



Vorentwurf vom 12.05.2025

Erläuternder Bericht 2017-DIAF-29

00. Monat 0000

Gesetz über die Amtssprachen und die Förderung der Zweisprachigkeit

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den erläuternden Bericht zum Entwurf des Gesetzes über die Amtssprachen und die Förderung der Zweisprachigkeit, der wie folgt gegliedert ist:

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	3
2 Ausgangslage	3
2.1 Die Positionierung des Kantons als Referenz für die Zweisprachigkeit in der Schweiz und die Förderung der Zweisprachigkeit	3
3 Grundlegende Begriffe	3
3.1 Grundsatz der «Sprachenfreiheit»	3
3.2 Grundsatz der «Territorialität der Sprachen»	4
3.3 «Amtssprache»	4
3.4 «Individuelle Zweisprachigkeit»	4
3.5 «Institutionelle Zweisprachigkeit»	4
3.6 Die Amtssprache Deutsch	4
4 Geschichte des Dossiers	4
5 Rechtlicher Kontext auf internationaler, eidgenössischer und kantonaler Ebene	5
5.1 Internationale Übereinkommen	5
5.2 Bundesrechtliche Bestimmungen	5
5.2.1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999	5
5.2.2 Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften	6
5.3 Kantonale Bestimmungen	6
5.3.1 Die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004	6
5.3.2 Spezialgesetze unseres Kantons, die sich auf die Amtssprache der Gemeinden oder auf zweisprachige Kreise beziehen	7
5.3.3 Fehlende allgemeine Gesetzgebung über die Amtssprachen	7
6 Ziele des Vorentwurfs	7

7	Grundzüge des Vorentwurfs	8
7.1	Die Amtssprachen	8
7.1.1	Gemeindeautonomie	8
7.1.2	Kriterien für zwei Amtssprachen	8
7.1.3	Verfahren	9
7.1.4	Gemeindeverbände, Bürgergemeinden, Gemeindezusammenschlüsse	10
7.1.5	Bezirke	10
7.1.6	Wirkungen des Sprachstatus	10
7.2	Förderung der Zweisprachigkeit	11
7.2.1	Finanzhilfe für Gemeinden mit zwei Amtssprachen	11
7.2.2	Kantonale Delegierte oder kantonaler Delegierter für die Zweisprachigkeit	11
8	Bevölkerungsstatistik der Gemeinden nach Sprachen	11
8.1	Situation früher und heute	12
8.2	Schwellenwerte und Betrachtungszeitraum	14
9	Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Entwurfs	14
9.1	Allgemeiner Teil	14
9.2	Amtssprachen der kantonalen Gemeinwesen	16
9.3	Amtssprache/n der kommunalen Gemeinwesen	17
9.4	Amtssprache/n der Verwaltungsbezirke	21
9.5	Wirkungen des Sprachstatus	21
9.6	Förderung der Zweisprachigkeit	23
9.7	Vorbehaltene Bereiche	24
9.8	Rechtsmittel	25
9.9	Schlussbestimmungen	25
10	Finanzielle und personelle Auswirkungen	26
11	Auswirkungen des Entwurfs auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	27
12	Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität	27
13	Nachhaltige Entwicklung	27
14	Referendumsklausel	27

1 Einleitung

Die Sprachenfrage ist ein äusserst sensibles Thema, das nicht nur die Identität unseres Kantons, sondern auch die Identität jeder und jedes Einzelnen im Innersten berührt. Um diese Frage vorurteilsfrei und unvoreingenommen anzugehen, muss man sich auf detaillierte Fakten stützen können. Ein erster Berichtsentwurf, der diesem Vorentwurf beiliegt, hatte daher zunächst das Ziel, einen umfassenden und detaillierten Überblick über dieses Dossier zu geben. Bei genauerer Betrachtung stellte sich jedoch heraus, dass dieses Vorgehen paradoixerweise dazu führen könnte, die Leserschaft, die sich zwecks Meinungsbildung einen Überblick über die Thematik verschaffen möchte, «zu verlieren». Der Staatsrat beschloss daher, dem Gesetzesvorentwurf den vorliegenden, komprimierteren Bericht beizufügen. Der ausführliche Zwischenbericht, der nach einer Vorvernehmlassung bei den Direktionen des Staates und der Staatskanzlei im Sommer 2024 fertiggestellt worden war, findet sich im Anhang. Dieser Anhang ist für Personen gedacht, die den einen oder anderen Aspekt des Themas vertiefen möchten.

2 Ausgangslage

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

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 aus historischer Sicht seit jeher von seiner Lage am Schnittpunkt zweier Kulturen geprägt ist. In Bezug auf die Sprache erinnerte der Staatsrat stets daran, dass der Kanton Freiburg es immer verstanden hat, seine Zweisprachigkeit als Stärke und Chance zu nutzen. Der Kanton Freiburg gehört neben Bern, Wallis und Graubünden zu den vier mehrsprachigen Kantonen der Schweiz.

Diese Besonderheit und seine geografische Lage verschaffen dem Kanton Freiburg die Möglichkeit, aber auch die Verantwortung, eine wichtige Rolle bei der Verständigung, dem guten Einvernehmen und dem Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften in unserem Land zu spielen. Da im Kanton Freiburg eine Situation der «doppelten Minderheit» vorliegt, mit einer französischsprachigen Bevölkerung, die auf kantonaler Ebene die Mehrheit, auf nationaler Ebene jedoch eine Minderheit ist, kann der Kanton zudem einen wesentlichen Beitrag leisten, wenn es darum geht, den Bedürfnissen, Erwartungen und potenziellen Ängsten von sprachlichen Minderheiten jeglicher Art Rechnung zu tragen.

Der Staatsrat ist daher der Ansicht, dass die Zweisprachigkeit im Kanton Freiburg ein kostbares Erbe ist, das es zu nutzen, zu entwickeln und gegebenenfalls zu schützen gilt.

3 Grundlegende Begriffe

Wie bereits erwähnt, ist die Sprachenfrage ein besonders sensibles Thema, da sie zum einen die Identität der Gemeinschaft, zum anderen aber auch die Identität von jedem ihrer Mitglieder in Frage stellt. Um zu vermeiden, dass die Debatte (ausschliesslich) leidenschaftlich und emotional geführt wird, ist es unerlässlich, die zentralen Begriffe, auf denen dieser Vorentwurf beruht, klar zu definieren.

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.*» Die Sprachenfreiheit garantiert das Recht jeder Person, sich mündlich und schriftlich in der Sprache ihrer Wahl zu äussern. Sie ist uneingeschränkt in Bezug auf die Sprache, die im privaten Rahmen gesprochen wird. Was den Austausch mit den Behörden betrifft, wird die Sprachenfreiheit jedoch durch das sprachliche Territorialitätsprinzip eingeschränkt.

3.2 Grundsatz der «Territorialität der Sprachen»

Der Grundsatz der Territorialität der Sprachen (Territorialitätsprinzip) ist durch Art. 70 Abs. 2 der Bundesverfassung und durch Art. 6 Abs. 2 der Kantonsverfassung gewährleistet. Gemäss der Bundesverfassung müssen die Kantone somit auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete achten. Das Territorialitätsprinzip will somit die Sprachgrenzen stabilisieren, indem es die Sprachenfreiheit einschränkt. Im Prinzip fördert die Territorialität der Sprachen die Integration von Fremdsprachigen, die dazu angehalten werden, die Sprache (oder zumindest eine der Sprachen) zu beherrschen, die in dem betreffenden Gebiet traditionell gesprochen werden.

