jedoch nicht aus, dass Behörden und Privatpersonen übereinkommen, eine andere Sprache zu gebrauchen.
- Die **Amtssprache** ist diejenige Landessprache, die im Verkehr zwischen den öffentlichen Behörden sowie zwischen diesen und der Bevölkerung gebraucht wird. Die Verwendung der Amtssprache ist grundsätzlich zwingend; in diesem Sinne kann sie zu einer Einschränkung der Sprachenfreiheit der Bürgerinnen und Bürger führen. Im Allgemeinen werden solche Einschränkungen mit einem wichtigen öffentlichen Interesse begründet: Die Festlegung der Amtssprache erlaubt der öffentlichen Verwaltung eine effiziente und rationelle Arbeitsweise, konkretisiert das Postulat der Rechtssicherheit und fördert die Identifikation der Bevölkerung mit der Verwaltung und dem Staat, indem sie einem Wunsch nach Zugehörigkeit und gesellschaftlicher Homogenität entgegenkommt.

Zusammenfassend ist die Amtssprache also diejenige Sprache, in der sich eine Person an die Behörden wenden und in der sie eine Antwort erwarten kann.

Schliesslich ist zu beachten, dass es sich bei den Kantons- und Gemeindebehörden im Kanton Freiburg nur um Französisch und/oder Deutsch handeln kann. Dies bedeutet, dass die Frage der Verwendung französischer und Schweizerdeutscher **Dialekte** entschieden werden muss: In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Dialekte weder in der Bundesverfassung noch in der Kantonsverfassung ausdrücklich erwähnt werden, sodass es nicht darum gehen kann, ihre Verwendung als Amtssprache zu institutionalisieren oder zu fördern. Dies würde im Übrigen der Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften zuwiderlaufen, die der Staat aufgrund von Artikel 70 Abs. 3 BV und von Artikel 6 Abs. 4 KV fördern muss. Im amtlichen Verkehr sind im Kanton Freiburg also *Französisch* und nicht «Westschweizer Dialekte oder Patois» sowie «Hochdeutsch bzw. Schriftdeutsch» zu verwenden, es sei denn, die anwesenden Vertreterinnen und Vertreter der zweiten Amtssprache des Kantons haben nichts dagegen, dass Dialekt gesprochen wird.

3.4 «Individuelle Zweisprachigkeit»

Die individuelle Zweisprachigkeit kann als Fähigkeit einer Person definiert werden, in zwei Sprachen flüssig zu sprechen und zu schreiben. Sie kann auch als Fähigkeit umschrieben werden, je nach Bedarf zwischen zwei Sprachen zu wechseln.

¹⁰ Gemäss Vorstudie «Vers la concrétisation des dispositions sur les langues», März 2007, S. 30, Antoine Geinoz, mit Verweisen.

3.5 «Institutionelle Zweisprachigkeit»

Eine «zweisprachige» Institution ist eine Einrichtung mit den Amtssprachen Französisch und Deutsch (NB: im Kanton Freiburg). Manchmal umfasst der Begriff auch die Verpflichtung offiziell zweisprachiger Institutionen, beide Amtssprachen zu verwenden und ihre Dienstleistungen in beiden Sprachen anzubieten.

Der Begriff bedeutet jedoch nicht, dass sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer solchen Institution zweisprachig sein müssen. Es geht vielmehr darum, die Zweisprachigkeit der Institution durch organisatorische oder technische Massnahmen sicherzustellen, insbesondere durch die Anstellung von französisch- und deutschsprachigen sowie auch «individuell zweisprachigen» Mitarbeitenden (NB: im Kanton Freiburg).

Der Nutzen der institutionellen Zweisprachigkeit beschränkt sich jedoch nicht auf die Verpflichtung der Institutionen, ihre Dienstleistungen in beiden Sprachen anzubieten. Die Einführung der institutionellen Zweisprachigkeit kann auch ein Mittel sein, um schrittweise auf die individuelle Zweisprachigkeit innerhalb der Institution hinzuwirken. Wenn auf beiden Seiten Anstrengungen unternommen werden, kann die institutionelle Zweisprachigkeit dazu führen, dass aus dem gegenwärtigen «Nebeneinander» der beiden Sprachgemeinschaften ein echtes «Miteinander» wird. Dies erlaubt es, eine weitere Dimension der Zweisprachigkeit, die kulturellen Unterschiede und die Achtung der Minderheiten, zu integrieren, was zum Sprachenfrieden beiträgt.

4 Die «Sprachenfrage» im Kanton

Wie in diesem Kapitel aufgezeigt wird, ist die Sprachenfrage ein Dauerbrenner. In den letzten sechzig Jahren wurden zahlreiche Berichte von Experten, Juristen und anderen Sachverständigen verfasst sowie parlamentarische Vorstösse eingereicht. Trotzdem verfügt der Kanton auch heute noch über keine Politik in Bezug auf die Amtssprache der Gemeinden oder eine umfassende Politik zur Zweisprachigkeit. Dennoch ist Freiburg unbestreitbar ein zweisprachiger Kanton.

Vor diesem Hintergrund stellte sich die Frage, ob der Staatsrat einmal mehr Sprachexpertinnen und -experten sowie Juristinnen und Juristen aufbieten sollte, um dem Grossen Rat und gegebenenfalls auch dem Stimmvolk endlich einen Gesetzesentwurf vorlegen zu können. Der Staatsrat hat sich dagegen entschieden und beschlossen, bei seiner Arbeit auf die Expertenberichte der letzten Jahre abzustellen. Viele der damaligen Überlegungen sind auch heute noch aktuell und sollen nun in konkrete Vorschläge überführt werden. Aus rechtlicher Sicht will der Staatsrat den zentralen Grundsatz der «**Sprachenfreiheit**» und der «**Territorialität der Sprachen**» in Anwendung der jüngsten Rechtsprechung und vor allem der **neuen Kantonsverfassung** umsetzen.

Dabei will er den bestehenden Auslegungsspielraum nutzen, um eine moderne, effiziente und pragmatische **Sprachenpolitik für den Kanton und die Gemeinden** festzulegen, die den Kanton als Drehscheibe einer gelebten Zweisprachigkeit positioniert.

4.1 Expertenberichte

Im Folgenden werden die wichtigsten Berichte und Entwürfe im Sprachenbereich zusammengefasst, die in den letzten fast sechzig Jahren für die Kantonsbehörden ausgearbeitet wurden. Die meisten von ihnen wurden vom Staatsrat in Auftrag gegeben. Das erste Dokument, die Sprachencharta, war eher ein «Geschenk» des Freiburger Instituts, einer kulturellen Organisation mit Mitgliedern beider Sprachgemeinschaften, an den Staatsrat.

Der letzte Text wurde zwar von Verfassungsrat Ambros Lüthi in Eigeninitiative erstellt, schliesst aber an die früheren Berichte an. **Was ihm im Zusammenhang mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf jedoch besondere Bedeutung verleiht, ist die Tatsache, dass er als einziger den Wortlaut der geltenden Kantonsverfassung kommentiert.** Die übrigen Berichte nahmen Bezug auf die vorherige Verfassung.

Das ganze Kapitel 4 wurde fast vollständig aus Kapitel I («Rapports et projets fribourgeois») der sehr umfassenden Vorstudie «Vers la concrétisation des dispositions sur les langues» übernommen, die Antoine Geinoz, ehemaliger

Generalsekretär des Verfassungsrats und späterer wissenschaftlicher Berater beim Amt für Gesetzgebung, im März 2007 verfasste.

4.1.1 Sprachencharta

Der erste bedeutende Text zur Sprachenpolitik und zum Sprachenrecht im Kanton Freiburg war die Sprachencharta des Freiburger Instituts, die eine Reihe allgemeiner Grundsätze aufstellte. Sie wurde 1968 dem Staatsrat übergeben, der dem Institut für seinen Beitrag zur Lösung eines heiklen Problems dankte und erklärte, er werde die Charta bei seinen konkreten Entscheiden in Bezug auf die aktuellen und künftigen Fragen im Zusammenhang mit der Zweisprachigkeit berücksichtigen.¹¹

In den darauffolgenden Jahren wurden tatsächlich Massnahmen getroffen, allerdings eher im Rahmen von Verwaltungsrichtlinien der Staatskanzlei als im Rahmen von Beschlüssen auf politischer oder gesetzgeberischer Ebene. Die Charta geriet langsam in Vergessenheit, als ihre Autoren nach und nach starben.

Die Charta könnte zwar auch im 21. Jahrhundert noch als Vorbild für die Sprachenpolitik dienen, doch ist sie ebenso in der politischen Philosophie wie im Recht verhaftet. Sie verwendet ein Vokabular, das heute veraltet ist. Trotzdem kommt ihr in zwei Punkten ein Verdienst zu. Erstens machte sie den **Handlungsbedarf** deutlich: «Die Mehrsprachigkeit ist für ihn [den Kanton Freiburg] eine lebendige Wirklichkeit. Daraus erwächst ihm das Recht, oder vielmehr die Pflicht, sich Fragen zu stellen und Antworten darauf zu wagen. Aus ihr schöpft er auch die Erfahrung, die erforderlich ist, um die Bestandesaufnahme der damit verbundenen Probleme an die Hand zu nehmen und nach deren Lösung zu suchen.»

Zweitens stellte die Charta den Grundsatz der Gleichstellung der Sprachen und des Territorialitätsprinzips auf und anerkannte, dass es Mischzonen gibt. So steht etwa im allgemeinen Grundsatz «22 d6»:

«In jeder zweisprachigen Gemeinschaft geniessen beide Sprachen dieselben Rechte. Daraus folgt insbesondere: (...) für die Gebietsbehörden die Pflicht, die rechtliche Stellung der Amtssprachen und die in den Mischzonen anzuwendenden Bestimmungen klar und praktisch ausführbar zu regeln.»

4.1.2 Antwort des Staatsrats auf die Motion Jutzet

Die Motion des damaligen Grossrats Erwin Jutzet stiess einen langwierigen Prozess an, wie ihn Jutzet wohl selbst nicht erwartet hatte. Sie wurde 1982 eingereicht, aber erst 1990 wurde mit der Annahme des neuen Sprachenartikels in der Verfassung ein erster Erfolg erzielt. Diese Bestimmung wurde aber bis heute nicht konkretisiert.

In der Begründung zu seiner Motion forderte Grossrat Jutzet 1983 folgenden Inhalt für Artikel 21 aKV:

- a. Garantie der Sprachenfreiheit;
- b. Anerkennung des Französischen und des Deutschen als Amtssprache;
- c. Verankerung der Gleichbehandlung beider Sprachen;
- d. Auftrag an den Gesetzgeber, ein Gesetz zu erlassen.

In seiner Antwort auf die Motion erklärte sich der Staatsrat einverstanden mit den Punkten b) und d). Da er sich Punkt b) anschloss, war Punkt c) seiner Meinung nach überflüssig. Der Staatsrat lehnte auch Punkt a) ab, da die Sprachenfreiheit seiner Ansicht nach ein ungeschriebener Verfassungsgrundsatz (NB: das war 1984 noch der Fall) innerhalb der durch das Territorialitätsprinzip vorgegebenen Grenzen bleiben sollte.

Im Zusammenhang mit Punkt d) unterstrich der Staatsrat insbesondere, dass bereits mehrmals auf die in diesem Bereich bestehende Gesetzeslücke hingewiesen worden sei. *In der Gesetzgebung würden zwar Begriffe wie Amtssprache, zweisprachige Gemeinde oder gemischter Kreis verwendet, aber nirgends Kriterien für deren Definition festgelegt. Ein neuer Verfassungsartikel würde jedoch nicht alle Lücken schliessen, weshalb **nach Ansicht***

¹¹ TGR 1992, S. 435

des Staatsrats ein Gesetz ausgearbeitet werden musste. Dabei sollten vor allem die Zuständigkeit für die Festlegung der Amtssprachen der Gemeinden geregelt sowie materiellrechtliche Bestimmungen für gewisse Bereiche (Unterrichtswesen, amtliche Veröffentlichungen) erlassen werden.¹²

Angesichts des Umfangs dieser Arbeit beantragte der Staatsrat, die Motion in ein Postulat umzuwandeln, womit sich Grossrat Jutzet einverstanden erklärte.

4.1.3 Bericht Guggenheim «I»

Der ehemalige Kantonsrichter Charles Guggenheim, der 1985 vom Staatsrat beauftragt wurde, einen neuen Verfassungsartikel vorzubereiten, stützte sich auf die Motion Jutzet. Er schlug eine implizite Gleichstellung der beiden Amtssprachen und einen **Auftrag an den Gesetzgeber** vor. Dabei sollte die Verwendung der Sprachen im amtlichen Verkehr geregelt werden und nicht nur die Veröffentlichung von Erlassen (wie dies in der damaligen Verfassung der Fall war).

Der Experte schrieb in seinem Bericht, damit könne man es eigentlich dabei bewenden lassen.¹³ Trotzdem erachtete er es als sinnvoll, bereits in der Verfassung einen Hinweis auf die Verwendung der Sprachen zu geben, die sich je nach Region und Bereich ändern kann, da in den verschiedenen Regionen des Kantons unterschiedliche Sprachen gesprochen werden.

Charles Guggenheim schlug folgenden Wortlaut für den neuen Artikel 21 KV vor:

«Die französische und die deutsche Sprache sind die Amtssprachen. Das Gesetz regelt ihren Gebrauch entsprechend den Sprachregionen des Kantons.»

In dieser Bestimmung waren die vier folgenden Grundsätze enthalten:

- Grundsatz der Amtssprachen;
- Gleichstellung der beiden Sprachen;
- Gesetzgebungsauftrag;
- (Implizites) Territorialitätsprinzip.

4.1.4 Bericht Guggenheim «II»

Im Jahr 1987 beauftragte der Staatsrat Prof. Charles Guggenheim, einen Gesetzesentwurf zur Anwendung des künftigen Artikels 21 KV auszuarbeiten. Der Experte wurde von einer Arbeitsgruppe unter der Leitung des damaligen Direktors des Innern, Hans Baechler, unterstützt. In seinem im Dezember 1988 erschienenen Bericht¹⁴ schrieb Guggenheim, dass Freiburg etwas gänzlich Neues wage, da es in der Schweiz bis jetzt kein Sprachengesetz gebe. Seiner Ansicht nach sollte sich das Gesetz auf einige Grundsätze beschränken und die noch nicht geregelten Fragen in Spezialgesetzen regeln: «Wenn zwei Sprachgemeinschaften ohne Grundsatzgesetzgebung in Harmonie zusammenleben konnten, so darf das Gesetz mit seinen Vorschriften dieses Gleichgewicht nicht zerstören und grundlos Gewohnheiten umstossen.»

Trotzdem schlug Guggenheim eine ziemlich detaillierte Sprachenregelung für den Kanton und die Gemeinden vor, die insbesondere folgende Punkte umfasste:

- > Ausarbeitung und Veröffentlichung der Dokumente in beiden Sprachen;
- > ausgewogene Vertretung in den staatlichen Behörden;
- > Beherrschung der Sprachen durch die Richterinnen und Richter;
- > Bezeichnung der Ortsnamen;

¹² TGR 1984, S. 1622–1623

¹³ Révision de l'art. 21 de la Constitution du Canton de Fribourg – Projet de révision et rapport explicatif, 1986

¹⁴ Rapport relatif aux langues officielles (projet de loi sur les langues), 1988

-
- > Sprache der Verkehrsschilder;
 - > Verfahrenssprache usw.

Mit der vorgeschlagenen Regelung, wonach sich die Behörde in der Sprache der Wohnsitzgemeinde an die Einwohnerinnen und Einwohner richtet, führte der Entwurf das **Territorialitätsprinzip** ein. Zudem erstellte Guggenheim eine **Liste der Gemeinden nach Sprache** (wohlgemerkt erst auf Drängen der Arbeitsgruppe). Obwohl in der Regel nur eine Amtssprache vorgesehen war, konnten die Gemeinden je nach Grösse ihrer sprachlichen Minderheit für zweisprachig erklärt werden, wobei unter anderem die ständige Praxis der Gemeinde, der Wille der Bevölkerung, das Angrenzen an Gemeinden der Minderheitssprache und die früher in der Gemeinde gesprochene Sprache zu berücksichtigen waren.

Guggenheim schlug die folgenden quantitativen Kriterien für die jeweilige Minderheit vor:

- > **25 %** der (Gesamt-)Bevölkerung in Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnerinnen und Einwohnern;
- > **30 %** der Bevölkerung in Gemeinden mit 1000 bis 5000 Einwohnerinnen und Einwohnern;
- > **35 %** (Variante: 40 %) der Bevölkerung in Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

Gemäss diesen Kriterien umfasste der Kanton, der damals 260 Gemeinden zählte, acht zweisprachige Gemeinden, zwei im Saanebezirk – Freiburg und Pierrafortscha – und sechs im Seebezirk – Barberêche, Courgevau, Courtaman, Courtepin, Meyriez und Wallenried.

Guggenheim unterstrich, dass die Grösse der sprachlichen Minderheit bei der Anwendung des Territorialitätsprinzips eine entscheidende Rolle spiele. Es gehe nicht an, mehrere Jahrhunderte zurückliegende Gegebenheiten zum Vorwand zu nehmen, um eine etablierte und seit mehreren Generationen akzeptierte Situation grundlegend zu ändern.

Die Einstufung der Stadt Freiburg begründete Guggenheim damit, dass sie seit jeher über eine bedeutende deutschsprachige Minderheit verfüge, schon seit Langem deutschsprachige Schulen habe, Hauptort eines zweisprachigen Kantons sei und zudem an drei Gemeinden des Sensebezirks angrenze. Daher sei davon auszugehen, dass die Stadt zweisprachig sei, zumal sie ihr Informationsbulletin in zwei Sprachen herausgebe. Die Tatsache, dass eine Gemeinde Hauptort eines gemischten Bezirks ist, reicht nach Guggenheim jedoch nicht aus, weshalb Murten mit einem Anteil von 13 % Französischsprachigen als einsprachige Gemeinde eingestuft wurde.

Die Regeln sahen zahlreiche Ausnahmen vor, was möglicherweise ein Schwachpunkt des Entwurfs war. Guggenheim war sich dessen bewusst, meinte aber, in einer Situation, in der es ohne Gesetz keine Probleme gebe, auf diese Weise mögliche Spannungen verhindern zu können. Er räumte auch ein, dass das Ergebnis seiner Arbeit «eher ein Kompromiss denn ein Originalwerk» sei.

Aus Gründen der Differenzierung schlug Guggenheim zudem vor, dass die Bürgerinnen und Bürger von sechs Gemeinden Grossfreiburgs, einer Gemeinde des Greyerzbezirks (Jaun) und einer Gemeinde des Seebezirks (Cressier) die Möglichkeit haben sollten, sich in der Minderheitssprache an die Kantonsbehörden zu wenden. Auch sollte der Staatsrat in diesen Gemeinden die Verwendung beider Sprachen für den Verkehr mit der Bevölkerung vorschreiben können.

4.1.5 Revision von Artikel 21 der Verfassung

Im Jahr 1990 unterbreitete der Staatsrat den von Guggenheim ausgearbeiteten Entwurf des Verfassungsartikels dem Grossen Rat. In seiner Botschaft¹⁵ hielt er fest, dass der Kanton französischsprachige, deutschsprachige und gemischtsprachige Gebiete aufweise und dass es Aufgabe des Gesetzgebers sei, diese festzulegen, gegebenenfalls anhand von Kriterien. Der vorgeschlagene Artikel bevorzuge keine der beiden Sprachen zum Nachteil der anderen, erklärte der Staatsrat. «Er bildet den Rahmen, in den sich die Sprachgesetzgebung einfügen muss.» Diese Gesetzgebung existiert «bereits in manchen Bereichen. Sie könnte auf weitere Gebiete ausgedehnt werden, zum

¹⁵ TGR 1990, S. 263 ff.

Beispiel auf die Regelung, die für die Bezeichnung einer Gemeinde als französischsprachig, deutschsprachig oder gemischtsprachig anzuwenden ist. Hingegen ist ein allgemeines Gesetz über die Sprachen im jetzigen Zeitpunkt unangebracht.»

Der Entwurf der «Lex Guggenheim» wurde weder dem Parlament unterbreitet noch veröffentlicht.

Die parlamentarische Kommission prüfte zahlreiche Vorschläge ihrer Mitglieder für den künftigen Verfassungsartikel und entschied sich schliesslich für den folgenden Wortlaut:

Art. 21

¹ *Französisch und Deutsch sind die Amtssprachen. Ihr Gebrauch wird in Achtung des Territorialitätsprinzips geregelt.*

² *Der Staat fördert das Verständnis zwischen den Sprachgemeinschaften.*

Diese Fassung enthielt zwei bedeutende Neuerungen im Vergleich zum Entwurf Guggenheims: das explizit erwähnte Territorialitätsprinzip und den Auftrag, das Verständnis zwischen den Sprachgemeinschaften zu fördern. Der Staatsrat schloss sich dem Antrag der Kommission an.

Während der Debatte im Plenum¹⁶ rief Berichterstatter Jean-Ludovic Hartmann den Kontext in Erinnerung. Seiner Meinung nach verleihen die Minderheiten dem Land seine wahre Dimension, seine eigentliche Identität. Die politische Philosophie in diesem Bereich zeichne sich durch Respekt und Toleranz aus. Der Kanton habe aufgrund seiner geografischen Lage eine einzigartige gesamtschweizerische Mission, eine Vermittlerrolle. Hartmann erklärte, es werde kein Sprachengesetz geben, man müsse im Gegenteil die fortwährenden Bemühungen um pragmatische Lösungen unterstützen. Der Vertreter des Staatsrats, Hans Baechler, schloss sich diesem Standpunkt an und sagte, dass die Schweizer Sprachenpolitik jeglichen verfassungsrechtlichen Dogmatismus ablehne. Gesetze würden nur erlassen, wenn dies notwendig sei.

Gemäss Grossrat Hartmann sollte der Verfassungsgeber mit dem zweiten Absatz zum Ausdruck bringen, dass Freiburg gewillt ist, über Grundsätze hinaus zu gehen, aktiv zu sein und sich stärker und besser für die Verständigung der beiden Sprachgemeinschaften einzusetzen.

Während der Debatte sprachen sich verschiedene Grossratsmitglieder für eine flexible Anwendung des Territorialitätsprinzips aus. Dessen Ziel war es nach Ansicht der Kommission, Kanton und Gemeinden vor plötzlichen Änderungen infolge von vorübergehenden Umständen zu schützen. Der Berichterstatter erklärte jedoch, dass es auf jeden Fall falsch wäre, das Territorialitätsprinzip als eine Art bleierne Decke zu interpretieren, die sich im Februar 1990 oder mit der Volksabstimmung über den Kanton legen werde.

Der neue Artikel 21 wurde mit 81 zu null Stimmen und einigen Enthaltungen angenommen. Am 23. September 1990 sprach sich das Volk mit 83,7 % der Stimmen dafür aus.

4.1.6 Rechtsgutachten Voyame

Im Jahr 1991 beauftragte der Staatsrat Prof. Joseph Voyame, ehemaliger Direktor des Bundesamts für Justiz, die rechtliche Bedeutung und die praktischen Auswirkungen des Territorialitätsprinzips zu prüfen.

Voyame sprach sich in seinem Bericht¹⁷ für eine klare Anwendung des Territorialitätsprinzips aus, wobei er vor allem wie folgt argumentierte: Hätte man eine minimalistische Anwendung gewünscht, so wäre es nicht nötig gewesen, das Territorialitätsprinzip in der Kantonsverfassung zu verankern. Seine ausdrückliche Erwähnung verleihe ihm

¹⁶ TGR 1990, S. 507 ff.

¹⁷ Rechtsgutachten zum neuen Verfassungsartikel über die Amtssprachen, der in die Verfassung des Kantons Freiburg aufgenommen wurde, 1991.

besonderes Gewicht. Der Kanton Freiburg müsse daher mit wirksamen Massnahmen für die Erhaltung seiner Sprachregionen sorgen und deren Homogenität dort, wo sie bestehe, bewahren.

Für den Schriftverkehr zwischen Kantonsverwaltung und Bevölkerung befürwortete Voyame die Verwendung der Sprache des jeweiligen Wohnorts. Er unterstrich jedoch vor allem die Bedeutung der Schule als Instrument zur Bewahrung der sprachlichen Homogenität und sprach von einer «**Assimilierungspflicht**»: Wenn man die sprachliche Homogenität wirklich erhalten oder sogar erhöhen wolle, müssten die Kinder von «Immigranten»¹⁸ eine Schule in der Sprache des Wohnorts besuchen. Die Pflicht, den Unterricht in der Sprache des Wohnorts zu besuchen, stelle zwar einen offensichtlichen Eingriff in die Sprachenfreiheit der betroffenen Kinder und ihrer Eltern dar. Dieser stütze sich aber auf das Territorialitätsprinzip und sei nicht unverhältnismässig. Des Weiteren erklärte Voyame, dass ein Kanton wie Freiburg, der das Territorialitätsprinzip betone, dieses im Schulbereich konsequent bzw. strikt anwenden müsse.

Voyame erachtete es bereits aufgrund von Artikel 11 BV für notwendig, dass die Kantone ihre Amtssprache(n) und gegebenenfalls auch die Amtssprache(n) ihrer Bezirke, Kreise und Gemeinden festlegen. Dabei räumte er ein, dass es zweisprachige Zonen geben kann. Das Territorialitätsprinzip verlange nicht, dass eine Region nur in zwei homogene Zonen unterteilt werden kann.

Das wichtigste Kriterium für die Anerkennung der Zweisprachigkeit einer Gemeinde war für Voyame die Zusammensetzung der Bevölkerung bzw. der **Anteil der Minderheit**: Dieser Anteil musste ein Drittel aller Sprecherinnen und Sprecher der beiden Amtssprachen¹⁹ oder mindestens **30 %** ausmachen. In grossen Gemeinden sollte auch die absolute Zahl der Minderheitsbevölkerung berücksichtigt werden: Sobald diese einen bestimmten Wert erreichte – beispielsweise 5000 Personen –, sollte die Gemeinde als zweisprachig angesehen werden.

Als weitere Kriterien nannte Voyame die Geschichte, die Stabilität, das Angrenzen an Gemeinden der Minderheitssprache, den Willen der Bevölkerung und die Eigenschaft als Hauptort eines zweisprachigen Bezirks. Er gewichtete die Kriterien jedoch weder untereinander noch mit der Zusammensetzung der Bevölkerung. Bestenfalls legte er einen gewissen Schwerpunkt auf die Stabilität, wobei er festhielt, dass jede Änderung des sprachlichen Status das Leben der betroffenen Gemeinschaft beeinträchtige, vor allem auf Schulebene, die Öffentlichkeit beunruhige und den Sprachenfrieden bedrohe. Solche Änderungen sollten daher nur vorgenommen werden, wenn die neue Realität bereits ziemlich lange bestehe und als stabil angesehen werden könne, sodass sie vermutlich auch in Zukunft Bestand haben werde.

Nach Ansicht von Voyame könnte das künftige kantonale Sprachengesetz eine erste Einteilung der Sprachgebiete aufgrund der weiter oben aufgeführten Kriterien vornehmen. Auch spätere Änderungen könnte das Gesetz von der Einhaltung dieser Kriterien abhängig machen.

Voyame sprach sich dagegen aus, bei der Festlegung der Amtssprache(n) auf die Gemeindeautonomie abzustellen, da die Gemeinden seiner Meinung nach nicht über die nötige Gelassenheit und Distanz verfügen. Es sei schwer vorstellbar, wie beispielsweise eine Gemeindeversammlung oder ein Generalrat auf der Grundlage der oben genannten Kriterien entscheiden könne. In diesem Fall würden sehr wahrscheinlich vielmehr die – möglicherweise nur vorübergehenden – Macht- bzw. Mehrheitsverhältnisse den Ausschlag geben.

Auf Kantonsebene ist die Gleichstellung der Sprachen umzusetzen. Voyame sprach sich für eine Co-Redaktion bei der Erarbeitung von Erlassen aus. Seiner Meinung nach sollten die wichtigsten Erlasse in beiden Sprachen gleichzeitig ausgearbeitet werden. Die Erfahrung habe gezeigt, dass dadurch beide Texte besser und verständlicher werden, da man Unklarheiten, Mehrdeutigkeiten und Widersprüche sofort erkenne und merke, was nicht übersetzbar sei.

Die Kantonsverwaltung muss in beiden Sprachen antworten können und daher über genügend zweisprachige Angestellte und/oder über Mitarbeitende beider Amtssprachen verfügen.

¹⁸ Der Begriff «Immigrant» umfasst in diesem Zusammenhang alle Personen, die eine andere Sprache als diejenige des Wohnorts sprechen, also auch Schweizerinnen und Schweizer sowie Freiburgerinnen und Freiburger aus einer anderen Sprachregion.

¹⁹ Guggenheim stützte sich auf die Gesamtbevölkerung; mit der gleichen Mitgliederzahl war es also schwieriger, einen bestimmten Prozentsatz zu erreichen. Heute wird in der Regel von der Zahl der Sprecherinnen und Sprecher der Amtssprachen ausgegangen.

