



## Rapport 2018-DIAF-24

21 avril 2020

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2017-GC-178 Thévoz Laurent/Rauber Thomas concernant la promotion du «Label du bilinguisme» dans l'administration cantonale

Le rapport que nous avons l'honneur de vous soumettre comprend les points suivants:

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Introduction</b>   | <b>1</b>  |
| <b>2. Le bilinguisme: de quoi parle-t-on?</b>  | <b>2</b>  |
| <b>3. Le cadre actuel: quelques rappels</b>  | <b>2</b>  |
| 3.1. Le contexte cantonal  | 2         |
| 3.1.1. La répartition et l'utilisation des langues sur le territoire   | 2         |
| 3.1.2. Les dispositions constitutionnelles en lien avec le bilinguisme cantonal  | 3         |
| 3.2. Les programmes et démarches du canton de Fribourg en cours en lien avec le bilinguisme  | 3         |
| 3.2.1. Quelques initiatives  | 3         |
| 3.2.2. Quelques interventions politiques   | 4         |
| 3.3. Le vécu du bilinguisme au sein de l'administration cantonale  | 5         |
| <b>4. Le Label du bilinguisme</b>  | <b>5</b>  |
| 4.1. La fondation Forum du bilinguisme   | 5         |
| 4.2. Le Label du plurilinguisme et le Label du bilinguisme   | 5         |
| 4.3. Le sens et les avantages du Label du bilinguisme  | 5         |
| 4.4. La procédure de labellisation (certification)   | 6         |
| 4.5. Mesures de promotion du bilinguisme   | 6         |
| <b>5. Le Label du bilinguisme dans le canton de Fribourg – quelques expériences</b>  | <b>7</b>  |
| 5.1. Une entreprise issue du secteur privé: La banque Raiffeisen Fribourg-Est  | 7         |
| 5.2. Un établissement de droit public: La Haute école de gestion (HEG)   | 7         |
| 5.3. Une unité administrative concentrée sur un seul site: Le Service du registre du commerce  | 7         |
| 5.4. Une unité administrative répartie sur plusieurs sites: Le Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil (SAINEC) | 8         |
| 5.4.1. Les objectifs poursuivis et le processus  | 8         |
| 5.4.2. Les remarques formulées par le Forum  | 8         |
| <b>6. Le «Prix» de la labellisation</b>  | <b>9</b>  |
| <b>7. Administrations communales</b>   | <b>10</b> |
| <b>8. Conclusions et propositions</b>  | <b>10</b> |

#### 1. Introduction

Par postulat déposé et développé le 17 novembre 2017 (BGC décembre 2017, p. 3025 et suivantes), les députés Laurent Thévoz et Thomas Rauber constatent que le «Label du bilinguisme», créé il y a plusieurs années par le Forum du bilinguisme à Bienne, atteste qu'une institution cultive le

bilinguisme tant envers ses clients et son public, qu'à l'égard de son personnel.

Ce «Label», destiné tant à des entités privées que publiques, a déjà été octroyé à plusieurs entités locales dans le canton de Fribourg, en particulier:

- > Le Service cantonal du registre du commerce (2014);
- > La Banque Raiffeisen-Fribourg-Est (2014);
- > La Haute Ecole de Gestion – HEG (2015);
- > Forum Fribourg (2016);
- > L'Association Faitière des Institutions pour Personnes Âgées du canton de Fribourg – AFIPA (2017)

Relevant qu'à leur connaissance, le Service du registre du commerce aurait fait avec ce «Label» une expérience positive, avec un coût tout à fait supportable et un gain appréciable tant pour l'administration cantonale que pour tous les administrés du canton, les députés Laurent Thévoz et Thomas Rauber ont demandé au Conseil d'Etat qu'il envisage de mettre sur pied un ensemble de mesures incitatives pour encourager les services de l'administration cantonale à demander l'octroi de ce «Label du bilinguisme», sur base volontaire.

Le Conseil d'Etat a répondu au postulat précité en date du 26 juin 2018. En substance, le Conseil d'Etat souligne d'abord l'importance du bilinguisme pour le canton de Fribourg et confirme que cette particularité représente un atout important pour le canton, tant sur le plan social que sur le plan économique. Il ajoute que le «Label du bilinguisme» représente, dans un tel contexte, un acte symbolique fort. Le Conseil d'Etat a toutefois relevé qu'il conviendrait d'évaluer, pour chaque entité concernée, les coûts liés à l'obtention du label ainsi que les mesures nécessaires pour atteindre les standards exigés.

Afin d'apporter un éclairage pratique au rapport, le Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil (SAINEC) a lui aussi suivi le processus menant à la certification bilingue suggérée par les auteurs du postulat. Le SAINEC a obtenu sa certification en octobre 2019 et le label du bilinguisme lui a été formellement remis le 15 janvier 2020.

## 2. Le bilinguisme: de quoi parle-t-on?

Selon le dictionnaire «Larousse», le bilinguisme est: *la situation d'un individu parlant couramment deux langues différentes (bilinguisme individuel), [respectivement] la situation d'une communauté où se pratiquent concurremment deux langues.*

Dans le même sens, d'autres dictionnaires opposent aussi le **bilinguisme individuel (ou personnel)**, à savoir la capacité d'un individu d'alterner entre deux langues selon ses besoins, au **bilinguisme institutionnel**, qui fait référence à un territoire du même Etat sur lequel deux langues officielles coexistent. Le bilinguisme institutionnel décrit aussi parfois l'obligation pour les institutions étatiques d'utiliser les deux langues officielles, ainsi que d'offrir leurs services dans les deux langues.

La distinction entre le bilinguisme individuel et le bilinguisme institutionnel n'est pas sans importance du fait de

l'impact qu'elle a sur les individus. Pourtant, lorsque l'on parle de bilinguisme, les deux notions sont souvent confondues. Parfois, par exemple, il est présumé que pour qu'une institution soit bilingue, les personnes qui la composent doivent aussi l'être, individuellement. Tel n'est pas le cas. La distinction est essentielle et doit être comprise si l'on veut dépasser les peurs individuelles que pourraient engendrer des projets tenant à, par exemple, encourager certaines communes à se déclarer bilingues.

En l'occurrence, le «Label du bilinguisme», on le verra plus bas, a typiquement pour objet la mise en place d'un bilinguisme de type «institutionnel» tout en analysant le bilinguisme individuel des collaborateurs/-trices. De ce fait, et quand bien même il les promeut, il ne s'attache pas directement aux compétences individuelles en matière de bilinguisme.

L'intérêt du bilinguisme institutionnel ne s'arrête toutefois pas à la seule obligation, pour les institutions, d'offrir leurs services dans les deux langues. En effet, si le bilinguisme institutionnel est mis en place, il peut aussi consister en un moyen d'atteindre, progressivement, le bilinguisme individuel au sein de l'institution concernée.

Vu ainsi, si des efforts mutuels sont consentis, un bilinguisme institutionnel est susceptible de transformer l'actuel «vivre côte à côte» des deux communautés linguistiques en un véritable «vivre ensemble» qui permet, encore mieux, d'intégrer une autre dimension du bilinguisme, les différences de culture et le respect des minorités.

## 3. Le cadre actuel: quelques rappels

### 3.1. Le contexte cantonal

#### 3.1.1. La répartition et l'utilisation des langues sur le territoire

Le canton de Fribourg comptait en 2016 environ 315 000 habitants, dont 68,6% sont francophones et 27,4% germanophones<sup>1</sup>. La capitale cantonale, Fribourg, est située sur ce qui est communément appelé la frontière des langues. Le canton compte sept districts, dont cinq sont francophones (la Sarine, la Glâne, la Gruyère, avec toutefois la commune alémanique de Jaun, la Veveyse et la Broye), un district entièrement germanophone (la Singine), et un district bilingue (le Lac).

L'allemand a été la langue du Gouvernement de 1483 à 1798. Par la suite, de 1798 à 1856, il y a eu un bilinguisme de fait: le français (1798–1814, 1831–1856) ou l'allemand (1814–1830) était périodiquement la langue du Gouvernement, et de ce fait les textes officiels traduits dans l'autre langue. De 1857 à 1990, le français et l'allemand sont devenus les langues offi-

<sup>1</sup> [https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-05/1.-infographie\\_langues\\_fr1.pdf](https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-05/1.-infographie_langues_fr1.pdf), visité le 3 avril 2020

cielles, la version française faisant foi. Depuis 1991, français et allemand sont tous deux, au même titre, les deux langues officielles du canton.

### 3.1.2. Les dispositions constitutionnelles en lien avec le bilinguisme cantonal

L'article 6 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg du 14 mai 2004 (ci-après: Cst.)<sup>1</sup> a encore une fois confirmé que l'allemand et le français sont les langues officielles du canton. Fribourg est ainsi, à l'échelle confédérale, considéré comme un canton bilingue, à l'instar des cantons de Berne et du Valais (art. 21 al. 2 de la loi fédérale du 5 octobre 2007 sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques<sup>2</sup>).

Sous l'angle institutionnel, la Constitution cantonale prévoit que l'Etat doit favoriser la compréhension, la bonne entente et les échanges entre les communautés linguistiques cantonales et qu'il doit encourager le bilinguisme (art. 6 al. 4 Cst.). Cet encouragement au bilinguisme est aussi concrétisé, sous l'angle de l'administration de la justice, par l'art. 17 al. 2 Cst. qui stipule que celui qui s'adresse à une autorité dont la compétence s'étend à l'ensemble du canton peut le faire dans la langue officielle de son choix<sup>3</sup>.

## 3.2. Les programmes et démarches du canton de Fribourg en cours en lien avec le bilinguisme

La promotion du bilinguisme est un enjeu important pour le canton. C'est la raison pour laquelle l'Etat de Fribourg, mais aussi les parlementaires, se préoccupent régulièrement de sa promotion, que l'on parle de bilinguisme individuel ou de bilinguisme institutionnel.

### 3.2.1. Quelques initiatives

De manière générale d'abord, l'Etat octroie des **aides financières** dans le but de soutenir des activités qui permettent de promouvoir le bilinguisme et l'image bilingue du canton de Fribourg, ainsi que de renforcer la compréhension et la bonne entente entre les communautés linguistiques cantonales<sup>4</sup>. Des aides financières cantonales, d'un montant de 100 000 francs, sont ainsi destinées à soutenir les initiatives de communes, d'associations, d'entreprises, de médias ou d'Eglises dans ce domaine. Pour 2019, 22 projets ont été enregistrés, pour un montant global de 334 000 francs, et 18 d'entre eux recevront un soutien. A noter que ce programme d'aides cantonal se

veut un complément aux soutiens de la Confédération pour la promotion du plurilinguisme dans les administrations, pour un montant fixe à disposition de 250 000 francs. Au total, ce sont donc 350 000 francs qui sont alloués chaque année pour le soutien à des actions de promotion du bilinguisme dans le canton de Fribourg.

La **Journée fribourgeoise du bilinguisme** a été créée en 2015<sup>5</sup>. Depuis, chaque année le 26 septembre, en même temps que la Journée européenne des langues, les institutions, les écoles et diverses associations organisent des activités et des rencontres en lien avec le bilinguisme. La coordination est assurée par le **Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil** (SAINEC).

Le **Service du personnel et d'organisation** (SPO) reconnaît lui aussi l'importance de la sensibilisation au bilinguisme dans l'administration cantonale. De nombreuses mesures ont été prises ces dernières années pour garantir le bilinguisme à l'Etat de Fribourg comme notamment la promotion des tandems linguistiques, les cours de langue ou l'organisation de la formation «Mieux comprendre, respecter et valoriser le bilinguisme et la diversité linguistique» dans le cadre du programme de formation continue du personnel de l'Etat. Cette formation vise à renforcer la prise de conscience des participant-e-s de la présence de deux langues sur leur lieu de travail, qu'il s'agisse de collègues direct-e-s, de collaborateur-trice-s de l'Etat ou de personnes externes s'adressant à l'administration cantonale. En 2019, des ateliers «Vivre le bilinguisme dans les unités» ont été créés pour accompagner les chef-fe-s de service dans la mise en place de projets de bilinguisme dans leurs équipes. Les ateliers se poursuivent en 2020 dans le but de pérenniser la pratique du bilinguisme dans les unités administratives. Cette initiative découle des actions proposées par la nouvelle politique RH. Enfin, depuis 2020 la formation «Egalité, diversité, mixité? Pour des pratiques managériales inclusives», intégrant également la question du bilinguisme, est donnée aux nouveaux-elles cadres de l'Etat.

L'**Hôpital fribourgeois (HFR)** se préoccupe lui aussi de cette thématique essentielle pour ses activités de tous les jours. Il a ainsi élaboré, depuis 2013, un programme intitulé «Bilinguisme à l'HFR». Les grandes lignes de ce projet consistent en l'engagement d'une professeure d'allemand qui occupe également un poste de responsable pour le plurilinguisme au sein de l'HFR. En outre, un vaste programme de cours de langues pour le personnel, un programme de tandems linguistiques ainsi qu'une offre de pratique orale étendue en français et en allemand (ateliers linguistiques, coin des langues, visites culturelles) ont été mis à disposition. Aussi, dès 2020, le personnel de l'HFR a la possibilité de faire des échanges linguistiques de 3 à 6 mois en travaillant à l'hôpital de l'Ile, à Berne. Dans le cadre du programme «Bilinguisme

<sup>1</sup> Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (RS 131.219).