3.3 «Amtssprache»

Die Amtssprache ist diejenige Sprache, in der sich eine Person an die Behörden wenden und in der sie eine Antwort erwarten kann. Die Gemeinwesen¹ müssen daher ihre Amtssprache(n) festlegen. Im Kanton Freiburg sind Deutsch und Französisch die Amtssprachen (Art. 6 der Freiburger Kantonsverfassung). Die Amtssprache der Gemeinden ist Französisch oder Deutsch. In Gemeinden mit einer bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheit können jedoch Französisch und Deutsch Amtssprachen sein. In Ermangelung von gesetzlichen Bestimmungen, die die Verfassungsbestimmungen umsetzen, gibt es keinen formellen Erlass, der die Sprache(n) jeder freiburgischen Gemeinde festhält (vgl. auch Ziff. 5.3.2 und 5.3.3).

3.4 «Individuelle Zweisprachigkeit»

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

3.5 «Institutionelle Zweisprachigkeit»

Von «institutioneller Zweisprachigkeit» spricht man im Falle einer Institution mit zwei Amtssprachen, die also in der Lage sein muss, mit Personen in diesen beiden Sprachen zu interagieren, wie etwa der Kanton Freiburg. Es muss jedoch betont werden, dass die «institutionelle Zweisprachigkeit» einer Institution nicht eine «individuelle Zweisprachigkeit» ihres Personals oder der Amtsträger voraussetzt. Sie erfordert lediglich, dass die Institution die notwendigen, insbesondere organisatorischen Massnahmen ergreift, um ihre Aufgaben in beiden Sprachen erfüllen zu können.

3.6 Die Amtssprache Deutsch

Sowohl in der Bundesverfassung als auch in der Kantonsverfassung wird «Deutsch» als Amtssprache genannt. In beiden Verfassungen, und somit auch in der darauf basierenden Gesetzgebung, ist «Hochdeutsch» (Schriftdeutsch) gemeint und nicht die verschiedenen Dialekte. In einem formellen Kontext ist deren Verwendung daher sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene ausgeschlossen.

4 Geschichte des Dossiers

Wie bereits eingangs erwähnt, befindet sich das Gebiet des Kantons Freiburg seit Jahrhunderten am Schnittpunkt zwischen lateinischen und germanischen Sprachen und Kulturen. Diese besondere geografische Lage hatte die Sprachpraxis der Freiburger Behörden im Laufe der Geschichte unseres Kantons selbstverständlich beeinflusst. Seit einem halben Jahrhundert wurden zahlreiche Versuche unternommen, diese Thematik zu formalisieren. Hier sei an die Arbeiten zur Änderung der früheren Freiburger Verfassung erinnert, bei denen es darum ging, die Gleichstellung von Deutsch und Französisch als Sprachen der freiburgischen Gesetzgebung zu verankern und dann ganz allgemein den Gebrauch der Sprachen im amtlichen Verkehr zu regeln (Arbeiten des ehemaligen Kantonsrichters Charles Guggenheim in den 1980er-Jahren mit der Ausarbeitung eines Vorentwurfs für ein Sprachengesetz, das fallengelassen wurde), weiter an den Bericht der von Staatsrat Urs Schwaller geleiteten Kommission (1990er-Jahre),

¹ In diesem Vorentwurf umfasst der Begriff «Gemeinwesen» sowohl die «mit öffentlichen Aufgaben betrauten» öffentlich-rechtlichen Einheiten als auch die «mit öffentlichen Aufgaben betrauten» privatrechtlichen Einheiten. Siehe die Kommentare zu den Artikeln 1, 3 und 4.

die Überlegungen des Verfassungsrats (in den 2000er-Jahren, auf die weiter unten eingegangen wird) und schliesslich die Entwürfe zur Umsetzung der Bestimmungen der neuen Kantonsverfassung zu den Sprachen (2010er-Jahre).

Die aufeinanderfolgenden Versuche, den Kanton Freiburg mit einem Gesetz über die Sprachen, insbesondere über die Amtssprachen der Gemeinden, auszustatten, wurden jeweils unterschiedlich weit fortgeschritten aufgegeben, hauptsächlich angesichts der impliziten oder expliziten Befürchtung, dass die öffentliche Debatte in einen «Sprachenkrieg» zwischen den beiden Sprachgemeinschaften des Kantons ausarten könnte. Indem er den vorliegenden Vorentwurf in eine öffentliche Vernehmlassung gibt – eine Etappe, zu der es bei früheren Entwürfen noch nie gekommen ist –, bekräftigt der Staatsrat seine Überzeugung, dass das gute Einvernehmen zwischen den Gemeinschaften, die den Kanton Freiburg ausmachen, eine sachliche Debatte ermöglicht und den Zusammenhalt eines Kantons weiter stärkt, dessen Unterschiede (in Sprache, Religion...) bisher eher eine gemeinsame Stärke als einen trennenden Faktor darstellten. Die Regierung stellt zudem fest, dass die gesellschaftliche Entwicklung die Sprachenfrage in einem neuen Licht erscheinen lässt und insbesondere dazu anregt, die Sprecherinnen und Sprecher der traditionellen Sprachen unseres Kantons zusammenzubringen, um die Stellung dieser Sprachen angesichts des Vormarsches einer «universellen» englischen Sprache zu verteidigen, die sowohl die Sprache des Austauschs als auch die zugrunde liegende Kultur zu vereinheitlichen droht. Im Gegensatz zur Wahrnehmung der Sprachenfrage als ein Schauplatz von Konkurrenz und Feindseligkeiten vertritt der Staatsrat eine brüderliche Vision, die auf gegenseitigem Respekt und Vertrauen beruht sowie auf der klaren Bekräftigung der Rechte und Pflichten jeder und jedes Einzelnen.

5 Rechtlicher Kontext auf internationaler, eidgenössischer und kantonaler Ebene

Die freiburgische Sprachengesetzgebung muss sowohl den nationalen als auch den internationalen rechtlichen Kontext berücksichtigen.

5.1 Internationale Übereinkommen

Die Sprachenfrage, und insbesondere der Schutz sprachlicher Minderheiten, wird in mehreren internationalen, von der Schweiz ratifizierten Übereinkommen behandelt:

- > Die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, wurde 1997 von der Schweiz ratifiziert und sieht insbesondere Folgendes vor:
 - die Achtung des geographischen Gebiets jeder Regional- oder Minderheitensprache
 - die Notwendigkeit entschlossenen Vorgehens zur Förderung von Regional- oder Minderheitensprachen
 - 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
- > Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, 1998 von der Schweiz ratifiziert.

5.2 Bundesrechtliche Bestimmungen

5.2.1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999

Die Bundesverfassung behandelt die Sprachenfrage hauptsächlich in drei Artikeln:

Art. 4 Landessprachen

Die Landessprachen sind Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch.

Art. 18 Sprachenfreiheit

Die Sprachenfreiheit ist gewährleistet.

Art. 70 Sprachen

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.

Besonders hervorzuheben ist, dass die Kantone verpflichtet sind, auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete zu achten und auf die angestammten sprachlichen Minderheiten Rücksicht zu nehmen mit dem Ziel, das Einvernehmen zwischen den Sprachgemeinschaften zu wahren (Art. 70 Abs. 2).

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

Das Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (SpG; SR 441.1) trat 2010 in Kraft und setzt die Bestimmungen der Bundesverfassung zu den Sprachen, insbesondere Art. 70, um. Es regelt zwar den Gebrauch der Amtssprachen durch die Bundesbehörden, nicht aber deren Gebrauch auf kantonaler Ebene, da die Kantone für die Festlegung ihrer Amtssprache(n) zuständig sind. Das SpG und seine Ausführungsverordnung bauen hingegen die Unterstützung des Bundes für die mehrsprachigen Kantone aus, die in Art. 21 Abs. 2 SpG aufgelistet sind: Bern, Freiburg, Graubünden und Wallis.