Voyame äusserte sich nur kurz zu Artikel 21 Abs. 2 aKV. Er war der Ansicht, dass der Staat privatrechtliche Organisationen, die sich für die gegenseitige Verständigung und den Austausch einsetzen, fördern kann, und sei es nur über Beiträge. Er wies darauf hin, dass der Ausdruck «Sprachgemeinschaften» Gruppen bezeichnet, die sich nicht nur durch ihre Sprache, sondern auch durch ihre Kultur, ihre Traditionen und allgemein ihre Lebensweise unterscheiden. **Das Verständnis müsse alle diese Elemente abdecken. Zudem umfasse der Begriff nicht nur das Verständnis von Mitmenschen und ihrer Kultur, sondern auch Toleranz und Wohlwollen im Umgang mit ihnen.**

4.1.7 Bericht Schwaller

Im Jahr 1992 setzte der Staatsrat eine Studienkommission für die Anwendung von Artikel 21 aKV ein, die von Urs Schwaller, Direktor des Innern, geleitet wurde und der auch Joseph Voyame angehörte. Ausgehend von der damaligen Situation und dem Bericht Voyame befasste sich die Kommission mit Fragen wie sprachliche Zugehörigkeit und sprachlicher Status der Gemeinden sowie den Bereichen Verwaltung, Schulwesen und Rechtspflege.

Das Vorwort des Berichts²⁰ fasste die Herausforderung zusammen: Die Freiburgerinnen und Freiburger sollten sich in Erinnerung rufen, dass ihre Haltung gegenüber der «anderen» Sprachgemeinschaft bisher meist von Toleranz und Verständnis geprägt war. Aufgrund der Kantonsverfassung, die ihnen vorschreibt, die Sprachenfrage auf einer neuen Basis zu regeln, stehe jedoch ein wichtiger Entscheid an. Diese Aufgabe müsse ohne Eile, aber mit Entschlossenheit angegangen werden.

Die Kommission Schwaller erinnerte daran, dass der Staatsrat in seiner Botschaft zum Entwurf des neuen Artikels 21 KV klar auf den Auftrag des Gesetzgebers zur Festlegung der Sprachgebiete hingewiesen hatte, ohne dass während der Debatte Einwände erhoben wurden. Sie hielt fest, dass eine umfassende, kohärente und stabile Abgrenzung der Sprachgebiete einer unklaren Situation vorzuziehen sei, die zu beträchtlichen Konflikten führen könne. Des Weiteren wies sie darauf hin, dass eine **gesunde Demokratie heiklen Fragen nicht ausweiche, sondern auf transparente, in einer breiten Debatte erzielte Lösungen setze.**

Dies bedeute jedoch nicht, dass die Sprachgrenzen definitiv festgelegt werden müssen: Um für die Zukunft gerüstet zu sein, sollte man aber bestimmen, welche Behörde die Sprachgebiete unter welchen Bedingungen ändern kann und muss. Nach Ansicht der Kommission ist eine Kompetenzdelegation an den Staatsrat denkbar, doch ist es nicht sinnvoll, den Gemeinden in diesem Bereich, der das sprachliche Gleichgewicht des ganzen Kantons betrifft, eine Entscheidungsbefugnis einzuräumen.

Die Kommission schlug drei Hauptkriterien und drei ergänzende Kriterien zur Anerkennung der Zweisprachigkeit einer Gemeinde vor.

Die Hauptkriterien umfassten die **Grösse** der sprachlichen Minderheit – mindestens **30 %** der Wohnbevölkerung beider Amtssprachen²¹ –, die **Stabilität** und das **Angrenzen** an ein entsprechendes Sprachgebiet. Nach dem Stabilitätskriterium müssen die Ergebnisse der letzten Volkszählung durch die beiden vorangegangenen Volkszählungen bestätigt werden. Ergänzen Kriterien waren die Geschichte, der Wille der Bevölkerung, die Praxis der Gemeinde und die Funktion als Hauptort eines Bezirks mit französischsprachigen und deutschsprachigen Gemeinden.

Gestützt auf diese Hauptkriterien definierte die Kommissionsmehrheit sechs Gemeinden (von insgesamt 254) als «sicher zweisprachig»: Freiburg und Pierrafortscha (Saanebezirk) sowie Barberêche, Courtaman, Courgevaux und Wallenried (Seebezirk). Sie hielt fest, dass die ergänzenden Kriterien zu einer Änderung der sprachlichen

²⁰ Rapport de la Commission d'étude pour l'application de l'article 21 de la Constitution fribourgeoise sur les langues officielles (Bericht Schwaller), Oktober 1993.

²¹ Dabei wurde auf das Kriterium der absoluten Zahl (Voyame) und die nach Grösse der Gemeinde differenzierten Prozentsätze (Guggenheim) verzichtet.

Zugehörigkeit von Cormagens und Granges-Paccot (Saanebezirk) sowie Courtepin, Cressier und Murten (Seebezirk) führen.

Die Kommissionsminderheit schlug vor, in Gemeinden mit einem Minderheitenanteil **zwischen 10 und 30 %** der Minderheit im Schul- und Gerichtswesen einen besonderen Status einzuräumen. Dies würde rund 15 Gemeinden im Sense- und Seebezirk betreffen. Die Kommissionsmehrheit lehnte diesen Vorschlag ab und erklärte, die Zweisprachigkeit des Kantons, die von niemandem bestritten werde, bedeute, dass auf dem Kantonsgebiet zwei Sprachen gesprochen würden, umfasse aber nicht die Anerkennung einer grossen zweisprachigen Zone.

Die Kommission stellte fest, dass zweisprachige Gemeinden besonders gute Voraussetzungen haben, um neue Methoden für das Erlernen der Partnersprache zu testen (zweisprachige Klassen, Besuch der Schule in der anderen Sprache, Wechsel der Unterrichtssprache während der Ausbildung).

Die Kommission Schwaller verzichtete darauf, die Ausarbeitung eines Sprachengesetzes vorzuschlagen, erachtete es aber als sinnvoll, mehrere Gesetze im Sinne ihrer Schlussfolgerungen anzupassen. Als erstes könnte das Gesetz über die Zahl und den Umfang der Verwaltungsbezirke (SGF 112.5) geändert und die Sprache der einzelnen Gemeinden hinzugefügt werden.

Der Bericht Schwaller ist das Ergebnis einer vertieften Auseinandersetzung mit dem Thema. Aus Transparenzgründen, vielleicht aber auch aus einer gewissen Unsicherheit heraus erwähnte die Kommission häufig auch die Position der Minderheit.

Der Bericht wurde in eine breite Vernehmlassung gegeben (2. Halbjahr 1994), wo er positiv aufgenommen wurde. Danach wurde er aber nicht umgesetzt.

4.1.8 Rechtsgutachten Zufferey (Bezeichnung des Bahnhofs Freiburg)

Nachdem die Deutschfreiburgische Arbeitsgemeinschaft (DFAG) einen Antrag auf die zweisprachige Bezeichnung des Bahnhofs Freiburg gestellt hatte, gab der Staatsrat 1998 ein Rechtsgutachten bei Prof. Jean-Baptiste Zufferey in Auftrag.

Zufferey wies darauf hin, dass die Bezeichnung des Bahnhofs Freiburg in die alleinige Zuständigkeit des Bundesamts für Verkehr (BAV) fällt. Der Staatsrat oder Dritte können eine Änderung beantragen, wobei die Gemeinde konsultiert werden muss. Diese ist jedoch allein zuständig, den Namen der Ortschaft festzulegen, und das BAV muss den offiziellen Namen für die Bezeichnung des Bahnhofs verwenden.

Zufferey stellte fest (NB: im Jahr 1998), dass die Stadt nur «Fribourg» hiess. Daher musste 1998 dieser Name für die Bezeichnung des Bahnhofs verwendet werden. Allerdings sollte sich eine Gemeinde bei der Wahl ihres Namens auf ihre Amtssprache bzw. im vorliegenden Fall ihre Amtssprachen stützen: Aufgrund von verschiedenen Kriterien – Hauptort eines zweisprachigen Kantons und Sitz fast aller kantonalen Dienststellen und Anstalten, Verwendung von Deutsch in der Gemeindeverwaltung und Bezeichnung als Verhandlungssprache im Reglement des Generalrats, Schulen, mehrere Strassennamen, Informationsbulletin – gelangte der Experte zum Schluss, dass die Stadt Freiburg zweisprachig ist.

Schliesslich hielt Zufferey fest, dass die Bundes- und die Kantonsverfassung verlangen, dass Rücksicht auf die Sprachminderheiten genommen wird. Eine zweisprachige Bezeichnung der Stadt Freiburg und ihres Bahnhofs wäre im Sinne dieser Forderung.²²

4.1.9 Revision des Schulgesetzes (Erlernen der Partnersprache)

²² Einige Jahre später verankerte der Verfassungsrat die zweisprachige Bezeichnung der Stadt Freiburg, Fribourg in der neuen Kantonsverfassung.

a) Entwurf von 1999 zur Revision des Schulgesetzes

Im Jahr 1999 unterbreitete der Staatsrat dem Grossen Rat einen Entwurf zur Änderung des Schulgesetzes mit dem Ziel, das Erlernen der zweiten Amtssprache, auch «Partnersprache» genannt, zu fördern. Dabei ging es vor allem darum, einen Teil des obligatorischen Unterrichts in der anderen Sprache zu erteilen (Immersion).

In seiner Botschaft an den Grossen Rat²³ berief sich der Staatsrat auf den Verfassungsauftrag auf Bundes- und Kantonsebene, wonach die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften zu fördern ist. Seiner Ansicht nach steht das Territorialitätsprinzip dem Sprachenlernen nicht entgegen. «Es will in erster Linie den Sprachenfrieden gewährleisten (...) und die Minderheiten schützen, vor allem wenn sie in ihrem Überleben gefährdet sind. (...) Vielmehr kann der Sprachenfrieden über das Lernen der Sprachen gefestigt werden.»

Die vom Parlament mit grosser Mehrheit verabschiedete Revision des Schulgesetzes wurde mit einem Referendum angefochten und vom Volk am 24. September 2000 knapp verworfen. Das Referendum wurde mit finanziellen, pädagogischen und rechtlichen Argumenten begründet (umstrittene Auslegung von Art. 21 aKV durch den Staatsrat).

In der Folge lancierte die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD; heute Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten, BKAD) ein Projekt zur Erarbeitung eines Konzepts für den Erwerb der Partnersprache und weiterer Fremdsprachen im Kindergarten, in der Primarschule und in der Orientierungsschule.

b) Kantonales Konzept für den Sprachenunterricht von 2010

Im Jahr 2010 verabschiedete der Kanton ein kantonales **Konzept** für den Sprachenunterricht, von dem der Grosse Rat Kenntnis nahm. Das Konzept erlaubte es, einen Rahmen für das Lehren und Lernen von Fremdsprachen in der obligatorischen Schulzeit festzulegen und den Unterricht mit den Anforderungen von HarmoS in Übereinstimmung zu bringen. Obwohl der Begriff der «generellen Zweisprachigkeit durch Immersion» aufgegeben wurde, stärkte das Konzept de facto die bisherige Praxis der Schulen und begünstigte Neuerungen wie etwa die Förderung des Interesses für Sprachen ab dem Kindergarten. Bereits 2011 kündigten mehrere Schulen (vor allem auf Orientierungsstufe) Immersionsprojekte an, die auf Vorschlägen des **Konzepts** beruhten.

In der Folge wurde das Angebot um Unterrichtssequenzen in der Partnersprache, zweisprachige Klasse auf Orientierungsstufe und zweisprachige Ausbildungsgänge auf Sekundarstufe 2 erweitert.

c) Totalrevision des Schulgesetzes von 2014 und weitere Entwicklungen in diesem Bereich

- *Im Zusammenhang mit dem Erlernen der Partnersprache*

Im Rahmen der Totalrevision des Gesetzes über die obligatorische Schule unterstrich der Staatsrat, dass das Sprachenlernen zu den wesentlichen Zielen der obligatorischen Schule gehöre.

Zudem wies der Staatsrat darauf hin, dass sowohl auf Kantonsebene – in der Kantonsverfassung und den Regierungsprogrammen 2007–2011 und 2012–2016 – als auch auf Bundesebene – im Rahmen von EDK und HarmoS – vorgesehen ist, die Anstrengungen für eine bessere Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften zu verstärken, indem der Austausch und das Sprachenlernen gefördert werden. Zur Umsetzung dieser Pläne und Verpflichtungen verwies der Staatsrat auf das kantonale Konzept für den Sprachenunterricht, das dem Grossen Rat im September 2010 zur Kenntnisnahme unterbreitet worden war.

Das am 9. September 2014 angenommene neue Gesetz über die obligatorische Schule (nachfolgend: Schulgesetz oder SchG) erlaubte es, die im Konzept vorgeschlagenen spezifischen Massnahmen umzusetzen. Vier Vorschläge betrafen den Ausbau bereits bestehender Instrumente und Ausrichtungen

²³ TGR 1999, S. 900 ff.

(Verbesserung des Lernens im Fachunterricht, Sprach austausche, 12. partnersprachliches Schuljahr, Einbezug der Migrantensprachen) und fünf regten Neuerungen an, etwa Früheinstieg in den Fremdsprachenunterricht, Englisch ab der 7H, Verwendung des Sprachenportfolios, Unterrichtssequenzen in der Partnersprache und Bildung zweisprachiger Klassen, zunächst auf der Orientierungsstufe. Der 2014 eingeführte Artikel 12 des Schulgesetzes zur Förderung des Sprachenlernens lautete wie folgt:

Art. 12 SchG Förderung des Sprachenlernens

¹ *Der Staat verpflichtet sich, ein vertieftes Sprachenlernen zu fördern. Neben der Unterrichtssprache sollen auch die Partnersprache sowie mindestens eine zusätzliche Fremdsprache erlernt werden. Dazu erarbeitet die Direktion ein allgemeines Konzept für den Sprachenunterricht (Sprachenkonzept).*

² *Um die Vorteile des Vorhandenseins zweier Landessprachen im Kanton zu nutzen, verwirklicht der Staatsrat besondere Massnahmen zur Förderung der Zweisprachigkeit ab dem ersten Schuljahr. Die Direktion setzt die Voraussetzungen und Modalitäten fest. Sie sorgt für die Umsetzung der Massnahmen.*

³ *Der Staat anerkennt die Bedeutung der Erstsprache für die Schülerinnen und Schüler, deren Erstsprache (Familiensprache) nicht der Unterrichtssprache entspricht. Dieser Aspekt wird im allgemeinen Konzept für den Sprachenunterricht berücksichtigt.*

Am 15. September 2020 verabschiedete der Grosse Rat den neuen Artikel 12 Abs. 2 SchG, der folgenden Wortlaut hat:

² *Um die Vorteile des Vorhandenseins zweier Landessprachen im Kanton zu nutzen, verwirklicht der Staatsrat Massnahmen zur Förderung der Zweisprachigkeit ab dem ersten Schuljahr, insbesondere den Immersionsunterricht. Die Direktion setzt die Voraussetzungen und Modalitäten fest. Sie sorgt für die Umsetzung der Massnahmen.*

- *Im Zusammenhang mit der Unterrichtssprache*

Angesichts der Ziele dieses Entwurfs lohnt es sich, einen kurzen Blick auf Artikel 11 SchG («Unterrichtssprache») und die Erläuterungen von 2014 zu dieser Bestimmung zu werfen, weil darin namentlich auf die «Amtssprache» der Gemeinden verwiesen wird. Dabei handelt es sich bekanntlich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, da es kein einschlägiges Gesetz gibt. Artikel 11 lautet wie folgt:

Art. 11 Unterrichtssprache

¹ *Der Unterricht wird in der Amtssprache (Deutsch oder Französisch) des Schulkreises erteilt.*

² *Gehören einem Schulkreis eine Gemeinde mit französischer und eine Gemeinde mit deutscher Amtssprache oder eine zweisprachige Gemeinde an, so gewährleisten die Gemeinden des Schulkreises den unentgeltlichen Besuch der öffentlichen Schule in beiden Sprachen.*

³ *Artikel 12 bleibt vorbehalten.*

In seiner Botschaft Nr. 41 an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die obligatorische Schule²⁴ kommentierte der Staatsrat diesen Artikel wie folgt:

²⁴ Siehe S. 14 und 15.

«Absatz 1: Dieser Absatz verankert das verfassungsrechtliche Territorialitätsprinzip (Art. 70 Abs. 2 der Bundesverfassung und Art. 6 Abs. 2 der Kantonsverfassung) im Schulwesen, wobei der Grundsatz gilt, dass die Unterrichtssprache der Amtssprache der Gemeinde oder der Gemeinden, die den Schulkreis bilden, entspricht.

Absatz 2: Für den Fall, dass ein Schulkreis aus Gemeinden mit unterschiedlicher Amtssprache besteht oder eine zweisprachige Gemeinde im Sinne von Artikel 6 Abs. 3 der Kantonsverfassung umfasst («In Gemeinden mit einer bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheit können Französisch und Deutsch Amtssprachen sein»), ist in Absatz 2 eine besondere Regelung vorgesehen. In diesem Fall ist es Aufgabe der Gemeinden des Schulkreises sicherzustellen, dass die Schule in beiden Sprachen besucht werden kann. Die Gemeinden bestimmen selber, wie sie den Schulbesuch in beiden Sprachen gewährleisten wollen. Sie können im Schulkreis Klassen eröffnen, sofern es auf lange Sicht genügend Schülerinnen und Schüler hat, oder die Schülerinnen und Schüler der Minderheitensprache in einen benachbarten Schulkreis schicken. Bisher bieten die Schulkreise von Murten, Freiburg und Courtepin den Unterricht in den beiden Amtssprachen des Kantons an.

Absatz 3: Die Kantonsverfassung mildert jedoch das Territorialitätsprinzip und verpflichtet den Staat, sich für die Verständigung, das gute Einvernehmen und den Austausch zwischen den beiden kantonalen Sprachgemeinschaften einzusetzen und die Zweisprachigkeit zu fördern. So werden in Absatz 3 die Bestimmungen von Artikel 12 zur Förderung des Sprachenlernens vorbehalten, ohne aber vom obersten Grundsatz des Unterrichts in der Amtssprache der Sprachregion abzuweichen.»

4.1.10 Arbeitspapier Lüthi (Paper I und II)

Ambros Lüthi war der einzige der bisher erwähnten Experten und Expertenberichte, der sich gestützt auf den aktuellen Verfassungsartikel äusserte.

Der Autor der vom Verfassungsrat in erster Lesung angenommenen (und in der definitiven Fassung weitgehend beibehaltenen) Kompromisslösung schrieb ein 30-seitiges Arbeitspapier, in der er seine Position erläuterte (Paper I). Dieses Dokument wurde parallel zu den Arbeiten des Verfassungsrats überarbeitet und 2004 in der Zeitschrift LeGes²⁵ veröffentlicht (Paper II).

In seinen Beiträgen warf Lüthi einen sozialpsychologischen Blick auf die Sprachenfrage im Kanton Freiburg, wo es bekanntlich keine eindeutigen Mehrheitsverhältnisse gibt, da sich die französischsprachige Mehrheit gesamtschweizerisch in einer Minderheitsposition befindet. Gemäss Lüthi wird dabei oft übersehen, «dass es auch viele deutschsprachige Freiburgerinnen und Freiburger gibt, die sich als Westschweizer fühlen und den Hegemonieansprüchen der Deutschschweizer genauso gegenüberstehen wie ihre französischsprachigen Mitbürgerinnen und Mitbürger. Tatsache ist, dass diese doppelte Minderheitssituation dazu führt, dass keine eindeutige sprachliche Mehrheit existiert, die gegenüber der Minderheit eine grosszügige Haltung einnehmen könnte.»

Daraus leitete Lüthi zwei Leitgedanken ab, die sich seiner Meinung nach als Ziele für die Sprachenartikel eignen:

1. Die historisch gewachsene Sprachenlandschaft des Kantons Freiburg soll bewahrt und geschützt werden.
2. Den seit Jahrzehnten, wenn nicht sogar seit Jahrhunderten ansässigen sprachlichen Minderheiten sollen Rechte eingeräumt werden, die den Erhalt ihrer sprachlichen und kulturellen Identität ermöglichen.

Bei der Formulierung seines Antrags zu Artikel 6 Abs. 2 (NB: Art. 7 bei der Debatte des Verfassungsrats) berücksichtigte Lüthi folgende Grundsätze:

- a) «Keine Gemeinde kann zur Verwendung einer Amtssprache gezwungen werden, die sie nicht haben möchte.

²⁵ Die Sprachenfrage in der neuen Verfassung des Kantons Freiburg, LeGes 2004/2, S. 93 ff.

-
- b) Gemeinden, die bereits heute zwei Amtssprachen anwenden, können diese beibehalten. Es ist undenkbar, dass Bürger und Bürgerinnen solcher Gemeinden bestehende Rechte verlieren, sodass sie sich nicht mehr in der Sprache ihrer Wahl an die Behörden wenden können.
 - c) In Gemeinden, die bisher nur eine Amtssprache haben, ist die Einführung einer zweiten Amtssprache ein nahezu irreversibler Eingriff in die herkömmliche Sprachenlandschaft und darf daher nur unter restriktiven Bedingungen erfolgen. Es muss ausgeschlossen werden, dass ein Zufallsentscheid an einer Gemeindeversammlung (z. B. mit 51 %) zur Einführung einer zweiten Amtssprache führt. Aus diesem Grunde enthält Absatz 3 die Klausel, dass die Zustimmung des Kantons notwendig ist.»²⁶

Der Autor des vom Verfassungsrat schliesslich angenommenen Artikels 6 Abs. 2 KV riet dazu, keine Prozentsätze für die Bestimmung einer «angestammten sprachlichen Minderheit» festzulegen, da der demokratisch legitimierte Wunsch des Grossteils der Bevölkerung wichtiger sei als der genaue Prozentsatz der sprachlichen Minderheit.²⁷ Seiner Ansicht nach sieht der Verfassungstext für die Festlegung des sprachlichen Status den Grundsatz der Gemeindeautonomie vor. Da der Entscheid einen kaum rückgängig zu machenden Eingriff in die herkömmliche Sprachenlandschaft darstelle, sei jedoch besondere Vorsicht geboten. Lüthi sprach sich deshalb dafür aus, für die Einführung einer zweiten Amtssprache ein qualifiziertes Mehr von zwei Dritteln der Stimmen vorzusehen.

Neben den Gemeinden mit zwei Amtssprachen sollten auch Gemeinden mit einer sprachlichen Minderheit, deren Anteil in den letzten 50 Jahren nie unter 15 % gefallen ist, der Minderheit Rechte einräumen, und zwar in erster Linie im Schulbereich: Möglichkeit, die Schule in der Muttersprache zu besuchen oder eine zweisprachige Schule zu wählen. Da so ein bedeutender Teil der Bevölkerung zweisprachig wird, besteht nach Ansicht von Lüthi kein Druck – und keine Notwendigkeit – mehr, eine zweite Amtssprache einzuführen.

Schliesslich sollte es Gemeinden, die über keine «bedeutende» Minderheit verfügen, gestattet sein, auf freiwilliger Basis etwas für diese zu tun. Dabei dachte Lüthi vor allem an «Gemeinden mit zeitweise bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheiten».

Bei der Berechnung der Anteile der Sprachgemeinschaften wurden gemäss Lüthi «*nur die deutsch- und französischsprachigen Einwohner und Einwohnerinnen berücksichtigt, da uns nur die relativen Verhältnisse dieser beiden Sprachgruppen interessieren. Eine Berücksichtigung anderer Sprachen hätte zu Verzerrungen geführt, die den Vergleich erschweren.*» Auf dieser Grundlage nahm Lüthi 2004 folgende Einteilung vor:

- > 4 Gemeinden «mit zwei Amtssprachen»:
Freiburg, Courtepin, Meyriez und Murten
- > 12 Gemeinden mit einer «bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheit»:
Autafond, Barberêche, Bas-Vully, Cormagens, Courgevaux, Cressier, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Pierrafortscha, Villarepos und Wallenried)» sowie
- > 5 Gemeinden mit einer «zeitweise bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheit»:
Avry, Bonnefontaine, Ferpicloz, Villars-sur-Glâne und Villarsel-sur-Marly

Der Kanton zählte 2003 insgesamt 202 Gemeinden.²⁸

4.2 Projekt Nr. 2 zur Umsetzung der neuen Kantonsverfassung – «Sprachen»

²⁶ Lüthi, in LeGes, 2004, S. 71. Wie bereits erwähnt, wurde die Bestimmung, wonach eine Gemeinde für die Einführung einer zweiten Amtssprache die Zustimmung des Kantons benötigt, in der Folge gestrichen, denn die «Gemeinden möchten sich nicht vom Kanton gängeln lassen».

²⁷ Lüthi, in LeGes, 2004, S. 80

²⁸ Lüthi, in LeGes, 2004, S. 73 ff.

4.2.1 «Zwingende Anpassung» der kantonalen Gesetzgebung

In seinem Bericht Nr. 170 vom 15. November 2004 an den Grossen Rat zur Umsetzung der neuen Kantonsverfassung²⁹ erklärte der Staatsrat:

«Auch im Bereich Sprachen ist eine Konkretisierung nötig, zumindest was die Anwendung der Bestimmungen zu den Amtssprachen betrifft (Art. 6 Abs. 1 bis 3). Es geht vor allem darum, die Kriterien, nach denen eine Gemeinde zwei Amtssprachen haben kann, und das Verfahren für die Änderung der Amtssprache festzulegen. Bei dieser Gelegenheit sollten auch die Massnahmen zur Förderung der gegenseitigen Verständigung der beiden Sprachgemeinschaften und der Zweisprachigkeit von Freiburgerinnen und Freiburgern (Abs. 4), bzw. Massnahmen zur Stärkung der Brückenfunktion des Kantons zwischen den nationalen Sprachgemeinschaften (Abs. 5) festgelegt werden. Ohne dem Bedarf an Ausführungsbestimmungen vorgeifen zu wollen, müssen drei weitere Artikel in dieses Projekt aufgenommen werden: Artikel 2 Abs. 2 (Bezeichnung der Hauptstadt), Artikel 17 (Sprachenfreiheit und Recht, sich in der Sprache seiner Wahl an eine Behörde zu wenden) und Artikel 64 Abs. 3 (erste unterrichtete Fremdsprache in der Schule).»

Der Staatsrat nahm diese Frage daher in das Gesetzgebungsprogramm für die Umsetzung der Verfassung auf, und zwar als Projekt Nr. 2 in der Kategorie der zwingenden Anpassungen.

Die erste Etappe dieses Projekts wurde mit der Vorstudie *«Vers la concrétisation des dispositions sur les langues»* von Antoine Geinoz, dem ehemaligen Generalsekretär des Verfassungsrats und heutigen Präsidenten der Communauté romande du pays de Fribourg (CPRF), abgeschlossen. Die Vorstudie gibt einen detaillierten Überblick über die einschlägigen Berichte und Projekte der letzten vierzig Jahre und bildete die wichtigste Grundlage für das entsprechende Kapitel des vorliegenden Berichts.

4.2.2 Empfohlene Philosophie für die Gesetzgebungsarbeit

Gemäss dem Verfasser der Vorstudie sollte sich der Kanton Freiburg bei den gesetzgeberischen Arbeiten von folgenden Grundsätzen leiten lassen:

- **Versachlichung** der Sprachendebatte
- **Keine Angst** vor der Reaktion von Gemeinden, Interessengruppen u. a.
- **Einfache Lösungen**, soweit dies möglich ist
- **Einbindung** aller Freiburgerinnen und Freiburger in die Beziehungen zwischen den beiden Sprachgemeinschaften und die Verbesserung der Kenntnisse der Partnersprache
- **Realistisch bleiben**, was die Grenzen der Freiburgerinnen und Freiburger beim Erlernen der zweiten Sprache anbelangt; diese Grenzen können erweitert, aber nicht beseitigt werden.

4.2.3 Drei Umsetzungsvarianten

Die Vorstudie *«Vers la concrétisation des dispositions sur les langues»* schlug drei gesetzgeberische Varianten vor: eine «Minimalvariante», eine «Optimalvariante» und eine «Mittelvariante». Diese umfassten folgende Punkte:

Variante A (oder Minimalvariante):

1. Festlegung der Kriterien für die Bestimmung der Sprache der Gemeinden;
2. Festlegung der Bedingungen für eine Änderung der Sprache;
3. Bezeichnung der für die Umsetzung der zwei ersten Punkte zuständigen Behörde;
4. Auflistung der Gemeinden nach Amtssprache (französisch, deutsch, gemischt).

²⁹ TGR 2004, S. 1853 ff.

Nach Ansicht des Autors könnten diese vier Punkte im Rahmen des Gesetzes über die Gemeinden oder des Gesetzes über die Zahl und den Umfang der Verwaltungsbezirke umgesetzt werden. Ein neues «Gesetz über die Amtssprache der Gemeinden» würde jedoch mehr Klarheit schaffen.

