

Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes über die Amtssprachen und die Förderung der Zweisprachigkeit (ASFZG) vom 30. Juni 2026

Titel.

Von welcher Zweisprachigkeit kann an dieser Stelle die Rede sein? Insbesondere wenn die institutionelle Zweisprachigkeit beziehungsweise die Amtssprachen sich auf den Art. 6 Abs. 2 und 3 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV) beziehen.

Art. 1

Der Begriff *der gelebten Zweisprachigkeit* ist unklar und hat keine rechtliche Grundlage.

Art. 2

Abs. 1 Buchstabe a: Eine rechtliche Klarstellung: «...die Verwendung von Französisch und Deutsch auf dem Kantonsgebiet unter Wahrung **des Grundsatzes der Territorialität der Sprachen und des Rechts auf Sprachfreiheit** zu regeln»

In der Tat ist der Territorialitätsgrundsatz ein sprachpolitischer Grundsatz, der das Recht auf die Verwendung der Sprache eigener Wahl (die Sprachfreiheit) auf die Amtssprachen beschränkt (Art. 70 Abs. 2 der Bundesverfassung und Art. 6 Abs. 1 bis 3 KV). Die Sprachenfreiheit ist ein Grundrecht (Art. 18 BV und Art. 17 KV), dessen Geltungsbereich insbesondere auf den Gebrauch der Amtssprache im Umgang jeder Person mit einer staatlichen Behörde beschränkt ist.

Art. 3

Abs. 2: Eine Klarstellung zur Frage der Sprachenfreiheit: «Es (das Gesetz) gilt nicht für die **privaten** Beziehungen zwischen Personen.»

Art. 4

Abs. 1 Buchstabe a. Wie in Art. 19 des Entwurfs klar festgelegt ist, **müssen sich** die Personen in der Amtssprache an die öffentlichen Behörden wenden. Im Sinne dieses Gesetzes gelten folgende Begriffsbestimmungen:

a) «Amtssprache(n) bezeichnet die Sprache(n), in der (denen) sich Personen an öffentliche Stellen wenden **müssen** und in der (denen) sie Anspruch auf Antworten haben».

f) **NEU** Die Amtssprache muss in ihrer Standardform verwendet werden (und nicht in einem Dialekt dieser Sprache). Die gleiche Bestimmung findet sich auf Bundesebene im Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 2007 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (SpG).

Art. 7

Abs. 1 Die Amtssprachen der Gemeinden **sind** (und nicht: können sein):

Art. 8 Gemeinden – Recht auf **Anerkennung** von zwei Amtssprachen

Art. 8 Abs. 1 und Abs. 2 Buchstabe a ändern und Art. 8 Abs. 2 Buchstabe b streichen.

Abs. 1 Eine Gemeinde kann eine zweite Amtssprache **anerkennen**, wenn

Abs. 2 Buchstabe a. Der Wille des Gesetzgebers ist zu respektieren, klar unterscheidet wird **zwischen einerseits der Berücksichtigung angestammten sprachlicher Minderheiten, die eine der Amtssprachen des Kantons sprechen, durch die Gemeinden (Art. 6 Abs. 2 KV) und zwar unter Berücksichtigung der territorialen Ausdehnung der Sprachen, und anderseits der Anerkennung einer zweiten kommunalen Amtssprache, wenn eine bedeutende angestammten kommunale Minderheit vorhanden ist (Art. 6 Abs. 3 der KV).**

Wie das **Amt für Gesetzgebung (GeGA)** in seinem Entscheid vom 30. November 2025 zu Recht feststellt, ist folgendes zu beachten:

« (Übersetzung) Der in Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a genannte Satz von 10 % über einen Zeitraum von 25 Jahren ist objektiv gesehen sehr niedrig. Es stellt sich die Frage, ob dieser Satz mit dem in der Verfassung definierten Begriff der ‚Erheblichkeit‘ vereinbar ist oder nicht. Der erläuternde Bericht umgeht jedoch jegliche Debatte zu diesem Thema, indem er lediglich feststellt, dass der Staatsrat dem zahlenmäßigen Kriterium keine übermässige Bedeutung beimessen will und gleichzeitig betont, dass man den Gemeinden und ihrer Bevölkerung vertrauen müsse. **Das Problem liegt jedoch nicht in der Bedeutung, die der Staatsrat dem zahlenmäßigen Kriterium beimessen will, sondern in der Bedeutung, die die Verfassung diesem Begriff beimessen will, wenn im Artikel 6 der eben genannten Verfassung von «Bedeutung» die Rede ist.** [Der erläuternde Bericht des Staatsrats beschränkt sich darauf, auf die kommunale Selbstverwaltung zu verweisen.] Die kommunale Selbstverwaltung wird jedoch durch die Gesetze und die Verfassung begrenzt und nicht umgekehrt.

Die Berechnungsgrundlagen, anhand derer festgestellt wird, ob dieser Satz von 10 % eingehalten wird, werfen zudem viele Fragen auf und sind offenbar nicht präzise genug.“ (Entscheidung des GeGA vom 30. November 2025, S. 2 zu II. 2 und 3 sowie S. 11 und 12 zu Art. 9).

Erwähnenswert sind auch die sehr treffenden Überlegungen des GeGA zum **Sonderstatus der Stadt Freiburg, der Hauptstadt eines zweisprachigen Kantons (Art. 2 Abs. 2 KV) und Hauptort eines bedeutenden französischsprachigen Bezirks (Art. 18 Abs. 1 Bst. a Entwurf):**

«Wenn, wie einige offenbar argumentiert haben, dieser Satz von 10 % vorgesehen wurde, um der Gemeinde Freiburg zu ermöglichen, Deutsch als zweite Amtssprache einzuführen, obwohl ihre deutschsprachige Minderheit selbst bei einem höheren Anteil nicht als zahlenmäßig bedeutend angesehen werden kann, sind andere Lösungen möglich. Es wäre an sich möglich, eine spezifische Ausnahme zugunsten der Stadt Freiburg einzuführen, die unter dem Gesichtspunkt der Bedeutung durch ihren Status als Kantonshauptstadt und durch ihre Geschichte gerechtfertigt werden könnte“ (Stellungnahme des GeGA vom 30. November 2025, S. 11, Abs. 4 zu Art. 8).

Diese elegante Lösung hätte den Vorteil, dass der ohnehin ungenaue Abs. 8 Abs. 2 Buchstabe b des Entwurfs - das französische Wort «reflet» **ist kein juristischer Begriff** - überflüssig erscheint. Darüber hinaus schafft er einen Sonderstatus für die Stadt Freiburg, der die Beibehaltung ihres derzeitigen Status mit den bereits gewährten Anpassungen für ihre deutschsprachige Minderheit von 13,5 % der Bevölkerung vorsehen könnte, ohne Auswirkungen auf die Amtssprache des Bezirks Saane (Art. 18 Abs. 1 Buchstabe a des Entwurfs) und *ohne Einfluss auf die Gemeinden, die an den Hauptort des Bezirks Saane angrenzen*¹.

Darüber hinaus ist, wie bereits in dem Rechtsgutachten des Rechtsanwalts und ehemaligen Kantonsrichters Alexandre Papaux² – Autor einer Doktorarbeit zum Sprachenrecht – hervorgehoben wurde, **die 10-Prozent-Schwelle geeignet, mittel- oder sogar kurzfristig den sprachlichen Status und damit die kulturelle Identität sowohl in den derzeit offiziellen französischsprachigen als auch in den derzeit deutschsprachigen Gemeinden, einschliesslich jener im Sensebezirk, künstlich zu verändern. In diesem Zusammenhang sind die Gemeinden Tentlingen/Tinterin, Sankt-Ursen und Giffers zu nennen, in denen der Anteil der französischsprachigen Minderheit derzeit zwischen etwa 18 % und 25 % liegt.** Zu erwähnen ist auch der Fall von Jaun, der einzigen deutschsprachigen Gemeinde im District de la Gruyère/Greyerzbezirk, in der die französischsprachige Minderheit derzeit etwa 20 % der Bevölkerung ausmacht.

