

Deutsch als Amtssprache der Stadt Freiburg i.Ü.?

Bestandesaufnahme und Analysen aus historischer, juristischer und soziolinguistischer Perspektive

Bericht zuhanden des Gemeinderates von Freiburg

Projektleitung:

Renata Coray
Raphael Berthele

Mitarbeit:

Laura Hodel

Adresse:

Institut für Mehrsprachigkeit
Rue de Morat 24
CH-1700 Freiburg

Freiburg, den 31. Januar 2018
(revidierte Fassung vom 28. Juni 2018)

Inhaltsverzeichnis

ABSTRACT	5
EINLEITUNG	7
I HISTORISCHER UND JURISTISCHER KONTEXT	9
1 DIE AMTSSPRACHEN IN DER EIDGENOSSENSCHAFT	9
1.1 HISTORISCHE ENTWICKLUNG	9
1.2 GESETZLICHE VORGABEN	10
1.3 SPRACHENSTATISTIK	10
2 DIE AMTSSPRACHEN IN DEN MEHRSPRACHIGEN KANTONEN	12
2.1 BERN	13
2.2 WALLIS	15
2.3 GRAUBÜNDEN	17
2.4 FREIBURG	20
II STADT FREIBURG	23
3 HISTORISCHER STELLENWERT VON DEUTSCH	23
3.1 SPRACHEN IN FREIBURG SEIT DEM 12. JAHRHUNDERT – EIN KURZER ÜBERBLICK	23
3.2 «PRAGMATISCHE ZWEISPRACHIGKEIT» DER POLITISCHEN BEHÖRDEN IN FREIBURG SEIT DEM 19. JAHRHUNDERT (FORSCHUNGEN AUS DEM STADTARCHIV)	25
4 JURISTISCHER STELLENWERT VON DEUTSCH	27
4.1 DER «DRITTE WEG» EINER «BEWUSST INKONSEQUENTEN ZWEISPRACHIGKEIT» (RICHTER 2005)	28
4.2 DEFINITION DER «(BEDEUTENDEN) ANGESTAMMTEN SPRACHLICHEN MINDERHEIT» (LÜTHI 2004)	29
4.3 NOTWENDIGE ODER SCHÄDLICHE GESETZLICHE DEFINITION EINER ZWEISPRACHIGEN GEMEINDE? (EINSCHÄTZUNGEN DES FREIBURGER STAATSRATES VON 2009, 2013 UND 2017)	31
4.4 PERSPEKTIVE DES JURISTISCHEN DIENSTES DER STADTVERWALTUNG	33
5 IST-ZUSTAND	34
5.1 SPRACHENSTATISTIK	34
5.2 GESETZLICHE VORGABEN	38
5.3 GENERALRAT	39
5.3.1 Sprachliche Zusammensetzung	39
5.3.2 Publikations- und Verhandlungssprachen	40
5.4 GEMEINDERAT UND STADTVERWALTUNG	41
5.4.1 Sprachliche Zusammensetzung	41
5.4.2 Publikations- und Kommunikationssprachen	43
5.4.2.1 «Bonnes pratiques»	44
5.4.2.2 Geschäftsberichte, Finanzpläne und Legislaturprogramme	45

5.4.2.3	«1700» und «BiP»	45
5.4.2.4	Homepage und Pressemitteilungen	47
5.4.2.5	Übersetzungspraktiken	47
5.4.2.6	Mündliche Kommunikation	48
5.4.3	Personalrekrutierung	49
5.4.4	Sprachkompetenzen und sprachliche Aus-/Weiterbildung	51
5.5	ÖFFENTLICHE SICHTBARKEIT DER SPRACHVERHÄLTNISSE	53
5.5.1	Logo der Stadt	53
5.5.2	Öffentliche Anschriften	54
5.6	SPRACHEN IN DEN OBLIGATORISCHEN SCHULEN	55
5.6.1	Gesetzliche Rahmenbedingungen (Kanton und Stadt)	55
5.6.2	Sprachliche Verteilung der Kinder, Klassen und Schulen	56
5.6.3	Politikum zweisprachiger Unterricht	57
5.7	SPRACHEN IM SOZIALEN ZUSAMMENLEBEN	58
5.8	SPRACHEN IM KULTURBEREICH	59
5.9	SPRACHEN IM WIRTSCHAFTSBEREICH	63
5.9.1	«Agglo Fribourg-Freiburg» und Fusionsprojekt «Grand-Fribourg»	64

III VERGLEICH MIT ANDEREN STÄDTEN 67

6 BIEL (BE) 67

6.1	HISTORISCHE UND STATISTISCHE ENTWICKLUNG	67
6.2	RECHTSLAGE	68
6.3	SPRACHEN IN DEN POLITISCHEN BEHÖRDEN UND DER STADTVERWALTUNG	69
6.3.1	Sprachliche Zusammensetzung und Sprachgebrauch	69
6.3.2	Übersetzungsdienst	71
6.3.3	Öffentliche Auftritte und Sichtbarkeit	71
6.4	FÖRDERINSTITUTIONEN	72
6.5	ÖFFENTLICHE SCHULEN	72
6.6	KULTUR UND MEDIEN	73
6.7	SOZIALES ZUSAMMENLEBEN	73
6.8	WIRTSCHAFT	74
6.9	KOSTEN	75

7 SIDERS (VS)..... 76

7.1	HISTORISCHE UND STATISTISCHE ENTWICKLUNG	76
7.2	RECHTSLAGE	77
7.3	SPRACHEN IN DEN POLITISCHEN BEHÖRDEN UND DER STADTVERWALTUNG	78
7.4	ÖFFENTLICHE SCHULEN	79
7.5	FÖRDERINSTITUTIONEN, KULTUR UND MEDIEN	80
7.6	SOZIALES ZUSAMMENLEBEN	80
7.7	WIRTSCHAFT	81

8 FREIBURG, BIEL UND SIDERS IM VERGLEICH 82

IV DEUTSCH ALS AMTSSPRACHE.....	85
9 VORAUSSETZUNGEN UND MÖGLICHE AUSWIRKUNGEN.....	85
9.1 POLITISCHE, JURISTISCHE UND ADMINISTRATIVE FRAGEN.....	85
9.1.1 <i>Politische Aspekte</i>	85
9.1.2 <i>Juristisches Vorgehen</i>	86
9.1.3 <i>Administrative und schulische Auswirkungen</i>	86
9.2 SOZIOLINGUISTISCHE, KULTURELLE UND WIRTSCHAFTLICHE FRAGEN	88
9.2.1 <i>Soziolinguistische und kulturelle Aspekte</i>	88
9.2.2 <i>Wirtschaftliche Aspekte</i>	91
V ALTERNATIVE ZU DEUTSCH ALS AMTSSPRACHE	94
10 ANDERE MASSNAHMEN ZUR FÖRDERUNG VON DEUTSCH	94
10.1 SCHWACHSTELLEN IN DER VERWALTUNG	95
10.1.1 <i>Mangel an Deutschkompetenzen</i>	95
10.1.2 <i>Probleme mit Übersetzungen</i>	95
10.1.3 <i>Abwägen von fachlich-technischen und sprachlichen Kompetenzen</i>	96
10.1.4 <i>Integration von Deutschsprachigen in einer rein französischsprachigen Verwaltung</i>	96
10.1.5 <i>Bedarf an anderen Sprachen</i>	96
10.2 VORSCHLÄGE FÜR KONKRETE OPTIMIERUNGSMASSNAHMEN IN DER VERWALTUNG.	97
10.2.1 <i>Bestandesaufnahme</i>	97
10.2.2 <i>Personalrekrutierung</i>	97
10.2.3 <i>Deutschkompetenzen fördern und Vorbildfunktion des Kadern</i>	98
10.2.4 <i>Mehr Dokumente übersetzen und Übersetzungsprozesse optimieren</i>	99
10.2.5 <i>Bessere Sichtbarkeit der Zweisprachigkeit</i>	99
10.3 WEITERE MASSNAHMEN IN DEN BEREICHEN SCHULE, KULTUR UND WIRTSCHAFT	100
10.4 UMSETZUNG.....	101
VI FAZIT	103
ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS.....	104
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	105
BIBLIOGRAFIE	106
ANHANG	110
DATEN, METHODEN, FORSCHUNGSETHIK UND DANK	110
SPRACHRELEVANTE ARTIKEL DER BUNDESVERFASSUNG UND DER MEHRSPRACHIGEN KANTONE	111
BERICHT DES JURISTISCHEN DIENSTES DER STADT FREIBURG	114
FRAGEBOGEN-AUSWERTUNG (FOKUSGRUPPEN STADTANGESTELLTE).....	129
STELLUNGNAHMEN VON KUND UND CRPF ZUM POSTULAT NR. 23	131

ABSTRACT

Die Frage der Stellung von Deutsch im Kanton und in der Stadt Freiburg beschäftigt die Öffentlichkeit schon seit Jahrzehnten. Zahlreiche wissenschaftliche Arbeiten, Gutachten und politische Vorstösse zeugen davon. Heute sind Französisch und Deutsch als Amtssprachen des Kantons und ihr Gebrauch in Achtung des Territorialitätsprinzips in der Verfassung verankert (Art. 6 Abs. 1 und 2 KV FR). Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, dass Gemeinden «mit einer bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheit» Französisch und Deutsch als Amtssprache gebrauchen (Art. 6 Abs. 3 KV FR). Ein Ausführungsgesetz, welches die Kriterien und rechtlichen Prozesse klärt, gemäss welcher eine offizielle Anerkennung der amtlichen Zweisprachigkeit auf Gemeindeebene zu erfolgen hat, steht bisher aus. Experten und Gutachter diskutieren seit den 1980er-Jahren verschiedene, v.a. statistische, historische und territoriale Kriterien. Zudem besteht auch keine Einigkeit darüber, ob eine gesetzliche Verankerung der Zweisprachigkeit auf Gemeindeebene den Sprachenfrieden eher fördere oder gefährde. Während z.B. Experten des Europarates und Interessenvertreter der Deutschfreiburger solche gesetzlichen Regelungen begrüsst, mahnen andere zur Vorsicht und betonen die Bedeutung von langjährigen erprobten Praktiken. Wiederum andere, insbesondere Interessenvertreter der Frankophonie, beharren auf dem Territorialitätsprinzip, welches die Französischsprachigen – die zwar im Kanton, im Saanebezirk und in der Stadt eine Mehrheit bilden, national jedoch in der Minderheit sind – in ihrem Sprachgebiet schützen soll.

In den letzten Jahren sind in der Stadt Freiburg bereits einige Schritte in Richtung verstärkter Berücksichtigung auch von Deutsch unternommen worden, so etwa im Strassenbild, in amtlichen Publikationen oder in der Kulturförderung. Gleichzeitig ist jedoch ein Rückgang des Anteils der Personen deutscher Hauptsprache und deutscher Korrespondenzsprache zu beobachten. Angesichts der zunehmenden Betonung der Vorteile der Zweisprachigkeit wächst heute der politische Druck, die Zweisprachigkeit vermehrt zu fördern, nicht nur im Bereich der kommunalen Amtssprachen, sondern auch in Form von zweisprachigen Unterrichtsmodellen in der obligatorischen Schule.

Der vorliegende Bericht prüft die Frage von Deutsch als Amtssprache in der Stadt Freiburg ausgehend von historischen, juristischen und empirischen Analysen der Situation in Freiburg und von Vergleichen mit den beiden Städten Biel und Siders, in welchen ebenfalls eine traditionelle sprachliche Minderheit lebt. Im Fokus stehen insbesondere die Stadtverwaltung, aber auch andere wichtige gesellschaftliche Bereiche (Schule, Alltagskommunikation, Kultur und Wirtschaft). Eine Bestandaufnahme des Status quo stellt die Ausgangsbasis für die Fragen dar, welche Herausforderungen die amtliche Zweisprachigkeit mit sich bringt und welche Alternativen es dazu gibt.

Es werden drei Szenarien analysiert: 1. Der Ist-Zustand wird beibehalten, d.h. es wird weiterhin punktuell und ohne rechtliche Verpflichtung auch das Deutsche berücksichtigt. 2. Eine amtliche Zweisprachigkeit wird angestrebt, welche eine gesetzlich verbindliche amtliche Gleichberechtigung von Französisch und Deutsch garantieren soll. 3. Ein Mittelweg wird eingeschlagen, sodass stärker als heute auch Deutsch berücksichtigt und auf kommunaler Ebene Zielvorgaben formuliert und Ressourcen gesprochen würden, um diese Berücksichtigung besser zu institutionalisieren.

Die heutige Situation in Freiburg verdeutlicht, dass das erste Szenario von den städtischen Angestellten nicht immer einfach zu bewältigen ist und die Verwendung von Deutsch stark der Sensibilität und Initiative von Einzelnen überlassen bleibt. Das zweite Szenario, das in

Biel und in der Bundesverwaltung zu finden ist, zeigt wiederum, dass amtliche Zwei- und Mehrsprachigkeit möglich ist, dass sie aber ihren Preis hat und dass eine absolute sprachliche Gleichberechtigung eine Illusion bleiben muss. Ein Mittelweg, der von den meisten Interviewten bevorzugt wird, würde bedeuten, dass die Bemühungen um Berücksichtigung von Deutsch verstärkt und die dazu notwendigen Mittel zur Verfügung gestellt würden, sodass eine zweisprachige Praxis als mittel- bis langfristiges Ideal angestrebt werden könnte. Eine allfällige Legiferierung würde dann eine bestehende Praxis verankern und nicht eine solche von Gesetzes wegen verordnen.

EINLEITUNG

Die Schweiz, ein offiziell vier- und faktisch vielsprachiges Land, setzt sich zusammen aus 26 Kantonen. Diese haben mehrheitlich Deutsch als Amtssprache (17 Kantone), vier Kantone Französisch (GE, JU, NE, VD) und einer Italienisch (TI). Drei Kantone sind offiziell deutsch- und französischsprachig (VS, BE, FR), und Graubünden ist offiziell dreisprachig mit Deutsch, Rätoromanisch und Italienisch. Die mehrsprachigen Kantone werden vom Bund unterstützt zur Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben (Art. 21 SpG). Die sprachlichen Mehrheitsverhältnisse in den mehrsprachigen Kantonen fallen unterschiedlich aus: Während in den Kantonen Bern und Graubünden die nationale Mehrheitssprache Deutsch auch die Sprache der Mehrheit im Kanton ist, finden sich in den Kantonen Freiburg und Wallis umgekehrte Verhältnisse bzw. «relative» Mehrheiten und Minderheiten (Richter 2005: 651, 785): Dort ist die nationale Mehrheitssprache in der Minderheitenposition und Französisch am stärksten vertreten.

Nicht nur die Begriffe «Minderheit» und «Mehrheit», sondern auch die im vorliegenden Bericht regelmässig verwendeten Begriffe «zweisprachig» und «mehrsprachig» bedürfen einer Präzisierung: Sie sind mehrdeutig und können sich auf Institutionen oder Individuen beziehen. Die Verwendung von «zweisprachig» in Zusammenhang mit Individuen wird oft stereotyp als «perfekt», d.h. mit sehr guten Kompetenzen in zwei Sprachen assoziiert. In der wissenschaftlichen Literatur wird individuelle Zweisprachigkeit nicht so restriktiv aufgefasst, sondern in der Regel als «eine Person, die regelmässig zwei Sprachen verwendet». Im Folgenden wird jeweils explizit oder aus dem Zusammenhang deutlich, in welchem Sinn wir die Begriffe gebrauchen.

Dem Kanton Freiburg, aber auch seiner Hauptstadt Freiburg, wird oft eine «Brückenfunktion» zwischen Deutsch und Französisch zugeschrieben.¹ Da Stadt und Kanton lange eine ähnliche sprachliche Zusammensetzung aufwiesen, da die Stadt an der Saane liegt, die als Sprachgrenze oder gar als «Röstigraben» bekannt ist, und da mehrere Brücken diesen Fluss überqueren, gilt die Kantonshauptstadt als paradigmatische Brückenstadt. Auch das im Jahr 2014 veröffentlichte Regierungsratsfoto auf der Poya-Brücke spielt (nebst der Anspielung auf das legendäre Abbey-Road-Cover der Beatles) mit dieser Brückenmetapher.²

Aber im Gegensatz zum Kanton ist die Hauptstadt Freiburg nicht offiziell zweisprachig. Weder die Kantonsverfassung noch das Stadtrecht deklarieren die Hauptstadt als offiziell zweisprachige Stadt. In der Verfassung wird jedoch explizit und in beiden Sprachversionen die französische und die deutsche Bezeichnung der Hauptstadt erwähnt (Art. 2 Abs. 2 KV FR). Hin und wieder ist auch von einer «offiziösen», aber nicht «offiziellen» Zweisprachigkeit die Rede, da Deutsch in einigen Vorgaben und teilweise auch in der Praxis der politischen Behörden und der Stadtverwaltung berücksichtigt wird. Angesichts der historischen Bedeutung von Deutsch für den Kanton und seine Hauptstadt erstaunt es nicht, dass regelmässig Forderungen der sprachlichen Minderheit nach einer angemessenen

¹ Vgl. z.B. Lüthi 2004: 68; Richter 2005: 705, 707; HLS «Freiburg (Gemeinde)», Kap. 3. – In diesem auf Deutsch verfassten Bericht verwenden wir deutschsprachige Ortsbezeichnungen – ohne damit eine sprachpolitische Position beziehen zu wollen. Wir sind uns sehr wohl bewusst, dass die Sprachwahl auch bei der Ortsbezeichnung ein Politikum darstellt (vgl. z.B. <https://www.infosperber.ch/Gesellschaft/Sprachlupe-Freiburg-fur-zwei-Namen-gross-genug> [10.1.2018]). Aber wir verzichten auf Doppelbezeichnungen wie Fribourg/Freiburg, Sierre/Siders oder Murten/Morat und beschränken uns auf die auf Deutsch gebräuchlichen deutschsprachigen Ortsnamen. In der französischsprachigen Übersetzung des Berichtes werden die französischen Ortsbezeichnungen verwendet, z.B. Fribourg, Sierre und Guin.

² Vgl. z.B. FN 7.1.2014 www.freiburger-nachrichten.ch/nachrichten-kanton/die-freiburger-regierung-im-stil-der-fab-four [10.1.2018].

Berücksichtigung ihrer Sprache aufkommen. Um diesem Anliegen Nachdruck zu verleihen, gründete Peter Boschung im Jahr 1959 die Deutschfreiburgische Arbeitsgemeinschaft (DFAG). 1985 wurde die Communauté Romande du Pays de Fribourg (CRPF) gegründet, welche sich gegen eine Germanisierung im Wirtschafts- und Schulbereich und für die Anliegen der französischsprachigen Mehrheit einsetzt.³ Die bisweilen heftigen Auseinandersetzungen zwischen diesen beiden Interessengruppen haben sich im 21. Jahrhundert allmählich gelegt, die verfassungsrechtliche Gleichstellung der kantonalen Amtssprachen Französisch und Deutsch und die Verankerung des Territorialitätsprinzips mögen dazu beigetragen haben. Seit 2007 setzt sich zudem eine neue Organisation, das «Forum Partnersprachen Freiburg – Forum langues partenaires Fribourg» (FPF), für mehr Zweisprachigkeit und Verständigung zwischen den beiden Sprachgemeinschaften in der Stadt und Agglomeration ein. Beobachter sprechen heute von einer Entspannung der Situation, die auch auf die vermehrte Berücksichtigung von Deutsch in der Schule und in öffentlichen Anschriften sowie auf die statistisch widerlegte Germanisierung zurückgeführt wird (Büchi NZZ 25.10.2012). Die CRPF ist in der Öffentlichkeit kaum mehr zu vernehmen, deren Töne werden als nicht mehr so «martialisch» bezeichnet (ibid.). Die DFAG ihrerseits hatte mit einem Mitgliederschwund zu kämpfen und sich entschlossen, mit dem Deutschfreiburger Heimatkundeverein zusammenzugehen, der neu «Verein Kultur Natur Deutschfreiburg» (KUND) heisst (FN 27.3.2017). Als Zeichen der Entspannung und vermehrten Bemühungen um das Deutsche kann auch die Annahme des Postulates Nr. 23 gedeutet werden, das vom Gemeinderat einen Bericht über mögliche Auswirkungen einer offiziellen Anerkennung auch von Deutsch als Amtssprache der Stadt Freiburg verlangt.⁴

Der Gemeinderat hat in der Folge das Institut für Mehrsprachigkeit der Universität und der Pädagogischen Hochschule Freiburg (IFM) mit der Erarbeitung eines ausführlichen Berichtes betraut.⁵ Der nun vorliegende Bericht stellt die Frage nach Deutsch als Amtssprache von Freiburg in einen weiteren (historischen, juristischen und soziolinguistischen) Kontext (vgl. Kap. I) und präsentiert eine Analyse des Status quo in Freiburg (Kap. II) sowie einen Vergleich mit den beiden Städten Biel und Siders (Kap. III). Abschliessend wird auf der Basis der vorangehenden Daten und Analysen diskutiert, was eine gesetzliche Verankerung von Deutsch als Amtssprache bedeuten würde (Kap. IV) und mit welchen anderen Massnahmen die Zweisprachigkeit unterstützt werden könnte (Kap. V).

Das IFM hat den Bericht ausgehend von wissenschaftlichen, dokumentarischen und ethnografischen Daten erarbeitet, d.h. von der bestehenden umfangreichen wissenschaftlichen Literatur zum Thema, von juristischen und historischen Analysen sowie Materialien aus der Stadtverwaltung, von amtlichen Dokumenten und von Experten- und Fokusgruppeninterviews mit Schlüsselpersonen und Angestellten der Freiburger Stadtverwaltung sowie von Biel und Siders (mehr zu Daten und Methoden im Anhang). Wir Autoren⁶ der Studie stammen nicht aus Freiburg, kennen die Stadt und Sprachenfragen aber aufgrund unserer Herkunft, Wohnsituation und Ausbildung. Die Minderheiten- und Mehrheitenthematik ist uns sowohl aus eigener Erfahrung als auch aus der wissenschaftlichen Debatte vertraut. Dies erlaubt uns, auf dieses sprachpolitisch umstrittene Thema mit der erforderlichen Distanz und Unvoreingenommenheit zu blicken und nicht als Sprachrohr einer bestimmten Interessengruppe zu fungieren. Somit kann der Bericht dem Gemeinderat eine wissenschaftlich und empirisch fundierte Entscheidungsgrundlage geben.

³ Mehr dazu z.B. in: Altermatt 2003a: 91–93, 169–177; Altermatt & Späti 2009: 129; Brohy 1989: 380–382; Richter 2005: 661–664.

⁴ Vgl. www.ville-fribourg.ch/files/pdf89/depot_postulat_23.pdf [10.1.2018].

⁵ Vgl. Brief vom Stadtammann vom 10.5.2017 und Offerte/Auftrag des IFM vom 7.7.2017.

⁶ Das hier und an anderen Stellen verwendete generische Maskulin gilt selbstverständlich für alle Geschlechter.

I Historischer und juristischer Kontext

Die Situation in der Stadt Freiburg kann nicht unabhängig vom nationalen und kantonalen Kontext sowie von historischen und juristischen Entwicklungen analysiert werden. Deshalb wird in diesem Kapitel ein (zwangsläufig sehr summerischer) Überblick zu den Amtssprachen auf nationaler Ebene und in den mehrsprachigen Kantonen der Schweiz gegeben.

1 Die Amtssprachen in der Eidgenossenschaft

1.1 Historische Entwicklung

Seit der Gründung des modernen Bundesstaates im Jahr 1848 beinhaltet die Bundesverfassung einen Sprachenartikel. Vorerst wurden Deutsch, Französisch und Italienisch, 1938 auch Rätoromanisch als Nationalsprachen anerkannt. Faktisch waren weit bis ins 20. Jahrhundert hinein primär Deutsch und Französisch die Amtssprachen des Bundes. Italienisch fand nur allmählich Berücksichtigung:⁷ Das Bundesblatt wurde erst ab 1918 auch in einer italienischen Version (zuerst nur in einer Kurzfassung, ab 1974 integral) publiziert. Das amtliche Bulletin publiziert die Interventionen der Parlamentarier in der Originalsprache. Dass es lange nur deutsch- und französischsprachige Redaktoren gab, zeigt jedoch, dass die italienische Sprache unter der Bundeshauskuppel nur sehr selten verwendet wurde. Auch heute noch sind die Hauptarbeitssprachen der Bundesverwaltung Deutsch und Französisch.⁸ Die Anfertigung von rätoromanischen Übersetzungen ausgewählter Dokumente ist im Publikationsgesetz von 1986 verankert worden. Seit 1996 ist Romanisch auch verfassungsrechtlich als sogenannte Teilamtssprache des Bundes anerkannt. Dementsprechend ist der Übersetzungsdienst in der Bundesverwaltung ausgebaut worden.⁹

Seit den 1980er-Jahren mehren sich politische Vorstösse, welche einen besseren Schutz der sprachlichen Minderheiten und die Förderung von Verständigung und Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften in der Schweiz fordern (vgl. Widmer et al. 2004: 247–256). Diese haben letztlich auch zu einem neuen Sprachenartikel in der Bundesverfassung geführt (Art. 70 BV). Seit 2010 sind ein Sprachengesetz und die entsprechende Verordnung in Kraft, die die Umsetzung der erweiterten sprachpolitischen Bestimmungen von Artikel 70 BV regeln. Die Schweiz hat darüber hinaus Ende 1997 die «Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen» ratifiziert, welche Massnahmen zum Schutz (insbesondere des Rätoromanischen und des Italienischen) in verschiedenen Bereichen und regelmässige Überprüfungen vorsieht. Seit dem vierten Berichtszyklus wird auch die Situation von Französisch im Kanton Bern und von Deutsch in den Kantonen Freiburg und Wallis sowie in den Gemeinden Bosco-Gurin/TI und Ederswiler/JU einer Überprüfung unterzogen.¹⁰

⁷ Vgl. neuerdings dazu: Pini 2017.

⁸ So sind z.B. rund 80% aller Gesetzeserlasse der amtlichen Sammlung des Bundesrechts seit 2004 ursprünglich auf Deutsch, rund 20% auf Französisch und jeweils unter 2% auf Italienisch verfasst worden (Zwicky & Kübler 2018).

⁹ Ausführlich zum historischen Kontext und zur Entwicklung des Sprachenartikels in der Bundesverfassung in: Büchi 2000, 2015; Pini 2017; Späti 2016; Widmer et al. 2004. Ausführlich zu den bundespolitischen Publikationssprachen in: Widmer et al. 2004: 486–490; mit besonderem Augenmerk aufs Italienische: Pini 2017.

¹⁰ Die Sprachencharta, die periodischen Berichte der Schweiz und die Berichte des Expertenkomitees des Europarates finden sich alle unter: <https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/sprachen-und-gesellschaft/sprachen/europaeische-charta-der-regional--und-minderheitensprachen.html> [10.1.2018].

1.2 Gesetzliche Vorgaben

Die sprachrelevanten Verfassungsartikel der Schweiz regeln das Sprachenrecht auf Bundesebene (vgl. den genauen Wortlaut im Anhang): Artikel 4 BV legt die vier Landessprachen Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch fest, Artikel 18 BV gewährleistet die Sprachenfreiheit und Artikel 70 BV, der eigentliche Sprachenartikel, enthält Bestimmungen bezüglich der Amtssprachen des Bundes (Abs. 1) und der Kantone (Abs. 2), bezüglich Verständigung und Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften (Abs. 3), bezüglich der Unterstützung der mehrsprachigen Kantone (Abs. 4) sowie speziell der Kantone Graubünden und Tessin (Abs. 5). Artikel 70 Absatz 2 der Bundesverfassung legt explizit fest, dass die Kantone ihre Amtssprachen bestimmen und dabei auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete und auf die angestammten sprachlichen Minderheiten Rücksicht zu nehmen haben.

Art. 70 Sprachen (Bundesverfassung vom 18.4.1999, Stand: 1.1.2018)

- ¹ Die Amtssprachen des Bundes sind Deutsch, Französisch und Italienisch. Im Verkehr mit Personen rätoromanischer Sprache ist auch das Rätoromanische Amtssprache des Bundes.
- ² Die Kantone bestimmen ihre Amtssprachen. Um das Einvernehmen zwischen den Sprachgemeinschaften zu wahren, achten sie auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten.
- ³ Bund und Kantone fördern die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften.
- ⁴ Der Bund unterstützt die mehrsprachigen Kantone bei der Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben.
- ⁵ Der Bund unterstützt Massnahmen der Kantone Graubünden und Tessin zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache.

Die Umsetzung des Sprachenartikels wird seit 2010 in einem Sprachengesetz (SpG) und in der entsprechenden Verordnung (SpV) geregelt.¹¹ Darin finden sich auch konkrete Vorgaben zum Funktionieren der mehrsprachigen Bundesverwaltung, unter anderem:

- zum Amtssprachengebrauch im öffentlichen Raum (Anschriften), mit der Bevölkerung und innerhalb der Verwaltung,
- zu den erforderlichen Sprachkompetenzen der Angestellten sowie
- zur angemessenen Vertretung der Sprachgemeinschaften.¹²

Seit 2012 regelt eine Sprachdienstverordnung die Organisation und die Übersetzungs- und anderen Sprachdienstleistungen der Sprachdienste der Bundesverwaltung.¹³ Ein regelmässiges Monitoring in der Bundesverwaltung sieht heute v.a. Handlungsbedarf bei der Förderung von Italienischkompetenzen und bei der angemessenen Vertretung der Sprachgemeinschaften auch auf Kaderstufe.¹⁴

1.3 Sprachenstatistik

Die sprachliche Zusammensetzung der Schweizer Wohnbevölkerung hat sich seit den letzten Jahrzehnten mit der zunehmenden Mobilität und Migration allmählich verändert:

¹¹ Vgl. <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20062545/index.html> und <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20101351/index.html> [10.1.2018].

¹² Ausführlicher zu den sprachpolitischen Vorgaben in der Bundesverwaltung in: Coray et al. 2015: 22–31.

