

Entwurf des Gesetzes über die Amtssprachen und die Förderung der Zweisprachigkeit (ASFZG)

1. Notwendigkeit eines Gesetzes zur Umsetzung von Art. 6 der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004, insbesondere der Absätze 2 und 3, sowie von Art. 17, ohne dass Dringlichkeit vorliegt:

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.

2. Dieses Gesetz regelt den Umgang mit den Amtssprachen (Französisch und Deutsch) im Kanton unter Anwendung des Territorialitätsprinzips. Es betrifft die Amtssprachen der kantonalen und kommunalen öffentlichen Körperschaften. Ein Vergleich mit dem Umgang der gesetzlichen Sprachen auf Bundesebene ist nicht relevant.

Dieses Gesetz betrifft weder das Erlernen und Lehren von Sprachen noch die Förderung der individuellen Zweisprachigkeit an sich. Sein Geltungsbereich richtet sich ausschliesslich nach dem offiziellen Status einer Sprache. Dieses Gesetz betrifft nicht die Verwendung einer Sprache im privaten Bereich.

3. Dieses Gesetz ist sowohl für die französischsprachigen als auch für die deutschsprachigen Gemeinden des Kantons von Bedeutung. Es ist ebenso relevant für alle Personen, welche mit einer anderen Muttersprache¹ aufgewachsen sind, dennoch die eine der beiden Amtssprachen des Kantons angenommen haben, um sich zu integrieren. Gleiches gilt für diejenigen, die einen C-Ausweis besitzen, der ihnen bei einem Wohnsitz von mindestens fünf Jahren im Kanton das aktive und passive Wahlrecht in kommunalen Angelegenheiten gewährt (Art. 48 Abs. 1 Bst. b KV).

4. Zur Definition des Grundsatzes der sprachlichen Territorialität, der 1990 in der Freiburger Verfassung verankert und in die Verfassung von 2004 übernommen wurde:

¹ Fast 25 % der Freiburger Bevölkerung sind Ausländer. Quelle: Amt für Statistik und Daten des Kantons Freiburg. Einige Gemeinden im Bezirk Saane weisen einen höheren Ausländeranteil auf, wie beispielsweise die Stadt Freiburg (fast 40 %) oder Granges-Paccot (35 %).

«Der Grundsatz der Territorialität besteht darin, jedem Verwaltungsgebiet – sei es auf Kantons-, Bezirks- oder Gemeindeebene – eine einzige Amtssprache zuzuweisen.»² Dieser Grundsatz ist ein Grundpfeiler der Sprachpolitik in unserem Land, da er die Viersprachigkeit der Schweiz gewährleistet. Er zielt darauf ab, die Verbreitungsgebiete unserer vier Landessprachen zu schützen und demzufolge den Sprachenfrieden zu sichern. *Die Amtssprache der Gemeinden leitet sich aus diesem Grundsatz ab: Sie ermöglicht es der betroffenen Bevölkerung, sich mit ihr zu identifizieren und uneingeschränkt am öffentlichen Leben teilzunehmen.* Somit ist die Freiheit, in der Sprache seiner Wahl zu kommunizieren, im Umgang mit den Behörden, insbesondere mit den kommunalen Behörden, auf die Amtssprache des betreffenden Gebiets beschränkt.

«Im Umgang mit den Behörden [...] besteht grundsätzlich kein Recht, [...] in einer anderen Sprache als der Amtssprache zu kommunizieren. Diese ist ihrerseits an den Territorialitätsgrundsatz gebunden, insofern sie normalerweise der Sprache entspricht, die in dem betreffenden Gebiet gesprochen wird.»

vgl. Urteile des Bundesgerichts 136 I 149, Erwägung 4.3, und 139 I 229.

Der Staat muss jedoch sicherstellen, dass indigene Minderheiten nicht unterdrückt, benachteiligt oder gar vernachlässigt werden. In diesem Sinne sind die Worte der Berücksichtigung der « angestammten sprachlichen Minderheiten » laut Art. 6 Abs. 2 der Kantonsverfassung zu verstehen. So kann eine offiziell einsprachige Gemeinde einer angestammten Minderheit insbesondere im informellen Umgang Erleichterungen bieten, während sie gleichzeitig nur eine einzige Amtssprache anerkennt, nämlich diejenige der Mehrheit ihrer Bevölkerung. Diese gesellige – die sich auch auf nicht-autochthone sprachliche Minderheiten ausweiten lässt – sowie kostengünstige Praxis gibt es bereits in zahlreichen Gemeinden beiderseits der Saane.

