



Bericht Nr. 68

25. Juni 2013

zum Postulat 2034.08¹ André Ackermann – Unterstützung der zweisprachigen Gemeinden durch den Kanton

Der Bericht, den wir Ihnen hiermit unterbreiten, ist wie folgt gegliedert:

1. Zusammenfassung des Postulats und der Antwort des Staatsrats	4
2. Situation der Bundeshilfe im Sprachenbereich	4
3. Zweisprachige Gemeinden, sprachliche Minderheiten und Sprachenpolitik	5
4. Schlussfolgerungen	6

1. Zusammenfassung des Postulats und der Antwort des Staatsrats

In ihrem Postulat (*TGR* 2008, S. 1118) verlangen die Grossräte Moritz Boschung sel. und André Ackermann vom Staatsrat, die Möglichkeit vorzusehen, dass Gemeinden, die sich als zweisprachig erklären, vom Kanton finanziell unterstützt werden. Sie machen im Wesentlichen geltend, dass selbst wenn zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Kriterien für die Definition einer zweisprachigen Gemeinde noch nicht festgelegt worden sind, es doch auf der Hand liegt, dass die mit der Zweisprachigkeit verbundenen Kosten gewisse Gemeinden davon abhalten können, sich als zweisprachig zu erklären. Ihrer Ansicht nach sollte jedoch gerade in diesen Gemeinden die Zweisprachigkeit gelebt werden, was sich auf den ganzen Kanton auswirken könnte. Darum sollten finanzielle Anreize geschaffen werden, damit Gemeinden, die an der Sprachengrenze liegen, sich als zweisprachig erklären und damit diese finanzielle Unterstützung einen Teil der zusätzlichen Kosten decken kann. Die Verfasser des Postulats sind der Meinung, dass die finanziellen Ressourcen in diesem Hinblick teilweise aus den Finanzhilfen des Bundes für zweisprachige Kantone stammen könnten, die im Sprachengesetz vom 5. Oktober 2007 vorgesehen sind (SpG, SR 441.1).

Der Staatsrat hatte im Wesentlichen geantwortet (*TGR* 2011, S. 360), dass es angebracht sei, mit einer Stellungnahme zu warten, bis sich die Situation aus juristischer Sicht auf Bundesebene stabilisiert hat, namentlich mit dem Inkrafttreten der Sprachenverordnung des Bundes, die in der Zwischenzeit, am 1. Juli 2010 in Kraft getreten ist. Die Regierung war zudem

der Ansicht, dass es weder nötig noch zweckmässig sei, die Sprachengesetzgebung zu ergänzen, da die bestehende Situation zufriedenstellend sei.

Auf Bundesebene hat sich die Situation nun eingependelt, namentlich was die Hilfen an die mehrsprachigen Kantone betrifft (s. weiter unten). Im Übrigen hat der Staatsrat die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften zu einer der Prioritäten seines Regierungsprogramms gemacht (Herausforderung 6, Baustelle 5). Daher kann dem Grossen Rat nun der vorliegende Bericht unterbreitet werden.

2. Situation der Bundeshilfe im Sprachenbereich

Zur Erinnerung, am 5. Oktober 2007 genehmigte der Bund das Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften. Es trat am 1. Januar 2010 in Kraft. Dieses Gesetz schafft namentlich eine Unterstützung zugunsten der mehrsprachigen Kantone Bern, Freiburg, Graubünden und Wallis (Art. 21 Abs. 2 SpG). So werden den mehrsprachigen Kantonen Finanzhilfen für die Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben gewährt, d. h.:

- > die Schaffung geeigneter Voraussetzungen und Hilfsmittel für die mehrsprachige Arbeit in politischen Behörden, Justiz und Verwaltung;
- > die Förderung der Mehrsprachigkeit der Lernenden und Lehrenden in den Amtssprachen des Kantons auf allen Unterrichtsstufen.