Bei der Variante A würde sich die gesetzgeberische Arbeit im Wesentlichen auf die Anwendung von Artikel 6 Abs. 2 und 3 KV beschränken. Die übrigen Bestimmungen würden als direkt anwendbar angesehen.

Variante B (oder Optimalvariante):

Die Variante B sah ein umfassendes Umsetzungsprogramm mit allen «Sprachenbestimmungen» der Verfassung vor. Dabei würden gemäss Geinoz folgende Punkte in einem allgemeinen Gesetz über die Sprachen geregelt:

1. Verwendung von Französisch und Deutsch durch die Kantonsbehörden;
2. Verwendung von Französisch und Deutsch durch die Verwaltung;
3. Aufwertung der Sprachkompetenzen der öffentlichen Bediensteten;
4. Verbesserung der Sprachkompetenzen der öffentlichen Bediensteten;
5. Förderung der Co-Redaktion von Gesetzestexten;
6. Übersetzungsdienst;
7. Kriterien für die Bestimmung der Sprache der Gemeinden;
8. Bedingungen für eine Änderung der Sprache;
9. Behörde, die für die Anwendung dieser Kriterien und die Beurteilung der Bedingungen zuständig ist;
10. Liste der Gemeinden nach Amtssprache (französisch, deutsch, gemischt);
11. Pflichten der zweisprachigen Gemeinden;
12. Finanzhilfe für Gemeinden zur Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben;
13. Festlegung der Sprache der Bezirke, gegebenenfalls mit Sonderstatus;
14. Massnahmen zur Förderung der Verständigung, des guten Einvernehmens und des Austauschs zwischen den beiden Sprachgemeinschaften;
15. Massnahmen zur Förderung der Kenntnisse und der Beherrschung der zweiten Sprache durch Kinder und Erwachsene;
16. Beziehungen zwischen den Sprachgemeinschaften der Schweiz;
17. Einsetzung einer beratenden Sprachenkommission.

Zudem sollten im Rahmen der Regierungstätigkeit (insbesondere) folgende Massnahmen getroffen werden:

18. Umsetzung des [künftigen] Bundesgesetzes über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (vor allem Finanzhilfen für mehrsprachige Kantone);
19. Kandidatur des Kantons Freiburg für den Sitz des künftigen wissenschaftlichen Kompetenzzentrums für Mehrsprachigkeit;
20. Engagement bei den anderen Kantonen zwecks Priorisierung einer Landessprache als erste Fremdsprache in der Schule;
21. Ausbau des zehnten partnerschaftlichen Schuljahrs.

Variante C (oder Mittelvariante):

Die Mittelvariante lag, wie der Name schon sagt, zwischen den Varianten A und B. Sie umfasste die Punkte der Minimalvariante in der Form eines neuen Gesetzes sowie einen Teil der Optimalvariante, d. h. die vom Staatsrat gewählten Punkte aus dieser Liste.

4.2.4 Konkretisierung des Projekts Nr. 2: Bericht vom 11. Oktober 2011 über die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung

In seinem Bericht vom 11. Oktober 2011 über die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung äusserte sich der Staatsrat wie folgt zur Sprachenfrage:

«Der Staatsrat hat davon abgesehen, diesen Bereich gesetzlich zu regeln; er zieht es vor, mit bereits laufenden oder bevorstehenden konkreten Massnahmen tätig zu werden.»

4.3 Das «Sprachendossier seit 2011»

Seit 2011 wurden mehrere parlamentarische Vorstösse zur Frage der Notwendigkeit oder Zweckmässigkeit eines «Gesetzes über die Amtssprachen» eingereicht, die der Staatsrat beantwortete.

4.3.1 Bericht Nr. 68 vom 25. Juni 2013 zum Postulat 2034.08 Moritz Boschung / André Ackermann über die Unterstützung der zweisprachigen Gemeinden

Aufgrund der Erheblicherklärung des Postulats 2034.08 Moritz Boschung / André Ackermann über die Unterstützung der zweisprachigen Gemeinden musste der Staatsrat zu dieser Frage Stellung nehmen. Im Bericht Nr. 68 vom 25. Juni 2013 an den Grossen Rat hielt er fest, die Sprachenfrage sei «identitätsstiftend [...] für Gemeinden, ob sie sich nun als deutsch-, französisch- oder zweisprachig definieren.» **Seiner Ansicht nach muss der Verfassungsgrundsatz der Gemeindeautonomie in diesem Bereich streng eingehalten werden.** Es sei daher Sache jeder Gemeinde zu bestimmen, ob sie sich «zweisprachig» fühlt, und diese Identität unter Einhaltung eines anderen Verfassungsgrundsatzes, jenem der Territorialität der Sprachen, festzulegen. **Nach Auffassung des damaligen Staatsrats würde man mit einem Gesetz über die Amtssprachen Gefahr laufen, «dass sich die Beziehungen zwischen den Sprachgemeinschaften verkrampfen könnten, wodurch die lebendige und authentische Art der Zweisprachigkeit, wie sie im Kanton Freiburg praktiziert wird, bedroht wäre.»**

4.3.2 Antwort vom 19. Juni 2017 auf die Anfrage von Grossrat Philippe Savoy (2017-CE-66) «Zweisprachigkeit und Territorialität»

In seiner Antwort vom 19. Juni 2017 auf eine Anfrage von Grossrat Philippe Savoy (2017-CE-66) schrieb der Staatsrat, dass die verfassungsrechtlichen Bestimmungen zu den Sprachen im Kanton Freiburg bis jetzt in keinem allgemeinen Gesetz konkretisiert wurden. Angesichts der Tatsache, dass die Zweisprachigkeit für den Kanton ein bedeutender Vorteil ist, kündigte der Staatsrat an, er werde «den gesetzgeberischen Handlungsbedarf in diesem Bereich abklären». Dabei sollte insbesondere geprüft werden, ob ein allgemeines Sprachengesetz erarbeitet werden sollte oder ob Gesetzesänderungen in Teilbereichen zweckmässiger wären. Gemäss dem Staatsrat sollte **«die Erarbeitung einer entsprechenden Gesetzgebung nicht als Ursache für Spannungen angesehen werden, sondern vielmehr als Gelegenheit, die Rechte der Freiburgerinnen und Freiburger zu schützen, unabhängig davon, welche Sprache sie sprechen. Zudem sollte damit die gute Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften gestärkt werden.»**

4.3.3 Antwort vom 13. November 2018 auf die Anfrage von Grossrat Thierry Steiert (2018-CE-180) «Artikel 6 Abs. 3 der Kantonsverfassung – Vollzugsgesetzgebung»

In seiner Anfrage vom 27. August 2018 verwies Grossrat Thierry Steiert auf Artikel 6 Abs. 3 der Kantonsverfassung, der Folgendes bestimmt: «Die Amtssprache der Gemeinden ist Französisch oder Deutsch. In Gemeinden mit einer bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheit können Französisch und Deutsch Amtssprachen sein.» Diese Verfassungsbestimmung wirft seines Erachtens formelle Fragen auf, die in einer Vollzugsgesetzgebung geregelt werden sollten. Da es keine solche Gesetzgebung gibt, bat er den Staatsrat zu bestätigen, dass er die Absicht hat, Überlegungen zu einer allfälligen Vollzugsgesetzgebung über die Sprachen in Angriff zu nehmen, und fragte, ob die Arbeiten schon begonnen hätten und welcher Zeitplan für die Durchführung der Studien vorgesehen sei.

In seiner Antwort vom 13. November 2018 rief der Staatsrat nach einem kurzen Rückblick in Erinnerung, dass die Zweisprachigkeit ein grosser Vorteil für den Kanton Freiburg sowie eine in der Verfassung verankerte Pflicht für seine Verwaltung ist. Wie er weiter ausführte, muss die Sprachenpolitik des Kantons Freiburg auf konstitutioneller

Ebene, wie in jedem anderen mehrsprachigen Kanton, ein Gleichgewicht zwischen zwei Prinzipien wahren, jenem der Sprachenfreiheit (die von Art. 18 der Bundesverfassung und von Art. 17 Abs. 1 der Kantonsverfassung gewährleistet ist) und jenem der Territorialität (Art. 70 Abs. 2 der Bundesverfassung, Art. 6 Abs. 2 der Kantonsverfassung).

Er bestätigte, dass es bis heute keine gesetzliche Bestimmung gibt, die festlegt, nach welchem Verfahren eine Gemeinde vorgehen muss, die sich als offiziell zweisprachig (oder offiziell deutsch- oder französischsprachig) erklären möchte, weshalb die allgemeinen Bestimmungen der Gesetzgebung über die Gemeinden anwendbar seien, also eine Übertragung der Befugnis an den Gemeinderat. Der Staatsrat erachtete dieses Verfahren als Standardlösung jedoch als nicht befriedigend, da es sich bei der Amtssprache oder den Amtssprachen um eine sehr sensible Frage handelt und ein entsprechender Entscheid unter Umständen erhebliche Auswirkungen auf die Bevölkerung einer Gemeinde haben kann. **Damit bestätigte er den gesetzgeberischen Handlungsbedarf.**

In Bezug auf die **Gemeindeautonomie** erinnerte der Staatsrat daran, dass die **Sprachenfrage identitätsstiftend ist für die Gemeinden und dass der Verfassungsgrundsatz der Gemeindeautonomie in diesem Bereich eingehalten werden muss**. Er hielt fest, dass die kantonale Gesetzgebung somit nur einen allgemeinen und einen verfahrensrechtlichen Rahmen sowie Mindestanforderungen vorschlagen kann und es den Gemeinden überlassen muss, ihre Amtssprache(n) wie auch die Massnahmen festzulegen, die ergriffen werden müssen, um ihre Entscheide in diesem Bereich konkret umzusetzen und gleichzeitig die Rechte und Sensibilitäten ihrer Bevölkerung zu bewahren. Nach Ansicht des Staatsrats müsste in der Kantonsgesetzgebung gegebenenfalls ein Gleichgewicht gefunden werden zwischen dem Grundsatz der Gemeindeautonomie und jenem der Territorialität der Sprachen, die beide von der Kantonsverfassung gewährleistet werden.

In Bezug auf den Zeitplan erklärte der Staatsrat, dass die Arbeiten zur Umsetzung des Postulats 2017-GC-178 «Förderung des «Labels für die Zweisprachigkeit» in der Kantonsverwaltung» eine erste Etappe hin zu einem Gesamtüberblick über die Sprachenpolitik auf kantonaler Ebene seien. Diese Arbeiten bieten Gelegenheit, Ansätze zur Förderung der Zweisprachigkeit in der Kantonsverwaltung zu prüfen und den Verfassungsauftrag im Sprachenbereich zu gewährleisten.

4.3.4 Bericht 2018-DIAF-24 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2017-GC-178 «Förderung des «Labels für die Zweisprachigkeit» in der Kantonsverwaltung»

Wie in der Antwort auf die Anfrage 2018-CE-180 angekündigt, wurden im Rahmen der Umsetzung des Postulats 2017-GC-178 «Förderung des «Labels für die Zweisprachigkeit» in der Kantonsverwaltung» auch Ansätze zur Förderung der Zweisprachigkeit in der Kantonsverwaltung und zur Gewährleistung des Verfassungsauftrags im Sprachenbereich geprüft.

In seinem Bericht bekräftigte der Staatsrat, dass er bereit ist, eine Gesetzesänderung in die Wege zu leiten oder gegebenenfalls ein neues Gesetz auszuarbeiten, um insbesondere die Kriterien oder zumindest das Verfahren zur Festlegung der Amtssprache der Gemeinden (französisch, deutsch oder zweisprachig) sowie die Pflichten einer zweisprachigen Gemeinde soweit wie möglich zu klären. Er bestätigte, dass die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft, die für die Sprachenpolitik zuständig ist, bereits Überlegungen dazu anstellt. Es brauche jedoch eine breite Debatte, um eine Lösung zu erzielen, die der gelebten Zweisprachigkeit förderlich ist, die verfassungsmässigen Rechte sowohl der Französischsprachigen als auch der Deutschsprachigen garantiert und den heutigen Pragmatismus in Bezug auf die Zweisprachigkeit, auf dem der harmonische und gelassene Umgang mit dem Thema im Kanton Freiburg beruht, auch weiterhin gewährleistet.

In Bezug auf die **Förderung der Zweisprachigkeit**, die als enormer Vorteil für den Kanton angesehen wird, bestätigte der Staatsrat, dass er die Möglichkeit prüfen werde, eine/n Delegierte/n für Zweisprachigkeit zu bezeichnen, und abklären werde, ob damit bewährte Verfahren zur Förderung der sprachlichen und kulturellen Durchmischung auf Kantonsebene zentralisiert, organisiert und gefördert werden könnten. Der Staatsrat führte verschiedene Aufgaben auf, welche die oder der kantonale Delegierte übernehmen könnte, so zum Beispiel:

-
- a) Beratung und Unterstützung der Direktionen, der Staatskanzlei und der nachgeordneten Verwaltungseinheiten sowie von deren Personal in Fragen der Zweisprachigkeit und Sensibilisierung für diese Fragen;
 - b) Zusammenarbeit mit kantonalen Stellen und anderen öffentlichen Verwaltungen sowie Pflege von Kontakten mit externen Institutionen, die sich mit der Förderung der Zweisprachigkeit befassen;
 - c) Vertretung des Kantons Freiburg in Gremien, die sich mit der Förderung der Zweisprachigkeit befassen;
 - d) Koordination und Formulierung von Zielen zur Förderung der Zweisprachigkeit auf kantonaler Ebene;
 - e) Festlegung von Standards, um die Umsetzung der aus der Freiburger Kantonsverfassung abgeleiteten Rechte sicherzustellen;
 - f) regelmässige Information der Öffentlichkeit im Bereich der Zweisprachigkeit;
 - g) Mitwirkung an Gesetzgebungsarbeiten in Zusammenhang mit der Zweisprachigkeit.

Der Staatsrat wies auch darauf hin, dass eine solche Funktion die Zweisprachigkeit und die interkulturelle Verständigung zweifellos fördern würde.

5 Auswirkungen der Expertenberichte zur Sprachenfrage auf diesen Vorentwurf

Nach diesem fast sechzig Jahre umfassenden Überblick über die zahlreichen Berichte, Texte, Antworten und «Essays» zeichnen sich zwei «Quasi»-Konstanten ab: der gesetzgeberische Handlungsbedarf im Sprachenbereich (einzige Ausnahme: Bericht vom 11. Oktober 2011 über die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung) und die Anerkennung des Territorialitätsprinzips.

Die Experten schlugen unterschiedliche gesetzgeberische Ansätze vor. Während Guggenheim auf Antrag des Staatsrats einen Entwurf für ein allgemeines Gesetz vorlegte, empfahl die Kommission Schwaller, darauf zu verzichten und stattdessen die geltenden Spezialgesetze punktuell anzupassen.

Die meisten Experten sind sich einig, dass die Festlegung der **Amtssprache der Gemeinden** wichtig ist und dass diese mit dem **Territorialitätsprinzip** verknüpft ist, **das nach einhelliger Meinung der Experten einen zweisprachigen Status einer Gemeinde nicht ausschliesst**.

Was das **Verfahren zur Festlegung der Amtssprache** betrifft, lehnen alle Experten bis auf Lüthi den Grundsatz der Gemeindeautonomie ab; allerdings stützten sie sich bei ihren Überlegungen wie erwähnt auf die alte Staatsverfassung und zum Teil sogar auf die alte Bundesverfassung. **Einzig Lüthi äusserte sich auf der Grundlage der neuen Verfassungsbestimmungen, insbesondere von Artikel 6 Abs. 2 KV**. Augustin Macheret schien ebenfalls davon auszugehen, dass der neue Artikel 6 Abs. 2 KV es erlaubt, sich auf die Gemeindeautonomie zu berufen.³⁰ Auch der Staatsrat hatte sich in dieser Frage für die Gemeindeautonomie ausgesprochen, und zwar ebenfalls gestützt auf die neue Kantonsverfassung.

In den ältesten Berichten wurden der Wille der Bevölkerung und die Praxis der Gemeinden oft als **zweitrangige Kriterien** betrachtet. Die allgemein akzeptierten **Hauptkriterien** waren:

1. die Zusammensetzung der Bevölkerung;
2. die Stabilität der Verhältnisse;
3. das Angrenzen an Gemeinden der Minderheitssprache.

Die Stadt Freiburg wurde jedoch von allen involvierten Akteuren wie Guggenheim, Grosser Rat, Kommission Schwaller, Zufferey und Lüthi als zweisprachige Gemeinde eingestuft.

³⁰ Augustin Macheret, in Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung (FZR), Sondernummer, 2005, S. 109 f.

Wie dieser Überblick zeigt, verfasst der Kanton seit fast sechzig Jahren Berichte, Studien und Rechtsgutachten, die eine umfassende und dauerhafte Regelung der folgenden Fragen erlauben sollen:

- «sprachliche Rechte» der Freiburgerinnen und Freiburger sowie
- Sprachenregelung der Institutionen ...

... aber trotz dieser Expertise wurden die Anstrengungen immer wieder infrage gestellt und endeten häufig in einer Enttäuschung.

Nach den vorstehenden Ausführungen kann festgehalten werden, dass die vielen Kriterien zur Bestimmung der Amtssprache der Gemeinden, die in den letzten sechzig Jahren vorgeschlagen wurden, vielleicht zu komplex, zu mathematisch oder zu restriktiv im Vergleich zur gelebten Realität waren und daher nicht umsetzbar sind.

Der Staatsrat ist der Auffassung, dass es möglich sein müsste, sich auf die von verschiedenen Akteuren entwickelten wesentlichen Elemente zu beschränken und eine **möglichst einfache, für heute und morgen geeignete gesetzliche Regelung** auszuarbeiten. Schliesslich hat die neue Verfassung das einschlägige Recht, das vor 2004 galt ... und heute noch anwendbar ist, auch nicht erschüttert. Nachfolgend ein kurzer Überblick über dieses Recht.

6 Rechtlicher Kontext auf internationaler, eidgenössischer und kantonaler Ebene

6.1 Internationale Übereinkommen

6.1.1 Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (Sprachencharta)

Die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (Sprachencharta) wurde von der Schweiz 1997 ratifiziert. Zweck der Charta ist der Schutz und die Förderung von Regional- oder Minderheitensprachen als bedrohter Teil des europäischen Kulturerbes. Die Vertragsparteien verpflichten sich, für alle in ihrem Hoheitsgebiet gesprochenen Regional- oder Minderheitensprachen besondere Ziele und Grundsätze zu beachten, wie:

- die Achtung des geographischen Gebiets jeder Regional- oder Minderheitensprache, um sicherzustellen, dass bestehende oder neue Verwaltungsgliederungen die Förderung der betreffenden Regional- oder Minderheitensprache nicht behindern (Art. 7 Abs. 1 Bst. b der Sprachencharta);
- die Notwendigkeit entschlossenen Vorgehens zur Förderung von Regional- oder Minderheitensprachen, um diese zu schützen (Art. 7 Abs. 1 Bst. c der Sprachencharta);
- die Erleichterung des Gebrauchs von Regional- oder Minderheitensprachen in Wort und Schrift im öffentlichen Leben und im privaten Bereich und/oder die Ermutigung zu einem solchen Gebrauch (Art. 7 Abs. 1 Bst. d der Sprachencharta).

Die Anwendung der Sprachencharta wird von einem Expertenkomitee überwacht, dem die Vertragsstaaten der Charta regelmässig einen Bericht vorlegen müssen.³¹

6.1.2 Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten

Das Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, das von der Schweiz 1998 ratifiziert wurde, hat zum Ziel, im Hoheitsgebiet der Vertragsstaaten das Bestehen nationaler Minderheiten zu schützen. Anlässlich der Ratifikation des Rahmenübereinkommens erklärte die Schweiz, dass «[...] **nationale Minderheiten im Sinne des Rahmenübereinkommens die Gruppen von Personen sind, die dem Rest der**

³¹ Siehe auch den bisher aktuellsten «Kombinierten Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten und der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen» von Oktober 2021, verfügbar unter der Internetadresse: [2021 kombinierter-Bericht-Minderheiten-Sprachminderheiten_DE.pdf](#)

Bevölkerung des Landes oder eines Kantons zahlenmässig unterlegen sind, die schweizerische Staatsangehörigkeit besitzen, seit langem bestehende, feste und dauerhafte Bindungen zur Schweiz pflegen und von dem Willen beseelt sind, zusammen das zu bewahren, was ihre gemeinsame Identität ausmacht, insbesondere ihre Kultur, ihre Traditionen, ihre Religion oder ihre Sprache.» Die Bestimmungen des Rahmenübereinkommens über den Gebrauch der Sprachen im Verkehr zwischen Privatpersonen und Verwaltungsbehörden sind anwendbar, ohne die Grundsätze, welche die Eidgenossenschaft und die Kantone für die Festlegung der Amtssprachen befolgen, zu beeinträchtigen.

Im Vergleich zur Sprachencharta sind die Bestimmungen des Rahmenübereinkommens weniger explizit. Dennoch wird im Rahmenübereinkommen in Artikel 10 Abs. 2 Folgendes festgehalten: «In Gebieten, die von Angehörigen nationaler Minderheiten traditionell oder in beträchtlicher Zahl bewohnt werden, bemühen sich die Vertragsparteien, sofern die Angehörigen dieser Minderheiten dies verlangen und dieses Anliegen einem tatsächlichen Bedarf entspricht, soweit wie möglich die Voraussetzungen dafür sicherzustellen, dass im Verkehr zwischen den Angehörigen dieser Minderheiten und den Verwaltungsbehörden die Minderheitensprache gebraucht werden kann.» Dies impliziert auch die Förderung des offiziellen Gebrauchs von Minderheitensprachen auf regionaler und lokaler Ebene.

6.2 Bundesrechtliche Bestimmungen³²

6.2.1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999

Die auf die Sprachen bezogenen Artikel der Bundesverfassung regeln das Sprachenrecht auf Bundesebene. In Artikel 4 BV ist das Prinzip der vier **Landessprachen** Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch verankert, und Artikel 18 garantiert die Sprachenfreiheit.

Artikel 70, der eigentliche Sprachenartikel, bezieht sich auf die **Amtssprachen** des Bundes (Abs. 1) und der Kantone (Abs. 2), auf die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften (Abs. 3) sowie auf die Unterstützung der mehrsprachigen Kantone (Abs. 4), insbesondere Graubündens und des Tessins (Abs. 5). Absatz 2 hält explizit fest, dass die Kantone ihre Amtssprachen unter Berücksichtigung der herkömmlichen sprachlichen Zusammensetzung der Gebiete bestimmen und Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten nehmen.

Art. 70 Sprachen (Bundesverfassung vom 18. April 1999, Stand am 13. Februar 2022)

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 Kantone fördern die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften.

⁴ Der Bund unterstützt die mehrsprachigen Kantone bei der Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben.

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

³² Dieses Kapitel greift teilweise – in ergänzter und aktualisierter Form – Kapitel 1.2 des Berichts des Instituts für Mehrsprachigkeit an den Gemeinderat von Freiburg vom 28. Juni 2018 auf mit dem Titel: «Deutsch als Amtssprache der Stadt Freiburg i.U.? Bestandesaufnahme und Analysen aus historischer, juristischer und soziolinguistischer Perspektive».

Das Territorialitätsprinzip, das ursprünglich von der Rechtsprechung des Bundesgerichts entwickelt wurde, wurde somit in der Bundesverfassung vom 18. April 1999 als neue, für den kantonalen Gesetzgeber verbindliche Vorschrift verankert. Dieses Prinzip beruht im Wesentlichen auf der Feststellung, dass sich eine Sprache nur dann dauerhaft behaupten kann, wenn es für sie ein geschütztes Gebiet gibt. In der ganzen Schweiz müssen die vier Sprachen in ihren herkömmlichen Verbreitungsgebieten bewahrt werden.

Das bedeutet auch, dass die Kantone Massnahmen ergreifen müssen, um die herkömmlichen Grenzen der Sprachgebiete zu schützen, selbst wenn dadurch die Freiheit jeder und jedes Einzelnen, die Muttersprache zu verwenden, eingeschränkt wird. Sprachgrenzen dürfen nicht mutwillig verschoben werden; dies würde dem Territorialitätsprinzip zuwiderlaufen.

6.2.2 Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften

Die Umsetzung des Sprachenartikels des Bundes ist seit 2010 im Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (SpG) und seiner Ausführungsverordnung geregelt (Verordnung über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften – SpV).

- > Das SpG regelt im Wesentlichen die in Artikel 70 der Bundesverfassung enthaltenen Punkte.
- > Die SpV sieht Massnahmen zur Förderung des Austauschs und der Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften, zur Unterstützung der mehrsprachigen Kantone und zur Förderung der rätoromanischen und italienischen Sprache und Kultur vor. Zudem regelt sie den Gebrauch der Amtssprachen des Bundes und die Förderung der Mehrsprachigkeit im öffentlichen Dienst.

Gemäss Artikel 17 SpG hat der Bund das Institut für Mehrsprachigkeit mit der Führung des wissenschaftlichen Kompetenzzentrums für Mehrsprachigkeit beauftragt. Er kann auch Projekte des Instituts unterstützen, das institutionell an die Universität und die Pädagogische Hochschule angegliedert ist und dessen Grundfinanzierung durch zwei Stiftungen sichergestellt wird.

2022 erweiterte der Bundesgesetzgeber den Auftrag an den Bund, die Sprachen in den Kantonen und bei den Institutionen zu fördern. Zur Förderung des Rätoromanischen und des Italienischen in den Kantonen Graubünden und Tessin fügte er Massnahmen wie die Förderung des Schüleraustauschs und die Unterstützung der mehrsprachigen Kantone hinzu. Ausserdem muss der Bund Vereine mitfinanzieren, die auf allen Schulstufen den Austausch von Schülern und Lehrpersonen zwischen den Sprachgemeinschaften organisieren. Er tut dies konkret über die Agentur Movetia³³.

6.3 Kantonale Bestimmungen

Wie wir gesehen haben, gehen die Meinungen darüber auseinander, ob eine gesetzliche Verankerung der Verfassungsbestimmungen zu den Sprachen bis auf Gemeindeebene den Sprachenfrieden fördern oder im Gegenteil gefährden würde.

Während Experten des Europarats und Befürworter der deutschsprachigen Gemeinschaft in Freiburg eine rechtliche Regelung der Frage fordern, mahnen andere zur Vorsicht und betonen seit jeher die Bedeutung einer langjährig erprobten Praxis mit der Anwendung der Maxime «weniger ist mehr» auf die Sprachgesetzgebung. Wieder andere, angefangen bei den Verteidigern der Frankophonie, bestehen auf dem Territorialitätsprinzip, das die Französischsprachigen schützen soll, die im Kanton die Mehrheit bilden, aber auf nationaler Ebene in ihrem Sprachgebiet in der Minderheit sind.

³³ Movetia ist die nationale Agentur zur Förderung von Austausch und Mobilität im Bildungssystem. Trägerschaft ist die Schweizerische Stiftung für die Förderung von Austausch und Mobilität (SFAM), die im März 2016 vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), dem Bundesamt für Kultur (BAK), dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) gegründet wurde.

Derzeit finden sich – vielleicht tatsächlich in Anwendung des Grundsatzes «weniger ist mehr» – kantonale Bestimmungen zu den Sprachen nur in der Kantonsverfassung und in einigen Gesetzestexten, die lediglich immer wieder auftretende spezifische Probleme (Justiz, Schulwesen, politische Rechte) regeln sollen. Dort wird auf die Amtssprache der Gemeinde oder eines anderen Kreises oder sogar auf ihre Zweisprachigkeit verwiesen, aber diese Begriffe werden nicht durch ein allgemeines Gesetz rechtlich festgelegt.

Dies führt zum heutigen Pragmatismus, aber oft auch und vor allem zur Anrufung des Gerichts, da das Fehlen einer entsprechenden Gesetzgebung auch zu Unsicherheiten und manchen Konflikten führt.

Es stellt sich also die Frage: Soll das Legiferieren der Justiz überlassen werden?

6.3.1 Staatsverfassung des Kantons Freiburg vom 7. Mai 1857

Die Staatsverfassung des Kantons Freiburg sah nur einen Artikel zu den Amtssprachen vor, der in der Volksabstimmung vom 23. September 1990 angenommen worden war. Dieser Artikel 21 der Staatsverfassung des Kantons Freiburg vom 7. Mai 1857 hatte folgenden Wortlaut:

«¹ Französisch und Deutsch sind die Amtssprachen. Ihr Gebrauch wird in Achtung des Territorialitätsprinzips geregelt.

² Der Staat fördert das Verständnis zwischen den beiden Sprachgemeinschaften.»

6.3.2 Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004

Im Gegensatz zur Verfassung von 1857 enthält die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 mehrere auf die Sprachen bezogene Bestimmungen, und zwar folgende:

Art. 2 (...)

² Die Hauptstadt ist Freiburg, auf Französisch Fribourg.