5.3 Kantonale Bestimmungen

5.3.1 Die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004

Die Ausarbeitung eines freiburgischen Gesetzes über die Amtssprachen hat ihren Ursprung selbstverständlich in den Bestimmungen über die Sprachen in der Kantonsverfassung von 2004. In gewisser Weise ist dieser Vorentwurf Teil der Arbeiten zur Umsetzung dieser neuen Verfassung und eine der letzten Baustellen zu ihrer Konkretisierung.

Die alte Verfassung 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.»

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.

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

Obwohl es dem Kanton trotz mehrerer Versuche im letzten halben Jahrhundert nie gelungen ist, ein Sprachengesetz zu verabschieden, regeln verschiedene kantonale Sondergesetze den Sprachgebrauch in ihren jeweiligen Bereichen. Dabei verweisen sie manchmal 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:

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

Dieser Vorentwurf soll unter anderem diesen Begriff klären, indem die Amtssprachen der Gemeinden endlich definiert wird.

5.3.3 Fehlende allgemeine Gesetzgebung über die Amtssprachen

Die Freiburger Gemeinwesen haben in Bezug auf die Sprache/n in der oder denen sie untereinander und mit der Bevölkerung interagieren, stets Pragmatismus bewiesen. Das Fehlen einer gesetzlichen Bestimmung zur Umsetzung der verfassungsrechtlichen Sprachenartikel hielt mehrere Gemeinden nicht davon ab, ihren Einwohnerinnen und Einwohnern Informationen auf Deutsch und Französisch anzubieten, und einige Gemeindeorgane arbeiten in beiden Sprachen.

Diese Situation hat jedoch in den letzten Jahren in mehreren Fällen auch zu lokalen Spannungen oder zur Anrufung des Gerichts geführt, sei es in den Bereichen Schule, Justiz oder im Bereich der administrativen Bearbeitung im weiteren Sinne. Mit diesem Vorentwurf soll nun eine klare Grundlage für den Gebrauch der Amtssprachen in unserem Kanton geschaffen werden, damit es nicht mehr bei der Justiz liegt, in Ermangelung des ausdrücklichen Willens des Gesetzgebers Abhilfe zu schaffen, ohne jedoch auf pragmatische Lösungen zu verzichten, die seit Jahrhunderten zentral sind für die von der Freiburger Bevölkerung gelebten Zweisprachigkeit. Die formelle Festlegung der Amtssprache(n) einer Gemeinde darf insbesondere nicht dazu führen, dass bestimmte Praktiken der Öffnung gegenüber sprachlichen Minderheiten eingeschränkt oder aufgegeben werden. Eine Gemeinde wird weiterhin ihre «zweisprachige» Identität für sich beanspruchen und freiwillig einen Teil ihrer Leistungen in der Sprache ihrer Minderheit anbieten können, ohne formell zwei Amtssprachen anzunehmen.

6 Ziele des Vorentwurfs

Hauptzweck dieses Vorentwurfs ist die Umsetzung der Bestimmungen der Kantonsverfassung zu den Sprachen, insbesondere derjenigen zu den Amtssprachen der Gemeinden (Art. 6 Abs. 3 KV) und derjenigen zur Förderung der Zweisprachigkeit (Art. 6 Abs. 4). Der Klarheit halber und um Missverständnisse in einem besonders heiklen Bereich

so weit wie möglich zu vermeiden, ist dieser Vorentwurf so kurz wie möglich gehalten. Neben den Verfassungsgrundsätzen zur Sprachenfrage (Territorialität und Sprachenfreiheit) basiert er auf der Gemeindeautonomie, die ebenfalls in der Kantonsschaffung garantiert ist, sowie auf dem Subsidiaritätsprinzip.

Spezialbereiche wie Schule oder Justiz behandelt dieser Vorentwurf jedoch nicht, auch wenn die formelle Festlegung der Amtssprache(n) der Freiburger Gemeinden zu einem späteren Zeitpunkt Anpassungen der Praxis oder der Gesetzgebung in diesen Bereichen nach sich ziehen könnte.

Ebensowenig geht es darin um die Sprache, die im privaten Rahmen gesprochen wird, da hier die Sprachenfreiheit gilt.

7 Grundzüge des Vorentwurfs

Der Vorentwurf des ASFZG besteht aus zwei Hauptteilen:

- 1) Die Bestimmung und die Auswirkungen der Amtssprachen für die Gemeinwesen
- 2) Die Förderung der Zweisprachigkeit

7.1 Die Amtssprachen

Das ASFZG hat einerseits zum Ziel, den Begriff «bedeutende angestammte sprachliche Minderheit» zu präzisieren, der eine verfassungsrechtliche Bedingung dafür ist, dass eine Gemeinde zwei Amtssprachen haben kann, andererseits soll es das Verfahren zur Bestimmung der Amtssprache(n) jeder Freiburger Gemeinde festlegen. Die Bestimmung der Amtssprache(n) der Gemeinden ermöglicht es dann, die Amtssprache(n) der anderen kommunalen Gemeinwesen und der Verwaltungsbezirke zu behandeln. Das ASFZG präzisiert dann die Wirkungen des Sprachstatus auf das betreffende Gemeinwesen.

7.1.1 Gemeindeautonomie

Im Zentrum des ASFZG steht die Bestätigung der Bedeutung der Gemeindeautonomie in Bezug auf die Bestimmung der Amtssprache(n). Der Staatsrat ist nämlich davon überzeugt, dass der Staat einen verbindlichen Rahmen festlegen muss, um die Einhaltung der verschiedenen Verfassungsgrundsätze, um die es hier geht, zu gewährleisten.

Gleichzeitig soll der Staat es aber auch den Behörden und der Bevölkerung der Gemeinden überlassen, über diese so wesentliche Frage wie die Amtssprache(n) zu entscheiden. In diesem Sinne schliesst das ASFZG es aus, die Amtssprache einer Gemeinde per Gesetz vorzuschreiben: Jede Gemeinde wird somit über ihre Amtssprache(n) entscheiden müssen (die meisten stillschweigend, s. unten), wobei sowohl das Territorialitätsprinzip als auch der Grundsatz der Sprachenfreiheit zu beachten sind. Es sei daran erinnert, dass die Gemeindeautonomie auch in der Kantonsschaffung verankert ist, und zwar in Artikel 129, Abs. 2 (NB: *Die Gemeindeautonomie ist in den Grenzen des kantonalen Rechts gewährleistet.*), aber vor allem auch in Art. 53 Abs. 1: «*Das Gesetz weist die Aufgaben demjenigen Gemeinwesen zu, das sie am besten erfüllen kann.*

Im Bereich der Amtssprachen der Gemeinden liegt die Herausforderung bei der Umsetzung der Verfassungsbestimmungen vor allem in der Definition des Begriffs «bedeutende angestammte sprachliche Minderheit» in Art. 6 Abs. 3 KV. In einer Gemeinde mit einer solchen bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheit können Französisch und Deutsch Amtssprachen sein; bei einer Gemeinde ohne eine solche Gemeinschaft geht dies nicht (diese Gemeinde kann daher nur eine einzige Amtssprache haben: Französisch oder Deutsch).

7.1.2 Kriterien für zwei Amtssprachen

7.1.2.1 Angestammte Minderheit

Der Begriff der *angestammten* sprachlichen Minderheit ist bislang nie definiert worden. Er bezieht sich auf eine Gruppe von Personen, die eine andere Sprache als die sprachliche Mehrheit in einer Region sprechen und die in einem bestimmten Teil dieser Region eine historisch und kulturell stabile und verankerte Präsenz haben. Dieser Vorentwurf postuliert, dass die Präsenz einer bedeutenden sprachlichen Minderheit dann gegeben ist, wenn sie über eine bis zwei Generationen hinweg, d. h. 25 Jahre (für das zahlenmässige Kriterium, s. unten) oder 50 Jahre (für das historische Kriterium), nachgewiesen werden kann.

