



Botschaft 2017-DIAF-29

30. Juni 2026

Entwurf des Gesetzes über die Amtssprachen und die Förderung der Zweisprachigkeit

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Entwurf des Gesetzes über die Amtssprachen und die Förderung der Zweisprachigkeit. Dieser Entwurf soll einerseits die Freiburger Verfassungsbestimmungen zu den Amtssprachen, insbesondere in den Gemeinden, umsetzen und andererseits die Förderung der Zweisprachigkeit innerhalb des Staates und in Zusammenarbeit mit den Partnern koordinieren.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	4
1.1	Die Positionierung des Kantons als Referenz für die Zweisprachigkeit in der Schweiz und die Förderung der Zweisprachigkeit	4
2	Grundlegende Begriffe	4
2.1	Grundsatz der «Sprachenfreiheit»	4
2.2	Grundsatz der «Territorialität der Sprachen»	4
2.3	«Amtssprache»	5
2.4	«Individuelle Zweisprachigkeit»	5
2.5	«Institutionelle Zweisprachigkeit»	5
2.6	Die Amtssprache Deutsch	5
3	Geschichte des Dossiers	5
4	Rechtlicher Kontext auf internationaler, eidgenössischer und kantonaler Ebene	6
4.1	Internationale Übereinkommen	6
4.2	Bundesrechtliche Bestimmungen	6
4.2.1	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999	6
4.2.2	Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften	7
4.3	Kantonale Bestimmungen	7
4.3.1	Die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004	7
4.3.2	Spezialgesetze unseres Kantons, die sich auf die Amtssprache der Gemeinden oder auf zweisprachige Kreise beziehen	8
4.3.3	Fehlende allgemeine Gesetzgebung über die Amtssprachen	8

5	Die öffentliche Vernehmlassung	9
5.1	Grundsatz eines Gesetzes über die Amtssprachen und die Förderung der Zweisprachigkeit	9
5.2	Inhalt des Vorentwurfs	10
5.2.1	Voraussetzungen für zwei Amtssprachen in einer Gemeinde	10
5.2.2	Entscheidungsprozess	10
5.2.3	Übergangsrecht	11
5.2.4	Förderung der Zweisprachigkeit	11
5.2.5	Statistiken	12
5.2.6	Wirkungen des Sprachstatus	12
5.3	Wichtigste Änderungen nach der Vernehmlassung	13
5.3.1	Angrenzen (Art. 33)	13
5.3.2	Genehmigung durch den Grossen Rat (Art. 7 und 35)	13
5.3.3	Kantonale Kommission für Zweisprachigkeit (Art. 26 und 27)	14
5.3.4	Massnahmen zur Förderung der Zweisprachigkeit (Art. 23 bis 31)	14
5.3.5	Status der Gemeinde Courgevoux (Art. 34)	15
5.3.6	Wirkungen des Sprachstatus (Art. 19 bis 22)	15
5.3.7	Datum des Inkrafttretens und des Ablaufs der Übergangsfrist	15
6	Ziele des Entwurfs	15
7	Grundzüge des Gesetzes	16
7.1	Die Amtssprachen	16
7.1.1	Gemeindeautonomie	16
7.1.2	Kriterien für zwei Amtssprachen	16
7.1.3	Verfahren	18
7.1.4	Gemeindeverbände, Bürgergemeinden, Gemeindezusammenschlüsse	19
7.1.5	Bezirke	20
7.1.6	Wirkungen des Sprachstatus	20
7.2	Förderung der Zweisprachigkeit	21
7.2.1	Finanzhilfe für Gemeinden mit zwei Amtssprachen	21
7.2.2	Kantonale Delegierte oder kantonaler Delegierter für die Zweisprachigkeit	21
7.2.3	Kantonale Kommission für die Zweisprachigkeit	21
7.2.4	Massnahmen zur Förderung der Zweisprachigkeit	22
8	Bevölkerungsstatistik der Gemeinden nach Sprachen	22
8.1	Situation früher und heute	22
8.2	Referenzwerte und Betrachtungszeitraum	26
8.3	Gültigkeit der statistischen Angaben für die Umsetzung des Gesetzes	27
9	Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Entwurfs	28

9.1	Allgemeiner Teil	28
9.2	Amtssprachen der kantonalen Gemeinwesen	30
9.3	Amtssprachen der kommunalen Gemeinwesen	30
9.4	Amtssprachen der Verwaltungsbezirke	36
9.5	Wirkungen des Sprachstatus	36
9.6	Förderung der Zweisprachigkeit	38
9.7	Vorbehaltene Bereiche	41
9.8	Übergangsrecht	41
10	Finanzielle und personelle Auswirkungen	43
11	Auswirkungen des Entwurfs auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	44
12	Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität	44
13	Nachhaltige Entwicklung	45
14	Referendums Klausel	45

1 Ausgangslage

1.1 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 – die französischsprachige Bevölkerung ist auf kantonaler Ebene die Mehrheit, auf nationaler Ebene jedoch eine Minderheit, während die deutschsprachige Bevölkerung auf kantonaler Ebene die Minderheit, aber auf nationaler Ebene die Mehrheit ist –, ist der Kanton zudem besonders gut positioniert, um den Bedürfnissen, Erwartungen und möglichen 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.

2 Grundlegende Begriffe

Die Sprachenfrage ist 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 Gesetzesentwurf beruht, klar zu definieren.

2.1 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.

2.2 Grundsatz der «Territorialität der Sprachen»

Der Grundsatz der Territorialität der Sprachen (Territorialitätsprinzip) ist in Artikel 70 Abs. 2 der Bundesverfassung und in Artikel 6 Abs. 2 der Kantonsverfassung verankert. 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. Auf kantonaler Ebene ist die Achtung der herkömmlichen sprachlichen Zusammensetzung der Gebiete eine Aufgabe, die sich Staat und Gemeinden teilen.

2.3 «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 Französisch und Deutsch 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 (s. 7.1.3.1 unten).

2.4 «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.

2.5 «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 Staat 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.

2.6 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.

3 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 Französisch und Deutsch 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), die Überlegungen des Verfassungsrats (in den 2000er-Jahren, auf die weiter unten eingegangen wird) und schliesslich die Berichte zur Umsetzung der Bestimmungen der neuen Kantonsverfassung zu den Sprachen (2010er-Jahre), begleitet von mehreren parlamentarischen Vorstössen zu diesem Thema.

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

¹ In diesem Gesetzesentwurf 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.

«Sprachenkrieg» zwischen den beiden Sprachgemeinschaften des Kantons ausarten könnte. Indem er dem Grossen Rat diesen Gesetzesentwurf vorschlägt, 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.

4 Rechtlicher Kontext auf internationaler, eidgenössischer und kantonaler Ebene

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

4.1 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.

4.2 Bundesrechtliche Bestimmungen

4.2.1 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).

4.2.2 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.

4.3 Kantonale Bestimmungen

4.3.1 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 Gesetzesentwurf Teil der Arbeiten zur Umsetzung dieser neuen Verfassung und eine der letzten Baustellen zu ihrer Konkretisierung.

Die alte Freiburger Kantonsverfassung 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.

4.3.2 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)²
- > 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 Gesetzesentwurf soll unter anderem diesen Begriff klären, indem die Amtssprachen der Gemeinden endlich definiert wird.

4.3.3 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 Französisch und Deutsch anzubieten, und einige Gemeindeorgane arbeiten in beiden Sprachen. In einigen Fällen weichen die seit Jahrzehnten von den Gemeinden angewandten Praktiken ganz klar von der Einsprachigkeit ab und tendieren zu einer echten institutionellen Zweisprachigkeit. Dies ist zu berücksichtigen (siehe insbesondere die nachstehenden Ausführungen zu den Gemeinden Courtepin und Courcevaux. Zu nennen sind auch bestimmte reglementarischen Vorschriften der Stadt Freiburg, beispielsweise hinsichtlich der Arbeitsweise ihres Generalrats).

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 Gesetzesentwurf 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.

² Hervorzuheben ist die umfassende Revision des JG, die die Organisation der Gerichte im Kanton grundlegend reformiert hat, mit entsprechenden Auswirkungen auf die Bestimmungen zum Gebrauch der Amtssprachen. Im Mai 2026 hat der Grosse Rat diese Revision verabschiedet, einschliesslich der Änderung der Artikel 116, 117, 118 und 119 JG, die sich auf die Verfahrenssprache beziehen. Zwei Änderungsanträge, mit denen diese Änderungen abgelehnt werden sollten, wurden mit 101 zu 2 Stimmen bzw. mit 102 zu 1 Stimme abgelehnt.

5 Die öffentliche Vernehmlassung

Der Vorentwurf des Gesetzes über die Amtssprachen und die Förderung der Zweisprachigkeit wurde vom 16. Juni bis zum 31. Oktober 2025 in die öffentliche Vernehmlassung gegeben (die Frist wurde auf Antrag einiger konsultierten Stellen bis zum 30. November verlängert). Im Rahmen dieser Vernehmlassung gingen 37 externe Stellungnahmen ein, die von 7 kantonalen politischen Parteien oder lokalen Sektionen, 19 Gemeinden oder Gemeindeverbänden, 1 Privatperson, 1 Bürgergemeinde und 9 verschiedenen anderen Stellen stammten. Es ist anzumerken, dass von den zwölf Gemeinden, die das zahlenmässige Kriterium und das Angrenzungskriterium³ für die Einführung einer zweiten Amtssprache erfüllten, sechs eine ausführliche Stellungnahme zum Vorentwurf abgegeben haben (Courgevaux, Cressier, Freiburg, Marly, Murten und Villars-sur-Glâne); Granges-Paccot hat sich ohne Anmerkungen der Stellungnahme des Freiburger Gemeindeverbands (FGV) angeschlossen. Die Einzelheiten der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung sind in einem Anhang dieser Botschaft enthalten. Im Folgenden werden daher nur die wesentlichen Anmerkungen und die aus der Vernehmlassung resultierenden Anpassungen behandelt.

Ausserdem gingen im Rahmen dieser Vernehmlassung elf Stellungnahmen vom Staat ein. Neben mehreren technischen oder formalen Anmerkungen, die im Gesetzesentwurf und in dieser Botschaft berücksichtigt wurden, sind die Ausführungen des Amts für Gesetzgebung hervorzuheben: Diese beziehen sich insbesondere auf die Notwendigkeit, die Begründungen bestimmter Bestimmungen des Gesetzesvorentwurfs zu vertiefen, um deren Verfassungsmässigkeit zu bestätigen, sowie auf die Unklarheiten hinsichtlich der Auswirkungen des Sprachstatus der Gemeinden. In diesem Gesetzesentwurf wurden diese Anmerkungen berücksichtigt. Nachfolgend finden sich dazu weitere Erklärungen und Präzisierungen.

5.1 Grundsatz eines Gesetzes über die Amtssprachen und die Förderung der Zweisprachigkeit

Insgesamt wurde die Notwendigkeit eines Gesetzes nachdrücklich befürwortet, wobei der in die Vernehmlassung gegebene Vorentwurf als wichtiger und lang erwarteter Fortschritt angesehen wurde. Der FGV anerkennt den Nutzen einer gesetzlichen Grundlage, die die Amtssprachen klärt und die Zweisprachigkeit fördert, bedauert jedoch, dass die Gemeinden nicht vorgängig in die Ausarbeitung des Vorentwurfs einbezogen wurden. Unter den Gemeinden, die die Kriterien für die Einführung einer zweiten Amtssprache erfüllen, lehnt Cressier den Vorentwurf in der vorgeschlagenen Form ab, da er ihrer Ansicht nach weder der gelebten Realität noch den spezifischen Bedürfnissen der Gemeinde entspricht. Hingegen bedauert die Gemeinde Villars-sur-Glâne, dass sich der Entwurf nur mit den Amtssprachen befasst und nicht wirklich auf die Förderung der Zweisprachigkeit eingeht. Im Gegensatz dazu haben sowohl Freiburg als auch Marly und Murten den Vorentwurf und dessen Inhalt insgesamt begrüsst. Die Gemeinde Courgevaux hat sich nicht allgemein zum Entwurf geäussert, sondern ihre Bemerkungen auf die erste Bestimmung ihrer Amtssprache(n) konzentriert (s. 5.2.3 unten). Von den politischen Parteien begrüssen die Grünen (auf kantonaler Ebene bzw. über die Sektion der Stadt Freiburg), die FDP, die SVP, die Mitte Links und die SP den Entwurf, bringen jedoch einige Anmerkungen dazu vor (siehe unten). Die Mitte ihrerseits stellt die Zweckmässigkeit des Vorentwurfs in Frage, da sie diesen als einen erheblichen und völlig unnötigen staatlichen Eingriff betrachtet. Sie ist insbesondere der Ansicht, dass die Bestimmung zur Anerkennung der Zweisprachigkeit auf Gemeindeebene nur eine sehr kleine Minderheit der Freiburger Gemeinden betreffen, möglicherweise nur die Kantonshauptstadt, während laut der Mitte keine andere Gemeinde den Wunsch geäussert hat, in Richtung einer institutionellen Zweisprachigkeit zu gehen (mit Ausnahme von Courtepin). Die *Communauté romande du Pays de Fribourg* (CRPF) lehnt ihrerseits den Gesetzesvorentwurf insgesamt ab. Sie erachtet ihn als unausgereift und als unvereinbar mit den sprachrechtlichen Bestimmungen der Bundes- und der Kantonsverfassung und fordert eine Gesetzgebung, die sich grundlegend von

³ Es ist anzumerken, dass mit der Neuformulierung von Artikel 33 (s. 5.3.1 und den Kommentar zum Artikel) die Zahl der betroffenen Gemeinden auf zehn gesunken ist (Marly und Villars-sur-Glâne erfüllen das «strenge» Angrenzungskriterium nicht).

dem in die Vernehmlassung gegebenen Text unterscheidet. Kultur Natur Deutschfreiburg (KUND) begrüsst das Projekt.

Bevor der Staatsrat auf die Punkte eingeht, die während dieser Vernehmlassung erörtert wurden, stellt er fest, dass einige Stellen die Bedeutung der Bestimmungen des Gesetzesentwurfs zu den Amtssprachen der Gemeinden auf jene Gemeinden zu beschränken scheinen, die zwei Amtssprachen haben könnten. Er betont daher, dass dieser Gesetzesentwurf die Amtssprache(n) aller Gemeinden des Kantons betrifft, einschliesslich jener, die darin die notwendigen gesetzlichen Grundlagen finden, um ihre (einzige) Amtssprache formell festzulegen. Die umfangreiche Rechtsprechung im Bereich der Sprachen, auf die unter anderem in mehreren Stellungnahmen Bezug genommen wird, zeigt, dass die Justiz ohne solche Bestimmungen dazu veranlasst werden kann, über Rechtsstreitigkeiten zu entscheiden, selbst in Gemeinden, in denen die Frage der Amtssprache auf den ersten Blick eindeutig schien. Die Bestimmungen zu den Amtssprachen gelten für alle 119 Gemeinden des Kantons. Sie bieten ihnen endlich die Möglichkeit, ihrer Amtssprache bzw. ihren Amtssprachen eine formelle Grundlage zu geben.

5.2 Inhalt des Vorentwurfs

5.2.1 Voraussetzungen für zwei Amtssprachen in einer Gemeinde

Die Kriterien, nach denen eine Gemeinde zwei Amtssprachen haben kann, wurden von den Teilnehmern der öffentlichen Vernehmlassung ausführlich kommentiert, insbesondere der festgelegte Anteil von 10 %, der als Anhaltspunkt für das Vorhandensein einer bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheit herangezogen wird. Dieser Prozentsatz wurde mal als pragmatisch (Murten), sinnvoll (Marly), angemessen (SVP und KUND, wobei letzterer anmerkte, dass er mit Schwellenwerten in absoluten Zahlen für die grössten Gemeinden kombiniert werden könnte), passend (Mitte Links) oder als positiven Schritt nach vorne (Grüne Stadt Freiburg) angesehen. Umgekehrt wurde er als besonders niedrig (Grüne, die Schwellenwerte von 25–40 % anführen), zu niedrig (FDP, die einen Satz von 15–20 % über einen Zeitraum von 50 Jahre vorschlägt), als willkürlich (FGV, die 15 % nennt), unverhältnismässig (Jaun, das 33 % fordert), viel zu niedrig und im Widerspruch zum Territorialitätsprinzip (Gemeinde Villars-sur-Glâne, die einen Schwellenwert von mindestens 25 % empfiehlt) oder als schwerwiegenden Verstoss gegen die Verfassung (CRPF, die 30 % in Gemeinden mit mehr als 1000 Einwohnern und 35 % in den übrigen Gemeinden fordert) dargestellt.