Art. 6 Sprachen

¹ Französisch und Deutsch sind die Amtssprachen des Kantons.

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.

³ Die Amtssprache der Gemeinden ist Französisch oder Deutsch. In Gemeinden mit einer bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheit können Französisch und Deutsch Amtssprachen sein.

⁴ Der Staat setzt sich ein für die Verständigung, das gute Einvernehmen und den Austausch zwischen den kantonalen Sprachgemeinschaften. Er fördert die Zweisprachigkeit.

⁵ Der Kanton fördert die Beziehungen zwischen den Sprachgemeinschaften der Schweiz.

Art. 17 Sprache

¹ Die Sprachenfreiheit ist gewährleistet.

² Wer sich an eine für den ganzen Kanton zuständige Behörde wendet, kann dies in der Amtssprache seiner Wahl tun.

Art. 64 (...)

³ Die erste unterrichtete Fremdsprache ist die andere Amtssprache.

6.3.3 Spezialgesetze unseres Kantons, die sich auf die Amtssprache der Gemeinden oder auf zweisprachige Kreise beziehen

Wie in der Einleitung schon erwähnt, verweisen derzeit (Stand: 1. August 2023) einige einschlägige kantonale Gesetze direkt oder indirekt auf die Amtssprache **der Gemeinde oder eines anderen innerkantonalen Verwaltungskreises**, obwohl der Begriff der Amtssprache für solche Kreise (noch) nicht definiert ist.

Es sind dies die folgenden Gesetzestexte:

- a) Justizgesetz (SGF 130.1): Artikel 20, 115, 116 und 117
- b) Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (SGF 150.1): Artikel 36, 37 und 38
- c) Gesetz über die obligatorische Schule (SGF 411.0.1): Artikel 11
- d) Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (SGF 115.1): Artikel 12 Abs. 3
- e) Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (SGF 122.91.1): Artikel 3 Abs. 2

Dieser Begriff soll nun durch die letztendliche Festlegung der Amtssprachen der Gemeinden geklärt werden.

7 Einigung auf zentrale Begriffe für die Gesetzgebung

Aus den verschiedenen Expertenberichten geht hervor – und auch Alexandre Papaux³⁴ weist darauf hin –, dass die klassischen Kriterien zur Bestimmung der Amtssprache(n), wie sie sich in der Schweiz aus Lehre und Rechtsprechung der eidgenössischen und kantonalen Justizbehörden ergeben, wie folgt zusammengefasst werden können:

1. das Bestehen eines ausdrücklichen oder stillschweigenden gesellschaftlichen Konsenses über die Anerkennung einer bestimmten Sprache als Amtssprache;
2. die sprachliche Geschichte des betreffenden Gebiets;
3. die Stabilität der Sprachbevölkerung, die ihre Sprache als Amtssprache einführen will;
4. die Vertretung einer Sprachgruppe in der Bevölkerung (zahlenmässiges Kriterium);
5. das Angrenzen an andere Sprachgebiete mit dem gleichen Idiom.

Diese Kriterien werden in Artikel 6 der Kantonsverfassung aufgegriffen. Sie müssen im vorliegenden Gesetz aufgrund der folgenden Fragen konkretisiert werden:

1. Die Frage, ob ein ausdrücklicher oder stillschweigender **gesellschaftlicher Konsens** über die Anerkennung einer bestimmten Sprache als Amtssprache besteht, hat *de facto* mit einer diesbezüglichen demokratischen Entscheidung zu tun.
Es geht also darum, durch das vorliegende Gesetz zu bestimmen, welche Behörde am ehesten in der Lage ist, in Anwendung von Artikel 6 Abs. 3 KV einen gesellschaftlichen Konsens über die Bestimmung der Amtssprache(n) in den einzelnen Gemeinden festzustellen.
2. Die Fragen in Zusammenhang mit der «**sprachlichen Geschichte des betreffenden Gebiets**» und
3. der «**Stabilität der Sprachbevölkerung, die ihre Sprache als Amtssprache einführen will**».

In diesen beiden Fällen (Ziffer 2 und 3) wird auf die Begriffe «*herkömmliche* sprachliche Zusammensetzung der Gebiete» und «*angestammte* sprachliche Minderheiten» in Artikel 6 Abs. 2 und 3 KV Bezug

³⁴ Alexandre Papaux, «La langue de la justice civile et pénale en droit suisse et comparé – Etude de politique linguistique, de droit constitutionnel et de procédure», Collection neuchâteloise 2011, S. 136. Ziff. 167, mit Verweisen, im Folgenden: Alexandre Papaux.

genommen. Im vorliegenden Gesetz geht es also darum, zu bestimmen, ab wann oder wie lange eine beständige «herkömmliche» Zusammensetzung oder ein «angestammter» Sprachgebrauch in einem bestimmten Gebiet vorliegen muss, damit das Territorialitätsprinzip gewahrt ist. Hier wird im Wesentlichen auf **eine stabile sprachliche Geschichte im betreffenden Gebiet** abgestellt.

4. Die Frage der «**Vertretung einer Sprachgruppe in der Bevölkerung**» ist ebenfalls in der Kantonsverfassung geregelt, und zwar mit dem Ausdruck «bedeutende Minderheit» in Artikel 6 Abs. 3 KV. Im vorliegenden Gesetzesentwurf geht es darum zu bestimmen, ab wann eine (herkömmliche oder angestammte) Sprachgruppe als «bedeutend» im Sinne von Artikel 6 Abs. 3 KV gilt. Der Begriff «**bedeutend**» kann zahlenmässig verstanden werden, sich aber auch auf das historische Vorkommen der Sprache in einem bestimmten Gebiet beziehen.
5. Schliesslich ergibt sich die Frage des «**Angrenzens** an andere Sprachgebiete mit dem gleichen Idiom» grundsätzlich von selbst aus den anderen Punkten.

Mit allen bisherigen Expertenberichten wie auch mit Rechtsvergleichen (z. B. Sprachengesetz des Kantons Graubünden) sollten sich darauf Antworten finden lassen.

7.1 Staat oder Gemeinden? Welche Behörde am ehesten für die Wahl der Amtssprache(n) infrage kommt

In seiner Beurteilung der Expertenarbeiten von den 1960er-Jahren bis 2004 (siehe oben, Kapitel 4.1) hält Antoine Geinoz fest, dass abgesehen von Lüthi die Experten klar dagegen seien, bei der Bestimmung der Amtssprache(n) die Gemeindeautonomie ins Spiel zu bringen. Für sie seien der Wille der Bürgerinnen und Bürger oder die kommunale Praxis höchstens zweitrangige Kriterien. Die Hauptkriterien, die offenbar von allen anerkannt würden, seien die Zusammensetzung der Bevölkerung, stabile Zahlenverhältnisse und das Angrenzen an Gemeinden der Minderheitssprache.³⁵

Die Mehrheit dieser Experten lehnte es im Wesentlichen ab, die Gemeindeautonomie ins Spiel zu bringen, weil die Gemeinden ihrer Meinung nach nicht in der Lage wären, das Territorialitätsprinzip angemessen umzusetzen. Übrigens war Ambros Lüthi, der Urheber von Artikel 6 KV, auch der einzige der in der Vorstudie erwähnten Experten, der sich gestützt auf den **neuen kantonalen Verfassungstext** äusserte. Dabei soll gerade der neue Verfassungstext die Grundlage für die Überlegungen bilden, die zum vorliegenden Gesetzesentwurf führen.

Unabhängig davon wäre die Berufung auf die Gemeindeautonomie bei der Wahl der Sprache der Gemeinden insbesondere aus den folgenden Gründen völlig rechtskonform:

- a) Das Territorialitätsprinzip ist auf Bundesebene in Artikel 70 Absatz 2 der Bundesverfassung verankert, der, wie hier noch einmal erwähnt sei, Folgendes vorsieht: «*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.*»

Nach dem Bericht des Juristischen Dienstes der Stadt Freiburg im Anhang des Berichts des Instituts für Zweisprachigkeit in Freiburg lässt sich die Tatsache, dass diese Zuständigkeit bei den Kantonen liegt, damit begründen, dass die gleichzeitige Umsetzung der Sprachenfreiheit und des Territorialitätsprinzips eine sorgfältige Interessenabwägung erfordert, die eine genaue Kenntnis der lokalen, historischen und soziologischen Komponenten voraussetzt, über welche die Kantone am ehesten verfügen. Allerdings seien sie dann in der Wahl der Mittel und Methoden relativ frei (positives Recht, Gewohnheitsrecht, kantonale Gesetze, Delegation an die Gemeinden usw.). Es sei auch wichtig, darauf hinzuweisen, dass die Gemeinden

³⁵ Vorstudie «Vers la concrétisation des dispositions sur les langues», März 2007, S. 19, Antoine Geinoz.

in den Bereichen, die das kantonale Recht nicht abschliessend regelt, **von der Gemeindeautonomie profitieren, auf die sie sich berufen können (Art. 129 Abs. 2 KV).**³⁶

- b) **Das Bundesrecht schliesst, wie man auch konkret sieht, die Berufung auf die Gemeindeautonomie für die Festlegung der Sprache der Gemeinden nicht aus, ganz im Gegenteil;** das Sprachengesetz des Kantons Graubünden (Art. 16 Abs. 1) ist ein anschauliches Beispiel dafür (*Die Gemeinden bestimmen in ihrer Gesetzgebung die Amtssprachen nach den Grundsätzen dieses Gesetzes*).
- c) Für Augustin Macheret steht die Zuständigkeit der Gemeinden für die Wahl ihrer Amtssprache ebenfalls fest. Er äusserte sich 2005 dahingehend zu Artikel 6 der neuen Verfassung des Kantons Freiburg, der neue Text erweise der Gemeindeautonomie (umstrittene) Ehre und **scheine es den Gemeinden zu überlassen, ihre sprachliche Zugehörigkeit und ihren sprachlichen Status zu bestimmen.** Als einziges Gegengewicht, um Zufallsentscheide zu verhindern, sei die Zustimmung des Kantons vorgesehen worden.³⁷
- d) **Die Entstehungsgeschichte von Artikel 6 unserer neuen Kantonsverfassung** zeigt eindeutig, dass die Festlegung der Amtssprache nach dem Verständnis der Verfassungsratsmitglieder in die Zuständigkeit der Gemeinden fallen sollte. Ursprünglich enthielt Artikel 6 KV nämlich eine Bedingung, wonach der Kanton seine Zustimmung zur Wahl der Amtssprache(n) durch eine Gemeinde erteilen muss. Diese Bedingung wurde erst ganz am Ende des Prozesses gestrichen, hauptsächlich aus dem Grund, dass sich die Gemeinden «nicht vom Kanton gängeln lassen» möchten. **Die Zustimmung des Kantons wäre offensichtlich nicht in die Bestimmung aufgenommen worden, wenn man nicht davon ausgegangen wäre, dass die Gemeinde selbst für die Festlegung ihrer Amtssprache zuständig ist.**
- e) Schliesslich geht aus der Vernehmlassung zum Entwurf der neuen Kantonsverfassung hervor, dass **dieser Artikel auch nach dem Verständnis der Vernehmlassungsteilnehmenden den Gemeinden die Kompetenz einräumt, ihre Amtssprache(n) selbst zu wählen;** der Staatsrat hatte sich diesbezüglich klar geäussert und auch selber vorgeschlagen, die Zustimmung des Kantons zu streichen.³⁸

Der Staatsrat vertritt also die Ansicht, dass die Festlegung der Amtssprache mit der neuen Verfassung an die Gemeinden delegiert werden kann oder vielmehr **den Gemeinden vorbehalten wird**, und er hat dies seit 2011 in seinen Stellungnahmen zu diesem Thema auch immer betont. Das heisst jedoch nicht, dass die Gemeinden ihre Amtssprache nach Belieben festlegen können. Vielmehr sind sie gemäss Bundesverfassung (Art. 70 Abs. 2 BV) und Kantonsverfassung (Art. 6 Abs. 2 und 3 KV) verpflichtet, auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete zu achten und Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten zu nehmen.

Durch die Berufung auf die Gemeindeautonomie mit einem Gesetzesentwurf zur Umsetzung von Artikel 6 KV kann gleichzeitig mehreren wichtigen verfassungsrechtlichen Vorgaben der kantonalen und eidgenössischen Politik entsprochen werden, die in der Sprachenpolitik umgesetzt werden müssen:

- a) Die **Grundsätze der Subsidiarität und der Aufgabenteilung**, wonach Aufgaben per Gesetz demjenigen Gemeinwesen zugewiesen werden müssen, das sie am besten erfüllen kann (Art. 52 und 53 KV; Art. 5a BV). Tatsächlich ist niemand besser dazu in der Lage als die Gemeinde, die kleinste Einheit, die diese Frage in Bezug auf sich selbst, ihre Funktionsweise, ihre eigene Geschichte nachvollziehen und dann die Sprachregeln einführen kann, die sie selbst gewählt hat.
- b) **Die Gemeindeautonomie** (Art. 129 Abs. 2 KV und Art. 50 der BV), die in den Grenzen des kantonalen Rechts gewährleistet ist.

³⁶ Bericht des Instituts für Mehrsprachigkeit des Kantons Freiburg «Deutsch als Amtssprache der Stadt Freiburg i.Ü.?», Freiburg, Fassung vom 28. Juni 2018, S. 114

³⁷ Augustin Macheret, in Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung (FZR), Sondernummer, 2005, S. 109

³⁸ Lüthi, in LeGes, 2004, S. 71

-
- c) **Das Territorialitätsprinzip**, wie es in Artikel 70 Abs. 2 der Bundesverfassung und in Artikel 6 Abs. 2 der Kantonsverfassung umschrieben und in der vorliegenden kantonalen Sprachengesetzgebung präzisiert wird, und das die Gemeindeautonomie in diesem Bereich so wenig wie möglich beschneidet (das Ziel besteht darin, allfällige Zufallsentscheide zu vermeiden).

Der vorliegende Gesetzesentwurf trägt diesen Vorgaben des übergeordneten Rechts Rechnung und erachtet daher die Gemeinden als zuständig für die Festlegung ihrer Amtssprache, dies jedoch nur insoweit, als sie auf der in den Gemeinden gelebten Realität beruht. Die Entscheidung einer Gemeinde für eine oder zwei Sprachen muss also nicht nur auf der Grundlage der aktuellen Situation, sondern auch auf der Grundlage der Situation vor einigen Jahren und des diesbezüglich von ihrer Bevölkerung geäusserten Willens getroffen werden.

7.2 Was ist eine «angestammte» sprachliche Minderheit?

Der Begriff der angestammten sprachlichen Minderheit, der nie definiert worden ist, kann sich auf eine Gruppe von Personen beziehen, die eine andere Sprache als die sprachliche Mehrheit in einer Region sprechen und die in einem bestimmten Teil dieser Region eine historisch und kulturell verankerte Präsenz haben. Es wird davon ausgegangen, dass diese angestammten sprachlichen Minderheiten in dem betreffenden Gebiet fest verwurzelt sind und dort einen bedeutenden Beitrag zur kulturellen und sprachlichen Vielfalt geleistet haben.

Demnach können oder müssen die Kriterien zur Definition einer angestammten sprachlichen Minderheit, bezogen auf die Gemeinden gemäss Artikel 6 Abs. 3 der Kantonsverfassung Folgendes umfassen:

- a) **Eigene Sprache:** Die Gruppe muss eine Sprache sprechen, die sich von der dominierenden Sprache der Gemeinde, in der sie lebt, unterscheidet.
- b) **Historische Präsenz:** Die sprachliche Minderheit muss in der betreffenden Gemeinde eine gefestigte historische Präsenz aufweisen, die sich oft über mehrere Generationen, manchmal sogar über Jahrhunderte erstreckt. Diese kontinuierliche Präsenz ist das, was diese Gruppen von neueren Migrantenpopulationen unterscheiden soll. Dies führt zum Begriff der Stabilität.
- c) **Kulturelle und territoriale Verbundenheit:** Die Angehörigen der angestammten sprachlichen Minderheit müssen eine tiefe kulturelle und territoriale Verbundenheit mit der Gemeinde aufweisen, in der sie leben. Ihre Kultur, ihre Traditionen, ihre Bräuche und ihre Lebensweise sind eng mit dieser Gemeinde verbunden.
- d) **Beitrag zur kulturellen Vielfalt:** Die angestammten sprachlichen Minderheiten tragen zur kulturellen Vielfalt der Gemeinde bei. Ihre Sprache, ihre Geschichte, ihr Kulturverhalten und ihr Wissen sind wichtige Bestandteile des kulturellen Erbes der betreffenden Gemeinde.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich eine «angestammte sprachliche Minderheit» im Kanton Freiburg auf eine Gruppe von Personen beziehen kann, die eine andere Sprache als die sprachliche Mehrheit sprechen, eine historisch verwurzelte und kontinuierliche Präsenz in einer bestimmten Region aufweisen und zum kulturellen und sprachlichen Reichtum des Kantons beitragen. Dies setzt eine historisch gefestigte, also grundsätzlich stabile Präsenz in der betreffenden Region voraus.

Im vorliegenden Fall herrscht unter den Experten mehrheitlich Einigkeit darüber, dass eine Präsenz ab einigen Jahrzehnten, für manche sogar über Jahrhunderte hinweg, als historisch gefestigt gilt. Der Staatsrat teilt diese Ansicht, da im Sinne der kantonalen und eidgenössischen Bestimmungen über die Sprachen wahrscheinlich erst nach einer oder sogar zwei Generationen, d. h. nach 25 bis 50 Jahren Anwesenheit, eine kulturelle und territoriale Verbundenheit entsteht und ein Beitrag zur kulturellen Vielfalt geleistet werden kann (und nicht nur Teilnahme am gesellschaftlichen Leben).

Es sei darauf hingewiesen, dass es sich bei der Thematik der Amtssprachen im Kanton Freiburg nur um französischsprachige oder deutschsprachige Minderheiten handeln kann.

7.3 Was ist eine «bedeutende» angestammte Minderheit?

Da nach der neuen Verfassung nur die angestammten Minderheiten zu berücksichtigen sind, die «bedeutend» sind, damit eine Gemeinde zwei Amtssprachen haben kann, muss nun definiert werden, was unter diesem Begriff zu verstehen ist. Im Hinblick auf Artikel 6 KV umfasst der Begriff «bedeutend» zwei grundsätzlich als gleichrangig anzusehende Aspekte:

- a) «zahlenmässig» bedeutend
- b) «historisch» bedeutend

7.3.1 «Zahlenmässig bedeutende» sprachliche Minderheit durch den Anteil ihrer Gemeinschaft in einem bestimmten Gebiet

Wie auch von Alexandre Papaux³⁹ in seinem Beitrag angesprochen, haben die lebhaften Debatten im Vorfeld der Annahme der Bestimmungen über die Sprachen in der neuen Freiburger Verfassung einmal mehr gezeigt, wie schwierig es ist, einen Schwellenwert anhand eines zahlenmässigen Kriteriums festzulegen, das (NB: *laut Papaux*) einer der wesentlichen Faktoren bei der Bestimmung einer Amtssprache bleibt. Oft führte auch dieses Kriterium dazu, dass bis heute mangels eines Konsenses davon abgesehen wurde, über die Amtssprachen zu legislieren. Alexandre Papaux nennt als Beispiel für diese Problematik Artikel 6 Abs. 3 KV, der den Begriff der «bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheit» enthält, ihn aber letztlich nicht definiert. Er erinnert daran, dass diese Formulierung derjenigen vorgezogen wurde, die damals von dreizehn Verfassungsratsmitgliedern⁴⁰, einschliesslich des Präsidenten, vertreten wurde, die ein aus der Rechtsprechung und Praxis übernommenes zahlenmässiges Kriterium vorschlugen. **Dieser Vorschlag, der im Plenum abgelehnt wurde**, lautete damals wie folgt⁴¹:

1. Französisch und Deutsch sind die Amtssprachen.
2. Ihr Gebrauch wird in Achtung des Territorialitätsprinzips geregelt.
3. Französisch ist die Amtssprache der französischsprachigen Gemeinden; Deutsch ist die Amtssprache der deutschsprachigen Gemeinden. Französisch und Deutsch sind die Amtssprachen der zweisprachigen Gemeinden.
4. Bis zur gesetzlichen Umsetzung von Art. 7 Abs. 4 gelten folgende Grundsätze:
 - i. Eine Gemeinde gilt als zweisprachig, wenn:
 - a) **mindestens 30 %** der französisch- oder deutschsprachigen Bevölkerung die Minderheitssprache verwendet;
 - b) dieser gemäss letzter Volkszählung ermittelte Mindestanteil seit zwanzig Jahren besteht; und
 - c) die Gemeinde mindestens an eine Gemeinde, in welcher die fragliche Minderheitssprache Amtssprache ist, angrenzt.
 - ii. Diese Voraussetzungen können aufgrund folgender Kriterien relativiert werden: Geschichte, Grösse der Gemeinde, kommunale Praxis, Eigenschaft als Hauptort sowie eventuell Wille der Bevölkerung.

Zudem sollte nach Ansicht von Charles Guggenheim in seinem Bericht von 1987 der Mindestanteil der sprachlichen Minderheit Folgender sein:

- **25 %** der (Gesamt-)Bevölkerung in Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnerinnen und Einwohnern;
- **30 %** der Bevölkerung in Gemeinden mit 1000 bis 5000 Einwohnerinnen und Einwohnern;

³⁹ Alexandre Papaux, « La langue de la justice civile et pénale en droit suisse et comparé – Etude de politique linguistique, de droit constitutionnel et de procédure », Collection neuchâteloise 2011, S. 139, Ziff. 171, mit Verweisen.

⁴⁰ Bekanntlich setzte sich der Verfassungsrat aus 130 vom Freiburger Stimmvolk gewählten Mitgliedern zusammen.

⁴¹ Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Verfassungsrats, Sitzung vom 21. Januar 2003, S. 56; vgl. auch Alexandre Papaux, a.a.O., Fussnote Nr. 475.

- **35 %** (Variante: 40 %) der Bevölkerung in Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

Die Kommission Schwaller vertrat folgende Auffassung: Die Hauptkriterien sind eine bedeutende sprachliche Minderheit – **mindestens 30 % der Wohnbevölkerung beider Amtssprachen**⁴² – die Stabilität und das Angrenzen an eine Gemeinde mit der Minderheitssprache als Amtssprache. Nach dem Stabilitätskriterium müssen die Ergebnisse der letzten Volkszählung durch die beiden vorangegangenen Volkszählungen bestätigt werden. Als Korrekturkriterien gelten die Geschichte, der Bürgerwille, die kommunale Praxis und die Eigenschaft als Hauptort eines Bezirks, der französischsprachige und deutschsprachige Gemeinden umfasst.

Weitere Ansichten zu einem «zahlenmässigen Kriterium» äusserten beispielsweise auch die Gerichte.

- Das Bundesgericht beispielsweise befand am 25. April 1980, als es noch keine kantonale Verfassungsbestimmung über die Sprachen gab, im Wesentlichen, dass eine sprachliche Minderheit, die weniger als 30 % eines Bezirks (gemeint war der Saanebezirk, in dem die deutschsprachige Minderheit auf nationaler Ebene die Mehrheit bildet) ausmacht, nicht das Recht auf ein Zivilverfahren in ihrer Sprache vor dem Gericht dieses Bezirks beanspruchen kann.⁴³ In diesem Urteil nahmen die Richter insbesondere Bezug auf eine Stellungnahme des Office de législation des Kantons Freiburg vom 16. Oktober 1973, die gemischtsprachigen Bezirke erst bei einer Minderheit von 30 bis 33 % vorsieht.⁴⁴
- Einige Jahre später, in einem unveröffentlichten Urteil von 1997 über die Sprache des Verwaltungsverfahrens in einem Rechtsstreit, der die zum Seebezirk gehörende Gemeinde Cressier betraf, befand das Bundesgericht, dass die vom Freiburger Verwaltungsgericht (heute Kantonsgericht) festgelegte entscheidende 35 %-Grenze für die Anerkennung der Sprache einer Minderheit in einer Gemeinde mit weniger als 1000 Einwohnern als Amtssprache nicht willkürlich sei.⁴⁵

Für ein repräsentativeres Bild der verschiedenen Lösungen ist als Beispiel auch das Sprachengesetz des Kantons Graubünden vom 19. Oktober 2006 anzuführen.

- Dieses Gesetz sieht im Bestreben, die rätoromanischen und italienischsprachigen Minderheiten im Kanton Graubünden zu schützen, relativ tief angesetzte zahlenmässige Kriterien vor. So gelten Gemeinden mit einem Anteil von mindestens 40 % der Bevölkerung, die einer angestammten Minderheitensprachgemeinschaft (d. h. der rätoromanischen oder italienischen Sprache in Graubünden) angehören, als einsprachige Gemeinden.⁴⁶ In diesen ist die angestammte Sprache kommunale Amtssprache (s. Art. 16 Abs. 2). Gemeinden mit einem Anteil von mindestens 20 % von Angehörigen einer angestammten Sprachgemeinschaft gelten als mehrsprachige Gemeinden. In diesen ist die angestammte Sprache eine der kommunalen Amtssprachen (Art. 16 Abs. 3).⁴⁷

Im gleichen Sinne kann auch Artikel 49 Abs. 1 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 angeführt werden, der ebenfalls ein zahlenmässiges Kriterium in Bezug auf die sprachliche Minderheit mit folgendem Wortlaut vorsieht: «[...] für gemischte Orte in der Sprache der Mehrheit der Einwohner. Wird eine Ortschaft in zwei Sprachen

⁴² Auf das Kriterium der je nach Gemeindegrösse unterschiedlichen Prozentsätze wird hier verzichtet (Guggenheim, weiter oben).

⁴³ BGE 106 Ia 299, insbes. E. 2 b) cc).

⁴⁴ BGE 106 Ia 299, insbes. E. 2 b) bb) und 2 b) cc).

⁴⁵ unveröff. BGE vom 22. Januar 1997 (2P.211/1996) Cressier; vgl. N. 17

⁴⁶ Diese «40 %-Regel», die im Grossen Rat des Kantons Graubünden heftig diskutiert wurde, wurde schliesslich vom Kantonsparlament mit einer knappen Mehrheit von 55 zu 44 Stimmen verabschiedet (vgl. GRP 2006/2007 S. 519 ff.). In der Botschaft der Regierung war ein Anteil von 50 % vorgesehen (vgl. Botschaft vom 16. Mai 2006, Heft Nr. 2/2006-2007, S. 73–175, insbes. S. 105–106 zu Art. 16)

⁴⁷ Es sei an dieser Stelle noch einmal daran erinnert, dass die Situation im Kanton Graubünden eine andere ist als im Kanton Freiburg. Im Kanton Graubünden geht es um den Schutz von Minderheitensprachen, die auch auf Schweizer Ebene geschützt sind. Im Kanton Freiburg hingegen geht es je nach Standpunkt entweder um den Schutz einer kantonalen Minderheitensprache, die in der Schweiz eine Mehrheitssprache ist (Deutsch), ... oder um den Schutz einer kantonalen Mehrheitssprache, die in der Schweiz eine Minderheitssprache ist (Französisch).

verschieden geschrieben, trägt die Vorderseite der Ortschaftstafel beide Schreibweisen, wenn die kleinere Sprachgruppe **wenigstens 30 Prozent** der Einwohner umfasst.»

Es sei auch darauf hingewiesen, dass Verfassungsrat Ambros Lüthi, der Urheber des Vorschlags für Artikel 6 Abs. 2 KV, der letztlich vom Verfassungsrat angenommen wurde, grundsätzlich dazu aufforderte, bei der Definition einer «bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheit» auf Prozentzahlen zu verzichten, da **der demokratisch legitimierte Wunsch des Grossteils der Bevölkerung wichtiger sei als der genaue Prozentsatz der sprachlichen Minderheit**. Da hingegen von den Gemeinden nicht erwartet werden könne, dass sie von sich aus ein qualifiziertes Mehr bei Änderungen der Amtssprachen berücksichtigen, müsse diese Anforderung auf kantonaler Ebene festgehalten werden; **so wäre also denkbar, für Änderungen der bestehenden Praxis des Gebrauchs von Amtssprachen ein qualifiziertes Mehr der Stimmenden in einem Gesetz vorzusehen** ⁴⁸.

Dies hinderte ihn jedoch nicht daran, im selben Beitrag dennoch einen Prozentsatz für die Definition einer «bedeutenden angestammten Minderheit» zu nennen. Am Beispiel von Murten definierte er die noch als «bedeutend» anzusehende angestammte Minderheit wie folgt: **«Im Kanton Freiburg betrachten wir eine angestammte sprachliche Minderheit dann als bedeutend, wenn ihr Anteil bei den Volkszählungen der letzten fünfzig Jahre die 15 %-Grenze nie wesentlich unterschritten hat.»**

Der Staatsrat stellt demnach schliesslich fest, dass die Festlegung eines zahlenmässigen Kriteriums zwar grundsätzlich eine Notwendigkeit ist, insbesondere zur Einhaltung des Territorialitätsprinzips. *Er will dem zahlenmässigen Kriterium jedoch keine übermässige Bedeutung zumessen, da dieses Kriterium für sich genommen in Bezug auf die Problematik zu kurz greift, den Behörden und Experten zufolge diffus ist und schliesslich dazu führen könnte, dass kein Konsens gefunden werden kann, der für die Entwicklung der Zweisprachigkeit in unserem Kanton wichtig ist und langfristig den Sprachenfrieden sichern kann.* Dies hätte schlussendlich zur Folge, dass das Territorialitätsprinzip immer noch nicht umgesetzt würde, zum Nachteil unserer beiden kantonalen Amtssprachen.