7.1.2.2 Bedeutende Minderheit

Zahlenmässiges Kriterium – Die Definition der Bedeutung einer Minderheit ist besonders heikel und für das ASFZG von zentraler Bedeutung. Bisher beschränkte sich diese Definition häufig auf ein einziges zahlenmässiges Kriterium, nämlich auf den Anteil der Bevölkerung, der die Minderheitssprache spricht. Dieses Kriterium bleibt aufgrund seiner statistischen Objektivität und der Realität, die es widerspiegelt, natürlich relevant. Der Staatsrat merkt an, dass die Festlegung eines zahlenmässigen Kriteriums zwar grundsätzlich eine Notwendigkeit ist, insbesondere zur Einhaltung des Territorialitätsprinzips. Er will diesem 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. Dies könnte also zur Folge haben, dass das Territorialitätsprinzip immer noch nicht umgesetzt würde, zum Nachteil unserer beiden kantonalen Amtssprachen.

Der Vorentwurf legt daher zu diesem Zeitpunkt einen Anteil von mindestens 10 % fest. Dieser im Vergleich zu den bisher von Experten vorgebrachten Schwellenwerten relativ niedrige Wert muss in Verbindung gebracht werden mit der von der Verfassung übernommenen Kann-Formulierung im ASFZG: Eine Gemeinde, die dieses Kriterium erfüllt, kann zwei Amtssprachen haben, muss aber nicht. Hier gilt es, den Gemeinden und ihrer Bevölkerung zu vertrauen. Dies ermöglicht es den Gemeinden, das Sprachgebiet nach dem Territorialitätsprinzip, aber fundiert, pragmatisch und einvernehmlich festlegen. 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.

Historisches Kriterium – Die Kantonsverfassung beschränkt den Begriff «bedeutend» nicht auf das zahlenmässige Kriterium. So kann eine zahlenmässig kleine sprachliche Minderheit durchaus aufgrund der historischen Rolle, die sie im betreffenden Gemeinwesen gespielt hat, als bedeutend angesehen werden. Diese Bedeutung, die von Fall zu Fall begründet werden muss, kann unter anderem auf der langen Zeit der Präsenz der Minderheit, ihres kulturellen Einflusses, ihrer Rolle in der regionalen Identität, ihrem politischen oder sozialen Engagement usw. beruhen.

Es sei darauf hingewiesen, dass dieses historische Kriterium zur Achtung der Territorialität der Sprachen beiträgt, da es die Gefahr eines sofortigen Wechsels einer Sprachgemeinschaft in eine andere verhindert, selbst wenn sich die sprachliche Zusammensetzung der Bevölkerung stark verändert. So kann beispielsweise davon ausgegangen werden, dass in einer Gemeinde mit Französisch als Amtssprache die französischsprachige Bevölkerung eine wichtige Rolle gespielt hat, was die Beibehaltung von Französisch als Amtssprache neben Deutsch rechtfertigt, auch wenn der Anteil dieser Bevölkerung durch die Zufälligkeiten der demografischen Entwicklung unter 10 % gefallen ist.

7.1.3 Verfahren

Der Vorentwurf sieht zwei Phasen vor: In einer ersten Phase erfolgt die erste Bestimmung der Amtssprache(n) jeder freiburgischen Gemeinde und in der zweiten Phase werden die Modalitäten für die Anpassung dieser Sprache(n) im Laufe der Zeit festgelegt. Aus systematischen Gründen ist die chronologisch erste Phase in den Übergangsbestimmungen (Art. 26-28) aufgeführt. Sie ist jedoch das zentrale Element des Vorentwurfs, da aus ihrer Umsetzung die offizielle Sprachlandschaft des Kantons Freiburg in den kommenden Jahren resultieren wird.

7.1.3.1 Erste Bestimmung der Amtssprache(n)

Bis heute und mit Ausnahme der Gemeinde Courtepin (siehe Kommentar zu Artikel 27) hat keine freiburgische Gemeinde ihre Amtssprache(n) formell festgelegt. Das ASFZG sieht daher ein erstes Verfahren vor, an dessen Ende der Sprachstatus jeder Gemeinde des Kantons bestimmt ist. Da dieser Status in der überwiegenden Mehrheit der Freiburger Gemeinden eindeutig ist, war es ausgeschlossen, alle Gemeinden zu einer Debatte über diese Frage zu verpflichten und ein komplexes Verfahren vorzusehen. So sieht das ASFZG vor, dass nach Ablauf von zwei Jahren nach seinem Inkrafttreten in den Gemeinden die (einige) Amtssprache die Sprache der Mehrheit ist, die durch die letzten verfügbaren Statistiken belegt ist. In über 100 Gemeinden müsste die Amtssprache somit lediglich Gegenstand einer Verordnung des Gemeinderats sein. Jede Gemeinde behält jedoch die Möglichkeit, auf Initiative ihres Gemeinderats oder der Bevölkerung eine Debatte über ihre Amtssprache(n) anzustossen. In diesem Fall wird die

Entscheidung bei der Bevölkerung liegen: Die Stimmberchtigten werden wählen können zwischen Französisch oder Deutsch, oder in Gemeinden, die die (oben erwähnten) Kriterien erfüllen, zwischen Französisch, Deutsch oder Französisch und Deutsch.

7.1.3.2 Änderung der Amtssprache(n)

Das Territorialitätsprinzip soll zwar die Stabilität der Sprachlandschaft sicherstellen, sie aber nicht unveränderlich festlegen. Das ASFZG sieht daher Bestimmungen zur Änderung des Sprachstatus vor. Zu einer solchen Änderung muss zwangsläufig eine Volksabstimmung auf Gemeindeebene durchgeführt werden, die auf Initiative des Gemeinderats oder der Bevölkerung erfolgt. Es sei darauf hingewiesen, dass das ASFZG einen sofortigen Wechsel von einer Amtssprache zur anderen ausschliesst. Ein solcher Wechsel, der zu einer raschen Veränderung der Sprachgrenze führt, würde zweifellos gegen das Territorialprinzip verstossen. Zudem würde er für eine sicherlich noch bedeutende sprachliche Minderheit zu einem plötzlichen Rechtsverlust führen. Aus demselben Grund sieht das ASFZG vor, dass der Verzicht auf eine der beiden Amtssprachen von einer qualifizierten Mehrheit der Bevölkerung, d. h. mindestens zwei Dritteln der Stimmberchtigten, angenommen werden muss, damit das Recht der bisher anerkannten sprachlichen Minderheit weiterhin geschützt ist.

7.1.4 Gemeindeverbände, Bürgergemeinden, Gemeindezusammenschlüsse

Die Bestimmung der Amtssprachen der Gemeinden hat Auswirkungen auf die Amtssprachen der Gemeindeverbände, die sie bilden, sowie auf die Bürgergemeinden. Für letztere sieht der Vorentwurf lediglich vor, dass der Sprachstatus demjenigen der Gemeinde, die Bürgergüter besitzt, entspricht. Was die Gemeindeverbände betrifft, ist vorgesehen, dass jeder Gemeindeverband seine Amtssprache(n) in den Statuten festlegt, wobei sie «angemessen die sprachliche Situation jeder Mitgliedsgemeinde [berücksichtigen]». Diese Formulierung soll pragmatische Lösungen ermöglichen, indem beispielsweise vermieden wird, vorzuschreiben, dass zwei Amtssprachen vollumfänglich verwendet werden, wenn andere Regelungen allen Mitgliedsgemeinden passen.