¹³ Vgl. <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20112987/index.html> [10.1.2018].

¹⁴ Ausführliche Informationen dazu bei der Delegierten des Bundes für Mehrsprachigkeit: <https://www.plurilingua.admin.ch/plurilingua/de/home/themen/evaluation-monitoring-koordination.html> [10.1.2018].

Tabelle 1 : Ständige Wohnbevölkerung der Schweiz nach Hauptsprache(n), 1970–2015, in Prozent

	1970	1980	1990	2000	2015 ¹⁵
Gesamtbevölkerung (in Tausend)	6'011.5	6'161.0	6'640.9	7'100.3	8'131.0
Deutsch / Schweizerdeutsch	66,1	65,5	64,6	64,1	63,0
Französisch	18,4	18,6	19,5	20,4	22,7
Italienisch und Tessiner / Bündner- italienischer Dialekt	11,0	9,6	7,7	6,5	8,1
Rätoromanisch	0,8	0,8	0,6	0,5	0,5
Andere Sprachen	3,7	5,5	7,7	8,5	21,5
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	115,9

Quellen: 1970-2000: VZ; 2015: Strukturerhebung (SE)

In: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/sprachen-religionen/sprachen.html> [10.1.2018]

Gesamtschweizerisch nimmt die Präsenz von anderen Sprachen zu, sehr ausgeprägt seit 2010, d.h. seit Personen mit mehr als einer Hauptsprache (meist Zugewanderte und deren Nachkommen) neu die Möglichkeit haben, mehrere Hauptsprachen anzugeben.¹⁶ Während der Anteil von Deutsch davon kaum beeinflusst wird (Deutsch geht insgesamt stetig leicht zurück), legen Französisch und Italienisch zu. Französisch hatte schon zuvor stetig leicht zugenommen, Italienisch hingegen deutlich abgenommen. Stark rückläufig ist das Rätoromanische.

Angaben zu den mehrsprachigen Kantonen belegen die unterschiedlichen sprachlichen Zusammensetzungen. In den beiden Kantonen Freiburg und Wallis ist die nationale Minderheitensprache Französisch die Sprache der Mehrheit und die national dominierende Sprache Deutsch in der Minderheitenposition:

¹⁵ 2015 übersteigt das Total 100%, weil die Personen mehrere Hauptsprachen angeben konnten. Das Vertrauensintervall ist in jedem Fall weniger als +/- 0,2%.

¹⁶ Ausführlicher zu den Modifikationen im neuen Volkszählungssystem der Schweiz und deren Auswirkungen auf die Sprachenstatistik in: Coray 2017.

Tabelle 2: Hauptsprachen in den mehrsprachigen Kantonen (absolut und in Prozent; Vertrauensintervalle in Prozent in Klammern), 2015 (bis zu 3 Hauptsprachen/Pers. möglich) (ständige Wohnbevölkerung ab 15 Jahren)

2015	Total (ständige Wohnbev. ab 15 J.)	Deutsch	Französisch	Italienisch	Romanisch	Andere
Schweiz	6'907'818	4'424'920 64,1% (0,2%)	1'567'197 22,7% (0,4%)	581'381 8,4% (1,0%)	40'394 0,6% (5,1%)	1'470'865 21,3% (0,2%)
BE	854'618	724'055 84,7% (0,5%)	88'335 10,3% (3,5%)	26'582 3,1% (6,5%)	[1'175] [0,1%] (30,5%)	126'227 14,8% (0,4%)
GR	167'918	125'468 74,7% (1,6%)	2'462 1,5% (22,6%)	22'405 13,3% (7,0%)	26'702 15,9% (6,2%)	23'547 14,0% (1,0%)
FR	250'113	69'583 27,8% (3,5%)	170'378 68,1% (1,5%)	6'307 2,5% (13,7%)	[278] [0,1%] (64,4%)	49'938 20,0% (0,9%)
VS	279'810	71'397 22,5% (3,6%)	189'523 67,7% (1,5%)	11'673 4,2% (10,2%)	[201] [0,1%] (79,0%)	52'678 18,8% (0,9%)

Quelle: *Strukturerhebung 2015*

Die Befragten konnten mehrere Hauptsprachen nennen, weshalb das Total der genannten Sprachen das Total der Bevölkerungszahl übertrifft.

Das Vertrauensintervall zeigt die Genauigkeit der Resultate einer Stichprobenerhebung.

[Zahl]: Extrapolation aufgrund von 49 oder weniger Beobachtungen. Die Resultate sind mit grosser Vorsicht zu interpretieren

Quelle: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/sprachen-religionen/sprachen.assetdetail.1822031.html> [10.1.2018]

2 Die Amtssprachen in den mehrsprachigen Kantonen

Die föderalistische Schweiz ist dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 5a BV) verpflichtet, d.h. dass staatliche Aufgaben so weit wie möglich durch die Gemeinden und Kantone wahrgenommen werden. Kantone und Gemeinden verfügen damit über ein hohes Mass an Souveränität (Art. 3 BV), wobei die Kantone über den Umfang der Gemeindeautonomie entscheiden: «Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet» (Art. 50 Abs. 1 BV). Die Kantone verfügen über die Schul- und Kulturhoheit, worunter auch die Sprachengesetzgebung fällt. Diese kann im Rahmen der Bundesgesetzgebung ausgestaltet werden.

Je nach Kanton wird den Gemeinden unterschiedlich viel Autonomie zugestanden in Sachen Sprachenrecht. Die Rechtswissenschaftlerin Richter (2005: 175–179) äussert sich eher skeptisch dazu, dass Gemeinden die Kompetenz zukommt, in Sachen Sprache zu legiferieren, als Teil der ihnen durch die Kantone eingeräumten Gemeindeautonomie: Die Sprachenordnung einer Gemeinde einschliesslich des Sprachgebrauchs ihrer Organe betreffe nicht nur sie selbst, sondern auch übergeordnete staatliche Interessen des Kantons bzw. des Bundes; das Territorialitätsprinzip diene der Erhaltung überlieferter Sprachgebiete und letztlich des Sprachenfriedens, deshalb dürfe z.B. ein kommunales Sprachenregime nicht einer alteingesessenen Sprachminderheit die Berücksichtigung versagen; zudem könnte ein solches auch zu einer Verschiebung der Sprachgrenzen führen, wobei eine derartige lokale Veränderung auch den Gesamtverlauf der Sprachgrenze und damit sowohl die Kantone als auch den Bund betreffe; des Weiteren können kommunale und kantonale Regelungen zur Sprache der Verwaltungsverfahren auseinanderfallen. Angesichts der fehlenden Anhaltspunkte in der Bundesverfassung für eine spezifische kommunale Gewährleistung sprachensprachenrechtlicher Art, gebe es sehr unterschiedliche kantonale Praktiken: «Als einziger Kanton hat Graubünden die Sprachordnungskompetenz sehr weitgehend den Gemeinden überantwortet, während die anderen Kantone sich zurückhalten oder, wie z.B. im Falle des Kantons Freiburg, sogar eine klar ablehnende Haltung einnehmen» (2005: 179). Heute ist die

kommunale Sprachenautonomie im Kanton Graubünden in einem kantonalen Sprachengesetz und seiner Verordnung konkretisiert und z.T. eingeschränkt worden (mehr dazu in Kap. 2.3).

2.1 Bern

Der Kanton Bern hat im Vergleich zu den anderen zwei- und mehrsprachigen Kantonen sehr weitgehende sprachrechtliche Bestimmungen in seiner Verfassung verankert.¹⁷ Dies ist auch auf die langjährigen Auseinandersetzungen um den französischsprachigen Jura zurückzuführen, welche zur Abspaltung eines Teils des Juras und zur Gründung eines gleichnamigen neuen Kantons im Jahr 1979 führten. Seither hat sich der Kanton Bern verstärkt um die französischsprachige Minderheit bemüht und entsprechende Gesetzesgrundlagen ausgebaut.¹⁸

Obwohl heute der Anteil von Personen mit Französisch als Hauptsprache vergleichsweise tief liegt (rund 10% im Jahr 2015) und sich dieser mit dem Wechsel von Moutier zum Kanton Jura noch weiter reduzieren wird, deklariert sich der Kanton in seiner *Verfassung* (von 1993/2013)¹⁹ als offiziell zweisprachig (Art. 6 Abs. 1 KV BE) und als «Mittler zwischen der deutschsprachigen und der französischsprachigen Schweiz» (Art. 2 Abs. 2 KV BE).²⁰ Artikel 4 («Minderheiten») verankert explizit die Beachtung der Bedürfnisse von sprachlichen, kulturellen und regionalen Minderheiten. Artikel 5 («Berner Jura») anerkennt dem Berner Jura eine besondere Stellung zu. Diese beiden Artikel werden in einem *Sonderstatusgesetz* (SSStG) und einer entsprechenden *Verordnung* (SSStV) konkretisiert.²¹ Mehrere kantonale Organe befassen sich mit dem Schutz der französischsprachigen Minderheit im Kanton Bern.²²

Im Sprachenartikel (Art. 6 KV BE) sind die Amtssprachen der Verwaltungsregionen verankert: Französisch für den Berner Jura, Deutsch und Französisch für das Seeland und den Verwaltungskreis Biel/Bienne sowie Deutsch für die übrigen Verwaltungsregionen und den Verwaltungskreis Seeland. In Absatz 3 werden explizit die Amtssprachen der Gemeinden in der Verwaltungsregion Seeland genannt: Deutsch und Französisch für Biel/Bienne und Leubringen, Deutsch für die übrigen Gemeinden.

Art. 6 Sprachen (Kantonsverfassung BE vom 6.6.1993, Stand 11.12.2013)

¹ Das Deutsche und das Französische sind die bernischen Landes- und Amtssprachen.

² Die Amtssprachen sind

- a das Französische in der Verwaltungsregion Berner Jura,
- b das Deutsche und das Französische in der Verwaltungsregion Seeland sowie im Verwaltungskreis Biel/Bienne,

¹⁷ Vgl. z.B. Späti 2016: 124f.; Werlen 2000: 189, 199.

¹⁸ Vgl. dazu auch die aktuellen Bemühungen des Kantons Bern und einer Expertengruppe unter der Leitung von Ständerat Hans Stöckli zwecks stärkerer Förderung der Zweisprachigkeit, um dem Anliegen des Berichts der Interjurassischen Versammlung von 2009 und der Konsultativabstimmung von 2013 zu entsprechen, wonach nicht die Schaffung eines neuen Kantonsgebildes mit dem Kanton Jura und dem Berner Jura, sondern ein «Status Quo +» angestrebt wird. Vgl. http://www.sta.be.ch/sta/de/index/ein_kanton-zwei_sprachen/ein_kanton-zwei_sprachen/zweisprachigkeit.meldungNeu.aktuellBox.html/portal/de/meldungen/mm/2017/09/20170922_084_1_mitglieder_der_zweisprachigkeitskommissionstehenfest [10.1.2018].

¹⁹ Hier und im Folgenden werden jeweils zwei Jahreszahlen bei den erwähnten Gesetzesgrundlagen aufgeführt: diejenige des Inkrafttretens und diejenige der konsultierten bzw. aktuell gültigen Version. – Vgl. den genauen Wortlaut dieses und der anderen erwähnten kantonalen Verfassungsartikel im Anhang.

²⁰ Vgl. <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/962?locale=de> [10.1.2018].

²¹ Vgl. <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/1315?locale=de> und <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/1324?locale=de> [10.1.2018].

²² Vgl. www.sta.be.ch/sta/de/index/ein_kanton-zwei_sprachen/ein_kanton-zwei_sprachen/sonderstatut.html [10.1.2018].

- c das Deutsche in den übrigen Verwaltungsregionen sowie im Verwaltungskreis Seeland.
- ³ Die Amtssprachen der Gemeinden in den Verwaltungskreisen der Verwaltungsregion Seeland sind
 - a das Deutsche und das Französische für die Gemeinden Biel/Bienne und Leubringen,
 - b das Deutsche für die übrigen Gemeinden.
- ⁴ Kanton und Gemeinden können besonderen Verhältnissen, die sich aus der Zweisprachigkeit des Kantons ergeben, Rechnung tragen.
- ⁵ An die für den ganzen Kanton zuständigen Behörden können sich alle in der Amtssprache ihrer Wahl wenden.

Die Kantonsverfassung beinhaltet nicht nur die Sprachenfreiheit (Art. 15 KV BE), sondern verankert implizit auch den Grundsatz der Sprachengleichheit und denjenigen der Territorialität der Sprachen, wobei im Interesse der Minderheit auch besondere Lösungen möglich sind (Art. 6 KV BE).²³ Im Grossen Rat stehen dem Wahlkreis Berner Jura 12 Mandate zu, der französischsprachigen Minderheit des Wahlkreises Biel-Seeland eine angemessene Vertretung (Art. 73 Abs. 3 KV BE), im siebenköpfigen Regierungsrat erhält der Berner Jura einen Sitz (Art. 84 Abs. 2 KV BE). Auch in der Zentralverwaltung wird eine angemessene Vertretung von Französischsprachigen angestrebt (Art. 92 Abs. 3 KV BE) und muss z.B. der Staatsschreiber oder einer seiner beiden Vize «französischer Muttersprache sein» (Art. 18 Abs. 2 Bst. b der Verordnung über die Organisation und Aufgaben der Staatskanzlei).²⁴

Im *Gesetz über die politischen Rechte* (von 2012/2017)²⁵ finden sich Bestimmungen, welche diese Rechte der französischsprachigen Bevölkerung konkretisieren (Art. 64, Art. 88).

Das *Gesetz über den Grossen Rat* (Grossratsgesetz, 2013/2014)²⁶ sieht eine französischsprachige Deputation vor (Art. 31). Zudem wird auch in der Redaktionskommission eine «angemessene Vertretung der beiden Amtssprachen» gefordert (Art. 98 Ab. 3). Deren Aufgabe besteht darin, Verfassungs- und Gesetzesvorlagen in sprachlicher und systematischer Hinsicht zu überprüfen und «den Text beider Sprachen in Übereinstimmung» zu bringen (Art. 99 Abs. 2).

In der *Geschäftsordnung des Grossen Rates* (von 2013/2014)²⁷ finden sich vier Artikel zum Thema Zweisprachigkeit: Artikel 12 legt fest, dass die Beratungen des Grossen Rates und seiner Organe auf Deutsch (Mundart oder Schriftdeutsch) und Französisch erfolgen. Artikel 13 gewährleistet eine Simultandolmetschung. Fehlt eine solche, haben sich die deutschsprachigen Ratsmitglieder auf Schriftdeutsch zu äussern (Art. 13 Abs. 4). Artikel 14 regelt die Übersetzung der während der parlamentarischen Beratungen eingereichten Anträge. Und Artikel 15 zählt die Unterlagen auf, die in beiden Amtssprachen vorgelegt werden. Die Protokolle werden in der Sprache des Protokollführers verfasst, die Voten werden in den Amtssprachen wiedergegeben, in welchen sie abgegeben wurden (Art. 15 Abs. 3).

Das *Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung* (von 1995/2017)²⁸ beinhaltet genaue Angaben zu den Verfahrenssprachen in der zweisprachigen Verwaltungsregion Seeland und im zweisprachigen Verwaltungskreis Biel/Bienne (Art. 40).

²³ Vgl. www.sta.be.ch/sta/de/index/ein_kanton-zwei_sprachen/ein_kanton-zwei_sprachen/zweisprachigkeit.html [10.1.2018].

²⁴ Vgl. <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/1340?locale=de> [10.1.2018]. – Mit dem geplanten Wechsel von Moutier zum Kanton Jura wird der Berner Jura und der Anteil der Französischsprachigen im Kanton Bern verkleinert, was zu einer Anpassung der Gesetzgebung führen wird.

²⁵ Vgl. <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/1215> [10.1.2018].

²⁶ Vgl. <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/45?locale=de> [10.1.2018].

²⁷ Vgl. <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/1076?locale=de> [10.1.2018].

²⁸ Vgl. <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/1325> [10.1.2018].

Und im *Gesetz über die Information der Bevölkerung* (Informationsgesetz 1993/2014)²⁹ wird als Grundsatz festgelegt, dass bei der kantonalen Behördeninformation «auf die regionalen Bedürfnisse und die Zweisprachigkeit» Rücksicht genommen werde (Art. 14 Abs. 2).³⁰

Der Kanton Bern verfügt über ein eigenes Amt für Sprachen- und Rechtsdienste (als Teil der Staatskanzlei), das «Amt für Zweisprachigkeit, Gesetzgebung und Ressourcen», welches nicht nur für Übersetzungsdienste, sondern auch für Fragen der Zweisprachigkeit des Kantons zuständig ist (Richter 2005: 593).

2.2 Wallis

Wie im Kanton Freiburg ist auch im Kanton Wallis die deutschsprachige Bevölkerung eine «relative Minderheit», die französischsprachige eine «relative Mehrheit» im Vergleich zur Bundesebene (Richter 2005: 651, 785). Und wie im Kanton Freiburg ist auch im Wallis das Deutsche (bzw. das Oberwallis) im Ancien Régime von grösserer Bedeutung gewesen und das Französische mit der napoleonischen Herrschaft gestärkt worden und der katholische Glaube ein zentrales verbindendes Element (ibid.: 792, 794). Im Gegensatz zum Kanton Freiburg greifen der französisch- und der deutschsprachige Kantonsteil jedoch weniger ineinander über. Die Sprachgrenze wird als harter Schnitt und das Flüsschen Raspille nordwestlich von Salgesch als Trennlinie betrachtet (Theler et al. 2006): «Weil sich die deutschsprachige Minderheit im Oberwallis konzentriert, stellt sie eine ‚kompakte‘ oder *geschlossene Minderheit* dar. Dabei trennt sie eine relativ scharf ausgeprägte Sprachgrenze von der französischsprachigen Mehrheitsbevölkerung im westlichen Landesteil; eine breite gemischtsprachige Zone wie im Kanton Freiburg gibt es hier nicht» (Richter 2005: 788; Hervorhebungen im Original). Die geografischen Eigenheiten bekräftigen einen deutschsprachigen Zusammenhalt, aber auch die Isolation der deutschsprachigen Minderheit, was auch zu einer quasi kompletten Zweiteilung aller Einrichtungen in sprachlicher Hinsicht geführt hat. Die beiden Landesteile leben wie in zwei Halbkantonen nebeneinander (ibid.: 790). Diese fragile Einheit hat in jüngerer Zeit auch zu entsprechenden politischen Vorstössen, Provokationen und Symposien geführt (Theler et al. 2006).

Das Wallis hatte als erster Schweizer Kanton die Gleichheit von Deutsch und Französisch in seiner Verfassung anerkannt, schon in der Verfassung von 1844 (und kurz bereits in einer Version von 1839) wurden Französisch und Deutsch als Nationalsprachen erklärt.³¹ Und schon früh (1815) wurde die geografische und damit auch die sprachliche Herkunft der Exekutivmitglieder verfassungsrechtlich verankert, ebenso die Wahl eines französisch- und eines deutschsprachigen Schriftführers der Legislative (Werlen et al. 2010: 85). Die im 19. Jahrhundert eingeführte Gesetzessammlung des Kantons wurde kontinuierlich in beiden Sprachen herausgegeben (Richter 2005: 796).

Die noch geltende *Kantonsverfassung* von 1907 (1907/2008)³² verankert in Artikel 12 Französisch und Deutsch als Landessprachen und den Grundsatz der Gleichberechtigung beider Sprachen, der in der Gesetzgebung und Verwaltung beachtet werden müsse.

Art. 12 (Kantonsverfassung VS vom 8.3.1907; Stand: 12.6.2008)

¹ Die französische und die deutsche Sprache sind als Landessprachen erklärt.

²⁹ Vgl. <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/31?locale=de> [10.1.2018].

³⁰ Weitere Rechtsgrundlagen mit sprachrelevanten Vorgaben für den Kanton Bern sind abrufbar unter: www.sta.be.ch/sta/de/index/staatskanzlei/staatskanzlei/rechtliche_grundlagen.html [10.1.2018].

³¹ Vgl. Richter 2005: 796, Werlen et al. 2010: 84. – Ausführlich zur sprachrechtlichen Regelung im Wallis v.a. in: Richter 2005: 785–849; Werlen et al. 2010: 84–99.

³² Vgl. <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19070006/> [10.1.2018].

² Der Grundsatz der Gleichberechtigung beider Sprachen soll in der Gesetzgebung und in der Verwaltung durchgeführt werden.

Artikel 52 garantiert dem (deutschsprachigen) Oberwallis, dem (französischsprachigen) Mittelwallis und dem (französischsprachigen) Unterwallis je einen Sitz im fünfköpfigen Regierungsrat. Die 130 Parlamentsabgeordneten setzen sich proportional nach Bezirken zusammen (Art. 84 KV VS). Artikel 62 Absatz 2 fordert von einem Mitglied des Kantonsgerichts Kenntnisse beider Landessprachen (wobei die französische von der deutschen Kantonsverfassung im Verpflichtungsgrad abweicht: «doivent» bzw. «sollen»).

³³

Im Gegensatz zum Kanton Bern und analog zum Kanton Freiburg wird im Wallis der sprachlichen Minderheit nicht eine bestimmte Anzahl Sitze im Parlament garantiert. Die Wahl nach Bezirken garantiert jedoch eine angemessene Vertretung. Die Wahl von Präsident und Vizepräsident berücksichtigt turnusgemäss das Oberwallis und das Unterwallis (Richter 2005: 834f.). Die sprachregionale Vertretung im fünfköpfigen Staatsrat war lange nach dem Verhältnis zwei zu drei geregelt (zwei Oberwalliser und drei Mittel- und Unterwalliser). Heute werden, wie oben erwähnt, nur noch drei Sitze nach (sprach)regionalem Kriterium vorgegeben (Art. 52 KV VS), im Verhältnis eins zu zwei, die beiden anderen Sitze können aus der Gesamtheit der Wahlbevölkerung rekrutiert werden, was theoretisch der französischsprachigen Mehrheit zum Vorteil gereicht (Richter 2005: 836f.), seit 1948 konnten die Oberwalliser aber immer zwei der fünf Staatsratssitze belegen (Werlen et al. 2010: 93).

Im Kantonsparlament gilt gewohnheitsrechtlich die Praxis, dass jeder Abgeordnete die eigene Sprache verwenden kann und damit das «helvetische Prinzip», wo jeder seine Sprache spricht und die andere Sprache versteht (Richter 2005: 832f.), wobei Hochdeutsch und nicht Dialekt zu verwenden ist (Werlen et al. 2010: 94). Im Walliser Parlament gibt es seit 1971 eine Simultanübersetzung (ibid.). Theler et al. (2006: 33) rapportieren in diesem Zusammenhang ein dazu kursierendes Bonmot: «Früher, da verstand man sich nicht, aber man kam miteinander aus. Heute versteht man sich, aber man kommt nicht mehr miteinander aus».

Gemäss *Reglement des Grossen Rates* (von 2001/2017)³⁴ werden «Entwürfe für gesetzgeberische Erlasse und für Beschlüsse, Botschaften und Berichte des Staatsrates» in beiden Sprachen veröffentlicht (Art. 55 Abs. 3). Die Register hingegen (Zivilstandsregister, Handelsregister, Grundbuch) werden nur in einer Sprache verfasst (so auch im Kanton FR), dies auch in Gemeinden wie Sitten und Siders, die in bestimmten Bereichen zweisprachig sind (Richter 2005: 811). Das *Reglement des Grossen Rates* sieht vor, dass in parlamentarischen Obergerichtskommissionen zwei Berichterstatter mit unterschiedlichen Muttersprachen gewählt werden können (Art. 28 Abs. 3). In Kommissionen wird die Amtssprache der eigenen Wahl verwendet, es gibt keine Simultanübersetzung (Werlen et al. 2010: 94).

Regelungen über die Geltung der beiden Sprachen im Bereich der Verwaltung gibt es nur vereinzelt. Im *Gesetz über das Personal des Staates Wallis* (von 2010/2017)³⁵ wird unter den personalpolitischen Grundsätzen (Art. 4) u.a. auch angeführt, dass «für eine angemessene Vertretung beider Amtssprachen sowie der verfassungsmässigen Regionen» zu sorgen und die Zweisprachigkeit beim Personal zu fördern sei.

³³ Mehr dazu und ausführlicher zu den beiden Amtssprachen in gerichtlichen Belangen in: Richter 2005: 843; Werlen et al. 2010: 85, 94–96.

³⁴ Vgl. <https://lex.vs.ch/frontend/versions/1600> [10.1.2018].

³⁵ Vgl. <https://lex.vs.ch/frontend/versions/1617> [10.1.2018].

Das *Reglement über die Organisation der Kantonsverwaltung* (von 1997/2014)³⁶ beinhaltet einen Sprachenartikel (Art. 6), worin der Grundsatz der Gleichheit beider offizieller Sprachen auch für die Verwaltung bestätigt wird (basierend auf Art. 12 Abs. 2 KV VS), woraus das Recht des Empfängers auf Mitteilungen und Antworten in seiner Sprache abgeleitet wird (Art. 6 Abs. 1 Reglement). Ansonsten werden die Verfahren unter Berücksichtigung des «Territorialprinzips» abgewickelt (Art. 6 Abs. 2).

Im *Gesetz über die politischen Rechte* (von 2004/2016)³⁷ findet sich das Recht eines jeden Bürgers, das Stimmmaterial in einer der beiden kantonalen Amtssprachen seiner Wahl zu erhalten (Art. 57).

Während die institutionelle Zweisprachigkeit der Kantonsbehörden verfassungsrechtlich verankert ist, werden die Amtssprachen der Gemeinden dort nicht explizit geregelt. Die Amtssprache ergibt sich aber aus der Zuordnung der Bezirke zur Dreiteilung «Oberwallis – Mittelwallis – Unterwallis» (Lüdi & Werlen 2005: 95). Gemäss Papaux (2015: 108) gilt es als unbestritten, dass alle Gemeinden des Unter- und Mittelwallis (in der Regel zusammengefasst als Unterwallis) französischsprachig und diejenigen des Oberwallis deutschsprachig sind, was einer strikten Anwendung des sprachlichen Territorialitätsprinzips entspreche. Die fünf Oberwalliser Bezirke (Brig, Goms, Leuk, Raron und Visp) weisen gemäss Volkszählung von 1990 alle eine über 90-prozentige deutschsprachige Mehrheit aus, Französisch ist mit Werten von nur einem halben bis gut zwei Prozent präsent. Im Jahr 2000 hat sich (mit Ausnahme von Visp, wo der Anteil von Deutsch unter 90% gesunken ist), nichts daran geändert. Die acht Unterwalliser Bezirke (Conthey, Entremont, Hérens, Martigny, Monthey, Saint-Maurice, Sierre und Sion) weisen alle eine französische Mehrheit von über 80% aus (mit Ausnahme des Bezirks Sierre: 1990: 75%; 2000: 80%). Deutsch ist dort mit Werten von 1,5 bis gut 3% vertreten, nur in den Bezirken Sierre (1990: 9,1%; 2000: 8,1%) und Sion (5,9% bzw. 5,1%) ist es stärker präsent.³⁸

Insgesamt ziehen Werlen et al. (2010: 98) ein eher pessimistisches Fazit: Im Kanton Wallis habe sich die deutschsprachige Minderheit in der Politik und im alltäglichen Umgang mit den Behörden der französischsprachigen Mehrheit anzupassen, was den latenten Minderwertigkeitskomplex der Oberwalliser verstärke und Ressentiments gegen die Welschen begünstige.

2.3 Graubünden

Graubünden ist der einzige dreisprachige Kanton der Schweiz. Während bis Mitte des 19. Jahrhunderts das Rätoromanische noch in der Mehrheit war, hat seither das Deutsche kontinuierlich und massiv an Terrain gewonnen, auch gegenüber dem Italienischen. Dies hat dazu geführt, dass der Kanton heute in der Restschweiz nicht selten als deutschsprachiger Kanton wahrgenommen wird. Eine solche Wahrnehmung wird nicht zuletzt auch durch die (zwangsläufig) sehr guten Deutschkompetenzen der Rätoromanen und Italienischbündler sowie durch nationale Darstellungen und Visualisierungen von Abstimmungsergebnissen befördert, in welchen die Resultate aus Graubünden jeweils der Deutschschweiz zugeschlagen werden.

In der *Kantonsverfassung* (von 2003/2016)³⁹ wird bereits in der Präambel die Absicht betont, «die Dreisprachigkeit und kulturelle Vielfalt zu fördern und als Teil des geschichtlichen Erbes

³⁶ Vgl. <https://lex.vs.ch/frontend/versions/1603> [10.1.2018].

³⁷ Vgl. <https://vs.droit-bilingue.ch/lex/160/1/160.1-unique-de-fr.html> [10.1.2018].

³⁸ Vgl. dazu: Lüdi & Werlen 2005: 95–97; Richter 2005: 786–787.

³⁹ Vgl. <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032486/index.html#a9> [10.1.2018].

zu bewahren» (Präambel KV GR). In Artikel 2 (Verhältnis zum Bund, zu den Kantonen und zum Ausland) wird festgehalten, dass der Kanton die Verständigung und den Austausch zwischen den Landesteilen und den Sprachgemeinschaften der Schweiz fördert (Art. 2 Abs. 4). Der eigentliche Sprachenartikel folgt bereits als Artikel 3.

Art. 3 Sprachen (Kantonsverfassung GR vom 18.5./14.9.2003; Stand: 27.9.2016)

¹ Deutsch, Rätoromanisch und Italienisch sind die gleichwertigen Landes- und Amtssprachen des Kantons.

² Kanton und Gemeinden unterstützen und ergreifen die erforderlichen Massnahmen zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache. Sie fördern die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften.

³ Die Gemeinden bestimmen ihre Amts- und Schulsprachen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und im Zusammenwirken mit dem Kanton. Sie achten dabei auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten.