Um eine Lösung zu finden, sollte man also auf die Bevölkerung der Freiburger Gemeinden und ihre langjährige Erfahrung mit Kompromissen vertrauen, indem man zwar zahlenmässige Kriterien vorsieht, diese aber bewusst tief ansetzt. Da die Entscheidung auf einer Kann-Bestimmung beruht, werden sie das Sprachgebiet nach dem Territorialitätsprinzip festlegen können, aber fundiert, pragmatisch und einvernehmlich. In diesem Sinne geht es auch darum, die Wahl der Zweisprachigkeit für die Gemeinden, die die Mindestkriterien erfüllen, zu fördern, um unseren Kanton (wieder) als einen Ort zu positionieren, der für die Zweisprachigkeit in der Schweiz von zentraler Bedeutung ist. Dies ist auch einer der Gründe, weshalb der vorliegende Gesetzesentwurf finanzielle Starthilfen für Gemeinden vorsieht, die den Schritt wagen, sich für zwei Amtssprachen zu entscheiden, sofern sie dazu berechtigt sind.

7.3.2 «Historisch bedeutende» Sprachminderheit durch die Feststellung einer in einem bestimmten Gebiet seit vielen Jahren stabilen historischen Praxis.

Angeichts des klaren Wortlauts der Verfassung ist der Staatsrat davon überzeugt, dass sich der Begriff «bedeutend» nicht auf das zahlenmässige Kriterium beschränken kann. Das Kriterium der historischen Bedeutung einer Minderheit in einem bestimmten Gebiet ist ebenso wesentlich für die Umsetzung des sprachlichen Territorialitätsprinzips; **dieses Kriterium darf nicht nur als «Korrektiv» eines zahlenmässigen Verhältnisses gesehen werden, wie einige Experten nahelegen**. In gewissen Fällen sollte daher unabhängig vom Kriterium der «zahlenmässigen» Bedeutung auf das ebenso wichtige Kriterium der «historischen» Bedeutung abgestellt werden – und umgekehrt.

Die historische Bedeutung einer Minderheitensprache lässt sich anhand verschiedener Kriterien definieren, die ihrer Rolle in der Kultur, Gesellschaft und Geschichte der betreffenden Region oder Gemeinde Rechnung tragen müssen. Zur Bestimmung des Kriteriums der «historischen» Bedeutung könnten die folgenden Kriterien infrage kommen:

- > **Lange Tradition und Ursprung:** Die lange Zeit, in der die Sprache in der betreffenden Gemeinde präsent ist, und ihre Verbundenheit mit ihrer frühen Geschichte können auf eine historische Bedeutung

⁴⁸ Lüthi, in LeGes, 2004, S. 80

hinweisen. So könnte eine Minderheitssprache, die in dem betreffenden Gebiet tief verwurzelt ist, als historisch bedeutsam angesehen werden.

- > **Einfluss auf Kultur und Kunst:** Der Einfluss der Minderheitssprache auf die Kultur der betreffenden Gemeinde, einschliesslich Literatur, Musik, bildende Kunst und mündliche Überlieferung, kann eine wichtige Rolle für ihre historische Bedeutung spielen. Wenn die Sprache einen bedeutenden Beitrag zum kulturellen Erbe der betreffenden Gemeinde geleistet hat, kann dies ihren historischen Status festigen.
- > **Regionale Identität:** Wenn die Minderheitssprache eng mit einer Gemeinde verbunden ist und dort eine Rolle bei der Identitätsbildung gespielt hat, kann dies ein Indikator für ihre historische Bedeutung sein. Sie kann ein Mittel gewesen sein, um die Werte und Traditionen dieser Region zu erhalten und weiterzugeben.
- > **Politische, administrative und gesellschaftliche Rolle:** Wenn die Minderheitssprache in wichtigen politischen und administrativen Zusammenhängen in der Geschichte der Gemeinde verwendet wurde, etwa beim Verfassen von Verordnungen, Abkommen, wichtigen politischen Reden oder ähnlichem, könnte sie als historisch bedeutsam im Hinblick auf ihren Einfluss auf die politische Führung und die Entscheidungsfindung angesehen werden. Gleiches gilt, wenn sie in bestimmten religiösen, vereinsbezogenen oder gesellschaftlichen Zusammenhängen in der Geschichte der betreffenden Gemeinde verwendet wurde.
- > **Koexistenz mit der anderen Sprache:** Wenn die Minderheitssprache mit der anderen Amtssprache des Kantons koexistiert hat und eine Rolle in den interkulturellen Beziehungen und der sprachlichen Verständigung gespielt hat, kann dies auch ein wichtiger Faktor für ihre historische Bedeutung sein.
- > **Zeugnis der historischen Entwicklung:** Wenn die Mehrheitssprache alte sprachliche, lexikalische oder grammatikalische Elemente beibehaltet hat, die von der historischen Entwicklung der Sprache und der Rolle der Minderheitssprache in der Gesellschaft zeugen, kann dies den historischen Wert der Minderheitssprache verstärken.
- > **Bemühungen um die Erhaltung:** Wenn im Laufe der Zeit grosse Anstrengungen unternommen wurden, die Minderheitssprache zu erhalten und zu lehren, ist dies ein Zeichen für ihre weiterbestehende Relevanz und ihre Bedeutung für heutige und zukünftige Generationen.

Bei der Berücksichtigung solcher Kriterien sollte man sich bewusst sein, dass sie nicht ausschliesslich gelten und nicht alle erfüllt sein müssen, sondern sich überschneiden können. Die historische Bedeutung einer Minderheitssprache in einer Gemeinde kann somit aus der Kombination mehrerer dieser Faktoren resultieren. Da jede Sprache und jeder Kontext einzigartig sind, sollte die historische Bedeutung einer Minderheitssprache differenziert und kriterienübergreifend beurteilt werden.

8 Bevölkerungsstatistik der Gemeinden nach Sprachen

Auch wenn das Kriterium der zahlenmässigen Bedeutung nicht entscheidend ist, muss es doch berücksichtigt werden. Es ist also auf prozentuale Bevölkerungsanteile abzustellen, die nach einer bewährten präzisen Methode ermittelt werden. Die für Statistik zuständigen Stellen des Bundes und der Kantone sind am besten in der Lage, solche Zahlen über mehrere Jahre hinweg zu liefern.

Da ein gewisser Teil der Bevölkerung weder Französisch noch Deutsch als Hauptsprache gebraucht, müssen die Kriterien für die Erstellung dieser Statistiken bestimmt werden. In Anlehnung an die Auffassung von Ambros Lüthi vertritt der Staatsrat die Ansicht, dass nur die als deutsch- und/oder französischsprachig deklarierten Einwohner berücksichtigt werden sollten, da uns in unserem Fall nur die relativen Verhältnisse dieser beiden Sprachgruppen interessieren.⁴⁹ Dies drängt sich umso mehr auf, wenn man diesbezüglich Augustin Macheret⁵⁰ oder Joseph Voyame

⁴⁹ Vgl. Lüthi, in LeGes, S. 73, Kap. 4.1, dem übrigens auch Antoine Geinoz zustimmt in seiner Vorstudie «Vers la concrétisation des dispositions sur les langues», März 2007, S. 14, Fussnote Nr.10.

⁵⁰ Und Joseph Voyame

folgt, als das Territorialitätsprinzip definitionsgemäss auf einer Logik der **Anpassung und Assimilation** von Fremdsprachigen beruht.⁵¹

Schliesslich ist davon auszugehen, dass die Berücksichtigung anderer Sprachen zu Verzerrungen führen würde, die den Vergleich erschweren würden, und das soll vermieden werden.

8.1 Situation früher und heute

Der Anteil der Personen nach Hauptsprache (bzw. Muttersprache bis 1980) der ständigen Wohnbevölkerung (bzw. Wohnbevölkerung bis 2000) in den Gemeinden kann seit 1970 bestimmt werden. Dies deckt also einen Zeitraum von 50 Jahren ab. Von 1970 bis 2000 stammen die Daten aus der Eidgenössischen Volkszählung. Seit 2010 basieren die Daten auf der Strukturerhebung (SR), die die Volkszählung abgelöst hat. Dabei wird eine Stichprobenerhebung bei der Bevölkerung (ca. 7000 Personen pro Jahr) des Kantons durchgeführt. Für genauere Auswertungen wurden die Ergebnisse über fünf Jahre kumuliert (2011–2015 und 2016–2020).⁵² Bei kleineren Gemeinden kann die statistische Ungenauigkeit (durch ein Vertrauensintervall quantifiziert) jedoch relativ hoch sein. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Staatsrat oder die Gemeinden einen Schwellenwert festlegen wollen, der es ihnen ermöglicht, zwei Amtssprachen zu haben, und die Anteile der französisch- oder deutschsprachigen Bevölkerung nahe am Schwellenwert liegen. Die folgenden Ergebnisse basieren auf der Gesamtheit der ständigen Wohnbevölkerung, die eine der beiden Amtssprachen spricht.⁵³ Tabelle 1 zeigt den Anteil der Deutsch- und Französischsprachigen nach Gemeinden im Zeitraum 1970–2020.⁵⁴ Dabei ist festzustellen, dass in den meisten Gemeinden die Verteilung sehr eindeutig ist, mit einem Anteil von über 90 % oder 95 % der Mehrheitssprache. Bei einigen Gemeinden nahe der Sprachgrenze ist dies jedoch nicht der Fall.

Tabelle 1, Anteil Deutsch und Französisch nach Gemeinden von 1970 bis 2020

⁵¹ Augustin Macheret, in Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung (FZR), Sondernummer, 2005, S. 115

⁵² Zur Vereinfachung wird in diesem Bericht davon ausgegangen, dass die Erhebung 2011–2015 die Situation im Jahr 2015 und die Erhebung 2016–2020 die Situation im Jahr 2020 darstellt.

⁵³ Bis im Jahr 2000 handelt es sich um die Wohnbevölkerung. Seit 2010 können die Befragten in der Strukturerhebung mehrere Sprachen angeben. Mit der Analyse nur von Deutsch und Französisch lässt sich dieser Effekt kontrollieren.

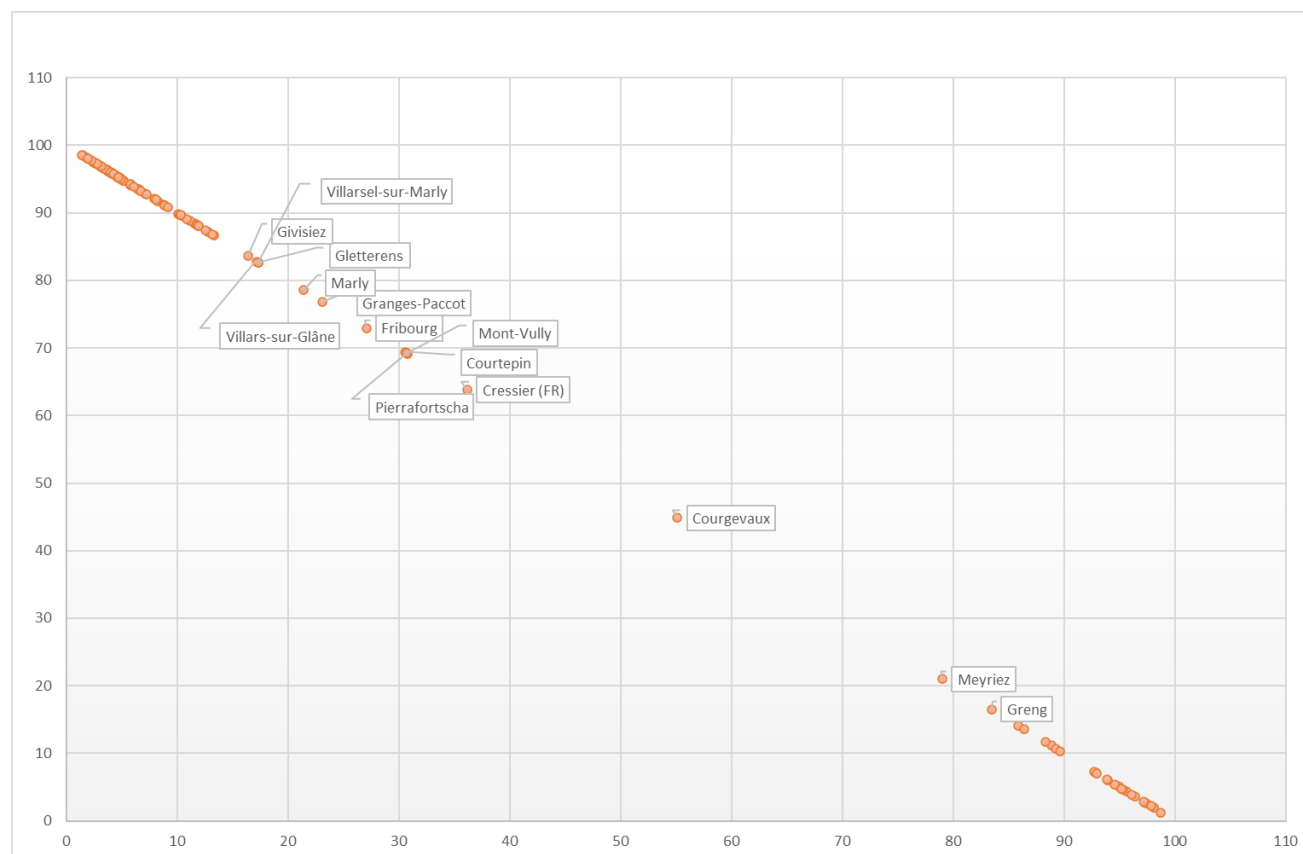
⁵⁴ Alle Analysen basieren auf dem Bestand der Gemeinden per 31.12.2022, das heisst 126 Gemeinden.

Wohnbevölkerung nach Hauptsprache von 1970 bis 2020
Stand der Gemeinden am 31.12.2021

Gemeinde-Nr.	Gemeindenamen	Vollzählung Die Befragten konnten nur eine Hauptsprache nennen								Strukturerhebung Mehrere Sprachen möglich			
		1970		1980		1990		2000		21/215		2016/2020 (S4)	
		Deutsch in %	Französisch in %	Deutsch in %	Französisch in %	Deutsch in %	Französisch in %	Deutsch in %	Französisch in %	Deutsch in %	Französisch in %	Deutsch in %	Französisch in %
Total	Canton de Fribourg	35,0	65,0	34,5	65,5	32,7	67,3	31,6	68,4	29,2	70,8	27,6	72,4
2008	Châlon (FR)	6,2	93,8	17,3	82,7	9,8	90,2	11,6	88,4	11,3	88,7	13,0	87,0
2011	Cusy (FR)	3,3	96,7	5,4	94,6	6,2	93,8	3,3	96,7	5,6	94,4	4,0	96,0
2016	Fétigny	1,0	99,0	2,2	97,8	1,8	98,2	2,1	97,9	4,0	96,0	4,1	95,9
2022	Gletterens	5,7	94,3	10,8	89,2	15,0	85,0	26,5	73,5	29,9	70,1	15,9	84,1
2025	Lully (FR)	5,0	95,0	7,6	92,4	8,5	91,5	6,0	94,0	5,2	94,8	7,0	93,0
2027	Minéres	2,3	97,7	2,0	97,9	6,9	93,1	4,8	95,2	3,8	96,2	7,0	93,0
2029	Montigny (FR)	7,7	92,3	7,0	93,0	4,2	95,8	5,3	94,7	8,1	91,9	5,3	94,7
2035	Nully	2,9	97,1	3,0	97,0	4,5	95,5	3,4	96,6	7,4	92,6	7,0	93,0
2038	Prévondrevaux	12,2	87,8	19,1	80,9	11,3	88,7	8,1	91,9	0,0	100,0	11,6	88,4
2041	Saint-Aubin (FR)	7,6	92,4	7,4	92,6	4,2	95,8	7,3	92,7	11,3	88,7	7,0	93,0
2043	Séviz	3,0	97,0	8,1	91,9	4,8	95,2	6,5	93,5	8,5	91,5	4,4	95,6
2044	Surberne	5,8	94,2	5,9	94,1	6,1	93,9	5,8	94,2	5,8	94,2	5,1	94,9
2045	Valton	4,2	95,8	12,3	87,7	13,2	86,8	11,1	88,9	14,5	85,5	11,9	88,1
2050	Les Montets	18,0	82,0	7,9	92,1	5,8	94,2	6,8	93,2	5,4	94,6	5,9	94,1
2051	Delley-Portalban	3,2	96,8	7,0	93,0	6,8	93,2	12,5	87,5	16,5	83,5	19,4	80,6
2053	Belmont-Broye	6,2	93,8	5,3	94,7	5,7	94,3	5,8	94,4	8,3	91,7	7,8	92,2
2054	Estavayer	11,7	88,3	12,5	87,5	8,1	91,9	5,8	94,2	8,0	92,0	6,7	93,3
2055	Chevres-Châbles	4,9	95,1	9,1	90,9	8,0	92,0	10,2	89,8	11,4	88,6	8,6	91,4
2057	Auboranges	1,7	98,3	7,0	93,0	3,5	96,5	2,3	97,7	1,3	98,7	5,4	94,6
2063	Bilens-Hennens	2,7	97,3	2,2	97,8	2,4	97,6	2,4	97,6	3,1	96,9	3,0	97,0
2066	Chapelle (Glâne)	1,7	98,3	2,3	97,7	3,9	96,1	6,6	93,4	4,3	95,7	3,7	96,3
2067	Le Châtelard	0,6	99,4	0,0	100,0	3,3	96,7	0,0	100,0	8,8	91,2	6,7	93,3
2068	Châttonave	1,9	98,1	2,1	97,9	2,2	97,8	8,8	91,2	4,0	96,0	5,3	94,7
2072	Ecublens (FR)	3,7	96,3	5,0	95,0	2,2	97,8	2,8	97,2	4,3	95,7	1,1	98,9
2079	Granges	0,6	99,4	1,9	98,1	3,2	96,8	0,6	99,4	1,1	98,9	7,7	92,3
2088	Masonnens	1,8	98,2	2,8	97,2	3,2	96,8	1,8	98,2	4,8	95,2	4,4	95,6
2087	Mézires (FR)	3,0	97,0	4,2	95,8	2,5	97,5	1,8	98,2	1,1	98,9	4,0	96,0
2089	Montet (Glâne)	8,2	91,8	8,8	91,2	7,1	92,9	2,9	97,1	0,0	100,0	4,2	95,8
2096	Romont (FR)	4,1	95,9	4,3	95,7	3,3	96,7	2,7	97,3	3,3	96,7	4,3	95,7
2097	Rue	2,0	98,0	3,0	97,0	1,1	98,9	1,2	98,8	3,4	96,6	4,7	95,3
2099	Siviriez	2,2	97,8	2,4	97,6	2,8	97,2	2,0	98,0	5,3	94,7	2,8	97,2
2102	Ursy	1,5	98,5	2,5	97,5	2,5	97,5	1,8	98,2	3,0	97,0	2,9	97,1
2113	Vuisternens-devant-Romont	3,3	96,7	2,2	97,8	2,3	97,7	2,5	97,5	3,8	96,2	3,5	96,5
2114	Villorans	11,2	88,8	9,0	91,0	6,2	93,8	2,8	97,2	4,0	96,0	3,4	96,6
2115	Tornay	4,0	96,0	8,7	91,3	5,9	94,1	4,8	95,2	5,9	94,1	5,0	95,0
2117	Villaz	2,0	98,0	2,3	97,7	2,5	97,5	2,0	98,0	6,7	93,3	4,3	95,7
2121	Haut-Intyamon	4,0	96,0	3,4	96,6	3,2	96,8	3,2	96,8	5,1	94,9	3,9	96,1
2122	Port-en-Ope	5,2	94,8	6,1	93,9	5,9	94,1	6,8	93,2	7,0	92,0	6,4	93,6
2123	Botterens	3,7	96,3	6,0	94,0	5,1	94,9	4,0	96,0	4,9	95,1	6,2	93,8
2124	Broc	3,8	96,2	3,7	96,3	3,3	96,7	2,9	97,1	5,7	94,3	3,0	97,0
2125	Bulle	6,2	93,8	5,1	94,9	4,0	96,0	3,3	96,7	5,8	94,2	4,6	95,4
2128	Châtillon-sur-Montsalvens	1,1	98,9	1,1	98,9	1,1	98,9	1,1	98,9	1,1	98,9	1,1	98,9
2129	Cobrières	2,9	97,1	3,4	96,6	4,8	95,2	4,2	95,8	3,0	97,0	3,6	96,4
2130	Crépus	5,0	95,0	10,0	90,0	15,0	85,0	19,2	80,8	11,0	89,0	8,9	91,1
2131	Echarrens	0,0	100,0	3,2	96,8	5,1	94,9	3,4	96,6	9,7	90,3	3,7	96,3
2134	Grandvillard	1,0	99,0	1,2	98,8	1,8	98,2	2,0	98,0	1,6	98,4	1,3	98,7
2135	Ornyères	3,4	96,6	5,2	94,8	5,0	95,0	4,1	95,9	7,2	92,8	3,0	97,0
2137	Hauterive	0,9	99,1	1,0	99,0	4,3	95,7	5,3	94,7	8,2	91,8	4,0	96,0
2138	Jaun	95,8	4,2	94,0	6,0	94,0	7,5	92,5	9,9	90,1	18,7	81,3	
2140	Mérens	9,2	90,8	8,5	91,5	4,0	96,0	3,6	96,4	6,4	93,6	3,3	96,7
2143	Morion	1,7	98,3	2,7	97,3	4,3	95,7	3,0	97,0	7,3	92,7	4,3	95,7
2145	Le Pâquier (FR)	2,9	97,1	6,0	94,0	4,7	95,3	4,1	95,9	8,9	91,1	3,3	96,7
2147	Pont-la-Ville	3,3	96,7	5,7	94,3	5,4	94,6	4,7	95,3	8,5	91,5	7,1	92,9
2148	Riez	3,5	96,5	5,0	95,0	4,8	95,2	4,8	95,2	9,1	90,9	4,0	96,0
2149	La Roche	1,9	98,1	2,3	97,7	3,9	96,1	3,8	96,2	7,0	93,0	6,7	93,3
2152	Sâles	1,0	99,0	1,8	98,2	1,9	98,1	1,6	98,4	2,9	97,1	2,2	97,8
2153	Sorens	3,2	96,8	2,1	97,9	3,7	96,3	2,9	97,1	4,7	93,3	5,1	94,9
2155	Valruz	0,3	99,7	1,0	99,0	2,0	98,0	2,4	97,6	3,7	96,3	0,8	99,2
2160	Vuadens	1,7	98,3	2,2	97,8	2,9	97,1	2,0	98,0	3,9	96,1	3,8	96,2
2162	Bas-Intyamon	1,2	98,8	2,1	97,9	1,5	98,5	2,2	97,8	2,2	97,8	2,0	97,9
2163	Val-de-Charmey	5,7	94,3	7,3	92,7	8,0	92,0	8,1	91,9	9,4	90,6	9,4	90,6
2173	Autry	1,1	98,9	4,9	95,1	4,8	95,2	2,7	97,3	9,6	90,4	5,3	94,7
2174	Avry	20,3	79,7	12,5	87,5	10,6	89,4	8,7	91,3	9,9	90,1	8,6	91,4
2175	Belfaux	11,4	88,6	12,8	87,2	10,5	89,5	8,3	91,7	8,0	92,0	8,9	91,1
2177	Chérens	0,7	99,3	2,2	97,8	2,8	97,2	3,9	96,1	5,3	94,7	4,1	95,9
2183	Combébois	14,8	85,2	15,8	84,2	10,7	89,3	9,7	90,3	12,0	88,0	9,3	90,7
2186	Cottens (FR)	1,3	98,7	4,1	95,9	2,5	97,5	4,5	95,5	6,1	93,9	6,0	94,0
2194	Ferdioloz	10,0	89,9	18,2	81,8	17,0	83,0	12,3	87,7	10,8	89,2	7,1	92,9
2196	Fribourg	33,1	66,9	31,6	68,4	28,1	71,9	25,0	75,0	23,6	76,4	21,0	79,0
2197	Givry	21,1	78,9	21,5	78,5	18,0	82,0	15,5	84,5	11,4	88,6	9,2	90,8
2198	Granges-Paccot	35,3	64,7	34,9	65,1	22,3	77,7	19,4	80,6	15,3	84,7	14,5	85,5
2200	Grolley	4,1	95,9	8,1	91,9	7,0	93,0	6,4	93,6	9,1	90,9	7,9	92,1
2206	Marly	26,2	73,8	23,7	76,3	21,2	78,8	19,1	80,9	20,6	79,4	17,7	82,3
2208	Nesle	24,8	75,2	23,1	76,9	20,7	79,3	11,0	89,0	10,9	89,1	8,4	91,6
2211	Nevruz (FR)	4,5	95,5	6,7	93,3	6,9	93,1	7,0	93,0	9,1	90,9	5,9	94,1
2216	Pierrefortsche	47,2	52,8	34,8	65,2	37,1	62,9	28,4	71,6	11,1	88,9	26,4	73,6
2217	Ponthaux	15,7	84,3	14,1	85,9	10,4	89,6	9,0	91,0	13,1	86,9	9,2	90,8
2220	St. Maurice	10,1	89,9	9,8	90,2	8,9	91,1	9,1	90,9	12,7	87,3	11,1	88,9
2226	Trevaux	2,3	97,7	4,5	95,5	3,9	96,1	3,4	96,6	5,7	94,3	5,9	94,1
2228	Villars-sur-Glâne	26,5	73,5	20,9	79,1	16,2	83,8	12,4	87,6	13,5	86,5	13,5	86,5
2230	Villarsel-sur-Merly	19,6	80,4	31,1	68,9	15,0	85,0	7,0	93,0	8,2	91,		

Die Grafik 1 zeigt für den Zeitraum 1970–2020 den durchschnittlichen Anteil von Personen auf, deren Hauptsprache (bzw. Muttersprache) Deutsch oder Französisch ist. Daraus wird ersichtlich, dass die einzigen Gemeinden, in denen beide Amtssprachen in diesem Zeitraum stark vertreten sind, Courgevaux, Cressier, Courtepin, Mont-Vully, Pierrafortscha und in geringerem Masse Freiburg sind, gefolgt von Granges-Paccot und Marly. Hinzuzufügen wäre noch, dass Gletterens, Villars-sur-Glâne, Givisiez und Villarsel-sur-Marly mehrheitlich französischsprachig sind, Meyriez und Greng mehrheitlich deutschsprachig.

Grafik 1: Durchschnittlicher Anteil Deutschsprachiger (horizontale Achse) und Französischsprachiger (vertikale Achse) im Zeitraum 1970–2020



Quelle: BFS und Amt für Statistik (StatA)

8.2 Schwellenwerte und Betrachtungszeitraum

Die Verwendung dieser Daten zur Umsetzung der Verfassungsbestimmungen setzt voraus, dass im Gesetz eine Reihe von Kriterien festgelegt werden, insbesondere der zu berücksichtigende Anteil der Sprecherinnen und Sprecher der Minderheitssprache und der zu berücksichtigende Zeitraum. So hängt die Bedeutung der sprachlichen Minderheit in rein zahlenmässiger Hinsicht vom Anteil der Sprecherinnen und Sprecher ab. Die ebenfalls verfassungsmässig vorgegebene Angestammtheit bestimmt sich ihrerseits nach der Dauer der Präsenz dieser Minderheit.

Die Gesetzgebung muss also festlegen, ab welcher Schwelle eine sprachliche Minderheit als bedeutend (zahlenmässig) und ab welcher Dauer ihrer ununterbrochenen Anwesenheit als angestammt gilt.

Es gibt dazu zwei mögliche Extremvarianten: Bei der einen Option wird der Anteil der Sprecherinnen und Sprecher der Minderheitssprache auf mindestens 30 % festgelegt, und der Zeitraum, der berücksichtigt wird, entspricht den 50 Jahren der verfügbaren Statistiken. Demgegenüber würden bei der anderen Option eine Quote von 10 % festgelegt und nur die letzte verfügbare Statistik (2016–2020 kumuliert) berücksichtigt.