Im Falle eines Gemeindezusammenschlusses entspricht die Amtssprache der neuen Gemeinde jener der ehemaligen Gemeinden, sofern sie identisch ist. Sollte dies nicht der Fall sein, wird die neue Gemeinde zwei Amtssprachen haben. Die Fusionsvereinbarung kann jedoch nur eine Amtssprache vorsehen.

7.1.5 Bezirke

Das ASFZG bestätigt die Sprachen der Bezirke, d. h. Französisch für den Saane-, den Gruyère-, den Glane-, den Broye- und den Vivisbachbezirk, Deutsch für den Sensebezirk und Französisch und Deutsch für den Seebbezirk. Die Oberamtfrauen und Oberamtmänner können jedoch Arbeitsweisen einführen, um die sprachlichen Minderheiten in ihrem Bezirk zu berücksichtigen.

7.1.6 Wirkungen des Sprachstatus

Nachdem die Amtssprache(n) der Gemeinwesen bestimmt ist (sind), muss in der Gesetzgebung festgelegt werden, welche Auswirkungen dies hat. Ein Gemeinwesen, in dem die (einige) Amtssprache Französisch oder Deutsch ist, ist verpflichtet, bei allen amtlichen Tätigkeiten, für die es zuständig ist, diese Sprache zu verwenden. Es ist zu beachten, dass es sich hierbei um eine Mindestanforderung handelt, die jedoch nicht ausschliesst, dass für bestimmte Dokumente parallel eine andere Sprache (z. B. die andere Amtssprache des Kantons) verwendet wird. Es ist jedoch nur die Version in der Amtssprache verbindlich. Das ASFZG verpflichtet zudem jede Person, sich in der Amtssprache an das betreffende Gemeinwesen zu wenden, erlaubt diesem jedoch, von dieser Verpflichtung abweichende Arbeitsweisen einzuführen, um sprachliche Minderheiten zu berücksichtigen.

Was die Auswirkungen auf die kommunalen Gemeinwesen, insbesondere die Gemeinden, betrifft, die Deutsch und Französisch als Amtssprachen angenommen haben, stützt sich das ASFZG auf die jahrzehntelange Erfahrung der kantonalen Praxis: Jede amtliche Tätigkeit muss in beiden Sprachen erbracht werden können. Diese Verpflichtung bezieht sich natürlich auf die geltenden Gesetzestexte des betreffenden Gemeinwesens (Verordnungen, Statuten...), aber auch auf alle ihre Zwischenversionen, die zur öffentlichen Diskussion bestimmt sind (öffentliche Vernehmlassung...). Das Gesetz bezieht sich hingegen nicht auf Dokumente für den internen Gebrauch, wie «Arbeitsentwürfe» von amtlichen Dokumenten. Mit dem Ausdruck «Tätigkeit» werden übrigens andere

Verwendungen der Sprache ausgeschlossen, wie z. B. die Beschilderung im öffentlichen Raum (Strassennamen ...) oder sogar der Name der Einheit selbst: Zwei Amtssprachen zu haben, bedeutet nicht, dass man in jeder Sprache einen anderen Namen haben muss.

Schliesslich sei daran erinnert, dass die Tatsache, dass ein Gemeinwesen zwei Amtssprachen hat, nicht bedeutet, dass sein Personal diese beiden Sprachen individuell beherrschen muss.

Es sei auch darauf hingewiesen, dass im einen wie im anderen Fall die Pflicht, die Amtssprache(n) zu verwenden, den Gebrauch anderer Sprachen (einschliesslich von Dialekten) im informellen Sprachgebrauch nicht ausschliesst.

7.2 Förderung der Zweisprachigkeit

7.2.1 Finanzhilfe für Gemeinden mit zwei Amtssprachen

Die Einführung von zwei Amtssprachen könnte für eine Gemeinde mit erheblichen Anfangskosten verbunden sein, z. B. für die Übersetzung aller geltenden Erlasstexte. Um diese Bemühungen zu unterstützen, die zur Ausstrahlung des gesamten Kantons Freiburg und zur Stärkung seiner zweisprachigen Identität beitragen, sieht das ASFZG eine einmalige kantonale Finanzhilfe vor, wenn zwei Amtssprachen angenommen werden. Die Finanzhilfe wird aufgrund der zivilrechtlichen Bevölkerung berechnet und beträgt 100 Franken pro Einwohnerin oder Einwohner. Sie orientiert sich am Modell der kantonalen Unterstützung bei Gemeindezusammenschlüssen, die im Gesetz über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse vorgesehen ist.

Die Betriebskosten, die durch die Annahme von zwei Amtssprachen entstehen, werden von der Gemeinde im Rahmen ihres Betriebsbudgets getragen werden müssen. Allerdings sollte der Umfang dieser Kosten im täglichen Betrieb nicht überbewertet werden. In Gemeinden mit einer grossen sprachlichen Minderheit ist diese wahrscheinlich auch unter den Gemeindeangestellten vertreten und kann beim Verfassen der meisten alltäglichen Texte in der jeweiligen Sprache behilflich sein, unterstützt durch Lösungen im Bereich künstliche Intelligenz, die heute existieren. In Anlehnung daran sei darauf hingewiesen, dass die zentrale Verwaltung des Kantons Freiburg im interkantonalen Vergleich trotz ihrer institutionellen Zweisprachigkeit geringere Pro-Kopf-Kosten aufweist als der Schweizer Durchschnitt.

7.2.2 Kantonale Delegierte oder kantonaler Delegierter für die Zweisprachigkeit

Das ASFZG führt zudem eine Delegierte oder einen Delegierten für die Zweisprachigkeit ein, deren oder dessen Hauptaufgaben darin bestehen werden, die Gemeinden und andere Gemeinwesen in Fragen der Zweisprachigkeit zu beraten und die Zweisprachigkeit im Kanton zu fördern, insbesondere durch die Verwaltung der diesbezüglichen Hilfen von Bund und Kanton. Es gibt nämlich bereits sehr viele Initiativen für eine gelebte Zweisprachigkeit im Kanton Freiburg, ob innerhalb des Staates oder der Gemeinden oder in den Bereichen Kultur, Gesellschaft und Wirtschaft. Dank besserer Koordination liesse sich der Austausch bewährter Praktiken zweifellos verbessern und die Verwendung der bereits für die Förderung der Zweisprachigkeit bereitgestellten Finanzmittel optimieren. Die oder der Delegierte hätte zudem den Auftrag, für die Sichtbarkeit der freiburgischen Zweisprachigkeit zu sorgen, sowohl bei der Freiburger Bevölkerung als auch ausserhalb der Kantongrenzen.

8 Bevölkerungsstatistik der Gemeinden nach Sprachen

Wie weiter oben erwähnt, darf für die Bestimmung der Bedeutung einer angestammten sprachlichen Minderheit nicht nur das zahlenmässige Kriterium berücksichtigt werden. Zuverlässige Statistiken über die gesprochenen Sprachen und ihre Veränderungen im Laufe der Zeit sind jedoch nach wie vor unabdingbar, um die Sprachenfrage basierend auf objektiven Fakten zu erfassen.