Der Sprachenartikel verankert die Gleichwertigkeit der drei Landes- und Amtssprachen des Kantons, die kantonale und kommunale Unterstützung des Rätoromanischen und Italienischen und die Verständigungsförderung sowie die kommunale Bestimmung der Amts- und Schulsprachen im Zusammenwirken mit dem Kanton, wobei die herkömmliche Zusammensetzung bzw. die angestammten sprachlichen Minderheiten zu berücksichtigen sind. Damit finden wir in der Kantonsverfassung ein implizit formuliertes Territorialitätsprinzip, die Sprachenfreiheit ist jedoch nicht darin verankert worden (Richter 2005: 892). Auch auf gesetzliche Regelungen zum Vertretungsanspruch der drei kantonalen Sprachgemeinschaften im Parlament und in der Regierung, wurde verzichtet (ibid.: 893). Für die Zusammensetzung des fünfköpfigen Regierungsrates gilt gemäss Richter (2005: 956) ein «Prinzip der Nichtregelung», aber fehlende Regelungen würden durch bestimmte Gepflogenheiten ersetzt. Es sei nämlich undenkbar, dass eine Regierung ohne Mitglieder aus dem rätoromanischen oder italienischen Sprachgebiet gebildet würde.

Graubünden ist bisher der einzige Kanton, der ein kantonales *Sprachengesetz* (2006) und eine entsprechende *Verordnung* (2007) erlassen hat, welche seit 2008 in Kraft sind.⁴⁰ Zusammenfassend erläutert der Kanton auf seiner Homepage:

Das kantonale Sprachengesetz (2008) regelt nebst der finanziellen Förderung der sprachlichen Minderheiten (III. Art. 11–15, vormalig im Gesetz über die Förderung der Kultur) auch den Gebrauch der kantonalen Amtssprachen durch die kantonalen Behörden und die Gerichte (II Art. 3–10), ordnet die Gemeinden und Kreise den Sprachgebieten zu und legt das Zusammenwirken des Kantons mit den Gemeinden, Regional- und Gemeindeverbänden, Bezirken, Kreisen sowie mit anderen öffentlich rechtlichen Körperschaften bei der Bestimmung ihrer Amts- und Schulsprachen fest (IV Art. 16–17: Amtssprachen; Art. 18–21: Schulsprachen, sowie Art. 22–25).⁴¹

Die Regelungen zur Verwendung der kantonalen Amtssprachen durch Behörden und Gerichte sehen vor, dass jede Person sich in einer Amtssprache ihrer Wahl an die kantonalen Behörden wenden kann und Antwort in dieser Sprache erhält (Art. 3 Abs. 2 und 3 SpG GR). Im Grossen Rat und in seinen Kommissionen äussern sich die Mitglieder in der Amtssprache ihrer Wahl,⁴² wobei eine Übersetzung gestellter Anträge verlangt werden kann (Art. 4 Abs. 1 und 2

⁴⁰ Vgl. <https://www.gr-lex.gr.ch/frontend/versions/2508> und <https://www.gr-lex.gr.ch/frontend/versions/2688> [10.1.2018].

⁴¹ Vgl.

<https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/ekud/afk/kfg/sprachenfoerderung/sprachenpolitik/Seiten/default.aspx> [10.1.2018].

⁴² Zur lange als Provokation geltenden Verwendung von Rätoromanisch im Bündner Parlament vgl. Richter (2005: 949), inkl. weiterer Literaturangaben.

SpG GR).⁴³ Amtliche Texte, die im Bündner Rechtsbuch veröffentlicht werden sollen, müssen für die Behandlung im Grossen Rat in allen Amtssprachen vorliegen (Art. 4 Abs. 3 SpG GR), und auch die Regierungsratsmitglieder arbeiten in der Amtssprache ihrer Wahl (Art. 5 Abs. 1 SpG GR). Welche amtlichen Texte und Dokumente in den drei Amtssprachen zu veröffentlichen sind, welche Korrespondenzsprache und welche Anschriftensprache zu verwenden ist, regelt v.a. die Sprachenverordnung (Art. 5 Abs. 2 SpG GR; Art. 5 bis Art. 8 SpV GR).⁴⁴ Bei Anstellungen in der kantonalen Verwaltung ist bei gleichen Qualifikationen Bewerbenden der Vorzug zu geben, welche zwei oder sogar drei Amtssprachen können (Art. 6 SpG GR).

Im *Gesetz über die Gesetzessammlungen und das Amtsblatt* (Publikationsgesetz von 2011/2012)⁴⁵ wird in Artikel 7 festgehalten, dass die Publikation in den drei Amtssprachen erfolge und alle drei Fassungen gleichermaßen verbindlich seien.

Deutsch kommt hingegen in den Ratsverhandlungen eine vorrangige Rolle zu. In der *Geschäftsordnung des Grossen Rates* (von 2005/2015)⁴⁶ ist nämlich zu lesen, dass das Beschlussprotokoll über die Verhandlungen im Grossen Rat auf Deutsch geführt wird (Art. 35). Zusätzlich wird aber ein Wortlautprotokoll erstellt, in welchem per Definition die verwendeten Sprachen protokolliert werden (Art. 36).

Das Bündner Sprachengesetz (Art. 16, Art. 17) beinhaltet genaue Vorgaben dazu, wie die kommunalen Amts- und Schulsprachen festzulegen und zu gebrauchen sind: Eine Gemeinde mit einem Anteil von mindestens 40 Prozent von Angehörigen einer angestammten Sprachgemeinschaft gilt als einsprachige Gemeinde. Bei einem Anteil von mindestens 20 Prozent gilt die Gemeinde als mehrsprachig und ist die angestammte Sprache eine der kommunalen Amtssprachen. Als Berechnungsgrundlage zählt das Ergebnis der letzten eidgenössischen Volkszählung, wobei die romanische bzw. italienische Sprachgemeinschaft sich aus allen Personen zusammensetzt, welche auf mindestens eine Sprachenfrage Rätoromanisch bzw. Italienisch angegeben haben. Ein Wechsel von einer einsprachigen zu einer mehrsprachigen Gemeinde oder umgekehrt und ein Wechsel von einer mehrsprachigen zu einer deutschsprachigen Gemeinde erfordert entsprechende Prozentanteile der involvierten Sprachgruppen sowie eine Gemeindeabstimmung und die Genehmigung der Regierung (Art. 24 SpG GR). – Sowohl im Parlament als auch in der Öffentlichkeit war insbesondere die 40%-Schwelle umstritten, ein Referendum gegen das Sprachengesetz hatte jedoch in der Volksabstimmung keinen Erfolg, das Gesetz wurde mit 53,9% gutgeheissen.⁴⁷

Seit dem Systemwechsel der eidgenössischen Volkszählung ab 2010 (von einer Vollerhebung zu Register- und Stichprobenerhebungen) liegen jedoch keine derart präzisen Sprachenstatistiken mehr vor, weshalb die Bündner Regierung beschlossen hat, sich vorläufig auf die Ergebnisse von 2000 zu beziehen und nur auf Anfrage von betroffenen Gemeinden eine Vollerhebung (mit denselben Sprachenfragen wie in der Volkszählung) durchzuführen. Graubünden hat deshalb im Jahr 2015 eine Teilrevision der Sprachenverordnung vorgenommen (Art. 19a SpV GR). Vorerst sind bewusst und im Sinne eines Schutzgedankens

⁴³ Auf Simultanübersetzung wurde verzichtet, da eine solche gemäss Regierung eher zur Entfremdung als zur Annäherung der Sprachen führe (vgl. Werlen et al. 2010: 106).

⁴⁴ Noch im Jahr 2005 war bei der Verwendung der Minderheitensprachen in den Texten auf der Website der Kantonsverwaltung «eine selektive Berücksichtigung des Italienischen und eine marginale Berücksichtigung des Rätoromanischen» festgestellt worden (Grünert 2009: 19). Ausführlich dazu in: Grünert et al. 2008: 328–358.

⁴⁵ Vgl. <https://www.gr-lex.gr.ch/frontend/versions/2811?locale=de> [10.1.2018].

⁴⁶ Vgl. <https://www.gr-lex.gr.ch/frontend/versions/2490> [10.1.2018]

⁴⁷ Ausführlicher zur Entstehung des neuen Sprachengesetzes von Graubünden in: Etter 2016: 120–164; Grünert 2015; Stojanović 2010.

nur Gemeinden für solche Aktualisierungen der Sprachenstatistik vorgesehen, in welchen der Germanisierungsprozess bereits weit fortgeschritten ist.⁴⁸

2.4 Freiburg

In der Freiburger Kantonsverfassung findet sich bis 1991 keine explizite Anerkennung von Französisch und Deutsch als offizielle Kantonssprachen. Von 1857 bis 1990 hatten Französisch und Deutsch zwar den Status von Amtssprachen, aber alleine die französische Fassung galt als rechtsverbindlich.⁴⁹

Die Freiburger *Kantonsverfassung* (von 2004/2010)⁵⁰ regelt Sprachenfragen in den Artikeln 6, 17 und 64. Im Sprachenartikel (Art. 6 KV FR) werden Französisch und Deutsch als kantonale Amtssprachen genannt (Abs. 1). In Absatz 2 wird beim Gebrauch der kantonalen Amtssprachen explizit das Territorialitätsprinzip verankert: Staat und Gemeinden haben auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete zu achten und Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten zu nehmen. Der Kanton Freiburg ist der einzige Kanton der Schweiz, der in der Verfassung explizit das Territorialitätsprinzip erwähnt (vgl. dazu auch Werlen et al. 2010: 102). Für die Gemeindeebene wird festgelegt, dass die Amtssprache entweder Französisch oder Deutsch sei, dass in Gemeinden mit einer bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheit Französisch und Deutsch die Amtssprachen sein können (Art. 6 Abs. 3 KV FR).

Art. 6 Sprachen (Kantonsverfassung FR vom 16.5.2004; Stand: 8.6.2010)

¹ Französisch und Deutsch sind die Amtssprachen des Kantons.

² Ihr Gebrauch wird in Achtung des Territorialitätsprinzips geregelt: Staat und Gemeinden achten auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten.

³ Die Amtssprache der Gemeinden ist Französisch oder Deutsch. In Gemeinden mit einer bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheit können Französisch und Deutsch Amtssprachen sein.

⁴ Der Staat setzt sich ein für die Verständigung, das gute Einvernehmen und den Austausch zwischen den kantonalen Sprachgemeinschaften. Er fördert die Zweisprachigkeit.

⁵ Der Kanton fördert die Beziehungen zwischen den Sprachgemeinschaften der Schweiz.

Analog zur Bundesverfassung (Art. 18 BV) verankert die Freiburger Kantonsverfassung die Sprachenfreiheit (Art. 17 Abs. 1 KV FR), zudem können Bürgerinnen und Bürger sich in der Amtssprache ihrer Wahl an eine für den ganzen Kanton zuständige Behörde wenden (Art. 17 Abs. 2 KV FR). Freiburg hält als einziger Kanton in seiner Verfassung fest (Art. 64 Abs. 3), dass die erste zu unterrichtende Fremdsprache die andere Amtssprache ist. Und Artikel 95 Absatz 3 schreibt vor, dass bei den Wahlen in den Grossen Rat eine angemessene Vertretung der Regionen des Kantons zu gewährleisten sei, womit sich indirekt auch eine angemessene Vertretung der Sprachgruppen ergeben sollte.

Das *Grossratsgesetz* (von 2006/2017; GRG)⁵¹ beinhaltet mehrere sprachrelevante Vorgaben: Die Vereidigung der Mitglieder des Grossen Rates erfolgt in beiden Amtssprachen (Art. 45), diese können sich in der Amtssprache ihrer Wahl ausdrücken (Art. 48), sie erhalten die wichtigsten Unterlagen in der Amtssprache ihrer Wahl (Art. 51), eine Motion kann in einer Amtssprache der Wahl oder in beiden Amtssprachen eingereicht werden (Art. 70). Artikel 93

⁴⁸ Vgl. Berther 2016: 72f.; Coray 2017: 254–256.

⁴⁹ Ausführlich zur Entwicklung und Auslegung der Sprachengesetzgebung im Kanton Freiburg: Allematt 2003a/b, 2005; Richter 2005: 649–783; Späti 2016: 120–141. Siehe dazu auch die Erläuterungen des Juristischen Dienstes der Stadt Freiburg im Anhang, insbes. Kap. 1.

⁵⁰ Vgl. <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20042129/index.html#a48> [10.1.2018]

⁵¹ Vgl. <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4721?locale=de> [10.1.2018].

regelt im Detail die Sprache der Unterlagen, die grossmehrheitlich in beiden Sprachen abgegeben werden, und Artikel 126 besagt, dass die Verhandlungen im Plenum simultan übersetzt, aber nur in Originalsprache protokolliert werden. Und Artikel 145 schliesslich sieht vor, dass in der Redaktionskommission beide Amtssprachen vertreten sind.

Art. 93 Sprache der Unterlagen (Grossratsgesetz FR vom 6.9.2006; Stand: 1.1.2017)

¹ Das Sekretariat sorgt wenn nötig dafür, dass Dokumente aus dem Grossen Rat oder seiner Organe sowie die parlamentarischen Vorstösse und deren Begründung in die andere Amtssprache übersetzt werden.

Die Protokolle der Beratungen und der Kommissionen werden jedoch nicht übersetzt, und die internen Mitteilungen des Grossen Rates werden nur übersetzt, wenn ein Mitglied des Grossen Rates es verlangt.

² Die Kantonsbehörden, die Verwaltungseinheiten und die Einrichtungen, an die öffentliche Aufgaben delegiert werden, geben die Dokumente, die für alle Mitglieder des Grossen Rates bestimmt sind, in beiden Amtssprachen ab.

³ Auf Verlangen einer ständigen Kommission oder des Sekretariats liefern sie auch die Übersetzung von weiteren Unterlagen, die zur Ausübung der Oberaufsicht nötig sind.

Im *Gesetz über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung* (von 2001/2017; SVOG)⁵² finden sich keinerlei Angaben zu Sprachenfragen.

Das *Gesetz über die Veröffentlichung der Erlasse* (von 2001/2007; VEG)⁵³ verankert die Veröffentlichung der Amtlichen Sammlung (Art. 6) und der Systematischen Gesetzessammlung des Kantons Freiburg (Art. 7) in zwei Amtssprachen sowie die wöchentliche Veröffentlichung des zweisprachigen Amtsblattes (Art. 9). Artikel 18 schreibt die gleichzeitige Veröffentlichung der Erlasse in beiden Amtssprachen des Kantons vor und die gleichzeitige Zurverfügungstellung von Vorbereitungspapieren in beiden Amtssprachen für die Mitglieder des Grossen Rates. Artikel 20 deklariert beide Sprachfassungen als massgebend.

Seit ein paar Jahren finden sich in einem «Corporate-Design-Manual Staat Freiburg. Logo und Typografie» (April 2015, 2. Ausgabe)⁵⁴ Vorgaben für eine einheitliche Präsentation der kantonalen Behörden und Verwaltung gegen innen und aussen.

Im kantonalen *Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte* (von 2001/2016; PRG)⁵⁵ wird das Recht verankert, das Stimm- und Wahlmaterial in der Amtssprache seiner Wahl zu erhalten. Dasselbe gilt für kommunale Urnengänge in Gemeinden, wo Zweisprachigkeit allgemein praktiziert wird (Art. 12 Abs. 3).

Art. 12 Stimm- und Wahlmaterial (PRG FR vom 6.4.2001; Stand: 1.7.2016)

[...]

³ Bei eidgenössischen und kantonalen Urnengängen hat jede stimmberechtigte Person das Recht, das Material in der Amtssprache ihrer Wahl zu erhalten. Dies gilt in Gemeinden, in denen die Zweisprachigkeit allgemein praktiziert wird, auch für kommunale Urnengänge.

Gemäss Richter (2005: 775) ist hier bewusst formuliert worden «Gemeinden, in denen die Zweisprachigkeit allgemein praktiziert wird» und nicht «offiziell anerkannt». Denn damit werde den besonderen freiburgischen Verhältnissen Rechnung getragen, «dass an einigen *schwierigen* Orten parallel zur offiziellen Sprachengeltung eine davon abweichende praktische Sprachengeltung existiert» (ibid.; Hervorhebung durch die Autoren).

⁵² Vgl. <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4688?locale=de> [10.1.2018].

⁵³ Vgl. <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/169?locale=de> [10.1.2018].

⁵⁴ Vgl. https://www.fr.ch/iv/files/pdf79/logo_typo_april_2015.pdf [10.1.2018].

⁵⁵ Vgl. <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4598?locale=de> [10.1.2018].

Das *Justizgesetz* (von 2010/2018)⁵⁶ gewährleistet grundsätzlich, dass bei Gerichtsbehörden, die für zweisprachige Gerichtskreise zuständig sind, beide Amtssprachen angemessen vertreten sind (Art. 20). Auch bei der Zusammensetzung der Gerichtshöfe wird der Vertretung der Amtssprachen Rechnung getragen (Art. 43 Abs. 6). Die Verfahrenssprache wird sehr detailliert in den Artikeln 115 bis 120 geregelt: Grob zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Verfahrenssprache je nach Bezirk Deutsch oder Französisch ist und im Seebezirk je nach der Sprache der beschuldigten Person bzw. der beklagten Partei (Art. 115). Sonderregelungen im Zivilverfahren (Art. 116) und im Strafverfahren (Art. 117) sehen Abweichungen von dieser Sprachverwendung vor, die für den Saane- und Seebezirk sowie für Personen aus Jaun gelten.

Das *Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege* (1991/2017; VRG)⁵⁷ regelt in den Artikeln 36 bis 40 die Verwendung von Französisch oder Deutsch bei erstinstanzlichen und übrigen Verfahren, und zwar «je nach der oder den Amtssprachen der Gemeinde» der involvierten Partei, sowie Ausnahmen und Übersetzungen (siehe dazu auch Kap. 4.1).⁵⁸

⁵⁶ Vgl. <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4286?locale=de> [10.1.2018].

⁵⁷ Vgl. <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4725> [10.1.2018]. – Siehe dazu auch die Erläuterungen des Juristischen Dienstes der Stadt Freiburg im Anhang in Kap. 4b.

⁵⁸ Gemäss Juristischem Dienst der Stadt Freiburg gibt es ungefähr 30 kantonale Gesetze mit sprachrelevanten Inhalten (vgl. Anhang, Kap. 1a). Auf einige davon (z.B. auf das VRG oder das Schulgesetz), wird in den folgenden Kapiteln noch eingegangen.

II STADT FREIBURG

Freiburg ist die Hauptstadt des offiziell zweisprachigen Kantons Freiburg (Art. 6 Abs. 1 KV) und der Hauptort des offiziell einsprachigen Saanebezirks:

Von den sieben Bezirken sind fünf französischsprachig (Saane, Glane, Greyerz mit der deutschsprachigen Gemeinde Jaun/Bellegarde, Vivisbach, Broye), der Seebezirk ist zweisprachig und der Sensebezirk deutschsprachig.⁵⁹

Diese Konstellation führt dazu, dass vielen nicht bewusst ist, dass Freiburg eine offiziell einsprachige, französischsprachige Stadt ist. Die folgenden Erläuterungen zum historischen und juristischen Stellenwert von Deutsch in Freiburg (Kap. 3 und 4) verdeutlichen, dass Deutsch schon immer eine Rolle spielte in der Geschichte der Stadt und dass diese Sprache punktuell auch gesetzlich verankert worden ist. Anschliessend widmet sich Kapitel 5 ausführlich dem Ist-Zustand in der Verwaltung und bei den Behörden und gibt Informationen zur Stellung von Deutsch in anderen wichtigen gesellschaftlichen Bereichen (Schule, Alltag, Kultur, Wirtschaft).

3 Historischer Stellenwert von Deutsch

Kurz und prägnant fasst der Kanton auf Internet unter dem Titel «Freiburg, der Kanton an der Sprachgrenze» die historische Entwicklung der kantonalen Verwaltungssprachen zusammen:

Schon seit Jahrhunderten wird in dieser Region, die sich beidseits der Saane erstreckt, Deutsch und Französisch gesprochen. So war Deutsch von 1483 bis 1798 Verwaltungssprache. Von 1798 bis 1856 war Freiburg de facto zweisprachig: Französisch (1798–1814, 1831–1856) und Deutsch (1814–1830) galten abwechselnd als Verwaltungssprache, die amtlichen Texte wurden jeweils in die andere Sprache übersetzt. Von 1857 bis 1990 hatten Deutsch und Französisch den Status von Amtssprachen, wobei die französische Fassung als die rechtsverbindliche galt.

Seit 1991 sind Französisch und Deutsch gleichgestellt. Jeder amtliche Text wird in die zweite Amtssprache übersetzt. 2004 wurde im Artikel 17 der Verfassung festgelegt, dass wer sich an eine für den ganzen Kanton zuständige Behörde wendet, dies in der Amtssprache seiner Wahl tun kann.⁶⁰

Die Stellung von Deutsch in der Stadt und im Kanton Freiburg ist von verschiedenen Historikerinnen und Historikern erforscht worden. Im Folgenden beschränken wir uns auf eine sehr kurze und rudimentäre Zusammenfassung der wichtigsten Eckpunkte (vgl. Kap. 3.1) und verweisen die interessierte Leserschaft auf die bereits bestehenden ausführlichen historischen Abhandlungen und Forschungsarbeiten.⁶¹ Darüber hinaus haben Historiker aus dem Stadtarchiv für den vorliegenden Bericht Materialien aus dem Gemeinderat und dem Generalrat zusammengestellt und erste Analysen vorgenommen, die weiter unten auszugsweise wiedergegeben werden (vgl. Kap. 3.2).

3.1 Sprachen in Freiburg seit dem 12. Jahrhundert – ein kurzer Überblick

Die Stadt Freiburg setzt sich seit ihrer Gründung im Jahr 1157 aus französisch- und deutschsprachigen Bürgern zusammen.⁶² Bis 1798 wurde Freiburg als «Stadtstaat» von Patriziern regiert, weshalb während dieses Zeitraums die kantonalen und kommunalen sprachlichen Verwaltungs- und Regierungspraktiken kaum zu trennen sind. Anfänglich noch

⁵⁹ Offiz. Website des Staates Freiburg, www.fr.ch/ww/de/pub/andere_links/zweisprachigkeit.cfm [10.1.2018].

⁶⁰ Vgl. http://www.fr.ch/ww/de/pub/andere_links/zweisprachigkeit.cfm#i118897 [10.1.2018].

⁶¹ Vgl. v.a. Altermatt 2003a, in welchem zahlreiche weiterführende Literaturangaben zu finden sind.

⁶² Die meisten Informationen des folgenden Absatzes sind den Arbeiten der Historiker Bernhard Altermatt (2003a/b, 2005, 2007 etc.) und Alain-Jacques Czouz-Tornare (2011) sowie dem internen Dokument des Stadtarchivs (AVF 27.11.2017) entnommen und werden in diesem Unterkapitel nicht jedes Mal explizit genannt.

stärker von Deutsch geprägt, wird die Stadt in den späteren Jahrhunderten zunehmend französischsprachig. Eine Analyse der Bürgerbücher aus dem 14. Jahrhundert weist nach, dass damals drei Viertel der Bürger französischsprachiger Abstammung waren. Die französischsprachige Mehrheit scheint v.a. in der städtischen Elite ausgeprägt gewesen zu sein. Eine Analyse des Steuerrodels und der städtischen Notariatsakten von 1478/79 ermittelt nämlich eine deutschsprachige Mehrheit der Gesamtbevölkerung. Schon damals zeigte sich eine bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts anhaltende unterschiedliche sprachliche Zusammensetzung je nach Quartier: Das Au-Quartier war stark deutschsprachig (die Zuzüger aus dem Sensegebiet hatten sich vorwiegend dort niedergelassen), die Quartiere Burg und Neustadt gemischtsprachig mit einer französischsprachigen Mehrheit und das Quartier des Places französischsprachig.⁶³

Der Kanton wird im Jahr 1481 in die bisher rein deutschsprachige Eidgenossenschaft aufgenommen, 1483 wird Deutsch offizielle Amtssprache. In der Folge werden stark diskriminierende Massnahmen gegen das Französische in der Hauptstadt ergriffen. Als Kanzleisprache, in den Räten und in den externen Beziehungen dominiert Deutsch, mit der Bevölkerung verkehren die Behörden jedoch weiterhin in beiden Sprachen. Französisch gewinnt ab dem 18. Jahrhundert an Prestige und Bedeutung, Deutsch verliert den Status als offizielle Amtssprache und gilt als hinterwäldlerisch und minderwertig: Während der Helvetik (1798–1803) und der Mediation (1803–1814) ist Französisch die Verwaltungssprache, mit der Restauration (ab 1814) kommen die alte Aristokratie und die deutsche Sprache wieder für ein paar Jahre an die Macht. In der Verfassung von 1831 wird aber wieder Französisch zur Verwaltungssprache. Gemäss Nachforschungen des Stadtarchivs werden auch die «Registres des délibérations du Conseil communal» quasi exklusiv in französischer Sprache verfasst und versteht sich die Stadt seit der Schaffung der politischen Gemeinde Freiburg im Jahr 1799 als französischsprachig. 1831 wird der grosse Distrikt von Freiburg in zwei einsprachige Distrikte aufgeteilt, den «District français» (den künftigen Saanebezirk) und den «District allemand» (Sensebezirk), Freiburg wird zur Präfektur des französischsprachigen Teils der «Anciennes Terres».

In der Kantonsverfassung von 1857 (Art. 21, Art. 61) wird die Publikation von Gesetzen, Dekreten und Erlassen in beiden Sprachen verankert, aber nur der französischsprachigen Version Rechtsgültigkeit zugestanden; von der Mehrheit der Mitglieder und Stellvertreter des Kantonsgerichts (ebenso wie von Staatsanwälten und Gerichtsschreibern) werden sowohl Französisch- als auch Deutschkenntnisse verlangt. Die Germanofonen waren lange nicht oder kaum vertreten im Freiburger Staatsrat. Auch in den städtischen politischen Behörden und in der Stadtverwaltung war und ist z.T. heute noch die deutschsprachige Minderheit untervertreten (vgl. dazu Kap. 5.3 und 5.4). Aber Kenntnisse sowohl von Französisch als auch von Deutsch waren im 19. Jahrhundert in allen wichtigen Funktionen der kommunalen Verwaltung gefordert, so z.B. explizit vom Stadtsekretär und seinen beiden Adjunkten (im «Règlement d'organisation du Conseil communal de la Ville de Fribourg et de ses commissions» von 1858). Die Stadt Freiburg wird um die Jahrhundertwende zum 20. Jahrhundert als eine primär frankofone Stadt in frankofonem Territorium beschrieben, was mit der territorialen Ausdehnung der Stadt Richtung Westen (1906) noch unterstrichen wird. Die sprachliche Zusammensetzung der Stadtbevölkerung ist aber mehr oder weniger stabil geblieben bis über die Mitte des 20. Jahrhunderts hinaus (rund 2/3 Französisch und 1/3 Deutsch), seither nimmt der deutschsprachige Teil kontinuierlich ab – bei mehr oder weniger stabilen Anteilen der Deutschsprachigen im Kanton (vgl. dazu Kap. 5.1).

⁶³ Vgl. zur Frage der räumlichen Verteilung der Sprachgruppen in der Stadt Freiburg und zur Zuwanderung v.a. armer Grossfamilien aus dem Sensegebiet ins Au-Quartier seit dem 19. Jahrhundert bis gegen 1940 in: Haselbach 2001: 29–31, 73–77.

Seit Mitte des 20. Jahrhunderts beginnt die deutschsprachige Minderheit des Kantons die Gleichberechtigung ihrer Sprache in den Bereichen Schule, Verwaltung, Politik und Kultur einzufordern. 1959 organisieren sie sich in der Deutschfreiburgischen Arbeitsgemeinschaft (DFAG). Die Revision von Artikel 21 der alten Kantonsverfassung (1991) und der Sprachenartikel der neuen Kantonsverfassung von 2004 bringen schliesslich auf kantonaler Ebene die verfassungsrechtliche Verankerung von Französisch und Deutsch als gleichberechtigte Amtssprachen, wobei deren Gebrauch unter Berücksichtigung des Territorialitätsprinzips zu erfolgen hat (vgl. Kap. 2.4). Die Konkretisierung des Sprachenartikels in einem Sprachengesetz blieb jedoch aus (vgl. Kap. 4). Zwar können gemäss Kantonsverfassung (Art. 6 Abs. 3) in «Gemeinden mit einer bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheit [...] Französisch und Deutsch Amtssprachen sein», aber bisher hat noch keine Gemeinde diese offizielle Zweisprachigkeit eingeführt. In der Hauptstadt Freiburg sind deshalb auch erst nach langen Auseinandersetzungen und Abklärungen einige Strassen und Plätze auch auf Deutsch beschriftet worden (vgl. Kap. 5.5.2). Im Schulbereich ist es zwar schon seit langem möglich, entweder in französischer oder in deutscher Sprache eingeschult zu werden, eine verstärkte Förderung der Zweisprachigkeit auch im Schulbereich und von zweisprachigen Klassen ist jedoch lange abgelehnt worden, insbesondere von französischsprachigen Kreisen rund um die 1985 gegründete Communauté Romande du Pays de Fribourg (CRPF). Ein neues Schulgesetz sieht heute vor, dass der Kanton die Förderung der Zweisprachigkeit in der Schule ab dem ersten Schuljahr unterstützt, wobei er sich auf ein entsprechendes kantonales Konzept für den Sprachenunterricht stützt (mehr dazu in Kap. 5.6.1).

Mit Verweis auf Helbling (2004: 18) ist zu erwähnen, dass die Geschichtsschreibung je nach vertretenen Interessen die traditionelle Zweisprachigkeit von Stadt und Kanton und die bis ins 18. Jahrhundert wichtige Rolle von Deutsch hervorhebt (v.a. die DFAG) oder aber den Umstand, dass der Kanton ein «canton romand à minorité alémanique» sei, der seit jeher von einer mehrheitlich französischsprachigen Bevölkerung bewohnt war und sich gegen die Germanisierung behauptete (v.a. die CRPF). Erstere betonen die Rechte der Deutschsprachigen (und das Personalitätsprinzip) in sprachlich gemischten Zonen, Letztere das Territorialitätsprinzip und den Schutz historischer Sprachgrenzen (Brohy 1989: 381).