Im ersten Fall (30 % über 50 Jahre) würde nur eine einzige Freiburger Gemeinde die Voraussetzungen erfüllen, um zwei Amtssprachen haben zu können (0,8 % der Freiburger Gemeinden), und zwar die Gemeinde Courgevax, mit einer sprachlichen Minderheit von über 30 % ununterbrochen seit 1970 (47 % Deutschsprachige im Jahr 1970, 48,9 % im Jahr 1980, dann 44,9 % Französischsprachige im Jahr 1990, 34,8 % im Jahr 2000, 41,6 % im Jahr 2010 und 43,8 % im Jahr 2020) mit rund 1400 Einwohnerinnen und Einwohnern (0,4 % der Freiburger Bevölkerung). Im zweiten Fall (10 % im Jahr 2020) hätten 32 Gemeinden Anspruch auf zwei Amtssprachen (25 %), mit 126 000 Einwohnerinnen und Einwohnern (38 % der Bevölkerung). In diesen Hochrechnungen ist übrigens das Angrenzungskriterium nicht berücksichtigt.

Für den Staatsrat ist klar, dass keine dieser beiden Extremvarianten verfassungskonform ist. Die erste würde Artikel 6 Abs. 3, wonach die Gemeinden zwei Amtssprachen haben können, aushöhlen, während die zweite das Territorialitätsprinzip verletzt, weil so die herkömmliche Aufteilung der Sprachen innerhalb kurzer Zeit variieren kann.

Die verschiedenen möglichen Optionen lassen sich in der folgenden Tabelle darstellen, in der für jede Variante die Anzahl der Gemeinden und die Anzahl der potenziell betroffenen Einwohnerinnen und Einwohner angegeben sind (immer noch ohne Berücksichtigung des restriktiven Angrenzungskriteriums):

	Ab 1970	Ab 1980	Ab 1990	Ab 2000	Ab 2015	Ab 2020
10%	10	12	12	16	27	32
	Gemeinden	Gemeinden	Gemeinden	Gemeinden	Gemeinden	Gemeinden
	84 000 Einw.	86 000 Einw.	86 000 Einw.	88 000 Einw.	121 000 Einw.	126 000 Einw.
20%	3	4	4	4	7	10
	Gemeinden	Gemeinden	Gemeinden	Gemeinden	Gemeinden	Gemeinden
	8000 Einw.	12 000 Einw.	12 000 Einw.	12 000 Einw.	15 000 Einw.	15 000 Einw.
30%	1	1	1	3	3	4
	Gemeinde	Gemeinde	Gemeinde	Gemeinden	Gemeinden	Gemeinden
	1400 Einw.	1400 Einw.	1400 Einw.	7000 Einw.	7000 Einw.	7000 Einw.

Wie im vorliegenden Gesetzesentwurf entschieden wurde, wird im Kommentar zu Artikel 8 weiter unten ausgeführt.

9 Die Positionierung des Kantons als Referenz für die Zweisprachigkeit in der Schweiz und die Förderung der Zweisprachigkeit

Die Zweisprachigkeit, ein wesentlicher Grundbaustein unseres Kantons, ist gesellschaftlich wie auch wirtschaftlich ein wichtiger Vorteil. Sie fügt sich ideal in das Bild von Freiburg als Brückenkanton ein und trägt über die Kantons Grenzen hinaus zur Ausstrahlung Freiburgs auf politischer und wirtschaftlicher Ebene bei. Es ist somit Aufgabe des Staates, die Zweisprachigkeit zu fördern, und zwar sowohl die individuelle als auch die institutionelle.⁵⁵ Dies ist im Übrigen wie schon gesagt auch eine verfassungsmässige Vorgabe (Art. 6 Abs. 4 KV).

Der Staatsrat ist der festen Überzeugung, dass damit, den Begriff der zweisprachigen Gemeinden möglichst weit zu fassen, nicht nur dazu beitragen wird, den Kanton Freiburg wieder als eine Referenz für die Zweisprachigkeit in der Schweiz zu etablieren, sondern auch ein erheblicher Abbau der Spannungen möglich ist, die durch eine «binäre» Umsetzung des sprachlichen Territorialitätsprinzips nur mit Förderung «einsprachiger» Gemeinden entstehen könnten. Dies würde erstens dazu führen, dass sprachliche Spannungen geschürt werden, und zweitens würde es die

⁵⁵ Antwort des Staatsrats auf die Anfrage Philippe Savoy «Zweisprachigkeit und Territorialität», 2017-CE-66

Expertenmeinung negieren, wonach **das Territorialitätsprinzip den Status einer zweisprachigen Gemeinde nicht ausschliesst** (Wahl von zwei Amtssprachen; siehe Kapitel 5). Aus diesen Gründen schlägt er auch vor, im vorliegenden Gesetzesentwurf einen weit gefassten Rahmen vorzusehen, damit Gemeinden, die die dafür erforderlichen Kriterien erfüllen, die Möglichkeit haben, sich für zwei Amtssprachen zu entscheiden. Die Umsetzung dieses Gesetzes wird so nicht als Ursache für Spannungen gesehen werden, sondern vielmehr als Gelegenheit, die Rechte der Freiburgerinnen und Freiburger zu schützen, unabhängig davon, welche Sprache sie sprechen. Zudem sollte damit die gute Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften gestärkt werden.⁵⁶

Wie auch Lüthi im Kapitel «Das Ziel ist der Sprachenfriede» seines Arbeitspapiers in Erinnerung ruft, hat die Zweisprachigkeit grosses Potenzial im Kanton. Ihm zufolge fällt immer wieder auf, dass sich vor allem jene Personen vor der andern Sprachgruppe fürchten, die kaum der Partnersprache mächtig sind. Personen, die fähig sind, beide Sprachen angemessen zu sprechen, haben meist weniger Bedenken. Gemäss Lüthi ist offensichtlich, dass die Zweisprachigkeit dazu beiträgt, die jeweils andere Sprachgruppe besser zu verstehen. **Die Zweisprachigkeit schränkt die kulturelle und sprachliche Identität in keiner Weise ein; sie fördert jedoch den Sprachenfrieden.**⁵⁷

Letzten Endes muss man sich vor Augen halten, dass der Kanton Freiburg seit jeher ein Staat ist, der durch seine Offenheit gegenüber der anderen Kultur Kompromisse ermöglicht. Die Etablierung von Gemeinden mit zwei Amtssprachen durch die Gemeinden selbst wäre einmal mehr ein Paradebeispiel dafür.

Im Hinblick auf die Notwendigkeit, die Zweisprachigkeit künftig so aktiv wie möglich zu fördern, plädiert der Staatsrat im vorliegenden Gesetzesentwurf neben der Möglichkeit für die Gemeinden, zwei Amtssprachen einzuführen, auch für die Einsetzung einer oder eines kantonalen Delegierten für die Zweisprachigkeit, deren oder dessen Funktion kurz zusammengefasst darin bestünde, die bewährten Praktiken in Bezug auf die sprachliche und kulturelle Mischung zu zentralisieren, zu organisieren und zu fördern, um die Zweisprachigkeit und das interkulturelle Verständnis nicht nur innerhalb des Staates Freiburg, sondern auch in Zusammenarbeit mit den anderen öffentlichen Verwaltungen zu fördern.

10 Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Entwurfs

10.1 Allgemeiner Teil

Artikel 1 Zweck

In Artikel 1 wird der Zweck des Gesetzes dargelegt. Im Wesentlichen geht es darum – wie auch in der Präambel des Gesetzes festgehalten –, Artikel 6 und 17 der Kantonsverfassung zu konkretisieren. Natürlich ist Artikel 6 Abs. 1, der Deutsch und Französisch zu den Amtssprachen des Kantons Freiburg erklärt, unmittelbar anwendbar; das Gleiche gilt für Artikel 17 Abs. 2 KV: Wer sich an eine für den ganzen Kanton zuständige Behörde wendet, kann dies in der Amtssprache seiner Wahl tun. Aus Gründen der Vollständigkeit und der Klarheit des Gesetzes in dieser Hinsicht werden diese Grundsätze jedoch in Artikel 5 des Entwurfs präzisiert und festgehalten, dass die Amtssprachen **des Staates Freiburg** Französisch und Deutsch sind.

Eine der ersten Fragen, die bei der Ausarbeitung des vorliegenden Gesetzesentwurfs zu klären waren, war die nach dem Geltungsbereich des Gesetzes. Zwar war von Anfang an klar, dass sich der Zweck des Gesetzes vorrangig an die Bevölkerung (**natürliche, aber auch juristische Personen**) richten sollte, gleichzeitig musste aber auch festgelegt werden, wer das primäre Gegenüber sein sollte, da nur «Gemeinde» oder «Staat Freiburg» von vornherein zu kurz zu

⁵⁶ Antwort des Staatsrats auf die Anfrage Philippe Savoy «Zweisprachigkeit und Territorialität», 2017-CE-66

⁵⁷ Vgl. Lüthi, in LeGes, S. 68, Kap. 2.

greifen schienen. So wurde schliesslich die weiter gefasste Formulierung «kantonale und kommunale Gemeinwesen» vorgeschlagen. Diese Formulierung, die im vorliegenden Gesetz (siehe Art. 4) sowohl die «mit öffentlichen Aufgaben betrauten» öffentlich-rechtlichen Einheiten als auch die «mit öffentlichen Aufgaben betrauten» privatrechtlichen Einheiten umfasst, wurde gewählt, weil sie, mit einer eigenen Definition im vorliegenden Gesetz, in den meisten Artikeln des Entwurfs eine breitere Realität abdeckt als der allgemeine, aber dennoch manchmal zu konkrete Begriff «Behörde» oder die oft zu eng gefassten Begriffe «Gemeinde», «Gemeindeverband», «Anstalt» oder andere. Diese Formulierung wird in Artikel 4 des Entwurfs definiert.

Ausserdem legt das vorliegende Gesetz die auf die Sprache bezogenen **Rechte** der Personen, aber auch ihre entsprechenden Pflichten gegenüber den Gemeinwesen fest.

Es geht in diesem Gesetz wie gesagt darum, das gute Einvernehmen zwischen den beiden Sprachgemeinschaften des Kantons, d. h. der deutschsprachigen und der französischsprachigen, zu stärken. Das soll nicht heissen, dass die anderen Sprachgemeinschaften im Kanton nicht als wichtig erachtet werden, aber der vorliegende Gesetzesentwurf soll das Miteinander der beiden Amtssprachen im Kanton regeln und hat keine andere Bestimmung.

Schliesslich sind – wie unter Kapitel 3.3 angesprochen – die Amtssprachen Französisch und Deutsch, ohne die jeweiligen Dialekte. Weder in der Bundesverfassung noch in der kantonalen Verfassung sind die Dialekte ausdrücklich erwähnt, sodass ihr Gebrauch als Amtssprachen in diesem Gesetz nicht institutionalisiert oder favorisiert werden kann. Dies würde auch der Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften zuwiderlaufen, die der Staat gemäss Artikel 70 Abs. 3 der Bundesverfassung und Artikel 6 Abs. 4 der Kantonsverfassung fördern muss. So sind wohlverstanden *Französisch*, und nicht «Westschweizer Dialekte oder Patois», und *Hochdeutsch oder Schriftdeutsch* die Sprachen, die im Behördenverkehr im Kanton Freiburg verwendet werden müssen, ausser wenn das jeweilige Gegenüber kein Problem mit der Verwendung eines französischen oder deutschen Dialekts hat.

Artikel 2 Ziele

Die Ziele des Gesetzes verstehen sich von selbst. Sie bedürfen hier keines besonderen Kommentars. Diese Ziele werden im Übrigen alle in den folgenden Artikeln umgesetzt und im Einzelnen erläutert.

Artikel 3 Geltungsbereich

Der Geltungsbereich umfasst alle mit öffentlichen Aufgaben auf kantonaler und kommunaler Ebene betrauten Einheiten, jedoch nicht die (natürlichen oder juristischen) Personen. Der Gedanke dahinter ist, dass das Gesetz Anwendung findet, wenn die «Gemeinwesen» interagieren, entweder untereinander oder mit Personen. Artikel 3 listet die betreffenden Einheiten abschliessend auf. Das Gesetz fasst sie schliesslich unter dem Sammelbegriff «Gemeinwesen» zusammen, der in Artikel 4 definiert wird (selbst wenn dieser Begriff ungenau ist, wenn es sich um Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit und der mit öffentlichen Aufgaben betrauten Dritten handelt).

So will sich das Gesetz nicht in Sprachenfragen zwischen «Personen» einmischen, d. h. in sogenannte «private» Beziehungen. Natürliche oder juristische Personen, die nicht unter den Begriff «Gemeinwesen» fallen und/oder nicht mit «Gemeinwesen» interagieren, können selbstverständlich weiterhin in der oder den Amtssprache/n oder anderen Sprachen ihrer Wahl miteinander interagieren.

Artikel 4 Begriffe

Dieser Artikel definiert die Begriffe, die im Hinblick auf die *Anwendung* des vorliegenden Gesetzes als zentral erachtet werden. Er enthält nicht alle «zentralen Begriffe» zum Verständnis der Sprachenproblematik; auf diese wird in Kapitel 3 dieses erläuternden Berichts eingegangen.

Bezüglich Buchstabe a) wird auf besagtes Kapitel 3 verwiesen.

In Buchstabe b) wird definiert, was **kantonale Gemeinwesen** im Sinne dieses Gesetzes sind:

- Nach Buchstabe b) Ziff. 1 geht es um die Verwaltungseinheiten des Staates Freiburg, die zugewiesen oder unterstellt sind. Hier wird Bezug auf schon definierte Begriffe nach dem Gesetz vom 16. Oktober 2002 über

die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SGF122.0.1; SVOG) und der entsprechenden Ausführungsgesetzgebung genommen, namentlich der Verordnung zur Bezeichnung der Verwaltungseinheiten der Direktionen des Staatsrats und der Staatskanzlei (SGF 122.0.13).

- Nach Buchstabe b) Ziff. 2 über die kantonalen Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit geht es um solche, die auf der Grundlage eines kantonalen Gesetzes bestehen oder gegründet werden, das ihnen die Rechtspersönlichkeit des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts verleiht (vgl. Art. 54 Abs. 3 KV). Einige dieser Anstalten fallen übrigens *zugleich* unter die Kategorie der administrativ zugewiesenen Einheiten nach Ziffer 1 (z. B. die Universität, das ASS, die FRSA, die KAAB, das HFR, die PKSPF, die SANIMA, die KGV, Grangeneuve usw.).
- Nach Buchstabe b) Ziff. 3 geht es um juristische Personen grundsätzlich des privaten Rechts, denen gemäss Kantonsverfassung öffentliche Aufgaben übertragen werden («Dritte» gemäss Art. 54 KV). Angesichts dessen, worum es dabei geht, und weil es eine pragmatische Lösung braucht, gelten für solche Beauftragte im vorliegenden Gesetz besondere Regeln (vgl. Art. 6 Abs. 2).

In Buchstabe c) wird definiert, was **kommunale Gemeinwesen** im Sinne dieses Gesetzes sind:

- Nach Buchstabe c) Ziff. 1 handelt es sich zunächst um die Gemeinden im Sinne des Gesetzes über die Gemeinden (GG; SGF 140.1).
- Nach Buchstabe c) Ziff. 2 über die kommunalen Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit geht es um Anstalten, die auf der Grundlage eines Gemeindereglements bestehen oder gegründet werden, das ihnen die Rechtspersönlichkeit des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts verleiht (vgl. Art. 54 Abs. 3 KV; Art. 5a Abs. 3 oder Abs. 4 GG). Da übrigens einige kommunale Anstalten regional tätig sein können, gelten für sie im vorliegenden Gesetz besondere Regeln (vgl. Art. 15).
- Buchstabe c) Ziff. 3 nimmt Bezug auf die Gemeindeverbände im Sinne des GG.
- Buchstabe c) Ziff. 4 nimmt Bezug auf die Bürgergemeinden im Sinne von Artikel 104 ff. GG.
- Schliesslich geht es nach Buchstabe c) Ziff. 5 auch um juristische Personen grundsätzlich des Privatrechts, denen gemäss Artikel 54 KV («Dritte»), Artikel 5a Abs. 1 GG und einem Gemeindereglement (oder analog dazu von einem von einem Gemeindeverband verabschiedeten Reglement) öffentliche Aufgaben übertragen werden. Auch hier gilt, dass angesichts dessen, worum es auf kommunaler und manchmal regionaler Ebene geht, für solche Beauftragte im vorliegenden Gesetz besondere Regeln gelten (vgl. Art. 15).

Wie bereits erwähnt (vgl. Kommentar zu Art. 3) wird der Begriff «Gemeinwesen» hier verwendet, um die Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit sowie die mit (kantonalen und kommunalen) öffentlichen Aufgaben betrauten Dritten zu bezeichnen; dies geschieht aus Gründen der besseren Lesbarkeit und Klarheit im Text, obwohl diese beiden Kategorien streng genommen keine «Gemeinwesen» im allgemeinen Sinn des Begriffs sind.

Buchstabe d) soll ein praktisches Problem in Zusammenhang mit den verfügbaren Statistiken lösen. Die für Statistik zuständigen Stellen verfügen erst seit 1970, also seit etwas mehr als 50 Jahren, über zuverlässige Daten über die Zusammensetzung der Bevölkerung nach Sprachen. Allerdings fanden nur zwischen 1970 und 2000 alle zehn Jahre eidgenössische Volkszählungen statt, und zwischen 2000 und 2010 gab es keine Erhebungen mehr. Seit 2011 gibt es die Strukturserhebungen, die über fünf Jahre gepoolt werden. Da es wohl etwas kurzsichtig wäre, sich nur auf die Strukturserhebungen zu stützen, die bislang nur 15 Jahre (also nicht einmal eine Generation) abdecken, muss ein längerer Zeitraum für die Statistiken gewählt werden. Würde man diesen Zeitraum auf 25 Jahre verlängern, wäre das Ergebnis aufgrund der fehlenden Statistiken zwischen 2000 und 2010 jedoch das gleiche. Sonst gibt es keine jährlichen Statistiken in diesem Bereich. Aus diesem Grund wird in diesem Artikel in den Ziffern 1 und 2 von Buchstabe d) festgelegt, wie die Berechnung zu erfolgen hat, wenn es konkret darum geht, die **«verfügbaren Statistiken der letzten fünfundzwanzig Jahre»** zu verwenden. Konkret wird Folgendes vorgeschlagen:

- Buchstabe d) Ziff. 1: Zuerst muss bestimmt werden, ab welchem Jahr die 25 Jahre gezählt werden. Es wird vorgeschlagen, als Ausgangsjahr das Jahr zu nehmen, in dem die Abstimmung stattfinden soll.
- Buchstabe d) Ziff. 2: Angesichts der oben erwähnten Problematik, wonach die Verfügbarkeit von Statistiken über 25 Jahre – zumindest im Jahr 2024 – nicht gewährleistet ist, muss eine Lösung gefunden werden, die einen als ausreichend erachteten Zeitraum bestmöglich abdeckt. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, dass

der statistisch erfasste Zeitraum so nahe wie möglich bei 25 Jahren liegen sollte, aber nicht darunter. Wenn die Abstimmungen beispielsweise im Jahr 2024 stattfinden würden, wären die relevanten Statistiken, die berücksichtigt werden müssten, die Strukturerhebungen der Jahre 2011 bis 2020 sowie die zehnjährlichen eidgenössischen Volkszählungen von 1990 bis 2000.

Sollte eine Gemeinde mehrere Jahre nach der ursprünglichen Wahl ihrer Amtssprache(n) (vgl. Übergangsbestimmungen, Art. 26) ihre Wahl wieder infrage stellen müssen, dürfte sich diese Problematik mit der Zeit legen. Dies wird jedoch erst ab 2036 der Fall sein, d. h. sobald die Strukturerhebung 2031–2035 vorliegt (2011 + 25).

Auf die *Gründe* für den Vorschlag der Zeitspanne der «letzten fünfundzwanzig letzten Jahre» wird im Kommentar zu Artikel 8 eingegangen.

10.2 Amtssprachen der kantonalen Gemeinwesen

Artikel 5 *Staat Freiburg*

Wie in Artikel 1 festgehalten, muss klargestellt werden, dass die Amtssprachen des Kantons, Französisch und Deutsch, gemäss Artikel 6 Abs. 1 der Freiburger Verfassung, tatsächlich als Amtssprachen des Staates Freiburg anerkannt werden.

Es ist anzumerken, dass der Staat Freiburg über seine Verwaltungseinheiten, einschliesslich der Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit, handelt. Als juristische Personen des öffentlichen Rechts, die dem Staat zugewiesen sind, müssen solche Anstalten ihre Leistungen natürlich in beiden Amtssprachen des Staates anbieten.

Artikel 6 *Mit kantonalen öffentlichen Aufgaben betraute Dritte*

Was die mit kantonalen öffentlichen Aufgaben betrauten Dritten angeht, so wird vorgeschlagen, Vertragsfreiheit zu gewähren. So soll verhindert werden, dass die Wahl solcher Beauftragter behindert wird, was der Fall wäre, wenn wie für die kantonalen Anstalten vorgesehen würde, dass die Beauftragten auch in der Lage sein müssen, ihre Leistungen in beiden Sprachen zu erbringen. Tatsächlich ist nicht auszuschliessen, dass solche Beauftragte sich manchmal im Rahmen ihrer Tätigkeit wirklich nur auf Deutsch oder nur auf Französisch ausdrücken müssen. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn sie keine mit solchen Aufgaben «betrachte Behörde» und/oder nicht im ganzen Kanton tätig sind (s. Art. 17 Abs. 2 KV). Mit der Vertragsfreiheit lässt sich eine zu starre gesetzliche Regelung umgehen, die faktisch dazu führen würde, dass die Wahl von mit solchen Aufgaben Betrauten nur aus sprachlichen Gründen erschwert würde. Es geht hier also kurz gesagt um eine pragmatische Lösung und die Möglichkeit für die Parteien der Vertragsbeziehung, bestimmte Leistungen auszuhandeln, also ihre Funktionsweise selbst festzulegen. Wie schon erwähnt bleibt Artikel 17 Abs. 2 KV natürlich anwendbar, wenn die mit solchen Aufgaben Betrauten «behördliche» Aufgaben erfüllen und dies auf dem gesamten Kantonsgebiet tun.

10.3 Amtssprache/n der kommunalen Gemeinwesen

Vorweg wird darauf hingewiesen, dass derzeit kein kommunales Gemeinwesen, ausser vielleicht die Gemeinde Courtepin, seine Amtssprache/n formell festgelegt hat. Die Artikel 7–16 sind nicht mit Blick auf heute gedacht und verfasst worden, sondern für ihre Umsetzung mit Blick auf eine nahe, mittlere, weit oder sehr weit entfernte Zukunft, in der die ursprüngliche/n Amtssprache/n der Gemeinden schon bestimmt sein werden (s. Art. 26 und folgende). Zu

berücksichtigen ist nämlich, dass mit dem Territorialitätsprinzip zwar zu einem **«Zeitpunkt T»** das Sprachgebiet einer Bevölkerung bestimmt werden kann, aber niemals langfristig jede konkrete Verlagerung der «Sprachpopulationen» verhindert werden können. Dieser Realität soll mit den Artikeln 7–16 Rechnung getragen werden.

Die Erstbestimmung der Amtssprache/n ist Gegenstand von Übergangsbestimmungen, auf die ausdrücklich verwiesen wird, um dann die Artikel 7–16 in ihrem ganzen Umfang zu erfassen.

Artikel 7 Gemeinden

Dieser Artikel wiederholt im Gesetz lediglich die Wahlmöglichkeiten, die den Gemeinden im Bereich der Amtssprachen offenstehen, dies in Anwendung von Artikel 6 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Freiburg.

Absatz 2 sieht die Bekanntmachung der Amtssprache/n der einzelnen Gemeinde vor. Der Ausdruck «stellt fest» bestätigt im Übrigen, dass die Amtssprache/n der Gemeinden entweder von den Gemeinden selbst oder ausnahmsweise zunächst *ex lege* über Artikel 26 Abs. 4 des vorliegenden Entwurfs bestimmt wird/werden.

Artikel 8 Gemeinden – Recht auf zwei Amtssprachen

Wie in der Einleitung dieses Kapitels angesprochen, ist dieser Artikel so zu lesen und zu verstehen, dass er von Gemeinden angewendet wird, die ihre Amtssprache/n bereits gemäss Artikel 26 festgelegt haben. In Artikel 8 geht es darum, die Bedingungen festzulegen, unter denen eine Gemeinde mit nur einer Amtssprache (darauf wird in Artikel 10 eingegangen), das Recht hätte, eine zweite Amtssprache einzuführen; der vorliegende Gesetzesentwurf sieht keine Verpflichtung für Gemeinden, die die Bedingungen nach Artikel 8 erfüllen, vor, zwei Amtssprachen zu haben. Sind die Bedingungen erfüllt, handelt es sich hierbei wie schon gesagt um eine Möglichkeit, ein Recht für die Bevölkerung der Gemeinde, sich diesbezüglich in völliger Autonomie zu entscheiden.

In diesem Artikel geht es also um die Konkretisierung von Artikel 6 Abs. 2 und Abs. 3 der Kantonsverfassung, wonach eine Gemeinde zwei Amtssprachen haben kann, wenn sie:

- a) gemäss Artikel 6 Abs. 3 KV eine bedeutende angestammte sprachliche Minderheit umfasst und wenn sie
- b) gemäss Artikel 6 Abs. 2 KV an eine Gemeinde mit zwei Amtssprachen oder mit der Amtssprache, die der eigenen sprachlichen Minderheit entspricht, angrenzt.

➤ Was zunächst Artikel 8 Abs. 1 Bst. b) betrifft, so ermöglicht es der Begriff des Angrenzens, wie im allgemeinen Teil des vorliegenden erläuternden Berichts ausführlich kommentiert wurde, das zu ziehen, was gemeinhin als «Sprachkontaktzone» bezeichnet wird. Dieser Begriff des Angrenzens ermöglicht es, im Kanton offiziell ein deutschsprachiges Gebiet festzulegen, auf das eventuell ein französisch- und deutschsprachiges Gebiet folgt, und dann ein französischsprachiges Gebiet. Dadurch können auch «Sprachinseln» innerhalb des Kantons vermieden werden. Mit anderen Worten: Dies trägt dazu bei, das Territorialitätsprinzip in der Praxis umzusetzen. Mit der in den Übergangsbestimmungen vorgesehenen ersten Bestimmung der Amtssprache kann dieser Begriff des Angrenzens konkretisiert werden.

Es sei darauf hingewiesen, dass sich der **Begriff des Angrenzens** auf zwei «Dinge» bezieht; hier sind es zwei Gebiete, die sich berühren. Da der Kanton Freiburg von zahlreichen Seen und Wasserläufen durchzogen ist, wird hier klargestellt, dass das Angrenzen von Gemeinden ganz einfach anhand der administrativen Grenzen der betroffenen Gemeinden festgestellt wird, wie sie in den Onlinekarten des Kantons Freiburg erscheinen, und nicht anhand des Vorhandenseins oder Nichtvorhandenseins von Strassen- oder Schienenverbindungen zwischen den betreffenden Gemeinden. Diese administrativen Grenzen werden somit bei der Beurteilung des Angrenzens berücksichtigt, unabhängig davon, ob diese Grenzen durch Festland, Berge, Seen oder Wasserläufe verlaufen. Um auch Enklaven zu berücksichtigen und gleichzeitig die kantonsübergreifende sprachliche Kontinuität zu gewährleisten, wird das gleiche Prinzip gegebenenfalls auch auf das Angrenzen an Gebiete angewendet, die zu Nachbarkantonen gehören.

-
- Was die Umsetzung von Artikel 8 Abs. 1 Bst. a) betrifft⁵⁸, so wird der Begriff «bedeutende angestammte sprachliche Minderheit» in Artikel 8 Abs. 2 definiert.

