



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Philippe Savoy
Zweisprachigkeit und Territorialität

2017-CE-66

I. Anfrage

Die Zweisprachigkeit gehört zur Identität des Kantons Freiburg und zwischen den Sprach- und Kulturgemeinschaften sollte ein besseres Verständnis gefördert werden. In der Gemeinde Cressier, in der die individuelle Zweisprachigkeit begünstigt wird und die Sprachgemeinschaften gut zusammenleben, gab es nach dem Entscheid des Staatsrat, ihr keine Abweichung im Sinne von Artikel 59 Abs. 2 SchG zu gewähren, einige Spannungen.

Laut der EKSD kann der Gemeinde Cressier kein Sonderstatus gewährt werden.

Parallel dazu wurde in einem Artikel in der Zeitung «*Le Temps*» von Freitag, 3. März 2017 das Dorf Jaun (Bellegarde) als Beispiel für eine als bereichernd empfundene individuelle Zweisprachigkeit vorgestellt. Laut dem Ammann dieser deutschsprachigen Gemeinde sind 95 % der 665 Einwohnerinnen und Einwohner des Französischen mächtig. Der Schule in Jaun wurde hingegen eine Abweichung vom Schulgesetz gewährt; der Unterricht wird weiterhin ausschliesslich in Deutsch erteilt, auch an der OS. Es handle sich womöglich um das beste Beispiel von Zweisprachigkeit in unserem Kanton. Der Ammann führte weiter aus, dass Jugendliche aus Jaun bei den Firmen des Kantons sehr gefragt sind, weil sie zweisprachig und mit beiden Sprachkulturen vertraut sind. Hinsichtlich der Sprachenfrage seien sie wenig dogmatisch: Sie könnten in Bulle arbeiten und abends im Kanton Bern in den Ausgang gehen.

Fragen:

Nach Artikel 6 der der Kantonsverfassung sollen Staat und Gemeinden «auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete» achten und gleichzeitig «Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten» nehmen.

Im Fall der Gemeinde Cressier wurde im Ausnahmegesuch des Gemeinderats vom 12. Januar 2016 sowie dem dazugehörigen Bericht die Befürchtung geäussert, der Beitritt zu einem zweisprachigen Schulkreis könnte den Weiterbestand des Französischen im herkömmlichen Gebiet gefährden.

1. Ist der Staatsrat im Hinblick auf den Entscheid der EKSD vom 29. Juni 2016 der Ansicht, dass der Staat damit seiner sich aus Artikel 6 Abs. 2 der Freiburger Kantonsverfassung ergebenden verfassungsrechtlichen Verpflichtung nachkommt?
2. Wird die Integration der Kinder in einer gemeinsamen Sprache durch die Möglichkeit eines Unterrichts in den beiden Sprachen in Frage gestellt?
3. Auf welche Unterschiede gründet der Staatsrat seinen Entscheid, dem Dorf Cressier nicht die gleiche Ausnahmegenehmigung zu gewähren wie dem Dorf Jaun?

4. Welche Überlegungen und/oder gesetzgeberischen Arbeiten sind in der laufenden Legislaturperiode im Zusammenhang mit der Frage der Zweisprachigkeit in unserem Kanton geplant?

23. März 2017

II. Antwort des Staatsrats

Die Zweisprachigkeit, ein wesentlicher Grundbaustein unseres Kantons, ist gesellschaftlich wie auch wirtschaftlich ein wichtiger Standortvorteil. Sie fügt sich ideal in das Bild von Freiburg als Brückenkanton ein und trägt, über die Kantonsgrenzen hinaus, zur Ausstrahlung von Freiburg auf politischer und wirtschaftlicher Ebene bei. Es ist somit Aufgabe des Staates, die Zweisprachigkeit zu fördern, und zwar sowohl die individuelle (die Fähigkeit jeder und jedes Einzelnen, die Partnersprache zu verstehen und zu sprechen) wie auch die institutionelle (die Möglichkeit aller Freiburgerinnen und Freiburger, sich mit den Behörden in der gewünschten Amtssprache zu verständigen).

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

Nach Zeiten starker Spannungen zwischen den beiden Sprachgemeinschaften, vor allem bei der Abstimmung über die Schulgesetzvorlage zu Beginn der 2000er Jahre, hat sich die Lage heute beruhigt. Dieser «Sprachenfriede», der seit mehreren Jahren herrscht, darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Sprachenfrage weiterhin ein äusserst sensibles Thema bleibt, das die Identität der Menschen und Gemeinschaften im Innersten berührt.