<sup>2</sup> Loi fédérale du 5 octobre 2007 sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (RS 441.1), le canton des Grisons étant, lui, trilingue (allemand, romanche et italien).

<sup>3</sup> Cf. not. Arrêt du Tribunal fédéral 4D\_65/2018 du 15 juillet 2019.

<sup>4</sup> Ordonnance du 5 juin 2018 sur le soutien aux initiatives en faveur du bilinguisme (RSF 10.22).

<sup>5</sup> Loi du 10 février 2015 relative à la Journée du bilinguisme (RSF 10.2).

à l'HFR», les cadres ont été sensibilisés à la question de bilinguisme. Les compétences linguistiques du personnel et des patient-e-s sont désormais également indiquées au moyen d'un bracelet d'identification pour le patient ou sur les badges du personnel.

Au niveau de la **scolarité obligatoire**, le concept des langues, adopté en 2009, a élaboré 9 propositions pour renforcer l'acquisition de la langue partenaire et d'autres langues étrangères. Sur cette base, de nombreux projets ont été mis en place dans les écoles, comme par exemple la 12<sup>e</sup> année linguistique, les partenariats de classe et l'enseignement par immersion.

Depuis la rentrée scolaire 2018/19, toutes les filières de **formation du secondaire 2 général** (maturité gymnasiale, maturité spécialisée et maturité professionnelle bilingue orientation Economie et service) peuvent être conclues par un certificat bilingue. Deux types de formations bilingues sont disponibles dans les gymnases fribourgeois: les classes bilingues standards et les classes bilingues+. Par ailleurs, les élèves du secondaire 2 ont la possibilité de faire de nombreux types d'échanges linguistiques.

En tant que seule université bilingue de Suisse, l'**Université de Fribourg** offre une large palette de disciplines en français, allemand ou dans les deux langues. Les deux langues se côtoient aussi bien dans l'enseignement et dans l'administration que dans la vie quotidienne. Pour les programmes d'études qui sont enseignés en partie en français et en partie en allemand, les étudiantes et étudiants suivent obligatoirement des cours dans les deux langues, la répartition étant fixée par le plan d'études, mais ils peuvent choisir leur langue d'examen. Dans le cas d'un cursus pouvant être suivi en français et en allemand, les étudiantes et étudiants obtiennent en principe un diplôme avec la mention «Études bilingues, français/allemand», s'ils ont acquis au moins 40% des crédits ECTS requis par le plan d'études dans chacune de ces deux langues. Quant à l'Institut du plurilinguisme, il est le centre de compétences pour la recherche sur toutes les questions liées au plurilinguisme, reconnu au niveau suisse.

La **Haute école pédagogique de Fribourg (HEP-PH FR)** fonctionne également entièrement dans les deux langues, tant au niveau administratif qu'académique. Les étudiant-e-s peuvent suivre la formation soit en allemand, soit en français, soit en filière bilingue, débouchant sur un «diplôme bilingue (Dibi)». L'objectif du diplôme bilingue est d'offrir aux étudiant-e-s l'opportunité d'obtenir un diplôme d'enseignement pour les deux régions linguistiques.

Tout comme les **Ecoles professionnelles** et la **HES-SO Fribourg** qui offrent des cursus bilingues avec l'obtention de diplômes avec mention «bilingue», l'**Institut agricole de Grangeneuve (IAG)** propose une formation bilingue en troisième année d'apprentissage agricole. C'est la première

école d'agriculture de Suisse à le faire. Le succès de la première classe bilingue ouverte à la rentrée 2017–2018 a conduit Grangeneuve à ouvrir une deuxième classe bilingue en CFC d'agriculture dès la rentrée suivante. Cette offre bilingue permet notamment de préparer les étudiants à une formation dans les écoles supérieures.

De plus, depuis 1992 déjà, tout le cursus de l'**Ecole supérieure technique agroalimentaire de Grangeneuve** est bilingue et mène à l'obtention d'un diplôme ES «bilingue».

### 3.2.2. Quelques interventions politiques

La nécessité de développer le bilinguisme, individuel et/ou institutionnel fait l'objet de discussions récurrentes au Grand Conseil. On y rappelle que le bilinguisme est un énorme atout dont bénéficie le canton, mais on y estime aussi régulièrement qu'il est actuellement sous-exploité.

Au-delà de cette constatation générale, le survol rapide de quelques interventions parlementaires en la matière laisse apparaître ce qui suit:

- > La question écrite 2016-CE-19 traitait, elle, des modalités d'instauration de classes bilingues dans les établissements situés sur la frontière linguistique.
- > En 2017, une question écrite (2017-CE-284) s'était encore une fois référée au bilinguisme durant la scolarité, plus précisément au cycle d'orientation. Il était relevé qu'il existerait vraisemblablement, surtout à proximité de la frontière linguistique, une forte demande en classes bilingues, mais que leur création serait limitée. Le Conseil d'Etat avait relevé qu'il n'y a pas en tant que tel de limitation au cycle d'orientation. L'offre dépend cependant du nombre d'enseignant-e-s qui disposent des compétences linguistiques nécessaires, ainsi que du nombre d'élèves inscrits et intéressés.
- > L'intervention 2017-CE-66 posait quant à elle des questions en relation avec l'article 59 alinéa 2 de la loi scolaire relatif aux cercles scolaires, et aussi mais surtout aux questions linguistiques y relatives.
- > La motion 2018-GC-18 intitulée «Apprentissage de la langue partenaire par immersion» traitait, comme son titre l'indique, du bilinguisme individuel et de son acquisition. La motion a suscité un long débat mais a finalement été acceptée par le Grand Conseil. Un projet de loi et de message a été adopté par le Conseil d'Etat le 16 décembre 2019 et le Grand Conseil se prononcera vraisemblablement en 2020.
- > Une autre question écrite au sujet du bilinguisme a été déposée en août 2018 (2018-CE-180). Il y est constaté que l'art. 6 al. 3 de la Constitution cantonale soulève des questions d'ordre formel et matériel et qu'à ce jour, aucune législation d'application apporte les réponses y relatifs. De plus, l'intervenant constate qu'en 2013, le

Conseil d'Etat avait mentionné dans son rapport no 68 du 25 juin 2013 qu'une loi sur les langues risquerait «une crispation des rapports entre communautés linguistiques, et menace[rait] le caractère vivant et authentique du bilinguisme tel qu'il se pratique dans le canton de Fribourg». Toutefois, dans la réponse du 19 juin 2017 à la question 2017-CE-66, selon le Conseil d'Etat «l'élaboration d'une législation en la matière ne devrait pas être un facteur de crispation mais bien une opportunité de protéger le droit des fribourgeoises et fribourgeois, quelle(s) que soi(ent) leur(s) langue(s), et de renforcer encore la bonne entente entre les communautés linguistiques». Dès lors, l'intervenant a demandé au Conseil d'Etat si ce dernier confirmait sa volonté d'entamer une réflexion en vue d'une éventuelle législation d'application sur les langues et le cas échéant, l'avancée des travaux. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat a confirmé son «souhait d'entamer une réflexion approfondie sur une éventuelle législation d'application sur les langues, dans le respect de l'autonomie communale». Entre autre, il a renvoyé au (présent) postulat 2017-GC-178 «Promotion du label du bilinguisme dans l'administration cantonale» et en a conclu que cela serait l'occasion d'examiner les pistes pour développer le bilinguisme au sein de l'administration cantonale et d'assurer la mission constitutionnelle en matière de langues.

### **3.3. Le vécu du bilinguisme au sein de l'administration cantonale**

Concernant l'administration cantonale centrale, selon les statistiques obtenues auprès du Service du personnel et d'organisation (SPO) en date du 18 février 2020, 25% des employés de l'administration cantonale seraient de langue maternelle allemande. Il n'est toutefois pas possible, sur les bases des données disponibles, de déterminer la part d'employé-e-s parlant couramment les deux langues officielles. Par ailleurs, selon le SPO, il n'existerait actuellement pas d'exigences minimales claires s'agissant des compétences linguistiques des employé-e-s de l'Etat.

Le Conseil d'Etat constate ainsi que, bien que des efforts soient faits pour améliorer le bilinguisme d'une manière générale au sein de l'administration cantonale, il n'existe pas actuellement d'approche systématique en la matière qui permettrait de fixer des standards et garantir la mise en œuvre des droits découlant de la Constitution fribourgeoise. Le Label permettrait peut-être de systématiser une telle approche.

C'est dans ce contexte que les députés Laurent Thévoz et Thomas Rauber ont formulé le Postulat 2017-GC-178, réclamant des mesures incitatives pour encourager les services de l'administration cantonales à demander l'octroi du Label du bilinguisme. Ce label consiste, on le rappelle, en une expertise visant à analyser les pratiques en matière de bilinguisme et à les développer au sein de l'administration cantonale. Il

s'agit en d'autres termes de l'aider à assurer la mission constitutionnelle en matière de langues.

## **4. Le Label du bilinguisme**

### **4.1. La fondation Forum du bilinguisme**

La fondation Forum du bilinguisme a été créée à Bienne en 1996. Elle a pour objectif la promotion du bilinguisme à travers l'observation scientifique et la prise de mesures qui facilitent la cohabitation de plusieurs cultures linguistiques à Bienne, dans le canton de Berne ainsi qu'au sein de la Région Capitale Suisse. Le Forum du bilinguisme a participé activement en 2017 à la Journée du bilinguisme du canton de Fribourg en organisant une séance spéciale de création de tandems linguistiques qui a été suivie par plus de 60 personnes.

### **4.2. Le Label du plurilinguisme et le Label du bilinguisme**

Le Forum du bilinguisme a lancé en 2016 le «Label du plurilinguisme» destiné en premier lieu aux Offices et services fédéraux dont le processus, basé notamment sur l'Ordonnance fédérale sur les langues (OLANG), porte sur la pratique des trois langues nationales officielles: l'allemand, le français et l'italien. L'Office fédéral de la justice à Berne s'est vu remettre cette toute première certification en 2016, suivi de peu par les Services du Parlement en 2017.

La fondation décerne en outre depuis 2001 le Label du bilinguisme. Ce Label est une distinction comparable à une certification ISO remise à une organisation à l'issue d'une expertise. Il a été introduit dans la ville bilingue de Bienne où se situent les premières entreprises et administrations labélisées. Son rayon d'action s'étend désormais à l'ensemble de la région de Bienne, aux cantons de Berne, de Fribourg et du Valais ainsi qu'à d'autres régions bilingues de Suisse. Le Label atteste que l'organisation cultive le bilinguisme tant envers ses client-e-s ou ses publics qu'à l'égard de son personnel. Toute administration, toute institution ou tout commerce qui évolue dans un cadre bilingue et utilise régulièrement les deux langues à l'interne comme à l'externe peut obtenir le label. Entre 2001 et 2017, plus de 40 organisations se sont vu décerner le Label du bilinguisme.

### **4.3. Le sens et les avantages du Label du bilinguisme**

Le Forum du bilinguisme affirme que *«promouvoir le bilinguisme dans une région bilingue, c'est favoriser le respect des uns et des autres pour la langue et la culture partenaire; c'est donner un contrepoids à un mouvement naturel d'emprise de la majorité sur la minorité»*.

Pour l'administration, le Label constitue aussi et notamment un instrument contribuant à la mise en place d'une politique publique favorisant l'usage de la langue partenaire et un argument en termes de communication. La distinction atteste que l'organisation exerce ses activités dans un environnement bilingue. Elle confirme qu'elle entretient le soin et les compétences linguistiques nécessaires pour répondre aux besoins d'un public exigeant en matière de produits, de services et de communication.

Le Label témoigne aussi de l'ouverture de l'unité concernée envers la minorité linguistique et atteste la mise en valeur des compétences en la matière des collaboratrices et collaborateurs. Les organisations labellisées bénéficient de la promotion, des activités et des relations publiques assurées par le Forum du bilinguisme, ainsi que de son réseau politique, social et économique. Au-delà des organisations elles-mêmes, le Label contribue à profiler les compétences en matière de communication de toute une région.

Pour obtenir le Label du bilinguisme, l'organisation candidate est examinée selon des critères clairs et au cours d'une procédure établie. En particulier, l'image et la communication vers l'extérieur, les produits et les services, la composition du personnel, les compétences linguistiques du personnel, la qualité de la communication interne et les efforts particuliers sont examinés.

#### **4.4. La procédure de labellisation (certification)**

Une procédure de labellisation (certification) suppose de passer par plusieurs étapes. Au début, il est établi une convention entre le Forum du bilinguisme et l'organisation. L'organisation procède par la suite à une autoévaluation qu'elle documente dans un dossier. Ensuite les collaboratrices et collaborateurs doivent répondre à un questionnaire en ligne, lequel est anonyme. Un-e expert-e du Forum du bilinguisme conduit ensuite un audit de l'institution selon les critères d'évaluation au moyen d'un sondage en ligne, adressé à l'ensemble du personnel, d'entretiens personnels ciblés, d'appels téléphoniques tests et de visites sur place. Pour terminer, l'expert-e rédige un rapport précis et substantiel qui est approuvé par un groupe d'évaluation composé de la direction du Forum du bilinguisme, d'une administration labellisée ainsi que d'un ou d'une, voire de plusieurs expert-e-s selon l'envergure et la complexité du processus de certification. Le rapport comprend des résultats quantitatifs et qualitatifs ainsi qu'un catalogue de bonnes pratiques et une série de recommandations. Le Label, s'il est octroyé, est remis à l'occasion d'une manifestation organisée par le Forum du bilinguisme en collaboration avec l'organisation labellisée. La manifestation inclut notamment les principaux partenaires médiatiques.