3.2 «Pragmatische Zweisprachigkeit» der politischen Behörden in Freiburg seit dem 19. Jahrhundert (Forschungen aus dem Stadtarchiv)

Vom Stadtarchiv Freiburg erarbeitete «‘Matériaux’ pour une approche du bilinguisme dans l’administration communale de la Ville de Fribourg» (AVF 27.11.2017) umfassen Auszüge aus den «Protocoles des délibérations du Conseil communal» (von 1799–1850 und 1914–1918), aus den «Procès-verbaux des séances du Conseil général» (von 1984–2017) und aus Gemeindereglementen.⁶⁴

Die untersuchten, quasi ausschliesslich französischsprachigen Protokolle des Gemeinderates der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zeugen gemäss Historikern des Stadtarchivs davon, dass die Zweisprachigkeit pragmatisch gelebt worden sei, dass es sich um «un bilinguisme du quotidien et non de droit, réaliste et non subi» handelte und dass das Nebeneinander der beiden Sprachen kaum Probleme oder Sprachenfragen verursacht habe (AVF 27.11.2017: 6). Nicht sprachliche, sondern wirtschaftliche, politische und konfessionelle Interessen seien im Vordergrund gestanden. Die Auszüge aus den Gemeinderatsprotokollen, welche

⁶⁴ Dieses Dokument wird der interessierten Leserschaft auf Anfrage beim Stadtarchiv zur Verfügung gestellt.

Sprachenfragen beinhalten, betreffen die Themen: Schulen, amtliche Publikationen in zwei Sprachen und Sprachkompetenzen in der Verwaltung. Diese Auszüge belegen u.a., dass immer wieder amtliche Dokumente (z.B. Reglemente oder öffentliche Aushänge) sowohl in françaisischer als auch in deutscher Sprache vorgelegt worden waren und dass für bestimmte Verwaltungsstellen (z.T. auch schriftliche) Kompetenzen in beiden Sprachen verlangt wurden (z.B. secrétaire du Conseil communal, douanier, exempt de police, capitain et président de la Commission du feu, secrétaire de police); wiederholt sind die notwendigen und nicht immer vorhandenen (zumindest mündlichen) Kompetenzen in beiden Sprachen bei der Polizei ein Thema. Die untersuchten Gemeinderatsprotokolle aus der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts werden folgendermassen kommentiert:

Pour la période étudiée (1^{ère} moitié du XIX^e s.), au vu des 'Protocoles des délibérations de Conseil communal de la Ville de Fribourg', il apparaît que le bilinguisme est vécu de manière pragmatique ; c'est un bilinguisme du quotidien et non de droit, réaliste et non subi. La présence, côte à côte, des deux langues ne pose pas problème et la question linguistique ne fait précisément pas l'objet d'une interrogation. L'enjeu est ailleurs, à voir sans doute sur le plan cantonal. Durant la période contemporaine étudiée, si nul ne songe à remettre en question le statut objectivement francophone de la Cité, le « vivre ensemble » avec les Alémaniques apparaît comme une évidence, qu'ils soient ou non ressortissants du canton. En effet, la présence d'artisans et d'ouvriers en provenance d'Allemagne du Sud (Souabe, Grand-Duché de Bade...) ou de la Suisse alémanique, parfois installés sur les bords de la Sarine dès le Moyen Age, n'a jamais suscité, au fil de cette recherche, la moindre once d'hostilité envers l'autre composante linguistique. On sent bien parfois quelques tensions, mais plutôt entre germanophones de diverses provenances ne se comprenant pas toujours très bien et recourant au français comme à la langue véhiculaire et internationale qu'elle était à l'époque. Certes, l'artisan-entrepreneur, venu d'Outre-Sarine, entre parfois en concurrence avec l'autochtone réfugié derrière la barrière protectrice de son statut de bourgeois et/ou de son appartenance confessionnelle. Mais cela n'a rien à voir avec la langue proprement dite ! Sur le plan politique, le Moratois germanophone s'associe volontiers aux Gruériens pour marcher sur Fribourg en 1781, en 1830 ou en 1847, tandis que les Singinois des Anciennes Terres ('die Alte Landschaft') semblent indéfectiblement attachés aux élites gouvernantes et s'avèrent prompts à venir à la rescousse d'un régime patricien.

L'effacement du patriciat, en 1830, permet d'asseoir sur le plan historique le caractère francophone de la ville de Fribourg, ce que viendra implicitement confirmer, en 1848, la nouvelle division administrative du canton en sept districts. Rappelons que Fribourg abrite depuis lors la préfecture du district romand des Anciennes Terres (La Sarine), tandis que les communes singinoises, regroupées dans le nouveau district de la Singine, ont pour chef-lieu préfectoral Tafers depuis 1848. De ce fait et malgré une présence importante de germanophones et de Confédérés et Fribourgeois alémaniques (jusqu'à 1/3 de la population au milieu du XIX^e siècle), la Ville de Fribourg se rattache physiquement à la Suisse romande. D'ailleurs, elle va sensiblement s'agrandir par l'Ouest, donc, du côté de la partie francophone du canton, avec l'acquisition, en 1906, de terrains appartenant à Villars-sur-Glâne⁶⁵. Fribourg acquiert alors de vastes territoires correspondant peu ou prou aux quartiers actuels de Pérolles, des Daillettes, de Beaumont et de la Vignettaz⁶⁶. Elle réalise d'ailleurs ainsi son dernier grand agrandissement territorial jusqu'à nos jours.

Si le canton de Fribourg est l'un des points de contact majeurs entre cultures française et germanique en Europe, il n'en reste pas moins que, dans les faits, indépendamment des « bilingues » bolzes, on constate plutôt une « juxtaposition » qu'un véritable échange des valeurs linguistiques et culturelles. Seul un Fribourgeois sur cinq peut se targuer de comprendre et de parler les deux langues⁶⁷. Très souvent, une personne « bilingue » est *grosso modo* un Alémanique qui pratique le français, contrairement à son homologue francophone, retenu qu'il peut l'être par la difficulté que peuvent représenter les dialectes ('Mundart') véhiculés, entre autres, par les médias.⁶⁸ Force est cependant de relever que, sur la durée

⁶⁵ La construction du quartier de Saint-Pierre, rendue possible par la suppression de l'ancien cimetière éponyme, illustre cette extension de la ville en direction de la gare. Comme pour le quartier de Gambach, c'est l'architecte et Conseiller communal radical Adolphe Fraisse qui en réalise les plans. Voir Jean Rey : 'Le développement de la ville de Fribourg au tournant du XX^e siècle. Urbanisme, transports, infrastructure'. Mémoire présenté à la Faculté des Lettres de l'Université de Fribourg 1980, p. 23.

⁶⁶ AEF, 'Protocole du Conseil d'Etat', séance du 9 mars 1906.

⁶⁷ Selon les estimations de l'ancien Conseiller d'Etat Urs Schwaller. Cf. *L'Hebdo* du 30 août 2007.

⁶⁸ Ancien rédacteur en chef du quotidien *La Liberté*, José Ribeaud est l'auteur, en 2010, d'un ouvrage intitulé : *La Suisse plurilingue se déglingue. Plaidoyer pour les quatre langues nationales suisses*. Neuchâtel, Editions Delibreo 2010.

examinée, l'Autorité n'a point jugé indispensable -et opportun- d'ériger Fribourg en ville officiellement bilingue, quand bien même les germanophones y représentaient un bon tiers de la population. On pourrait donc parler d'un bilinguisme pragmatique « à la Fribourgeoise ». (AVF 27.11.2017: 6–7)

Dem zweiten Korpus (thematisch gruppierte Auszüge aus den Wortprotokollen des Generalrates der Stadt Freiburg von 1984–2017) stellen die Historiker des Stadtarchivs folgende «Constats liminaires» voran:

L'examen des 'Procès-verbaux des séances du Conseil général' montre à son tour la très grande complexité de la question du bilinguisme. Rarement abordée frontalement, elle l'est sous couvert d'un problème particulier, important, mais aussi dans les varia de l'ordre du jour.

Les réponses sont souvent d'ordre juridique et/ou financier, faisant parfois référence à l'Etat supposé être seul habilité à gérer la question scolaire, par exemple. S'y entremêlent problèmes d'identité, sentimentalisme, préjugés, intérêts économiques...

Remarquons l'absence de la question du bilinguisme effectif dans les professions de foi des candidats élus au Conseil communal. Aucun -à notre connaissance- n'a d'ailleurs été élu Syndic en défendant prioritairement ce thème sensible. Chacun s'appuie ici sur l'Histoire pour asseoir ses arguments qui, pour justifier un bilinguisme de fait au nom de la coexistence historique des deux langues, qui, afin de réaffirmer le caractère durablement et majoritairement francophone d'une ville, par ailleurs chef-lieu d'un district francophone. Ce qu'elle n'est plus, administrativement parlant, pour le district de la Singine, malgré une relation naturelle, tant spatiale que temporelle.

En définitive, ce qui ressort de ces documents est que les avancées en matière de bilinguisme ressemblent plus à des conquêtes qu'à une approche sereine et, par conséquent, dépassionnée. (AVF 27.11.2017: 20)

Weitere Quellen verdeutlichen die Spannungen zwischen deutsch- und französischsprachigen Bürgern Freiburgs während des Ersten Weltkrieges, die explizite Positionierung der Stadt durch damalige Gemeindebehördemitglieder als Teil der Romandie sowie die wichtige Rolle der städtischen Feuerwehr, die sowohl die sprachlichen als auch sozialen Strukturen der Stadt widerspiegelte und bei (Sprach-)Konflikten schlichtend eingreifen konnte (AVF 27.11.2017: 48–52).

4 Juristischer Stellenwert von Deutsch

Sprachpolitische Forderungen nach einer Gleichberechtigung des Deutschen im Kanton und in der Stadt Freiburg haben verschiedentlich dazu geführt, dass die Behörden Berichte und Gutachten erstellen liessen. Im Bericht Nr. 68 vom 25.6.2013 (zum Postulat Ackermann bezüglich Unterstützung der zweisprachigen Gemeinden durch den Kanton)⁶⁹ listet der Staatsrat folgende Untersuchungen und Berichte auf:

- Motion Erwin Jutzet (Änderung von Artikel 21 der Staatsverfassung) (1982)
- Bericht Guggenheim I, verfasst auf Verlangen des Staatsrats zur Vorbereitung des Entwurfs eines neuen Verfassungsartikels (1985)
- Bericht Guggenheim II, verfasst auf Verlangen des Staatsrats zur Vorbereitung eines Entwurfs des Ausführungsgesetzes zum zukünftigen Verfassungsartikel (1988)
- Botschaft des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über die Änderung des Artikels 21 der Staatsverfassung (Amtssprachen) (1990)
- Rechtsgutachten von Professor Joseph Voyame auf Anfrage des Staatsrats zur Untersuchung der rechtlichen Bedeutung und der paktischen Auswirkungen des Territorialitätsprinzips (1991)
- Bericht der Studienkommission für die Anwendung von Artikel 21 der freiburgischen Verfassung über die Amtssprachen (Bericht Schwaller) (1993)

⁶⁹ Vgl. der Bericht und die Diskussion dazu: https://www.fr.ch/publ/files/pdf56/2012-16_068_rapport_d.pdf und http://www.fr.ch/gc/files/pdf59/68_discussion.pdf [10.1.2018].

- Rechtsgutachten von Professor Jean-Baptiste Zufferey, auf Antrag des Staatsrats, der mit einem Gesuch um eine zweisprachige Bezeichnung des Bahnhofs Freiburg konfrontiert war (1998).⁷⁰

Ausführlicher auf die hier interessierende Frage des sprachenrechtlichen Status der Stadt Freiburg sind in den folgenden Jahren auch die Verfassungsrechtlerin Dagmar Richter (2005) in ihrer umfangreichen Habilitation (zu Sprachenordnung und Minderheitenschutz in der Schweiz und in den mehrsprachigen Kantonen), Ambros Lüthi (2004) in seinen Erläuterungen zur Revision des Sprachenartikels in der Kantonsverfassung von Freiburg sowie der Freiburger Staatsrat in verschiedenen Stellungnahmen und Berichten (insbes. 2009, 2013, 2017) eingegangen. Da ihre Analysen aufschlussreich sind hinsichtlich der Frage der offiziellen Anerkennung von Deutsch als Amtssprache von Freiburg, sollen die wichtigsten Aspekte zusammengefasst werden. Anschliessend werden die wichtigsten diesbezüglichen Überlegungen des Juristischen Dienstes der Stadtverwaltung von Freiburg präsentiert, welche vollumfänglich im Anhang nachzulesen sind.

4.1 Der «dritte Weg» einer «bewusst inkonsequenten Zweisprachigkeit» (Richter 2005)

Freiburg ist Hauptort des französischsprachigen Saanebezirks, der deutlich stärker französischsprachig ist als der Kanton. Die sprachliche Einordnung des Saanebezirks wird auch im kantonalen *Justizgesetz* verankert (vgl. Fussnote 56), welches die Verfahrenssprache der Bezirke regelt und für den Saanebezirk Französisch festlegt (ebenso wie für Greyerz, Glane, Broye und Vivisbach), für den Sensebezirk Deutsch und für den Seebezirk Deutsch oder Französisch. Die Artikel 116 und 117 des Justizgesetzes sehen jedoch Sonderfälle im Zivil- und im Strafverfahren vor, die im Saane- und Seebezirk und für Jaun Sonderregelungen bzw. in bestimmten Fällen auch die Möglichkeit von Deutsch als Verfahrenssprache erlauben (vgl. auch Kap. 2.4).

Im Saanebezirk ist die sprachliche Situation alles andere als eindeutig, wie die Ausführungen der Juristin Dagmar Richter belegen (2005: 692–701): Offiziell gilt der Saanebezirk als französisch, wobei es sich um einen «Grenzfall» handle, wie bereits das Bundesgericht im Fall Brunner von 1981 schrieb (ibid.: 693). Zwar wird die Einsprachigkeit des Bezirks formal aufrechterhalten, die besondere Situation der deutschsprachigen Minderheit jedoch zur Kenntnis genommen, weshalb Ausnahmen zugunsten der Deutschsprachigen vorgesehen und gewisse institutionelle Vorkehrungen (wie eine deutschsprachige Abteilung des Strafgerichts für diesen Bezirk) getroffen wurden (ibid.). Richter spricht von einem hier gewählten «dritten Weg» und fasst die Situation folgendermassen zusammen:

Insgesamt mag man hierin die Strategie erkennen, jede nominelle Veränderung der überlieferten und bisher amtlich anerkannten Sprachgeltung zu vermeiden, zugleich aber in besonders sensiblen Bereichen wie dem Strafverfahrens- oder Schulrecht *flexible Lösungen* zu finden, die der Zweisprachigkeit zwar nicht gleichkommen, aber doch systematisch Minderheitenschutz gewähren. Es scheint sich dabei um einen *dritten Weg zwischen der offiziellen Anerkennung einer zweiten Sprache und ihrer Nichtanerkennung* zu handeln, der sich gerade in heiklen Fällen wie dem Saanebezirk, wo das ‚Umkippen‘ der bisherigen Sprachgeltung zugunsten einer nur relativen Minderheit infrage steht, bewähren könnte. (Richter 2005: 694; Hervorhebungen durch die Autoren)

Richter erinnert hier daran, dass die Deutschsprachigen national eine Mehrheit darstellen und in der Stadt, im Bezirk und im Kanton bloss eine relative Minderheit, weshalb sie einen

⁷⁰ Vgl. eine zusammenfassende Darstellung dieser Berichte und Gutachten sowie weiterer politischer Vorstösse zur Frage der rechtlichen Verankerung eines zweisprachigen Status einer Freiburger Gemeinde in: *Altermatt 2003a: 180–186.*

dritten Weg, d.h. keine Nichtanerkennung, aber auch keine offizielle Anerkennung der zweiten Sprache, für einen möglicherweise sinnvollen Weg hält. Sie spricht in Zusammenhang mit der Stadt Freiburg auch von einer «bewusst inkonsequente[n] Zweisprachigkeit» (Richter 2005: 695), welche von der Politik gewählt wurde, um sowohl die Germanisierungssängste der frankofonen Mehrheit als auch die Diskriminierungsvorwürfe der deutschsprachigen Minderheit zu besänftigen:

Die Politik zog es unter diesen Umständen vor, jede klare Festlegung des umstrittenen sprachlichen Status der Stadt, insbesondere die förmliche Einführung der Zweisprachigkeit, zu vermeiden. (Richter 2005: 695)

Zwar zeuge die Behördenpraxis von der Zweisprachigkeit (in der Stadtverwaltung und bei der Ausübung der politischen Rechte im Generalrat werden beide Sprachen verwendet). Deshalb wurde die Stadt Freiburg vom kantonalen Verwaltungsgericht 1993 explizit als zweisprachig (hinsichtlich des Verwaltungsverfahrens) bezeichnet: «Art. 36ff. VRG – Die Stadt Freiburg ist eine zweisprachige Gemeinde: Französisch und Deutsch sind Amtssprachen» (zit. in: Richter 2005: 695, 699). Aber in anderen Bereichen, z.B. beim Handelsregister, werde auf die Einsprachigkeit gepocht. Und bei der Beschriftung von Stadtplänen und Strassenschildern werde – nach heftigen und langen Streitigkeiten – ein historisches Kriterium angewandt, d.h. dass nur solche Strassen und Plätze auch Deutsch angeschrieben wurden, bei welchen nachweislich vom Ancien Régime bis zur Gegenwart deutsche Bezeichnungen in Gebrauch waren und sind (vgl. Kap. 5.5.2). Damit werde zwar dem bewährten Kriterium der Tradition gefolgt, aber den vollen Konsequenzen der Zweisprachigkeit ausgewichen (Richter 2005: 696f.).

Das kantonale Erziehungsdepartement seinerseits anerkennt bei Freiburg und Murten einen Status als «zweisprachige Gemeinde», und zwar aus historischen Gründen. Die Stadt Freiburg bildet einen zweisprachigen Schulkreis, Murten gehört zwei verschiedensprachigen Schulkreisen an (Richter 2005: 725). Hier kommt das Schulgesetz (Art. 11 Abs. 2) zu tragen, wonach Kinder aus zweisprachigen Gemeinden unentgeltlich die Schule in beiden Sprachen besuchen können (vgl. Kap. 5.6.1).

Während die Befürworter einer Offizialisierung der Zweisprachigkeit der Stadt sich regelmässig auf die durch Verwaltungsgericht und Erziehungsdepartement bestätigte Zweisprachigkeit berufen, betonen die Gegner die offizielle Einsprachigkeit der Stadt, welche sich aus dem Territorialitätsprinzip und der Zugehörigkeit von Freiburg zum offiziell französischsprachigen Saanebezirk ergebe, und konzipieren Freiburg als wichtige Bastion gegen ein befürchtetes Vordringen der deutschen Sprache.

4.2 Definition der «(bedeutenden) angestammten sprachlichen Minderheit» (Lüthi 2004)

Der Informatik-Professor Ambros Lüthi (1938–2008), als SP-Mitglied im Freiburger Verfassungsrat und dort in der Sprachenkommission, war massgeblich an der Formulierung des Sprachenartikels der neuen Kantonsverfassung und bei der Suche nach einem Kompromiss zwischen dem Territorialitätsprinzip der alten Freiburger Verfassung sowie demjenigen nach Artikel 70 der Bundesverfassung beteiligt. In einem Aufsatz (Lüthi 2004) erläutert er die Leitgedanken hinter dem Sprachenartikel (Art. 6 KV FR) sowie die historischen und juristischen Interpretationen zu den bewusst offenen Formulierungen

«herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete» sowie «(bedeutende) angestammte sprachliche Minderheiten».⁷¹

Grundsätzlich geht Lüthi (2004: 68, 70) davon aus, dass den Französischsprachigen das Territorialitätsprinzip wichtig ist⁷² und dass die Deutschsprachigen in den Gemeinden entlang der Sprachgrenze zwei Amtssprachen vorsehen möchten. Wie schon Richter verweist auch Lüthi darauf, dass angesichts der umgekehrten Mehrheitsverhältnisse bzw. der relativen Mehrheit der Französischsprachigen, welche national eine Minderheit darstellen, besonders behutsam vorzugehen sei, dass man die Befürchtungen bezüglich deutschschweizerischer Hegemonie und Germanisierung berücksichtigen müsse, aber auch die deutschsprachige Minderheit im Kanton nicht benachteiligen dürfe (ibid.: 66).

Zur Festlegung der Amtssprachen der Gemeinden betont er, dass die Einführung einer zweiten Amtssprache einen quasi «irreversible[n] Eingriff in die herkömmliche Sprachenlandschaft» darstelle und nur unter restriktiven Bedingungen erfolgen dürfe. Auf keinen Fall sollten Prozentsätze für eine bedeutende angestammte sprachliche Minderheit im Gesetz festgehalten werden, um den Sprachenfrieden nicht zu gefährden. Zudem solle für die Änderung der bestehenden Praxis ein qualifiziertes Mehr der Stimmen gelten, wobei er eine Zustimmung von zwei Dritteln der Stimmenden vorschlägt, da auch die sprachliche Mehrheit mehrheitlich dafür sein solle (ibid.: 71, 79f.). Im Gegensatz zu Prozentsätzen müsste dieses qualifizierte Mehr für Änderungen der bestehenden Praxis des Gebrauchs von Amtssprachen in einem entsprechenden kantonalen Gesetz vorgeschrieben werden (ibid.: 80).

Um ein leistungsfähiges Konzept zur Definition der Amtssprachen zu sein, schlägt Lüthi folgende Definition vor:

Es kann von einer angestammten sprachlichen Minderheit in einer Gemeinde die Rede sein, wenn die Anzahl der Personen, welche die Minderheitssprache sprechen, einen bedeutsamen Prozentsatz über eine lange Periode hinweg (Jahrzehnte oder sogar Jahrhunderte) erreicht. (Lüthi 2004: 72)

Dank des Konzepts der angestammten sprachlichen Minderheit könnten die unpräzisen Begriffe «zweisprachige Gemeinden» und «Sprachgrenzgebiet» vermieden werden. Wie «bedeutsamer Prozentsatz» und «über eine lange Periode hinweg» zu präzisieren wären, erläutert er anhand von vier Gemeinden, in welchen im Verkehr mit den Einwohnern zwei Amtssprachen verwendet werden: Freiburg, Courtepin/Courtaman, Merlach, Murten (ibid: 73ff.). Die angeführten Prozentzahlen basieren auf den relativen Anteilen von deutsch- und französischsprachigen Einwohnern, ohne Berücksichtigung anderer Sprachen, und zwar auf einem Durchschnitt ausgehend von den Volkszählungen von 1900 bis 2000. In Anbetracht der Entwicklung der beiden Sprachgruppen in diesen vier Gemeinden kommt er zum Schluss:

Im Kanton Freiburg betrachten wir eine angestammte sprachliche Minderheit dann als bedeutend, wenn ihr Anteil bei den Volkszählungen der letzten fünfzig Jahre die 15%-Grenze nie wesentlich unterschritten hat. (Lüthi 2004: 74)

Im sogenannten Bericht Schwaller (1993; s.o. Einleitung zu Kap. 4) war noch vorgeschlagen worden, dass eine Freiburger Gemeinde, welche als zweisprachig anerkannt werden wolle,

⁷¹ Vgl. dazu auch Werlen et al. 2010: 92, die in Zusammenhang mit dem in der Bundesverfassung umschriebenen Territorialitätsprinzip (Art. 70 Abs. 2) festhalten: «Allerdings gibt es keine allgemein anerkannten Kriterien, welche diese ‚herkömmliche sprachliche Zusammensetzung‘ eines Gebiets festlegen würden».

⁷² Ein vorwiegend frankofones Beharren auf dem Territorialitätsprinzip liess sich bereits in den Debatten zum Sprachenartikel der Bundesverfassung in den 1990er-Jahren beobachten (Widmer et al. 2004: 350ff.).

einen Anteil von mindestens 30% der sprachlichen Minderheit aufweisen müsse (ev. unter Berücksichtigung auch der absoluten Grösse von 5000 Sprechern), dies während der letzten mindestens 20 Jahre, und dass diese Gemeinde an ein entsprechendes Sprachgebiet angrenzen müsse (vgl. Werlen 2000: 193; Werlen et al. 2010: 103).⁷³

Aufgrund der Kriterien von Lüthi sind die Deutschsprachigen der Stadt Freiburg als bedeutende angestammte sprachliche Minderheit zu definieren: Ihr Anteil lag in den letzten 50 Jahren immer deutlich über 15% (vgl. dazu auch Kap. 5.1). Ausgehend von den Erläuterungen von Lüthi könnte folglich die Einführung einer zweiten Amtssprache in Freiburg basierend auf entsprechenden kantonalen gesetzlichen Vorgaben erfolgen und an der Urne entschieden werden, wobei die Annahme einer solchen Vorlage eine Zweidrittelsmehrheit erforderte.

4.3 Notwendige oder schädliche gesetzliche Definition einer zweisprachigen Gemeinde? (Einschätzungen des Freiburger Staatsrates von 2009, 2013 und 2017)

Bereits in Zusammenhang mit der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen war die Freiburger Regierung dazu eingeladen worden, zur Frage einer Ausführungsbestimmung zu Artikel 6 der Kantonsverfassung und einer Definition des Konzepts der «bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheit» Stellung zu nehmen. Im Vierten Bericht der Schweiz zuhanden des Europarates vom 4.12.2009 ist die Stellungnahme der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft des Kantons Freiburg (ILFD) nachzulesen:

„Was die Umsetzung des Sprachenartikels in der Verfassung anbelangt (Art. 6), befand es die Kantonsregierung nicht als zwingend, zum jetzigen Zeitpunkt gesetzliche Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Gemäss langjähriger Praxis und angesichts der dabei gemachten Erfahrungen erachtet es der Staatsrat als vorteilhafter, die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften durch konkrete und pragmatische Aktionen zu fördern. Es wurde auch berücksichtigt, dass diese Option keine konfliktträchtige Situation geschaffen hat. Die dezentralen öffentlichen Organe (Gemeinden) äussern ebenfalls diese Meinung. Es zeigt sich, dass die gesetzliche Festlegung des sprachlichen Status insbesondere auf Gemeindeebene keine Verbesserung für das allgemeine Ziel bringt, das die Förderung der Zweisprachigkeit bezweckt.“ (ILFD in: 4. Bericht der Schweiz zur Europ. Sprachencharta, 4.12.2009: 50)⁷⁴

⁷³ Gem. Richter (2005: 697–699) finden sich diese Kriterien auch im Verwaltungsgerichtsurteil von 1993 (vgl. Kap. 4.1), welches die Stadt Freiburg als zweisprachig deklarierte. Bezüglich Anteil an Sprechenden der Minderheitensprache wird dort für kleine Gemeinden (bis 5000 Pers.) mind. 30%, für grössere Gemeinden ein Viertel gefordert. In den oben erwähnten früheren Gutachten waren Schwellenwerte von 25% bis 40% diskutiert worden, um eine Gemeinde als zweisprachig zu deklarieren (vgl. Altermatt 2003a: 182). – Auch national finden wir einen sprachlichen Schwellenwert von 30%, und zwar in der Signalisationsverordnung (Art. 49), welche zweisprachige Beschriftungen für Gemeinden erlaubt, in welchen die kleinere Sprachgruppe «wenigstens 30 Prozent Einwohner umfasst» (mehr dazu in Kap. 5.5.2). Im Bündner Sprachengesetz (Art. 24 SpG GR) gilt eine Gemeinde offiziell als zweisprachig, wenn die sprachliche Minderheit einen Anteil von mindestens 20% hat; ausschlaggebend sind die Daten zur Haupt- und/oder Umgangssprache der letzten eidg. Volkszählung (mehr dazu in Kap. 2.3 und im Anhang, in Kap. 3a des Dokuments des Juristischen Dienstes der Stadt Freiburg). International finden wir ebenfalls unterschiedliche Schwellenwerte, welche autochthone Sprachminderheiten erreichen müssen: z.B. 8–10%, um den Schwedischsprachigen in Finnland gewisse Sprachenrechte zuzugestehen, z.B. 30% in Belgien, damit diese Sprache in der Interaktion zwischen Bürgern und Staatsverwaltung verwendet werden kann, z.B. 50% in Québec, damit Anglofone in ihrer Sprache öffentliche Dienste in Anspruch nehmen können etc. In der Europäischen Sprachencharta wird es explizit den einzelnen Staaten überlassen, ggf. Schwellenwerte festzulegen. (Arel 2002: 113–114; vgl. eine ausführliche Darstellung weiterer Literatur dazu in Humbert et al. 2018).

⁷⁴ Vgl. 4. Bericht der Schweiz 2009 auf: <https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/sprachen-und-gesellschaft/sprachen/europaeische-charta-der-regional--und-minderheitensprachen.html> [10.1.2018].

Im Bericht wird zudem erwähnt, dass der Kanton es angesichts der komplexen und sensiblen Verhältnisse in der französisch-deutschsprachigen Grenzzone unterlassen habe, gesetzgeberisch tätig zu werden – «nicht zuletzt auch auf Wunsch betroffener Gemeindepräsidenten» (ibid.).⁷⁵ Im 5. Bericht des Expertenkomitees des Europarates (vom 10.7.2013) legt dieses jedoch eine formelle Anerkennung der traditionellen sprachlichen Minderheiten auf Gemeindeebene, eine spezielle Unterstützung dieser Gemeinden sowie die Ausarbeitung eines kantonalen Sprachengesetzes nahe.⁷⁶

Der Staatsrat von Freiburg hat in seiner Antwort vom 25.6.2013 auf das oben erwähnte Postulat Ackermann erneut bestätigt (mit Verweis auf die Stellungnahme der ILFD), dass «beim gegenwärtigen Stand der Gesetzgebung keine Gesetzesbestimmung vorsehe, dass eine Gemeinde als ‘zweisprachige Gemeinde’ anerkannt werden kann».⁷⁷ Verschiedene Untersuchungen und Gutachten (s.o. Einleitung von Kap. 4) hätten keinen Konsens gefunden bezüglich der Kriterien, nach welchen die Amtssprache(n) festzulegen seien. Übereinstimmend sei jedoch auf drei Aspekte – statistische, historische und territoriale – verwiesen worden, welche ausschlaggebend seien:

- Anteil der gesamten Bevölkerung, welcher die Minderheitensprache spreche (ev. auch Anteil der deutsch- oder französischsprachigen Bevölkerung),
- Stabilität der Verhältnisse,
- Nachbarschaft mit einer Gemeinde, deren Amtssprache die Minderheitensprache ist.