Es sei darauf hingewiesen, dass in den für diesen Vorentwurf herangezogenen Statistiken nur deutsch- oder französischsprachige Personen berücksichtigt werden, auch wenn ein gewisser Teil der Freiburger Bevölkerung andere Sprachen spricht. Da es sich um eine Gesetzgebung handelt, die die Bestimmungen zu den Amtssprachen umsetzt, d. h. Französisch und Deutsch unter Ausschluss aller anderen Sprachen (inklusive Dialekte), ist hier nur das Verhältnis dieser beiden Sprachen zueinander relevant. Es muss auch betont werden, dass es jeder Person freisteht, sich als deutsch- oder französischsprachig zu melden, unabhängig von den anderen Sprachen, in denen sie sich in

ihrem Leben ausdrücken kann oder konnte: Da die Frage der Sprache eine wesentliche Dimension der Identität jeder oder jedes einzelnen tangiert, ist es nicht Sache des Staates, Bedingungen festzulegen, die man erfüllen muss, um sich als deutsch- oder französischsprachig «fühlen» zu dürfen.

8.1 Situation früher und heute

Seit 1970 kann genau bestimmt werden, welcher Anteil Personen welche Sprache spricht. So wurde in den Eidgenössischen Volkszählungen von 1970, 1980, 1990 und 2000 die Muttersprache («Muttersprache» in den Volkszählungen von 1970 und 1980) erfasst. Seit 2010 basieren die Daten auf der Strukturerhebung, die die Volkszählung abgelöst hat und auf einer jährlichen Stichprobenerhebung bei der Bevölkerung (ca. 7000 Personen pro Jahr) beruht. Für genauere Auswertungen wurden die Ergebnisse über fünf Jahre kumuliert (2011–2015 und 2016–2020). Zur Vereinfachung wird in diesem Vorentwurf davon ausgegangen, dass die Zahlen für den Zeitraum 2011–2015 für das Jahr 2015 und die Zahlen für den Zeitraum 2016–2020 für das Jahr 2020 gelten. Aufgrund der Volkszählungen und später der Strukturerhebungen ist es somit möglich, den Anteil der Französisch- und Deutschsprachigen in den Freiburger Gemeinden für 1970, 1980, 1990, 2000, 2015 und 2020 zu bestimmen.

Wohnbevölkerung nach Hauptsprache von 1970 bis 2020
Stand der Gemeinden am 31.12.2022

Gemeinde-Nr.	Gemeindenamen	Volkzählung Die Befragten konnten nur eine Hauptsprache nennen										Strukturerhebung Mehrere Sprachen möglich					
		1970		1980		1990		2000		211/215		2018/2020 (SE)		Deutsch		Französisch	
		Deutsch	Französisch	Deutsch	Französisch	Deutsch	Französisch	Deutsch	Französisch	Deutsch	Französisch	Deutsch	Französisch	In %	In %	In %	In %
Total	Canton de Fribourg	35,0	65,0	34,6	65,5	30,7	67,3	31,6	68,4	29,2	70,8	27,6	72,4				
2009	Châtel-Saint-Denis	4,2	95,8	17,0	82,9	4,0	94,8	1,0	96,0	11,3	88,7	4,6	95,4				
2011	Couvet (FR)	3,3	96,7	5,4	94,6	5,2	94,8	3,3	96,7	5,6	94,4	4,1	95,9				
2016	Féchy	1,0	98,4	2,2	97,8	1,8	98,2	2,1	97,9	4,0	98,0	4,1	95,9				
2022	Gletterens	5,7	94,3	10,0	89,2	15,0	85,0	26,5	73,5	29,9	70,1	15,9	84,1				
2025	Luffy (FR)	6,0	95,0	7,6	92,4	8,5	91,5	6,0	94,0	5,2	94,8	7,0	93,0				
2027	Minières	2,3	97,7	2,6	97,4	5,9	94,1	4,8	95,2	3,8	98,2	7,0	93,0				
2029	Montagny (FR)	7,7	92,3	7,0	92,4	6,2	93,1	5,3	95,1	8,1	91,9	5,5	94,7				
2035	Noréaz	2,9	97,1	3,8	98,4	4,5	96,6	3,4	98,6	7,4	92,6	5,0	93,0				
2038	Préverenges	12,2	87,9	19,1	80,9	11,3	89,7	8,1	91,9	0,0	100,0	11,6	89,4				
2041	Saint-Aubin (FR)	7,5	92,5	7,4	92,6	7,3	92,7	6,4	93,6	11,3	88,7	7,6	92,4				
2043	Sévez	3,0	97,0	8,1	91,9	4,8	95,2	6,5	93,5	8,5	91,5	4,4	95,0				
2044	Surpierre	5,8	94,1	5,9	94,1	6,1	93,9	5,8	94,2	5,8	94,2	5,1	94,9				
2045	Vallon	4,2	95,8	12,3	87,7	13,2	80,0	11,1	88,9	14,5	85,5	11,9	88,1				
2050	Les Montets	18,0	82,0	7,5	92,1	5,8	94,2	6,8	95,4	5,4	94,0	5,8	94,2				
2051	Delle-Pontibon	3,2	96,8	7,0	93,0	6,0	93,2	12,6	87,5	16,5	83,5	14,4	86,6				
2053	Belmont-Broye	6,2	93,8	5,3	94,7	6,7	94,3	5,6	94,4	8,3	91,7	7,8	92,2				
2054	Estevevier	11,7	89,3	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	89,6	9,0	90,4				
2061	Auboranges	1,7	98,3	7,6	92,4	3,5	96,5	2,3	97,7	1,3	98,7	5,4	94,6				
2063	Billes-Hennens	2,7	97,3	2,2	97,8	2,4	97,8	2,4	97,8	3,1	96,9	3,6	96,4				
2066	Chêne (Glâne)	1,7	95,3	2,3	97,7	3,1	96,1	6,6	94,3	9,7	90,7	3,7	90,7				
2067	Le Châtelard	0,9	99,2	0,6	99,4	1,3	98,7	0,6	99,4	9,8	90,2	0,7	94,3				
2068	Châtillonay	1,9	98,1	2,1	97,9	7,2	92,8	8,8	91,2	4,0	98,0	5,3	94,7				
2072	Ecublens (FR)	3,7	98,3	5,0	95,0	2,2	97,8	2,8	97,2	4,3	95,7	1,1	98,9				
2079	Grangettes	0,8	99,2	1,5	98,1	3,2	96,8	0,6	99,4	1,1	98,9	7,7	92,3				
2088	Massonnens	1,6	98,4	2,8	97,2	3,2	96,8	1,8	98,2	4,8	95,2	6,4	93,6				
2087	Mézières (FR)	3,6	98,4	4,2	95,8	2,5	97,5	1,6	98,4	2,7	97,3	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				
2094	Romont (FR)	4,1	95,4	4,9	95,0	3,9	95,1	2,9	95,1	3,8	95,1	5,7	95,1				
2097	Rue	2,0	98,0	3,0	97,0	1,1	98,9	1,3	98,7	3,4	98,6	4,7	95,3				
2099	Saviez	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	98,4	2,9	97,1				
2113	Vuisternens-devant-Romont	3,3	98,7	2,2	97,8	2,3	97,7	2,5	97,5	3,8	98,2	3,5	96,5				
2114	Villorsonnens	11,2	88,9	3,0	97,0	4,2	95,8	2,8	97,2	4,0	98,0	3,4	96,6				
2115	Torny	4,6	92,4	8,7	91,3	5,9	94,7	4,8	95,2	5,9	94,1	5,0	95,0				
2117	Villaz	2,0	97,4	2,2	97,8	2,5	97,2	2,0	98,4	5,7	95,2	5,7	97,1				
2121	Haut-Intyamon	4,0	98,0	3,4	98,6	6,2	98,6	3,2	98,8	5,1	94,9	3,8	98,2				
2122	Pont-en-Ogoz	5,2	94,8	6,1	93,9	6,9	93,1	6,8	93,2	7,6	92,8	6,4	93,6				
2123	Botterens	3,7	98,3	6,0	93,4	5,1	94,9	4,0	98,0	4,9	95,1	6,2	93,8				
2124	Broc	3,8	98,2	3,7	98,3	3,3	98,7	2,9	97,1	5,7	94,8	3,0	96,4				
2125	Bulle	6,2	93,8	5,1	94,9	4,0	96,0	3,3	98,7	5,8	94,2	4,6	95,4				
2128	Châtel-sur-Montsalvens	1,1	98,9	1,1	98,9	11,1	89,9	9,5	90,5	11,5	88,5	4,7	95,3				
2129	Corriens	2,9	97,1	3,2	97,8	3,1	97,3	4,2	98,1	3,0	97,0	3,6	96,4				
2130	Crénus	5,6	94,4	10,0	80,0	6,0	94,4	19,2	88,8	11,0	93,9	3,9	91,1				
2131	Echarlens	6,0	94,0	3,2	98,8	5,1	94,9	3,4	98,6	5,7	93,3	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	Gruyères	3,4	98,6	5,2	94,8	5,0	95,0	4,1	95,9	7,2	92,8	3,0	97,0				
2137	Hauteville	0,9	99,1	1,6	98,4	4,3	95,7	5,3	94,7	8,2	91,8	4,6	95,4				
2138	Jauz	95,6	4,5	94,0	6,0	92,5	7,5	90,1	9,9	81,3	18,7	79,0	20,4				
2140	Marsens	9,2	90,8	9,8	91,0	4,0	96,0	3,6	94,1	6,4	93,6	3,3	96,7				
2143	Morat	17,7	89,3	2,7	97,3	2,9	97,1	3,0	97,0	7,3	92,7	3,3	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	98,7	5,7	94,3	5,4	94,8	4,7	95,3	8,5	91,5	7,1	92,8				
2148	Riaz	3,5	96,5	5,0	95,0	3,4	96,6	3,5	96,5	8,5	91,5	4,3	95,7				
2149	La Roche	1,9	98,1	2,3	97,7	3,9	99,1	1,6	98,4	2,9	97,1	0,7	93,3				
2152	Sâles	1,6	98,4	1,8	98,2	1,9	98,1	1,6	98,4	2,9	97,1	2,2	97,6				
2153	Serans	3,2	97,1	2,1	97,8	3,1	98,3	2,9	98,1	4,7	94,3	2,6	95,3				
2156	Vieuzex	0,3	99,7	1,0	99,0	2,0	99,1	2,4	99,1	3,7	99,2	0,8	99,2				
2160	Vuadens	1,7	98,3	2,2	97,8	2,9	97,1	2,0	98,0	3,9	98,1	3,8	98,2				
2162	Bas-Intyamon	1,2	98,8	2,1	97,9	1,5	98,5	2,2	97,8	2,2	97,8	2,6	97,4				
2163	Val-de-Charmey	5,7	94,5	7,3	92,7	8,6	91,4	8,1	91,9	9,4	90,8	9,4	90,8				
2173	Antigny	1,1	98,9	4,9	95,1	4,8	95,2	2,7	97,3	3,4	98,6	3,8	98,2				
2174	Arry	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	85,0	10,5	89,5	8,2	89,0	6,0	92,0	9,9	90,1				
2177	Chênebier	0,7	98,3	2,2	97,9	2,7	97,1	2,0	98,1	3,5	98,1	2,1	98,6				
2188	Cottens (FR)	1,3	95,7	4,1	95,9	2,5	97,5	4,5	95,5	6,1	93,8	6,0	94,0				
2194	Ferdlodz	10,0	89,4	18,2	81,8	17,0	82,4	12,3	87,7	10,8	89,2	7,1	92,8				
2198	Fribourg	33,1	86,9	31,6	88,4	28,1	79,1	25,0	75,0	23,6	76,4	21,0	79,0				
2197	Grésizé	21,1	78,9	21,5	78,5	18,6	81,4	16,5	83,6	11,4	88,6	9,2	90,8				
2198	Granges-Paccot	35,3	64,7	34,9	65,1	65,1	22,3	77,7	19,4	84,7							