Il est noté par ailleurs que, le bilinguisme étant un processus constant, donc dynamique, il y a lieu de garantir en tout temps

la qualité, la crédibilité et l'actualité du Label. Dès lors, 5 ans après l'obtention du Label, le Forum du bilinguisme procède à une relabellisation de l'administration ou de l'organisation concernée. Dans ce cadre, il est vérifié que celle-ci remplisse encore toutes les conditions du Label du bilinguisme.

Selon la taille et/ou l'évolution de l'organisation ou de l'administration, le Forum du bilinguisme propose une procédure simplifiée ou plus complète permettant d'évaluer la situation linguistique de l'organisation ou de l'administration déjà certifiée.

Le coût de la procédure dépend de la taille de l'organisation ou de l'administration expertisée. Si celle-ci compte plus de 50 employés, une offre est faite sur demande (voir ci-dessous).

#### **4.5. Mesures de promotion du bilinguisme**

Le Forum du bilinguisme a défini des mesures qui permettent aux entreprises de promouvoir le bilinguisme à court, moyen et long terme. Les mesures suivantes ont notamment été identifiées:

- > former une commission du bilinguisme avec des représentants francophones et germanophones (> 100 collaborateurs);
- > élaborer une charte du bilinguisme (max. 10 principes);
- > optimiser les traductions (notamment élaborer un lexique/glossaire bilingue et traduire les processus et manuels d'utilisation de machines dans les deux langues);
- > gérer l'accueil notamment par un logiciel téléphonique digital avec option de langue par pression de touche;
- > proposer si nécessaire une traduction simultanée lors des événements et conférences;
- > engager du personnel à l'image de la répartition linguistique locale et/ou selon les besoins commerciaux de l'entreprise;
- > oser engager un/e apprenti/e de l'autre langue;
- > former des maîtres d'apprentissage dans les deux langues;
- > engager en alternance un/e apprenti/e francophone et un/e germanophone;
- > proposer des cours des langues, notamment pour le personnel ayant un contact bi- ou plurilingue;
- > créer un/e journal ou lettre mensuelle/trimestrielle/annuelle en deux langues avec une équipe de rédaction bilingue.

## 5. Le Label du bilinguisme dans le canton de Fribourg – quelques expériences

Dans le canton de Fribourg le Label a déjà été attribué au Service cantonal du registre du commerce en 2014 et en 2020<sup>1</sup>, à la Banque Raiffeisen-Fribourg-Est en 2014, à la Haute école de gestion HEG en 2015, à Forum Fribourg en 2016 et à l'Association faitière des institutions pour personnes âgées (AFIPA) du canton de Fribourg en 2017. Le Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil a été labellisé en octobre 2019, dans le cadre des travaux ayant mené à la rédaction du présent rapport.

Il a d'abord été constaté que le processus de labellisation peut être très différent d'une unité à l'autre de l'administration. Le mode d'organisation, notamment sous l'angle territorial, de même que le nombre de collaborateurs et collaboratrices qui composent les unités ou ses éventuels sites délocalisés sont en effet des éléments susceptibles d'avoir une influence déterminante sur la possibilité de cultiver le bilinguisme, respectivement d'obtenir le label.

Les quelques exemples ci-dessous ont pour objectif d'imager quelques situations concrètes.

### 5.1. Une entreprise issue du secteur privé: La banque Raiffeisen Fribourg-Est

Le premier objectif de la banque Raiffeisen consistait à obtenir le Label pour l'ensemble de la banque Raiffeisen Fribourg-Est, qui comptait alors 63 collaborateurs sur 6 sites, pour des motifs stratégiques. Il s'est toutefois rapidement avéré que les agences concernées n'étaient pas toutes en mesure de remplir les exigences pour y parvenir. De ce fait et pour cette raison, seule l'agence de la Ville de Fribourg (9 employés au total) a en définitive été labellisée. Parmi les employés de cette agence, environ 60% étaient de langue maternelle française et 40% environ de langue maternelle allemande.

L'ensemble du processus de certification a duré environ quatre mois et a coûté approximativement 5000 francs.

La banque Raiffeisen s'est dite très satisfaite de cette expérience. Son Label a été confirmé en novembre 2019.

### 5.2. Un établissement de droit public: La Haute école de gestion (HEG)

La motivation principale de la HEG pour obtenir le Label était d'abord d'ordre stratégique (marketing). En substance, la HEG est d'avis que cette labellisation est d'abord un atout pour encourager des étudiants francophones ou alémaniques de Suisse ou d'ailleurs à effectuer leurs études dans son environnement certifié bilingue. La HEG estime aussi que le

bilinguisme est attrayant pour ses collaboratrices et collaborateurs.

Dès lors que la HEG compte une dizaine de collaboratrices et collaborateurs, la procédure de labellisation n'a pas représenté pour elle une dépense financière importante. Elle est par ailleurs située en Ville de Fribourg, sur un seul site.

Le processus de certification a été, selon la HEG, une expérience constructive et agréable. Les réactions des collaboratrices et collaborateurs ont été exclusivement positives. La HEG reconnaît toutefois que dans l'ensemble elle n'a pas dû entreprendre des efforts sortant de l'ordinaire pour obtenir le Label. Ceci en particulier parce que l'école était déjà linguistiquement mixte avant la certification. Sur le plan administratif, la certification n'a pas nécessité non plus l'engagement de nombreuses mesures. En particulier, la plupart des documents étaient déjà disponibles en deux langues avant la certification.

Depuis sa labellisation toutefois, la HEG propose des cours d'allemand aux personnes francophones, car le processus a mis en évidence des besoins en la matière. De même, désormais, lors de l'engagement de collaboratrices et collaborateurs pour les emplois en lien avec l'administration (p.ex. secrétariat), l'aspect linguistique est systématiquement pris en considération. Pour l'engagement des professeurs ou chargés de cours, l'accent doit toutefois encore être mis, comme il se doit, sur les capacités professionnelles avant celles linguistiques.

Selon la HEG, le Label a en outre favorisé la sensibilisation au bilinguisme et la certification a confirmé son engagement en la matière.

### 5.3. Une unité administrative concentrée sur un seul site: le Service du registre du commerce

Le Service du Registre du commerce a obtenu le Label en 2014; le label sera reconfirmé au printemps 2020. La labellisation a été effectuée dans le but de promouvoir la langue partenaire.

La procédure en vue de l'obtention du label a pu être réalisée rapidement, étant donné que le Service du registre du commerce est réuni sur un seul site. Par ailleurs, il compte neuf employés et est donc considérée en tant que petite unité administrative. Les coûts liés à l'obtention du Label se sont élevés à 2000 francs environ.

Selon le Service du Registre du commerce, la procédure de labellisation a représenté une charge de travail supplémentaire sous un angle administratif; celle-ci a toutefois été jugée tout à fait raisonnable. Le rapport coûts-bénéfices du processus a été jugé satisfaisant et le Service met pour sa part en exergue les avantages d'une sensibilisation accrue

<sup>1</sup> La labellisation du Service cantonal du registre du commerce a été récemment renouvelée (rythme de 5 ans)

des employé-e-s à l'autre langue et culture. En outre l'introduction du Label a remis en question des processus établis, respectivement des habitudes du Service, ce qui a contribué d'une manière générale à l'amélioration de la qualité. Aussi, la clientèle se sentirait mieux accueillie du fait que chacun et chacune puisse être servi dans «sa» langue.

Désormais, lors du recrutement de nouveaux employé-e-s, le Service est plus sensible à l'aspect du bilinguisme et veille plus consciemment au fait que les candidats et candidates puissent s'exprimer dans une ou plusieurs autres langues. Selon la responsable du Service, certains collaborateurs-trices bilingues auraient pris un rôle, selon ses propres termes, de «médiateurs linguistiques». Il serait selon elle opportun d'une manière générale, de placer ces «médiateurs» dans des positions clés du Service afin d'assurer le bilinguisme au quotidien (p. ex. la possibilité que chaque employé-e puisse à tout moment s'exprimer dans sa langue maternelle). Dans l'ensemble, le Service du Registre du commerce fait donc état d'une expérience très positive.

#### **5.4. Une unité administrative répartie sur plusieurs sites: Le Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil (SAINEC)**

##### **5.4.1. Les objectifs poursuivis et le processus**

Le SAINEC est, depuis sa création en 2015, l'unité administrative chargée du bilinguisme sous l'angle institutionnel. Il a donc d'abord, depuis 2015, mis en place les conditions cadres qu'il a estimées lui-même nécessaires, en interne, pour y promouvoir le bilinguisme. Dans le cadre de la réponse au postulat Laurent Thévoz et Thomas Rauber, dont il a été chargé, le SAINEC a estimé utile d'obtenir sa certification bilingue afin de sensibiliser encore plus la question de l'usage de la langue partenaire, donc du bilinguisme, au sein de son institution. Le Service a également estimé utile d'examiner si le processus de certification, puis la certification, permettraient de développer une dynamique supplémentaire voire de donner des outils supplémentaires pour développer encore le bilinguisme en interne. Enfin, le SAINEC est une unité administrative un peu plus grande que celles précédemment citées, car il compte une trentaine de postes en équivalents plein temps (EPT) pour une moyenne de 42 collaboratrices et collaborateurs; il compte aussi et surtout la particularité d'être réparti sur huit sites de travail (1 site d'état civil dans chacun des 7 districts et une centrale, en charge de la surveillance de l'état civil, des naturalisations et des questions institutionnelles). Dans ces circonstances, le processus de labellisation du SAINEC était aussi l'occasion de concrétiser l'expérience du bilinguisme dans une unité «éclatée» de l'Etat, un peu à l'image de ce qui avait semble-t-il été souhaité, à l'origine, par la banque Raiffeisen Fribourg-Est.

Le processus de labellisation a duré environ 6 mois et a coûté 5900 francs.

Malgré l'éclatement géographique du Service, le processus de labellisation a pu être effectué sans complication particulière. Dans ce cadre, l'utilisation d'un questionnaire en ligne, et plus simplement encore du téléphone par l'expert ont permis de réaliser l'essentiel des entretiens qualitatifs. Par ailleurs, huit collaborateurs et collaboratrices du Service, choisis indépendamment de leur âge, du site sur lequel ils travaillent, ou de leur statut hiérarchique, ont été auditionnés individuellement par l'expert détaché par le Forum.

Le rapport de certification a été établi en septembre 2019 et validé par les experts en octobre 2019.

##### **5.4.2. Les remarques formulées par le Forum**

Le Forum du bilinguisme formule au final, en substance, les remarques et recommandations suivantes:

###### *Les bons exemples au SAINEC:*

- > Les cadres (purement francophones) du SAINEC ont été très actifs dans le traitement de la question du bilinguisme au cours des trois dernières années, envoyant un signal clair qui a été bien reçu par le personnel.
- > La sensibilisation au bilinguisme a ainsi été considérablement accrue.
- > L'image de marque est parfaitement bilingue et tous les services et produits sont systématiquement offerts dans les deux langues.
- > Lors du recrutement de nouveaux-elles collaboratrices, une attention accrue est accordée à la composition linguistique du personnel et des employé-e-s germanophones ou bilingues sont recruté-e-s. Ce fait est également reconnu par les employé-e-s et est perçu comme un signal.

###### *Les recommandations du Forum du bilinguisme:*

- > Le Forum relève d'emblée la difficulté pour le SAINEC d'assurer le caractère bilingue de ses services avec des bureaux d'état civil devant être monolingues dans les districts monolingues. Le problème des frontières linguistiques dans le canton bilingue de Fribourg y est ici mis en évidence de manière flagrante.
- > Il présume que ce problème touche également d'autres services cantonaux. De ce fait, le Forum estime que la création d'un-e délégué-e au bilinguisme pourrait éventuellement contribuer à sensibiliser l'administration, les communes et la population à cette question.
- > Il remarque que le chef de Service et ses cadres consistent en trois personnes francophones qui attachent une grande importance au bilinguisme. Le Forum estime néanmoins, qu'il serait souhaitable de compter un membre germano-



phone au sein desdits cadres à l'avenir. Cela permettrait également d'envoyer un signal au personnel.

- > Il relève que d'une manière générale, les efforts visant à employer du personnel germanophone ou bilingue doivent être poursuivis dans la mesure du possible.
- > En ce qui concerne les documents pertinents pour les collaboratrices et collaborateurs, le chemin parcouru doit être poursuivi. Toutes les informations internes importantes doivent être mises à la disposition des employé-e-s dans les deux langues. Les procès-verbaux des réunions, les présentations lors des réunions, les notes, etc. peuvent être facilement traduits en interne.
- > Près de la moitié des collaborateurs et collaboratrices sont intéressés par des cours de langue pour améliorer leur deuxième langue. Le Forum suggère que les compétences linguistiques soient systématiquement abordées dans les discussions sur le développement du personnel et que l'on se réfère plus activement aux offres de formation continue du canton.
- > Le Forum estime que l'introduction de tandems linguistiques au niveau officiel, peut-être même dans toute l'administration cantonale, pourrait être prometteuse et devrait être examinée.
- > Le Forum rappelle que dès 2020, des TANDEM linguistiques seront proposés par le Service du personnel et d'organisation (SPO) en collaboration avec le Forum du bilinguisme: les employé-e-s fribourgeoise-s auront alors la possibilité d'échanger des idées avec des collègues du canton de Berne.
- > Lors des manifestations organisées pour l'ensemble du Service, le Forum estime qu'il faudrait vérifier si une traduction en allemand serait nécessaire.
- > Dans le cas d'adresses électroniques générales, il suggère de vérifier si une adresse électronique avec l'abréviation allemande (*iaeza@fr.ch*) peut également être créée. Cela s'appliquerait également à d'autres adresses générales, comme *office.etatcivil@fr.ch*.