Seit 2010 hat der Kanton ein kantonales Konzept für den Sprachenunterricht, mit dem der Rahmen des Unterrichts während der obligatorischen Schule festgelegt wurde und die Praxis mit den sich aus dem HarmoS-Konkordat ergebenden Anforderungen harmonisiert werden konnten. Der Begriff der «generellen Zweisprachigkeit durch Immersion» wurde aufgegeben. Hingegen setzt das Konzept vermehrt auf die Intensivierung der an der Schule bereits praktizierten Methoden wie auch auf neue Ansätze wie den Früheinstieg ins Sprachenlernen im Kindergarten. Heute besteht ein breites Angebot an Unterrichtssequenzen in der Partnersprache, zweisprachigen Klassen an den Orientierungsschulen sowie zweisprachigen Bildungsgängen an den Mittelschulen. Die diesbezüglichen Erwartungen sind gross und es braucht Zeit, um sie alle zu erfüllen, vor allem während der obligatorischen Schulzeit. Die Kenntnis der Partnersprache und von Sprachen im Allgemeinen wird heute von der Bevölkerung wie den Behörden als Vorteil erachtet.

1. Ist der Staatsrat im Hinblick auf den Entscheid der EKSD vom 29. Juni 2016 der Ansicht, dass der Staat damit seiner sich aus Artikel 6 Abs. 2 der Freiburger Kantonsverfassung ergebenden verfassungsrechtlichen Verpflichtung nachkommt?

Die Kantonsverfassung von 2004 behandelt die Sprachenfrage in mehreren Bestimmungen, insbesondere in Artikel 6 und 17:

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.*

Bei der Erarbeitung dieser Artikel gab es im Verfassungsrat heftige Debatten, wobei es insbesondere um das ausgewogene Verhältnis zwischen dem Grundsatz der Sprachenfreiheit (Art. 17) und dem Territorialitätsprinzip (Art. 6) ging. Weder diese Grundsätze noch ihre Gewichtung wurden aber in einer allgemeinen Gesetzgebung konkretisiert (siehe Antwort auf die 4. Frage). Zu diesen Bestimmungen wurden jedoch zahlreiche Analysen durchgeführt, die es erlaubten, den diesbezüglichen Willen der Verfassungsrätinnen und Verfassungsräte genauer zu bestimmen. Gemäss Prof. Ambros Lüthi¹, Verfassungsrat, beruht der Text des Verfassungsartikels 17 auf zwei Leitgedanken: Erstens verfolge dieser Artikel das Ziel, die «historisch gewachsene Sprachenlandschaft des Kantons Freiburg zu bewahren und zu schützen» und zweitens habe dieser Artikel zum Ziel, «den seit Jahrzehnten wenn nicht sogar seit Jahrhunderten ansässigen sprachlichen Minderheiten Rechte einzuräumen, die den Erhalt ihrer sprachlichen und kulturellen Identität ermöglichen». Zu diesem zweiten Leitgedanken erläuterte Prof. Lüthi, dies habe zur Konsequenz, dass den seit Jahrzehnten oder sogar Jahrhunderten ansässigen sprachlichen Minderheiten Zugang zu einem Erziehungssystem in ihrer Muttersprache gewährt werden müsse. Ein Zwang zum Schulbesuch in der Fremdsprache sei gleichbedeutend mit dem Vorhaben, die ursprüngliche Sprachenkultur der angestammten Minderheit auszurotten. Diese Pflicht, den ansässigen sprachlichen Minderheiten den Schulbesuch in der Muttersprache zu ermöglichen, wurde während der Arbeiten mehrmals in Erinnerung gerufen.

Gemäss Statistik ist in der Gemeinde Cressier bereits seit sehr langer Zeit eine grosse deutschsprachige Minderheit ansässig. Deren Anteil lag offenbar bereits seit mindestens einem Jahrhundert bei über 15 % der Bevölkerung und seit den 1960er Jahren machen die Deutschsprachigen mindestens ein Viertel der Bevölkerung aus. Es ist jedoch nicht die Präsenz einer deutschsprachigen Minderheit, die die Gemeinde Cressier zur Bildung eines zweisprachigen Schulkreis nötigt, sondern zum einen die Schulgesetzgebung, wonach für die Bildung eines Schulkreises mindestens 8 Klassen erforderlich sind (sowie eine vollständige Schule), und zum anderen die geografische Lage der

¹ LÜTHI Ambros, *Die Sprachenfrage in der neuen Verfassung des Kantons Freiburg*, Publikationen des Instituts für Föderalismus, Freiburg, 2004.