Bei der Stadt Freiburg seien alle Kriterien erfüllt:

In sämtlichen Berichten und Rechtsgutachten zu diesen Fragen wird die Meinung vertreten, dass die Stadt Freiburg aufgrund ihrer Stellung als Hauptort eines zweisprachigen Kantons, ihrer grossen deutschsprachigen Minderheit und aus historischen Gründen als zweisprachig betrachtet werden muss. (Bericht Nr. 68 Staatsrat FR 25.6.2013: 6)

Im Weiteren beruft sich der Staatsrat auf die in Sprachenfragen geltende Gemeindeautonomie. Es sei deshalb «Sache jeder Gemeinde selbst, zu bestimmen, ob sie sich als ‘zweisprachig’ fühlt, und diese Identität unter Einhaltung eines anderen Verfassungsgrundsatzes, jenem der Territorialität der Sprachen (Art. 6 Abs. 2 KV), in die Tat umzusetzen» (ibid.). Gleichzeitig ermahnt er aber auch, mit Verweis auf Charles Guggenheim, dass gesetzliche Vorschriften nicht ein bestehendes Gleichgewicht und Gewohnheiten bzw. eine gelebte «lebendige und authentische» Zweisprachigkeit gefährden dürfen. In den Debatten im Grossen Rat vom 10.9.2013 ist umstritten, ob sich eine Gemeinde gesetzlich als zweisprachig definieren muss, um finanzielle Unterstützung vom Kanton und Bund zu erhalten (der Staatsrat seinerseits hatte darauf verwiesen, dass der Bund Unterstützung für die mehrsprachigen Kantone gemäss Art. 21 Abs. 2 des eidgenössischen Sprachengesetzes nur für kantonale und nicht für kommunale Projekte vorsehe).⁷⁸

Auch gemäss diesen Einschätzungen erfüllt die Stadt Freiburg die Kriterien, um als zweisprachige Stadt betrachtet zu werden. Gleichzeitig geben die Fachleute und der Staatsrat zu bedenken, dass eine entsprechende Legiferierung bzw. gesetzliche Definition kontraproduktive Auswirkungen haben und die guten Beziehungen zwischen den

⁷⁵ Vgl. dazu bereits Altermatt 2003a: 184.

⁷⁶ Vgl. S. 9 bzw. Paragraph 34 im 5. Bericht des Expertenkomitees des Europarates, abrufbar unter: <https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/sprachen-und-gesellschaft/sprachen/europaeische-charta-der-regional-und-minderheitensprachen.html> [10.1.2018].

⁷⁷ Vgl. S. 5 in: https://www.fr.ch/publ/files/pdf56/2012-16_068_rapport_d.pdf [10.1.2018].

⁷⁸ Vgl. die Debatten im Grossen Rat in: http://www.fr.ch/gc/files/pdf59/68_discussion.pdf [10.1.2018].

Sprachgemeinschaften beeinträchtigen könnte, dies mit Verweis auf die sensible Sprachenfrage, die relative Minderheit der Deutschsprachigen, die sich über Jahrzehnte hinweg entwickelten Praktiken und Gewohnheiten und die heute vermehrten Bemühungen um Zweisprachigkeit.

In einer jüngeren Stellungnahme des Staatsrates vom 19.6.2017 (zur Anfrage von Philippe Savoy in Zusammenhang mit dem Übergang der französischsprachigen Gemeinde Cressier in den Schulkreis Murten, wo neu eine französisch- oder deutschsprachige Einschulung möglich ist)⁷⁹ kündigt dieser an abzuklären, ob gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehe, d.h. «ob eine allgemeine Sprachengesetzgebung erarbeitet werden sollte oder ob Gesetzesänderungen in Teilbereichen zweckmässiger wären».

4.4 Perspektive des Juristischen Dienstes der Stadtverwaltung

Zuhanden des vorliegenden Berichtes hat der Juristische Dienst der Stadtverwaltung Freiburg den sprachlichen Status von Freiburg sowie die Prozeduren und Konsequenzen einer Anerkennung von Deutsch als Amtssprache aus juristischer Perspektive analysiert. Seine Ausführungen können integral im Anhang nachgelesen werden, weshalb an dieser Stelle nur eine kurze Zusammenfassung des Inhalts bzw. einiger wichtiger Punkte folgt:

Der Juristische Dienst erläutert die Entwicklung des kantonalen Sprachenartikels, den Verzicht auf ein kantonales Sprachengesetz, das Fehlen rechtlicher Kriterien und Prozeduren zur Definition einer zweisprachigen Gemeinde und die dadurch letztlich den Gemeinden zufallende Autonomie, sich als zweisprachig zu definieren, mit Rücksicht auf das im Sprachenartikel verankerte Territorialitätsprinzip.

Der Juristische Dienst schlägt als Alternative zu einer verfassungsrechtlichen Festlegung der kommunalen Amtssprachen (wie im Kanton Bern) vor, im Gesetz über die Gemeinden⁸⁰ einen Artikel zur Amtssprache bzw. zu den prozeduralen Bedingungen für eine Modifikation aufzunehmen. Damit könnte die erforderliche kantonale Gesetzesgrundlage für entsprechende Prozeduren auf Gemeindeebene geschaffen werden. Mit Verweis auf andere Rechtsgutachten und auf die Sprachendebatten anlässlich der Revision der Kantonsverfassung wird davon abgeraten, prozentuale Mindestwerte für die angestammte sprachliche Minderheit einzuschreiben. Ausschlaggebend sei v.a. der Volkswille und das Empfinden der Bevölkerung hinsichtlich der Idee einer zweisprachigen Gemeinde.

Nach Ausführungen zu konkreten Konsequenzen der amtlichen Zweisprachigkeit (insbesondere für die städtische Verwaltung und politischen Behörden, für die Wirtschaft, öffentlichen Schulen, Kultur und Anschriftenpraxis in Freiburg) spricht sich der Juristische Dienst abschliessend dafür aus, den Status quo beizubehalten, jedoch mit stärkerer Unterstützung und Förderung der deutschsprachigen Minderheit. Dies nicht zuletzt auch, um die laufenden Fusionsverhandlungen nicht zu beeinträchtigen (vgl. dazu auch Kap. 5.9.1).

⁷⁹ Vgl. S. 5 in: http://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/de/ax-599d6b4b52609/de_RCE_QA_2017-CE-66_Ph_Savoy_Zweisprachigkeit_Antwort.pdf [10.1.2018]. Vgl. BZ 27.6.2017:

<https://www.bernerzeitung.ch/region/bern/mit-dem-wechsel-wird-der-schulkreis-zweisprachig/story/20131829> [10.1.2018].

⁸⁰ Vgl. <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4743> [10.1.2018].

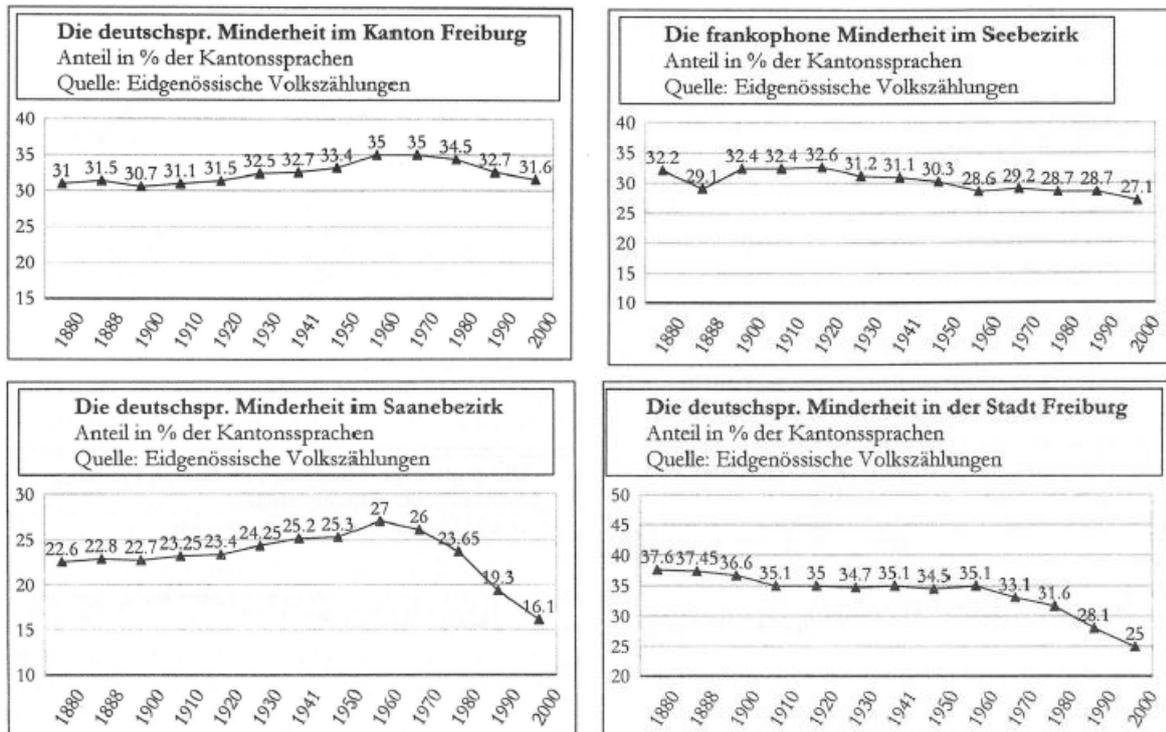
5 Ist-Zustand

5.1 Sprachenstatistik

Die Entwicklung von Deutsch in Freiburg wird in der Regel anhand von zwei unterschiedlichen Datensätzen beobachtet: entweder anhand aller Muttersprachen- bzw. Hauptsprachen-Daten oder aber nur anhand der Angaben zu Französisch und Deutsch. Während Erstere sich auf die gesamte «Sprachenlandschaft» beziehen, konzentrieren sich Letztere ausschliesslich auf die Amtssprachen.

Basierend auf den Angaben zur Muttersprache (bis 1980) bzw. zur Hauptsprache (seit 1990) in den eidgenössischen Volkszählungen und unter ausschliesslicher Berücksichtigung von Französisch und Deutsch (d.h. unter Weglassung der anderen Sprachen) lässt sich eine deutliche Abnahme des Anteils Deutschsprachiger in der Stadt Freiburg und in der Agglomeration (Saanebezirk) seit den 1960er-Jahren beobachten. Dieser Rückgang der deutschsprachigen Minderheit fällt in der Stadt deutlich stärker aus als im Kanton.

Abb. 1: Entwicklung von Deutsch (im Verhältnis zu Französisch) im Kanton Freiburg, im Seebezirk, im Saanebezirk und in der Stadt Freiburg (Angaben zur Mutter- bzw. Hauptsprache Deutsch im Verhältnis zu Französisch in den Volkszählungen von 1880–2000, in Prozent; Deutsch und Französisch zusammen zählen als 100%)



In: Altermatt 2003b: 153–154; die Grafik zur Entwicklung in der Stadt Freiburg findet sich auch in: Altermatt 2003a: 325; 2005: 65; 2007: 401.

In der Stadt Freiburg zeigt sich, nach einem leichten Rückgang von Deutsch Ende des 19. Jahrhunderts, in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts ein mehr oder weniger stabiles Verhältnis zwischen Deutsch und Französisch: Gut ein Drittel der Bevölkerung bezeichnet Deutsch, zwei Drittel Französisch als ihre Muttersprache. Seit 1960 geht der Anteil von Deutsch erneut und stetig zurück, er beträgt im Jahr 2000 noch ein Viertel. Die Zunahme der französischsprachigen Mehrheit hängt mit der verstärkten Zuwanderung von Menschen aus romanischsprachigen Ländern zusammen, welche eher Französisch als Deutsch lernen. Aber auch die Mobilität und eine «wenig zweisprachigkeitsfreundliche Politik» der

Stadtbehörden werden als Grund genannt, der die Deutschfreiburger dazu bringe, lieber in den deutschsprachigen Sprachengemeinden wohnhaft zu bleiben und zur Arbeit zu pendeln (Altermatt 2005: 66).

Bei Berücksichtigung aller Sprachen, die als Mutter- bzw. Hauptsprache angegeben wurden, lässt sich ebenfalls eine stetige Abnahme der Nennung von Deutsch ausmachen, aber auch eine tendenzielle Abnahme der Nennung von Französisch bis 1990. Bei der Nennung von anderen Sprachen lässt sich ab den 1970er-Jahren eine starke Zunahme beobachten.

Tabelle 3: Entwicklung der Muttersprachen bzw. Hauptsprachen in der Stadt Freiburg (Angaben aus den eidg. Volkszählungen von 1888–2010, in Prozent)

Jahr	Französisch	Deutsch	Italienisch	Andere
1888	62,0	37,1	0,6	0,1
1900	61,4	35,5	2,3	0,9
1910	60,9	32,9	3,8	2,4
1930	62,7	33,3	2,2	1,8
1950	63,9	33,2	2,1	1,6
1970	56,5	28,0	8,6	6,9
1990	58,4	22,8	4,9	13,8
2000	63,6	21,2	3,8	11,4
2010 ⁸¹	70,4	20,4	3,5	40,4

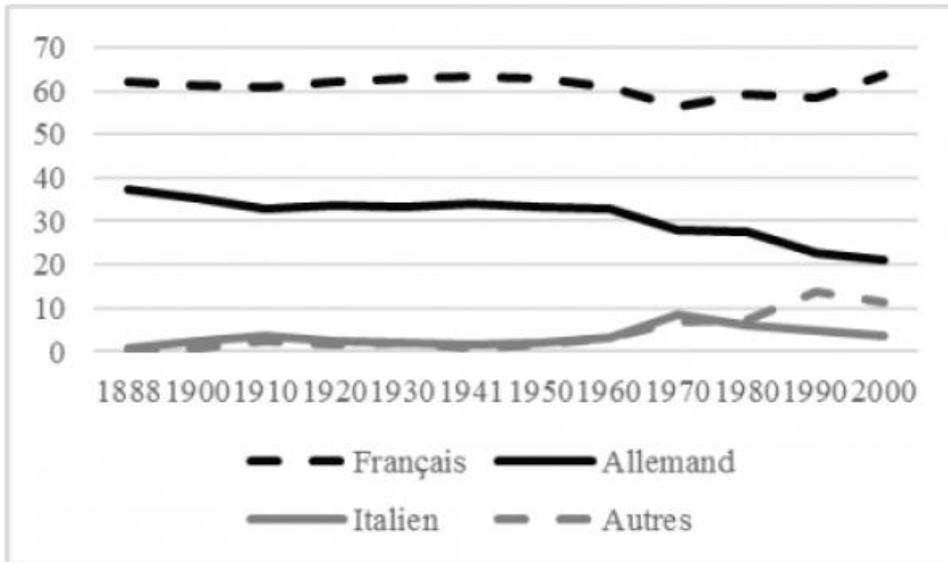
In: Brohy & Schüpbach 2016: Paragraf 80 (Quelle: BFS)

Die eidgenössische Volkszählung ab 2010 wird nach neuen Modalitäten vorgenommen (jährliche Register- und Stichprobenerhebungen anstelle von zehnjährlichen Vollerhebungen; Angabe von mehr als einer Hauptsprache möglich). Deshalb sind die Sprachendaten seit 2010 nicht mehr ohne Weiteres mit den vorangehenden vergleichbar. Insbesondere die massive Zunahme von anderen Sprachen ist darauf zurückzuführen, dass Zugewanderte sich nicht mehr entweder für ihre Herkunftssprache oder aber für eine Ortssprache als Hauptsprache entscheiden müssen, sondern zwei (oder mehr) Hauptsprachen angeben können. Die Möglichkeit, mehr als eine Hauptsprache anzugeben, wirkt sich stärker auf die dominierende Amtssprache Französisch als auf Deutsch aus: Deutsch ist trotz dieser neuen Erhebungsmodalität weiter rückläufig, Französisch hat hingegen deutlich zugelegt.

Eine grafische Darstellung der obigen Zahlen (unter Weglassung der kaum vergleichbaren Daten von 2010) verdeutlicht, dass sich die Anteile von Französisch und Deutsch bis 1970 mehr oder weniger parallel zueinander entwickeln, dass aber seither die Schere auseinandergeht, d.h. dass Französisch zu- und Deutsch abnimmt (vgl. Abb. 2).

⁸¹ Ab 2010 kann mehr als eine Hauptsprache angegeben werden, weshalb das Total mehr als 100% beträgt.

Abb. 2: Entwicklung der Muttersprachen bzw. Hauptsprachen in der Stadt Freiburg (Angaben aus den eidg. Volkszählungen von 1888–2000, in Prozent)

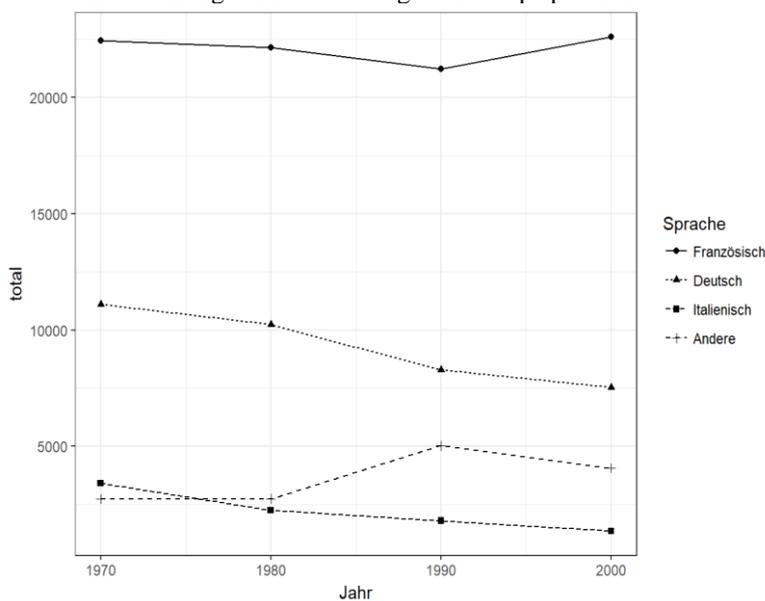


In: Brohy & Schüpbach 2016: Paragraf 80 (Quelle: BFS)

Diese Tendenz zur sprachlichen Homogenisierung, d.h. die Zunahme des Anteils der Mehrheit und die Abnahme des Anteils der Minderheit, ist eine Entwicklung, die auch im Saane- und im Seebezirk, aber auch in anderen deutsch- und französischsprachigen Regionen der Schweiz (seit 1990) ausgemacht worden ist (vgl. Lüdi & Werlen 2005: 94, 96; BAK 4.12.2009: 17).

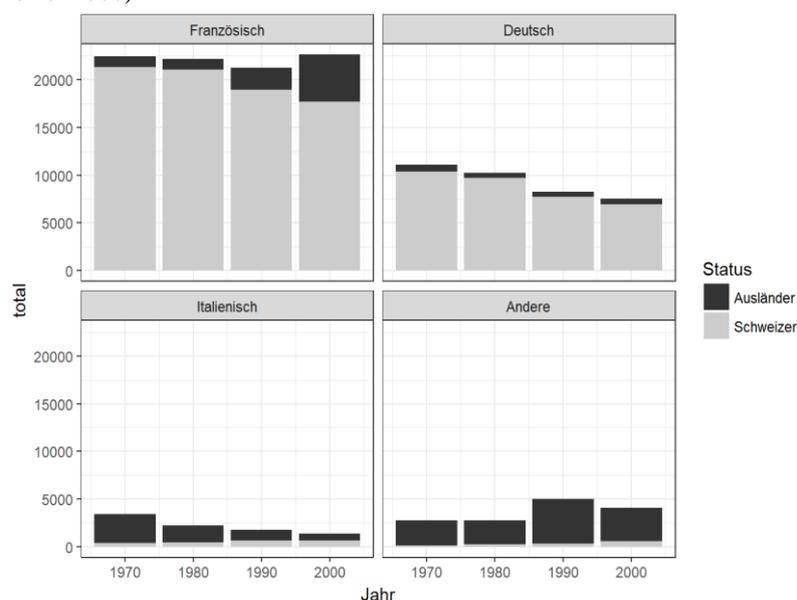
Um einen Perspektiveneffekt (Prévoist 2011) zu vermindern, ist es wichtig, auch die Entwicklung der absoluten Zahlen zu berücksichtigen. Diese verdeutlichen einen Bevölkerungsrückgang in der Stadt Freiburg, der insbesondere die Deutschsprachigen betrifft (vgl. Abb. 3 und Abb. 4). Die leichte Zunahme von Französisch ist einzig den ausländischen Stadtbewohnern zuzuschreiben (vgl. Abb. 4).

Abb. 3: Entwicklung der Bevölkerung nach Hauptsprachen in der Stadt Freiburg (absolut, 1970–2000)



Quelle: Volkszählungen BFS; Bearbeitung: R. Berthele

Abb. 4: Entwicklung der Bevölkerung nach Hauptsprachen und Ausländerstatus in der Stadt Freiburg (absolut, 1970–2000)



Quelle: Volkszählungen BFS; Bearbeitung: R. Berthele

Nebst dem Bundesamt für Statistik publiziert auch die Stadt Freiburg Sprachendaten: In den jährlichen *Geschäftsberichten des Gemeinderates* (Rapports de gestion)⁸² werden seit ein paar Jahren Angaben sowohl zur Korrespondenzsprache mit den Einwohnern (nur Französisch oder Deutsch) als auch zu deren Muttersprache (alle Sprachen) publiziert. Die Entwicklung seit 2012 zeigt, dass die **Korrespondenzsprache** Französisch leicht steigt von 82,3% auf 83,6% und entsprechend sinkt bei Deutsch (von 17,7% auf 16,4%). Diese Angaben beziehen sich auf alle, d.h. auf Personen mit Niederlassung in der Stadt und (Wochen-)Aufenthalter. Bei Letzteren lässt sich ein deutlich höherer Anteil ausmachen, der die Korrespondenz in deutscher Sprache empfängt (was mit dem hohen Anteil an Deutschsprachigen unter den Studierenden zusammenhängen dürfte). Der hohe Anteil von Französisch bei der Korrespondenzsprache steht in Zusammenhang mit dem hohen Anteil von Anderssprachigen, die grossmehrheitlich die amtlichen Dokumente auf Französisch erhalten möchten. Der leichte Anstieg der französischen Korrespondenzsprache ist angesichts des sinkenden Anteils von Personen französischer Muttersprache (vgl. Tabelle 5) ebenfalls auf die leicht zunehmende Anzahl von Anderssprachigen zurückzuführen, welche Französisch dem Deutschen als Korrespondenzsprache vorziehen.

Tabelle 4: Einwohner (Niedergelassene und Aufenthalter) der Stadt Freiburg nach Korrespondenzsprache (2012–2016, in Prozent)

Jahr	Französisch	Deutsch	Total
2012	82,28	17,72	100
2013	82,49	17,51	100
2014	83,23	16,77	100
2015	83,47	16,53	100
2016	83,56	16,44	100

Quelle: Rapports de gestion, Jahrgänge 2012 bis 2016

⁸² Die Geschäftsberichte seit 2014 finden sich unter: www.ville-fribourg.ch/fr/pub/officielle/conseil_communal/publications.htm [10.1.2018]. Im «Archiv» finden sich die Geschäftsberichte von 2011, 2012 und 2013: www.ville-fribourg.ch/vfr/fr/pub/officielle/conseil_communal/publications/archives_publications.htm [10.1.2018].

Bei den Angaben zur **Muttersprache** nimmt sowohl der Anteil von Französisch als auch derjenige von Deutsch leicht ab, derjenige von anderen Sprachen entsprechend zu, wobei Portugiesisch und Italienisch gut vertreten sind.

Tabelle 5: Einwohner (Niedergelassene und Aufenthalter) der Stadt Freiburg nach Muttersprache (2012–2016, in Prozent)

Jahr	Französisch	Deutsch	Portugiesisch	Italienisch	Andere	Total
2012	51,98	16,66	10,52	4,89	15,95	100
2013	50,46	16,25	11,15	5,06	17,08	100
2014	49,52	15,52	11,27	5,21	18,48	100
2015	48,95	15,12	11,11	5,20	19,62	100
2016	48,34	14,94	10,28	5,27	21,17	100

Quelle: Rapports de gestion, Jahrgänge 2012 bis 2016

Auf der Homepage der Stadt Freiburg finden sich keinerlei Angaben zu den Sprachen in der Stadt. In der Rubrik «Statistiken» werden eine Bevölkerungs- und eine Arbeitslosenstatistik der Stadt publiziert, aber keine Sprachenstatistik.⁸³ Auch die alphabetisch geordnete Themenliste der Site beinhaltet weder das Stichwort «langue/s» noch das Stichwort «Sprache/n».⁸⁴

5.2 Gesetzliche Vorgaben

Wie in Kapitel 2.4 erwähnt, gibt das kantonale Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte vor, dass für kommunale Urnengänge in Gemeinden, «in denen die Zweisprachigkeit allgemein praktiziert wird» – und folglich auch in Freiburg – das Stimm- und Wahlmaterial in der Amtssprache der Wahl abzugeben ist. In den städtischen Reglementen gibt es hingegen kaum sprachbezogene Vorgaben. Im Stadtrechtlement von 2000 finden sich keinerlei Angaben zu Sprache (vgl. *Règlement fixant l'organisation générale de la Ville de Fribourg et le statut des membres du Conseil communal*, du 5 juin 2000; Stand vom 6.6.2017).⁸⁵ Dasselbe gilt für das *Verwaltungsreglement* von 2012 (Stand: 23.9.2014).⁸⁶ Hingegen findet sich im *Reglement des Generalrats der Stadt Freiburg* (Legislative) (von 2008/2010) ein Artikel «Sprachen» (Art. 45), gemäss welchem sich die Mitglieder in deutscher oder französischer Sprache äusseren können (Abs. 1), wichtige Dokumente in beiden Sprachen verteilt werden und die Dokumente eine Zusammenfassung in der jeweils anderen Sprache enthalten (Abs. 2). Dieser zweite Absatz findet sich erst seit 2008 in diesem Reglement.⁸⁷

⁸³ Vgl. www.ville-fribourg.ch/vfr/de/pub/actuel/statistiques.htm [10.1.2018].

⁸⁴ Vgl. www.ville-fribourg.ch/vfr/de/pub/officielle/vfr_theme.cfm bzw. http://www.ville-fribourg.ch/vfr/fr/pub/officielle/vfr_theme.cfm [10.1.2018].

⁸⁵ Das Reglement gibt es nur in französischer Version, es wird aber auch auf Deutsch aufgelistet in der Zusammenstellung der Reglemente auf Internet (www.ville-fribourg.ch/vfr/de/pub/officielle/allgemeine_verwaltung/gemeindereglemente_.htm#stadt_amtlich [10.1.2018]): «Reglement betreffend die allgemeine Organisation der Stadt Freiburg und den Status der Mitglieder des Gemeinderats (vom 5. Juni 2000)». – Im Folgenden werden diejenigen Dokumente, die *nur* auf Französisch vorliegen, auch in ihrer französischen Version erwähnt und zitiert, diejenigen die auch auf Deutsch vorliegen, in ihrer deutschen Version.

⁸⁶ Verwaltungsreglement über die Funktionsweise des Gemeinderats und die Organisation der Verwaltung (vom 20. November 2012): www.ville-fribourg.ch/vfr/files/pdf67/011-1_fonctionnement_CC_organisation_admin_2014_all.pdf [10.1.2018]. – Bemerkenswerterweise beinhaltet das «Règlement d'organisation du Conseil communal de la Ville de Fribourg et de ses commissions» aus dem Jahr 1858 noch sprachliche Vorgaben: Sowohl der Stadtsekretär als auch seine beiden Adjunkte «doivent connaître les langues française et allemande» (Art. 93 und 99 dieses Reglements). Vgl. AVF 27.11.2017: 50.

⁸⁷ Reglement des Generalrats der Stadt Freiburg (vom 18. Februar 2008) (geändert am 29. September 2008 und 1. März 2010): www.ville-fribourg.ch/vfr/files/pdf26/012_cg_all.pdf [10.1.2018]. – Ein uns vorliegendes älteres

Art. 45 Sprachen (Generalratsreglement Freiburg vom 18.2.2008; Stand: 22.6.2010)

¹ Die Mitgliedern [sic] äussern sich in deutscher oder französischer Sprache.

² Auf Antrag des Büros werden wichtige Dokumente den Mitgliedern in deutscher oder französischer Sprache verteilt. Die Dokumente enthalten auf jeden Fall eine Zusammenfassung in der jeweils anderen Sprache.

Die Behörden und Verwaltung der Stadt Freiburg unterliegen folglich kaum expliziten sprachlichen Normierungen. Weder ihre sprachliche Zusammensetzung noch ihre Sprachverwendung ist gesetzlich geregelt (mit Ausnahme des oben erwähnten Artikels im Generalratsreglement). Dies hat zu Folge, dass die sprachliche Zusammensetzung und die Sprachverwendung ungeschriebenen Gesetzen bzw. eingeübten Gewohnheiten folgt – wie Informanten mehrmals erwähnt haben. So entscheidet z.B. die Stadtkanzlei, welche Texte für welche Adressaten auch auf Deutsch zu übersetzen sind (mehr dazu weiter unten).