Auf dieses Bundesgesetz folgte eine Ausführungsverordnung (SpV) vom 4. Juni 2010, die am 1. Juli 2010 in Kraft

¹ Eingereicht und begründet am 19. Juni 2008, *TGR* von Juni 2008; Antwort des Staatsrats am 8. Februar 2011, Erheblicherklärung am 23. März 2011, *TGR* S. 360.

trat. Als Unterstützung der mehrsprachigen Kantone werden Finanzhilfen gewährt in erster Linie zur Förderung der Mehrsprachigkeit im Bildungsbereich und allgemeiner für die Übersetzungs- und Terminologiedienstleistungen für die innerkantonale und die interkantonale Kommunikation, für die sprachliche und fachliche Aus- und Weiterbildung der Kantonsangestellten in Fragen der Mehrsprachigkeit und für Projekte zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Mehrsprachigkeit.

Durch dieses Gesetz (Art. 17 SpG) hat der Bundesrat dem Institut für Mehrsprachigkeit der Universität Freiburg und der Pädagogischen Hochschule den Auftrag erteilt, ein nationales Kompetenzzentrum für Mehrsprachigkeit zu schaffen, das seine Tätigkeit 2011 aufgenommen hat. Die Dienstleistungen dieses Instituts sind im Übrigen in einer Vereinbarung mit dem Bundesamt für Kultur (BAK) festgelegt worden.

Auf der Grundlage der SpV wurde am 27. September 2011 eine Leistungsvereinbarung zwischen dem Bund und dem Kanton Freiburg abgeschlossen. Das damit angestrebte Hauptziel ist es, das Programm der Sprachenförderung des Kantons Freiburg während der Dauer des Vertrags zu definieren. Ein jährlicher Betrag von 300 000 Franken wurde für den Vertragszeitraum, d. h. vom 01.01.2012 bis 31.12.2015 gewährt. Die wichtigsten Projekte, die dem BAK vorgelegt und bis heute vom Bund genehmigt wurden, belaufen sich auf 945 000 Franken für die Jahre 2010 (ab 1. Juli), 2011 und 2012 und betreffen hauptsächlich folgende Themen:

- > den Ausbau der Übersetzungs- und Terminologiearbeiten;
- > Projekte zur Förderung der Zweisprachigkeit auf allen Ebenen der verschiedenen Bildungseinrichtungen;
- > Weiterbildung beim Erlernen der Partnersprache, insbesondere für das Personal des freiburger spitals (HFR).

Für 2013 hat der Staatsrat ein Gesuch um Finanzhilfe von insgesamt 429 000.– Franken an das Bundesamt für Kultur gerichtet. Unter den beantragten Finanzhilfen findet sich auch ein Projekt «Beziehungen Behörden/Verwaltung/Bürgerinnen und Bürger» zu einem Betrag von 25 000.– Franken, der namentlich dazu bestimmt ist, «die Beziehungen zwischen den politischen Behörden und den Bürgerinnen und Bürgern auf allen Ebenen zu erleichtern». Zu letzterem Punkt verlangte das BAK Ergänzungen und wies bei dieser Gelegenheit darauf hin, *den Eindruck zu haben, dass dieses Projekt sprachliche Aus- und Weiterbildungen für das Kantons- und das Gemeindepersonal vorsieht. Sollte dies der Fall sein, so können wir dieses Projekt nicht unterstützen, da es nicht in den Geltungsbereich von Artikel 17 Abs. 1 SpV fällt (der vorsieht, dass die Ausbildung für das Kantons- und nicht das Gemeindepersonal bestimmt ist).* Art. 17 Abs. 1 SpV hält in der Tat fest:

«Zur Förderung der Mehrsprachigkeit in den kantonalen Behörden und Verwaltungen werden den mehrsprachigen *Kantonen* zur Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben Finanzhilfen gewährt ...».