Gemeinde, die sich für den Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten entschieden hat. Zudem stellt der Staatsrat ganz allgemein fest, dass sich das Bundesgericht mehrfach für den Grundsatz der Sprachenfreiheit ausgesprochen hat, insbesondere bei Fragen zum Schulbesuch von Kindern, die einer sprachlichen Minderheit angehören².

Der Staatsrat ist der Auffassung, dass zweisprachige Schulkreise sich besonders gut für die Entwicklung des zweisprachigen Unterrichts eignen. Sie entsprechen daher auch dem in Artikel 6 Abs. 4 KV verankerten Auftrag, die Zweisprachigkeit zu fördern.

2. Wird die Integration der Kinder in einer gemeinsamen Sprache durch die Möglichkeit eines Unterrichts in den beiden Sprachen in Frage gestellt?

Derzeit bildet die Gemeinde Cressier allein einen Schulkreis. Jede Familie, ob deutsch- oder französischsprachig, die sich in der Gemeinde niederlässt, hat das Recht, ihre Kinder in die Schule von Cressier zu schicken (Art. 13 SchG). Deutschsprachige Eltern können sich jedoch auf ihre verfassungsrechtlich garantierte Sprachenfreiheit berufen und das Schulinspektorat um einen Schulkreiswechsel für ihre Kinder ersuchen (Art. 14 Abs. 2 SchG). Die betreffenden Kinder gehen dann in einem deutschsprachigen oder zweisprachigen Schulkreis (in diesem Fall Murten) zur Schule, und zwar auf Kosten der Eltern, wenn die Gemeinde dies in ihrem kommunalen Schulreglement vorsieht. Diese Kosten, welche die Aufwendungen für den Schülertransport und ein Schulgeld von höchstens 1000 Franken pro Schulkind umfassen, halten die deutschsprachigen Eltern, die dies wünschen, nicht davon ab, die ihre Kinder deutschsprachig unterrichten zu lassen. Wenn die Schulinspektorinnen und Schulinspektoren ein Gesuch um Schulkreiswechsel aus sprachlichen Gründen erhalten, erklären sie den betreffenden Familien, wie wichtig es sei, ihre Kinder in der Wohngemeinde einzuschulen. Sie verweisen sie zudem auf den angebotenen Stützunterricht in der Unterrichtssprache, von dem sie profitieren können.

So gingen im Schuljahr 2015/16 vier deutschsprachige Schülerinnen und Schüler in Murten zur Schule. Zwei davon sind nach Cressier gezogen, als sie schon die 8^H besuchten. Im laufenden Schuljahr sind noch zwei deutschsprachige Schüler von einem Schulkreiswechsel betroffen.

Nach dem künftigen schulischen Zusammenschluss mit Murten, der sich aus der ungenügenden Klassenzahl in Cressier (weniger als 8 Klassen) ergibt, könnten die deutschsprachigen Eltern von Cressier ab Schuljahresbeginn 2017/18 ihre Kinder in Murten in Deutsch zur Schule schicken, ohne dafür beim Schulinspektorat ein Gesuch einzureichen. Dies wäre zudem für sie unentgeltlich; sie müssten also kein Schulgeld und auch keine Kosten für den Schülertransport bezahlen. Für den Beginn des nächsten Schuljahres haben sich jedoch keine Eltern für diese Möglichkeit entschieden.

Folglich wird die Integration französisch- und deutschsprachiger Kinder in der Schule von Cressier durch den neugebildeten Schulkreis mit Murten nicht in Frage gestellt.

² Siehe namentlich den Entscheid des Bundesgerichts vom 2. November 2001, in FZR 2001, S. 366ff: Gemäss den Bundesrichtern ist das private Interesse der Eltern, ihr Kind in der Muttersprache einzuschulen, höher zu gewichten als das öffentliche Interesse der Gemeinde an der Wahrung ihrer sprachlichen Homogenität.

3. *Auf welche Unterschiede gründet der Staatsrat seinen Entscheid, dem Dorf Cressier nicht die gleiche Ausnahmegenehmigung zu gewähren wie dem Dorf Jaun?*

In Absatz 59 Abs. 2 des Schulgesetzes ist eine Ausnahmeregelung zu den Schulkreisbestimmungen vorgesehen, sofern dies aufgrund besonderer Umstände wie der Beschaffenheit des Ortes oder der Schwierigkeit, rationelle und kostengünstige Schülertransporte zu organisieren, gerechtfertigt ist.