5.3 Generalrat

5.3.1 Sprachliche Zusammensetzung

Tabelle 6: Sprachliche Zusammensetzung des Generalrates der Stadt Freiburg (2001–2021)

Legislaturperiode	Anzahl Mitglieder des Generalrates französischer Sprache	Anzahl Mitglieder des Generalrates deutscher Sprache (u. Zweisprachige)	Prozentualer Anteil Deutsch- / Zweisprachiger
2016-2021	61	19	23,8%
2011-2016	59	21	26,3%
2006-2011	65	15	18,8%
2001-2006	65	15	18,8%

Quelle: Informationen der Stadtkanzlei (E-Mail 30.11.2017)

Die sprachliche Zusammensetzung der Mitglieder der kommunalen Legislative verdeutlicht dass seit 2011 rund ein Viertel der Generalräte deutscher Sprache und/oder zweisprachig ist, womit die Deutschsprachigen im Vergleich zur Stadtbevölkerung überdurchschnittlich gut vertreten sind (in welcher im Jahr 2010 20,4% Deutsch und 70,4% Französisch als Hauptsprache bezeichneten, wobei mehr als eine Hauptsprache angegeben werden konnte, vgl. Tabelle 3).⁸⁸ Zuvor waren sie jedoch untervertreten, insbesondere im Vergleich zu ihrem prozentualen Anteil von 25% bei der Verteilung nach den beiden Amtssprachen Deutsch und Französisch im Jahr 2000 (vgl. Abb. 1). Eine frühere Angabe stammt von 1979, wonach damals 17 von 80 Generalräten (21,3%) deutschsprachig waren (Altermatt 2005: 69).

Generalratsreglement (von 1983/1990, ausschliesslich auf Französisch) beinhaltet bereits einen Artikel, in welchem die Sprache der Debatten thematisiert wird: «Art. 35 (Langue des débats): Les membres s'expriment en français ou en allemand». Die Abgabe wichtiger Dokumente auch auf Deutsch oder deutsche Zusammenfassungen waren damals noch nicht vorgesehen.

⁸⁸ Ein deutschsprachiger Generalrat ohne sehr gute Französischkompetenzen kann sein Amt nicht ausüben, weshalb in einem weiten Sinn der Definition alle deutschsprachigen Generalräte als zweisprachig zu bezeichnen sind. – An dieser Stelle sei daran erinnert, dass die Kategorien Deutsch-, Französisch- und Zweisprachige nicht präzise sind bzw. dass sie sich in der Regel auf die Hauptsprache(n) der betreffenden Personen beziehen. Diese lassen sich heute angesichts der zunehmenden Mobilität und mehrsprachigen Praktiken aber nicht mehr so genau bestimmen. Neuere Definition gehen deshalb von (regelmässigen) sprachlichen Praktiken und nicht von (muttersprachlichen) Kompetenzen aus und plädieren für ein funktionales Konzept von Zwei- und Mehrsprachigkeit (vgl. z.B. Lüdi & Py 2013 [1986]).

5.3.2 Publikations- und Verhandlungssprachen

Die vom Büro des Generalrates verfassten und versandten *Sitzungseinladungen* an die Mitglieder des Generalrates der Stadt Freiburg (inkl. Traktandenliste) erfolgen auf Französisch. Die diesen beigelegten *«Messages du Conseil communal au Conseil général»* sind ebenfalls in französischer Sprache verfasst.⁸⁹ Gemäss Kanzlei gilt eine Länge von mehr als zwei Seiten als Richtlinie für die Beifügung einer deutschen Zusammenfassung. In der Regel findet sich v.a. in längeren Botschaften eine deutschsprachige Zusammenfassung, jedoch nicht immer.⁹⁰

Die (auf Internet veröffentlichten) *«Procès-verbaux»* werden in der Sprache der Redner verfasst.⁹¹ Deutsche Wortmeldungen werden entsprechend wiedergegeben und vor der Publikation durch das Sekretariat des Generalrates kontrolliert und korrigiert. Diese Wortprotokolle verdeutlichen, dass die Generalräte nur selten Deutsch (d.h. Hochdeutsch) sprechen. Diejenigen, die Deutsch wählen, machen dies quasi nie ausschliesslich und sprechen oft nur kurze Passagen in Deutsch, den Rest auf Französisch (z.B. Altermatt in PV CG 170919: 910f., z.B. Parpan in PV CG 170529: 700ff.). Auch die anwesenden zweisprachigen Gemeinderäte äussern sich punktuell auf Deutsch (z.B. Burgener Woefray in PV CG 170703: 799f.). Eine kürzlich erfolgte explizite Thematisierung der Sprachwahl durch den Ratspräsidenten verdeutlicht, dass diese von symbolisch wichtiger Bedeutung ist.⁹² Dass Französisch stark dominiert, interpretiert eine Informantin auch als Ausdruck der langjährigen Gewohnheit und der sprachlichen Wendigkeit der deutschsprachigen Ratsmitglieder, die quasi «ganz natürlich» Französisch sprechen würden.

Aussagen von (ehemaligen und aktuellen) deutschsprachigen Mitgliedern des Generalrats bezüglich der (rezeptiven) Deutschkompetenzen ihrer Kolleginnen und Kollegen variieren. Tendenziell lässt sich aber eher eine zunehmend positive Einschätzung ausmachen: Von einer ehemaligen Generalrätin erfahren wir in einem Interview, dass die Ratsmitglieder bei deutschsprachigen Voten untereinander zu tuscheln begannen; eine andere formuliert noch im Jahr 2013 explizit zu Beginn ihres Votums «Je vais commencer en français pour que la majorité du Conseil communal comprenne aussi»;⁹³ und eine heutige Informantin meint, dass deutschsprachige Generalräte je nach Thema und Komplexität Französisch bevorzugten, um

⁸⁹ Vgl. http://www.ville-fribourg.ch/vfr/fr/pub/officielle/conseil_general/messages.htm [10.1.2018].

⁹⁰ Z.B. www.ville-fribourg.ch/vfr/files/pdf93/fi_message_sur_les_comptes20161.pdf [10.1.2018].

⁹¹ Vgl. http://www.ville-fribourg.ch/vfr/fr/pub/officielle/conseil_general/pv.htm [10.1.2018].

⁹² Im «Discours inaugural de l'année présidentielle» des Präsidenten Pierre-Alain Perritaz vom 29.5.2017 fordert dieser dazu auf, sich um gegenseitige Verständigung zu bemühen und «erlaubt» den Generalräten, ihre Voten in französischer Sprache (?) zu halten: «Le but d'un Conseil comme le nôtre est de se comprendre, ou du moins essayer de se comprendre. Car, entre ce que je pense, ce que je veux dire, ce que je crois dire, ce que je dis, ce que vous voulez entendre, ce que vous entendez, ce que vous croyez comprendre, ce que vous voulez comprendre et ce que vous comprenez, il y a au moins dix possibilités de ne pas se comprendre. Mais essayons quand même! Se comprendre, que l'on ait des opinions politiques différentes, se comprendre, que l'on ait des langues maternelles différentes, se comprendre. *A ce sujet, j'ouvre une petite parenthèse à mon discours et je vais faire mon premier acte officiel en tant que nouveau Président du Conseil général en déclarant ceci: 'Sehr geehrte Generalrätinnen und Generalräte, ab sofort erlaube ich euch, ich wiederhole, erlaube ich euch, eure Wortmeldungen auf Französisch zu halten'.*» (PV 20170529, p. 695: Hervorhebung durch die Autoren) Bemerkenswerterweise (und wohl auch signifikanterweise) scheint sich hier ein Fehler im PV eingeschlichen zu haben – angesichts der quasi immer auf Französisch erfolgenden Voten hat der Präsident wohl eher dazu aufgerufen, Wortmeldungen auch auf Deutsch zu halten. Das Verb «erlauben» ist zudem irritierend (und möglicherweise ebenfalls aufgrund eines sprachlichen Missverständnisses verwendet worden), denn es bedarf weniger einer Erlaubnis (das Gesetz erlaubt die Verwendung sowohl von Französisch als auch von Deutsch: vgl. Art. 45 des Generalratsreglements, s.o.), sondern eher einer Einladung oder Aufforderung, Wortmeldungen auch auf Deutsch zu halten.

⁹³ Generalrätin Mutter, vgl. S. 427 des Protokolls vom 4.3.2013, www.ville-fribourg.ch/vfr/files/pdf52/PV04_03_2013.pdf [10.1.2018].

sicher zu sein, dass ihre französischsprachigen Kollegen sie auch wirklich verstünden. Dahingegen finden wir eine aktuelle Aussage, die dem Generalrat eine insgesamt sehr gute rezeptive Deutschkompetenz zuschreibt: «'An die 95 Prozent der Generalräte verstehen problemlos Deutsch.' Es sei nicht mehr so, dass Mitglieder des Stadtparlaments Französisch sprechen müssen, um Gehör zu finden – etwa so, wie die Italienischsprachigen im Nationalrat auf Deutsch oder Französisch wechseln, wenn sie verstanden werden wollen.»⁹⁴ Gemäss Angaben einer Interviewten werde im Generalrat in den letzten Jahren mehr Deutsch gesprochen als früher, was sie auch in Zusammenhang mit den zunehmenden politischen Bemühungen um eine bessere Berücksichtigung von Deutsch in der Stadt Freiburg sieht. Schweizerdeutsch hätte im Generalrat Freiburg jedoch keine Chance, nur wenige würden dies verstehen – im Gegensatz zu Biel.

5.4 Gemeinderat und Stadtverwaltung

5.4.1 Sprachliche Zusammensetzung

Tabelle 7: Sprachliche Zusammensetzung des Gemeinderates der Stadt Freiburg (1981–2021)

Legislaturperiode	Anzahl Mitglieder des Gemeinderates französischer Sprache	Anzahl Mitglieder des Gemeinderates deutscher Sprache (u. Zweisprachige)	L1 des Stadtammanns	Deutsch- / Zweisprachige
2016-2021	3	2	D	T. Steiert; A. Burgener Woeffray
2011-2016	4	1	F	T. Steiert
2006-2011	5	-	F	
2001-2006	5	-	F	
1996-2001	9	-	F	
1991-1996	8	1+1	F	N. Wassmer (1991–1996), N. Deiss (1996)
1986-1991	7	2	F	A. Cottier (1982–1991); J. Aebischer (1982–1991)
1981-1986	7	2	F	s.o.

Quelle: Informationen der Stadtkanzlei (E-Mail 30.11.2017)

Zwischen 1982 und 1991 waren die deutsch- und zweisprachigen Gemeinderäte mit zwei Personen, 1991 bis 1996 mit einer Person im damals noch neunköpfigen Gremium vertreten, nachher während 15 Jahren, bis 2011 überhaupt nicht mehr. Seither sind Deutsch-/Zweisprachige im heute fünfköpfigen Gremium mit einer bzw. zwei Personen vertreten. Ganz neu ist seit 2016 erstmals seit 50 Jahren wieder ein deutsch- bzw. zweisprachiger Stadtammann im Amt. Die uns vorliegenden Angaben seit 1932 belegen, dass der letzte deutschsprachige Stadtammann, Max Aebischer, von 1960 bis 1966 amtierte. Schon anlässlich der Wahl von Thierry Steiert als Gemeinderat war von einer Hoffnung für die Deutschsprachigen die Rede, da er die festgefahrene Freiburger Sprachenpolitik vorantreiben könne. Von der DFAG wurde er denn auch explizit als «deutschsprachiger Kandidat» begrüsst (z.B. Freiburger Notizen, Nr. 26 März 2016: 3). In der französischsprachigen Presse war zu lesen, dass er versprochen habe, sich für die Interessen der Deutschsprachigen einzusetzen, dass er jedoch zwiespältig gegenüber der Frage einer offiziellen Zweisprachigkeit sei (L'Hebdo 29.7.2011). Und in Zusammenhang mit der Wahl von Steiert als Gemeindepräsident und von weiteren deutsch- bzw. zweisprachigen Gemeinderatsmitgliedern ist zu lesen, dass die Stadt «wohl die 'zweisprachigste' Exekutive ihrer Geschichte gewählt» habe (Büchi NZZ 18.3.2016).

⁹⁴ Generalrat Altermatt in: NZZ 18.3.2016, <https://www.nzz.ch/schweiz/freiburg-setzt-auf-zweisprachigkeit-ander-sprachgrenze-fallen-die-wachtuerme-ld.8438> [10.1.2018].

Die Stadtverwaltung weist im Geschäftsbericht insgesamt elf Dienststellen bzw. Services aus. Die Anzahl Angestellter variiert zwischen 6 (Culture) und über 140 (Urbanisme et Architecture).

Abb. 5: Personalbestand und Budget der Stadtverwaltung Freiburg (2016)

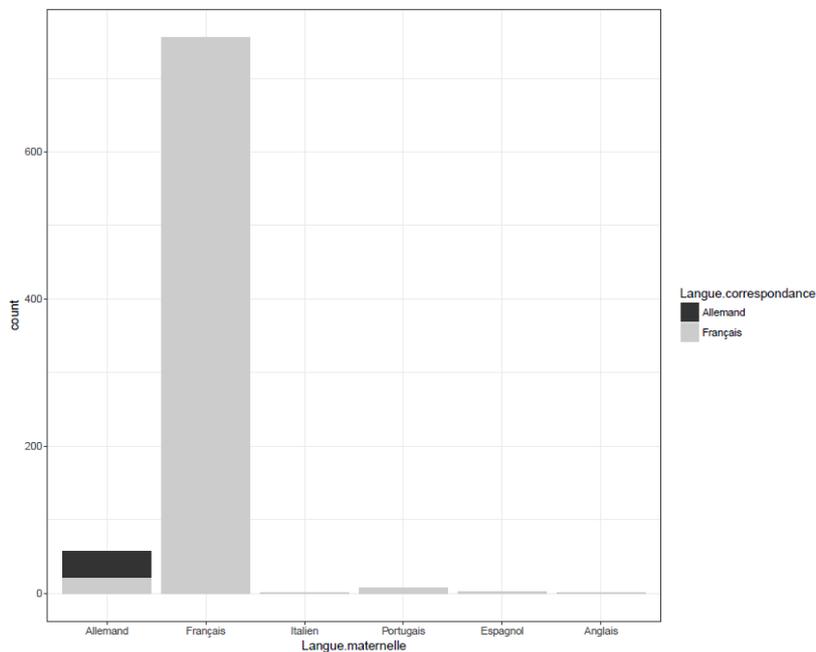
☛ Effectif du personnel

Service	01.01.2017			2017	01.01.2016	
	Personne	Ept	Différence	Budget	Personne	Ept
Administration générale	50	38.0	0.1	37.8	46	35.3
Finances	19	14.5	-0.5	15.0	18	13.7
Ecoles	107	72.1	-32.5	104.6	96	93.5
Police locale et mobilité	40	39.1	0.0	39.1	40	39.1
Génie civil	138	133.8	0.2	133.6	136	132.0
Urbanisme et Architecture	142	97.6	33.2	64.4	133	62.8
Informatique	10	9.6	0.0	9.6	11	10.1
Culture	6	4.8	-0.7	5.5	6	4.8
Sports	22	19.8	0.1	19.7	22	19.2
Affaires sociales	43	35.6	0.1	35.5	45	37.5
Curatelles d'adultes	34	26.6	0.1	26.5	35	26.7
Total	611	491.4	0.1	491.3	588	474.7

In: Rapport de gestion 2016: 40

Die Zusammenstellung aller Personen, die für die Stadtverwaltung arbeiten (inkl. Personen mit Hilfs- und Temporärstellen, Lehrlingen etc.), weist insgesamt 827 Personen aus (gem. Daten der HR-Abteilung vom 11.9.2017). Von diesen insgesamt 827 Personen geben 58 bzw. **7% als Muttersprache Deutsch** an, 8 Portugiesisch, 3 Spanisch und je eine Person Italienisch bzw. Englisch (vgl. Abb. 6). Die grosse Mehrheit von **91% ist französischer Muttersprache** (756 Personen). Bei der **Korrespondenzsprache** haben **4,4% Deutsch** (36 Personen) und **95,6% Französisch** gewählt. Das heisst, dass ein ansehnlicher Anteil Angestellter, die Deutsch als Muttersprache angegeben haben, Französisch als Korrespondenzsprache gewählt hat (22 von 58 Angestellten). Dies lässt darauf schliessen, dass sehr viele Deutschsprachige sich sowohl in Deutsch als auch in Französisch zuhause fühlen (und bei der Möglichkeit, sich als zweisprachig zu deklarieren, höchstwahrscheinlich diese Option gewählt hätten). Die Angestellten anderer Muttersprache haben ausnahmslos alle Französisch als Korrespondenzsprache.

Abb. 6: Korrespondenzsprache Deutsch oder Französisch, nach Muttersprache aller, die für die Stadtverwaltung arbeiten (2017; N=827)



Quelle: HR-Informationen (E-Mail 11.9.2017); Bearbeitung R. Berthele

Auch wenn die Zahlen zur Gesamtbevölkerung (im Rapport de gestion von 2016) und diejenigen zum Total der für die Stadtverwaltung arbeitenden Personen (von 2017) nur begrenzt vergleichbar sind, so verdeutlichen sie doch eine starke Übervertretung von Frankofonen in der Stadtverwaltung und eine Untervertretung von Germanofonen: Als Korrespondenzsprache haben in der Stadt 84% Französisch gewählt, in der Stadtverwaltung 96%. Als Muttersprache bezeichnen in der Stadt 48% Französisch und 15% Deutsch, in der Stadtverwaltung 91% Französisch und 7% Deutsch.

Bei der Verteilung der Personen deutscher Muttersprache in den einzelnen Dienststellen fällt auf, dass ein grosser Teil in den «Ecoles» zu finden ist (20 Personen), die anderen v.a. in den beiden Dienststellen «Génie civil» (17) und «Urbanisme et Architecture» (11), in der «Administration générale» hat hingegen nur eine Person Deutsch als Muttersprache deklariert und bei den Finanzen keine einzige. Auch unter den Lehrlingen ist niemand deutscher Muttersprache. In den Interviews ist zudem mehrmals darauf hingewiesen worden, dass im obersten Kader bzw. bei den Dienstchefs niemand deutscher Erstsprache ist.

5.4.2 Publikations- und Kommunikationssprachen

Die Stadtverwaltung ist in der Öffentlichkeit immer wieder dafür kritisiert worden, eine quasi ausschliesslich frankofone Verwaltung zu sein und zu wenig für die Deutschsprachigen zu tun. Auch Experten des Europarates haben anlässlich der Überprüfung der Einhaltung der Vorgaben der europäischen Sprachencharta Kritiken erwähnt, die besagen: «l'emploi de l'allemand par les autorités locales de la ville de Fribourg/Freiburg reste inconsistante» (4. Bericht 8.12.2010: 8), z.B. würden zweisprachige amtliche Formulare fehlen (5. Bericht 10.7.2013: 11).⁹⁵ Die oben erwähnten Zahlen, aber auch die Interviews mit städtischen

⁹⁵ Vgl. alle Berichte der Schweiz und des Expertenkomitees des Europarates zur Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen unter: <https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/sprachen-und-gesellschaft/sprachen/europaeische-charta-der-regional--und-minderheitensprachen.html> [10.1.2018].

Angestellten und mit Schlüsselpersonen aus der Stadtkanzlei bestätigen einerseits die starke Dominanz des Französischen. Andererseits verdeutlichen die Aussagen der Interviewten auch die Bemühungen, der deutschen Sprache mehr Beachtung zukommen zu lassen, aber auch die Hindernisse, auf welche sie dabei stossen. Die hier folgenden Aussagen beruhen auf Auswertungen von Publikationen der Stadtverwaltung⁹⁶ und auf Informationen der Interviewpartner und erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Eine detailliertere Analyse der sprachlichen Praktiken in den einzelnen Diensten würde den Rahmen dieses Berichtes sprengen.

Zusammenfassend kann vorausgeschickt werden, dass die Kommunikation innerhalb der Verwaltung quasi ausschliesslich auf Französisch erfolgt. Interne Arbeitsdokumente werden nur in französischer Sprache verfasst, die mündliche Kommunikation erfolgt grossmehrheitlich auf Französisch. Deutschsprachige arbeiten in französischer Sprache, höchstens im Austausch mit ihnen bekannten anderen Deutschsprachigen verwenden sie die deutsche Sprache. Zahlreiche Interviewte bekräftigten wiederholt, dass alle deutschsprachigen Angestellten sehr gut Französisch könnten, insbesondere die Deutschfreiburger würden lieber Französisch als Hochdeutsch sprechen. Die interviewten städtischen Angestellten geben denn auch fast alle an, ihren Arbeitsalltag zu 90 oder 95 Prozent und oft noch mehr in französischer Sprache zu bewältigen – Deutsch wird nur sehr selten verwendet (auch von deutsch- und zweisprachigen Angestellten). Entsprechend verbreitet ist die Bekräftigung, dass die Stadt Freiburg eine französischsprachige Verwaltung habe, was regelmässig auch mit Hinweis auf die offizielle Amtssprache Französisch legitimiert wird. Gegen aussen bemüht sich die Stadtverwaltung, auch auf Deutsch zu kommunizieren – wobei die Interviewten hier noch einiges Verbesserungspotenzial ausmachen. Aber grundsätzlich erhalten die Bürgerinnen und Bürger auch auf Deutsch Zugang zu politisch und alltagspraktisch wichtigen Informationen und bemühen sich die städtischen Angestellten, einer deutschsprachigen Person so gut wie möglich auch auf Deutsch Auskunft zu geben. Auch die Übersetzungstätigkeiten zeigen, dass die Verwaltung grossmehrheitlich in französischer Sprache funktioniert.

5.4.2.1 «Bonnes pratiques»

Mit «bonnes pratiques» verweisen wir auf eingespielte, überlieferte Gewohnheiten und Praktiken, ohne die im Adjektiv «bonnes» mitgelieferte Wertung vorzunehmen. Was «gut» ist, hängt davon ab, für wen und aus welcher Werthaltung heraus etwas beurteilt wird. Gute Praktiken können z.B. gut für eine effiziente Verwaltung sein (und z.B. nur sehr selektive Übersetzungen vorsehen) oder aber gut in Hinsicht auf die Sensibilitäten und Rechte der sprachlichen Minderheiten (und z.B. mehr Übersetzungen auch in ihre Sprache beinhalten).

Im kantonalen *Gesetz über die Gemeinden* (von 1980/2017; GG) und dem entsprechenden *Ausführungsreglement* (von 1981/2017; AGG) finden sich Artikel, welche die Information der Öffentlichkeit und deren Zugang zu amtlichen Dokumenten in den Gemeinden regeln (inbes. Art. 83a GG; Art. 42a und 42b AGG etc.).⁹⁷ Zur Sprache dieser Publikationen ist in diesem Gesetz und Reglement jedoch nichts vorgegeben (ebenso wenig wie im oben erwähnten *Règlement fixant l'organisation générale de la Ville de Fribourg et statut des membres du Conseil communal* (2000/2017), wo in Artikel 16 «Information» zwar ausführlich über die aktive Kommunikation des Gemeinderates und die Publikation in einem Informationsbulletin etc., aber nichts über Sprache geschrieben wird).

⁹⁶ Untersucht wurden v.a. diejenigen Publikationen, die auf Internet zugänglich sind: vgl. www.ville-fribourg.ch/vfr/fr/pub/officielle/conseil_communal/publications/archives_publications.htm#i309100 [10.1.2018].

⁹⁷ Vgl. <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4743?locale=de> und <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4668?locale=de> [10.1.2018].

Es gibt jedoch zahlreiche ungeschriebene Gesetze und Regeln bzw. eingeübte oder eben «bonnes pratiques», nach welchen Übersetzungen der meist französischen Originaldokumente in die deutsche Sprache vorgenommen werden. Was übersetzt werden soll, wird von der Stadtschreiberin, in Absprache mit der Kommunikationsabteilung und z.T. nach Rücksprache mit dem Syndic entschieden. Übersetzt wird gemäss Angaben der Kanzlei v.a. folgende externe und interne Kommunikation:

- Informationen, welche die politischen Rechte der Bürger betreffen (Beschlüsse von Gemeinde- und Generalrat, Abstimmungsunterlagen, etc.),
- Antworten auf deutschsprachige Anfragen von Bürgern (schriftliche deutschsprachige Anfragen von Gemeinden werden jedoch auf Französisch beantwortet),
- für das Personal wichtige Dokumente wie das Personalreglement oder die Pensionskassenstatuten,
- Anstellungsschreiben zuhanden einer deutschsprachigen Person.

Nicht übersetzt wird intern alles, was die Alltagsarbeit betrifft, sowie die an die verschiedenen Dienststellen und Abteilungen versandten Beschlüsse des Gemeinderates (s.u.). Auch interne Einladungen z.B. zu einem Apéro werden nur auf Französisch versandt. Extern sind beispielsweise Flyer und Plakate zum 1.-August-Fest nicht übersetzt worden, Hochwasserschutz-Anweisungen hingegen schon.

Aus den Aussagen und Beispielen von Interviewten kann als Faustregel abgeleitet werden, dass Übersetzungen nur dann vorgesehen sind, wenn es sich um grundlegende personalpolitische Informationen handelt (intern) und wenn es sich um grundlegende Informationen existenzieller und/oder politischer Art handelt (extern), welche allen Bürgern unabhängig von ihren Sprachkompetenzen zugänglich gemacht werden müssen.

5.4.2.2 Geschäftsberichte, Finanzpläne und Legislaturprogramme

Die «*Rapports de gestion*» bzw. Geschäftsberichte des Gemeinderates der Stadt Freiburg sind fast vollumfänglich in französischer Sprache verfasst. Auf Deutsch publiziert wird jeweils ein Unterkapitel zur deutschsprachigen Orientierungsschule DOSF, ein kurzer Absatz zum deutschsprachigen schulpsychologischen Dienst, und punktuell erfolgen auch Hinweise auf deutschsprachige Anlässe in Deutsch (z.B. «Musical der Vignettaz» etc.). Neu finden wir im Geschäftsbericht von 2016 (S. 4) im Vorwort des Syndic/Stadtammanns Thierry Steiert einen letzten Absatz in deutscher Sprache (in welchem er die kulturelle und sprachliche Brückenfunktion der Stadt Freiburg, als «zweitgrösste Gemeinde an der deutsch-französischen Sprachgrenze», hervorhebt).

Die «*Plans financiers*» sind ausschliesslich auf Französisch publiziert. Das «*Programme de législation 2011–2016*» (Automne 2011) gibt es nur auf Französisch, den «*Bilan mi-législature 2011–2014*» (Hiver 2014) ebenfalls. Seit Beginn der neuen Legislaturperiode liegt die «*Legislaturbilanz 2011–2016*» (Februar 2016) sowohl auf Französisch als auch auf Deutsch vor, ebenso das «*Legislaturprogramm 2016–2021*» (Herbst 2016). Die «*Avis officiels*» (amtliche Mitteilungen des Gemeinderates), d.h. jede «*Décision du Conseil général soumise au droit de referendum facultatif*», wird nur auf Französisch publiziert.⁹⁸

5.4.2.3 «1700» und «BiP»

Zwei Publikationen des Gemeinderates bzw. der Stadtverwaltung, die in den Interviews regelmässig erwähnt wurden, sind «*1700 – Bulletin d'information de la Ville de Fribourg. Mitteilungsblatt der Stadt Freiburg*» (erscheint monatlich mit Ausnahme von Juli und August,

⁹⁸ Vgl. http://www.ville-fribourg.ch/vfr/fr/pub/officielle/conseil_communal/avis_officiels.htm [10.1.2018].

Auflage: rund 24'500) sowie «*BiP – Bulletin d'information du personnel de la Ville de Fribourg. Informationsblatt des Personals der Stadt Freiburg*» (erscheint dreimal pro Jahr). In beiden Publikationsorganen ist auch Deutsch präsent, stärker in «1700» als in «BiP». In «1700» wird zwischen 15% und 20% auf Deutsch publiziert, in «BiP» ist eine Seite der 23-seitigen Broschüre auf Deutsch verfasst.⁹⁹

In der Redaktionskommission von «1700» sind ausschliesslich Personen französischer Sprache vertreten. Während der Bulletin-Titel von «1700» in beiden Sprachen auf eine zweisprachige Publikation hinweist, verdeutlichen die nur französischsprachigen Titel ausgewählter Beiträge auf dem Titelblatt,¹⁰⁰ das nur auf Französisch publizierte Impressum, die nur auf Französisch erscheinenden Rubriken-Titel des Veranstaltungskalenders (Memento) sowie der Umfang der auf Französisch publizierten Beiträge, dass es sich um ein grossmehrheitlich auf Französisch verfasstes Mitteilungsblatt handelt. Das einleitende Editorial von «1700» wird von einem Gemeinderatsmitglied oder vom Stadtammann in der Sprache seiner Wahl verfasst, wobei sich bei einigen auch deutsche Passagen finden.¹⁰¹ Die Mitteilungen und Beschlüsse aus dem Gemeinderat und aus dem Generalrat sowie Informationen und Ergebnisse zu Wahlen und Volksabstimmungen werden systematisch in beiden Sprachen publiziert. Systematisch auch auf Deutsch werden Informationen veröffentlicht, welche für einen grossen Teil der Bevölkerung wichtig sind (so z.B. Hinweise auf Schulbeginn und -ferien, Informationen zur AHV/IV oder Pro Senectute, zu Abfallfragen oder zu Betriebsferien der Verwaltung). Informationen aus dem Kulturbereich erscheinen z.T. ebenfalls in beiden Sprachen (z.B. Beiträge zu «Tinguely2016», d.h. zu Veranstaltungen anlässlich des 25. Todestages des Freiburger Künstlers) oder nur auf Deutsch (Informationen der Deutschen Bibliothek Freiburg). Informanten berichten, dass die Redaktion von «1700» regelmässig Reklamationen entgegennehmen müsse, da wichtige Artikel nicht auch auf Deutsch publiziert worden seien. Gemäss Angaben der Redaktion wären mehr deutschsprachige Artikel sehr willkommen, diese würden aber nur sehr selten eingereicht.