Zudem wurde die Verbindung zwischen dem zahlenmässigen und dem historischen Kriterium erörtert, wobei die CRPF und die FDP unter anderem der Ansicht waren, dass diese Kriterien kumulativ sein müssten, im Gegensatz zur Stadt Freiburg (die die 10-Prozent-Schwelle befürwortet, aber gleichzeitig darauf hinweist, dass sie ihrer Meinung nach das historische Kriterium ohnehin erfüllen würde).

Was schliesslich das Angrenzungskriterium betrifft – abgesehen von den Anmerkungen zur Übergangsphase (siehe 5.3.1 unten) – so ist der FGV der Ansicht, dass der Vorentwurf dieses Kriterium zu einheitlich anwendet, was zu Lasten der Gemeindeautonomie geht. Er führt jedoch an, dass er das Kriterium grundsätzlich befürwortet.

5.2.2 Entscheidungsprozess

Der im Vorentwurf vorgeschlagene Entscheidungsprozess gab ebenfalls mehrfach Anlass zu Kritik. Der FGV ist der Ansicht, dass er die Gemeindeautonomie in Frage stellt, da er auf gesetzlich festgelegten Kriterien und dem Ergebnis einer Abstimmung beruht. Cressier hingegen möchte, dass es den Gemeinden freisteht, ihren Sprachstatus selbst zu bestimmen, ohne unnötigen rechtlichen oder institutionellen Druck.

Die CRPF fordert ihrerseits den Staatsrat auf, sich nicht auf die Gemeindeautonomie zu stützen. Sie ist der Ansicht, dass es Sache des Staates ist, für eine einheitliche und kohärente Anwendung der gesetzlichen Kriterien zu sorgen. Die Gemeinden müssten jedoch angehört werden und einen Sprachstatus vorschlagen können. Die CRPF stützt diese Position auf die Tatsache, dass die Bundesverfassung dem Staat den Auftrag erteilt, auf die Aufrechterhaltung der herkömmlichen sprachlichen Zusammensetzung zu achten (siehe 2.2 oben und 7.1.2.2 unten). Sie verlangt daher, dass die Liste der Gemeinden nach Amtssprachen im Gesetz verankert wird, damit der Grosse Rat die Befugnis hat, ihren Sprachstatus zu bestätigen.

Sowohl die Stadt Freiburg als auch die Gemeinde Marly oder KUND sind der Ansicht, dass die Volksabstimmung der Wahl der Amtssprachen eine wichtige demokratische Legitimation verleiht. Die SVP und die SP begrüßen die Möglichkeit für die Gemeinden, eine zweite Amtssprache einzuführen, ebenso wie die FDP, die betont, dass die Gemeindeautonomie das grundlegende Element des Entwurfs sei, während ein von oben verordneter Entscheid zum Scheitern verurteilt wäre und den Konflikt zwischen den Sprachgemeinschaften wieder aufflammen lassen würde. Die Mitte Links fordert ebenso wie die CRPF eine vorgängige Prüfung durch den Staat, bevor in einer Gemeinde eine Volksabstimmung durchgeführt wird, damit die Einhaltung der gesetzlich festgelegten Kriterien gewährleistet ist.

5.2.3 Übergangsrecht

Abgesehen von der Stellungnahme der Gemeinde Courgevaux zu diesem Thema (siehe unten), wurden die Übergangsbestimmungen zur erstmaligen Festlegung der Amtssprache(n) der Gemeinden vor allem im Hinblick auf die darin vorgesehene Anwendung des Grundsatzes der Angrenzung kommentiert. Beim Vergleich der deutschen und der französischen Fassung des Vorentwurfs weist die Mitte Links auf einen ihrer Ansicht nach vorliegenden Fehler im französischen Text hin, der vorsah, dass der Grundsatz der Angrenzung insbesondere dann erfüllt sei, wenn die Gemeinde an eine andere Gemeinde grenze, «in der der Anteil der Bevölkerung, die sich in einer der Amtssprachen ausdrückt, 10 % übersteigt (...)» (*«dont la population s'exprimant dans l'une des langues officielles dépasse 10% (...)»*). Die Mitte Links weist darauf hin, dass der deutsche Text diesen Fehler nicht enthält, da dort vom Anteil der Bevölkerung die Rede ist, die sich «in der anderen Amtssprache» ausdrückt. Die CRPF sieht in der Formulierung des französischen Textes den Versuch, die Anforderung der Angrenzung zu umgehen, indem, wie sie sagt, «zweisprachige» Inseln ermöglicht werden. Sie äussert sich nicht zum deutschen Text. Die CRPF fordert zudem, dass sich die Gemeinde Courtepin während der Übergangsphase zwingend zu ihrem Sprachstatus äussern muss.

In ihrer Stellungnahme äussert die Gemeinde Courgevaux Vorbehalte gegenüber den Vorschriften über die erste Bestimmung ihrer Amtssprache(n), wie sie im Vorentwurf vorgesehen sind. Der Gemeinderat hält fest, dass die Gemeinde seit mehreren Jahrzehnten eine harmonische und stabile Verteilung der Sprachgemeinschaften aufweist und de facto eine vollwertige «zweisprachige» Gemeinde ist, die auch als solche funktioniert. Er weist darauf hin, dass alle Reglemente, Schreiben und offiziellen Sendungen systematisch übersetzt werden, dass die Verwaltung den Bürgerinnen und Bürgern in der Sprache ihrer Wahl antwortet und dass die Gemeinderatssitzungen stets in beiden Sprachen abgehalten werden, wobei jede Präsentation übersetzt wird. Der Gemeinderat erinnert zudem daran, dass er in der Vergangenheit beim Staat Schritte für eine amtliche Anerkennung der Zweisprachigkeit unternommen hatte, was jedoch mangels einer gesetzlichen Grundlage erfolglos blieb. Vor diesem Hintergrund befürchtet die Gemeinde, dass das Übergangsverfahren dazu führen könnte, dass Französisch als Amtssprache abgeschafft wird, falls innerhalb von zwei Jahren keine Abstimmung stattfindet (die Bevölkerung von Courgevaux ist derzeit mehrheitlich deutschsprachig).

5.2.4 Förderung der Zweisprachigkeit

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmer waren der Ansicht, dass der Vorentwurf bei der Förderung der individuellen Zweisprachigkeit nicht weit genug gehe, und bedauerten insbesondere, dass die Frage der Amtssprachen der Gemeinden nicht deutlicher von der Frage der Förderung der (individuellen) Zweisprachigkeit getrennt werde. Die SP bedauert, dass der Vorentwurf keine Massnahmen vorsieht, um das Erlernen und die Sprachpraxis für beide Sprachen zu fördern, die ausgewogene Vertretung von Französisch und Deutsch in der Verwaltung zu stärken oder den schulischen, kulturellen und beruflichen Austausch zwischen den Sprachregionen zu fördern. Sowohl die kantonale Partei als auch die Sektion der Stadt Freiburg der Grünen und die Gemeinde Villars-sur-Glâne bedauern, dass sich der Vorentwurf lediglich auf die Definition der Amtssprachen bezieht und nicht auf die Förderung der individuellen Zweisprachigkeit.

Die Mitte verlangt zudem, dass das geltende Gesetz über den Tag der Zweisprachigkeit in das Gesetz über die Amtssprachen und die Förderung der Zweisprachigkeit aufgenommen werde.

5.2.4.1 Finanzhilfe für Gemeinden mit zwei Amtssprachen

Der für Gemeinden mit zwei Amtssprachen vorgesehene Betrag von CHF 100.– pro Einwohnerin und Einwohner wurde von mehreren Vernehmlassungsteilnehmern als ungenügend erachtet. Insbesondere der FGV geht davon aus, dass die Einführung einer zweiten Amtssprache für die betroffenen Gemeinden mit erheblichen Kosten verbunden sein wird, sowohl für Übersetzungen als auch für die erforderlichen organisatorischen Massnahmen. Der FGV weist darauf hin, dass es sich bei der vorgesehenen Hilfe um eine einmalige Unterstützung handelt, die beiden Amtssprachen jedoch laufende Kosten verursachen werden, die weiterhin von den Gemeinden getragen werden müssen und die im erläuternden Bericht zum Vorentwurf heruntergespielt würden. Nebst den Gemeinden, die sich ohne Anmerkungen der Stellungnahme des FGV angeschlossen haben, teilen auch die Gemeinden Murten und Cressier diese Meinung. Letztere findet, dass die einmalige Finanzhilfe diese Kosten – insbesondere für eine kleine Gemeinde – nicht dauerhaft kompensieren könne. Die Gemeinde Jaun ist ihrerseits der Meinung, dass die Finanzhilfe vielmehr 1000 Franken pro Einwohnerin und Einwohner betragen sollte, und hält fest, dass die Kosten unabhängig von der Gemeindegrösse nahezu identisch sein werden.

Auch die Mitte Links, die für eine Aufstockung der Finanzhilfe plädiert, vertritt diese Ansicht sowie die Grünen der Stadt Freiburg, die auf die wiederkehrenden Kosten und den Bedarf an kontinuierlicher Unterstützung hinweisen. Die Mitte ihrerseits findet, dass der Staat 50 % der tatsächlichen Kosten, die durch die Massnahmen zur Umsetzung der institutionellen Zweisprachigkeit entstehen, tragen sollte. Die CRPF hält die vorgeschlagene Unterstützung im Vergleich zu den damit verbundenen Kosten für lächerlich gering.

Die Gemeinde Marly ist der Ansicht, dass die vorgeschlagene Finanzhilfe einen sinnvollen Anreiz darstellt. Die Finanzhilfe wird auch von der Gemeinde Freiburg begrüsst.

Die Bürgergemeinde der Stadt Freiburg weist darauf hin, dass die Finanzhilfe auch den Bürgergemeinden gewährt werden sollte, da auch diese erhebliche Kosten zu tragen hätten, falls die betreffende Gemeinde zwei Amtssprachen einführt.

5.2.4.2 Delegierte oder Delegierter für die Zweisprachigkeit

Zwar wurde die Einrichtung der Stelle einer oder eines Delegierten für Zweisprachigkeit nicht kritisiert – abgesehen von der gelegentlichen Forderung, dass die Einrichtung dieser Stelle nicht zu einer Erhöhung der Vollzeitäquivalente führen dürfe –, mehrere Vernehmlassungsteilnehmer haben jedoch betont, dass die oder der Delegierte von einem breiteren Gremium unterstützt werden sollte. Wie zum Beispiel die Grünen der Stadt Freiburg, die die Schaffung einer «Steuerungsgruppe oder einer Kooperationsplattform» für Gemeinden, die Zweisprachigkeit leben, vorschlagen. Die CRPF plädiert ihrerseits für die Einrichtung eines «Sprachenrats» anstelle einer oder eines Delegierten, der sich aus Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Behörden, der Gemeinden, des Bildungswesens, der akademischen und kulturellen Kreise sowie der im Bereich der Sprachenpolitik tätigen Vereine zusammensetzt.

5.2.5 Statistiken

Zu den Daten, anhand derer der Anteil der sprachlichen Minderheit ermittelt werden kann, gab es mehrere Bemerkungen, insbesondere seitens der CRPF. Letztere ist Ansicht, dass die Daten des Bundesamts für Statistik ungenau sind, zum einen, weil sie auf Stichproben basieren, und zum anderen, weil die Einwohnerinnen und Einwohner mehr als eine Hauptsprache angeben dürfen. Die CRPF fordert daher, dass der Kanton Freiburg ein eigenes Volkszählungssystem einführt, das die Bevölkerung nach Sprache und Gemeinde erfasst.

5.2.6 Wirkungen des Sprachstatus

Auch zu den Auswirkungen des Sprachstatus der Gemeinden, insbesondere jener, die sich für zwei Amtssprachen entschieden haben, gab es Kommentare. Die Mitte, die sich gegen alle Bestimmungen zu den Amtssprachen der Gemeinden ausspricht (siehe 5.1 oben), findet, dass der Vorentwurf in diesem Abschnitt «den Gipfel des Absurden» erreicht, indem er einen Bereich regelt, in dem niemand den Staat um eine gesetzliche Regelung gebeten hat. Die Gemeinde Murten plädiert ebenso wie die Gemeinde Cressier für die Beibehaltung der kommunalen Entscheidungsfreiheit.

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmer äusserten zudem Bedenken hinsichtlich der möglichen indirekten Auswirkungen des Entwurfs auf die bereits von mehreren Gemeinden getroffenen Vorkehrungen zugunsten der sprachlichen Minderheit. Sie befürchten, dass die Umsetzung des Gesetzes zum Verschwinden dieser lokalen Lösungen führen könnte, da die Gemeinden gezwungen wären, entweder eine strikte Einsprachigkeit oder eine vollständige Zweisprachigkeit anzuwenden mit dem Risiko, dass viele auf Letztere verzichten würden. Die CRPF sieht darin eine gefährliche und künstliche Verwechslung zwischen sprachlichen Erleichterungen, die auf Nutzerfreundlichkeit und Pragmatismus beruhen, und einer institutionellen Zweisprachigkeit, die die Anerkennung gleicher Rechte in allen Bereichen mit sich bringt.

Die Stadt Freiburg schlägt schliesslich Anpassungen vor, zum Beispiel sollte ein zeitlicher Rahmen für die Verpflichtung zur Beantwortung in der jeweiligen Sprache («so schnell wie möglich») vorgesehen werden, um den organisatorischen Auflagen Rechnung zu tragen, die sich aus dem Sprachstatus ergeben. Eine solche Ausgestaltungsmöglichkeit wird auch von der Bürgergemeinde Freiburg verlangt, wobei sie als Beispiel die Verwaltung von Bürgergütern in deutsch- oder französischsprachigen Regionen anführt.

In mehreren Stellungnahmen wurden zudem die Kontakte zu Gemeinschaften erwähnt, die keine der Amtssprachen sprechen oder die sich aufgrund einer Behinderung oder besonderer Schwierigkeiten nur schwer in einer Amtssprache ausdrücken können, und gefordert, dass der Gesetzentwurf deren spezifischen Bedürfnisse berücksichtigt. Die SP weist beispielsweise darauf hin, dass 8,8 % der Freiburgerinnen und Freiburger angeben, einsprachig zu sein und weder Französisch noch Deutsch zu beherrschen. Der Schweizerische Gehörlosenbund verlangt, dass der Gebärdensprache Rechnung getragen wird.