### L'avis du Conseil d'Etat relativement à ces recommandations

De manière générale, et partant de l'idée que de telles remarques pourraient le cas échéant s'appliquer de manière «standard» à toutes les unités de l'Etat, le Conseil d'Etat peut adhérer aux recommandations formulées ci-dessus par le Forum du bilinguisme.

Il conviendra toutefois d'appliquer ces recommandations dans l'esprit d'un bilinguisme pragmatique tel qu'il est vécu dans le canton de Fribourg. Ainsi, la traduction systématique des documents internes pourrait s'avérer non seulement lourde, mais également contreproductive. L'absence de traduction systématique devrait au contraire avoir pour effet d'inciter les collaboratrices et collaborateurs à lire, donc à s'intéresser et à apprendre la langue partenaire. Cette

manière de procéder serait d'ailleurs cohérente avec l'incitation faite à chacune et chacun de s'exprimer dans sa langue lors des séances. Il est toutefois évident que les documents importants, par exemple des Directives de fonctionnement, devraient être systématiquement traduits.

S'agissant de la traduction dans les deux langues des adresses électroniques, le Conseil d'Etat est conscient qu'une telle mesure a avant tout une portée symbolique. Il estime toutefois que la réalisation d'une telle mesure ne peut pas être considérée comme prioritaire dans les processus menant au bilinguisme.

## 6. Le «prix» de la labellisation

Le prix du processus de labellisation et de l'expertise par le Forum du bilinguisme est défini en fonction de la taille de l'organisation concernée, à savoir:

|               |            |               |
|---------------|------------|---------------|
| 1 à 9 coll.   | CHF 3100.– | (cat. XS)     |
| 10 à 19 coll. | CHF 3800.– | (cat. S)      |
| 20 à 49 coll. | CHF 5900.– | (cat. M)      |
| 50 et plus    | sur offre  | (cat. L à XL) |

Il est rappelé par ailleurs que, pour garantir la qualité et la crédibilité du Label, des contrôles ponctuels sont en principe effectués et qu'au terme d'une période de cinq ans une procédure de relabellisation doit confirmer, ou non, le maintien du Label du bilinguisme. Cela implique une nouvelle procédure, qui a elle aussi un coût. En général, les coûts d'une relabellisation après cinq ans se montent au total au 2/3 du prix de la première certification (1/3 versé sous forme d'avance sur relabellisation durant cinq ans + 1/3 sur facture).

Sur demande du SAINEC, le Forum du bilinguisme a établi les contours du prix que pourrait représenter la labellisation progressive (une unité après l'autre) de tous les services de l'Etat de Fribourg. Cette estimation a été réalisée sur une base de 14 000 collaborateurs et collaboratrices environ et env. 100 entités de l'Etat:

|   |                      |
|---|----------------------|
| Sondage en ligne  | CHF 285 920.–        |
| Traitement, préparation des données, commentaires, analyse des données, interviews individuels max. 1350 à env. 20–30 min.                      | CHF 84 000.–         |
| Synthèse, élaboration de rapports finaux dans la langue de l'expert/e, évaluation finale par le groupe d'évaluation, etc.                       | CHF 50 000.–         |
| Organisation et présence à la remise officielle (cérémonie en présence du personnel) du Label du bilinguisme, y compris plaque officielle, etc. | Offert               |
| <b>Total</b>  | <b>CHF 419 920.–</b> |

La relabellisation nécessaire pour chaque unité administrative, tous les 5 ans environ, pourrait représenter, aux conditions actuelles (env. ⅓ de la première certification), un montant correspondant à 280 000 francs.

Il est précisé que l'ensemble de ces coûts serait échelonné sur plusieurs années, dès lors que la labellisation, puis la relabellisation régulière de l'ensemble de l'administration cantonale prendrait elle-même plusieurs années.

## 7. Administrations communales

Plusieurs interventions parlementaires mentionnées ci-dessus ont abordé la question de la langue ou des langues officielle(s) des communes. Dans sa réponse à la question 2018-CE-180, le Conseil d'Etat a déjà constaté qu'aucune base légale ne définit à ce jour ni les critères déterminants pour fixer la langue officielle d'une commune, ni la procédure à suivre, ni a fortiori les obligations qu'une administration communale bilingue devrait remplir le cas échéant. Si cette lacune n'a pas empêché, par exemple, la commune de Courtepin de se déclarer bilingue et de porter une attention particulière au bilinguisme dans son activité quotidienne, ni plusieurs communes de trouver des solutions pragmatiques pour tenir compte au mieux d'une importante minorité linguistique sur leur territoire, cette situation n'est pas totalement satisfaisante.

Le Conseil d'Etat redit ainsi sa volonté de mener des travaux en vue d'une modification législative, cas échéant de l'élaboration d'une nouvelle loi permettant notamment de clarifier, si possible, les critères, mais à défaut au moins la procédure permettant à une commune de choisir sa langue officielle (français, allemand ou bilingue) et les devoirs d'une commune bilingue telle que prévue par la Constitution cantonale.

La Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, chargée de la politique des langues, mène déjà des réflexions sur ce thème. Les travaux à venir nécessiteront toutefois un large débat, des moyens et l'association de nombreux partenaires afin d'aboutir à une solution qui serve le bilinguisme vécu, la garantie des droits constitutionnels des locuteurs francophones et alémaniques et le pragmatisme qui régit aujourd'hui le bilinguisme dans notre canton, pragmatisme sur lequel se fonde l'harmonie et la sérénité linguistique fribourgeoise.

## 8. Conclusions et propositions

Au terme de ce rapport, le Conseil d'Etat s'exprime comme suit:

> Il remarque d'abord que, de manière générale, pour les unités administratives qui ont obtenu la labellisation, le processus pour y arriver n'a pas été jugé chronophage. Il remarque également que de par les efforts déjà effectués

jusqu'à ce jour, notamment en termes de communication interne et externe, de nombreuses unités administratives sont en mesure d'atteindre les standards fixés par le Forum du bilinguisme. Il constate également que le processus de labellisation est généralement vécu comme une expérience enrichissante non seulement du point de vue du public, mais aussi et surtout de celui des collaborateurs et collaboratrices concerné-e-s. Il permet de recenser et de mettre en place des bonnes pratiques en la matière au sein de l'administration cantonale. Enfin, les mesures recommandées par la labellisation assurent le bilinguisme institutionnel et pourraient aussi, à terme, favoriser le bilinguisme individuel des collaborateurs et collaboratrices les plus motivé-e-s.

- > Il se déclare favorable à l'idée d'encourager de manière ciblée les unités administratives dont le besoin est avéré à obtenir le Label du bilinguisme. Les moyens budgétaires seraient ainsi mis à leur disposition à cet effet.
- > Il étudiera la possibilité de désigner une personne déléguée au bilinguisme et dans quelle mesure cela permettrait, à l'échelle de l'Etat, de centraliser, organiser et promouvoir les bonnes pratiques en terme de mixité de langues et de cultures. Le ou la délégué-e cantonal-e au bilinguisme pourrait par exemple:
  - a) conseiller et soutenir les Directions et la Chancellerie, leurs unités administratives et leur personnel sur les questions relatives au bilinguisme et les sensibiliser à ces questions;
  - b) collaborer avec les unités administratives cantonales et les autres administrations publiques et entretenir des relations avec des institutions externes qui s'occupent de bilinguisme;
  - c) représenter le canton de Fribourg dans les organismes qui s'occupent de la promotion du bilinguisme;
  - d) coordonner et proposer des objectifs de promotion du bilinguisme à l'échelle cantonale;
  - e) fixer des standards afin de garantir la mise en œuvre des droits découlant de la Constitution fribourgeoise;
  - f) informer régulièrement le public sur le domaine du bilinguisme;
  - g) participer aux tâches législatives en lien avec le bilinguisme.

La mise en place d'une telle fonction aurait indéniablement pour effet de promouvoir le bilinguisme et la compréhension interculturelle. Elle devrait se réaliser indépendamment d'un processus de labellisation des unités administratives de l'Etat.

- > Il estime, à la lecture des recommandations, que chaque unité administrative active à l'échelle cantonale devrait se fixer un objectif de 30% de cadres parlant couramment la langue minoritaire.

Il constate que le bilinguisme des unités disposant de sites délocalisés, par exemple dans chaque district, présente des difficultés spécifiques. Dans les districts entièrement francophones ou germanophones, en l'absence

de demandes de prestations dans la langue partenaire, l'intérêt de la population et du personnel de l'unité pour un développement du bilinguisme est faible. Il est alors légitime de ne pas attribuer une trop grande importance à la maîtrise de l'autre langue lors de l'engagement des collaborateurs et collaboratrices dans ces sites.

Pour de telles unités de l'Etat, l'obtention du label pour l'ensemble de l'unité dépendrait ainsi très souvent d'une réforme et d'une réorganisation profonde. S'agissant par exemple du SAINEC, la problématique a été relevée par le Forum. Ainsi, la mise en place de sites bilingues impliquerait de facto la réunion, dans des sites plus grands s'étendant sur des territoires plurilingues, des personnes issues des deux communautés linguistiques. Cela n'empêcherait toutefois aucunement, de prime abord, de maintenir des guichets délocalisés.

- > Il estime essentiel de sensibiliser encore plus les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat à la langue partenaire en promouvant, voir augmentant encore l'offre de formation linguistique de l'Etat (cours de français et cours d'allemand). Une reconnaissance et un encouragement au bilinguisme devrait être intégré dans les processus RH.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil de prendre acte du présent rapport.

---



## Bericht 2018-DIAF-24

21. April 2020

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2017-GC-178 Thévoz Laurent/Rauber Thomas zur Förderung des «Labels für die Zweisprachigkeit» in der Kantonsverwaltung

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat zur Förderung des «Labels für die Zweisprachigkeit» in der Kantonsverwaltung, der wie folgt gegliedert ist:

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Einleitung</b>  | <b>12</b> |
| <b>2. Zweisprachigkeit: Worum geht es?</b>  | <b>13</b> |
| <b>3. Heutiger Rahmen: Kurze Zusammenfassung</b>  | <b>13</b> |
| 3.1. Kantonaler Kontext   | 13        |
| 3.1.1. Sprachverteilung und -gebrauch auf dem Kantonsgebiet   | 13        |
| 3.1.2. Verfassungsbestimmungen zur Zweisprachigkeit des Kantons   | 14        |
| 3.2. Laufende Programme und Anstrengungen des Kantons im Bereich der Zweisprachigkeit   | 14        |
| 3.2.1. Einige Initiativen   | 14        |
| 3.2.2. Einige parlamentarische Vorstösse  | 15        |
| 3.3. Praxis der Zweisprachigkeit in der Kantonsverwaltung   | 16        |
| <b>4. Label für die Zweisprachigkeit</b>  | <b>16</b> |
| 4.1. Stiftung Forum für die Zweisprachigkeit  | 16        |
| 4.2. Label für die Mehrsprachigkeit und Label für die Zweisprachigkeit  | 16        |
| 4.3. Zweck und Vorteile des Labels für die Zweisprachigkeit   | 17        |
| 4.4. Zertifizierungsverfahren   | 17        |
| 4.5. Massnahmen zur Förderung der Zweisprachigkeit  | 17        |
| <b>5. Label für die Zweisprachigkeit im Kanton Freiburg – einige Beispiele</b>  | <b>18</b> |
| 5.1. Privatwirtschaftliches Unternehmen: die Raiffeisenbank Freiburg Ost  | 18        |
| 5.2. Öffentlich-rechtliche Anstalt: die Hochschule für Wirtschaft (HSW)   | 18        |
| 5.3. Verwaltungseinheit mit einem Standort: das Handelsregisteramt  | 18        |
| 5.4. Verwaltungseinheit mit mehreren Standorten: das Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen (IAEZA) | 19        |
| 5.4.1. Ziele und Verfahren  | 19        |
| 5.4.2. Bemerkungen des Forums   | 19        |
| <b>6. Kosten des Zertifizierungsverfahrens</b>  | <b>20</b> |
| <b>7. Gemeindeverwaltungen</b>  | <b>21</b> |
| <b>8. Schlussfolgerungen und Vorschläge</b>   | <b>21</b> |

#### 1. Einleitung

In einem am 17. November 2017 eingereichten und begründeten Postulat (*TGR* Dezember 2017, S. 3025 f.) verweisen die Grossräte Laurent Thévoz und Thomas Rauber auf das «Label für die Zweisprachigkeit», das vor einigen Jahren vom

Forum für die Zweisprachigkeit in Biel geschaffen wurde. Es bescheinigt einer Organisation, die Zweisprachigkeit sowohl gegenüber der Kundschaft als auch gegenüber den Mitarbeitenden zu pflegen.