Dabei ist festzustellen, dass in der überwiegenden Mehrheit der Gemeinden die Verteilung sehr eindeutig ist, mit einer stabilen sprachlichen Mehrheit von über 90 % oder 95 %. Einige Gemeinden heben sich jedoch mit einer starken Vertretung beider Amtssprachen davon ab, insbesondere Courgevaux (wo die sprachliche Minderheit seit 1970 mindestens 35 % der Bevölkerung ausmacht), Cressier (26 %), Courtepin (26 %), Mont-Vully (19 %), Pierrafortscha (11 %), Freiburg (21 %), Granges-Paccot (15 %) und Marly (18 %).

8.2 Schwellenwerte und Betrachtungszeitraum

Die Verfassungsbestimmungen verlangen in Bezug auf das zahlenmässige Kriterium, dass einerseits der Anteil der Sprecherinnen und Sprecher berücksichtigt wird (um die zahlenmässige *Bedeutung* der Minderheit zu bestimmen), jedoch auch die Dauer der Präsenz dieser Minderheit (um die *Angestammtheit* zu bestimmen). Der Vorentwurf des ASFZG schlägt vor, den Schwellenwert, ab dem von einer bedeutenden Minderheit ausgegangen wird, auf 10 % festzulegen, vorausgesetzt, dass die Minderheit mindestens 25 Jahre lang ununterbrochen in dem betreffenden Gebiet präsent war. Auf die in diesem Vorentwurf gewählten Schwellenwerte wird im Kommentar zu Artikel 8 näher eingegangen.

Was den zahlmässigen Schwellenwert von 10 % betrifft, der für diesen Vorentwurf berücksichtigt wurde, ist anzumerken, dass er deutlich tiefer ist als die Schwellenwerte, die in früheren Versuchen, dieses Thema gesetzlich zu regeln, gewählt wurden (25 bis 40 % im Bericht Guggenheim, 30 % im Rechtsgutachten Voyame, 30 % im Bericht Schwaller). Der tiefer angelegte Schwellenwert muss in Zusammenhang mit dem Platz betrachtet werden, der im Vorentwurf der Gemeindeautonomie eingeräumt wird: Bisher sahen die Gesetzesentwürfe vor, den Gemeinden auch gegen den Willen ihrer Behörden und ihrer Bevölkerung die Annahme von zwei Amtssprachen vorzuschreiben. Unter diesen Umständen ist es verständlich, dass die Bedingungen besonders restriktiv waren. Dies ist im vorliegenden Vorentwurf nicht der Fall.

9 Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Entwurfs

9.1 Allgemeiner Teil

Artikel 1 Zweck

In Artikel 1 wird der Zweck des Gesetzes dargelegt. Im Wesentlichen geht es darum – wie auch in der Präambel 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 werden diese Grundsätze jedoch in Artikel 5 des Entwurfs präzisiert, der festhält, 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, da nur «Gemeinde» oder «Staat Freiburg» von vornherein zu kurz zu 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 ist Gegenstand von Artikel 4 des Entwurfs.

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

Bei den Amtssprachen handelt es sich um 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. 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.

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 (SGF 122.0.1; 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).
- 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 Strukturerhebungen, die über fünf Jahre gepoolt werden. Da es wohl etwas kurzsichtig wäre, sich nur auf die Strukturerhebungen 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 jenes Jahr zu nehmen, in dem die Abstimmung oder die Bestimmung nach Art. 26 Abs. 4 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 in Frage 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.

9.2 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. Wie bereits erwähnt, geht es hier um Hochdeutsch oder Schriftdeutsch und nicht um die Deutschschweizer Dialekte, deren Gebrauch durch die Behörden und ihre Amtsträger auf den informellen Austausch beschränkt ist.