Alle Gutachten, die der Revision von 2004 vorausgingen, sprachen sich für den Satz von 30 % aus. Es ist nicht tragbar, von einer Gemeinde – sei sie groß oder klein –, die eine angestammte 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 erbringt³.

Schliesslich ist der numerische Anteil von 10 % weltweit einzigartig, abgesehen von den 8 % in Finnland zugunsten der kleinen, *bedrohten* schwedischsprachigen autochthonen/ angestammten Minderheit (5,2 % der finnischen Bevölkerung)⁴. Was den Kanton Graubünden betrifft,⁵ so gewährt dieser zwar einen Anteil von 20 %, jedoch zugunsten seiner rätoromanischen und italienischsprachigen Minderheiten, die in ihrem Verbreitungsgebiet *bedroht* sind (vgl. ad I.1). Es lässt sich nicht vernünftig begründen, **dass Französisch und Deutsch (die im Übrigen auf Schweizer Ebene die Mehrheitssprachen sind) im Kanton Freiburg als bedrohte Sprachen gelten.**

Absatz 2 Buchstabe b muss aus einem weiteren Grund gestrichen werden: Unabhängig von der Schaffung eines Sonderstatus für die Stadt Freiburg ist die Einführung eines nicht-rechtlichen und vagen Begriffs wie „widerspiegelt“ nicht nur gefährlich, sondern verstösst ebenfalls durch die Entkopplung der numerischen und historischen Kriterien gegen **die Verfassung**, d. h. gegen den Territorialitätsgrundsatz, der die **Kumulierung der numerischen und historischen Kriterien sowie weiterer Kriterien (insbesondere des Kriteriums der Angrenzung) ausdrücklich voraussieht.**

Die Streichung von Absatz 2 Buchstabe b kommt der Kritik der GeGA entgegen, die sich wie folgt geäußert hat:

«Von einer über zwei Generationen hinweg beständigen historischen Praxis zu sprechen, erscheint auf den ersten Blick etwas überraschend. (...). Es bedarf vielmehr drei bis vier Generationen, um wirklich von Stabilität und Beständigkeit über gesellschaftliche Veränderungen hinweg sprechen zu können. Und im sprachlichen Kontext gewinnt die seit einiger Zeit zu beobachtende Zunahme der Bevölkerungsbewegungen erheblich an Bedeutung» (Stellungnahme des GeGA vom 30. November 2025, S. 2 zu II. 4).

Abs. 3 Bst. b ist entsprechend anzupassen.

Art. 9.

Die Festlegung des Minderheitenanteils wurde im Vernehmlassungsverfahren wegen ihrer Ungenauigkeit heftig kritisiert. Interessant ist der Vorschlag des Amtes für Gesetzgebung (GeGA)⁶, diese Frage im Rahmen der Revision des Gesetzes über die E-Verwaltung zu prüfen. Dieses schlägt die Schaffung eines kantonalen Registers für Personen, Einrichtungen und Unternehmen vor, in dem alle Daten der Einwohnerkontrolle des Kantons zusammengefasst werden. Ferner würde ein solches Register die Sprachzugehörigkeit aller betroffener Personen berücksichtigen. Im Vergleich zu den Strukturerhebungen des BFS stünden uns hier präzisere und vollständigere Daten zur Verfügung.