Nichtsdestotrotz hat die DFAG im Jahr 2013 ihren «Zweisprachigkeitspreis» für eine Organisation dem «zweisprachigen Informationsblatt der Stadt Freiburg ,1700'» verliehen (vgl. Freiburger Notizen Nr. 27, Jan. 2014). In einem Interview mit der verantwortlichen Chefredaktorin, der Stadtschreiberin Catherine Agustoni, wird die für «1700» geltende Übersetzungspraxis bzw. der «bilinguisme de fait et pragmatique» zusammengefasst: Offizielle Informationen werden auf Französisch geschrieben, welches die Sprache der Gemeindeverwaltung sei, und dann auf Deutsch übersetzt, und die externen Dokumente werden in der Sprache, in welcher sie verfasst wurden, publiziert, wobei es sich dabei meistens um Französisch handle. Sie würden mangels Platz nicht übersetzt. Die Anzahl der publizierten Seiten auf Deutsch entspreche in etwa dem Anteil der deutschsprachigen Stadtbevölkerung (Agustoni in Brohy 2014: 10).

In der Redaktionskommission des internen Personalinformationsbulletins «*BiP*» hat ein Deutschsprachiger Einsitz, die Redaktionssitzungen werden jedoch ausschliesslich auf Französisch abgehalten. Auch dieses Bulletin führt einen zweisprachigen Titel, wobei bereits die Abkürzung «BiP» und das auf dem Titelblatt angekündigte Themendossier in französischer Sprache die Dominanz von Französisch anzeigen. Auch das Impressum und das

⁹⁹ Diese Beobachtungen beziehen sich auf die untersuchten 18 Ausgaben von «1700» von Januar 2016 bis Oktober 2017 und von sechs «BiP»-Ausgaben von Herbst 2015 bis Sommer 2017.

¹⁰⁰ Selbst Titel von Beiträgen, die in beiden Sprachen abgedruckt sind, werden auf dem Titelblatt nur auf Französisch angekündigt (z.B. «Inauguration de la DOSF» 1700 No 334/04.2017).

¹⁰¹ Bei den untersuchten Ausgaben seit 2016 finden sich deutschsprachige Passagen (oft der letzte Paragraph, manchmal kursiv gesetzt) in den Editorialen von T. Steiert, A. Burgener Woeffray und von P.-O. Nobs.

Inhaltsverzeichnis sind ausschliesslich auf Französisch verfasst. Das einleitende Editorial stammt vom Syndic und ist ebenfalls ausschliesslich auf Französisch geschrieben. Eine Rubrik wird systematisch auch auf Deutsch übersetzt («Le savez-vous?»), sodass pro Ausgabe jeweils eine Seite auf Deutsch zu finden ist. Auf der Rückseite der Broschüre wird die «Agenda» auf Französisch und Deutsch abgedruckt.

5.4.2.4 Homepage und Pressemitteilungen

Alle Informationen auf der Homepage der Stadt sind auf Französisch verfügbar, ein grosser Teil der Seiten ist auch auf Deutsch zugänglich. Erklärtes Ziel der Stadtverwaltung und ihrer Kommunikationsabteilung ist es, die redaktionellen Texte auf der städtischen Homepage alle auf Französisch und auf Deutsch zu publizieren. Einige amtliche Dokumente, die nur auf Französisch vorliegen (vgl. dazu die obigen Erläuterungen), sind folglich auch auf Internet nur in dieser Sprache zugänglich. Eine weitere Textsorte, die quasi ausschliesslich auf Französisch vorliegt, sind die Pressemitteilungen – ein Umstand, der von den interviewten städtischen Angestellten mehrmals kritisch vermerkt worden ist.

Pressemitteilungen werden seit rund zehn Jahren konsequent nicht mehr auf Deutsch übersetzt. Dies erfolgte wegen zu knapper Ressourcen und zu kurzer Termine (der damals noch intern angestellte Übersetzer musste entlastet werden). Die einzigen deutschsprachigen Medien, für welche Übersetzungen angefertigt worden waren (Freiburger Nachrichten, Radio Freiburg, Korrespondent von SRF und Korrespondent der NZZ) haben diese Umstellung gemäss Auskunft der Stadtkanzlei problemlos akzeptiert. Auch der Austausch mit den betreffenden Journalisten erfolge gewohnheitsmässig auf Französisch, obwohl dies heute auch auf Deutsch möglich wäre. Zudem werden die Basisinformationen aus den verschiedenen Dienststellen und Abteilungen, welche die Kommunikationsabteilung zwecks Redaktion der Pressemitteilungen erhält, quasi ausschliesslich in Französisch geliefert. Pressemitteilungen, die in Zusammenarbeit mit dem Kanton oder mit überregionalen oder nationalen Organisationen erarbeitet und von diesen auf Deutsch übersetzt worden sind, werden auf der städtischen Homepage auch auf Deutsch zugänglich gemacht.¹⁰² Kritiker der fehlenden deutschsprachigen Pressemitteilungen der Stadt werden darauf aufmerksam gemacht, dass die Stadt offiziell französischsprachig sei, Ausnahmen würden keine gemacht, selbst ein Pressecommuniqué zur Deutschsprachigen Orientierungsschule sei nur auf Französisch publiziert worden.

5.4.2.5 Übersetzungspraktiken

Übersetzungen werden seit ein paar Jahren nicht mehr in der Verwaltung selbst, durch einen fest angestellten Übersetzer, sondern auf Mandatsbasis durchgeführt. Die Übersetzungen von Französisch auf Deutsch machen den grössten Teil der Aufträge an die externen Übersetzer aus (rund 80%), Übersetzungen von Deutsch ins Französische und von Französisch in andere Sprachen (Türkisch, Portugiesisch) gibt es nur wenige. Die jährlichen Ausgaben der Stadtverwaltung für Übersetzungen betragen gemäss den uns vorliegenden Angaben in den letzten Jahren um 50'000 Franken (vgl. Tabelle 8).

¹⁰² Vgl. das Archiv der Pressemitteilungen unter: www.ville-fribourg.ch/fr/pub/officielle/espace_media/communiqués_presse.htm [10.1.2018].

Tabelle 8: Übersetzungskosten der Stadtverwaltung Freiburg (2010–2016)

Jahr	Total Ausgaben für Übersetzungen in CHF
2016	47'322
2015	45'395
2014	48'413
2013	46'512
2012	55'721
2011	65'122
2010	43'315

Quelle: Informationen der Stadtkanzlei (E-Mail 30.11.2017)

Bei Ferienabwesenheit der Übersetzer kann es vorkommen, dass frühere Vorlagen aktualisiert werden und dabei auf die Sprachkenntnisse von Angestellten im Haus zurückgegriffen wird.

In den einzelnen Dienststellen (Services) gibt es ebenfalls keine schriftlichen Vorgaben, welche Dokumente durch wen zu übersetzen sind. Aus den Interviews geht hervor, dass einerseits langjährige Erfahrungen und Gepflogenheiten die Abläufe prägen und dass insbesondere sprachensible Vorgesetzte die Berücksichtigung von Deutsch beeinflussen und dass andererseits ein «système de débrouille» angewandt wird. So werden gewisse Informationen an die Bevölkerung (z.B. zu Baustellen oder zur Abfallentsorgung) auch auf Deutsch (z.T. auch in weitere Sprachen) übersetzt, systematisch im Schulwesen. Gemäss Informationen der Freiburger Schulverwaltung ist es schon seit langem so, dass alle offiziellen Informationen an Eltern und Lehrpersonen auch auf Deutsch zugestellt werden. Dabei würden die intern erstellten deutschen Übersetzungen immer mindestens von ein bis zwei weiteren Personen kontrolliert, bevor sie versandt werden.

Während einige die Dienste der mandatierten externen Übersetzer in Anspruch nehmen (und dafür den offiziellen Weg via Kanzlei zu wählen haben, s.o.), behelfen sich andere intern. Der offizielle Weg wird als in der Regel eher (zu) langsam beschrieben (u.a. auch wegen Überlastung und/oder Ferienabwesenheit der Übersetzer), zudem müssten angesichts der oft spezifischen Fachterminologie interne Übersetzungskontrollen vorgenommen werden, was zusätzlich Zeit beanspruche. Später nachgelieferte deutsche Übersetzungen hätten auch schon zu Reklamationen geführt. Die Möglichkeit, via Kanzlei einen Übersetzer in Anspruch zu nehmen, ist jedoch nicht allen bekannt. Die meisten deutschsprachigen Interviewten (oder Frankofone mit sehr guten Deutschkompetenzen) nehmen selbst kleinere Übersetzungen vor und werden auch regelmässig von Kollegen darum gebeten. Solche internen *ad-hoc*-Lösungen haben auch schon zu Überlastungen der betreffenden Personen geführt. In einem erwähnten Fall wurden deshalb neu explizit ein paar Stellenprozente für Übersetzungstätigkeiten reserviert. Aber grossmehrheitlich sind solche spontanen und punktuellen Übersetzertätigkeiten und -hilfen nicht Teil des Pflichtenhefts.

5.4.2.6 Mündliche Kommunikation

Auch in der mündlichen Kommunikation dominiert, wie eingangs erwähnt, die französische Sprache. Intern wird sowohl in formellen als auch in informellen Situationen fast immer Französisch gesprochen. Einzig im informellen Austausch unter zwei Deutschsprachigen wird (Schweizer)Deutsch gesprochen. Französisch wird im Arbeitsalltag als einzige funktionale Kommunikationssprache erfahren: Mehrere Interviewte betonen, dass es nicht sinnvoll wäre, wenn germanofone oder zweisprachige Angestellte in der Freiburger Stadtverwaltung Deutsch sprechen würden. Denn viele frankofone Kollegen würden, z.B. in Arbeitssitzungen, zu wenig oder nichts verstehen, wodurch wichtige Informationen verloren gingen und ein zu grosser Zeitverlust entstehen würde. Einige (eher jüngere) Fokusgruppenteilnehmer berichten hingegen von Bemühungen, auch Deutsch zu sprechen, einerseits um die Germanofonen mehr zu respektieren, andererseits um die eigenen Deutschkompetenzen zu verbessern (z.B. eine

Pause lang Deutsch sprechen, z.B. eine Sitzung auf Deutsch abhalten, z.B. die Deutschsprachigen dazu ermuntern, mehr Deutsch zu sprechen).

Extern fallen die Deutschkontakte je nach Arbeit unterschiedlich aus: Eine Telefonistin und Rezeptionistin hat z.B. mehr Kontakte mit Deutschsprachigen als ein für die Verwaltung arbeitender Informatiker oder ein in der französischen Bibliothek tätiger Angestellter, der kaum Deutsch sprechen muss. Im Sozialdienst werden deutschsprachige Bürger bewusst deutsch- oder zweisprachigen Angestellten zugewiesen. In den Interviews und Fokusgruppen dominierte der Tenor, dass grundsätzlich jeder Deutschsprachige, der von der Verwaltung eine deutschsprachige Auskunft wolle, diese auch auf Deutsch erhalte: Es sei immer jemand im Team oder in der Nähe, den man zur Hilfe holen könne, um einer deutschsprachigen Person Auskunft zu geben. Ebenfalls wiederholt wurde auf die nicht nur auf Französisch und Deutsch zu beschränkende sprachliche Vielfalt aufmerksam gemacht. Insbesondere in den Schulen bzw. in den Ausserschulischen Betreuungsstellen sind auch andere Sprachen gefragt und werden städtische Angestellte mit weiteren Sprachkompetenzen gesucht.

Bei Pressekonferenzen dominiert ebenfalls Französisch. Je nach Thema und anwesenden Gemeinderäten könnten aber auf Deutsch gestellte Fragen auch auf Deutsch beantwortet werden. Für deutschsprachige elektronische Medien suche man jeweils eine Person, die kompetent in deutscher Sprache Auskunft geben könne.

Mündliche Verhandlungssprache im aktuellen Gemeinderat ist Französisch. Gemäss Angaben von Interviewten kommunizieren die zwei- und deutschsprachigen Gemeinderäte nur unter sich und in informellen Situationen in (schweizer)deutscher Sprache. Wiederholt wurde in den Interviews und Fokusgruppengesprächen der neue Wind erwähnt, der mit dem neuen Gemeinderat und dem neuen Gemeindepräsidenten Einzug gehalten habe: Deutsch habe einen höheren Stellenwert erhalten, der Gemeinderat bemühe sich stärker, sich auch in Deutsch auszudrücken, insbesondere der «perfekt zweisprachige» Syndic verleihe dem Deutschen mehr Präsenz in der Verwaltung und Öffentlichkeit. Dies wird insbesondere von deutschsprachigen Interviewten als Wertschätzung auch des Deutschen in einer stark französischsprachigen Verwaltung und Stadt empfunden und begrüsst.

5.4.3 Personalrekrutierung

Das *Personalreglement* und die *Durchführungsbestimmungen des Personalreglements* der Stadt Freiburg (von 1998/2003)¹⁰³ beinhalten in Artikel 5 (Organisation der Verwaltung) ein Bekenntnis zu qualitativ guten Leistungen sowohl auf Französisch als auch auf Deutsch (Abs. 1). Explizit wird eine «angemessene Verteilung» von Frauen und Männern auf allen Hierarchiestufen angestrebt (Abs. 2). Vorgaben zu einer angemessenen Vertretung von Frankofonen und Germanofonen oder zu den notwendigen Sprachkompetenzen der Angestellten (zwecks Erfüllung des in Absatz 1 formulierten Anspruchs), finden sich hingegen keine in diesem Reglement und den Durchführungsbestimmungen.

Artikel 5: Organisation der Verwaltung (Personalreglement Freiburg vom 10.3.1998; Stand: 1.1.2003)

¹ Der Gemeinderat organisiert die Dienste der Gemeindeverwaltung und bildet zu diesem Zweck die notwendigen Stellen. Er sorgt dafür, *dass qualitativ gute Leistungen auf französisch und deutsch geboten werden*, indem er eine leistungsfähige Verwaltung schafft, in der die Verantwortung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, die Teamarbeit [sic], wie auch ein die Persönlichkeit respektierendes Arbeitsklima gefördert werden können.

² Er sorgt für eine *angemessene Verteilung der Stellen zwischen Frauen und Männern auf allen Ebenen*.

³ Soweit es die Anforderungen der Verwaltung erlauben, unterstützt er die Teilzeitarbeit.

¹⁰³ Vgl. www.ville-fribourg.ch/vfr/files/pdf26/140_00_personnel_all.pdf [10.1.2018].

⁴ Die Verwaltungsorganisation und die Aufgaben der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen können jederzeit geändert werden, sofern die Aufgaben der Verwaltung dies erforderlich machen. Der Gemeinderat bestimmt namentlich die Anzahl und Zusammensetzung der Dienste und Büros, ihre Aufgaben, ihre Unterordnung, sowie den Plan der Öffnungszeiten der Büros für die Öffentlichkeit.
(Hervorhebungen durch die Autoren)

Auch bei der Personalrekrutierung sind gemäss Informationen der HR-Abteilung nicht schriftliche Vorgaben, Richtlinien oder Weisungen, sondern langjährige Praktiken bzw. «bonnes pratiques» wegweisend: Stelleninserate der Stadtverwaltung würden immer sowohl auf Französisch als auch auf Deutsch veröffentlicht, selbst wenn für die zu besetzende Funktion nicht unbedingt Deutschkompetenzen notwendig seien. Bei der Publikation in der Presse werde immer die «Liberté» und die «Freiburger Nachrichten» berücksichtigt. Die für eine Stelle erforderlichen Sprachkompetenzen würden von den Personalfachleuten zusammen mit den Vorgesetzten ermittelt und entsprechend in der Stellenbeschreibung und im Inserat formuliert. Dabei werde Wert auf eine genaue Bedarfsanalyse gelegt, damit Ideal und Praxis nicht zu weit auseinanderklaffen: Hin und wieder wollten Vorgesetzte jemanden mit sehr guten Deutschkompetenzen, in der Praxis würden solche jedoch kaum benötigt. Dies könne bei Angestellten mit sehr guten Deutschkompetenzen zu Frustrationen führen, da sie diese gar nicht anwenden könnten. Zudem enge eine solche (zu hohe) Anforderung den Bewerberkreis unnötigerweise ein, denn sie schrecke qualifizierte Interessierte ab. Je nach Stelle seien Deutschkenntnisse entweder eine Bedingung (v.a. bei Funktionen mit Kundenkontakten) oder aber ein Vorteil. Es gibt keine konkreten Zahlen dazu, für wie viele Stellen in der Stadtverwaltung Deutschkenntnisse unerlässlich sind.

In den Inseraten werde in der Regel als Anforderung formuliert: «französischer Sprache mit guten (oder sehr guten) Deutschkenntnissen» oder umgekehrt «deutscher Sprache mit guten (oder sehr guten) Französischkenntnissen» oder aber «französischer oder deutscher Sprache mit guten (oder sehr guten) Kompetenzen in der Partnersprache». Man verzichte bewusst auf den Begriff der «Muttersprache» angesichts der heute zunehmenden Zwei- und Mehrsprachigkeit.¹⁰⁴ Bei Stellen für die Administration würden immer Sprachkompetenzanforderungen gestellt, meistens würde nach jemandem «französischer Sprache mit guten Deutschkenntnissen» gesucht, bei Handwerkerstellen und für manuelle Arbeiten würden jedoch keinerlei Sprachanforderungen formuliert. Mit Deutschkompetenzen seien ausschliesslich Hochdeutschkompetenzen gemeint, Stellen, in welchen Schweizerdeutschkompetenzen unerlässlich wären, sind dem HR nicht bekannt.

In den Vorstellungsgesprächen schliesslich legen die Personalfachleute Wert darauf, dass Deutschsprachige auch Deutsch sprechen können (auch Schweizerdeutsch, falls nötig), um ihnen dieselben Chancen zu geben. Für Funktionen, in welchen Deutschkompetenzen erforderlich sind, können diese im Vorstellungsgespräch mündlich überprüft werden, indem Fragen auf Deutsch gestellt werden. Dies scheint jedoch gemäss Informationen aus den Fokusgruppen nicht systematisch zu erfolgen. Ein Interviewter berichtet hingegen, dass er in seinem Amt der einzige Deutschsprachige sei, weshalb er regelmässig an Vorstellungsgesprächen teilnehmen müsse, um dort als «Sprachhenker» zu fungieren.

Sowohl in den Einzelinterviews als auch in den Fokusgruppengesprächen war wiederholt zu vernehmen, dass es schwierig sei, Personal mit guten Deutschkompetenzen zu rekrutieren. Es bestehe in gewissen Abteilungen ein Mangel an Angestellten, die gut Deutsch könnten (insbes. auch schriftlich). Bewerbungen von zweisprachigen Hochqualifizierten seien selten, diese würden eher in Bern eine Anstellung suchen, wo höhere Löhne und bessere berufliche

¹⁰⁴ Bei einigen Vorgesetzten ist dieser Begriff weiterhin gebräuchlich, wie vereinzelte Stelleninserate illustrieren.

Entwicklungsmöglichkeiten zu finden seien. Die Konkurrenz des nahe gelegenen Bern als attraktiver Arbeitsort ist mehrfach betont worden. Gemäss HR gelte heute vermehrt die (auch vom Gemeinderat unterstützte) Devise, bei zwei gleichwertigen Dossiers, dasjenige des Bewerbers deutscher Sprache zu bevorzugen.

Eine Auswertung der uns vorliegenden Daten zu Rekrutierungsprozessen aus den Jahren 2010 bis 2016 (vgl. Tabelle 9) belegt, dass die überwiegende Anzahl von eingereichten Dossiers von Personen französischer Sprache stammen, dass sehr viel weniger Dossiers von Personen deutscher Sprache eingereicht werden und dass diese seit 2012 jeweils unter der Anzahl von Bewerbern anderer Sprache liegen.

Tabelle 9: Dossiereingang auf städtische Stellen, nach L1 der Bewerber (absolut, 2010–2016)

Jahr	Anzahl Stellen, zu welchen L1-Daten vorliegen	Total Dossiers L1 F	Total Dossiers L1 D	Total Dossiers Zweisprachige (F+D)	Total Dossiers L1 andere	Keine Angaben
2010	24	704	123	53	104	48
2011	36	906	207	83	124	13
2012	19	576	93	24	95	104
2013	32	1408	139	32	199	0
2014	30	1095	146	28	185	0
2015	20	737	64	52	186	0
2016	30	1402	150	41	330	0

Quelle: Informationen aus der Personalabteilung (E-Mail vom 11.9.2017)

Die Analyse von uns vorliegenden 25 Stelleninseraten und Daten zu den betreffenden Dossiereingängen aus dem Jahr 2016 verdeutlicht, dass bei den darin formulierten Sprachanforderungen in elf Fällen primär nach Französischkompetenzen gesucht wurde (inkl. guter bis sehr guter Deutschkompetenzen in sechs Fällen), in neun entweder Französisch- oder Deutschkompetenzen (inkl. guter bis sehr guter Kompetenzen in der Partnersprache in acht Fällen) und in drei primär Deutschkompetenzen (nebst guten bis sehr guten Französischkompetenzen). In zwei Inseraten fanden sich keinerlei Sprachanforderungen. Die explizite Suche nach Personen deutscher Sprache erfolgte folglich selten. Entsprechende Sprachanforderungen im Inserat scheinen sich jedoch förderlich auf die Anzahl Bewerbungen von Deutschsprachigen ausgewirkt zu haben – obwohl sich auch hier relativ viele Personen französischer Sprache bewarben: Auf die drei Inserate, wo explizit jemand deutscher Sprache gesucht worden war (jeweils inkl. (sehr) guter Kompetenzen in der Partnersprache), haben sich anteilmässig mehr Bewerber deutscher Sprache gemeldet als bei den anderen Ausschreibungen.

5.4.4 Sprachkompetenzen und sprachliche Aus-/Weiterbildung

Bei der Stadtverwaltung vorhandene Sprachkompetenzen werden nicht erfasst, könnten aber allenfalls in den jährlichen Mitarbeitergesprächen thematisiert werden. Sie haben im Gegensatz zu Ausbildung, Erfahrung und Alter keinen Einfluss auf den Lohn.

Vereinzelt ist in den Fokusgruppen auf Angestellte mit Kundenkontakten verwiesen worden, welche nicht über die benötigten Deutschkompetenzen verfügten, wobei es sich tendenziell eher um langjährige Angestellte im Sekretariat handle, welche auf die Frankophonie der Stadt und Verwaltung beharrten. Über deutschsprachige Angestellte wird durchs Band gesagt, dass diese entweder bereits über sehr gute Französischkompetenzen verfügten oder aber sich solche innert kürzester Zeit aneigneten dank der Arbeit in diesem stark französischsprachigen Milieu. Die französischsprachige Immersion in der Stadtverwaltung scheint insbesondere bei

niedrigqualifizierten Angestellten innert kürzester Zeit zu sehr guten Französischkompetenzen zu führen, wo fast die meisten Zweisprachigen zu finden seien.

Während allen deutschsprachigen Angestellten zweisprachige Kompetenzen attestiert werden, ist dies umgekehrt nicht der Fall. Insbesondere bezüglich Angestellter mit Kaderfunktion gibt es verschiedene Ansichten und Erfahrungen: Die grosse Mehrheit der Fokusgruppenteilnehmer beurteilt die Deutschkompetenzen von Kaderangestellten als ungenügend, die Deutschkompetenzen der übrigen Angestellten werden besser beurteilt.¹⁰⁵ Bereits 2013, in Zusammenhang mit den Auseinandersetzungen um das neu gestaltete und heute schubladisierte französischsprachige Stadtlogo (mehr dazu in Kap. 5.5.1), wurde bemängelt, dass in der Stadtverwaltung teilweise kein Deutsch verstanden würde (vgl. die Aussage von Generalrat Hayoz in SRF, 5.3.2013).¹⁰⁶ Demgegenüber scheint es eine Art «versteckte» Zweisprachigkeit zu geben: Eine Interviewte betonte vehement, dass viel mehr Angestellte Deutsch könnten, als allgemein hin angenommen werde. Da diese Minderheit kaum je Deutsch sprechen könne, seien deren Deutschkompetenzen auch gar nicht bekannt. Die meisten Bürger würden sich automatisch in Französisch an die Verwaltung wenden, da sie diese als französischsprachig einstufen. Aber es gebe viele Stadtangestellte mit familiären Beziehungen zu Deutschsprachigen und entsprechenden Kompetenzen, insbesondere die Jungen seien heute eher zweisprachig, zudem gebe es heute auch mehr sprachlich gemischte Ehen. Interessanterweise wurde in den Fokusgruppen und Interviews wiederholt darauf hingewiesen, dass vorhandene Deutschkompetenzen in der Stadtverwaltung verloren gingen, da man nicht genügend Gelegenheit habe, diese anzuwenden.

Aus- und Weiterbildungskurse sind im oben erwähnten Personalreglement vorgesehen (vgl. Fussnote 103):

Artikel 58: Ausbildungs- und Weiterbildungskurse (Personalreglement Freiburg vom 10.3.1998; Stand: 1.1.2003)

¹ Die Gemeinde erstellt ein Ausbildungs- und Weiterbildungskonzept für das gesamte Personal.

² Der Mitarbeiter oder die Mitarbeiterin wird dazu angehalten, seine/ihre Kenntnisse auf dem Niveau der Anforderungen und der Entwicklung der Bedürfnisse seiner/ihrer Stelle zu halten.

Gemäss Informationen der Personalabteilung steht den städtischen Angestellten das kantonale Aus- und Weiterbildungsprogramm offen, wo auch Sprachkurse auf verschiedenen Niveaus angeboten werden. Gemäss Fokusgruppen werden fachliche Weiterbildungskurse für bestimmte Stellen erwartet und unterstützt, der Besuch von Sprachkursen sei hingegen eher freiwillig und vom Interesse und den Investitionen des Einzelnen abhängig.

¹⁰⁵ Vgl. dazu die Resultate der schriftlichen Fragebogenbefragung bei den 26 Teilnehmenden der Fokusgruppeninterviews im Anhang (vgl. Abb. 9).

¹⁰⁶ Vgl. <https://www.srf.ch/news/regional/bern-freiburg-wallis/die-stadt-freiburg-soll-noch-zweisprachiger-werden> [10.1.2018].

5.5 Öffentliche Sichtbarkeit der Sprachverhältnisse

5.5.1 Logo der Stadt

Abb. 7: Altes, bis heute gültiges Logo und Entwurf eines neuen Logos von 2013 (vom Generalrat abgelehnt)



2013 stellte der Gemeinderat ein neues Logo vor, das – wie schon das alte – nur französischsprachig war (vgl. Abb. 7). In den Medien wird dieser Schritt damit begründet, dass die Stadt Freiburg offiziell nicht zweisprachig sei (z.B. SRF 27.2.2013).¹⁰⁷ Dies löste Widerstand im Generalrat aus, der Anfang März 2013 eine über alle Parteigrenzen hinweg unterzeichnete Resolution einreichte «für die Anerkennung und Aufwertung der Zweisprachigkeit in der Stadt Freiburg» und damit auch für ein zweisprachiges Logo.¹⁰⁸ Der damalige Generalrat und heutige Gemeinderat Laurent Dietrich (CVP) meinte in einem Interview, dass die Deutschsprachigen sich auch im Logo der Stadt erkennen können sollen, auch wenn Freiburg offiziell französischsprachig sei und die Deutschsprachigen nur rund einen Viertel ausmachten.¹⁰⁹ Der Gemeinderat verzichtete daraufhin auf das neue Logo und versprach, ein neues gestalten zu lassen. Der damalige Stadtpräsident Pierre-Alain Clément zeigte sich überrascht von der heftigen Reaktion des Generalrates, verwies auf das auch vorher nur französischsprachige Logo, auf die bereits erfolgenden Bemühungen um Deutsch mit deutschsprachigen Schulen und im Internet und auf die hohen Kosten, welche eine noch stärkere Förderung der Zweisprachigkeit bzw. die Entwicklung eines neuen Logos mit sich bringen würde.¹¹⁰ Der Deutschfreiburger Heimatkundeverein drückte in einem Communiqué vom 11.3.2013 ebenfalls seinen Unmut aus. Nachdem nun der Bahnhof die Zweisprachigkeit von Kanton und Stadt als realen Wert zum Ausdruck bringe, müsse man fortfahren, den zweisprachigen Charakter der Kantonshauptstadt anzuerkennen. Zweisprachigkeit solle nicht als Gefahr, sondern als Chance aufgefasst werden. Der Generalrat habe dies im Gegensatz zum Gemeinderat bzw. Stadtrat begriffen.¹¹¹

Bis heute ist das alte Logo in Gebrauch. Im Frühling 2017 ist im Generalrat ein *Postulat* (Nr. 40) überwiesen worden, in welchem der Gemeinderat dazu aufgefordert wird, die Modalitäten zur Einführung eines zweisprachigen Gemeindelogos zu prüfen. Das Postulat betont, dass man sich nicht dem Kostenargument unterwerfen solle, sondern allmählich und in kleinen Schritten zu einer grösseren Sichtbarkeit der Zweisprachigkeit, einem Trumpf der Stadt, kommen möge: «Ein zweisprachiges Log[o] würde der Kantonshauptstadt gut anstehen». Es hätte auch Signalwirkung gegenüber benachbarten Gemeinden sowie an die Kantonsverwaltung und -behörden. Wenn die Stadt Kantons- bzw. Bundesunterstützung wolle

¹⁰⁷ Vgl. <https://www.srf.ch/news/regional/bern-freiburg-wallis/stadt-freiburg-tritt-mit-neuem-logo-auf> [10.1.2018].

¹⁰⁸ Vgl. die Ratsdebatte im Generalrat zu dieser Resolution und die Antwort des damaligen Stadtpräsidenten im Procès-verbal der Generalratssitzung vom 4.3.2013, 425–432, www.ville-fribourg.ch/vfr/files/pdf52/PV04_03_2013.pdf [10.1.2018].

¹⁰⁹ Vgl. <https://www.srf.ch/news/regional/bern-freiburg-wallis/die-stadt-freiburg-soll-noch-zweisprachiger-werden> [10.1.2018].