5.3 Wichtigste Änderungen nach der Vernehmlassung

5.3.1 Angrenzen (Art. 33)

Aufgrund der Rückmeldungen zur Vernehmlassung wurde die Anwendung des Grundsatzes der Angrenzung während der Übergangsphase überarbeitet. Wie die Mitte Links festhielt, liess der Wortlaut des französischen Textes darauf schliessen, dass der Grundsatz der Angrenzung während der Übergangsphase nicht gelten würde. Dadurch hätte die Möglichkeit bestanden, dass sich innerhalb homogener einsprachiger Gebiete «Sprachinseln» bilden könnten. Dies entsprach nicht der Absicht des Vorentwurfs, der daher in diesem Punkt korrigiert wurde: Das Kriterium der Angrenzung wurde für die Übergangsphase verstärkt, nach wie vor mit dem Ziel, die Bildung von «Sprachinseln» zu verhindern, die das Territorialitätsprinzip hätten schwächen können. Der Entwurf sieht daher nun ausdrücklich das Erfordernis einer «strengen» Angrenzung vor: Eine Gemeinde mit einer bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheit (nach den Kriterien von Artikel 8) kann in dieser Phase die Einführung von zwei Amtssprachen in Betracht ziehen, sofern sie an eine Gemeinde angrenzt, deren sprachliche Mehrheit die Sprache ihrer eigenen Minderheit spricht (siehe Kommentar zu Artikel 33). Diese Änderung hat zur Folge, dass die Zahl der Gemeinden, die die Kriterien für die Einführung von zwei Amtssprachen in der Übergangsphase erfüllen, im Vergleich zum Vorentwurf sinkt: Marly und Villars-sur-Glâne, deren Bevölkerung mehrheitlich französischsprachig ist und deren Nachbargemeinden ebenfalls alle mehrheitlich französischsprachig sind, sind nicht mehr auf der Liste.

5.3.2 Genehmigung durch den Grossen Rat (Art. 7 und 35)

Der Staatsrat hat beschlossen, für die Änderung des Sprachstatus einer Gemeinde (Einführung einer zweiten Amtssprache oder Verzicht darauf) die Genehmigung durch den Grossen Rates vorzusehen. Tatsächlich ergibt sich die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete, auf die der Staat gemeinsam mit den Gemeinden nach Artikel 6 Abs. 2 der Kantonsverfassung achten muss, aus den auf kommunaler Ebene beschlossenen Amtssprachen. Es erschien daher angebracht, dem Grossen Rat die Aufgabe zu übertragen, jede Änderung bei der sprachlichen Zusammensetzung der Amtssprachen zu genehmigen. Konkret erfolgt die Genehmigung nach demselben Muster wie bei den Gemeindezusammenschlüssen, bei denen die Fusionsvereinbarung nach ihrer Annahme durch die Gemeinden dem Grossen Rat zur Genehmigung unterbreitet werden muss. Jede Änderung des Sprachstatus einer Gemeinde ist somit Gegenstand eines Dekrets zuhanden des Grossen Rats, bevor die Verordnung über die Feststellung der Amtssprache(n) der Gemeinden vom Staatsrat geändert wird (Art. 7).

Was die erstmalige Festlegung der Amtssprache(n) betrifft, sieht der Gesetzentwurf ebenfalls vor, dass diese dem Grossen Rat in Form eines Dekrets zur Genehmigung unterbreitet wird (Art. 35).

An dieser Stelle sei jedoch daran erinnert, dass eine der Neuerungen der Kantonsverfassung von 2004 darin bestand, dem Staat und den Gemeinden die Aufgabe zu übertragen, *auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete zu achten und auf die angestammten sprachlichen Minderheiten Rücksicht zu nehmen* (Art. 6 Abs. 2). Diese Neuerung, die in der alten Verfassung nicht enthalten war, verlangt, dass das Gesetz den Gemeinden die notwendige Autonomie einräumt, damit sie ihren Anteil ausführen können.

5.3.3 Kantonale Kommission für Zweisprachigkeit (Art. 26 und 27)

Die Diskussionen, die durch die öffentliche Vernehmlassung zum Vorentwurf des ASFZG ausgelöst wurden – dem ersten Gesetzesentwurf des Kantons Freiburg, der diese wichtige demokratische Phase erreicht hat –, haben gezeigt, wie wichtig und sinnvoll der Austausch zwischen öffentlichen Körperschaften mit zwei Amtssprachen (oder mehr, jenseits der Kantonsgrenzen) ist. So haben gewisse Freiburger Gemeinden – wie auch der Staat – teilweise über Jahrzehnte hinweg konkrete Vorgehensweisen entwickelt, um der sprachlichen Minderheit Rechnung zu tragen. Die Schaffung eines ständigen Forums, an dem sich die betroffenen Behörden über bewährte Praktiken austauschen können und das von mehreren Vernehmlassungsteilnehmern befürwortet wurde, wird der gegenseitigen Inspiration dienen und dazu beitragen, pragmatische Lösungen umzusetzen, wodurch deren Effizienz gewährleistet und die Kosten begrenzt werden können. Der Staatsrat hat den Gesetzentwurf in diesem Sinne ergänzt und die Schaffung einer «Kommission für die Zweisprachigkeit» vorgesehen, die Vertreterinnen und Vertreter der staatlichen Dienststellen, die besonders von der Zweisprachigkeit betroffen sind, sowie der Gemeinden, die zwei Amtssprachen eingeführt haben, vereint. Dieser beratenden Kommission werden zudem vier Vertreterinnen oder Vertreter der zivilen Gesellschaft angehören, damit diese allfällige vor Ort festgestellte Bedürfnisse einbringen können. Dieses neue Organ wird im Kommentar zu den entsprechenden Artikeln näher beschrieben.

5.3.4 Massnahmen zur Förderung der Zweisprachigkeit (Art. 23 bis 31)

Der der Förderung der Zweisprachigkeit gewidmete Abschnitt wurde vielfach kritisiert, wobei insbesondere der sehr geringe Umfang der vorgeschlagenen Massnahmen zur Förderung der (individuellen) Zweisprachigkeit bedauert wurde. Der Staatsrat stellt in der Tat fest, dass der Vorentwurf seiner Rolle, die Massnahmen zur Förderung der Zweisprachigkeit sichtbar zu machen, nicht vollständig gerecht wurde. Da im Wesentlichen auf die Spezialgesetzgebung verwiesen wurde, konnte der Vorentwurf tatsächlich den Eindruck erwecken, dass sich die Förderung der Zweisprachigkeit auf die Schaffung der Stelle einer oder eines Delegierten und auf die punktuelle Unterstützung der Gemeinden beschränke, wobei die zahlreichen bereits bestehenden Massnahmen zur Förderung der Zweisprachigkeit unerwähnt blieben, und dass die oder der Delegierte für Zweisprachigkeit insbesondere für eine bessere Koordination zuständig sein und deren Reichweite ausweiten soll. Der Staatsrat hat daher beschlossen, das geltende Gesetz über den Tag der Zweisprachigkeit (SGF 10.2), das die wichtigste gesetzliche Grundlage für die Massnahmen zur Förderung der Zweisprachigkeit darstellt, in das ASFZG zu integrieren, wie das die Mitte im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung vorgeschlagen hatte. Nichtsdestotrotz bietet die Spezialgesetzgebung ebenfalls die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen für die Entwicklung von Projekten zur Förderung der Zweisprachigkeit wie auch der Verständigung, des guten Einverständnisses und des Austausches zwischen den kantonalen Sprachgemeinschaften, insbesondere im Bildungsbereich.

Der Staatsrat hat hingegen die Höhe der Finanzhilfe für die Gemeinden beibehalten, wie sie im Vorentwurf vorgesehen war. Er stellt fest, dass die Gemeinden, die die im Gesetz festgelegten Kriterien erfüllen, grösstenteils bereits umfassende Massnahmen für eine pragmatische institutionelle Zweisprachigkeit ergriffen haben. Zudem sei darauf hingewiesen, dass die Gemeinde Courgevaux die erforderlichen Massnahmen umsetzen und finanzieren konnte. Dies scheint zu bestätigen, dass die den betroffenen Gemeinden entstehenden Kosten im Rahmen des Gemeindebetriebs aufgefangen werden können. Der Staatsrat weist schliesslich darauf hin, dass die Kosten der Freiburger Kantonsverwaltung pro Einwohnerin und Einwohner trotz ihrer institutionellen Zweisprachigkeit unter dem Schweizer Durchschnitt liegen.

5.3.5 Status der Gemeinde Courgevaux (Art. 34)

Im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung hat der Gemeinderat von Courgevaux auf die besondere Situation seiner Gemeinde in Bezug auf die Sprachenfrage hingewiesen. Er verweist auf den konstitutiven Charakter ihrer institutionellen Zweisprachigkeit, auf die seit langem unternommenen Bemühungen gegenüber dem Staat, die beiden Amtssprachen anerkennen zu lassen – was mangels einer gesetzlichen Grundlage jedoch erfolglos blieb –, sowie auf die langjährige und fortdauernde Präsenz der beiden Sprachgemeinschaften auf dem Gemeindegebiet, und zeigte sich besorgt über die Aussicht, dass seine Gemeinde nach Ablauf der Übergangsphase nur noch eine einzige Amtssprache haben könnte (laut der letzten Strukturhebung a priori Deutsch). Der Staatsrat hat sich mit der besonderen Situation der Gemeinde befasst und festgestellt, dass die Gemeinde unter sprachdemografischen Gesichtspunkten tatsächlich ein besonderer Fall ist: Courgevaux zeichnet sich durch die extreme Stabilität seiner Sprachgemeinschaften aus, deren jeweiliger Anteil in den letzten über 50 Jahren nie unter 35 % gesunken ist. Die Massnahmen, die die Gemeinde seit Jahrzehnten ergriffen hat, um ihren Betrieb in beiden Sprachen zu gewährleisten, lassen zudem den Schluss zu, dass Französisch und Deutsch in Courgevaux bereits de facto die Amtssprachen sind. Unter diesen Umständen hält es der Staatsrat für notwendig, dass das Übergangsverfahren dieser Situation Rechnung trägt und – wie im Fall von Courtepin – vorsieht, dass die Gemeinde ihre beiden Amtssprachen beibehält, sofern die Bevölkerung nicht anders entscheidet.

5.3.6 Wirkungen des Sprachstatus (Art. 19 bis 22)

Die im Vorentwurf gewählte, sehr allgemeine Formulierung zur Festlegung der Tätigkeiten der betroffenen Gemeinwesen, bei denen zwingend beide Amtssprachen zu verwenden sind, hat zu einigen Bemerkungen hinsichtlich der Gefahr von Anfechtungen in zahlreichen Einzelfällen geführt. Man hat sich daher dafür entschieden, Auswirkungen des Beschlusses, zwei Amtssprachen einzuführen, zu präzisieren, wobei man sich stark an den Bundesbestimmungen orientiert hat, die den Sprachgebrauch in den Bundesbehörden und der Bundesverwaltung regeln. Auch wenn diese Präzisierung den Gemeinden weniger Interpretationsspielraum lässt, bietet sie jedoch den Vorteil, dass sie sich auf bewährte Praktiken stützt, und ermöglicht es gegebenenfalls, bestimmte Fälle zu entscheiden, indem man sich analog an den auf Bundesebene gewählten Lösungen orientiert.

Schliesslich ist anzumerken, dass der aus der öffentlichen Vernehmlassung hervorgegangene Text des ASFZG nun ausdrücklich (Art. 20 Abs. 1) Ausnahmen vorsieht, um der Partnersprache in Gemeinden, die sich für eine einzige Amtssprache entschieden haben, Rechnung zu tragen. Diese Präzisierungen ermöglichen es, pragmatisch auf die im Rahmen der Vernehmlassung geäusserten Bedenken hinsichtlich der von bestimmten Gemeinden zugunsten ihrer sprachlichen Minderheit gewährten Sonderregelungen einzugehen. Gewisse Vernehmlassungsteilnehmer befürchteten, dass das neue Gesetz dazu führen würde, dass diese Sonderregelungen abgeschafft werden müssten zugunsten einer strengen «Einsprachigkeit», die gewählt wurde, da die vollumfänglichen Konsequenzen einer umfassenden institutionellen Zweisprachigkeit nicht hätten bewältigt werden können (siehe auch 7.1.6 unten).

5.3.7 Datum des Inkrafttretens und des Ablaufs der Übergangsfrist

Der Vorentwurf sah vor, dass das ASFZG am 1. Januar 2027 in Kraft treten sollte und somit die Frist für die erstmalige Festlegung der Amtssprache(n) am 1. Januar 2029, also zwei Jahre später, ablaufen würde. Der Zeitplan wurde überarbeitet, um eine sachliche demokratische Debatte in den Gemeinden zu ermöglichen, die ihre Amtssprachen im Rahmen einer Volksabstimmung festlegen müssten. Der Termin wurde somit um ein Jahr verschoben (1. Januar 2030), unabhängig vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des ASFZG.

6 Ziele des Entwurfs

Hauptzweck dieses Entwurfs 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 Entwurf so kurz wie möglich gehalten. Neben den Verfassungsgrundsätzen zur Sprachenfrage (Territorialität und Sprachenfreiheit) basiert er auf der Gemeindeautonomie, die ebenfalls in der Kantonsverfassung garantiert ist, sowie auf dem Subsidiaritätsprinzip.

Spezialbereiche wie Schule oder Justiz behandelt dieser Entwurf 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.

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

7 Grundzüge des Gesetzes

Der Entwurf des ASFZG besteht aus zwei Hauptteilen:

- 1) Die Bestimmung und die Auswirkungen der Amtssprachen für die Gemeinwesen
- 2) 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 Kantonsverfassung 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 Artikel 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 Artikel 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

Zunächst ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass mehrere Kriterien kumulativ gelten (Geschichte, Angrenzung, Bevölkerungsstatistiken). Dieser Ansatz ist zwar durchaus sinnvoll, setzt jedoch auch voraus, dass die kumulativen Voraussetzungen nicht übermässig restriktiv sind, da sie sonst das Gesetz seiner Substanz berauben würden, indem sie die Zahl der Gemeinden, die diese Voraussetzungen erfüllen können, zu stark einschränken. Andererseits mindert die nicht bindende Kann-Formulierung im Falle der Erfüllung der Kriterien ebenfalls deren Bedeutung.

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 Gesetzesentwurf 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 Entwurf legt daher einen Anteil von mindestens 10 % fest. Dieser im Vergleich zu den bisher von Experten vorgebrachten Schwellenwerten relativ niedrige Referenzwert 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, demokratisch und einvernehmlich festzulegen. 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.

Dieser Anteil wurde im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung ausführlich diskutiert.

Er wurde insbesondere als besonders niedrig angesehen, vor allem im Vergleich zu Schwellenwerten, die in früheren Gesetzesentwürfen (s. 5.2.1 oben) oder in bestimmten Rechtsprechungen genannt wurden. Der Staatsrat stellt jedoch fest, dass diese Vergleiche offenbar die Neuerung dieses Gesetzesentwurfs ausser Acht lassen, nämlich die *Kann*-Formulierung von Artikel 6 Abs. 3 KV sowie den vorgeschlagenen neuen Entscheidungsprozess, d. h. eine Volksabstimmung für die Annahme von zwei Amtssprachen (mit Ausnahme der Gemeinden Courgevaux und Courtepin, siehe dazu Kommentar zu Artikel 34 weiter unten). Diese Neuerung, die in allen früheren Entwürfen fehlte, verändert die Herangehensweise an die Mindestgrösse einer sprachlichen Minderheit grundlegend. Sie zielt darauf ab, den zweiten Satz von Artikel 6 Abs. 2 KV umzusetzen: «Staat *und* Gemeinden achten auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten.» Es ist schwer vorstellbar, wie die Gemeinden die oben genannte verfassungsrechtliche Verantwortung wahrnehmen könnten, ohne über einen realen Entscheidungsspielraum zu verfügen.

Es sei daran erinnert, dass dieser Gesetzesentwurf darauf abzielt, die Verfassungsbestimmungen umzusetzen, die den Gemeinden die Möglichkeit einräumen, zwei Amtssprachen zu haben. Die Einhaltung der Kantonsverfassung erfordert daher eine Festlegung eines Mindestanteils, der es einer nennenswerten Anzahl von Gemeinden tatsächlich ermöglicht, zu entscheiden, ob sie zwei Amtssprachen annehmen wollen oder nicht. Ein zu hoher Schwellenwert würde die Verfassungsbestimmungen ihrer Bedeutung und Tragweite berauben. In diesem Sinne ist der vorgeschlagene Anteil von 10 % *ein Hinweis* für das Vorhandensein einer bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheit. Dieser Indikator reicht aus, damit eine Gemeinde über die Einführung einer zweiten Amtssprache

entscheiden kann. Er reicht hingegen für sich genommen nicht aus, um einer Gemeinde eine zweite Amtssprache vorzuschreiben.