Angesichts dieser Informationen wurde das Projekt präzisiert und es wurde insbesondere angeführt, dass ... *[dieses Projekt] die Verwendung der Partnersprache in der Kantonsverwaltung aber z. B. auch die Zweisprachigkeit in den Verwaltungen auf anderen Ebenen fördern soll. Treffen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kantonsverwaltung mit Vertretern von zweisprachigen oder nicht zweisprachigen Gemeinden werden organisiert, um die Mitglieder der Kantonsverwaltung für die besonderen Bedürfnisse von zweisprachigen Gemeinden zu sensibilisieren...* Am 10. Juni 2013 gewährte das Bundesamt für Kultur dem Kanton Freiburg eine globale finanzielle Unterstützung von 420 000 Franken, davon 25 000 Franken für das Projekt «Beziehungen Behörden/Verwaltung/Bürgerinnen und Bürger».

Der Staatsrat hat in seinem Regierungsprogramm für die Jahre 2012–2016 erneut bekräftigt, die Zweisprachigkeit zu unterstützen und das Verständnis zwischen den Sprachgemeinschaften zu fördern. Er bemüht sich deshalb weiterhin darum, die Kompetenzen der Bevölkerung und der Mitarbeitenden des Staates in der Partnersprache zu verbessern. Dementsprechend wird die Regierung dafür sorgen, dass es die Mittel zur Umsetzung des eidgenössischen Sprachengesetzes erlauben, die Ziele zu erreichen, und dass die Kantonsverwaltung die speziellen Bedürfnisse zweisprachiger Gemeinden berücksichtigt. Hingegen ist sie der Ansicht, dass keine kantonalen Beiträge nötig sind.

3. Zweisprachige Gemeinden, sprachliche Minderheiten und Sprachenpolitik

Am Rande des Gesuchs der Verfasser des Postulats stellt sich die Frage der Umsetzung der Verfassungsbestimmungen über die Amtssprache oder -sprachen der Gemeinden. Die Antwort darauf ist nicht selbstverständlich, vor allem für die Gemeinden mit einer angestammten sprachlichen Minderheit. Die Vorstösse von Gemeinden, Bürgergruppen oder staatlichen Ämtern zur Anerkennung der Zweisprachigkeit einer Gemeinde sind dennoch zahlreich. Am 22. Oktober 2012 hat sich zum Beispiel eine Gemeinde des Seebezirks an die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft gewandt, weil sie «das Verfahren zur offiziellen Anerkennung als zweisprachig, wie es auch der Kanton Freiburg ist» in Erfahrung bringen wollte. Die ILFD teilte der betreffenden Gemeinde mit, dass beim gegenwärtigen Stand der Gesetzgebung keine Gesetzesbestimmung vorsehe, dass eine Gemeinde als «zweisprachige Gemeinde» anerkannt werden kann, sie begrüßte jedoch die Bemühungen, die besagte Gemeinde zur Förderung der Zweisprachigkeit unternimmt.

Die Sprachenfrage hat in unserem Kanton zu zahlreichen Untersuchungen und Berichten geführt, von denen in chronologischer Reihenfolge die folgenden erwähnt seien:

- > Motion Erwin Jutzet (Änderung von Artikel 21 der Staatsverfassung) (1982)
- > Bericht Guggenheim I, verfasst auf Verlangen des Staatsrats zur Vorbereitung des Entwurfs eines neuen Verfassungsartikels (1985)
- > Bericht Guggenheim II, verfasst auf Verlangen des Staatsrats zur Vorbereitung eines Entwurfs des Ausführungsgesetzes zum zukünftigen Verfassungsartikel (1988)
- > Botschaft des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über die Änderung des Artikels 21 der Staatsverfassung (Amtssprachen) (1990)
- > Rechtsgutachten von Professor Joseph Voyame auf Anfrage des Staatsrats zur Untersuchung der rechtlichen Bedeutung und der praktischen Auswirkungen des Territorialitätsprinzips (1991)
- > Bericht der Studienkommission für die Anwendung von Artikel 21 der freiburgischen Verfassung über die Amtssprachen (Bericht Schwaller) (1993)
- > Rechtsgutachten von Professor Jean-Baptiste Zufferey, auf Antrag des Staatsrats, der mit einem Gesuch um eine zweisprachige Bezeichnung des Bahnhofs Freiburg konfrontiert war (1998).