Im Fall der Gemeinde Jaun ist die gewährte Ausnahme durch die geografische Lage der Gemeinde als einzige deutschsprachige Gemeinde (zu 90 %) im französischsprachigen Greyerzbezirk begründet. Die Schülerinnen und Schüler dieser Gemeinde haben einen verfassungsrechtlichen Anspruch darauf, in ihrer Muttersprache unterrichtet zu werden. Bei einem Zusammenschluss mit dem nächstgelegenen deutschsprachigen Schulkreis, also Freiburg, müssten die Schülerinnen und Schüler übermässig lange Wegzeiten zurücklegen, um zur Schule zu gelangen (54 km von Zentrum zu Zentrum, 54 Minuten im Privatfahrzeug bei flüssigem Verkehr und das Doppelte mit dem öffentlichen Verkehr). Die in einem zweisprachigen Bezirk gelegene Gemeinde Cressier ist hingegen nur wenige Minuten von der zweisprachigen Gemeinde Murten entfernt.

4. *Welche Überlegungen und/oder gesetzgeberischen Arbeiten sind in der laufenden Legislaturperiode im Zusammenhang mit der Frage der Zweisprachigkeit in unserem Kanton geplant?*

Wie weiter oben bereits erwähnt, hat der Staatsrat festgestellt, dass die verfassungsrechtlichen Bestimmungen zu den Sprachen im Kanton Freiburg derzeit in keiner allgemeinen Gesetzgebung konkretisiert sind. Diesbezüglich verweist er auf das in den 1980er Jahren lancierte Vorhaben, den Grundsatz der Sprachgleichheit in der Kantonsverfassung zu verankern, sowie auf die Arbeiten der vom damaligen Staatsrat und Direktor des Innern und der Landwirtschaft Urs Schwaller präsierten Kommission in den 1990er Jahren. All diese Arbeiten befassten sich vor allem mit der Bestimmung der Amtssprache respektive der Amtssprachen der Gemeinden. Sie wurden jedoch nie abgeschlossen. Im Rahmen der Umsetzung der neuen Kantonsverfassung von 2004 wurde die Erarbeitung eines Sprachengesetzes als zwingend erachtet. Es wurden auch bereits erhebliche Vorarbeiten durchgeführt. Der Staatsrat verzichtete jedoch darauf, in diesem Bereich Gesetze zu erlassen, und zog es vor, konkrete Massnahmen zu ergreifen.

Angesichts der Tatsache, dass die Zweisprachigkeit für den Kanton ein bedeutender Vorteil ist und es wichtig ist, diese Besonderheit zu bewahren und die Verständigung, das gute Einvernehmen und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften des Kantons zu fördern, wird der Staatsrat den gesetzgeberischen Handlungsbedarf in diesem Bereich abklären. Dabei sollte insbesondere geprüft werden, ob eine allgemeine Sprachengesetzgebung erarbeitet werden sollte oder ob Gesetzesänderungen in Teilbereichen zweckmässiger wären.

Der Staatsrat versteht die Befürchtungen der historisch überwiegenden französischsprachigen Einwohnerinnen und Einwohner, das sprachliche Mehrheitsverhältnis in der Gemeinde könnte kippen, was sich langfristig auch auf die Amtssprache der betreffenden Gemeinde auswirken würde. Er hält jedoch auch fest, dass das Territorialitätsprinzip nicht Bevölkerungsbewegungen verhindern solle. Neben der Möglichkeit, die Kinder in ihrer Muttersprache zu unterrichten, gibt es auch wirtschaftliche Gründe für solche Bevölkerungsbewegungen (Bodenpreise, Verfügbarkeit von Bauland, Nähe zu einem städtischen Zentrum, gute Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln...). So hielt das Bundesgericht in seinem Entscheid vom 2. November 2001 fest: Das

Territorialitätsprinzip dürfe nicht zur Folge haben, starr an bestehenden Situationen festzuhalten und natürliche Veränderungen des Sprachenverhältnisses zu verhindern.

In diesem Zusammenhang sollte die Erarbeitung einer entsprechenden Gesetzgebung nicht als Ursache für Spannungen angesehen werden, sondern vielmehr als Gelegenheit, die Rechte der Freiburgerinnen und Freiburger zu schützen, unabhängig davon, welche Sprache sie sprechen. Zudem sollte damit die gute Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften gestärkt werden.

19. Juni 2017