Dieser Gesetzesentwurf beantwortet somit die Frage: «Ab welchem Referenzwert ist es gerechtfertigt, der Bevölkerung einer Gemeinde zu erlauben, über die Frage einer zweiten Amtssprache abzustimmen?» Dies stellt einen grundlegenden Paradigmenwechsel gegenüber allen bisherigen Ansätzen dar, die sowohl in früheren Entwürfen und Berichten als auch in der Rechtsprechung die Frage beantworteten: «Ab welchem Schwellenwert ist der Kanton verpflichtet einer Gemeinde eine zweite Amtssprache vorzuschreiben?»

Im Übrigen ist anzumerken, dass der Wert von 10 % in der Gesetzgebung häufig herangezogen wird, um die Bedeutung einer Minderheit festzustellen, insbesondere im Bereich der politischen Rechte. So ist dies insbesondere der erforderliche Schwellenwert für das Zustandekommen eines Referendums oder einer Volksinitiative auf Gemeindeebene (im Kanton Freiburg, aber auch in vielen anderen Kantonen). Dies belegt, dass eine Minderheit als bedeutend genug angesehen wird, um einen Beschluss der Legislative anzufechten oder Vorschläge zu unterbreiten und eine Volksabstimmung zu erwirken.

Zudem sei darauf hingewiesen, dass die Behauptung, wonach eine Minderheit, die beispielsweise weniger als 30 % der Bevölkerung ausmacht, nicht als «bedeutend» angesehen werden kann, aus Sicht des Staatsrats problematisch erscheint, insbesondere im Hinblick auf die Achtung der sprachlichen Minderheiten in der Schweiz und vor allem, wenn sie von Stellen stammt, die ihr Engagement für die französischsprachige Minderheit geltend machen. Zur Erinnerung: Die französischsprachige Bevölkerung macht «nur» 22,6 % der Schweizer Bevölkerung⁴ aus. Der Staatsrat ist jedoch der Ansicht, dass sie auf nationaler Ebene durchaus eine bedeutende angestammte sprachliche Minderheit darstellt, die berücksichtigt und geachtet werden muss. Die Bundesverfassung unterstreicht diese Bedeutung, indem sie Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch zu Landessprachen erklärt. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die italienischsprachige Bevölkerung 7,8 % der Schweizer Bevölkerung ausmacht, während Rätoromanisch von 0,4 % der Bevölkerung gesprochen wird.

Historisches Kriterium – Die Kantonsverfassung beschränkt den Begriff «bedeutend» nicht auf das zahlenmässige Kriterium. Diesbezüglich ist zu erwähnen, dass der Vorschlag, einen zahlenmässigen Wert in die Verfassung aufzunehmen, vom Verfassungsrat abgelehnt worden ist. 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 Entwurf 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. 33–36) aufgeführt. Sie ist jedoch das zentrale Element des Entwurfs, da aus ihrer Umsetzung die offizielle Sprachlandschaft des Kantons Freiburg in den kommenden Jahren resultieren wird.

⁴ Anteil der Wohnbevölkerung, der am 31.12.2024 Französisch als Hauptsprache angegeben hat. Quelle: BFS – Eidgenössische Volkszählung, Strukturerhebung.

7.1.3.1 Erste Bestimmung der Amtssprache(n)

Bis heute und mit Ausnahme der Gemeinde Courtepin (siehe Kommentar zu Artikel 34) hat keine freiburgische Gemeinde ihre Amtssprache(n) formell festgelegt, auch wenn mehrere Gemeinden Praktiken eingeführt haben, die faktisch eine teilweise institutionelle Zweisprachigkeit darstellen, unter anderem in bestimmten reglementarischen Bestimmungen. Hervorzuheben ist zudem die Situation der Gemeinde Courgevaux, die de facto mit zwei Amtssprachen funktioniert (s. 5.3.5 oben und Kommentar zu Artikel 34). 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 das entsprechende Verfahren vorzusehen. So sieht das ASFZG vor, dass nach Ablauf von zwei Jahren nach seinem Inkrafttreten in den Gemeinden die (einzige) Amtssprache die Sprache der Mehrheit ist, die durch die letzten verfügbaren Statistiken belegt ist. In über 100 Gemeinden könnte die Amtssprache somit stillschweigend festgelegt werden. Jede Gemeinde behält jedoch die Möglichkeit, auf Initiative ihres Gemeinderats, ihrer Gemeindeversammlung bzw. ihres Generalrats oder der Bevölkerung eine Debatte über ihre Amtssprache(n) anzustossen. In diesem Fall wird die Entscheidung bei der Bevölkerung liegen: Die Stimmberechtigten werden wählen können zwischen Französisch oder Deutsch, oder in Gemeinden, die die (oben erwähnten) Kriterien erfüllen, zwischen Französisch, Deutsch oder Französisch und Deutsch.

Die Bestimmung der Amtssprachen der Gemeinden wird jedoch Auswirkungen auf die Verteilung der Sprachen auf kantonaler Ebene haben, da letztere sich aus ersterer ergibt. Der Gesetzesentwurf sieht daher vor, dass diese erste Bestimmung dem Grossen Rat in Form eines Dekrets zur Genehmigung unterbreitet wird. Die Veröffentlichung dieses Dekrets wird zudem Rechtsmittel eröffnen, einschliesslich für die «stillschweigend» festgelegten Sprachen. Die Liste der Gemeinden und ihrer Amtssprachen wird anschliessend Gegenstand einer Verordnung des Staatsrats sein, um deren Öffentlichkeit sicherzustellen. Um die Informationen zu den Gemeinden in einem einzigen Erlass zu bündeln, ist vorgesehen, die derzeitige Verordnung über die Namen der Gemeinden und deren Zugehörigkeit zu den Verwaltungsbezirken (NGBV; SGF 112.51) zu ergänzen und sie in «Verordnung über die Namen der Gemeinden, deren Amtssprachen und deren Zugehörigkeit zu den Verwaltungsbezirken» umzubenennen.

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. 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 Stimmberechtigten, angenommen werden muss, damit das Recht der bisher anerkannten sprachlichen Minderheit weiterhin geschützt ist.

Wie bei Gemeindezusammenschlüssen soll die Einführung einer zweiten Amtssprache oder der Verzicht auf eine solche der Genehmigung durch den Grossen Rat unterbreitet werden müssen. Wird bei einem Gemeindezusammenschluss der Sprachstatus geändert, wird die Genehmigung der Fusionsvereinbarung durch den Grossen Rat als Genehmigung des neuen Sprachstatus gelten. Wie nach einem Gemeindezusammenschluss wird der Staatsrat anschliessend die Verordnung entsprechend anpassen.

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 das ASFZG lediglich vor, dass ihr Sprachstatus dem der Gemeinde entspricht, zu der sie gehören. 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 eine einzige Amtssprache vorsehen.

7.1.5 Bezirke

Das ASFZG bestätigt die Sprachen der Bezirke, d. h. Französisch für den Saane-, den Greyerz-, den Glane-, den Broye- und den Vivisbachbezirk, Deutsch für den Sensebezirk und Französisch und Deutsch für den Seebezirk. Hier geht es darum, die Amtssprache(n) für die staatlichen Einheiten festzulegen, deren Zuständigkeit sich auf den Bezirk erstreckt (im Gegensatz zu jenen, deren Zuständigkeit sich auf den gesamten Kanton erstreckt und deren Amtssprachen gemäss Artikel 17 KV zwingend Französisch und Deutsch sein müssen). Die Oberamtfrauen und Oberamtänner können jedoch unterschiedliche 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.

Der in die Vernehmlassung gegebene Gesetzesvorentwurf hatte eine allgemeine Definition gewählt und vorgesehen, dass die Gemeinwesen verpflichtet sind, bei allen amtlichen Tätigkeiten, für die sie zuständig sind, ihre Amtssprache(n) zu verwenden. Nach der öffentlichen Vernehmlassung wurde entschieden, diese Begriffe zu präzisieren, wobei man sich an die bundesrechtlichen Bestimmungen des SpG orientierte.

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. Die Gemeindegesetzgebung kann darüber Zugeständnisse an Deutsch- oder Französischsprachige gewähren, deren Sprache keine Amtssprache der Gemeinde ist. In Frage kommen beispielsweise Bestimmungen im Reglement des Generalrats, die dessen Mitgliedern erlauben, sich in der anderen Sprache zu äussern, oder Bestimmungen über die Bereitstellung von Informationen in der Sprache der sprachlichen Minderheit, deren Sprache keine Amtssprache ist. Diese Lockerung soll den Gemeinden einen grossen Handlungsspielraum lassen bei der Erfüllung der verfassungsmässigen Vorgabe, die angestammten sprachlichen Minderheiten zu berücksichtigen, auch wenn deren Sprache nicht als Amtssprache anerkannt wurde. Sie schafft eine gesetzliche Grundlage für die pragmatischen Lösungen, für die sich bereits mehrere Freiburger Gemeinden entschieden haben, um ihre historische Zweisprachigkeit zu bewahren.

Zudem ermöglicht sie eine Abstufung bei der Berücksichtigung der sprachlichen Minderheit: von speziellen Massnahmen, die «freiwillig» gewährt werden, bis hin zur vollständigen Anerkennung der Minderheitssprache als zweite Amtssprache, um die pragmatische institutionelle Zweisprachigkeit zu bewahren, die in mehreren Gemeinden unseres Kantons bereits seit Jahrzehnten gelebt wird.

Was die Auswirkungen auf die kommunalen Gemeinwesen, insbesondere die Gemeinden, betrifft, die Französisch und Deutsch als Amtssprachen angenommen haben, stützt sich das ASFZG auf die jahrzehntelange Erfahrung der kantonalen Praxis sowie auf die Bundesbestimmungen. Diese Verpflichtung bezieht sich natürlich auf die geltenden Erlasse des betreffenden Gemeinwesens (Reglemente, 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, insbesondere «Arbeitsentwürfe» von amtlichen Dokumenten, bevor diese veröffentlicht oder an das Legislativorgan (Gemeindeversammlung, Generalrat oder Delegiertenversammlung) übermittelt werden. Die Pflicht, beide Amtssprachen zu verwenden, beschränkt sich somit auf bestimmte Dokumente, deren Öffentlichkeit und Zugänglichkeit für die Sprecherinnen und Sprecher beider Amtssprachen gleichberechtigt sichergestellt sein müssen. Hingegen schliesst sie andere Verwendungen der Sprache aus, auch im öffentlichen

Raum. Dazu gehört insbesondere die Beschilderung (z. B. 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. Sie oder er würde schliesslich das Sekretariat der kantonalen Kommission für die Zweisprachigkeit führen (s. 7.2.3 unten).

7.2.3 Kantonale Kommission für die Zweisprachigkeit

Nach der öffentlichen Vernehmlassung zum Vorentwurf des ASFZG hat der Staatsrat beschlossen, den Gesetzesentwurf durch die Einsetzung einer ständigen kantonalen Kommission für die Zweisprachigkeit zu ergänzen. Dieses beratende Organ wird einen ständigen Dialog zwischen den verschiedenen Akteuren der institutionellen Zweisprachigkeit im Kanton Freiburg sowie mit der zivilen Gesellschaft ermöglichen. Die Kommission wird sich aus Vertreterinnen und Vertretern der staatlichen Einheiten, die von diesem Thema besonders betroffen sind (insbesondere in den Bereichen Bildung und Kultur, aber auch Einheiten, die das Label für die Zweisprachigkeit erhalten haben), sowie der Gemeinden mit zwei Amtssprachen. Sie wird den Austausch bewährter Praktiken, die Entstehung gemeinsamer Projekte zur Förderung der institutionellen oder individuellen Zweisprachigkeit sowie die Weitergabe von Schwierigkeiten, die vor Ort festgestellt werden, ermöglichen. Ausserdem werden der Kommission mindesten vier Personen aus der zivilen Gesellschaft angehören, die aufgrund ihres Engagements oder ihrer Fachkenntnis in der Sprachenfrage ausgewählt werden, um den Anliegen der Bevölkerung Rechnung zu tragen. Diese

Kommission wird jedes Jahr einen Bericht zuhanden des Staatsrats ausarbeiten und kann diesem über die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft Vorschläge unterbreiten. Sie könnte auch dazu aufgefordert werden, zu bestimmten Gesuchen um finanzielle Unterstützung, die im Rahmen von kantonalen oder eidgenössischen Massnahmen zur Förderung der Zwei- oder Mehrsprachigkeit gestellt werden, Stellung zu nehmen.

7.2.4 Massnahmen zur Förderung der Zweisprachigkeit

Aufgrund einiger Anmerkungen, die im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung zum Vorentwurf vorgebracht wurden (s. 5.2.4 oben), hat der Staatsrat festgestellt, dass der VE-ASFZG sein Ziel der Förderung und damit der Sichtbarkeit der Zweisprachigkeit und der bereits dafür vorgesehenen Hilfen teilweise verfehlte. Da der Vorentwurf auf die Spezialgesetzgebung verwies, konnte er tatsächlich den Eindruck erwecken, dass sich die Förderung der Zweisprachigkeit auf die Schaffung der Stelle einer oder eines Delegierten und auf die punktuelle Unterstützung der Gemeinden beschränkte. Es ist zwar tatsächlich Aufgabe der Spezialgesetzgebungen (Ausbildung, Justiz, Gesetz über das Staatspersonal...), die verschiedenen Massnahmen zur Förderung der Zweisprachigkeit in ihren jeweiligen Bereichen konkret festzulegen. Dennoch ist darauf hinzuweisen, dass bereits allgemeine Massnahmen zur Förderung der Zweisprachigkeit bestehen, die sich aktuell auf das Gesetz vom 10. Februar 2015 über den Tag der Zweisprachigkeit (SGF 10.2) stützen. Auf der Grundlage von dessen Artikel 4 Abs. 1 Bst. b hat der Staatsrat im Juni 2018 die Verordnung über die Unterstützung von Initiativen zur Förderung der Zweisprachigkeit (SGF 10.22) verabschiedet, dank der zahlreichen Projekte mit einem Gesamtbetrag von über CHF 700 000.- unterstützt werden konnten. Hinzu kommen die Beträge, die der Bund dem Kanton Freiburg im Rahmen der Unterstützung der mehrsprachigen Kantone gewährt (CHF 300 000.- pro Jahr für den Zeitraum 2025–2028). Um die Sichtbarkeit dieser Unterstützung zu stärken und aufgrund der im Rahmen der Vernehmlassung vorgebrachten Anmerkungen hat der Staatsrat beschlossen, das derzeitige Gesetz über den Tag der Zweisprachigkeit in das vorliegende Gesetz zu integrieren, damit diese Bestimmungen in den allgemeineren Rahmen der Förderung der Zweisprachigkeit integriert werden. Diese Integration bietet zudem die Gelegenheit, die Bestimmungen zum Tag der Zweisprachigkeit um einige Anpassungen zu ergänzen, die sich aus den Erfahrungen der ersten zehn Ausgaben ergeben haben. Für die Einzelheiten wird auf die Kommentare zu den entsprechenden Artikeln verwiesen.

8 Bevölkerungstatistik 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 Entwurf 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- und/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» und den Wunsch zu haben, mit den Gemeinwesen in der einen oder der anderen Sprache zu kommunizieren.

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 Hauptsprache («Muttersprache») in den Volkszählungen von 1970 und 1980 erfasst. Seit 2010 basieren die Daten auf der Strukturhebung, 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 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 Strukturhebungen ist es somit möglich, den Anteil der Französisch- und Deutschsprachigen in den Freiburger Gemeinden für 1970, 1980, 1990, 2000, 2015 und 2020 zu bestimmen.