Art. 10

Abs. 2 Soweit eine Änderung des Sprachstatus einer Gemeinde durch die Anerkennung einer zweiten Amtssprache neue Rechte und Pflichten mit sich bringt, aber auch erhebliche institutionelle, politische, soziale und gleichzeitig finanzielle Folgen verursacht, die über den Rahmen der betroffenen Gemeinde hinausgehen⁷, ist **eine qualifizierte Zweidrittelmehrheit des 2/3** und nicht die einfache Mehrheit erforderlich. Eine solche Mehrheit ist im Übrigen im Gesetzentwurf erhalten – sowie im Art. 11 im Falle des Verzichts auf eine zweite Amtssprache.

Art. 14

Abs. 2 Im Falle einer Fusion von Gemeinden mit unterschiedlichen Amtssprachen - insbesondere, wenn diese unterschiedlich groß sind - gibt es keinen Grund, die Festlegung des Sprachstatus der neuen Gemeinde nicht – wie in Art. 10 vorgesehen – einer Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit zu unterziehen. Wird keine qualifizierte Mehrheit erreicht, bestimmt die Amtssprache bzw. bestimmen die Amtssprachen der Gemeinde mit der größten Einwohnerzahl den Sprachstatus der neuen Gemeinde.

Art. 20

Abs. 1 Dieser Absatz verstößt gegen den Grundsatz der territorialen Geltung der Sprachen sowie gegen Art. 4 Abs. 1 Buchstabe a und Art. 19 Abs. 1 des Entwurfs, wonach ausschließlich die offizielle Gemeindesprache zu verwenden ist.

Art. 26

Die Bezeichnung der Kommission muss geändert werden (z. B. **Kommission für Amtssprachen**), da sich diese sowohl *mit der Verwaltung der Amtssprachen im Kanton, d. h. mit der institutionellen Sprachpolitik*, als auch mit der Förderung der individuellen Zweisprachigkeit (Tag der Zweisprachigkeit) befasst.

Abs. 1 Hinzufügen: «... um Fragen der Verwaltung der Amtssprachen des Kantons und der Förderung der individuellen Zweisprachigkeit zu behandeln“

Art. 32

Insbesondere müssen die kantonalen Gesetze über die öffentlichen Register hinzugefügt werden, *deren Kommentar in der Botschaft des Staatsrats nicht explizit erwähnt werden*. Zu nennen sind hier insbesondere das Grundbuchgesetz vom 28. Februar 1986 (Art. 47) und dessen Ausführungsreglement vom 9. Dezember 1986, insbesondere dessen Artikel 43 mit folgendem Wortlaut:

Art. 43 Sprache der Register (Art. 47 GBG⁽⁴¹⁾) – Grundsatz

¹ Die Register werden in französischer Sprache geführt für

- a) die Gemeinden des Broye-, des Glane-, des Saane- und des Vivisbachbezirks;
- b) die Gemeinden des Greyerzbezirks mit Ausnahme von Jaun, und
- c) die folgenden Gemeinden des Seebezirks: Barberêche, Bas-Vully, Courgevaulx, Courtepin (Sektor Courtepin), Cressier, Haut-Vully, Meyriez, Misery-Courtion, Villarepos und Wallenried.

² In deutscher Sprache werden die Register geführt für

- a) des Sensebezirks;
- b) die Gemeinde Jaun, und
- c) die Gemeinden des Seebezirks mit Ausnahme der unter Absatz 1 aufgeführten Gemeinden und Gemeindesektoren.

Es ist bedauerlich, dass der Staatsrat die konkreten finanziellen Auswirkungen einer institutionellen Zweisprachigkeit für eine Gemeinde nicht näher erläutert. Dies gilt insbesondere für die alle damit verbundenen Massnahmen zur Neugestaltung der Schulverwaltung (Änderung des Sprachstatus des Schulbezirks) – am Beispiel einer notwendigen Aufstellung eines zweisprachigen Lehrplanes sowie einer entsprechenden zweisprachigen Infrastruktur.

Freiburg, 30. Juli 2026 apx