Auf die in Artikel 8 Abs. 2 enthaltenen Begriffe ist in diesem erläuternden Bericht schon ausführlich eingegangen worden, vor allem in Kapitel 7.3. Im Wesentlichen wird wie schon gesagt davon ausgegangen, dass sich der Begriff «bedeutend» nicht nur auf das zahlenmässige Kriterium (Kapitel 7.3.1), sondern auch auf ein historisches Kriterium bezieht (Kapitel 7.3.2). Diese beiden Kriterien sind **alternative** Kriterien:

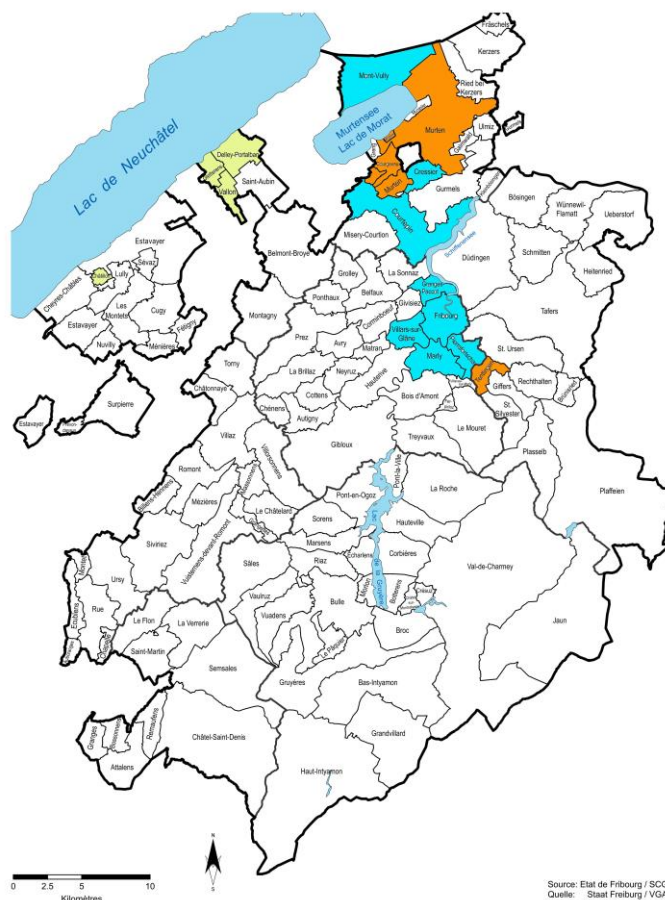
- Artikel 8 Abs. 2 Bst. a: In diesem Absatz geht es darum, einen **zahlenmässigen** Anteil der angestammten Bevölkerung, die die andere Amtssprache verwendet, zu definieren, ganz im Sinne der Ausführungen in Kapitel 7.3.1 dieses Berichts (Kriterium der **zahlenmässigen** Bedeutung). Es wird vorgeschlagen, diesen Anteil auf über 10 % in jeder der «verfügbaren Statistiken der letzten fünfundzwanzig Jahre» festzulegen. Der Zeitraum von 25 Jahren entspricht ungefähr einer Generation. **In Kombination** mit einem zahlenmässigen Kriterium von 10 % ist so nach Ansicht des Staatsrats die Bestimmung einer bedeutenden angestammten (*und nicht vorübergehenden*) Minderheit möglich. Der Ausdruck «verfügbare Statistiken der letzten fünfundzwanzig Jahre» wird im Kommentar zu Artikel 4 Abs. 1 Bst. d erläutert.

Wie am Ende von Kapitel 7.3.1 dieses Berichts angesprochen, sollte man auf die Bevölkerung der Freiburger Gemeinden mit ihrer langjährigen Erfahrung mit Kompromissen vertrauen, indem man zwar zahlenmässige Kriterien vorsieht, diese aber bewusst tief ansetzt. Mit den vorgeschlagenen 10 % können sie das Sprachgebiet nach dem Territorialitätsprinzip, aber fundiert, pragmatisch und einvernehmlich festlegen. Gemeint ist hier der dafür notwendige *gesellschaftliche Konsens* (vgl. Kap. 7 dieses Berichts). Im gleichen Sinne geht es auch darum, es den Gemeinden, die diese Mindestkriterien erfüllen, leichter zu machen, sich für zwei Amtssprachen zu entscheiden, um unseren Kanton (wieder) als unumstrittenen Ort der Zweisprachigkeit in der Schweiz zu positionieren. Dies ist auch einer der Gründe, weshalb der vorliegende Gesetzesentwurf in Kapitel 6 finanzielle Starthilfen für Gemeinden vorsieht, die den Schritt wagen, sich für zwei Amtssprachen zu entscheiden. Schliesslich sei daran erinnert, dass der Verfassungsrat – obwohl er ausdrücklich darüber entscheiden sollte – es abgelehnt hatte, einen zahlenmässigen Schwellenwert in Artikel 6 der Verfassung zu verankern. War dies so, weil er keinen Schwellenwert setzen wollte, oder weil es offenbar schwierig war, sich über die Höhe eines Schwellenwerts zu einigen?

Die hier gewählte Lösung ermöglicht es in den Augen des Staatsrats, die Sprachgebiete festzulegen und die Bedeutung der Zweisprachigkeit unseres Kantons anzuerkennen und gleichzeitig zu gewährleisten, dass eine allfällige Entwicklung der Sprachverteilung auf Dauer möglich bleibt. Wie aus der Tabelle in Kapitel 8.2 ersichtlich, würden heute 16 Gemeinden die Voraussetzungen erfüllen, um sich für zwei Amtssprachen entscheiden zu können, das sind rund 90 000 Einwohnerinnen und Einwohner.⁵⁹ Darunter gibt es jedoch 4 Gemeinden im Broyebezirk (Châtillon, Delley-Portalban, Gletterens und Vallon, auf der Karte unten gelb markiert), die mehrheitlich französischsprachig sind und keine mehrheitlich deutschsprachige Nachbargemeinde haben, also das Angrenzungskriterium nicht erfüllen. So könnten nach dem vorliegenden Entwurf 12 Gemeinden ihrer Bevölkerung vorschlagen, sich für zwei Amtssprachen zu entscheiden. Es sind dies 4 mehrheitlich deutschsprachige Gemeinden (Courgevaux, Meyriez, Murten und Tentlingen, auf der Karte unten orange markiert) und 8 französischsprachige Gemeinden (Freiburg, Granges-Paccot, Marly, Pierrafortsch, Villars-sur-Glâne, Courtepin, Cressier und Mont-Vully, auf der Karte unten blau markiert). Per 31. Dezember 2022 zählten diese 12 Gemeinden 86 366 Einwohnerinnen und Einwohner (das heisst 25,8 % der gesamten zivilrechtlichen Bevölkerung im Kanton).

⁵⁸ Mit anderen Worten Artikel 6 Abs. 3 KV

⁵⁹ Gemäss Verordnung über den Bestand der zivilrechtlichen Bevölkerung der Gemeinden im Kanton Freiburg am 31. Dezember 2022



Der Staatsrat ist der Ansicht, dass diese Lösung den von der Verfassung vorgegebenen Bedingungen für eine Gemeinde mit zwei Amtssprachen entspricht. Er stellt fest, dass die betroffenen Gemeinden durchaus an der Grenze der beiden herkömmlichen Sprachgebiete liegen.

- Artikel 8 Abs. 2 Bst. b: In diesem Absatz geht es darum, das Kriterium der historischen Bedeutung im Sinne der Ausführungen in Kapitel 7.3.2 dieses Berichts zu definieren. Dieses Kriterium ist ebenso wichtig wie das zahlenmässige Kriterium, ist jedoch sehr ermessensabhängig, da es nicht an ein zahlenmässiges Kriterium gekoppelt ist. Daher wird in diesem Fall eine Stabilitätsdauer von 50 Jahren vorgeschlagen, die ebenfalls ab dem Datum der geplanten Abstimmung zu berechnen ist. Eine solche Dauer entspricht nämlich etwa zwei Generationen, der Zeit, die als notwendig erachtet wird, um eine stabile historische Praxis, d. h. eine Praxis, die «angestammt» geworden ist, ohne Abstützen auf ein zahlenmässiges Kriterium zu etablieren. Auf die Kriterien für die Bestimmung einer stabilen historischen Praxis während dieser mindestens 50 Jahre wird in Kapitel 7.3.2 näher eingegangen. Gegebenenfalls ist darauf Bezug zu nehmen.

Unabhängig vom zahlenmässigen Anteil ihrer Sprachminderheiten, der wie gesagt alternativen Bedingung, kann man davon ausgehen, dass die Gemeinden Murten/Morat und Fribourg/Freiburg auf jeden Fall die Voraussetzung nach Buchstabe b) erfüllen. Dies gilt umso mehr, als sie offensichtlich an Gemeinden angrenzen, die sich möglicherweise für zwei Amtssprachen entscheiden oder deren Amtssprache ihrer eigenen sprachlichen Minderheit entsprechen dürfte. Die Wahl wird ihnen jedoch als souveräne Entscheidung überlassen bleiben. Nach Ansicht des Staatsrats bedeutet übrigens der Wortlaut von Artikel 2 Abs. 2 der Kantonsverfassung «*die Hauptstadt ist Freiburg, auf Französisch Fribourg*» nicht, dass diese

zwingend zwei Amtssprachen haben müsste. Es handelt sich dabei lediglich um die *offizielle Bezeichnung* der Hauptstadt, aber immerhin um eine offizielle Bezeichnung, die einen klaren Hinweis darauf gibt, dass die beiden Amtssprachen dort schon sehr lange nebeneinander existieren.

Artikel 9 Gemeinden – Bestimmung des Anteils einer Sprachgemeinschaft

Die Umsetzung des vorliegenden Gesetzes unter dem Gesichtspunkt des Kriteriums der «zahlenmässigen» Bedeutung muss aus den im allgemeinen Teil des vorliegenden erläuternden Berichts dargelegten Gründen durch zuverlässige und historisch nachvollziehbare Quellen sichergestellt werden.

Für die Umsetzung dieses Gesetzes müssen also Statistiken herangezogen werden. Damit sie zuverlässig sind, müssen sie aus verlässlichen und geprüften Quellen stammen. Aktuell sind es staatliche Quellen.

In Anwendung von Artikel 9 soll der Anteil der Sprecherinnen und Sprecher der Hauptsprachen (FR und DE) nach Gemeinden für die ständige Wohnbevölkerung in Privathaushalten bestimmt werden. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass es 6 Erhebungen gibt, die von 1970 bis 2020 reichen. Für den Zeitraum 1970–2000 (4 Erhebungen) werden die Analysen auf der eidgenössischen Volkszählung (Vollerhebung) beruhen, in der nur eine Sprache gewählt werden konnte. In diesen Erhebungen wird die Zahl der «Wohnbevölkerung» berücksichtigt, was dem Begriff «ständige Wohnbevölkerung» entspricht, der ab 2000 verwendet wird. Des Weiteren wurde bis 1980 der Begriff «Muttersprache» verwendet, der dann vom Begriff «Hauptsprache» ersetzt wurde, der seither verwendet wird.

Für den aktuelleren Zeitraum (ab 2010) werden die Ergebnisse auf der Grundlage der Strukturhebung (SE, Stichprobenerhebung) über 5 Jahre «gepoolt» (kumuliert) ermittelt (also zwei Fünfjahreserhebungen, d. h. 2011–2015 und 2016–2020 und dann so weiter); zu beachten ist, dass seit den Strukturhebungen zwei Sprachen angegeben werden können.

Andere Sprachen, d. h. solche, die keine Amtssprachen des Kantons sind, werden von der Analyse ausgeschlossen.

Das für Statistik zuständige kantonale Amt wird die erforderlichen Statistiken liefern.

Artikel 10 Gemeinden – Einführung einer zweiten Amtssprache

Im Wesentlichen setzt Artikel 10 das Ziel des vorliegenden Gesetzes um, das darin besteht, den Gemeinden bei der Wahl ihrer Amtssprache/n ein Höchstmass an Autonomie zu gewähren.

Dieser Artikel ist übrigens so zu verstehen, dass die Gemeinden in Anwendung der Übergangsbestimmungen bereits eine Amtssprache gewählt haben.

Artikel 10 Abs. 1 ist somit anwendbar, wenn sich die Bevölkerung einer Gemeinde, die sich für eine einzige Amtssprache entschieden hat, so weit entwickelt, dass die Bedingungen nach Artikel 8 erfüllt sind, die es einer Gemeinde erlauben, sich für zwei Amtssprachen zu entscheiden. *Dies bedeutet nicht, dass der sprachlichen Mehrheit ein Recht entzogen wird, sondern dass der sprachlichen Minderheit ein Recht gewährt wird.* Diese evolutive Lösung macht es möglich, die Sprachgrenze in Anwendung des Territorialitätsprinzips zu wahren, ohne jedoch die örtlichen Gegebenheiten und die Bevölkerungsverschiebungen, die ohnehin weiterhin stattfinden werden, zu ignorieren. Mit dieser Lösung kann somit zugleich auch dem Grundsatz der Sprachenfreiheit Rechnung getragen werden, der ebenso wichtig ist wie das Territorialitätsprinzip.

Artikel 10 Abs. 1 *in fine* legt fest, wer oder was die Volksabstimmung herbeiführen soll. Eine solche Abstimmung wird durch den Gemeinderat oder durch die Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde veranlasst. Es ist anzumerken, dass dieses Begehren auch von Bürgerinnen und Bürgern einer Gemeinde kommen kann, die keinen Generalrat hat, im Gegensatz zur Gemeindeinitiative, die nur von Stimmberechtigten einer Gemeinde mit Generalrat eingereicht werden kann. Dieses Recht, das beispielsweise auch vorgesehen ist, um einen Gemeindezusammenschluss zu verlangen, wurde in Anbetracht des existenziellen Charakters der Amtssprache/n vorgesehen und der damit verbundenen Bedeutung, der Bevölkerung die Möglichkeit zu geben, eine Abstimmung zu beantragen. An dieser

Stelle sei darauf hingewiesen, dass die in Artikel 8 für die Durchführung einer solchen Abstimmung gestellten Bedingungen erfüllt sein müssen, damit sie stattfinden kann. Ist dies nicht der Fall, kann die Durchführung dieser Abstimmung durch die in Kapitel 8 des vorliegenden Entwurfs vorgesehene Beschwerde angefochten werden.

Nach Artikel 10 Abs. 2 gilt die zur Abstimmung unterbreitete zweite Amtssprache der Gemeinde als angenommen, wenn sie von der Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Personen, berechnet nach der Anzahl gültiger Stimmzettel, angenommen wurde. Diese Formulierung lehnt sich an Artikel 29 Abs. 1 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG; SGF 115.1) bezüglich der Abstimmungsergebnisse an.

Artikel 11 *Gemeinden – Verzicht auf eine zweite Amtssprache*

Artikel 11 befasst sich mit dem umgekehrten Fall, nämlich dem Verzicht auf eine der beiden Amtssprachen in einer Gemeinde, die sich für zwei Sprachen entschieden hatte. Hier geht es konkret darum, *einer «sprachlichen» Kategorie der Bevölkerung ein Recht zu entziehen*, wiederum aufgrund möglicher Bevölkerungsbewegungen. Es geht auch hier darum, den örtlichen Gegebenheiten Rechnung tragen zu können.

Wie bei der Einführung einer zweiten Amtssprache wird eine Abstimmung darüber durch den Gemeinderat oder durch die Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde veranlasst (siehe dazu Kommentar zum vorhergehenden Artikel). An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die Gemeinde auf eine der beiden Amtssprachen verzichten kann, auch wenn die Bedingungen nach Artikel 8 für zwei Amtssprachen noch erfüllt wären. Wie schon gesagt «kann» eine Gemeinde zwei Amtssprachen haben, wenn sie die Voraussetzungen nach Artikel 8 erfüllt, aber sie muss nicht.

Die Folgen einer solchen Entscheidung wären jedoch für die betroffene Minderheit sehr gravierend, da ihr ein Recht entzogen wird. Dies ist der Grund, warum ein solcher Verzichtsbeschluss nicht mit einfachem Mehr, sondern mit einem qualifizierten Mehr von zwei Dritteln der Stimmenden, berechnet nach der Anzahl gültiger Stimmzettel, angenommen werden muss.

Aus denselben Gründen wird der Verzicht auf eine der beiden Amtssprachen nicht «automatisch» erfolgen, selbst wenn die in Art. 8 gestellten Bedingungen nicht mehr erfüllt sein sollten. Die blosse Tatsache, dass eine Gemeinde zwei Amtssprachen hat, scheint übrigens zu garantieren, dass die in Art. 8 Abs. 2 Bst. b festgelegte Bedingung erfüllt ist, und dies unabhängig von der numerischen Entwicklung der beiden Sprachgemeinschaften. Was das Angrenzungskriterium anbelangt, so ist es inakzeptabel, dass eine Gemeinde, die zwei Amtssprachen gewählt hat, dazu verpflichtet ist, wegen dem Entscheid einer Nachbargemeinde auf eine der beiden zu verzichten.

Artikel 12 *Gemeinden – Wechsel der Amtssprache*

Artikel 12 beschäftigt sich mit der letzten denkbaren, wenn auch wohl eher unwahrscheinlichen Situation, dass sich die sprachliche Mehrheit plötzlich ändern würde. Ein sofortiger Wechsel der Amtssprache würde nicht nur zu einem ebenso plötzlichen Rechtsverlust für einen sicherlich immer noch grossen Teil der Bevölkerung führen, sondern auch zu einer sehr raschen Veränderung der Sprachgrenze, was dem Territorialitätsprinzip zuwiderlaufen kann.

In einem solchen Fall soll die betreffende Gemeinde zunächst eine zweite Amtssprache einführen müssen (Anwendung von Art. 10). Erst danach, wenn sich die Sprachpopulation weiter verändert, könnte die Gemeinde in Anwendung von Artikel 11 zu einer anderen Amtssprache wechseln.

Artikel 13 *Zusammenschluss von Gemeinden*

In Artikel 13 geht es zunächst darum, die grundsätzlichen Regeln in Bezug auf die Sprachen festzulegen. Demnach gilt: Betrifft die Fusion Gemeinden mit der gleichen Amtssprache, so ist diese die Amtssprache. Bei unterschiedlichen Amtssprachen hat die fusionierte Gemeinde zwei Amtssprachen.

Wenn sich jedoch Gemeinden mit unterschiedlichen Amtssprachen zusammenschliessen wollen, soll verhindert werden, dass das vorliegende «Amtssprachenrecht» durch eine zu starre Regelung zu einem Fusionshindernis wird. Aus diesem Grund sieht der Gesetzesentwurf vor, dass die Fusionsvereinbarung in einem solchen Fall nur eine

Amtssprache vorsehen kann. Um jedoch darauf hinzuwirken, dass sich solche Gemeinden beim Zusammenschluss für zwei Amtssprachen entscheiden, ist in Artikel 21 Abs. 4 folgende Bestimmung vorgesehen: *«Wenn eine Gemeinde, die zwei Amtssprachen hat, sich mit einer Gemeinde mit nur einer Amtssprache zusammenschliesst und sich die neue fusionierte Gemeinde für zwei Amtssprachen entscheidet, wird ihr eine erneute Finanzhilfe im Sinne von Absatz 1 ausgerichtet. Die Höhe der unter Absatz 2 vorgesehenen Finanzhilfe wird aufgrund der zivilrechtlichen Bevölkerungszahl aller betroffenen Gemeinden im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes berechnet».*

Damit das Sprachenrecht nicht zu einem Hemmnis für Gemeindezusammenschlüsse wird, sieht das vorliegende Gesetz schliesslich einen besonderen Mechanismus vor, wenn in Anwendung von Artikel 13 Abs. 2 *in fine* die neue Gemeinde, die aus der Fusion einer Gemeinde mit zwei Amtssprachen und einer Gemeinde mit nur einer Amtssprache hervorgegangen ist, zu einer neuen Gemeinde mit nur einer Amtssprache wird. In einem solchen Fall wird in Anwendung von Artikel 21 Abs. 5 keine Rückerstattung der ursprünglich gezahlten Finanzhilfe verlangt.

Artikel 14 Gemeindeverbände

Für die Gemeindeverbände soll keine solche *Grundsatzregel* wie für die Gemeindezusammenschlüsse (Art. 13 Abs. 1) aufgestellt werden. Hier geht es darum, den Gemeinden ihre Vertragsfreiheit zu lassen, auch für den Fall, dass eine Gemeinde mit einer anderen Amtssprache als alle anderen Mitgliedsgemeinden des Verbands gezwungen wäre, einem Verband beizutreten.

Der Entwurf sieht jedoch vor, dass die Gemeindeverbände die sprachliche Situation jeder Mitgliedsgemeinde angemessen berücksichtigen müssen. Dieser unbestimmte Rechtsbegriff kann über zahlreiche Kanäle umgesetzt werden. Denkbar wäre zum Beispiel, dafür zu sorgen, dass zumindest wichtige Mitteilungen in der anderen Sprache verfügbar sind, ebenso wie bestimmte Dokumentationen. Denkbar ist auch, dass beide Sprachen in Entscheidungsgremien gleichberechtigt vertreten sind, usw.

Es ist festzuhalten, dass die Statuten des Gemeindeverbands durch die Generalräte oder die Gemeindeversammlungen aller Mitgliedergemeinden genehmigt werden müssen, um so zu verhindern, dass eine Gemeinde mit einer Minderheitensprache gegen ihren Willen verpflichtet wäre, einem Verband beizutreten, dessen sprachlicher Status ihr nicht entspricht. Der Fall, in dem die Gemeinde zum Beitritt verpflichtet wurde, bleibt jedoch vorbehalten.

Art. 14 ermöglicht somit mehrere Fälle: sei es ein Verband mit einer einzigen Amtssprache, der nur in dieser kommuniziert; ein Verband, der durch seine Statuten zwei Amtssprachen hat und folglich sämtliche Aufgaben in diesen erfüllt (siehe Artikel 19); oder ein Verband, der zwar durch seine Statuten eine einzige Amtssprache hat, jedoch auch unter bestimmten, durch ihn festgelegten, Umständen die Verwendung der anderen Sprache akzeptiert.

Artikel 15 Kommunale Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit und andere mit kommunalen öffentlichen Aufgaben betraute Dritte

Auch mit kommunalen öffentlichen Aufgaben betrauten Dritten oder *kommunalen* Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit soll Vertragsfreiheit gewährt werden. Hier geht es ebenfalls darum, die Zusammenarbeit *zwischen den Gemeinden* nicht zu behindern.

Da es sich hier um die lokale Ebene handelt, sei auch darauf hingewiesen, dass im Rahmen einer vertragsartigen Beziehung die beiden Parteien grundsätzlich in der Position sind, bestimmte Leistungen auszuhandeln, also ihre Funktionsweise selbst festzulegen. Der Staatsrat geht davon aus, dass in Bezug auf die Sprache der kommunalen Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit oder die Erfüllung von Aufgaben durch andere mit kommunalen öffentlichen Aufgaben betraute Dritte der Dialog oder die kommunale Regelung von Fall zu Fall zu pragmatischen Lösungen führen wird, die es einerseits ermöglichen, die sprachliche Situation der Beteiligten angemessen zu berücksichtigen, und andererseits auch nicht die Beauftragung von mit kommunalen öffentlichen Aufgaben Betrauten aus rein sprachlichen Gründen übermässig zu verkomplizieren.

Artikel 16 Bürgergemeinden

Dieser Artikel bedeutet, dass die Entscheidung der Gemeinde für ihre Amtssprache(n) von vornherein auch in vollem Umfang für ihre Bürgergemeinde gilt.

10.4 Amtssprache/n der Verwaltungsbezirke

Artikel 17 Verwaltungsbezirke

Artikel 17 übernimmt *im Kern* die Lösung nach Artikel 115 Abs. 2 des Justizgesetzes vom 31. Mai 2010 (SGF 130.1; JG) für die Straf- und Zivilverfahren vor Gericht. Diese Lösung galt auch schon, als die Zivil- und Strafverfahren noch nach der alten Freiburger Straf- und Zivilprozessordnung geregelt waren. Da sie für die Bezirksgerichte funktioniert, ist kann diese Lösung wohl auch für die Festlegung der Sprache der Verwaltungsbezirke übernommen werden. Die Gerichtsbezirke entsprechen übrigens den Verwaltungsbezirken (s. Art. 32 Abs. 2 JG).

Nach Artikel 17 Abs. 2 können die Oberämter ausserhalb von Gerichtsverfahren von dieser Lösung abweichende Arbeitsweisen einführen, um sprachliche Minderheiten in ihrem Bezirk zu berücksichtigen, gegebenenfalls auf Weisungen des Staatsrats oder seiner Direktionen (Artikel 14 Abs. 2 des Gesetzes über die Oberamt männer). Gemeint sind hier vor allem der Greyerz- und der Saanebezirk (z. B. Gemeinde Jaun/Bellegarde, Gemeinde Freiburg/Fribourg).

Es ist anzumerken, dass gemäss Art. 3 Abs. 3 die Spezialgesetzgebung (z. B. über den Zivilstand oder die Justiz) vorbehalten ist.

10.5 Wirkungen des Sprachstatus

Allgemeine Bemerkung zu Art. 18 und 19

Da es wahrscheinlich unmöglich wäre, alle Wirkungen eines sprachlichen Statuts aufzulisten, legt der Entwurf lediglich den Grundsatz fest, wonach es sich um «**Tätigkeiten**», noch dazu «**amtliche**» Tätigkeiten des Gemeinwesens handelt, die in einer der Amtssprachen (Art. 18) oder in beiden Amtssprachen (Art. 19) ausgeübt werden müssen.

- Die Verwendung des Ausdrucks «*amtlich*» lässt sogleich einen Grundsatz erkennen; aus diesem unbestimmten Rechtsbegriff lässt sich ableiten, dass «*amtlich*» etwas ist, das von einer zuständigen Behörde anerkannt, genehmigt oder gebilligt wurde. Das kann sich auf Dokumente, Erklärungen, Ereignisse oder Statuten beziehen, die formell validiert wurden. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es sich oft um etwas handelt, das als rechtmässig oder regelkonform angesehen wird.
- Die Verwendung des Ausdrucks «*Tätigkeit*» vervollständigt das Begriffskonzept: Im Wesentlichen kann man davon ausgehen, dass sich der Ausdruck «*Tätigkeit*» auf eine Handlung, einen Prozess oder eine Reihe von Handlungen bezieht, die von einer Person, einer Gruppe oder einer Einheit in einem bestimmten Kontext ausgeführt werden. Dies kann eine Vielzahl von Handlungen umfassen, ob beispielsweise körperlich, intellektuell oder beruflich. Kurz gesagt, ist eine *Tätigkeit* zielgerichtetes Handeln zwecks Erfüllung einer Aufgabe.

Daraus lässt sich ableiten, dass, wenn in Artikel 18 und 19 von einer «*amtlichen Tätigkeit*» die Rede ist, eine Handlung oder eine Unternehmung gemeint ist, die von einer zuständigen Behörde formell anerkannt, genehmigt oder gebilligt wird. Dies impliziert, dass die Tätigkeit rechtmässig ist, etablierten Regeln entspricht und oft mit einem offiziellen Status verbunden ist. Amtliche Tätigkeiten können Verwaltungsverfahren, von einer Behörde (oder einem Gemeinwesen) bewilligte Veranstaltungen, beglaubigte Dokumente oder jede andere Handlung umfassen, die offiziell validiert wurde.

Vor allem schliesst übrigens der **Begriff der Tätigkeit** die Verpflichtung nach den Artikeln 18 und 19 für eine ganze Reihe von Fällen aus. Man denke hier an die Frage, ob beispielsweise für die **Beschilderung** von Wegen, Strassen oder Amtsgebäuden im Innen- oder Aussenbereich die Amtssprachenregelung gelten sollen (z. B. Beschilderung in beiden Sprachen oder Wechsel der Amtssprache). Mit dem Begriff der Tätigkeit werden die Gemeinwesen, die zwei Amtssprachen haben werden (oder schon haben, wenn man an den Staat Freiburg denkt), nicht verpflichtet sein, die Namen aller Wege, Strassen sowie ihre gesamte bestehende Innen- oder Aussenbeschilderung in beide Sprachen zu übersetzen oder dies ab der Einführung einer zweiten Amtssprache zu tun. Sie werden hingegen die Möglichkeit haben, dies zu tun, da das Gesetz es nicht verbietet. Dies gilt auch bei einem Wechsel der Amtssprache.

Artikel 18 Allgemeine Grundsätze – Gemeinwesen mit Französisch oder Deutsch als Amtssprache

Artikel 18 befasst sich mit den Wirkungen des Entscheids für nur eine Sprache für «amtliche Tätigkeiten». In Anbetracht der allgemeinen Bemerkungen weiter oben versteht sich dieser Artikel von selbst und bedarf keiner besonderen Erklärung.

Es sei jedoch auch darauf hingewiesen, dass sich Artikel 18 an die kantonalen und kommunalen Gemeinwesen im Sinne von Artikel 4 Abs. 1 Bst. b) und Bst. c) richtet. Hier sind nicht nur die Gemeinden oder der Kanton angesprochen, wie man meinen könnte.

Was die *Gemeindeverbände*, die *kommunalen* Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit und andere mit *kommunalen* öffentlichen Aufgaben betraute Dritte betrifft, so ist die Amtssprache wie schon gesagt, die in den Statuten, den Organisationsreglementen, verwaltungsrechtlichen Verträgen oder Zusammenarbeitsverträgen festgelegte Sprache. Dies gilt auch für die mit *kantonalen* öffentlichen Aufgaben betrauten Dritten.

Ein informeller Austausch, der also nicht zu einem offiziellen Zweck oder in einem offiziellen Rahmen stattfindet, kann in der Sprache erfolgen, die dem jeweiligen Gegenüber am besten passt (also nicht unbedingt auf Französisch oder Deutsch). Wir befinden uns hier im Bereich des «Inoffiziellen», in dem absolute Sprachenfreiheit herrscht. Daher sieht das Gesetz kein besonderes Verfahren vor, um diese «inoffizielle» Praxis zu regeln, wobei davon ausgegangen wird, dass sie in den Bereich der Richtlinien der Hierarchie in der betreffenden Einheit fällt.