Ständige Wohnbevölkerung nach Hauptsprache, 1970–2000												
<i>Stand der Gemeinden am 31.12.2022</i>												
	VZ 1970		VZ 1980		VZ 1990		VZ 2000		SE (2011-2015)		SE (2016-2020)	
	Deutsch	Französisch	Deutsch	Französisch	Deutsch	Französisch	Deutsch	Französisch	Deutsch	Französisch	Deutsch	Französisch
In %												
Total	35,0	65,0	34,5	65,5	32,7	67,3	31,6	68,4	29,2	70,8	27,5	72,5
Châtillon (FR)	6,2	93,8	17,3	82,7	9,8	90,2	11,6	88,4	11,3	88,7	13,0	87,0
Cugy (FR)	3,3	96,7	5,4	94,6	5,2	94,8	3,3	96,7	5,6	94,4	4,6	95,4
Fétigny	1,6	98,4	2,2	97,8	1,8	98,2	2,1	97,9	4,0	96,0	4,1	95,9
Gletterens	5,7	94,3	10,8	89,2	15,0	85,0	26,5	73,5	29,9	70,1	15,9	84,1
Lully (FR)	5,0	95,0	7,6	92,4	8,5	91,5	6,0	94,0	5,2	94,8	7,0	93,0
Ménières	2,3	97,7	2,6	97,4	5,9	94,1	4,8	95,2	3,8	96,2	7,0	93,0
Montagny (FR)	7,7	92,3	7,6	92,4	6,2	93,8	5,3	94,7	8,1	91,9	5,3	94,7
Nuvilly	2,9	97,1	3,6	96,4	4,5	95,5	3,4	96,6	7,4	92,6	7,0	93,0
Prévondavaux	12,2	87,8	19,1	80,9	11,3	88,7	8,1	91,9	0,0	100,0	11,6	88,4
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
Sévaz	3,0	97,0	8,1	91,9	4,8	95,2	6,5	93,5	8,5	91,5	4,4	95,6
Surpierre	5,8	94,2	5,9	94,1	6,1	93,9	5,8	94,2	5,8	94,2	5,1	94,9
Vallon	4,2	95,8	12,3	87,7	13,2	86,8	11,1	88,9	14,5	85,5	11,9	88,1
Les Montets	18,0	82,0	7,9	92,1	5,8	94,2	6,8	93,2	5,4	94,6	5,8	94,2
Delley-Portalban	3,2	96,8	7,0	93,0	6,8	93,2	12,5	87,5	16,5	83,5	19,4	80,6
Belmont-Broye	6,2	93,8	5,3	94,7	5,7	94,3	5,6	94,4	8,3	91,7	7,8	92,2
Estavayer	11,7	88,3	12,5	87,5	8,1	91,9	5,8	94,2	8,0	92,0	6,7	93,3
Cheyres-Châbles	4,9	95,1	9,1	90,9	8,0	92,0	10,2	89,8	11,4	88,6	9,6	90,4
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
Billens-Hennens	2,7	97,3	2,2	97,8	2,4	97,6	2,4	97,6	3,1	96,9	3,6	96,4
Chapelle (Glâne)	1,7	98,3	2,3	97,7	3,9	96,1	6,6	93,4	4,3	95,7	3,7	96,3
Le Châtelard	0,8	99,2	0,6	99,4	1,3	98,7	0,6	99,4	9,8	90,2	5,7	94,3
Châtonnaye	1,9	98,1	2,1	97,9	7,2	92,8	8,8	91,2	4,0	96,0	5,3	94,7
Ecublens (FR)	3,7	96,3	5,0	95,0	2,2	97,8	2,8	97,2	4,3	95,7	1,1	98,9
Grangettes	0,8	99,2	1,9	98,1	3,2	96,8	0,6	99,4	1,1	98,9	7,7	92,3
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
Mézières (FR)	3,6	96,4	4,2	95,8	2,5	97,5	1,6	98,4	2,7	97,3	4,0	96,0
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
Romont (FR)	4,1	95,9	4,3	95,7	3,3	96,7	2,7	97,3	3,3	96,7	4,3	95,7
Rue	2,0	98,0	3,0	97,0	1,1	98,9	1,3	98,7	3,4	96,6	4,7	95,3

Ständige Wohnbevölkerung nach Hauptsprache, 1970–2000

Stand der Gemeinden am 31.12.2022

	VZ 1970		VZ 1980		VZ 1990		VZ 2000		SE (2011-2015)		SE (2016-2020)	
	Deutsch	Französisch	Deutsch	Französisch	Deutsch	Französisch	Deutsch	Französisch	Deutsch	Französisch	Deutsch	Französisch
	In %											
Siviriez	2,2	97,8	2,4	97,6	2,8	97,2	2,0	98,0	5,3	94,7	2,8	97,2
Ursy	1,5	98,5	2,5	97,5	2,5	97,5	1,8	98,2	3,6	96,4	2,9	97,1
Vuisternens-devant-Romont	3,3	96,7	2,2	97,8	2,3	97,7	2,5	97,5	3,8	96,2	3,5	96,5
Villorsonnens	11,2	88,8	3,0	97,0	4,2	95,8	2,8	97,2	4,0	96,0	3,4	96,6
Torny	4,6	95,4	8,7	91,3	5,9	94,1	4,8	95,2	5,9	94,1	5,0	95,0
Villaz	2,6	97,4	2,3	97,7	2,5	97,5	2,6	97,4	6,7	93,3	4,3	95,7
Haut-Intyamou	4,0	96,0	3,4	96,6	3,2	96,8	3,2	96,8	5,1	94,9	3,8	96,2
Pont-en-Ogoz	5,2	94,8	6,1	93,9	6,9	93,1	6,8	93,2	7,6	92,4	6,4	93,6
Botterens	3,7	96,3	6,6	93,4	5,1	94,9	4,0	96,0	4,9	95,1	6,2	93,8
Broc	3,8	96,2	3,7	96,3	3,3	96,7	2,9	97,1	5,7	94,3	3,6	96,4
Bulle	6,2	93,8	5,1	94,9	4,0	96,0	3,3	96,7	5,8	94,2	4,6	95,4
Châtel-sur-Montsalvens	1,1	98,9	1,1	98,9	11,1	88,9	9,5	90,5	11,5	88,5	4,7	95,3
Corbières	2,9	97,1	3,4	96,6	4,8	95,2	4,2	95,8	3,0	97,0	3,6	96,4
Crésuz	5,6	94,4	10,0	90,0	15,6	84,4	19,2	80,8	11,0	89,0	8,9	91,1
Echarlens	6,0	94,0	3,2	96,8	5,1	94,9	3,4	96,6	9,7	90,3	3,7	96,3
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
Gruyères	3,4	96,6	5,2	94,8	5,0	95,0	4,1	95,9	7,2	92,8	3,0	97,0
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
Jaun	95,5	4,5	94,0	6,0	92,5	7,5	90,1	9,9	81,3	18,7	79,6	20,4
Marsens	9,2	90,8	8,5	91,5	4,0	96,0	3,6	96,4	6,4	93,6	3,3	96,7
Morlon	1,7	98,3	2,7	97,3	3,3	96,7	3,0	97,0	7,3	92,7	4,3	95,7
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
Pont-la-Ville	3,3	96,7	5,7	94,3	5,4	94,6	4,7	95,3	8,5	91,5	7,1	92,9
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
La Roche	1,9	98,1	2,3	97,7	3,9	96,1	3,6	96,4	7,0	93,0	6,7	93,3
Sâles	1,6	98,4	1,8	98,2	1,9	98,1	1,6	98,4	2,9	97,1	2,2	97,8
Sorens	3,2	96,8	2,1	97,9	3,7	96,3	2,9	97,1	4,7	95,3	5,1	94,9
Vaulruz	0,3	99,7	1,0	99,0	2,0	98,0	2,4	97,6	3,7	96,3	0,8	99,2
Vuadens	1,7	98,3	2,2	97,8	2,9	97,1	2,0	98,0	3,9	96,1	3,8	96,2
Bas-Intyamou	1,2	98,8	2,1	97,9	1,5	98,5	2,2	97,8	2,2	97,8	2,6	97,4
Val-de-Charmey	5,7	94,3	7,3	92,7	8,6	91,4	8,1	91,9	9,4	90,6	9,4	90,6
Autigny	1,1	98,9	4,9	95,1	4,8	95,2	2,7	97,3	3,4	96,6	3,8	96,2
Avry	20,3	79,7	12,5	87,5	10,6	89,4	8,7	91,3	9,9	90,1	8,6	91,4
Belfaux	11,4	88,6	12,8	87,2	10,5	89,5	8,3	91,7	8,0	92,0	9,9	90,1
Chénens	0,7	99,3	2,2	97,8	2,8	97,2	3,9	96,1	5,3	94,7	4,1	95,9
Corminboeuf	14,8	85,2	15,8	84,2	10,7	89,3	8,7	91,3	12,0	88,0	9,8	90,2
Cottens (FR)	1,3	98,7	4,1	95,9	2,5	97,5	4,5	95,5	6,1	93,9	6,0	94,0

Ständige Wohnbevölkerung nach Hauptsprache, 1970–2000

Stand der Gemeinden am 31.12.2022

	VZ 1970		VZ 1980		VZ 1990		VZ 2000		SE (2011-2015)		SE (2016-2020)	
	Deutsch	Französisch	Deutsch	Französisch	Deutsch	Französisch	Deutsch	Französisch	Deutsch	Französisch	Deutsch	Französisch
	In %											
Ferpicloz	10,6	89,4	18,2	81,8	17,6	82,4	12,3	87,7	10,8	89,2	7,1	92,9
Freiburg	33,1	66,9	31,6	68,4	28,1	71,9	25,0	75,0	23,6	76,4	21,0	79,0
Givisiez	21,1	78,9	21,5	78,5	18,6	81,4	16,5	83,5	11,4	88,6	9,2	90,8
Granges-Paccot	35,3	64,7	34,9	65,1	22,3	77,7	16,4	83,6	15,3	84,7	14,5	85,5
Grolley	4,1	95,9	8,1	91,9	7,0	93,0	6,4	93,6	9,1	90,9	7,9	92,1
Marly	26,2	73,8	23,7	76,3	21,2	78,8	19,1	80,9	20,6	79,4	17,7	82,3
Matran	24,8	75,2	16,9	83,1	10,8	89,2	7,9	92,1	11,0	89,0	8,4	91,6
Neyruz (FR)	4,5	95,5	6,7	93,3	6,9	93,1	7,0	93,0	9,1	90,9	5,9	94,1
Pierrafortscha	47,2	52,8	34,8	65,2	37,1	62,9	28,4	71,6	11,1	88,9	26,4	73,6
Ponthaux	15,7	84,3	14,1	85,9	10,4	89,6	9,0	91,0	13,1	86,9	9,2	90,8
Le Mouret	10,1	89,9	9,8	90,2	8,9	91,1	9,1	90,9	12,7	87,3	11,1	88,9
Treyvaux	2,3	97,7	4,5	95,5	3,9	96,1	3,4	96,6	5,7	94,3	5,9	94,1
Villars-sur-Glâne	26,5	73,5	20,9	79,1	16,2	83,8	12,4	87,6	13,5	86,5	13,5	86,5
Villarsel-sur-Marly	19,6	80,4	31,1	68,9	15,6	84,4	7,0	93,0	8,2	91,8	22,4	77,6
Hauterive (FR)	18,8	81,2	21,4	78,6	12,9	87,1	10,2	89,8	8,7	91,3	7,5	92,5
La Brillaz	5,0	95,0	7,1	92,9	5,2	94,8	4,3	95,7	8,5	91,5	6,7	93,3
La Sonnaz	18,4	81,6	13,6	86,4	12,7	87,3	9,3	90,7	11,6	88,4	10,0	90,0
Gibloux	2,9	97,1	4,0	96,0	4,8	95,2	4,8	95,2	6,0	94,0	5,1	94,9
Prez	9,2	90,8	8,2	91,8	6,7	93,3	5,5	94,5	7,9	92,1	5,9	94,1
Bois-d'Amont	10,2	89,8	9,8	90,2	9,6	90,4	8,1	91,9	11,5	88,5	6,0	94,0
Courgevaux	47,0	53,0	48,9	51,1	55,1	44,9	65,2	34,8	58,4	41,6	56,2	43,8
Courtepin	34,1	65,9	34,8	65,2	31,2	68,8	29,7	70,3	27,7	72,3	26,0	74,0
Cressier (FR)	31,9	68,1	26,4	73,6	40,0	60,0	42,6	57,4	38,5	61,5	37,7	62,3
Fräschels	99,0	1,0	100,0	0,0	99,0	1,0	99,1	0,9	98,0	2,0	97,3	2,7
Greng	86,0	14,0	83,6	16,4	88,9	11,1	94,5	5,5	88,2	11,8	59,7	40,3
Gurmels	95,4	4,6	96,0	4,0	95,8	4,2	95,2	4,8	88,2	11,8	86,5	13,5
Kerzers	96,8	3,2	97,3	2,7	97,7	2,3	97,3	2,7	92,6	7,4	92,4	7,6
Kleinböisingen	98,1	1,9	96,1	3,9	94,8	5,2	97,0	3,0	91,3	8,7	92,4	7,6
Meyriez	76,1	23,9	78,3	21,7	77,2	22,8	85,7	14,3	80,3	19,7	76,5	23,5
Misery-Courtion	11,9	88,1	9,9	90,1	11,2	88,8	9,7	90,3	11,0	89,0	8,3	91,7
Muntelier	90,1	9,9	90,9	9,1	92,2	7,8	91,6	8,4	85,2	14,8	85,6	14,4
Murten	87,7	12,3	88,5	11,5	87,6	12,4	89,0	11,0	82,8	17,2	79,9	20,1
Ried bei Kerzers	97,6	2,4	98,3	1,7	98,8	1,2	97,1	2,9	92,3	7,7	94,6	5,4
Ulmiz	99,3	0,7	97,3	2,7	97,1	2,9	97,5	2,5	97,4	2,6	95,2	4,8
Mont-Vully	18,6	81,4	22,4	77,6	26,7	73,3	35,9	64,1	42,2	57,8	38,3	61,7
Brünisried	99,0	1,0	98,4	1,6	98,7	1,3	98,9	1,1	95,2	4,8	94,2	5,8
Düdingen	96,0	4,0	95,5	4,5	95,6	4,4	95,3	4,7	86,8	13,2	87,2	12,8

Ständige Wohnbevölkerung nach Hauptsprache, 1970–2000

Stand der Gemeinden am 31.12.2022

	VZ 1970		VZ 1980		VZ 1990		VZ 2000		SE (2011-2015)		SE (2016-2020)	
	Deutsch	Französisch	Deutsch	Französisch	Deutsch	Französisch	Deutsch	Französisch	Deutsch	Französisch	Deutsch	Französisch
	In %											
Giffers	92,1	7,9	91,3	8,7	93,3	6,7	93,1	6,9	78,1	21,9	82,0	18,0
Bösingen	99,0	1,0	98,1	1,9	97,5	2,5	98,5	1,5	94,1	5,9	95,7	4,3
Heitenried	99,6	0,4	99,1	0,9	99,4	0,6	99,4	0,6	94,4	5,6	96,6	3,4
Plaffeien	97,9	2,1	98,5	1,5	97,9	2,1	97,6	2,4	91,1	8,9	89,1	10,9
Plasselb	98,8	1,2	97,3	2,7	96,4	3,6	97,6	2,4	88,2	11,8	89,2	10,8
Rechthalten	99,1	0,9	97,2	2,8	96,1	3,9	96,2	3,8	88,2	11,8	86,8	13,2
St. Silvester	95,0	5,0	95,7	4,3	95,9	4,1	95,7	4,3	90,9	9,1	84,6	15,4
St. Ursen	95,9	4,1	93,0	7,0	91,5	8,5	91,0	9,0	84,4	15,6	82,2	17,8
Schmitten (FR)	97,2	2,8	97,6	2,4	97,4	2,6	97,7	2,3	91,1	8,9	90,1	9,9
Tafers	97,1	2,9	96,5	3,5	96,7	3,3	96,9	3,1	88,2	11,8	87,6	12,4
Tentlingen	96,0	4,0	93,6	6,4	91,3	8,7	89,9	10,1	73,1	26,9	74,4	25,6
Ueberstorf	99,0	1,0	99,0	1,0	99,0	1,0	99,1	0,9	97,9	2,1	93,1	6,9
Wünnewil-Flamatt	96,8	3,2	97,1	2,9	97,6	2,4	98,0	2,0	93,8	6,2	93,3	6,7
Attalens	2,9	97,1	4,9	95,1	4,4	95,6	3,6	96,4	3,9	96,1	5,1	94,9
Bossonnens	2,0	98,0	3,4	96,6	4,1	95,9	4,2	95,8	4,9	95,1	5,7	94,3
Châtel-Saint-Denis	4,8	95,2	5,8	94,2	3,6	96,4	2,9	97,1	3,9	96,1	4,5	95,5
Granges (Veveyse)	5,1	94,9	5,1	94,9	3,8	96,2	3,8	96,2	6,7	93,3	3,7	96,3
Remaufens	1,4	98,6	1,6	98,4	0,5	99,5	1,1	98,9	3,2	96,8	4,1	95,9
Saint-Martin (FR)	0,2	99,8	1,9	98,1	2,0	98,0	2,4	97,6	0,8	99,2	1,1	98,9
Semsaies	1,6	98,4	2,4	97,6	1,6	98,4	2,9	97,1	4,8	95,2	3,1	96,9
Le Fion	1,0	99,0	1,5	98,5	3,3	96,7	2,4	97,6	4,0	96,0	1,3	98,7
La Verrerie	0,5	99,5	0,4	99,6	1,7	98,3	1,1	98,9	3,0	97,0	4,9	95,1

Quelle: Eidgenössische Volkszählung (Vollerhebung) – Bundesamt für Statistik, Neuenburg

Dabei ist festzustellen, dass in der überwiegenden Mehrheit der Gemeinden die Verteilung sehr eindeutig ist, mit einer stabilen sprachlichen Mehrheit von über 90 % (grau markierte Zellen in der obigen Tabelle). 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 %), Marly (18 %), Villars-sur-Glâne (12 %), Meyriez (14 %) und Murten (11 %).