Erst wenn die Sprache einer angestammten Minderheit in einer Gemeinde statistisch und historisch von Bedeutung ist, kann sie als Amtssprache mit gleichem Rechtsstatus wie die Mehrheitssprache dieser Gemeinde anerkannt werden (Art. 6 Abs. 3 KV). Unter diesem Gesichtspunkt entspricht die derzeitige offizielle Zweisprachigkeit in Courtepin infolge von Gemeindefusionen (D: 26 %/F: 74 %) sowie gemäss Art. 34 des Entwurfs von Courcevaux (D: 56 %/F: 44 %) den Anforderungen der Verfassung und der Rechtsprechung.

5. Der Gesetzentwurf verstösst offensichtlich gegen unsere Verfassung, da er die Verschiebung der traditionellen Sprachgrenzen des Kantons künstlich begünstigt, indem er einen ungewöhnlich niedrigen Prozentsatz (10 %) der angestammten Minderheitsbevölkerung in den Gemeinden festlegt und dabei ein Verfahren anwendet, das ausser Acht lässt, dass die durch Art. 129 Abs. 2 KV garantierte Gemeindeautonomie nur «im Rahmen des kantonalen Rechts» gilt - in diesem Fall nach Art. 6 Abs. 2 und 3 KV. Tatsächlich sind der Staat und die Gemeinden verpflichtet, die traditionellen Sprachgrenzen nicht aus wirtschaftlichen, politischen oder parteipolitischen Gründen künstlich zu verschieben. Nur eine wesentliche Veränderung der sprachlichen Zusammensetzung eines Gebiets, insbesondere die deutliche Zunahme einer angestammten sprachlichen Minderheit, rechtfertigt eine Lockerung des verfassungsrechtlichen Territorialitätsprinzips, wie es die Rechtsprechung des Bundesgerichts wiederholt bekräftigt hat.

6. Darüber hinaus hat eine Änderung des Sprachstatus einer Gemeinde erhebliche institutionelle, politische, soziale und finanzielle Auswirkungen, die über den Rahmen der betroffenen Gemeinde hinausgehen (z. B. der Sprachstatus der Schulbezirke, die Sprache der öffentlichen Register, die

² Jacques DUBEY, Droits fondamentaux, volume II, Bâle, 2018, n°2363, p. 338 sowie die zitierte Rechtsprechung.

Sprache der Wahlbezirke, usw.). Aus diesem Grund müssen solche Änderungen angesichts ihrer erheblichen Auswirkungen Gegenstand einer Volksbefragung und einer Abstimmung mit einer 2/3 qualifizierter Mehrheit – und nicht mit einfacher Mehrheit – sein.

7. Die Definition des Begriffs „bedeutende sprachliche Minderheit“ ist der zentrale Punkt des Gesetzentwurfs ebenso wie das Verfahren zur Anerkennung einer zweiten kommunalen Amtssprache. Wie von den Verfassungsvätern beabsichtigt, geht es insbesondere darum, deutlich zwischen der Behandlung einer autochthonen/angestammten Minderheit im Sinne von Art. 6 Abs. 2 und der einer bedeutenden autochthonen/angestammten Minderheit im Sinne von Art. 6 Abs. 3 unserer Kantonsverfassung zu unterscheiden.

Alle Gutachten, die der Revision von 2004 vorausgingen,³ sprechen sich für einen Anteil von 30 % aus, um eine autochthone Minderheit als bedeutend anzuerkennen. Es ist nicht vertretbar, von einer Gemeinde – sei sie groß oder klein⁴ –, die eine autochthone Minderheit von 10 % aufweist, zu verlangen, dass sie für zwei Sprachgemeinschaften, von denen die eine 90 % der lokalen Bevölkerung ausmacht und die andere nur 10 %, die gleichen Leistungen erbringt. Die Tatsache, dass es den Gemeinden (allerdings unter bestimmten Bedingungen) freisteht, eine zweite Amtssprache anzuerkennen oder nicht, ändert nichts daran, dass ein willkürlich festgelegter niedriger Prozentsatz von 10 % verfassungswidrig ist. Ein solcher Prozentsatz macht die Unterscheidung zwischen der Regelung in Art. 6 Abs. 2 und der in Art. 6 Abs. 3 unserer Verfassung wirkungslos und ermöglicht daher eine künstliche Verschiebung der traditionellen Sprachgrenzen unter Verletzung des Territorialprinzips. Im Übrigen ist ein Satz von 10 % weltweit in keiner Gesetzgebung für autochthone sprachliche Minderheiten vorgesehen, deren Sprache – wie Französisch oder Deutsch, ja sogar Schweizerdeutsch – nicht bedroht ist, wobei letztere Sprache – sei es in ihrer Standardsprache oder in dialektaler Form – auf nationaler Ebene zudem die Mehrheitssprache darstellt.