Im Kanton Freiburg erhielten bereits mehrere Institutionen dieses Label, das für private und öffentliche Organisationen gedacht ist, nämlich:

- > das kantonale Handelsregisteramt (2014);
- > die Raiffeisenbank Freiburg Ost (2014);
- > die Hochschule für Wirtschaft Freiburg – HSW (2015);
- > das Forum Freiburg (2016);
- > die Vereinigung der freiburgischen Alterseinrichtungen – VFA (2017).

Nach Ansicht der Grossräte Laurent Thévoz und Thomas Rauber hat das Handelsregisteramt damit positive Erfahrungen gemacht. Das Label, dessen Kosten absolut tragbar seien, bringe sowohl für die Kantonsverwaltung als auch für die Bürgerinnen und Bürger einen Nutzen. Deshalb ersuchten die Grossräte den Staatsrat, eine Reihe von Massnahmen in Erwägung zu ziehen, um die Dienststellen der Kantonsverwaltung zu ermutigen, das Label für die Zweisprachigkeit auf freiwilliger Basis zu beantragen.

Der Staatsrat beantwortete das Postulat am 26. Juni 2018. Er unterstrich die Bedeutung der Zweisprachigkeit für den Kanton Freiburg und bestätigte, dass diese einen wesentlichen Grundbaustein des Kantons darstellt und ein gesellschaftlich wie auch wirtschaftlich wichtiger Standortvorteil ist. Vor diesem Hintergrund setzt das Label für die Zweisprachigkeit nach Ansicht des Staatsrats ein starkes Zeichen. Trotzdem muss seines Erachtens für jede betroffene Dienststelle abgeklärt werden, mit welchen Kosten das Zertifizierungsverfahren und die zur Erreichung der geforderten Standards notwendigen Massnahmen verbunden wären.

Um diesen Bericht auf die Praxis abzustützen, hat das Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen (IAEZA) den von den Verfassern des Postulats vorgeschlagenen Zertifizierungsprozess ebenfalls durchlaufen. Das IAEZA erhielt die Zertifizierung im Oktober 2019, das Label für die Zweisprachigkeit wurde ihm am 15. Januar 2020 offiziell überreicht.

## 2. Zweisprachigkeit: Worum geht es?

Der «Larousse» definiert Zweisprachigkeit als *Situation einer Einzelperson, die zwei Sprachen fliessend spricht (individuelle Zweisprachigkeit)*, bzw. als *Situation einer Gemeinschaft, in der zwei Sprachen gleichzeitig gesprochen werden*.

Andere Definitionen unterscheiden zwischen der **individuellen Zweisprachigkeit**, das heisst der Fähigkeit einer Person, nach Bedarf zwischen zwei Sprachen zu wechseln, und der **institutionellen Zweisprachigkeit**, die sich auf ein Staatsgebiet mit zwei Amtssprachen bezieht. Manchmal bezeichnet die institutionelle Zweisprachigkeit auch die Pflicht staatlicher Institutionen, beide Amtssprachen zu verwenden und ihre Dienstleistungen in beiden Sprachen anzubieten.

Die Unterscheidung zwischen individueller und institutioneller Zweisprachigkeit ist nicht unwichtig, da sie Auswirkungen auf das Individuum hat. Trotzdem werden die beiden Begriffe oft verwechselt, wenn von Zweisprachigkeit die Rede ist. So wird zum Beispiel angenommen, dass eine Institution nur zweisprachig sein kann, wenn alle ihre Mitglieder es ebenfalls sind. Dies trifft jedoch nicht zu. Es ist wichtig, dass dieser Unterschied klar ist, so dass individuelle Ängste überwunden werden können, die möglicherweise entstehen, wenn Gemeinden ermuntert werden, sich für zweisprachig zu erklären.

Wie weiter unten ausgeführt, geht es beim Label für die Zweisprachigkeit um die «institutionelle» Zweisprachigkeit, wobei auch die individuelle Zweisprachigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter analysiert wird. Es geht also nicht direkt um die individuellen Kompetenzen im Bereich der Zweisprachigkeit, selbst wenn das Label diese fördert.

Die institutionelle Zweisprachigkeit beschränkt sich aber nicht auf die Pflicht der Institutionen, ihre Dienstleistungen in beiden Sprachen anzubieten. Sie kann auch Massnahmen umfassen, um die individuelle Zweisprachigkeit innerhalb der betreffenden Institution schrittweise zu verwirklichen.

Wenn auf beiden Seiten Anstrengungen unternommen werden, kann eine institutionelle Zweisprachigkeit also das gegenwärtige «Nebeneinander» der beiden Sprachgemeinschaften in ein echtes «Miteinander» verwandeln. So wird es noch besser möglich, einen weiteren Aspekt der Zweisprachigkeit zu integrieren, nämlich die kulturellen Unterschiede und die Respektierung der Minderheiten.

## 3. Heutiger Rahmen: Kurze Zusammenfassung

### 3.1. Kantonaler Kontext

#### 3.1.1. Sprachverteilung und -gebrauch auf dem Kantonsgebiet

Der Kanton Freiburg zählte 2016 rund 315 000 Einwohnerinnen und Einwohner, wovon 68,6 Prozent Französischsprachige und 27,4 Prozent Deutschsprachige.<sup>1</sup> Die Kantonshauptstadt Freiburg liegt auf der sogenannten Sprachgrenze. Von den sieben Bezirken sind fünf französischsprachig (Saane, Glane, Greyerz mit der deutschsprachigen Gemeinde Jaun, Vivisbach und Broye), der Sensebezirk ist deutschsprachig und der Seebezirk zweisprachig.

Deutsch war von 1483 bis 1798 Verwaltungssprache. Von 1798 bis 1856 war Freiburg de facto zweisprachig: Französisch (1798–1814, 1831–1856) und Deutsch (1814–1830) galten abwechselungsweise als Verwaltungssprache, wobei die

<sup>1</sup> [https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-07/1.\\_infographie\\_langues\\_all.pdf](https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-07/1._infographie_langues_all.pdf), abgerufen am 3. April 2020.

amtlichen Texte jeweils in die andere Sprache übersetzt wurden. Von 1857 bis 1990 hatten Deutsch und Französisch den Status von Amtssprachen, wobei die französische Fassung als rechtsverbindlich galt. Seit 1991 sind Französisch und Deutsch als Amtssprachen gleichgestellt.

### 3.1.2. Verfassungsbestimmungen zur Zweisprachigkeit des Kantons

Artikel 6 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 14. Mai 2004 (KV)<sup>1</sup> bekräftigte ein weiteres Mal, dass Deutsch und Französisch die Amtssprachen des Kantons sind. Damit gilt Freiburg auf eidgenössischer Ebene als zweisprachiger Kanton wie die Kantone Bern und Wallis (Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 2007 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften<sup>2</sup>).

Aus institutioneller Sicht sieht die Kantonsverfassung vor, dass der Staat sich für die Verständigung, das gute Einvernehmen und den Austausch zwischen den kantonalen Sprachgemeinschaften einsetzt und die Zweisprachigkeit fördert (Art. 6 Abs. 4 KV). Die Förderung der Zweisprachigkeit in der Verwaltung und der Rechtspflege wird zudem durch Artikel 17 Abs. 2 KV konkretisiert, der wie folgt lautet: «Wer sich an eine für den ganzen Kanton zuständige Behörde wendet, kann dies in der Amtssprache seiner Wahl tun.»<sup>3</sup>

## 3.2. Laufende Programme und Anstrengungen des Kantons im Bereich der Zweisprachigkeit

Die Förderung der Zweisprachigkeit ist ein wichtiges Anliegen des Kantons. Deshalb befassen sich sowohl der Staat Freiburg als auch die Parlamentsmitglieder regelmässig mit der Förderung der individuellen und der institutionellen Zweisprachigkeit.

### 3.2.1. Einige Initiativen

Zunächst einmal gewährt der **Staat Finanzhilfen** zur Unterstützung von Aktivitäten, die die Zweisprachigkeit und das zweisprachige Image des Kantons Freiburg fördern sowie das Verständnis und das gute Einvernehmen zwischen den kantonalen Sprachgemeinschaften stärken.<sup>4</sup> Die Kantonsbeiträge, die sich auf 100 000 Franken belaufen, sind für einschlägige Initiativen von Gemeinden, Vereinen, Unternehmen, Medien oder Kirchen bestimmt. Im Jahr 2019 wurden 22 Projekte für einen Gesamtbetrag von 334 000 Franken eingereicht; davon

erhalten 18 einen Beitrag. Der Kantonsbeitrag wird komplementär zur Unterstützung des Bundes zur Förderung der Mehrsprachigkeit in der Verwaltung ausgerichtet, die einen fixen Betrag von 250 000 Franken vorsieht. Insgesamt stehen also jedes Jahr 350 000 Franken für Projekte zur Förderung der Zweisprachigkeit im Kanton Freiburg zur Verfügung.

Der **Freiburger Tag der Zweisprachigkeit** wurde 2015 eingeführt.<sup>5</sup> Seither organisieren Institutionen, Schulen und verschiedene Vereinigungen jedes Jahr am 26. September, das heisst zeitgleich mit dem Europäischen Tag der Sprachen, Aktivitäten und Veranstaltungen zum Thema Zweisprachigkeit. Für die Koordination ist das **Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen** (IAEZA) zuständig.

Auch das **Amt für Personal und Organisation** (POA) anerkennt, dass die Sensibilisierung für die Zweisprachigkeit in der Kantonsverwaltung wichtig ist. In den letzten Jahren wurden zahlreiche Massnahmen getroffen, um die Zweisprachigkeit im Staat Freiburg zu gewährleisten. Dazu gehören namentlich die Förderung von Sprachandems, die Sprachkurse und der Kurs «Die Zweisprachigkeit und die sprachliche Vielfalt besser verstehen, respektieren und wertschätzen lernen», die im Rahmen des Weiterbildungsprogramms für das Staatspersonal angeboten werden. Mit dieser Weiterbildung soll das Bewusstsein für das Vorhandensein zweier Landessprachen in der Arbeitswelt gesteigert werden (direkte Kolleginnen und Kollegen, Mitarbeitende des Staates oder externe Personen, die sich an die Kantonsverwaltung wenden). Im Jahr 2019 wurden die Ateliers «Die Zweisprachigkeit in meiner Verwaltungseinheit wagen» lanciert, die Dienstchefinnen und Dienstchefs helfen sollen, in ihrem Team ein Zweisprachigkeitsprojekt auf die Beine zu stellen. Die Ateliers werden 2020 fortgeführt mit dem Ziel, die Praxis der Zweisprachigkeit in den Verwaltungseinheiten zu festigen. Diese Initiative ist Bestandteil der neuen Personalpolitik. Schliesslich gibt es für neue Kaderangestellte seit 2020 den Kurs «Gleichstellung, Diversität, Durchmischung? Inklusive Praktiken im Management», der auch die Frage der Zweisprachigkeit behandelt.

Das **Freiburger Spital (HFR)** befasst sich ebenfalls mit dieser Thematik, die im Spitalalltag sehr wichtig ist. Es lancierte 2013 ein Projekt namens «Zweisprachigkeit am HFR». In diesem Rahmen wurde eine Deutschlehrerin angestellt, die auch für die Mehrsprachigkeit im HFR zuständig ist. Zudem gibt es ein breites Sprachkursprogramm für das Personal, Sprachandems und ein erweitertes Angebot für die mündliche Kommunikation in Deutsch und Französisch (Sprachateliers, E-Learning, Sprachenecke). Des Weiteren haben die Angestellten des HFR ab 2020 die Möglichkeit, einen dreibis sechsmonatigen Sprachaustausch im Inselspital in Bern zu machen. Im Rahmen des Programms «Zweisprachigkeit

<sup>1</sup> Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (SR 131.219).

<sup>2</sup> Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (SR 441.1); der Kanton Graubünden ist dreisprachig (deutsch, rätoromanisch und italienisch).

<sup>3</sup> Vgl. insb. Bundesgerichtsentscheid 4D\_65/2018 vom 15. Juli 2019.

<sup>4</sup> Verordnung vom 5. Juni 2018 über die Unterstützung von Initiativen zur Förderung der Zweisprachigkeit (SGF 10.22).

<sup>5</sup> Gesetz vom 10. Februar 2015 über den Tag der Zweisprachigkeit (SGF 10.2).

am HFR» wurden die Kadermitarbeitenden für die Frage der Zweisprachigkeit sensibilisiert. Ausserdem sind die Sprachkompetenzen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie der Patientinnen und Patienten auf dem Mitarbeiterausweis bzw. auf dem Patientenidentifikationsarmband ersichtlich.

Im Bereich der **obligatorischen Schule** wurden im Rahmen des 2009 verabschiedeten Sprachenkonzepts neun Vorschläge zur Stärkung des Erwerbs der Partnersprache und weiterer Fremdsprachen ausgearbeitet. Auf dieser Grundlage wurden in den Schulen zahlreiche Projekte auf die Beine gestellt, beispielsweise das 12. partnersprachliche Schuljahr, die Klassenpartnerschaften und der immersive Unterricht.

Seit Beginn des Schuljahrs 2018/19 können sämtliche Ausbildungsgänge **der allgemeinbildenden Sekundarstufe 2** (gymnasiale Maturität, Fachmaturität und zweisprachige Berufsmaturität Ausrichtung Wirtschaft und Dienstleistung) mit einem zweisprachigen Zeugnis abgeschlossen werden. In den Freiburger Gymnasien stehen zwei zweisprachige Ausbildungen zur Verfügung: die zweisprachigen Klassen Standard und die zweisprachigen Klassen +. Im Übrigen haben Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe 2 die Möglichkeit, unterschiedliche Sprach austausche zu machen.