Diese Dokumente, zu denen auch die Artikel und die Sessionsdebatten, zu denen sie geführt haben, hinzugefügt werden müssen, sowie die Beratungen des Verfassungsrats zu diesem Thema, haben immer direkt oder indirekt auch die Problematik der Festlegung der Amtssprache von Gemeinden, bzw. die Möglichkeit für gewisse von ihnen offiziell zweisprachig zu sein, thematisiert.

Darüber, welche Kriterien festgelegt werden sollten, um die Amtssprache(n) jeder Gemeinde festzulegen, konnte jedoch nie ein Konsens gefunden werden, es wurde jedoch vorgeesehen, dass namentlich die folgenden Punkte berücksichtigt werden sollten:

- > Der Anteil der gesamten Bevölkerung, der die Minderheitssprache spricht (Variante: Anteil der deutsch- oder französischsprachigen Bevölkerung)
- > Die Stabilität dieses Verhältnisses
- > Die Nachbarschaft mit einer Gemeinde, deren Amtssprache die Minderheitssprache ist.

In sämtlichen Berichten und Rechtsgutachten zu diesen Fragen wird die Meinung vertreten, dass die Stadt Freiburg aufgrund ihrer Stellung als Hauptort eines zweisprachigen Kantons, ihrer grossen deutschsprachigen Minderheit und aus historischen Gründen als zweisprachig betrachtet werden muss.

Bis heute gibt es somit keine kantonale Gesetzesbestimmung, die vorschreibt, wie die Amtssprache einer freiburgischen Gemeinde festgelegt wird, und aufgrund derer somit, a fortiori, eine finanzielle Unterstützung, ob vom Bund oder vom Kanton, gewährt werden könnte.

Der Staatsrat ist der Meinung, dass die Sprachenfrage identitätsstiftend ist für Gemeinden, ob sie sich nun als deutsch-, französisch- oder zweisprachig definieren. In dieser Hinsicht ist er der Ansicht, dass der Verfassungsgrundsatz der Gemeindeautonomie (Art. 129 Abs. 2 KV) in diesem Bereich streng eingehalten werden muss. Der Staatsrat findet daher, dass es Sache jeder Gemeinde selbst ist, zu bestimmen, ob sie sich «zweisprachig» fühlt, und diese Identität unter Einhaltung eines anderen Verfassungsgrundsatzes, jenem der Territorialität der Sprachen (Art. 6 Abs. 2 KV), in die Tat umzusetzen.

Die Zweisprachigkeit ist ein wesentlicher Trumpf des Kantons Freiburg, sowohl in kultureller, politischer als auch institutioneller Hinsicht. Die Regierung stellt fest, dass die Zweisprachigkeit in den meisten Gemeinden entlang der Sprachengrenze auf authentische und harmonische Weise gelebt wird, ohne dass eine gesetzliche Definition notwendig gewesen wäre. Sie ist der Ansicht, dass man mit einem Sprachengesetz hingegen Gefahr laufen könnte, dass sich die Beziehungen zwischen den Sprachgemeinschaften verkrampfen könnten, wodurch die lebendige und authentische Art der Zweisprachigkeit, wie sie im Kanton Freiburg praktiziert wird, bedroht wäre. Professor Charles Guggenheim, der vom Staatsrat damit beauftragt worden war, einen Bericht über die Amtssprachen zur Vorbereitung eines Entwurfs des Ausführungsgesetzes zum neuen Verfassungsartikel (siehe oben) zu verfassen, hielt schon 1988 fest: «Wenn zwei Sprachgemeinschaften ohne Grundsatzgesetzgebung in Harmonie zusammenleben konnten, so darf das Gesetz mit seinen Vorschriften dieses Gleichgewicht nicht zerstören und grundlos Gewohnheiten umstossen».

4. Schlussfolgerungen

Angesichts dieser Erwägungen sorgt der Staatsrat dafür, dass die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel optimal genutzt werden, damit die Zweisprachigkeit und die Verständigung der kantonalen und interkantonalen Sprachgemeinschaften bestmöglich gefördert wird.