8.2 Referenzwerte 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). Das ASFZG schlägt vor, den Referenzwert, 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 Entwurf gewählten Referenzwerte wird im Kommentar zu Artikel 8 näher eingegangen.

Was den Referenzwert von 10 % betrifft, der für diesen Entwurf 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 Referenzwert muss in Zusammenhang mit dem Platz betrachtet werden, der im Entwurf 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 Entwurf nicht der Fall. Einige der im Rahmen der Vernehmlassung vorgebrachten Stellungnahmen scheinen diese wesentliche Neuerung des Gesetzesentwurfs übersehen zu haben. Sie beziehen sich nämlich auf die von den Experten im verfassungsrechtlichen Rahmen vor der Verfassung von 2004 vorgeschlagenen Sätze. Die Gemeindeautonomie, die im Zentrum dieses Gesetzesentwurfs steht, relativiert die Relevanz dieser Gutachten im aktuellen Kontext erheblich. Es sei daran erinnert, dass eine Gemeinde, um zwei Amtssprachen einzuführen, mindestens 50 % der Bevölkerung davon überzeugen muss.

8.3 Gültigkeit der statistischen Angaben für die Umsetzung des Gesetzes

Im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung haben mehrere Einheiten Zweifel geäußert oder sogar heftig angefochten, dass die Volkszählungen und anschliessend die Strukturhebungen des Bundesamts für Statistik eine ausreichend zuverlässige und solide Grundlage für die Umsetzung des Freiburger Gesetzes über die Amtssprachen darstellen könnten. Insbesondere wurde darauf hingewiesen, dass diese Statistiken auf Umfragen beruhen (im Falle der Strukturhebungen), dass sie sich auf einen Teil der Bevölkerung beschränken (Personen ab 15 Jahren) und dass die befragten Personen dabei mehr als eine Sprache angeben können. Der Staatsrat hält die Verwendung dieser Daten jedoch weiter für angemessen: Zunächst einmal handelt es sich dabei um die einzigen verfügbaren Langzeitdaten. Da es von zentraler Bedeutung ist, in die Vergangenheit zurückschauen zu können, um die Angestammtheit der betreffenden sprachlichen Minderheiten nachzuweisen, würde die Einführung eines neuen Instruments (Ad-hoc-Volkszählung auf kantonaler Ebene, Nutzung der jüngsten Entwicklungen des kantonalen Bezugssystems, das die Angabe der Korrespondenzsprache ermöglicht usw.) dazu führen, dass das neue Gesetz bis in die 2050er-Jahre nicht anwendbar wäre. Ferner ist festzustellen, dass das Fehlen der Bevölkerungsgruppe der unter 15-Jährigen in diesen Daten die entsprechenden Daten nicht grundlegend verändert (Ganz anders wäre es, wenn das Gesetz je nach Grösse der Gemeinde differenzierte Schwellenwerte einführen würde, was dann tatsächlich die Prüfung der absoluten Zahlen und somit die Durchführung spezifischer Volkszählungen erfordern würde, wobei, wie bereits erwähnt, eine langfristige Perspektive frühestens nach einer Generation gewährleistet werden könnte). Was schliesslich die Möglichkeit betrifft, in den eidgenössischen Strukturhebungen mehrere Sprachen – darunter Französisch und Deutsch – anzugeben, so sieht der Staatsrat darin vielmehr die Berücksichtigung einer Realität: Unabhängig davon, ob sie individuell zweisprachig sind oder sich aus verschiedenen Gründen (familiären, beruflichen...) dafür entschieden haben, im Alltag mehrere Sprachen zu verwenden, beherrschen und sprechen viele Freiburgerinnen und Freiburger mehrere Sprachen. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass es nicht Sache des Staats ist, Regeln und Kriterien festzulegen, um die Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons dazu zu zwingen, sich für eine einzige Sprache zu entscheiden.

Schlussendlich stellt – wie bereits mehrfach erwähnt – der anhand von den Statistiken ermittelte Anteil *einen Hinweis* für das Vorhandensein einer bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheit dar, führt jedoch für sich genommen nicht dazu, dass die Gemeinde verpflichtet ist, eine zweite Amtssprache einzuführen. In diesem Zusammenhang scheinen die verfügbaren Statistiken trotz der gegenüber ihnen geäußerten Vorbehalte durchaus geeignet zu sein, diesen Indikator zu ermitteln.

Der Staatsrat verweist auf den sehr langen Zeitrahmen, der in diesem Gesetz berücksichtigt wird. In diesem Zusammenhang könnte die Einführung neuer Volkszählungsmethoden, beispielsweise das kantonale Bezugssystem, langfristig eine geeignete Grundlage für die zahlenmässige Erfassung der sprachlichen Minderheiten in den Freiburger Gemeinden bilden. Der Einsatz dieses neuen Instruments kommt jedoch erst dann in Betracht, wenn damit Daten über mindestens eine bis zwei Generationen vorliegen. Bis dahin, in 25 bis 50 Jahren, wird es an der Zeit sein, dieses Gesetz an die neuen verfügbaren Daten anzupassen.

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 Französisch und Deutsch 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 die alleinigen Begriffe «Gemeinde» oder «Staat Freiburg» von vornherein als zu eng gefasst erschienen. 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 Gegenüber kein Problem mit der Verwendung eines französischen oder deutschen Dialekts hat.

Artikel 2 Gegenstand

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 140.1⁵).
- > 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 GG⁶). Da übrigens einige kommunale Anstalten regional tätig sein können, gelten für sie im vorliegenden Gesetz besondere Regeln (vgl. Art. 16).
- > 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. GG⁷.
- > 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 GG⁸ 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.

⁵ Das Gesetz über die Gemeinden (GG; SGF 140.1) wurde einer Totalrevision unterzogen, die der Grosse Rat an seiner Februarsession 2026 verabschiedet hat. Da diese Totalrevision im September 2028 in Kraft tritt, bezieht sich die vorliegende Botschaft – von Ausnahmen abgesehen – weiterhin auf die Bestimmungen des derzeit geltenden GG (Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden). Wird auf das zukünftige GG («GG-2026») Bezug genommen, ist dies in einer Fussnote angegeben.

⁶ Artikel 7 Abs. 2 GG-2026

⁷ Artikel 112 ff. GG-2026

⁸ Artikel 7 Abs. 1 GG-2026

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 «betraute 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 Amtssprachen 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 7–14 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. 33 und folgende sowie die Kommentare dazu). 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 7–14 Rechnung getragen werden.

Die Erstbestimmung der Amtssprache/n ist Gegenstand von Übergangsbestimmungen, auf die ausdrücklich verwiesen wird, um dann die Artikel 7–14 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 vor, dass jede Änderung des Sprachstatus einer Gemeinde, also die Einführung einer zweiten Amtssprache oder der Verzicht auf eine solche, einer Genehmigung durch den Grossen Rat bedarf. Es sei daran erinnert, dass das Gesetz keinen «direkten» Wechsel von einer Amtssprache zu einer anderen zulässt. Die Genehmigung durch den Grossen Rat erfolgt in Form eines Dekrets.

Absatz 3 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 33 Abs. 4 des vorliegenden Entwurfs bestimmt wird/werden, natürlich unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Grossen Rat. Konkret ist vorgesehen, die Verordnung über die Namen der Gemeinden und deren Zugehörigkeit zu den Verwaltungsbezirken (NGBV; SGF 112.51) zu ergänzen und sie in «Verordnung über die Namen der Gemeinden, deren Amtssprachen und deren Zugehörigkeit zu den Verwaltungsbezirken» umzubenenen.

Dieses Verfahren richtet sich weitgehend nach dem Verfahren für Gemeindezusammenschlüsse, bei dem ebenfalls die NBGV vom Staatsrat geändert wird, nachdem eine Fusionsvereinbarung vom Grossen Rat genehmigt worden ist.

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 33 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. Für die Einwohner der Gemeinde handelt es sich hierbei, sofern die Bedingungen erfüllt sind, um eine Möglichkeit – bzw. um das Recht, 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.

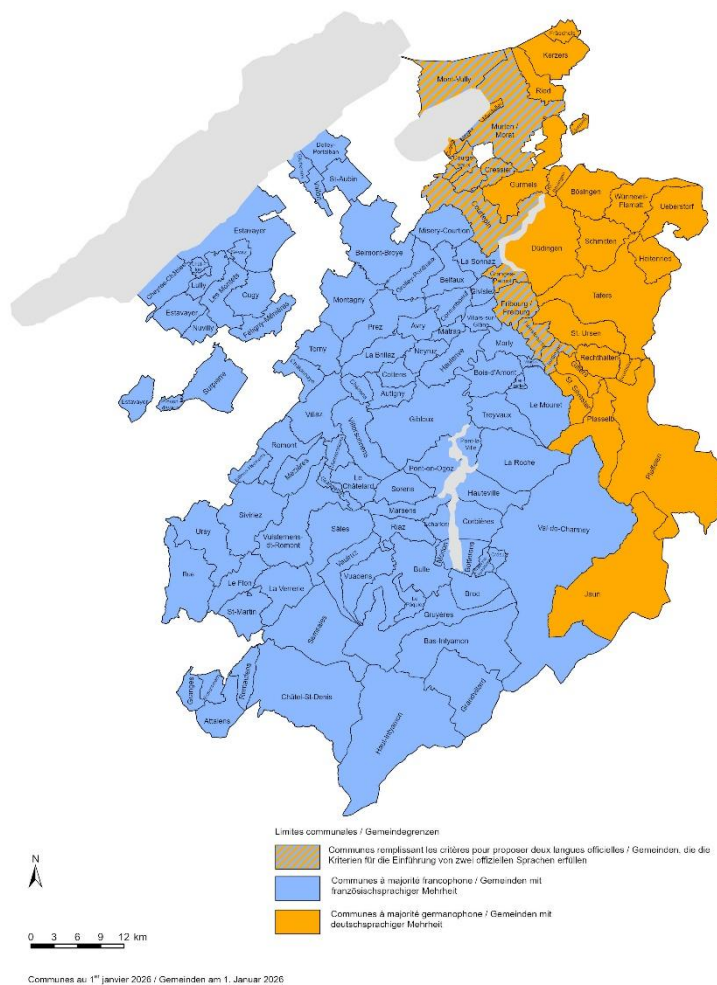
Auf die in Artikel 8 Abs. 2 enthaltenen Begriffe ist in dieser Botschaft bereits eingegangen worden (s. 7.1.2 oben). Im Wesentlichen wird wie schon gesagt davon ausgegangen, dass sich der Begriff «bedeutend» nicht nur auf das zahlenmässige Kriterium, sondern auch auf ein historisches Kriterium bezieht. 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. Dieser zahlenmässige Anteil stellt einen Hinweis dar auf ihre Bedeutung. Es wird vorgeschlagen, diesen Anteil auf über 10 % in jeder der «verfügbaren Statistiken der letzten 25 Jahre» festzulegen. Der Zeitraum von 25 Jahren entspricht ungefähr einer Generation. In Kombination mit einem zahlenmässigen Kriterium von mehr als 10 % ist so nach Ansicht des Staatsrats die Bestimmung einer bedeutenden angestammten (*und nicht vorübergehenden*) Minderheit möglich. Der Ausdruck «verfügbare Statistiken der letzten 25 Jahre» wird im Kommentar zu Absatz 3 (s. auch 8 oben) 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 zahlenmässigen Bedingungen 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 (Châtillon, Delley-

Portalban, Gletterens und Vallon) und zwei im Saanebezirk (Marly und Villars-sur-Glâne), die mehrheitlich französischsprachig sind und keine mehrheitlich deutschsprachige Nachbargemeinde haben, also das Angrenzungskriterium nicht erfüllen. So könnten nach dem vorliegenden Entwurf 10 Gemeinden ihrer Bevölkerung während der Übergangsphase vorschlagen, sich für zwei Amtssprachen zu entscheiden. Es sind dies 4 mehrheitlich deutschsprachige Gemeinden (Courgevaux, Meyriez, Murten und Tentlingen) und 6 mehrheitlich französischsprachige Gemeinden (Freiburg, Granges-Paccot, Pierrafortscha, Courtepin, Cressier und Mont-Vully). Per 31. Dezember 2024 zählten diese 10 Gemeinden 67 687 Einwohnerinnen und Einwohner (das heisst 19,5 % 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.

Absatz 3 soll ein praktisches Problem in Zusammenhang mit den verfügbaren Statistiken bestmöglich lösen. Die für Statistik zuständigen Stellen verfügen erst seit 1970, also seit etwas mehr als 55 Jahren, über zuverlässige Daten über die Zusammensetzung der Bevölkerung nach Sprachen. Allerdings fanden nur zwischen 1970 und 2000 alle zehn Jahre eidgenössische Volkszählungen statt, und zwischen 2000 und 2010 gab es keine Erhebungen mehr. Seit 2011 gibt es die Strukturserhebungen, die über fünf Jahre gepoolt werden. Da es wohl etwas kurzfristig wäre, sich nur auf die Strukturserhebungen zu stützen, die bislang nur 15 Jahre (also nicht einmal eine Generation) abdecken, muss ein längerer Zeitraum für die Statistiken gewählt werden. Würde man diesen Zeitraum auf 25 Jahre verlängern, wäre das Ergebnis aufgrund der fehlenden Statistiken zwischen 2000 und 2010 jedoch das gleiche. Ansonsten gibt es keine jährlichen Statistiken in diesem Bereich. Aus diesem Grund wird in diesem Artikel in den Buchstaben a und b von Absatz 3 festgelegt, wie die Berechnung zu erfolgen hat, wenn es konkret darum geht, die **«verfügbaren Statistiken der letzten 25 Jahre»** zu verwenden. Konkret wird Folgendes vorgeschlagen:

- > Absatz 3 Bst. a: 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 Artikel 26 Abs. 4 stattfinden soll.
- > Absatz 3 Bst. b: Angesichts der oben erwähnten Problematik, wonach die Verfügbarkeit von Statistiken über 25 Jahre – zumindest im Jahr 2026 – 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 2028 stattfinden würden, wären die relevanten Statistiken, die berücksichtigt werden müssten, die Strukturserhebungen der Jahre 2011 bis 2025 sowie die zehnjährliche eidgenössische Volkszählung von 2000.