Als einzige zweisprachige Universität der Schweiz bietet die **Universität Freiburg** eine breite Palette an Disziplinen auf Französisch, Deutsch und in beiden Sprachen an. Die beiden Sprachen existieren im Unterricht, in der Verwaltung und im Alltag nebeneinander. Für Studienprogramme, die teilweise auf Französisch und teilweise auf Deutsch unterrichtet werden, besuchen die Studierenden den Unterricht gemäss der Aufteilung im Studienplan in beiden Sprachen, aber sie können ihre Prüfungssprache wählen. Bei Kursen, die in französischer und in deutscher Sprache besucht werden können, erhalten die Studierenden grundsätzlich ein Diplom mit dem Zusatz «Zweisprachiges Studium, Deutsch/Französisch», wenn sie jeweils mindestens 40% der vom Studienplan vorgeschriebenen ECTS-Punkte in einer der beiden Sprachen absolviert haben. Das Institut für Mehrsprachigkeit ist das national anerkannte Kompetenzzentrum für die Forschung zu sämtlichen Fragen in Zusammenhang mit der Mehrsprachigkeit.

Auch die **Pädagogische Hochschule Freiburg (HEP-PH FR)** funktioniert vollständig in beiden Sprachen, sowohl administrativ als auch akademisch. Studentinnen und Studenten können die Studiengänge auf Deutsch, auf Französisch oder zweisprachig absolvieren, womit sie ein «Zweisprachiges Diplom (Dibi)» erlangen können. Ziel des zweisprachigen Diploms ist es, den Studierenden die Möglichkeit zu bieten, ein Unterrichtsdiplom für beide Sprachregionen zu erlangen.

Ebenso wie die **Berufsfachschulen** und die **HES-SO Freiburg**, die mit einem Diplom mit dem Vermerk «zweisprachig»

abgeschlossen werden können, bietet auch das **Landwirtschaftliche Institut Grangeneuve (LIG)** eine zweisprachige Ausbildung im dritten Lehrjahr der Landwirtschaftsausbildung an. Grangeneuve ist die erste Landwirtschaftsschule der Schweiz, die eine zweisprachige Ausbildung angeboten hat. Aufgrund des Erfolgs des ersten Jahrgangs im Schuljahr 2017–2018 eröffnete Grangeneuve im darauffolgenden Jahr eine weitere zweisprachige Klasse für Lernende EFZ Landwirt/in. Mit diesem zweisprachigen Angebot können sich die Schülerinnen und Schüler unter anderem auf eine Weiterbildung an den höheren Fachschulen vorbereiten.

Bereits seit 1992 ist die ganze Ausbildung an der **Höheren Fachschule für Lebensmitteltechnologie in Grangeneuve** zweisprachig und wird mit einem HF-Diplom mit dem Vermerk «zweisprachig» abgeschlossen.

### 3.2.2. Einige parlamentarische Vorstösse

Die Notwendigkeit, die individuelle und/oder institutionelle Zweisprachigkeit zu fördern, wird im Grosse Rat immer wieder thematisiert. Dabei wird jeweils darauf hingewiesen, dass die Zweisprachigkeit ein enormer Vorteil für den Kanton sei, oftmals aber auch bemängelt, dass dieser Trumpf zu wenig genutzt werde.

Nach dieser allgemeinen Feststellung sollen einige dieser parlamentarischen Vorstösse hier kurz hervorgehoben werden:

- > Die Anfrage 2016-CE-19 betraf die Schaffung von zweisprachigen Klassen in den Schulen an der Sprachgrenze.
- > 2017 wurde eine weitere Anfrage (2017-CE-284) zur Zweisprachigkeit während der Schulzeit bzw. insbesondere in der Orientierungsschule eingereicht. Darin wurde geltend gemacht, es dürften nur eine beschränkte Zahl von zweisprachigen Klassen eröffnet werden, auch wenn eine starke Nachfrage bestehe, insbesondere nahe der Sprachgrenze. Der Staatsrat erklärte in seiner Antwort, es gebe auf der Orientierungsstufe an sich keine Beschränkung. Das Angebot sei jedoch von der Anzahl Lehrpersonen, die über die nötigen Sprachkompetenzen verfügen, sowie von der Zahl der eingeschriebenen und interessierten Schülerinnen und Schüler abhängig.
- > In der Anfrage 2017-CE-66 wurden Fragen im Zusammenhang mit Artikel 59 Abs. 2 des Schulgesetzes in Bezug auf die Schulkreise und vor allem die damit verbundenen sprachlichen Fragen gestellt.
- > Die Motion 2018-GC-18 «Erlernen der Partnersprache durch Immersion» betraf, wie bereits aus dem Titel hervorgeht, die individuelle Zweisprachigkeit und deren Erwerb.

Die Motion löste eine längere Debatte aus, wurde aber schliesslich vom Grosse Rat angenommen. Der Staatsrat verabschiedete am 16. Dezember 2019 einen Gesetzesentwurf und eine Botschaft, die dem Grosse Rat voraussichtlich 2020 vorgelegt werden.

> Im August 2018 wurde eine weitere Anfrage zum Thema Zweisprachigkeit eingereicht (2018-CE-180). Der Verfasser schreibt, Artikel 6 Abs. 3 der Kantonsverfassung werfe formelle und materielle Fragen auf, die in keiner Vollzugsgesetzgebung beantwortet würden. Des Weiteren habe der Staatsrat im Bericht Nr. 68 vom 25. Juni 2013 festgehalten, ein Sprachengesetz könnte dazu führen, «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.» In seiner Antwort vom 19. Juni 2017 auf die Anfrage 2017-CE-66 habe der Staatsrat dagegen erklärt, die Erarbeitung einer Sprachengesetzgebung sollte «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.» Der Verfasser der Anfrage erkundigte sich deshalb, ob der Staatsrat weiterhin die Absicht habe, Überlegungen zu einer allfälligen Vollzugsgesetzgebung zu den Sprachen anzustellen, und ob diese Arbeiten gegebenenfalls schon begonnen hätten. Der Staatsrat bestätigte in seiner Antwort, «dass er sich mit einer allfälligen Vollzugsgesetzgebung über die Sprachen im Einklang mit der Gemeindeautonomie eingehend auseinanderzusetzen gedenkt.» Er verwies unter anderem auf das (vorliegende) Postulat 2017-GC-178 «Förderung des Labels für die Zweisprachigkeit in der Kantonsverwaltung», das Gelegenheit bieten werde, Ansätze zur Förderung der Zweisprachigkeit in der Kantonsverwaltung zu prüfen und den Verfassungsauftrag im Sprachenbereich zu gewährleisten.

### **3.3. Praxis der Zweisprachigkeit in der Kantonsverwaltung**

Gemäss den Statistiken des Amtes für Personal und Organisation (POA) vom 18. Februar 2020 sind 25 Prozent der Angestellten der zentralen Kantonsverwaltung deutscher Muttersprache. Aus den Daten geht jedoch nicht hervor, wie viele Mitarbeitende beide Sprachen fließend sprechen. Zudem gibt es gemäss dem POA derzeit keine klaren Mindestanforderungen in Bezug auf die Sprachkompetenzen der Staatsangestellten.

Der Staatsrat stellt daher fest, dass es in diesem Bereich heute keinen systematischen Ansatz gibt, der es erlauben würde, Standards festzulegen und die Umsetzung der verfassungsmässigen Rechte zu gewährleisten, selbst wenn allgemeine Anstrengungen zur Verbesserung der Zweisprachigkeit in der Kantonsverwaltung unternommen werden. Das Label würde vielleicht einen systematischeren Ansatz ermöglichen.

Vor diesem Hintergrund fordern die Grossräte Laurent Thévoz und Thomas Rauber in ihrem Postulat 2017-GC-178 Massnahmen, um die Dienststellen der Kantonsverwaltung zu ermutigen, das Label für die Zweisprachigkeit zu beantragen. Wie bereits erwähnt, analysieren Expertinnen und Experten die Praxis der Zweisprachigkeit im Rahmen des Zertifizierungsprozesses und geben Empfehlungen zu ihrer Förderung. Es geht also mit anderen Worten darum, die Umsetzung des Verfassungsauftrags im Sprachenbereich zu unterstützen.

## **4. Label für die Zweisprachigkeit**

### **4.1. Stiftung Forum für die Zweisprachigkeit**

Die Stiftung Forum für die Zweisprachigkeit wurde 1996 in Biel gegründet. Sie bezweckt die Förderung der Zweisprachigkeit durch wissenschaftliche Beobachtung und durch Massnahmen, die das Zusammenleben der verschiedenen Sprachgemeinschaften in Biel, im Kanton Bern und in der Hauptstadtregion Schweiz erleichtern. Das Forum für die Zweisprachigkeit machte 2017 aktiv am Freiburger Tag der Zweisprachigkeit mit und organisierte einen Anlass zum Thema Sprachtandems, an dem über 60 Personen teilnahmen.

### **4.2. Label für die Mehrsprachigkeit und Label für die Zweisprachigkeit**

Im Jahr 2016 lancierte das Forum für die Zweisprachigkeit ein «Label für die Mehrsprachigkeit», das vor allem für Ämter und Dienststellen des Bundes gedacht ist, die namentlich wegen der Sprachenverordnung (SpV) dreisprachig arbeiten (deutsch, französisch und italienisch). Das erste Label ging 2016 an das Bundesamt für Justiz in Bern; 2017 folgten die Parlamentsdienste.

Seit 2001 vergibt die Stiftung ausserdem das Label für die Zweisprachigkeit. Diese Auszeichnung ist mit einer ISO-Zertifizierung vergleichbar, die nach einem Prüfverfahren verliehen wird. Das Label wurde in der zweisprachigen Stadt Biel entwickelt, wo auch die ersten Unternehmen und Verwaltungsbehörden ausgezeichnet wurden. Inzwischen hat sich das Label in der ganzen Region Biel etabliert und gewinnt in den Kantonen Bern, Freiburg und Wallis sowie in anderen zweisprachigen Gebieten der Schweiz an Bedeutung. Es bezeugt, dass eine Organisation die Zweisprachigkeit sowohl gegenüber ihrer Kundschaft als auch gegenüber ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern pflegt. Das Label kann von allen Verwaltungsbehörden, Institutionen und Unternehmen erlangt werden, die sich in einem zweisprachigen Umfeld bewegen und intern wie extern regelmässig beide Sprachen verwenden. Von 2001 bis 2017 haben über 40 Institutionen das Label für die Zweisprachigkeit erhalten.



### 4.3. Zweck und Vorteile des Labels für die Zweisprachigkeit

Die Zweisprachigkeit in einer zweisprachigen Region zu fördern, bedeutet gemäss dem Forum für die Zweisprachigkeit, *«günstige Voraussetzungen zu schaffen, damit die einen die Sprache und Kultur der andern respektieren; es bedeutet auch, ein Gegengewicht zur natürlichen Einflussnahme der Mehrheit über die Minderheit herzustellen».*

Für eine Verwaltung ist das Label vor allem auch ein Instrument, das zur Einführung einer Politik zur Förderung des Gebrauchs der Partnersprache beiträgt, sowie ein wichtiger Trumpf für die Kommunikation. Die Auszeichnung bezeugt, dass eine Organisation in einem zweisprachigen Umfeld tätig ist, die Sprachenvielfalt pflegt und über die notwendigen Kompetenzen verfügt, um den sprachlichen Bedürfnissen eines anspruchsvollen Publikums in Bezug auf Produkte, Dienstleistungen und Kommunikation zu entsprechen.

Zudem bescheinigt das Label den Respekt der Organisation gegenüber der sprachlichen Minderheit und die Wertschätzung der Sprachkompetenzen ihrer Mitarbeitenden. Die zertifizierten Organisationen profitieren von der Förderung, den Aktivitäten und der Öffentlichkeitsarbeit des Forums für die Zweisprachigkeit sowie von seinem politischen, sozialen und wirtschaftlichen Netzwerk. Über das einzelne Unternehmen hinaus trägt das Label ferner dazu bei, die kommunikativen Kompetenzen einer ganzen Region ins Licht zu rücken.

Organisationen, die das Label für die Zweisprachigkeit beantragen, werden nach klaren Kriterien in einem festgelegten Prozess beurteilt. Geprüft werden insbesondere das Erscheinungsbild und die Kommunikation gegen aussen, Produkte und Dienstleistungen, Zusammensetzung und sprachliche Kompetenzen des Personals, die Qualität der internen Kommunikation sowie besondere Anstrengungen.