Artikel 19 Allgemeine Grundsätze – Gemeinwesen mit Französisch und Deutsch als Amtssprachen

Artikel 19 führt aus, was die Entscheidung für zwei Sprachen für die «amtlichen Tätigkeiten» des betreffenden Gemeinwesens bedeutet. In Anbetracht der allgemeinen Bemerkungen weiter oben versteht sich dieser Artikel von selbst und bedarf keiner besonderen Erklärung. Nach Absatz 1 muss jegliche «amtliche Tätigkeit», die vom Gemeinwesen ausgeführt wird, in beiden Amtssprachen möglich sein. Betreffend die Erlasse ist zu beachten, dass diese Verpflichtung sich nicht nur auf deren Veröffentlichung in den beiden Sprachen, sondern auch auf die Phase der Verabschiedung (Vernehmlassung...) bezieht. Das Gesetz bezieht sich ausserdem auch nicht auf die Dokumente für die interne Nutzung.

Die Unterscheidung zwischen den Begriffen «individuelle Zweisprachigkeit» und «institutionelle Zweisprachigkeit», auf die in Kapitel 3.4 und 3.5 dieses erläuternden Berichts eingegangen wird, wird in Artikel 19 Abs. 2 am deutlichsten. Denn auch wenn die «individuelle Zweisprachigkeit» jeder und jedes Einzelnen ein Ziel ist, zu dessen Erreichung das vorliegende Gesetz beitragen sollte, ist hier von der Sprache oder den Sprachen der Gemeinwesen die Rede. In diesem Artikel geht es also um den Begriff der «institutionellen Zweisprachigkeit». *Die institutionelle Zweisprachigkeit bedeutet wie schon gesagt nicht, dass ein Gemeinwesen über zweisprachiges Personal verfügen muss.* Sie muss lediglich in der Lage sein, amtliche Leistungen je nach Bedarf in beiden Amtssprachen zu erbringen. Aus diesem Grund sollen sich nach Artikel 19 Abs. 2 im Rahmen der amtlichen Tätigkeiten, die für die Gemeinwesen ausgeübt werden, alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oder Amtsträgerinnen und Amtsträger individuell in der Amtssprache ihrer Wahl ausdrücken können. Dies kann je nach den sprachlichen Fähigkeiten der Einzelnen bedeuten, dass das Gemeinwesen von Fall zu Fall die organisatorischen Massnahmen (Vertretungsperson,

Übersetzung usw.) ergreift, um einen Dialog mit den Personen in der/den gewünschten Amtssprache/n zu gewährleisten.

Wie in Artikel 18 Abs. 2 ist auch in Artikel 18 Abs. 3 vorgesehen, dass ein informeller Austausch, der also nicht zu einem offiziellen Zweck oder in einem offiziellen Rahmen stattfindet, in der Sprache erfolgen kann, die dem jeweiligen Gegenüber am besten passt (also nicht unbedingt auf Französisch oder Deutsch). Wir befinden uns hier im Bereich des «Inoffiziellen», also ausserhalb des institutionellen Rahmens im engeren Sinne, in dem absolute Sprachenfreiheit herrscht.

Artikel 20 Wirkung zwischen den kantonalen und kommunalen Gemeinwesen

Nach Artikel 20 müssen die kantonalen Gemeinwesen im Austausch mit den kommunalen Gemeinwesen deren jeweilige Amtssprache verwenden, sofern diese nichts anderes vereinbaren.

10.6 Förderung der Zweisprachigkeit

Artikel 21 Finanzhilfe für Gemeinden mit zwei Amtssprachen

Mit der Einführung von zwei Amtssprachen werden die Gemeinden, denen dies möglich ist, einen sehr grossen Schritt in Richtung einer echten, gelebten Zweisprachigkeit für ihre gesamte betroffene Bevölkerung auf lokaler Ebene machen. Ein solches Bestreben, das hilft, den gesamten Kanton auf nationaler Ebene auf die Bühne der Zweisprachigkeit zu bringen oder neu zu positionieren, muss unbedingt unterstützt werden.

Vor diesem Hintergrund schlägt der Staatsrat in Artikel 21 Abs. 1 die Zahlung einer *einmaligen* Finanzhilfe vor, die zu den *anfänglichen* Kosten im Zusammenhang mit dem Zweisprachigkeitsstatus beitragen soll. Was ist unter solchen anfänglichen Kosten zu verstehen? Laut Staatsrat können solche Kosten zum Beispiel bestehen aus:

- Verwaltungskosten, um zweisprachige Geschäftsprozesse einzuführen;
- Kosten für die Übersetzung bestehender amtlicher Dokumente;
- Kosten von Tools oder Technologien, um die zweisprachige Kommunikation zu erleichtern (z. B. Übersetzungssoftware);
- Kosten für Schulungen oder Sensibilisierungsmassnahmen, um die interne Interaktion zwischen deutsch- und französischsprachigen Mitarbeitenden von Anfang an zu erleichtern und damit hoffentlich zu ermöglichen, dass sich langfristig eine individuelle Zweisprachigkeit entwickelt.

Nach Artikel 21 Abs. 2 soll sich die Höhe der Finanzhilfe und die Berechnung an einem bewährten System orientieren, nämlich dem System für die Berechnung der Finanzhilfe bei Gemeindezusammenschlüssen. Diese Berechnung ist einfach durchzuführen, hat sich eingebürgert und ist transparent.

Artikel 21 Abs. 4 betrifft den Sonderfall, in dem eine Gemeinde mit zwei Amtssprachen, die also bereits eine Starthilfe erhalten hätte, mit einer Gemeinde mit nur einer Amtssprache fusioniert. In einem solchen Fall wird davon ausgegangen, dass es sich um eine neue Gemeinde handelt, was bedeutet, dass sie Anspruch auf die Starthilfe hat. Diese Lösung wird vorgeschlagen, um Fälle wie nach Artikel 13 Abs. 2 *in fine* zu vermeiden, das heisst, dass bei einer Gemeindefusion von Gemeinden mit unterschiedlichen Amtssprachen oder zweisprachigen Gemeinden im Fusionsvertrag nur eine Amtssprache für die neue Gemeinde vorgesehen wird.⁶⁰ Da es sich um eine Starthilfe handelt, muss der Betrag aufgrund der zivilrechtlichen Bevölkerungszahl aller Gemeinden, die fusionieren (oder fusioniert haben), im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes berechnet werden.

Artikel 21 Abs. 5 befasst sich mit einem anderen Sonderfall, nämlich dem Fall, in dem eine Gemeinde mit zwei Amtssprachen aus irgendeinem Grund auf diesen Status verzichtet, zum Beispiel bei einem

⁶⁰ was erlaubt wäre

Gemeindezusammenschluss in Anwendung von Artikel 13 Abs. 2 *in fine* oder nicht im Rahmen eines Zusammenschlusses in Anwendung von Artikel 11. In einem solchen Fall soll der Staat auf eine Rückerstattung der ursprünglichen Hilfe verzichten.

Da es sich um eine Subvention handelt, gelten im Übrigen wie üblich die Vorschriften des Subventionsgesetzes (Art. 21 Abs. 6).

Artikel 21b Finanzhilfe für Gemeinden mit zwei Amtssprachen – Verfahren

Artikel 21b legt das Verfahren für die Beantragung der Finanzhilfe mit der Berechnung des Finanzhilfebetrags fest.

Artikel 22 Kantonale Delegierte oder kantonaler Delegierter für die Zweisprachigkeit

In seinem Bericht 2018-DIAF-24 vom 21. April 2020 zum Postulat 2017-GC-178 Thévoz Laurent/Rauber Thomas zur Förderung des «*Labels für die Zweisprachigkeit*» in der Kantonsverwaltung hielt der Staatsrat fest, er werde die Möglichkeit prüfen, eine oder einen Delegierten für Zweisprachigkeit zu bezeichnen, und ob diese Bezeichnung es erlauben würde, bewährte Verfahren zur Förderung der sprachlichen und kulturellen Durchmischung auf Kantonsebene zu zentralisieren, zu organisieren und zu fördern. Er meinte dazu weiter, eine solche Funktion würde die Zweisprachigkeit und die interkulturelle Verständigung zweifellos fördern und die oder der kantonale Delegierte könnte zum Beispiel folgende Aufgaben wahrnehmen:

- a) Beratung und Unterstützung der Direktionen, der Staatskanzlei und der nachgeordneten Verwaltungseinheiten sowie von deren Personal in Fragen der Zweisprachigkeit und Sensibilisierung für diese Fragen;
- b) Zusammenarbeit mit kantonalen Stellen und anderen öffentlichen Verwaltungen sowie Pflege von Kontakten mit externen Institutionen, die sich mit der Förderung der Zweisprachigkeit befassen;
- c) Vertretung des Kantons Freiburg in Gremien, die sich mit der Förderung der Zweisprachigkeit befassen;
- d) Koordination und Formulierung von Zielen zur Förderung der Zweisprachigkeit auf kantonaler Ebene;
- e) Festlegung von Standards, um die Umsetzung der aus der Freiburger Kantonsverfassung abgeleiteten Rechte sicherzustellen;
- f) regelmässige Information der Öffentlichkeit im Bereich der Zweisprachigkeit;
- g) Mitwirkung an Gesetzgebungsarbeiten in Zusammenhang mit der Zweisprachigkeit.

Mit diesem Artikel soll eine Delegierte oder ein Delegierter für die Zweisprachigkeit für Aufgaben zur Förderung der Zweisprachigkeit und zur Koordination der diesbezüglichen sektoriellen Politiken eingesetzt werden (s. Art. 23). Die im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Aufgaben sind ähnlich wie die im Bericht 2018-DIAF-24 aufgeführten; sie sind jedoch entsprechend den Zielsetzungen dieses Gesetzes umformuliert, präzisiert und teilweise ergänzt worden. Die oder der Delegierte wird dafür verantwortlich sein, die zahlreichen bereits bestehenden Initiativen zu erfassen und eng mit den Behörden zusammenzuarbeiten, die im Staat Freiburg für die Sprachenfragen zuständig sind.

10.7 Vorbehaltene Bereiche

Artikel 23

Das vorliegende Gesetz soll die sogenannt «grundlegenden» Sprachregeln festlegen, die von den Gemeinwesen angewendet werden müssen und für sie gelten sollen. Es soll keine Bereiche regeln, die oftmals ganz eigene, besondere oder gezielte Lösungen erfordern, wie z. B. die Justiz, die Schulen oder das öffentliche Beschaffungswesen. Ebenso wenig stellt der vorliegende Gesetzesentwurf die verschiedenen Sprachenförderungspolitiken infrage, die von den vorbehaltenen Bereichen und für sie eingeführt wurden.

Es ist jedoch absehbar, dass die Verabschiedung des vorliegenden Gesetzes von Fall zu Fall indirekt und langfristig Auswirkungen auf die vorbehaltenen Bereiche haben wird. Gegebenenfalls ist davon auszugehen, dass die einschlägigen Spezialgesetze oder bestimmte Praktiken an den neuen Kontext angepasst werden.

10.8 Rechtsmittel

Artikel 24 **Beschwerde gegen Verfügungen**

Dieser Artikel versteht sich von selbst und bedarf keines besonderen Kommentars.

Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass es sich bei den vom für die Statistik zuständigen Amt gelieferten Daten (Art. 9) lediglich um Sachinformationen und keinesfalls um beschwerdefähige Verfügungen handelt.

Artikel 25 **Beschwerde gegen Abstimmungen**

Dieser Artikel versteht sich von selbst und bedarf keines besonderen Kommentars. Er wird allenfalls im Rahmen von Initiativverfahren und Urnenabstimmungen Anwendung finden.

10.9 Schlussbestimmungen

Artikel 26 **Übergangsrecht – Erste Bestimmung der Amtssprache/n der Gemeinden**

Dieser Artikel legt die Vorschriften und Fristen fest, die eingehalten werden müssen, um die Amtssprache/n der einzelnen Gemeinden erstmals festzulegen. Die Gemeinden, die darüber abstimmen wollen, können dies bis zum 1. Januar 2028 tun. Diese Frist erscheint angemessen, da gegebenenfalls die für eine solche Entscheidung notwendigen Daten und relevanten Fakten bereits verfügbar sind. Der Urnengang wird durch den Gemeinderat oder über den Weg der Gemeindeinitiative veranlasst. Da in dieser Übergangsphase kein Recht auf zwei Amtssprachen besteht (vgl. Absatz 2), kann an der Urne nur über die Einführung einer Amtssprache abgestimmt werden.

Absatz 2 sieht eine Sonderregelung für die Gemeinden vor, die schon von Anfang an zwei Amtssprachen einführen wollen. Eine Sonderregelung ist an diesem Punkt auch notwendig, da in der Phase der ersten Bestimmung der Amtssprache der Gemeinden die Bedingung des Angrenzens nie formell erfüllt ist:

- Um zu vermeiden, dass eine Gemeinde es darauf anlegt, das erforderliche Angrenzen an eine Nachbargemeinde herbeizuführen, indem sie ihre Sprachgeschichte sozusagen neu schreibt, um darin «eine historische und seit fünfzig Jahren stabile Praxis widerspiegelt» zu sehen, darf dieses Kriterium nach Artikel 8 Abs. 2 Bst. b) nicht angewendet werden. In diesem Stadium sind nur «zahlenmässige» Kriterien anwendbar, die statistisch ermittelt werden (vgl. Art. 9) und daher keinen Interpretationsspielraum bieten (vgl. Art. 26 Abs. 2 Bst. a Ziff. 1 und Ziff. 2).
- Hingegen muss die direkt betroffene Gemeinde mindestens eines der beiden alternativen Kriterien nach Artikel 8 Abs. 2 erfüllen; das Kriterium nach Artikel 8 Abs. 2 Bst. b kommt hier wieder ins Spiel, da es sich auf die direkt betroffene Gemeinde bezieht.

Absatz 3 bedarf keines besonderen Kommentars.

Nach Absatz 4 ist die Amtssprache einer Gemeinde, die nicht innerhalb der in Absatz 1 festgelegten Frist abgestimmt hat, per 1. Januar 2028 **die gemäss der letzten verfügbaren Strukturhebung von der Mehrheit ihrer Bevölkerung gesprochene Sprache**. Im Jahr 2028 wird die letzte verfügbare Strukturhebung die Strukturhebung für die Jahre 2021–2026 sein. In Anwendung dieser Bestimmung und auf der Grundlage der Strukturhebung für die Jahre 2016–2020 wäre **die (einzige) Amtssprache** in den einzelnen Gemeinden des Kantons derzeit jeweils folgende:

Wohnbevölkerung nach Mehrheitssprache (SE
2016–2020)

Stand der Gemeinden am 31.12.2022

Gemeinde-Nr.	Gemeindenamen			
		Deutsch	Französisch	Mehrheitssprache
		In %	In %	
<i>Total</i>	<i>Kanton Freiburg</i>	27,5	72,5	
2008	Châtillon (FR)	13,0	87,0	f
2022	Gletterens	15,9	84,1	f
2038	Prévondavaux	11,6	88,4	f
2045	Vallon	11,9	88,1	f
2051	Delley-Portalban	19,4	80,6	f
2138	Jaun	79,6	20,4	d
2196	Fribourg	21,0	79,0	f
2198	Granges-Paccot	14,5	85,5	f
2206	Marly	17,7	82,3	f
2216	Pierrafortscha	26,4	73,6	f
2220	Le Mouret	11,1	88,9	f
2228	Villars-sur-Glâne	13,5	86,5	f
2230	Villarsel-sur-Marly	22,4	77,6	f
2235	La Sonnaz	10,0	90,0	f
2250	Courgevaux	56,2	43,8	d
2254	Courtepin	26,0	74,0	f
2257	Cressier (FR)	37,7	62,3	f
2261	Grengr	59,7	40,3	d
2262	Gurmels	86,5	13,5	d
2271	Meyriez	76,5	23,5	d
2274	Muntelier	85,6	14,4	d
2275	Murten	79,9	20,1	d
2284	Mont-Vully	38,3	61,7	f
2293	Düdingen	87,2	12,8	d
2294	Giffers	82,0	18,0	d
2299	Plaffeien	89,1	10,9	d
2300	Plasselb	89,2	10,8	d
2301	Rechthalten	86,8	13,2	d
2303	St. Silvester	84,6	15,4	d
2304	St. Ursen	82,2	17,8	d
2306	Tafers	87,6	12,4	d
2307	Tentlingen	74,4	25,6	d
2258	Fräschels	97,3	2,7	d
2265	Kerzers	92,4	7,6	d
2266	Kleinbödingen	92,4	7,6	d
2276	Ried bei Kerzers	94,6	5,4	d
2278	Ulmiz	95,2	4,8	d
2292	Brünisried	94,2	5,8	d

2295	Bösingen	95,7	4,3	d
2296	Heitenried	96,6	3,4	d
2305	Schmitten (FR)	90,1	9,9	d
2308	Ueberstorf	93,1	6,9	d
2309	Wünnewil-Flamatt	93,3	6,7	d
2011	Cugy (FR)	4,6	95,4	f
2016	Fétigny	4,1	95,9	f
2025	Lully (FR)	7,0	93,0	f
2027	Ménières	7,0	93,0	f
2029	Montagny (FR)	5,3	94,7	f
2035	Nuvilly	7,0	93,0	f
2041	Saint-Aubin (FR)	7,6	92,4	f
2043	Sévaz	4,4	95,6	f
2044	Surpierre	5,1	94,9	f
2050	Les Montets	5,8	94,2	f
2053	Belmont-Broye	7,8	92,2	f
2054	Estavayer	6,7	93,3	f
2055	Cheyres-Châbles	9,6	90,4	f
2061	Auboranges	5,4	94,6	f
2063	Billens-Hennens	3,6	96,4	f
2066	Chapelle (Glâne)	3,7	96,3	f
2067	Le Châtelard	5,7	94,3	f
2068	Châtonnaye	5,3	94,7	f
2072	Ecublens (FR)	1,1	98,9	f
2079	Grangettes	7,7	92,3	f
2086	Massonnens	6,4	93,6	f
2087	Mézières (FR)	4,0	96,0	f
2089	Montet (Glâne)	4,2	95,8	f
2096	Romont (FR)	4,3	95,7	f
2097	Rue	4,7	95,3	f
2099	Siviriez	2,8	97,2	f
2102	Ursy	2,9	97,1	f
2113	Vuisternens-devant-Romont	3,5	96,5	f
2114	Villorsonnens	3,4	96,6	f
2115	Torny	5,0	95,0	f
2117	Villaz	4,3	95,7	f
2121	Haut-Intyamon	3,8	96,2	f
2122	Pont-en-Ogoz	6,4	93,6	f
2123	Botterens	6,2	93,8	f
2124	Broc	3,6	96,4	f
2125	Bulle	4,6	95,4	f
2128	Châtel-sur-Montsalvens	4,7	95,3	f
2129	Corbières	3,6	96,4	f
2130	Crésuz	8,9	91,1	f
2131	Echarlens	3,7	96,3	f
2134	Grandvillard	1,3	98,7	f

2135	Gruyères	3,0	97,0	f
2137	Hauteville	4,6	95,4	f
2140	Marsens	3,3	96,7	f
2143	Morlon	4,3	95,7	f
2145	Le Pâquier (FR)	3,3	96,7	f
2147	Pont-la-Ville	7,1	92,9	f
2148	Riaz	4,3	95,7	f
2149	La Roche	6,7	93,3	f
2152	Sâles	2,2	97,8	f
2153	Sorens	5,1	94,9	f
2155	Vaulruz	0,8	99,2	f
2160	Vuadens	3,8	96,2	f
2162	Bas-Intyamon	2,6	97,4	f
2163	Val-de-Charmey	9,4	90,6	f
2173	Autigny	3,8	96,2	f
2174	Avry	8,6	91,4	f
2175	Belfaux	9,9	90,1	f
2177	Chénens	4,1	95,9	f
2183	Corminboeuf	9,8	90,2	f
2186	Cottens (FR)	6,0	94,0	f
2194	Ferpicloz	7,1	92,9	f
2197	Givisiez	9,2	90,8	f
2200	Grolley	7,9	92,1	f
2208	Matran	8,4	91,6	f
2211	Neyruz (FR)	5,9	94,1	f
2217	Ponthaux	9,2	90,8	f
2226	Treyvaux	5,9	94,1	f
2233	Hauterive (FR)	7,5	92,5	f
2234	La Brillaz	6,7	93,3	f
2236	Gibloux	5,1	94,9	f
2237	Prez	5,9	94,1	f
2238	Bois-d'Amont	6,0	94,0	f
2272	Misery-Courtion	8,3	91,7	f
2321	Attalens	5,1	94,9	f
2323	Bossonnens	5,7	94,3	f
2325	Châtel-Saint-Denis	4,5	95,5	f
2328	Granges (Veveyse)	3,7	96,3	f
2333	Remaufens	4,1	95,9	f
2335	Saint-Martin (FR)	1,1	98,9	f
2336	Semsaies	3,1	96,9	f
2337	Le Flon	1,3	98,7	f
2338	La Verrerie	4,9	95,1	f

Nach dem 1. Januar 2028 wird der Staatsrat in einer Ausführungsverordnung die Amtssprache jeder Gemeinde feststellen. Diese Verordnung wird dann veröffentlicht.

Artikel 27 *Übergangsrecht – Amtssprachen der Gemeinde Courtepin*

Bisher hat im Kanton nur die Gemeinde Courtepin bei ihrer Fusion mit der Gemeinde Courtaman im Jahr 2003 erklärt, zwei Amtssprachen zu führen. Diese Gemeinde hat noch bis zum 1. Januar 2028 die Möglichkeit, ihre Amtssprache(n) neu zu bestimmen. Tut sie dies nicht, gilt die Gemeinde Courtepin ab diesem Datum offiziell als Gemeinde mit zwei Amtssprachen in Anwendung dieses Gesetzes, und die sich aus diesem Status ergebenden Rechte und Pflichten aus diesem Gesetz werden auf sie anwendbar sein.

Sollte der Status der Gemeinde Courtepin als Gemeinde mit zwei Amtssprachen in einer der vorgesehenen Formen bestätigt werden, so kann sie ebenfalls in den Genuss der in Artikel 21 vorgesehenen Starthilfe kommen. In diesem Fall wird die Finanzhilfe, wie bei den anderen Gemeinden des Kantons, auf der Grundlage ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes berechnet, um es ihr zu ermöglichen, die Kosten zu decken, die sich aus der Anpassung an die neuen Pflichten nach Art. 19 ergeben.

Sollte die Gemeinde Courtepin ihren derzeitigen Status als Gemeinde mit zwei Amtssprachen nicht bestätigen, wird ihr keine Finanzhilfe, auch nicht rückwirkend, gezahlt.

Artikel 28 *Übergangsrecht – Gemeindeverbände, Gemeindeanstalten, mit kantonalen oder kommunalen öffentlichen Aufgaben betraute Dritte*

Artikel 28 Abs. 1 bestimmt die für die Gemeindeverbände und Gemeinden geltenden Fristen für die Anpassung ihrer vertraglichen Vereinbarungen (Statuten, verwaltungsrechtliche Verträge, Zusammenarbeitsverträge) oder Organisationsreglemente (der kommunalen Anstalten beispielsweise) an das vorliegende Gesetz. Vorgesehen ist dazu eine Frist bis 1. Januar 2031, davon ausgehend, dass jede Gemeinde spätestens am 1. Januar 2028 eine oder mehrere Amtssprachen haben wird.

Die vorgeschlagene Frist gilt auch für die Organisationsreglemente, verwaltungsrechtlichen Verträge und Zusammenarbeitsverträge über die Übertragung von Aufgaben an eine kommunale Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit oder an andere mit kantonalen oder kommunalen öffentlichen Aufgaben betrauten Dritten.

Grundsätzlich sollte eine Frist von drei Jahren ausreichen, um diese Anpassungen vorzunehmen.

11 *Finanzielle und personelle Auswirkungen*

Der vorliegende Gesetzesentwurf hat folgende finanzielle und personelle Auswirkungen für den Staat und die Gemeinden:

1. Der Beschäftigungsgrad der oder des Delegierten für die Zweisprachigkeit wird auf mindestens 50 % geschätzt, um die in Art. 22 des vorliegenden Gesetzesentwurfs vorgesehenen Aufgaben zu erfüllen. Es wird zu prüfen sein, ob diese Ressourcen im Rahmen einer internen Reorganisation gefunden werden können oder ob eine neue Stelle geschaffen werden muss, natürlich unter Vorbehalt der budgetären Möglichkeiten. In letzterem Fall werden sich die finanziellen Auswirkungen auf schätzungsweise 60 000 Franken belaufen.
2. Die Umsetzung des Sprachengesetzes auf lokaler Ebene wird wahrscheinlich eine ganze Reihe von Anpassungen in den nach Art. 23 vorbehaltenen Bereichen nach sich ziehen, was einige Kosten verursachen könnte. Diese Kosten können jedoch noch nicht genau ermittelt oder beziffert werden.

-
3. Die Entscheidung einiger Gemeinden, sich für zweisprachig zu erklären, wird für die Gemeinden mit Kosten verbunden sein. Wie im Kommentar zu Artikel 21 angesprochen, handelt es sich dabei im Wesentlichen um Verwaltungskosten für die Einführung zweisprachiger Geschäftsprozesse, um Kosten für die Anschaffung von Tools oder den Einsatz von Technologien zur Erleichterung der zweisprachigen Kommunikation (z. B. Übersetzungssoftware) oder um Kosten für Schulungen und Sensibilisierungsmassnahmen, um gleich zu Beginn die interne Interaktion zwischen dem französischsprachigen und dem deutschsprachigen Personal zu erleichtern und letztlich die Entwicklung einer individuellen Zweisprachigkeit zu fördern.

Der Staatsrat hat es immer wieder betont: Der Kanton Freiburg ist zweisprachig und soll es auch bleiben. Doch dieser Vorteil soll durch das vorliegende Gesetz nicht nur bewahrt, sondern vor allem auch ausgebaut werden, und zwar dadurch, dass Gemeinwesen wie die Gemeinden beide Sprachen als Amtssprachen wählen. Der Status der Zweisprachigkeit des Kantons Freiburg kommt auch dadurch zustande, dass viele seiner Gemeinden zwei Amtssprachen haben müssen oder sollten.

Unter diesen Umständen ist das Interesse an Gemeinden mit zwei Amtssprachen natürlich auch ein staatliches Interesse. Aus diesem Grund schlägt der Staatsrat in Artikel 21 eine Starthilfe für Gemeinden mit zwei Amtssprachen vor, um die Gemeinden, die die Voraussetzungen erfüllen, zu motivieren, sich für zwei Amtssprachen zu entscheiden. Diese Finanzhilfe orientiert sich an dem Modell, das seit vielen Jahren bei Gemeindezusammenschlüssen angewandt wird und sich bewährt hat.

Die Kosten für eine solche Starthilfe lassen sich anhand der sogenannten zivilrechtlichen Bevölkerung der zwölf Gemeinden schätzen, die nach den Regeln des vorliegenden Gesetzesentwurfs zwei Amtssprachen haben können (vgl. Kommentar zu Art. 8). Wenn man die letzten verfügbaren Zahlen zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts heranzieht,⁶¹ beläuft sich die Gesamtbevölkerung dieser Gemeinden auf 86 366 Personen. Multipliziert man diese Zahl mit den in Artikel 21 Abs. 2 des Entwurfs vorgeschlagenen 100 Franken, so würde die **maximale** kantonale Starthilfe 8 636 600 Franken betragen.

12 Auswirkungen des Entwurfs auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der vorliegende Gesetzesentwurf hat keine Auswirkungen auf die derzeitige Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden. Mangels einschlägiger kantonaler Gesetzgebung sind (oder wären) schon jetzt die Gemeinden für die Wahl einer Amtssprache zuständig.

Der vorliegende Entwurf gibt ihnen jedoch einen Rahmen und eine Frist, innerhalb derer sie ihre Amtssprache in völliger Autonomie wählen können. Andernfalls wird die Wahl der Amtssprache von Amts wegen per Gesetz getroffen.

13 Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität

Mit dem vorliegenden Gesetz über die Amtssprachen und die Förderung der Zweisprachigkeit werden die Vorgaben des internationalen Rechts (Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen; Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten), der Bundesverfassung (Art. 18 und 70 BV) und der neuen Kantonsverfassung (Art. 6 und 17 KV) umgesetzt.

Die von diesem Gesetzesentwurf betroffenen Änderungen oder Anpassungen sind mit dem Bundesrecht vereinbar. Gleichzeitig werden damit Empfehlungen aus dem EU-Recht umgesetzt.

⁶¹ Verordnung über den Bestand der zivilrechtlichen Bevölkerung der Gemeinden im Kanton Freiburg am 31. Dezember 2022, vom 04.09.2023

14 Nachhaltige Entwicklung

Der vorliegende Gesetzesentwurf kann als sehr positiv für bestimmte Aspekte der nachhaltigen Entwicklung angesehen werden. Auf seinen Beitrag dazu wird im Dokument «Kompass 21» im Anhang zu diesem erläuternden Bericht ausführlich eingegangen.

15 Referendumsklausel

Das vorliegende Gesetz untersteht dem (fakultativen) Gesetzesreferendum.

Es untersteht hingegen nicht dem Finanzreferendum, auch nicht dem fakultativen.