Artikel 9 Gemeinden – Bestimmung des Anteils einer Sprachgemeinschaft

In Anwendung von Artikel 9 soll der Anteil der Sprecherinnen und Sprecher der Hauptsprachen (Französisch und Deutsch) nach Gemeinden 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, die alle zehn Jahre durchgeführt wird) 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 2010 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 Strukturserhebung (SE, jährliche Stichprobenerhebung) geschätzt, die alle in Privathaushalten lebenden Personen umfasst. Um die statistische Zuverlässigkeit der Ergebnisse auf kommunaler Ebene zu verbessern, werden die Daten jeweils 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 Strukturserhebungen mehrere Sprachen angegeben werden können. Pro Person werden bis zu drei Hauptsprachen berücksichtigt.

Der Anteil jeder Sprachgemeinschaft wird anhand der Personen berechnet, die Französisch, Deutsch oder beides als Hauptsprache angegeben haben. Andere Sprachen, d. h. solche, die keine Amtssprachen des Kantons sind, werden von der Analyse ausgeschlossen. Der prozentuale Anteil der Sprechenden jeder Sprache entspricht dem Verhältnis zwischen der Anzahl der Personen, die diese Sprache als Hauptsprache angegeben haben, und der Gesamtzahl der Personen, die Französisch, Deutsch oder beides als Hauptsprache angegeben haben. Die zweisprachigen Personen, die sowohl Französisch als auch Deutsch sprechen, werden in jeder der beiden Sprachgemeinschaften erfasst.

Der so ermittelte Zentralwert der Schätzung (der Anteil der Sprechenden jeder Sprache) bildet den Referenzwert. Für die Daten aus den Vollerhebungen von 1970 bis 2000 wird dieser Wert direkt verwendet. Bei den Daten aus der Strukturerhebung, die auf einer Stichprobe beruhen und daher mit einer statistischen Unsicherheit behaftet sind, gilt der geschätzte Anteil der sprachlichen Minderheit als Referenzwert.

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, die Gemeindeversammlung bzw. den Generalrat oder durch die Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde veranlasst. Es ist anzumerken, dass dieses Begehren auch von Bürgerinnen und Bürgern einer Gemeinde kommen kann, die keinen Generalrat hat, im Gegensatz zur Gemeindeinitiative, die nur von Stimmberechtigten einer Gemeinde mit Generalrat eingereicht werden kann. Dieses Recht, das beispielsweise auch vorgesehen ist, um einen Gemeindegemeinschaftszusammenschluss zu verlangen, wurde in Anbetracht des existenziellen Charakters der Amtssprache/n vorgesehen und der damit verbundenen Bedeutung, der Bevölkerung die Möglichkeit zu geben, eine Abstimmung zu beantragen. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die in Artikel 8 für die Durchführung einer solchen Abstimmung gestellten Bedingungen erfüllt sein müssen, damit sie stattfinden kann. Ist dies nicht der Fall, kann die Durchführung dieser Abstimmung mit 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 angenommen wurde. Es wird darauf hingewiesen, dass die Berechnung der Mehrheit auf der Grundlage der Zahl der gültigen Stimmzettel erfolgt, wie dies in Artikel 29 Abs. 1 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG; SGF 115.1) über das «Abstimmungsergebnis» vorgesehen ist.

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, die Gemeindeversammlung bzw. den Generalrat 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, das auf der Grundlage der Zahl der gültigen Stimmzettel berechnet wird (gemäss Art. 29 Abs. 1 PRG), angenommen werden muss.

Aus denselben Gründen wird der Verzicht auf eine der beiden Amtssprachen nicht «automatisch» erfolgen, selbst wenn die in Artikel 8 gestellten Bedingungen nicht mehr erfüllt sein sollten. Die blossе Tatsache, dass eine Gemeinde zwei Amtssprachen hat, scheint übrigens zu garantieren, dass die in Artikel 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 wäre, wegen dem Entscheid einer Nachbargemeinde auf eine der beiden zu verzichten.

Artikel 12 Gemeinden – Wechsel der Amtssprache

In den Artikeln 10 und 11 sind die gesetzlich zulässigen Änderungen des Sprachstatus, d. h. die Einführung oder der Verzicht auf eine zweite Amtssprache, erschöpfend aufgeführt. Das ASFZG schliesst somit einen direkten Wechsel von einer einzigen Amtssprache zur anderen (einzigen) Amtssprache aus. Der Klarheit halber ist dies in Artikel 12 ausdrücklich festgehalten.

Ein solcher 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. Auch wenn dies auf sehr lange Sicht nicht ausgeschlossen werden kann, muss eine solche Veränderung zwangsläufig über eine «Übergangsphase» erfolgen, in der beide Sprachen Amtssprachen sind, bevor auf die ursprüngliche Amtssprache verzichtet wird.

Artikel 13 Gemeinden – Verfahren

Der Artikel präzisiert das Verfahren, das anzuwenden ist, wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten einer Gemeinde, die über keinen Generalrat verfügt, die Einführung einer zweiten Amtssprache oder den Verzicht darauf verlangt. In einem solchen Fall würden die Bestimmungen des PRG zu den Initiativen sinngemäss gelten, auch wenn in diesen Gemeinden kein generelles Initiativrecht besteht – natürlich mit Ausnahme der Befugnisse des Generalrats (Entscheid über die Gültigkeit und Übermittlung der Initiative).

Artikel 14 Zusammenschluss von Gemeinden

In Artikel 14 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. An dieser Stelle sei daran erinnert, dass die nun in Artikel 20 ausdrücklich vorgesehene Ausnahmeregelung zur Vereinfachung der Diskussionen beitragen wird. Um jedoch darauf hinzuwirken, dass sich solche Gemeinden beim Zusammenschluss für zwei Amtssprachen entscheiden, ist in Artikel 23 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 zudem einen besonderen Mechanismus vor, wenn in Anwendung von Artikel 14 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 23 Abs. 4 keine Rückerstattung der ursprünglich gezahlten Finanzhilfe verlangt.

Es ist zu beachten, dass im Falle einer Abweichung von der Regel, wonach die neue Gemeinde, die aus Gemeinden mit unterschiedlichem Sprachstatus hervorgeht, zwei Amtssprachen hat – also, wenn die Fusionsvereinbarung nur eine Amtssprache vorsieht –, diese Vereinbarung von einem qualifizierten Mehr von zwei Dritteln der an der Abstimmung teilnehmenden Personen jeder betroffenen Gemeinde angenommen werden muss. Diese Bestimmung ergibt sich aus Artikel 11, da eine solche Ausnahmeregelung faktisch darauf hinauslaufen würde, dass die Einwohnerinnen und Einwohner der betroffenen Gemeinde auf eine zweite Amtssprache verzichten müssten.

Artikel 15 Gemeindeverbände

Für die Gemeindeverbände soll keine solche *Grundsatzregel* wie für die Gemeindegemeinschaften (Art. 14 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. So kann eine Gemeinde mit einer Minderheitensprache als Amtssprache nicht gegen ihren Willen verpflichtet werden, einem Verband beizutreten, dessen Sprachstatus ihr nicht entspricht.

Artikel 16 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 17 Bürgergemeinden

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

9.4 Amtssprachen der Verwaltungsbezirke

Artikel 18 Verwaltungsbezirke

Artikel 18 übernimmt den derzeitigen Sprachstatus der Bezirke (der insbesondere für Straf- und Zivilverfahren vor Gericht vor der im Mai 2026 verabschiedeten Justizreform galt). Hier geht es darum, die Amtssprache(n) der Behörden festzulegen, deren Zuständigkeit sich ausschliesslich auf den Bezirk erstreckt, insbesondere jener, die in Kreise gegliedert sind, die den Verwaltungsbezirken entsprechen. Nach Artikel 18 Abs. 2 können die Oberämter 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).

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

9.5 Wirkungen des Sprachstatus

Allgemeine Bemerkung zu Art. 19–22

Wie bereits erwähnt (s. 5.3.6 oben), orientiert sich das ASFZG weitgehend an den Bundesbestimmungen über den Sprachgebrauch in den Behörden und der Bundesverwaltung, insbesondere an den Artikeln 6, 8, 9 und 10 SpG. Diese Bezugnahme gewährleistet eine einheitliche Auslegung der Wirkungen der institutionellen Mehrsprachigkeit. Zudem wird sie es ermöglichen, allfällige Zweifel hinsichtlich der Umsetzung auszuräumen, indem man sich sinngemäss auf die Situation auf Bundesebene stützt. Generell ist festzuhalten, dass die in diesem Gesetz aufgeführten Wirkungen des Sprachstatus *Mindestanforderungen* darstellen. Sie schliessen jedoch die «zusätzliche» Verwendung weiterer Sprachen nicht aus, um bestimmte Bevölkerungsgruppen anzusprechen oder den Zugang zu bestimmten Informationen zu erleichtern.

Artikel 19 *Gemeinwesen mit Französisch oder Deutsch als Amtssprache – Allgemeine Grundsätze*

Artikel 19 befasst sich mit den Wirkungen des Entscheids für nur eine Sprache für die Gemeinwesen. Absatz 1 verweist somit auf den Grundsatz der ausschliesslichen Verwendung der Amtssprache im Austausch zwischen einer Person und einem Gemeinwesen (im formellen Austausch und vorbehaltlich etwaiger Ausnahmen; siehe die Erläuterung zum folgenden Artikel). Absatz 2 legt den Grundsatz fest, dass bei den Beratungen der Gemeindeorgane ausschliesslich die Amtssprache verwendet wird. Es sei darauf hingewiesen, dass der Begriff «Beratungen» den gesamten (formellen) Austausch zwischen den Mitgliedern der betreffenden Organe umfasst, unabhängig davon, ob dieser öffentlich (Plenarsitzungen...) oder unter Ausschluss der Öffentlichkeit (Kommissionen...) stattfindet. In den Absätzen 3 und 4 wird festgelegt, welche Dokumente zwingend in der Amtssprache verfasst werden müssen: Die Dokumente, die dem Organ unterbreitet werden, das zur Legislative eines Gemeinwesens gehört (insbesondere Gemeindeversammlung oder Generalrat auf kommunaler Ebene oder Delegiertenversammlung auf interkommunaler Ebene), müssen in der Amtssprache vorliegen, ebenso wie alle Erlasse (Reglemente ...), deren Veröffentlichung im Amtsblatt gesetzlich vorgeschrieben ist. Dies ist zum Beispiel insbesondere der Fall für Erlasse der Gemeinde (Art. 15 Abs. 1 GG-2026) oder für die Einberufung der Gemeindeversammlung (Art. 25 Abs. 1 des GG-2026).

Absatz 5 betrifft die allgemeine Information der Öffentlichkeit, wozu die Website der Gemeinde sowie ihre gedruckten oder elektronischen Veröffentlichungen gehören.

Artikel 20 *Gemeinwesen mit Französisch oder Deutsch als Amtssprache – Ausnahmen*

Absatz 1 ermöglicht es den Gemeinden, in ihrer Gesetzgebung vorzusehen, dass die Mitglieder ihrer Organe sich in der anderen Sprache äussern können. Diese Ausnahme soll verhindern, dass die von mehreren Freiburger Gemeinden – manchmal schon seit Jahrzehnten – getroffenen Vorkehrungen gefährdet werden. Sie steht in Zusammenhang mit der Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten, unabhängig davon, ob diese im Sinne dieses Gesetzes als «bedeutend» gelten oder nicht (Art. 6 Abs. 2 KV). Gegebenenfalls sollte diese Ausnahme mit Massnahmen einhergehen, um einen Mindestzugang zu wesentlichen Informationen und Debatten in der Amtssprache zu gewährleisten (Übersetzung der Redebeiträge im Protokoll, Zusammenfassung in der Amtssprache oder Ähnliches...). Es sei darauf hingewiesen, dass solche Ausnahmen, die in die Gemeindegesetzgebung aufgenommen werden, Gegenstand eines Referendums oder einer Initiative sein können.

In Absatz 2 geht es um den informellen Austausch, also jeden Austausch, der nicht zu einem offiziellen Zweck oder in einem offiziellen Rahmen stattfindet, und der in der Sprache erfolgen kann, die dem jeweiligen Gegenüber am besten passt (also nicht unbedingt auf Französisch oder Deutsch). Wir befinden uns hier im Bereich des «Inoffiziellen», 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 21 *Gemeinwesen mit Französisch und Deutsch als Amtssprachen – Allgemeine Grundsätze*

Artikel 21 führt aus, was die Entscheidung für zwei Sprachen für das betreffende Gemeinwesen bedeutet. Wie oben bereits erwähnt (siehe allgemeine Bemerkung und 5.3.6 oben), greift dieser Artikel den Grundgedanken der Artikel der Bundesgesetzgebung auf, die den Gebrauch der Landessprachen in der Bundesverwaltung und bei den Bundesbehörden regeln.

Die Absätze 1–3 bedürfen keiner Erläuterung.

Was die Dokumente betrifft, die den Organen unterbreitet werden, die zur Legislative gehören (Absatz 4), sei darauf hingewiesen, dass diese Verpflichtung auch die Phase der Verabschiedung (Vernehmlassung...) umfasst, sobald das betreffende Dokument sein endgültiges Ausarbeitungsstadium erreicht hat. Diese Verpflichtung gilt jedoch nicht für Entwürfe und vorläufige Fassungen eines Dokuments vor seiner Fertigstellung. In dieser Vorbereitungsphase können die Dokumente je nach den Bedürfnissen der mit ihrer Bearbeitung betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in einer einzigen Sprache vorliegen.

Absatz 5 sieht vor, dass alle Dokumente, deren Veröffentlichung im Amtsblatt von der Gesetzgebung vorgeschrieben ist, sowohl auf Deutsch als auch auf Französisch veröffentlicht werden müssen. Diese Verpflichtung gilt für Dokumente, sobald sie ihre endgültige Fassung erreicht haben, und nicht erst zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung (siehe Kommentar zu Absatz 4 oben). Die französische und die deutsche Fassung in gleicher Weise massgebend. Vorbehalten bleibt jedoch der Fall, in dem es beim Beschluss 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.

Absatz 6 betrifft die allgemeine Informationspflicht, die insbesondere im Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG; SGF 17.5) vorgesehen ist. In Gemeinden, in denen Französisch und Deutsch Amtssprachen sind, muss die allgemeine Information, die sich also an die gesamte Bevölkerung richtet, in beiden Sprachen gewährleistet sein. Dies gilt insbesondere für die Website des Gemeinwesens oder ihre verschiedenen allgemeinen Veröffentlichungen. Eine Information in nur einer der beiden Amtssprachen ist zulässig, wenn sie sich an eine bestimmte Sprachgemeinschaft richtet. Es sei zudem daran erinnert, dass die Verpflichtung zur Information in beiden Sprachen eine Mindestanforderung darstellt, die eine zusätzliche Information in weiteren Sprachen und Dialekten natürlich nicht ausschliesst, sofern das Gemeinwesen dies für sinnvoll hält.

Absatz 7 erinnert an die wichtige Unterscheidung zwischen «institutioneller Zweisprachigkeit» und «individueller Zweisprachigkeit». 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 21 Abs. 7 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 22 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. Gemeinwesen, deren Amtssprachen Französisch und Deutsch sind, können somit den kantonalen Gemeinwesen vorschreiben, in welcher Amtssprache diese sich an sie wenden sollen.