Schliesslich wirkt die Festlegung des Anteils der Sprachgemeinschaften (Art. 9 des Entwurfs) mehrere Fragen hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Statistiken auf, auf denen sie basiert – gemäss der Stellungnahme der Rechtsabteilung von 30. November 2025. Die Nutzung des im Rahmen der Revision des Gesetzes über die E-Verwaltung vorgesehenen kantonalen Referenzsystems, in dem alle Daten der Einwohnerkontrolle des Kantons - darunter diejenigen der Mutter- und Korrespondenzsprachen - zusammengefasst werden, bietet ggf. eine bessere Lösung an.

8. **Die offizielle Einsprachigkeit der Gemeinden ist gemäß dem Territorialitätsprinzip der Sprachen die Regel.** Tatsächlich sind im Jahr 2025 von den 2'110 Gemeinden der Schweiz nur drei zweisprachig (Französisch-Deutsch), nämlich Biel/Bienne und Evillard/Leutenburg im offiziell zweisprachigen Kanton Bern, der derzeit 334 Gemeinden umfasst, sowie Courtepin im Kanton Freiburg⁵, der 119 Gemeinden zählt. Der institutionelle Sprachstatus der Gemeinden betrifft nicht das

³ Für eine umfassende Analyse der Sprachpolitik des Kantons Freiburg vgl. Alexandre Papaux, Rechtsgutachten vom 17. Oktober 2025, erstellt für die Communauté romande du Pays de Fribourg zum Vorentwurf des Gesetzes über die Amtssprachen und die Förderung der Zweisprachigkeit, das am 16. Juni 2025 vom Staatsrat des Kantons Freiburg in die Vernehmlassung gegeben wurde, online verfügbar unter : <https://crpf.ch/documentation/avis-droit-du-dr-alexandre-papaux-sur-lavant-projet-de-loi-sur-les-langues>.

⁴ So kann beispielsweise der besondere sprachliche Status der Stadt Freiburg, Bezirkshauptstadt und Kantonshauptstadt (39'400 Einwohner), nicht auf dieselbe Weise behandelt werden wie der sprachliche Status kleiner Gemeinden wie Pierraforscha (148 Einwohner) oder Meyriez (569 Einwohner).

⁵ Logischerweise sollte man, wie im Entwurf vorgesehen, die Gemeinde Courgevaux hinzufügen (Art. 34 des Entwurfs).

Erlernen und Lehren von Sprachen, insbesondere der Landessprachen, welche in die Zuständigkeit der Behörden für das öffentliche Bildungswesen fällt (z. B. Förderung des Sprachunterrichts im zweisprachigen Kanton Wallis).

9. Die Tatsache, dass ein Kanton offiziell/institutionell mehrsprachig ist, bedeutet nicht, dass alle seine Gemeinden offiziell mehrsprachig sind. Beispiel: Keine Walliser Gemeinde ist zweisprachig. Ebenso bedeutet die Tatsache, dass eine Gemeinde gleichzeitig die Hauptstadt eines mehrsprachigen Kantons ist, nicht, dass diese Gemeinde selbst offiziell mehrsprachig ist. Beispielsweise sind Fribourg/Freiburg, Sion/Sitten und Bern/Berne nicht offiziell zweisprachig (die Namen der Bahnhöfe werden vom Bundesamt für Verkehr entsprechend den am jeweiligen Bahnhof bedienten Amtssprachen festgelegt). Man kann sich jedoch einen Sonderstatus für eine Kantonshauptstadt vorstellen, die gleichzeitig Bezirkshauptort ist⁶.

10. Laut dem kantonalen Amt für Statistik des Kantons Freiburg sind nur 5,1 % der Freiburger zweisprachig (Französisch-Deutsch/Schweizerdeutsch) (Strukturerhebung 2016–2020).

11. Kurze Betrachtung des Gesetzesentwurfs⁷.

12. Der Entwurf, der ohne Hinzuziehung von Experten und ohne Darstellung der aktuellen Sprachpraxis in den Gemeinden verfasst wurde, verdient in aller Ruhe eine sorgfältige und besonnene Prüfung.

Freiburg, 30. Juli 2026

⁶:Studie des Instituts für Mehrsprachigkeit vom 31. Januar 2018 zur Stadt Freiburg, online verfügbar unter: https://institut-plurilinguisme.ch/fr/Publications/Allemand_langue_officielle_ville_Fribourg.

⁷ Vgl. beigefügte Unterlagen: Stellungnahme zum Entwurf des ASZG.