### 4.4. Zertifizierungsverfahren

Das Zertifizierungsverfahren umfasst mehrere Etappen. Zuerst wird eine Vereinbarung zwischen dem Forum für die Zweisprachigkeit und der Organisation unterzeichnet. Dann führt die Organisation eine Selbstbeurteilung durch und dokumentiert diese in einem Dossier. Anschliessend folgt eine anonyme Online-Befragung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Danach führt eine Expertin oder ein Experte des Forums für die Zweisprachigkeit ein Audit in der Organisation durch. Sie oder er stützt sich dabei auf die Evaluationskriterien, die Online-Befragung des Personals, die persönlichen Gespräche mit ausgewählten Personen sowie Testanrufe und Besuche vor Ort. Zum Schluss verfasst die Expertin oder der Experte einen ausführlichen Bericht, der von einer Evaluationsgruppe verabschiedet wird. Diese setzt sich aus der Leitung des Forums für die Zweisprachigkeit, einem zertifizierten Unternehmen sowie – je nach Umfang

und Komplexität des Zertifizierungsverfahrens – einem oder mehreren Sachverständigen zusammen. Der Bericht enthält die quantitativen und qualitativen Ergebnisse des Audits, eine Liste der Erfolgsmassnahmen sowie nützliche Empfehlungen. Falls die Organisation die Voraussetzungen für das Label erfüllt, wird dieses im Rahmen einer öffentlichen Veranstaltung verliehen, die das Forum für die Zweisprachigkeit in Zusammenarbeit mit der ausgezeichneten Organisation organisiert. Zu diesem Anlass sind auch die wichtigsten Medienpartner eingeladen.

Es gilt zu beachten, dass die Zweisprachigkeit ein kontinuierlicher, das heisst dynamischer Prozess ist und dass die Qualität, Glaubwürdigkeit und Aktualität des Labels zu erhalten sind. Daher führt das Forum für die Zweisprachigkeit nach fünf Jahren eine Wiedertertifizierung durch. Dabei wird sichergestellt, dass die Verwaltung oder Organisation die Voraussetzungen für das Label immer noch erfüllt.

Je nach Grösse und/oder Entwicklung der zertifizierten Organisation oder Verwaltung findet ein vereinfachtes oder ein umfassenderes Verfahren statt, um die aktuelle Sprachenpraxis zu evaluieren.

Die Kosten des Zertifizierungsverfahrens hängen von der Grösse der jeweiligen Organisation oder Verwaltung ab. Bei mehr als 50 Mitarbeitenden erfolgt ein Preisangebot auf Anfrage (s. unten).

### 4.5. Massnahmen zur Förderung der Zweisprachigkeit

Das Forum für die Zweisprachigkeit hat eine Reihe von Massnahmen definiert, die es einem Unternehmen ermöglichen, die Zweisprachigkeit kurz-, mittel- und langfristig zu fördern. Dazu gehören insbesondere folgende Massnahmen:

- > Kommission für die Zweisprachigkeit mit deutsch- und französischsprachigen Vertreterinnen und Vertretern bilden (> 100 Mitarbeitende);
- > Leitfaden für die Zweisprachigkeit erarbeiten (max. 10 Prinzipien);
- > Übersetzungen optimieren (insbesondere zweisprachiges Fachwörterverzeichnis erstellen sowie Benutzerverfahren und Handbücher in beiden Sprachen zur Verfügung stellen);
- > Beim Empfang namentlich ein digitales Telefonprogramm mit Sprachwahltaste vorsehen;
- > Falls erforderlich bei Veranstaltungen und Vorträgen Simultanübersetzung anbieten;
- > Personal gemäss lokaler Sprachverteilung und/oder nach Geschäftsbedürfnissen anstellen;
- > Mut zeigen und Lehrlinge aus anderen Sprachen anstellen;
- > Lehrmeister in beiden Sprachen ausbilden;
- > Abwechselnd deutsch- und französischsprachige Lehrlinge einstellen;

- > Sprachkurse anbieten, vor allem für Angestellte, die zwei- oder mehrsprachige Kontakte haben;
- > Monats-, Quartals- oder Jahrespublikation mit einem zweisprachigen Redaktionsteam in beiden Sprachen erstellen.

## 5. Label für die Zweisprachigkeit im Kanton Freiburg – einige Beispiele

Im Kanton Freiburg wurde 2014 und 2020<sup>1</sup> das kantonale Handelsregisteramt, 2014 die Raiffeisenbank Freiburg Ost, 2015 die Hochschule für Wirtschaft HSW, 2016 das Forum Freiburg und 2017 die Vereinigung freiburgischer Alterseinrichtungen (VFA) zertifiziert. Das Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen erlangte das Label im Oktober 2019 im Rahmen der Ausarbeitung dieses Berichts.

Dabei wurde festgestellt, dass der Zertifizierungsprozess je nach Institution sehr unterschiedlich aussehen kann. Die Organisationsform, insbesondere in geografischer Hinsicht, und die Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltungseinheiten oder der dezentralen Standorte können einen massgeblichen Einfluss auf die Möglichkeit haben, die Zweisprachigkeit zu pflegen bzw. das Label zu erlangen.

Die folgenden Beispiele sollen die Situation veranschaulichen.

### 5.1. Privatwirtschaftliches Unternehmen: die Raiffeisenbank Freiburg Ost

Die Raiffeisenbank wollte das Label aus strategischen Gründen zunächst für die gesamte Raiffeisenbank Freiburg Ost erlangen, die damals 63 Mitarbeitende an sechs Standorten zählte. Es zeigte sich jedoch rasch, dass nicht alle Geschäftsstellen die erforderlichen Voraussetzungen erfüllten. Deshalb wurde schliesslich nur die Filiale in der Stadt Freiburg zertifiziert (insgesamt 9 Mitarbeitende). In dieser Geschäftsstelle waren rund 60 Prozent der Mitarbeitenden französischsprachig und etwa 40 Prozent deutschsprachig.

Das Zertifizierungsverfahren dauerte etwa vier Monate und kostete rund 5000 Franken.

Die Raiffeisenbank war sehr zufrieden mit dem Verfahren. Das Label wurde im November 2019 erneuert.

### 5.2. Öffentlich-rechtliche Anstalt: die Hochschule für Wirtschaft (HSW)

Die HSW war vor allem aus strategischen Gründen (Marketing) an einer Zertifizierung interessiert. Sie erachtet das Label vor allem als Anreiz für französisch- und deutschsprachige Studierende aus der Schweiz und anderen Ländern, ihr

Studium in einem zertifizierten zweisprachigen Umfeld zu absolvieren. Ihrer Ansicht nach ist die Zweisprachigkeit auch für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter attraktiv.

Da die HSW nur ein Dutzend Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zählt, war das Zertifizierungsverfahren nicht mit hohen Kosten verbunden. Die HSW liegt übrigens in der Stadt Freiburg und verfügt nur über einen Standort.

Das Zertifizierungsverfahren verlief gemäss HSW in einer konstruktiven und angenehmen Atmosphäre. Die Reaktionen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter waren allesamt positiv. Die HSW räumt jedoch ein, dass sie grundsätzlich keine ausserordentlichen Anstrengungen unternehmen musste, um das Label zu erlangen, dies insbesondere, weil die Schule bereits vor der Zertifizierung gemischtsprachig war. Auch auf administrativer Ebene erforderte die Zertifizierung keine grösseren Massnahmen. Zum Beispiel war die Mehrheit der Dokumente schon vorher in beiden Sprachen verfügbar.

Seit der Zertifizierung bietet die HSW jedoch Deutschkurse für Französischsprachige an, weil das Verfahren diesbezüglich einen Bedarf ausgewiesen hatte. Ausserdem wird bei der Rekrutierung von Verwaltungspersonal (z. B. für das Sekretariat) die Sprache heute systematisch berücksichtigt. Bei der Anstellung von Professorinnen oder Professoren sowie von Lehrbeauftragten soll der Schwerpunkt jedoch weiterhin auf die fachlichen Qualitäten und weniger auf die sprachlichen Kompetenzen gelegt werden.

Nach Ansicht der HSW förderte das Label zudem die Sensibilisierung für die Zweisprachigkeit und bestätigte ihr Engagement in diesem Bereich.

### 5.3. Verwaltungseinheit mit einem Standort: das Handelsregisteramt

Das Handelsregisteramt wurde 2014 zertifiziert und strebt im Frühling 2020 eine Wiedertifizierung an. Ziel der Zertifizierung war die Förderung der Partnersprache.

Das Zertifizierungsverfahren konnte rasch abgeschlossen werden, da das Handelsregisteramt nur über einen Standort verfügt. Es umfasst ausserdem lediglich neun Mitarbeitende und gilt daher als kleine Verwaltungseinheit. Das Zertifizierungsverfahren kostete rund 2000 Franken.

Gemäss dem Handelsregisteramt war das Verfahren mit einem administrativen Mehraufwand verbunden, der jedoch als vertretbar angesehen wurde. Das Amt erachtet das Kosten-Nutzen-Verhältnis für durchaus zufriedenstellend und hebt die Vorteile einer stärkeren Sensibilisierung der Angestellten für die jeweils andere Sprache und Kultur hervor. Zudem wurden aufgrund der Einführung des Labels die Prozesse bzw. Gewohnheiten des Amtes überdacht, was allgemein zur Verbesserung der Qualität beitrug. Schliesslich

<sup>1</sup> Das Label des kantonalen Handelsregisteramts wurde vor Kurzem erneuert (fünfjähriger Rhythmus).

fühlen sich die Kundinnen und Kunden besser betreut, da sie in ihrer Sprache bedient werden können.

Das Handelsregisteramt verfügt nun über ein stärkeres Bewusstsein für die Zweisprachigkeit und achtet bei der Rekrutierung neuer Angestellten bewusst darauf, dass die Bewerberinnen und Bewerber eine oder mehrere zusätzliche Sprachen sprechen. Gemäss der Amtsleiterin haben einige zweisprachige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Rolle von «Sprachmittlern» übernommen. Ihr zufolge wäre es allgemein sinnvoll, solche «Sprachmittler» in Schlüsselpositionen einzusetzen, um die Zweisprachigkeit im Arbeitsalltag zu gewährleisten (z.B. Möglichkeit aller Angestellten, jederzeit die Muttersprache zu verwenden). Alles in allem waren die Erfahrungen des Handelsregisteramts bisher also sehr positiv.

#### **5.4. Verwaltungseinheit mit mehreren Standorten: das Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen (IAEZA)**

##### **5.4.1. Ziele und Verfahren**

Das IAEZA ist seit seiner Errichtung im Jahr 2015 aus institutioneller Sicht für die Zweisprachigkeit zuständig. Nach seiner Schaffung führte es daher zuerst die internen Rahmenbedingungen ein, die es zur Förderung der Zweisprachigkeit innerhalb des Amts für notwendig erachtete. Als das IAEZA mit der Beantwortung des Postulats Laurent Thévoz und Thomas Rauber beauftragt wurde, beschloss es, sich selber zertifizieren zu lassen, um das Bewusstsein für die Verwendung der Partnersprache, das heisst die Zweisprachigkeit, innerhalb der Institution weiter zu stärken. Ausserdem wollte das IAEZA prüfen, ob das Zertifizierungsverfahren und das Label eine zusätzliche Dynamik bewirken oder zu zusätzlichen Instrumenten zur Weiterentwicklung der internen Zweisprachigkeit führen. Das IAEZA ist etwas grösser als die weiter oben genannten Institutionen: Es verfügt über rund 30 Vollzeitstellen (FTE) und durchschnittlich 42 Mitarbeitende. Eine Besonderheit des IAEZA ist namentlich seine Aufteilung auf acht Standorte (1 Zivilstandsamt in jedem der 7 Bezirke und eine Zentrale, die die Aufsicht über das Zivilstandswesen, die Einbürgerungen und die institutionellen Angelegenheiten innehat). Vor diesem Hintergrund bot das Zertifizierungsverfahren auch Gelegenheit, die Zweisprachigkeit eines «zersplitterten» Amts zu konkretisieren, wie dies offenbar ursprünglich auch bei der Raiffeisenbank Freiburg Ost das Ziel war.

Das Zertifizierungsverfahren dauerte rund sechs Monate und kostete 5900 Franken.

Das Verfahren verlief trotz der geografischen Zersplitterung des Amts ohne nennenswerte Komplikationen. Der Grossteil der qualitativen Interviews erfolgte über einen Online-

Fragebogen und Anrufe des Experten. Dieser führte zudem mit acht Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die unabhängig von ihrem Alter, dem Standort ihrer Dienststelle und ihrer hierarchischen Stufe ausgewählt wurden, ein persönliches Gespräch.

Der Zertifizierungsbericht wurde im September 2019 verfasst und im Oktober 2019 von der Expertengruppe genehmigt.

##### **5.4.2. Bemerkungen des Forums**

Das Forum für die Zweisprachigkeit formulierte zum Schluss insbesondere die folgenden Bemerkungen und Empfehlungen:

###### *Gute Beispiele beim IAEZA:*

- > Die (rein französischsprachige) Direktion des IAEZA ist das Thema Zweisprachigkeit in den vergangenen drei Jahren sehr aktiv angegangen und hat damit ein klares Signal gesetzt, das bei den Mitarbeitenden angekommen ist.
- > Das Bewusstsein für die Zweisprachigkeit konnte dadurch bedeutend gestärkt werden.
- > Das Erscheinungsbild ist perfekt zweisprachig, und sämtliche Dienstleistungen und Produkte werden konsequent zweisprachig angeboten.
- > Bei der Rekrutierung neuer Angestellten wird vermehrt auf die sprachliche Zusammensetzung des Personals geachtet, und es werden deutschsprachige bzw. zweisprachige Mitarbeitende eingestellt. Diese Tatsache wird auch von den Mitarbeitenden anerkannt und als Signal wahrgenommen.