9.6 Förderung der Zweisprachigkeit

Artikel 23 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. Was die Unterscheidung zwischen institutioneller und individueller Zweisprachigkeit betrifft, weist der Staatsrat darauf hin, dass Initiativen zur Förderung der individuellen Zweisprachigkeit in Gemeinden mit zwei Amtssprachen natürlich auf besonders fruchtbaren Boden stossen werden. Abgesehen davon, dass die Wahl von zwei Amtssprachen ein deutliches öffentliches Signal zugunsten der Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften ist, bietet eine Verwaltung, die in beiden Sprachen arbeiten kann, effizientere Möglichkeiten für die Umsetzung von Projekten zur Förderung der individuellen Zweisprachigkeit. Man denke insbesondere an den schulischen Bereich, wo die Existenz von Schulkreisen in beiden Sprachen innerhalb desselben Gebiets punktuelle Austauschprogramme oder selbst die Schaffung zweisprachiger Bildungsgänge erheblich begünstigt.

Vor diesem Hintergrund schlägt der Staatsrat in Artikel 23 Abs. 1 die Zahlung einer *einmaligen* Finanzhilfe vor, die zu den *anfänglichen* Kosten im Zusammenhang mit dem Status von Gemeinden, die zwei Amtssprachen einführen, beitragen soll. Solche Kosten können zum Beispiel bestehen aus:

- > Verwaltungskosten, um die Geschäftsprozesse in beiden Sprachen einzuführen;
- > Kosten für die Übersetzung bestehender amtlicher Dokumente;
- > Kosten von Tools oder Technologien, um die Kommunikation in beiden Sprachen 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.

In Artikel 23 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 23 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 Amtssprache haben).

Artikel 23 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 14 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. 23 Abs. 6).

Artikel 24 *Finanzhilfe für Gemeinden mit zwei Amtssprachen – Verfahren*

Artikel 24 legt das Verfahren für die Beantragung der Finanzhilfe mit der Berechnung des Finanzhilfebetrags fest.

Artikel 25 *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. 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. Zudem wird diese Person das Sekretariat der kantonalen Kommission für die Zweisprachigkeit führen (siehe unten).

Artikel 26 Kantonale Kommission für die Zweisprachigkeit – Zusammensetzung

Die kantonale Kommission für die Zweisprachigkeit wird mit allen Fragen im Zusammenhang mit der Zweisprachigkeit betraut, sei es auf institutioneller oder auf individueller Ebene. Sie soll insbesondere den Austausch von Erfahrungen und Projekten zwischen den kantonalen und kommunalen Gemeinwesen ermöglichen, die für diese Fragen zuständig sind oder mit den spezifischen Herausforderungen eines Betriebs in den beiden Amtssprachen konfrontiert sind. Ihre Zusammensetzung bringt diesen Auftrag zum Ausdruck. Was die Vertreterinnen und Vertreter der staatlichen Einheiten betrifft, so sind hier insbesondere der Bildungssektor sowie Einheiten zu nennen, die spezifische Praktiken im Bereich der Zweisprachigkeit entwickelt haben (insbesondere diejenigen, die das Label für die Zweisprachigkeit erhalten haben). Das ASFZG sieht zudem die Ernennung von mindestens vier Personen aus der zivilen Gesellschaft vor, deren Engagement und Fachkenntnisse es ermöglichen werden, die Erwartungen der Bevölkerung in diesem Bereich zu thematisieren und die von der Kommission berücksichtigte Perspektive zu erweitern.

Artikel 27 Kantonale Kommission für die Zweisprachigkeit – Befugnisse und Arbeitsweise

Die Kommission wird vom Staatsrat zu Fragen der allgemeinen Sprachenpolitik und der Förderung der Zweisprachigkeit konsultiert (Abs. 1). Sie kann den Staatsrat zudem von sich aus auf Anliegen aufmerksam machen, insbesondere im Rahmen ihres Jahresberichts (Abs. 4). Die Kommission kann zudem zu bestimmten Beschlüssen zur Förderung der Zweisprachigkeit beigezogen werden, wenn diese Beschlüsse hohe Beträge betreffen oder sich auf ein bestimmtes Projekt beziehen (Abs. 3). Zu nennen sind hierbei insbesondere bestimmte mehrjährige Projekte, die mit Finanzhilfen des Bundes für mehrsprachige Kantone unterstützt werden.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Befugnisse der Kommission die allgemeine Sprachenpolitik betreffen und nicht sektorielle Politikbereiche, in denen Sprachen und Zweisprachigkeit nur ein Aspekt von vielen sind. Zu diesen Bereichen, die in der Spezialgesetzgebung geregelt sind, kann die Kommission Bemerkungen abgeben, insbesondere im Rahmen ihres Berichts; die Kompetenz für die Projektleitung bleibt jedoch bei den für diese Bereiche zuständigen Organen.

Artikel 28 Tag der Zweisprachigkeit – Datum

Artikel 28 übernimmt den geltenden Artikel 1 des Gesetzes über den Tag der Zweisprachigkeit. Es wird lediglich ein «grundsätzlich» hinzugefügt, um eine gewisse Flexibilität bei der Festlegung des Datums des Anlasses zu ermöglichen. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass die Reichweite des Tages der Zweisprachigkeit zunimmt, wenn er mit anderen damit verbundenen Veranstaltungen einhergeht (wie beispielsweise dem Festival Explora der Universität Freiburg, in dessen Rahmen der Tag der Zweisprachigkeit 2023 und 2025 stattfanden) oder mit dem «Festival Aller-Retour», das im März 2026 den Rahmen für eine Veranstaltung bildete, an der Vertreterinnen und Vertreter verschiedener öffentlicher Einheiten teilnahmen, die sich mit der institutionellen Zweisprachigkeit befassen. Da der Europäische Tag der Sprachen jedes Jahr im September stattfindet, wurde zudem festgestellt, dass dieser Zeitpunkt für die Entwicklung von Projekten im schulischen Umfeld nicht ideal ist. Dank dieser neuen Flexibilität können solche Möglichkeiten besser berücksichtigt werden. Gleichzeitig wird daran erinnert, dass der Tag der Zweisprachigkeit Teil des allgemeineren Rahmens des Europäischen Tages der Sprachen ist.

Artikel 29 Tag der Zweisprachigkeit – Leitgedanke

Artikel 29 übernimmt den geltenden Artikel 2 unverändert.

Artikel 30 Tag der Zweisprachigkeit – Ziele

Artikel 30 übernimmt den geltenden Artikel 3 unverändert.

Artikel 31 Unterstützung von Aktivitäten zur Förderung der Zweisprachigkeit

Artikel 31 übernimmt den geltenden Artikel 4, ersetzt jedoch den Verweis auf Art. 17 SpV durch einen allgemeineren Verweis auf die Bundesgesetzgebung.

9.7 Vorbehaltene Bereiche

Artikel 32

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

9.8 Übergangsrecht

Artikel 33 *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 2030 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, die Gemeindeversammlung bzw. den Generalrat 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. Diese 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 Artikel 8 Abs. 2 erfüllen und an eine Gemeinde B angrenzen, deren sprachliche Mehrheit der Minderheit der Gemeinde A entspricht (Ziff. 1). 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 2030 die gemäss der letzten verfügbaren Strukturhebung von der Mehrheit ihrer Bevölkerung gesprochene Sprache. Im Jahr 2030 wird die letzte verfügbare Strukturhebung die Strukturhebung für die Jahre 2021–2026 sein.

Artikel 34 *Amtssprachen der Gemeinden Courtepin und Courgevaux*

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 2030 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.

In seiner Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung hat der Gemeinderat von **Courgevaux** die zahlreichen Massnahmen dargelegt, die ergriffen wurden, um einen vollständig zweisprachigen Betrieb innerhalb der Gemeinde zu gewährleisten. Zudem muss festgestellt werden, dass die Gemeinde Courgevaux die einzige Freiburger Gemeinde ist, in der die sprachliche Minderheit – die abwechslungsweise französisch- oder deutschsprachig war – seit über 50 Jahren mehr als ein Drittel der Bevölkerung ausmacht. Angesichts dieser Feststellung und des langjährigen Engagements der Behörden für eine institutionelle Zweisprachigkeit ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Gesetzgebung diesem «Gewohnheitsrecht» Rechnung tragen und die von dieser besonderen Situation herrührenden Lösungen nicht gefährden darf. Dieses Gesetz sieht daher vor, dass die Gemeinde Courgevaux – ebenso wie die Gemeinde Courtepin – nach Ablauf der Übergangsfrist als Gemeinde mit zwei Amtssprachen gilt, unter Vorbehalt der Absicht des Gemeinderats, der Gemeindeversammlung oder einer Initiative der Bevölkerung, über diese Frage abzustimmen.

Sollte der Status der Gemeinden Courtepin und Courgevaux als Gemeinden mit zwei Amtssprachen in einer der vorgesehenen Formen bestätigt werden, so können sie ebenfalls in den Genuss der in Artikel 23 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 ihnen zu ermöglichen, die Kosten zu decken, die sich aus der Anpassung an die neuen Pflichten nach Artikel 19 ergeben.

Sollten die Gemeinden Courtepin und Courgevaux ihren derzeitigen Status als Gemeinde mit zwei Amtssprachen nicht bestätigen, wird ihnen keine Finanzhilfe, auch nicht rückwirkend, ausgerichtet.

Artikel 35 *Genehmigung durch den Grossen Rat*

Siehe Kommentar zu Artikel 7 Absatz 2. Nach Ablauf der Übergangsfrist wird der Grosse Rat über die Liste der Gemeinden und ihrer Amtssprachen entscheiden, die gemäss den Artikeln 33 und 34 festgelegt wurden.

Artikel 36 *Gemeindeverbände, Gemeindeanstalten, mit kantonalen oder kommunalen öffentlichen Aufgaben betraute Dritte*

Artikel 36 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 zum 1. Januar 2033, davon ausgehend, dass jede Gemeinde spätestens am 1. Januar 2030 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.

Gesetz über den Tag der Zweisprachigkeit – Aufhebung

Da der Inhalt des Gesetzes über den Tag der Zweisprachigkeit in den Artikeln 28–31 des ASFZG vollständig übernommen wurde, muss das Gesetz über den Tag der Zweisprachigkeit aufgehoben werden.

Änderungen des Gesetzes über die Gemeinden vom 25. September 1980

Da die vom Grossen Rat im Februar 2026 angenommene Totalrevision des GG erst im September 2028 in Kraft tritt, also nach dem geplanten Inkrafttreten des ASFZG, ist es angebracht, sowohl die Bestimmungen des derzeit geltenden GG (für den Zeitraum zwischen dem Inkrafttreten des ASFZG und dem des neuen GG) als auch das neue GG anzupassen (damit die 2028 in Kraft tretende Gesetzgebung über die Gemeinden bereits an den vorliegenden Entwurf angepasst ist). Der dem Grossen Rat vorgelegte Erlass enthält somit parallele Änderungen an beiden GG. Da die in beiden Gesetzen geänderten Artikel im Rahmen der Generalrevision nur geringfügige Änderungen erfahren haben, stimmen die Kommentare zu den betreffenden Artikeln überein (siehe unten).

Artikel 7 Abs. 2 GG

Die Änderung von Absatz 2 ergänzt die Angaben im Verzeichnis, das der Staatsrat auf dem neuesten Stand hält, um die Amtssprachen der Gemeinden (siehe 7.1.3.1 oben und Kommentar zu Artikel 7).

Artikel 10a GG

Artikel 10a GG wird dahingehend geändert, dass den Befugnissen der Gemeindeversammlung eine weitere hinzugefügt wird, nämlich die Befugnis, die Einführung einer zweiten Amtssprache oder den Verzicht auf eine solche vorzuschlagen. Durch diese Ergänzung werden auch die Befugnisse des Generalrats durch den in Artikel 51bis GG vorgesehenen Verweis ergänzt.

Artikel 51ter Abs. 1 GG

Die Liste der Themen, die Gegenstand einer Volksinitiative sein können, wird durch die Einführung einer zweiten Amtssprache oder den Verzicht darauf gemäss den Artikeln 10 und 11 dieses Entwurfs ergänzt.

Artikel 60 Abs. 3 GG

Wie bei Artikel 10a GG für die Gemeindeversammlung und den Generalrat wird durch die Änderung von Artikel 60 Abs. 3 GG die Liste der Befugnisse des Gemeinderats um die Befugnis, die Einführung einer zweiten Amtssprache oder den Verzicht auf eine solche vorzuschlagen, ergänzt.

Änderungen des Gesetzes über die Gemeinden vom 27. März 2026 («GG-2026»)

Artikel 11 Abs. 2 GG-2026

Die Änderung von Absatz 2 ergänzt die Angaben im Verzeichnis, das der Staatsrat auf dem neuesten Stand hält, um die Amtssprachen der Gemeinden (siehe 7.1.3.1 oben und Kommentar zu Artikel 7).

Artikel 19 GG-2026

Artikel 19 GG-2026 wird dahingehend geändert, dass den Befugnissen der Gemeindeversammlung eine weitere hinzugefügt wird, nämlich die Befugnis, die Einführung einer zweiten Amtssprache oder den Verzicht auf eine solche vorzuschlagen. Durch diese Ergänzung werden auch die Befugnisse des Generalrats durch den in Artikel 47 GG-2026 vorgesehenen Verweis ergänzt.

Artikel 62 GG-2026

Die Liste der Themen, die Gegenstand einer Volksinitiative sein können, wird durch die Einführung einer zweiten Amtssprache oder den Verzicht darauf gemäss den Artikeln 10 und 11 dieses Entwurfs ergänzt.

Artikel 73 Abs. 2 GG-2026

Wie bei Artikel 19 GG-2026 für die Gemeindeversammlung und den Generalrat wird durch die Änderung von Artikel 73 Abs. 2 GG-2026 die Liste der Befugnisse des Gemeinderats um die Befugnis, die Einführung einer zweiten Amtssprache oder den Verzicht auf eine solche vorzuschlagen, ergänzt.

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 Artikel 25 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 Artikel 32 vorbehaltenen Bereichen nach sich ziehen, was einige Kosten verursachen könnte. Diese Kosten können jedoch noch nicht genau ermittelt oder beziffert werden.
3. Die Entscheidung einiger Gemeinden, zwei Amtssprachen einzuführen, wird für sie mit Kosten verbunden sein. Wie im Kommentar zu Artikel 23 angesprochen, handelt es sich dabei im Wesentlichen um Verwaltungskosten für die Einführung zweisprachiger Geschäftsprozesse, um Kosten für die Anschaffung von Tools oder den Einsatz von Technologien zur Erleichterung der zweisprachigen Kommunikation (z. B. Übersetzungssoftware) oder um Kosten für Schulungen und Sensibilisierungsmassnahmen, um gleich zu Beginn die interne Interaktion zwischen dem französischsprachigen und dem deutschsprachigen Personal zu erleichtern und letztlich die Entwicklung einer individuellen Zweisprachigkeit zu fördern. 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. Zudem würde eine Gemeinde, die beschliesst, zwei

Amtssprachen einzuführen, nicht «bei null anfangen»: Die Situation im Kanton Freiburg zeigt, dass die Gemeinden – zumindest in einem breiten Gebiet zwischen den Sprachregionen – ihrer sprachlichen Minderheit bereits zahlreiche Erleichterungen bieten.

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

Unter diesen Umständen ist das Interesse an Gemeinden mit zwei Amtssprachen natürlich auch ein staatliches Interesse. Aus diesem Grund schlägt der Staatsrat in Artikel 23 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 zehn 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 dieser Botschaft heranzieht, beläuft sich die Gesamtbevölkerung dieser Gemeinden auf 67 687 Personen. Multipliziert man diese Zahl mit den in Artikel 23 Abs. 2 des Entwurfs vorgeschlagenen 100 Franken, so würde die maximale kantonale Starthilfe 6 768 700 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 dieser Botschaft ausführlich eingegangen.

14 Referendums Klausel

—

Dieses Gesetz untersteht dem (fakultativen) Gesetzesreferendum.

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