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 «betruste 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. Artikel 17 Abs. 2 KV bleibt natürlich anwendbar, wenn die mit solchen Aufgaben Betrauten «behördliche» Aufgaben erfüllen und dies auf dem gesamten Kantonsgebiet tun.

9.3 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» wird 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.

- Was zunächst Artikel 8 Abs. 1 Bst. b) betrifft, so ermöglicht es der Begriff des Angrenzens das zu umreissen, was gemeinhin als «Sprachkontaktzone» bezeichnet wird. Mit dem Begriff des Angrenzens lassen sich auch «Sprachinseln» innerhalb des Kantons vermeiden. Mit anderen Worten: Dies trägt dazu bei, das Territorialitätsprinzip in der Praxis umzusetzen.

Das Angrenzen von Gemeinden wird ganz einfach anhand der administrativen Grenzen der betroffenen Gemeinden festgestellt werden, wie sie in den Online-Karten des Kantons Freiburg erscheinen, 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 von Nachbarkantonen angewendet.

- Was die Umsetzung von Artikel 8 Abs. 1 Bst. a) betrifft, 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 bereits eingegangen worden. Im Wesentlichen wird wie schon gesagt davon ausgegangen, dass sich der Begriff «bedeutend» nicht nur auf das zahlenmässige Kriterium, sondern auch auf ein historisches Kriterium bezieht. Diese beiden Kriterien sind **alternative** Kriterien: Nämlich:

- 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. Es wird vorgeschlagen, diesen Anteil auf über 10 % in jeder der «verfügaren 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 erwähnt, 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. Mit den vorgeschlagenen 10 % können sie das Sprachgebiet nach dem Territorialitätsprinzip, aber fundiert, pragmatisch und einvernehmlich festlegen. 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.

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. Heute würden 16 Gemeinden die Voraussetzungen erfüllen, um sich für zwei Amtssprachen entscheiden zu können, das sind rund 90 000 Einwohnerinnen und Einwohner. Darunter gibt es jedoch 4 Gemeinden im Broyebezirk (Châtilion, Delley-Portalban, Gletterens und Vallon), 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) und 8 französischsprachige Gemeinden (Freiburg, Granges-Paccot, Marly, Pierrafortscha, Villars-sur-Glâne, Courtepin, Cressier und Mont-Vully). Per 31. Dezember 2022 zählten diese 12 Gemeinden 86 366 Einwohnerinnen und Einwohner (das heisst 25,8 % der gesamten zivilrechtlichen Bevölkerung im Kanton).

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 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.

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.

Artikel 9 Gemeinden – Bestimmung des Anteils einer Sprachgemeinschaft

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 Strukturerhebung (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 Strukturerhebungen zwei Sprachen angegeben werden können.

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

Das für Statistik und Daten 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 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.

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 Begehr 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 existuellen 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 Nachbarsgemeinde 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. 3 die Gewährung einer Finanzhilfe vorgesehen, die anhand der Bevölkerung der «einsprachigen» Gemeinde/n berechnet wird (wiederum nach dem Modell der Politik zur Förderung der Gemeindezusammenschlüsse, wonach die Finanzhilfe nur einmal pro Gemeinde gewährt werden kann).

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.

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.

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.

9.4 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. 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 Oberamtmänner). Gemeint sind hier vor allem der Gruyère- und der Saanebezirk (z. B. Gemeinde Jaun/Bellegrave, Gemeinde Freiburg/Fribourg).

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

9.5 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.
- 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.

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.

Es ist noch anzumerken, dass der **Begriff der Tätigkeit** in erster Linie dazu dient, die Verpflichtung nach den Artikeln 18 und 19 für eine ganze Reihe von Fällen auszuschliessen. 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.

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. 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. Wie auf kantonaler Ebene sind die französische Fassung und die deutsche in gleicher Weise massgebend. Vorbehalten bleibt jedoch der Fall, in dem es beim Beschluss der Gemeinde darum geht, einen Erlass zu genehmigen, der von einer anderen Einheit verabschiedet wurde (z. B. die Statuen eines

Gemeindeverbands) und den es nur in einer Sprache gibt. Auch wenn der entsprechende Erlass übersetzt werden sollte, so ist doch die Originalfassung in der Ausgangssprache massgebend. Das Gesetz bezieht sich hingegen nicht auf die Dokumente für die interne Nutzung.

Es sei hier noch einmal auf die wichtige Unterscheidung zwischen «individueller Zweisprachigkeit» und «institutioneller Zweisprachigkeit» hingewiesen. 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.

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 letztere nichts anderes vereinbaren.

9.6 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. Solche Kosten können zum Beispiel bestehen aus:

- Verwaltungskosten, um zweisprachige Geschäftsprozesse einzuführen;
- Kosten für die Übersetzung bestehender amtlicher Dokumente;
- Kosten für 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.

Artikel 21 Abs. 2 schlägt hier vor, sich an einem bewährten System zu orientieren, nämlich dem geltenden System für die Berechnung der Finanzhilfe bei Gemeindezusammenschlüssen. Diese Berechnung ist einfach durchzuführen, hat sich eingebürgert und ist transparent.

Artikel 21 Abs. 3 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 die Höhe der Finanzhilfe aufgrund der zivilrechtlichen Bevölkerung der Gemeinde berechnet, die nur eine Amtssprache hat (oder der Gemeinden, die nur eine Amtssprachen haben).

Artikel 21 Abs. 4 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 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 Delegierte/n 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 des Personals 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.

9.7 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 in Frage, 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.

9.8 Rechtsmittel

Artikel 24 Beschwerde gegen Verfügungen

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

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.

9.9 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 2029 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. Eine Gemeinde A, die in diesem Stadium zwei Amtssprachen einführen möchte, muss somit mindestens eines der beiden Kriterien (zahlenmäßig oder historisch) gemäss Art. 8 Abs. 2 erfüllen und an eine Gemeinde B angrenzen, die das zahlenmässige Kriterium erfüllt. Der Ausschluss des historischen Kriteriums für die Gemeinde B ist gerechtfertigt, um zu verhindern, dass die Gemeinde A sich auf die Sprachgeschichte ihrer Nachbarin berufen muss, um ihren eigenen Sprachstatus zu stützen.

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 2029 die gemäss der letzten verfügbaren Strukturerhebung von der Mehrheit ihrer Bevölkerung gesprochene Sprache. Im Jahr 2029 wird die letzte verfügbare Strukturerhebung die Strukturerhebung für die Jahre 2021–2026 sein.

Somit wird der Staatsrat nach dem 1. Januar 2029 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 2029 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 2032, davon ausgehend, dass jede Gemeinde spätestens am 1. Januar 2029 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.

10 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.

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, Kosten für die Anschaffung von Tools oder den Einsatz von Technologien zur Erleichterung der zweisprachigen Kommunikation (z. B. Übersetzungssoftware) oder auch Kosten für Schulungen und Sensibilisierungsmassnahmen, um gleich von Anfang an die interne Interaktion zwischen dem französischsprachigen und dem deutschsprachigen Personal zu erleichtern und letztlich die Entwicklung einer individuellen Zweisprachigkeit zu fördern. Was die wiederkehrenden Kosten betrifft, so sind diese zwar nicht zu vernachlässigen, sie sollten aber auch nicht überbewertet werden; dank pragmatischer Lösungen, ergänzt durch die neuen Tools mit künstlicher Intelligenz, lassen sich diese in Schranken halten. Hierzu sei angemerkt, dass die Kosten der Freiburger Kantonsverwaltung, unter dem Durchschnitt der übrigen Kantone der Schweiz liegen, obwohl sie zweisprachig ist.

3. 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 Staatrat 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, 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.

11 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.

12 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.

13 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.

14 Referendumsklausel

Das vorliegende Gesetz untersteht dem (fakultativen) Gesetzesreferendum.

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