###### *Empfehlungen des Forums für die Zweisprachigkeit:*

- > Das Forum stellt zunächst fest, dass es für das IAEZA schwierig ist, mit überwiegend einsprachigen Zivilstandsämtern in einsprachigen Bezirken die Zweisprachigkeit seiner Dienstleistungen sicherzustellen. Hier kommt nach Ansicht des Forums die Problematik der Sprachgrenzen im zweisprachigen Kanton Freiburg ausdrücklich zum Vorschein.
- > Das Forum vermutet, dass diese Problematik auch andere Amtsstellen des Kantons betrifft. Seiner Ansicht nach könnte eine Delegierte oder ein Delegierter für die Zweisprachigkeit möglicherweise helfen, das Bewusstsein der Verwaltung, der Gemeinden und der Bevölkerung für diese Thematik zu erhöhen.
- > Das Forum weist darauf hin, dass der Dienstchef und das Kader aus drei französischsprachigen Personen besteht, die der Zweisprachigkeit hohe Bedeutung beimessen. Trotzdem wäre es seiner Meinung nach anzustreben, dass die Amtsleitung künftig auch ein deutschsprachiges Mitglied umfasst. Dies würde auch für die Mitarbeitenden Signalwirkung entfalten.

- > Das Forum empfiehlt generell, die Anstrengungen zur Rekrutierung deutsch- oder zweisprachiger Mitarbeitenden soweit möglich weiterzuführen.
- > Was die für die Mitarbeitenden relevanten Dokumente anbelangt, sollte der eingeschlagene Weg weitergeführt werden. Alle internen Informationen sollten den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in beiden Sprachen zur Verfügung gestellt werden. Sitzungsprotokolle, Präsentationen an Sitzungen, Notizen usw. können gut auch intern übersetzt werden.
- > Fast die Hälfte der Mitarbeitenden ist an Sprachkursen zur Verbesserung der Zweitsprache interessiert. Das Forum empfiehlt, die Sprachkenntnisse in den Personalentwicklungsgesprächen systematisch zu thematisieren und aktiver auf das Weiterbildungsangebot des Kantons hinzuweisen.
- > Das Forum ist der Auffassung, dass die Einführung von Sprachtandems auf Amtsstufe und eventuell sogar in der ganzen Kantonsverwaltung erfolgsversprechend sein könnte und zumindest geprüft werden sollte.
- > Das Forum weist darauf hin, dass das Amt für Personal und Organisation (POA) ab 2020 Sprachtandems in Zusammenarbeit mit dem Forum für die Zweisprachigkeit anbietet: Die Freiburger Mitarbeitenden werden die Möglichkeit haben, sich mit Kolleginnen und Kollegen aus dem Kanton Bern auszutauschen.
- > Bei Veranstaltungen für das gesamte Amt wäre nach Ansicht des Forums zu prüfen, ob eine Übersetzung ins Deutsche notwendig wäre.
- > In Bezug auf die generellen E-Mail-Adressen empfiehlt das Forum zu prüfen, ob nicht auch eine E-Mail-Adresse mit einer deutschen Abkürzung (*iaeza@fr.ch*) verwendet werden könnte. Dies würde auch für andere generelle Adressen gelten, wie zum Beispiel *office.etacivil@fr.ch*.

### Stellungnahme des Staatsrats zu diesen Empfehlungen

Der Staatsrat kann sich den vom Forum für die Zweisprachigkeit formulierten obigen Bemerkungen im Allgemeinen anschliessen, davon ausgehend, dass diese Bemerkungen gegebenenfalls «standardmässig» auf alle staatlichen Einheiten angewendet werden könnten.

Diese Empfehlungen sollten jedoch im Sinne einer pragmatischen Zweisprachigkeit, wie sie im Kanton Freiburg gelebt wird, angewendet werden. So könnte sich eine systematische Übersetzung interner Dokumente nicht nur als schwerfällig, sondern auch als kontraproduktiv erweisen. Das Fehlen systematischer Übersetzungen sollte die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Gegenteil dazu anhalten, in der Partnersprache zu lesen und sich so dafür zu interessieren und sie zu lernen. Dieses Vorgehen wäre im Übrigen kohärent mit der Anregung, dass sich an Sitzungen jede und jeder in ihrer oder seiner Sprache äussern soll. Es ist jedoch offensichtlich,

dass wichtige Dokumente, wie zum Beispiel Weisungen zum Betrieb, systematisch übersetzt werden sollten.

Was die Übersetzung von E-Mail-Adressen betrifft, ist sich der Staatsrat bewusst, dass eine solche Massnahme vor allem Symbolcharakter hat. Er findet jedoch, dass die Umsetzung einer solchen Massnahme im Prozess hin zur Zweisprachigkeit nicht als prioritär betrachtet werden kann.

## 6. Kosten des Zertifizierungsverfahrens

Die Kosten des Zertifizierungsverfahrens und der Expertise des Forums für die Zweisprachigkeit richten sich nach der Grösse der jeweiligen Organisation:

|                           |                   |             |
|---------------------------|-------------------|-------------|
| 1 bis 9 Mitarbeitende     | CHF 3100.–        | (Kat. XS)   |
| 10 bis 19 Mitarbeitende   | CHF 3800.–        | (Kat. S)    |
| 20 bis 49 Mitarbeitende   | CHF 5900.–        | (Kat. M)    |
| 50 und mehr Mitarbeitende | Preis auf Anfrage | (Kat. L-XL) |

Um die Qualität und die Glaubwürdigkeit des Labels sicherzustellen, werden grundsätzlich Stichproben durchgeführt. Zudem folgt nach fünf Jahren ein Rezertifizierungsverfahren, bei dem geprüft wird, ob das Label für die Zweisprachigkeit erneuert werden kann oder nicht. Auch dieses Verfahren hat seinen Preis. Die Kosten für eine Wiederzertifizierung nach fünf Jahren belaufen sich im Allgemeinen auf  $\frac{2}{3}$  des Betrags der Erstzertifizierung ( $\frac{1}{3}$  in Form von Vorauszahlungen für die Wiederzertifizierung während fünf Jahren +  $\frac{1}{3}$  in Form einer Rechnung).

Auf Anfrage des IAEZA berechnete das Forum für die Zweisprachigkeit, in welchem Umfang die Kosten für eine schrittweise Zertifizierung aller Dienststellen des Staates Freiburg (eine Dienststelle nach der anderen) ausfallen würden. Diese Schätzung erfolgte auf der Grundlage von ca. 14 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und etwa 100 staatliche Einheiten:

|  |            |                  |
|--|------------|------------------|
| Online-Umfrage   | CHF        | 285 920.–        |
| Bearbeitung, Vorbereitung der Daten, Kommentare, Analyse der Daten, max. 1350 individuelle Interviews à 20–30 Min.   | CHF        | 84 000.–         |
| Synthese, Ausarbeitung der Schlussberichte in der Sprache der Expertin bzw. des Experten, abschliessende Beurteilung durch das Evaluationsteam usw.              | CHF        | 50 000.–         |
| Organisation und Teilnahme an der offiziellen Verleihung des Labels für die Zweisprachigkeit (Anlass in Anwesenheit des Personals), inkl. offizielle Platte usw. |            | Kostenlos        |
| <b>Total</b>   | <b>CHF</b> | <b>419 920.–</b> |

Die alle fünf Jahre notwendige Wiederzertifizierung würde gemäss den heutigen Bedingungen (rund  $\frac{2}{3}$  des Betrags der Erstzertifizierung) 280 000 Franken kosten.

Diese Kosten würden sich über mehrere Jahre verteilen, da die Zertifizierung und die regelmässige Wiederzertifizierung der gesamten Kantonsverwaltung selber mehrere Jahre dauern.

## 7. Gemeindeverwaltungen

Die Frage der Amtssprache(n) der Gemeinden wurde in mehreren der oben genannten parlamentarischen Vorstösse thematisiert. Der Staatsrat hielt bereits in seiner Antwort auf die Anfrage 2018-CE-180 fest, dass es bis jetzt keine gesetzlichen Bestimmungen gibt, die die Kriterien für die Festlegung der Amtssprache einer Gemeinde, das massgebende Verfahren und die allfälligen Pflichten einer zweisprachigen Gemeindeverwaltung regeln. Diese Situation ist unbefriedigend, selbst wenn sie beispielsweise die Gemeinde Courtepin nicht daran hinderte, sich für zweisprachig zu erklären und im Alltag besonderes Augenmerk auf die Zweisprachigkeit zu legen. Auch andere Gemeinden haben pragmatische Lösungen gefunden, um der bedeutenden sprachlichen Minderheit auf ihrem Gebiet Rechnung zu tragen.

Der Staatsrat bestätigt daher, dass er bereit ist, eine Gesetzesänderung in die Wege zu leiten oder gegebenenfalls ein neues Gesetz auszuarbeiten, um insbesondere die Kriterien oder zumindest das Verfahren zur Festlegung der Amtssprache der Gemeinden (französisch, deutsch oder zweisprachig) sowie die Pflichten einer zweisprachigen Gemeinde im Sinne der Kantonsverfassung soweit wie möglich zu klären.

Die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft, die für die Sprachenpolitik zuständig ist, stellt bereits jetzt Überlegungen dazu an. Es braucht jedoch eine breite Debatte sowie Ressourcen und die Unterstützung zahlreicher Partner, um eine Lösung zu erzielen, die der gelebten Zweisprachigkeit förderlich ist, die verfassungsmässigen Rechte sowohl der Französischsprachigen als auch der Deutschsprachigen garantiert und den heutigen Pragmatismus in Bezug auf die Zweisprachigkeit, auf dem der harmonische und gelassene Umgang mit dem Thema im Kanton Freiburg beruht, auch weiterhin gewährleistet.

## 8. Schlussfolgerungen und Vorschläge

Zusammenfassend nimmt der Staatsrat wie folgt zum Postulat Stellung:

> Zunächst stellt er fest, dass die Verwaltungseinheiten, die sich zertifizieren liessen, das Verfahren nicht als zeitaufwendig empfanden. Zudem dürften aufgrund der bereits heute unternommenen Anstrengungen, vor allem im Bereich der internen und externen Kommunikation, zahlreiche Verwaltungseinheiten in der Lage sein, die Anforderungen des Forums für die Zweisprachigkeit zu erfüllen. Das Zertifizierungsverfahren wird allgemein als

bereichernde Erfahrung angesehen, sowohl aus der Sicht der Öffentlichkeit als auch und vor allem der betroffenen Angestellten. Es erlaubt, bewährte Verfahren in der Kantonsverwaltung zu ermitteln und einzuführen. Schliesslich gewährleisten die im Rahmen des Zertifizierungsverfahrens vorgeschlagenen Massnahmen die institutionelle Zweisprachigkeit und könnten längerfristig auch die individuelle Zweisprachigkeit motivierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fördern.

- > Er befürwortet den Vorschlag, die Verwaltungseinheiten mit einem nachweislichen Bedarf gezielt zu ermutigen, das Label für die Zweisprachigkeit zu erlangen. Die dafür notwendigen Budgetmittel würden ihnen zur Verfügung gestellt.
- > Er wird die Möglichkeit prüfen, eine oder einen Delegierten 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. Die oder der kantonale Delegierte könnte zum Beispiel folgende Aufgaben wahrnehmen:
  - a) Beratung und Unterstützung der Direktionen, der Staatskanzlei und der nachgeordneten Verwaltungseinheiten sowie von deren Personal 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.

Eine solche Funktion würde die Zweisprachigkeit und die interkulturelle Verständigung zweifellos fördern. Sie sollte unabhängig von der Zertifizierung aller Verwaltungseinheiten des Staates eingeführt werden.

- > Gestützt auf die Empfehlungen ist er daher der Meinung, dass bei allen auf kantonaler Stufe tätigen Verwaltungseinheiten ein Anteil von 30 Prozent Kaderangestellten anzustreben ist, die die Minderheitensprache fließend sprechen.

Er stellt fest, dass die Zweisprachigkeit von Einheiten mit dezentralen Standorten, zum Beispiel in jedem Bezirk, besondere Schwierigkeiten mit sich bringt. In gänzlich deutsch- oder französischsprachigen Bezirken ist mangels der Nachfrage an Leistungen in der Partnersprache

das Interesse der Bevölkerung oder des Personals der Einheit für die Entfaltung der Zweisprachigkeit gering. Es ist somit gerechtfertigt, dem Beherrschen der anderen Sprache bei der Einstellung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern an diesen Standorten keine allzu grosse Bedeutung beizumessen.

Für solche staatlichen Einheiten würde eine Zertifizierung der gesamten Einheit somit sehr oft von einer Reform und umfangreichen Neuorganisation abhängen. Was das IAEZA betrifft, hat das Forum für die Zweisprachigkeit auf die Problematik hingewiesen. So würde die Errichtung zweisprachiger Standorte de facto zu grösseren Standorten, die sich über ein mehrsprachiges Gebiet erstrecken, mit Angestellten beider Sprachgemeinschaften führen. Dies würde zunächst jedoch in keiner Weise gegen die Beibehaltung dezentraler Schalter sprechen.

- > Schliesslich erachtet es der Staatsrat für wichtig, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staates stärker für die Partnersprache zu sensibilisieren, indem das Sprachkursangebot des Kantons (Deutsch- und Französischkurse) gefördert oder weiter ausgebaut wird. Die Anerkennung und Förderung der Zweisprachigkeit sollte in die HR-Prozesse integriert werden.

Aus diesen Gründen beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

---