¹¹⁰ Vgl. SRF 5.3.2013, 30.4.2013, RTS 30.4.2013, Le Temps 30.4.2013.

¹¹¹ Vgl. http://www.heimatkundeverein.ch/files/communiqu__hkv_120313_d.pdf [10.1.2018].

für die zusätzlichen Kosten, welche die historische und aktuelle Zweisprachigkeit verursache, so müsse Freiburg Schritte in diese Richtung machen.¹¹²

5.5.2 Öffentliche Anschriften

Auch die Beschriftung von öffentlichen Gebäuden, Strassen, Plätzen, Wegweisern und Ortsschildern stellt ein sprachpolitisch sensibles und symbolisch wichtiges Thema dar. Für öffentliche Signalisationen gibt es Vorgaben in der nationalen *Signalisationsverordnung* (1979/2017).¹¹³ Diese legt als Grundsatz fest, dass der Ortsname in der am Ort gesprochenen Sprache geschrieben wird, «für gemischte Orte in der Sprache der Mehrheit der Einwohner», wobei bei einem Anteil von wenigstens 30 Prozent auch beide Schreibweisen möglich sind:

Art. 49 Grundsätze (Signalisationsverordnung vom 5.9.1979; Stand vom 15.1.2017)

¹ Ortsnamen werden auf Ortschaftstafeln, Wegweisern, Vorwegweisern und Einspurtafeln (Art. 50-53) in der Sprache geschrieben, die am bezeichneten Ort gesprochen wird, für gemischte Orte in der Sprache der Mehrheit der Einwohner. Wird eine Ortschaft in zwei Sprachen verschieden geschrieben, trägt die Vorderseite der Ortschaftstafel beide Schreibweisen, wenn die kleinere Sprachgruppe wenigstens 30 Prozent der Einwohner umfasst. [...]

In der Stadt Freiburg sorgt die Frage der Beschriftung auch in deutscher Sprache seit Jahrzehnten für Debatten und Auseinandersetzungen. Insbesondere die DFAG setzte sich für eine zweisprachige Beschriftung ein und erreichte die Gestaltung von zweisprachigen Ortsschildern an der Gemeindegrenze sowie von Autobahnausfahrten. Während die kantonalen Behörden heute konsequent zweisprachige Anschriften anbringen, verwenden die kommunalen Behörden vorwiegend die französische Amtssprache. Gemäss Stadtkanzlei wird bei städtischen Einrichtungen zwar nach der Logik der französischen Amtssprache gehandelt, gleichzeitig aber auch ein pragmatischer Weg beschritten: Offiziell sei die Stadt französischsprachig, weshalb im Prinzip alles auf Französisch anzuschreiben sei. Aber wenn es Sinn mache bzw. bei Bedarf werde auch Deutsch verwendet, so z.B. beim Gerichtsgebäude oder im Wahlbüro bzw. immer, wenn es um politische Rechte der Bürger gehe, aber auch bei der Schule und selbstverständlich der Deutschen Bibliothek. Zudem werde dieses Thema jeweils aktuell, wenn alte Anschriften erneuert werden müssten. Da würde man sich jeweils überlegen, was Sinn mache. Dies geschehe aber auch auf Ebene der Dienststellen und Ämter, weshalb hier keine einheitliche Linie auszumachen sei. Bei den Strassennamen sei nach langjährigen Auseinandersetzungen eine Lösung gefunden worden. Die amtlich gültigen Adressen seien jedoch weiterhin die französischen.

Das Anbringen von deutschsprachigen Beschriftungen bei einigen Strassen und Plätzen erfolgte im Jahr 1991, nachdem politische Aktionen und Vorstösse dazu aufgefordert und eine Arbeitsgruppe und ein Expertenbericht (unter der Leitung des Historikers Ernst Tresp) die notwendigen Grundlagen vorgelegt hatten: Die zweisprachige Beschriftung, d.h. das Anbringen von zusätzlichen, farblich leicht abweichenden Schildern unter die bestehenden, wurde begrenzt auf das historische Stadtzentrum sowie auf deutschsprachige Bezeichnungen, deren Verwendung sich seit dem Spätmittelalter in historischen Quellen nachweisen lässt.¹¹⁴

¹¹² Vgl. Postulat Nr. 40 in der Liste der Postulate unter: www.ville-fribourg.ch/fr/pub/officielle/conseil_general/postulats.htm [10.1.2018]. – Vgl. zu den Auseinandersetzungen rund um das Logo der Stadt auch: Brohy & Schüpbach 2016: Paragraf 93.

¹¹³ Vgl. www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19790235/index.html [10.1.2018].

¹¹⁴ Ausführlich zur Geschichte dieser langen Auseinandersetzungen und zum gewählten Vorgehen, das schliesslich dazu geführt hat, dass 22 von insgesamt 352 Strassen und Plätzen auch deutschsprachig beschriftet worden sind, in: Altermatt 2003a: 187–189; 2005: 70–72; Brohy 2011; 2017; Helbling 2004: 25–26; Richter 2005: 696–697. – Eine Analyse der visuellen Sprachenlandschaft bzw. des «Linguistic Landscape» in den

Eine zweisprachige Ortstafel und Beschriftung am Bahnhof ist, ebenfalls nach langen Auseinandersetzungen, im Jahr 2012 angebracht worden.¹¹⁵

5.6 Sprachen in den obligatorischen Schulen

5.6.1 Gesetzliche Rahmenbedingungen (Kanton und Stadt)

Die *Kantonsverfassung* (Art. 64 Abs. 3) schreibt vor, dass die erste Fremdsprache die andere Landessprache sein muss. In einsprachigen Schulkreisen ist die Unterrichtssprache die geltende Amtssprache. Gemäss *Gesetz über die obligatorische Schule* (Schulgesetz 2014/2016)¹¹⁶ kann in Schulkreisen mit verschiedensprachigen oder zweisprachigen Gemeinden die öffentliche Schule in beiden Sprachen besucht werden, und zwar unentgeltlich (Art. 11 Abs. 2 Schulgesetz) (vgl. schon Art. 7 Abs. 2 des Schulgesetzes von 1985, Richter 2005: 724; Werlen et al. 2010: 103). Darüber hinaus fördert der Kanton ein vertieftes Sprachenlernen, nebst der Unterrichtssprache sollen die Partnersprache und mindestens eine zusätzliche Fremdsprache erlernt werden (Art. 12 Abs. 1). Er will die Vorteile des Vorhandenseins von zwei Landessprachen im Kanton nutzen und besondere Massnahmen zur Förderung der Zweisprachigkeit ab dem ersten Schuljahr fördern (Art. 12 Abs. 2). Grundsätzlich wird die Schule im Schulkreis des Wohnortes besucht (Art. 13). Unter anderem aus sprachlichen Gründen kann das Schulinspektorat einem Schüler erlauben, die Schule eines anderen Schulkreises zu besuchen (Art. 14 Abs. 2). In diesem Fall bestimmen die Gemeinde bzw. die Gemeinden des Schulkreises, in dem das Kind den Wohnsitz hat, den Anteil der Eltern an den Schulkosten im Schulreglement (Art. 16 Abs. 2). Schulleiter, -direktoren und -inspektoren jeder Sprachregion bilden Konferenzen der Schulbehörden (Art. 55 Abs. 1). Die kantonale Direktion sorgt für die gute Schulqualität, fördert die Schulentwicklung, ist zuständig für die allgemeine Führung der Schulen und legt die pädagogische Ausrichtung fest (Art. 96 Abs. 1 und 2). Dabei widmet sie der kantonalen und interkantonalen Zusammenarbeit «sowie dem Verhältnis und der Verständigung zwischen den kantonalen und nationalen Sprachgemeinschaften» besondere Aufmerksamkeit (Art. 96 Abs. 6).

Das kantonale *Reglement zum Gesetz über die obligatorische Schule* (von 2016)¹¹⁷ verankert in den Artikeln 23 bis 26 die Rahmenbedingungen für schulische Unterrichtsformen für die Partnersprachen (basierend auf Art. 12 Abs. 2 des Schulgesetzes, s.o.): d.h. für die Sprachaustausche (Art. 23), das 12. partnersprachliche Schuljahr (Art. 24), Unterrichtsaktivitäten oder -sequenzen in der Partnersprache (Art. 25) sowie zweisprachliche Klassen (Art. 26), und verweist bei den Artikeln 25 und 26 explizit auf das *Konzept für den Sprachenunterricht* (von 2009), welches den Rahmen für die von der Schulleitung festzulegenden Modalitäten bildet.¹¹⁸

mehrsprachigen Gemeinden Freiburg, Murten und Aosta (I) ermittelt für Freiburg den tiefsten Anteil von zweisprachigen Anschriften und erwartungsgemäss (vgl. die oben beschriebenen politischen Vorgaben) eine Konzentration der zweisprachigen (top-down) Anschriften im historischen Stadtzentrum (Moser 2017: 261, 265f.).

¹¹⁵ Vgl. dazu z.B. FN 15.11.2012, Freiburger Notizen Nr. 26 März 2013: 2–4, etc.

¹¹⁶ Vgl. <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4618?locale=de> [10.1.2018].

¹¹⁷ Vgl. <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4734?locale=de> [10.1.2018].

¹¹⁸ Das kantonale Konzept für den Sprachenunterricht zwecks Förderung des Erwerbs der Partnersprache und weiterer Fremdsprachen vom Kindergarten bis zur Orientierungsschule und auf Sek-II-Stufe ist 2009 von der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport vorgelegt worden. Mehr Informationen dazu und das Konzept selbst finden sich unter: www.fr.ch/dics/de/pub/aktuelles.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=30288 [10.1.2018].

Im *Reglement der Kindergärten und Primarschulen der Stadt Freiburg* (von 1993/2001)¹¹⁹ finden sich sprachrelevante Vorgaben in Zusammenhang mit der Zusammensetzung der Schulkommission und den vom Gemeinderat zu bildenden Unterkommissionen (eine für die deutschsprachigen Klassen, eine für die ausländischen Gemeinschaften) (Art. 2 Abs. 2) und in Zusammenhang mit zweisprachigen Unterrichtsmodellen (Art. 11). Hier wird explizit betont, dass «[d]ie vom Erziehungsdepartement genehmigten Projekte zur Erlernung der Partnersprache [...] anerkannt und gefördert» werden (Art. 11 Abs. 1).

Im *Schulreglement der Orientierungsschulen der Stadt Freiburg* (von 1993/2008)¹²⁰ finden sich Vorgaben zur Aufteilung der Schüler auf die verschiedenen Orientierungsschulen, die primär nach sprachlichen Kriterien erfolgt: OS Belluard und OS Jolimont für französischsprachige Schüler, Orientierungsschule der Stadt Freiburg OSF für die deutschsprachigen Schüler, OS Pérolles (eine OS des Gemeindeverbandes der OS Saane-Land und des französischen Oberen Seebezirks) für Schüler aus dem Pérollesquartier (Art. 3).

5.6.2 Sprachliche Verteilung der Kinder, Klassen und Schulen

Die Stadt Freiburg bildet einen zweisprachigen Schulkreis. Die Verantwortlichen bekräftigen den politischen Willen, die deutschsprachige Minderheit gleich zu behandeln. Der Unterricht wird in beiden Sprachen erteilt, wobei die Eltern wählen können, in welcher Sprache ihr Kind die Schule besuchen soll.¹²¹ In diesem zweisprachigen Schulkreis ist in den deutschsprachigen Schulen der Lehrplan 21 und in den französischsprachigen Schulen der «Plan d'études romand» in Gebrauch. Die Unterrichtskulturen der beiden Sprachregionen werden als recht unterschiedlich eingestuft. Gemäss Aussagen eines interviewten Experten seien frankofone Lehrpersonen autoritätsgläubiger und direkter, weshalb eine sprachübergreifende Zusammenarbeit nicht immer einfach sei. Auch der Journalist und langjährige Beobachter der schweizerischen Sprachensituation Christophe Büchi bekräftigt diese sprachregional unterschiedlichen Unterrichtskulturen: «Der Geist der Westschweizer Schule ist durch den Ausdruck ‚instruction publique‘ geprägt: relativ wenig Mitspracherecht für die Eltern und die Schulpflege, dafür ein stärkerer staatlicher Einfluss. In der Deutschschweiz ist das anders, wohl auch demokratischer, und diese Gegensätze prallen im Kanton Freiburg aufeinander» (Büchi in FN 9.1.2016).¹²²

In der Stadt gibt es gemäss Informationen der Schulverwaltung insgesamt mehr als 160 Klassen (Kindergarten und Primarschule), davon rund ein Fünftel mit Deutsch, vier Fünftel mit Französisch als Unterrichtssprache. Ein Blick auf die Verteilung der Schulklassen und Schulen in der Stadt zeigt,¹²³ dass die deutschsprachigen Klassen mit einer Ausnahme (Au, das aber dem Schulkreis Au-Schönberg angehört) am selben Ort unterrichtet werden wie die französischsprachigen Klassen. In den Schulgebäuden Vignettaz, Jura und Schönberg werden

¹¹⁹ Vgl. www.ville-fribourg.ch/vfr/files/pdf26/311_00_1_enfantines_primaires_all.pdf [10.1.2018].

¹²⁰ Vgl. www.ville-fribourg.ch/vfr/files/pdf26/311_00_2_co_all.pdf [10.1.2018].

¹²¹ Vgl. www.fr.ch/osso/de/pub/liste_des_etablissements_scola/schulkreis_fribourg.htm [10.1.2018]. – Im Prinzip können französischsprachige Eltern ihr Kind in einer deutschsprachigen Klasse einschulen lassen (und umgekehrt). Empfehlungen der Schulverwaltung und des Schulinspektorats lauten dahingehend, dass sich die Eltern oder mindestens ein Elternteil in der gewählten Schulsprache verständigen können sollte, um die Kommunikation mit der Schule sicherzustellen. Zudem besteht in einem solchen Fall kein Recht auf Zusatzunterricht in Deutsch bzw. Französisch als Zweitsprache und ist ein Wechsel in die andere Schulsprache frühestens beim Wechsel in die 7. Klasse möglich (ausser in begründeten Fällen, d.h. zum Wohle des Kindes). Siehe dazu auch die Erläuterungen des Juristischen Dienstes der Stadt Freiburg im Anhang, Kap. 6.

¹²² Vgl. <https://www.jauntal.ch/2016/01/09/zweisprachiger-kanton-freiburg> [10.1.2018].

¹²³ Vgl. «Répartition des classes 1H – 8H officielles: Klassenzuteilungen der offiziellen 1H – 8H 2016 – 2017» (Typoskript der Schulverwaltung Freiburg, Sept. 2016).

deutsch- und französischsprachige Klassen unterrichtet, nur französischsprachige in den Schulgebäuden Neustadt, Bourg, Pérolles und Villa Thérèse.¹²⁴ In den Schulgebäuden mit verschiedensprachigen Klassen lassen sich einige sprachliche Gruppierungstendenzen beobachten – z.B. mussten im Schönberg aufgrund zu enger Platzverhältnisse (und unterschiedlicher Stundenpläne) die Pausen der deutsch- und der französischsprachigen Klassen auf unterschiedliche Zeiten gelegt werden. Und in Vignettaz sind die auf Deutsch unterrichteten Klassen alle in einem von drei Gebäuden (Vignettaz B) zusammengefasst.

Die Zusammenarbeit zwischen deutsch- und französischsprachigen Klassen hängt primär von der Initiative der Lehrpersonen ab. Die Stadt verfügt neuerdings über ein jährliches Budget von 35'000 CHF, mit welchem solche Initiativen unterstützt werden können (vgl. Kap. 5.6.3). Angesichts der unterschiedlichen Grössenverhältnisse besteht aber die Gefahr, dass tendenziell die deutschsprachigen Kinder stärker von zweisprachigen Projekten profitieren (da sie grössere Chancen auf Teilnahme haben als die französischsprachigen), die darüber hinaus oft eh schon Französisch können wegen des zwangsläufig starken Kontaktes mit der dominanten Sprache der Stadt.

5.6.3 Politikum zweisprachiger Unterricht

Dem HarmoS-Konkordat entsprechend beginnen die Schüler in den französischsprachigen Schulen der Stadt Freiburg mit Deutsch als erster Fremdsprache ab der dritten Primarklasse und in deutschsprachigen Schulen mit Französisch. Das oben erwähnte kantonale *Schulgesetz* (Art. 12. Abs. 2 SchG), das betreffende *Reglement* (Art. 23–26 SchR) und das *Sprachenkonzept* sehen zudem explizit vor, dass die Zweisprachigkeit ab dem ersten Schuljahr mit besonderen Massnahmen gefördert werden soll, wobei der Kanton bzw. die zuständige kantonale Behörde (EKSD/DICS) gemäss Schulgesetz die Voraussetzungen und Modalitäten festlegt und für die Umsetzung der Massnahmen sorgt und die kommunale Schulleitung gemäss Schulreglement die Modalitäten innerhalb dieses Rahmens festlegen kann und diese dem Schulinspektorat zur Genehmigung vorzulegen hat (für zweisprachige Klassen bedarf es darüber hinaus auch der Zustimmung der Gemeinden, vgl. Art. 26 Abs. 2 SchR).

Die Einführung von zweisprachigem Unterricht und/oder von zweisprachigen Schulklassen in den obligatorischen Schulen von Freiburg stellt ein langjähriges Politikum dar.¹²⁵ Der politische Druck auf den Gemeinderat und die Schulbehörden nimmt in jüngster Zeit zu. Denn die oben skizzierten gesetzlichen Rahmenbedingungen erlauben heute die Einführung von zweisprachigen Unterrichtsmodellen. Die Umsetzung erfolgt jedoch allmählich. Der Generalrat von Freiburg hat im Herbst 2016 den Gemeinderat in einem *Postulat (Nr. 186)* beauftragt abzuklären, mit welchen organisatorischen Modalitäten und unter welchen Voraussetzungen möglichst rasch ein zweisprachiger Unterricht in den Freiburger Schulen eingeführt werden könnte.¹²⁶ In seiner *Antwort* betont der Gemeinderat die primär kantonale Zuständigkeit für Bildungsfragen (so auch für die Schaffung von zweisprachigen Klassen, welche in den Zuständigkeitsbereich der EKSD/DICS, in Zusammenarbeit mit der Schulleitung und den Lehrern, falle) und verweist auf Artikel 12 des Schulgesetzes und auf

¹²⁴ Vgl. dazu auch die Angaben zu den Schulgebäuden mit französisch- und mit deutschsprachigen Klassen unter: www.ville-fribourg.ch/fr/pub/officielle/ecoles/batiments_scolaires.htm und http://www.ville-fribourg.ch/fr/pub/officielle/ecoles/batiments_scolaires.htm [10.1.2018].

¹²⁵ Vgl. z.B. Altermatt 2004: 121–122; 2005: 68; 2007: 406; Brohy 1992b, 2008 etc.; Fuchs 1999: 62–67; Richter 2005: 737–741; Windisch et al. 1992 I: 202 etc. – Zweisprachige Maturitäts- und Studienabschlüsse sind hingegen schon seit längerem möglich (vgl. z.B. Altermatt & Späti 2009).

¹²⁶ Vgl. das Postulat Nr. 186 vom 15.12.2015: www.ville-fribourg.ch/files/pdf83/depot_postulat_186.pdf [10.1.2018].

das kantonale Sprachenkonzept.¹²⁷ Das (kantonale) Amt für französischsprachigen obligatorischen Unterricht SEnOF (Service de l'enseignement obligatoire de langue française) und das (kantonale) Amt für deutschsprachigen obligatorischen Unterricht DOA (Service de l'enseignement obligatoire de langue allemande) würden seit mehreren Jahren die Entwicklung des Unterrichts der Partnersprache unterstützen. Aus der Antwort des Gemeinderates geht zudem hervor, welche konkreten Initiativen und Möglichkeiten heute in der Stadt Freiburg bestehen, den zweisprachigen Unterricht zu fördern:

- durch SEnOF und DOA initiierte Schaffung einer Arbeitsgruppe zwecks Konkretisierung von zweisprachigen Klassen auf Primarstufe (Lehrpersonen des Schulhauses Vignettaz hätten Interesse gezeigt),
- Immersionsunterricht in drei Klassen des CO Jolimont,
- Bemühungen im CO Belluard um Unterrichtspartnerschaft mit der deutschsprachigen OS (DOSF) und Zusammenarbeit in einem zweisprachigen Projekt mit der OS Düdingen,
- Unterstützung des Erlernens der Partnersprache mittels zweisprachiger Projekte, welche dank eines finanziellen Beitrages der Stadt (jährlich 35'000 CHF) und vermittelt durch die städtische Schuldirektion (Service des Ecoles de la Ville SEV) durchgeführt werden können, so z.B zweisprachige Theater, Klassenaustausch, zweisprachiges textiles Werken etc.

Nach Überweisung der Postulate Nr. 186 und Nr. 53¹²⁸ durch den Generalrat nahm Anfang 2018 eine Arbeitsgruppe ihre Arbeit auf, um ein Pilotprojekt zu konkretisieren und die Einführung von zweisprachigen Primarschulklassen vorzubereiten.¹²⁹

5.7 Sprachen im sozialen Zusammenleben

In Freiburg gilt es als unhinterfragte Tatsache und (gelebte) Erfahrung, dass alle Deutschfreiburger sehr gut Französisch können und mit den Frankofonen immer Französisch sprechen. Sowohl in den Einzelinterviews als auch in den Fokusgruppengesprächen wurde dies sehr oft geäußert. Als Grund wird die starke Dominanz von Französisch genannt, welche dazu führe, dass deutschsprachige Freiburger dem Französischen sehr häufig ausgesetzt seien und deshalb rasch Französisch lernten bzw. lernen müssten.

Damit zusammen hängt die von den Gesprächspartnern wiederholt geäußerte Beobachtung, dass die Forderung nach stärkerer Berücksichtigung von Deutsch in Freiburg eher von zugezogenen Deutschschweizern stamme. Die Ansicht, dass es sich hier um ein aus der Deutschschweiz «importiertes» Problem handle, ist schon älteren Datums, wie entsprechende Aussagen eines früheren Gemeindepräsidenten aus den 1980er-Jahren verdeutlichen.¹³⁰ Auch interviewte Deutschfreiburger haben solche Aussagen gemacht, sie grenzen sich von den übrigen Deutschschweizern ab und geben an, sich (im Gegensatz zu einigen zugezogenen Deutschschweizern) automatisch und problemlos sprachlich anzupassen und Französisch zu sprechen. Einige verweisen auch darauf, dass sie von dieser Situation profitierten, da sie aufgrund ihrer sehr hohen zweisprachigen Kompetenzen gefragt seien und dank dieser auch

¹²⁷ Vgl. die Antwort des Gemeinderates vom 18.7.2017: www.ville-fribourg.ch/files/pdf95/reponse_postulat186.pdf [10.1.2018].

¹²⁸ Vgl. www.ville-fribourg.ch/files/pdf95/depot_postulat53.pdf [10.1.2018].

¹²⁹ Vgl. dazu auch Kap. 6 des Berichts des Juristischen Dienstes der Stadt Freiburg im Anhang.

¹³⁰ «A Fribourg, le problème du bilinguisme n'existe pas [...]. Les problèmes importants sont d'ordre scolaire, culturel, de relation entre administration et administrés: mais pas l'appellation des rues en deux langues! A Fribourg, les Fribourgeois de vieilles souches et les étrangers n'ont aucun problème de bilinguisme; par contre certains Confédérés qui n'ont peut-être pas suffisamment assimilé l'esprit de Fribourg ont quelque difficulté à s'adapter» (Nussbaumer in Liberté 8.1.1982, zit. in Altermatt 2008: 304; vgl. auch Altermatt 2007: 407).

privilegierten Zugang zu Arbeitsplätzen, Arbeitsgruppen, Informationen etc. erhielten. Diese Situation mag auch als Erklärung dafür dienen, dass sich in den Fokuggruppen nur wenige Deutschfreiburger für Deutsch als offizielle Amtssprache der Stadt ausgesprochen haben.

In der Fachliteratur ist in diesem Zusammenhang auch die beliebte Metapher der Partnerschaft zwischen den beiden Sprachen bzw. Sprachgemeinschaften kritisch durchleuchtet und eine ungleichgewichtige, aber wohl gerade deshalb stabile Partnerschaft zwischen einer relativen Mehrheit und Minderheit diagnostiziert worden: «Nous serions donc face à un système circulaire auto-stabilisant dont l'équilibre est garanti par l'inégalité dans les rapports de force. La situation n'est probablement pas ce qu'on entend par partenariat harmonieux, mais elle est stable et les deux communautés y trouvent leur compte : la majorité locale garde son contrôle, la minorité locale apprend la langue de la majorité et a plus de perspectives professionnelles. Il s'agit d'un mariage arrangé de deux partenaires assez inégaux mais complémentaires» (Berthele 2015: 8).

Das Kommunikationsverhalten im öffentlichen Raum von Freiburg und von Biel ist schon seit längerem regelmässig Gegenstand von soziolinguistischen Studien.¹³¹ Auch Interviewte, die beide Städte gut kennen, stellen entsprechende Vergleiche an: Insgesamt wird Freiburg im Vergleich zu Biel als viel weniger zweisprachig eingeschätzt. Im Gegensatz zu Biel sei Freiburg nicht zweisprachig, sondern eine französischsprachige Stadt mit einer deutschsprachigen Minderheit. In Freiburg fehle das für Biel typische Aushandeln und Hin und Her zwischen Deutsch und Französisch in der Alltagskommunikation, hier dominiere Französisch, denn die in der Regel perfekt zweisprachigen Deutschfreiburger würden mit den Französischsprachigen Französisch sprechen. Zudem würde Schweizerdeutsch in Freiburg im Gegensatz zu Biel auf nur wenig Verständnis stossen. Französischkompetenzen gelten in der Stadt als unerlässliche Voraussetzung, um sich nicht zu isolieren, um nicht zu «vereinsamen».

Im Vergleich zur Gesamtschweiz wird für Freiburg hervorgehoben, dass es zu mehr Kontakten und folglich auch Reibungsflächen zwischen der deutschen und der französischen Sprachgemeinschaft komme: «In Freiburg begegnen und kennen sich die Romands und die Deutschschweizer. Auf Schweizer Ebene ist das eher selten der Fall. In Freiburg verzahnen sich die Gemeinschaften viel stärker. Darum gibt es auch Friktionen: Berührung bedeutet auch Reibung» (Büchi in FN 9.1.2016).¹³² Diese Reibungen zeigten sich in den vergangenen Jahrzehnten am offensichtlichsten in der Gründung und den Aktivitäten von zwei Interessengruppen, welche sich je für die deutsche (DFAG) bzw. französische Sprache (CRPF) in Stadt und Kanton Freiburg einsetzten, heute jedoch weniger präsent sind in der Öffentlichkeit, wozu nicht zuletzt auch die in jüngerer Zeit unternommenen konkreten Massnahmen zur Förderung von Zweisprachigkeit und Verständigung beigetragen haben dürften (vgl. dazu auch die Einleitung zum vorliegenden Bericht).

5.8 Sprachen im Kulturbereich

Die Stadt Freiburg bietet als Kantonshauptstadt ein reiches Kulturangebot. Dieses beinhaltet auch Angebote in deutscher Sprache. Davon zeugen z.B. die Übersichten im elektronischen Veranstaltungskalender von «Fribourg Tourisme / Freiburg Tourismus»,¹³³ die «Agenda culturel et sportif – Memento» der Stadt Freiburg¹³⁴ bzw. das «Memento» im städtischen

¹³¹ Z.B. Brohy 1992a, 2006; Conrad 2005; Conrad & Elmiger 2010; Elmiger 2005; Kolde 1981; Werlen 2005, 2007.

¹³² Vgl. <https://www.jauntal.ch/2016/01/09/zweisprachiger-kanton-freiburg> [10.1.2018].

¹³³ Vgl. <https://www.fribourgtourisme.ch/de/Z1916> [10.1.2018].

¹³⁴ Vgl. <http://www.ville-fribourg.ch/vfr/fr/pub/actuel/agenda.htm> [10.1.2018].

Mitteilungsblatt «1700». Im Folgenden können nur punktuell einige Veranstalter und Anbieter deutschsprachiger Kultur erwähnt werden, bevor auf die Kulturförderung durch Stadt und Agglomeration und das Kulturkonzept bzw. den Aktionsplan «Kultur 2030» eingegangen wird.

Die Stiftung Equilibre et Nuithonie betreibt zwei Theater, das Equilibre im Stadtzentrum und das Nuithonie in Villars-sur-Glâne. Im Equilibre-Nuithonie finden sich nebst zahlreichen französischsprachigen Produktionen auch einige in deutscher Sprache.¹³⁵ Diese werden von Theater in Freiburg organisiert. Diese Vereinigung ist aus dem 1963 von der DFAG gegründeten «Ausschuss für deutschsprachige kulturelle Veranstaltungen in der Stadt Freiburg» hervorgegangen.¹³⁶ Gemäss Angaben ihrer Homepage organisiert Theater in Freiburg professionelles deutschsprachiges Theater und hat in den letzten 50 Jahren über 300 Aufführungen auf die Bühne gebracht. Finanziell unterstützt wird die Vereinigung von der Kulturorganisation der Agglo Fribourg-Freiburg, von der Loterie Romande, vom Kulturfonds des Kantons Freiburg und von privaten Sponsoren. Die Homepage verweist auch auf das Theater Kellerpoche, welches ebenfalls deutschsprachige Produktionen zeigt, ebenso auf das Théâtre des Osses und Espace culturel le nouveau monde, in welchen vereinzelt auch deutschsprachige Produktionen zu sehen sind. Im Kellerpoche werden die Produktionen der (1968 gegründeten) Deutschfreiburger Theatergruppe (DFTG) aufgeführt, welche (auch anspruchsvolleres) Theater mit Laienspielern präsentiert.¹³⁷

Auch die Deutsche Bibliothek Freiburg veranstaltet deutschsprachiges Theater (für Kinder). Die 1971 gegründete Deutsche Bibliothek hat zum Ziel, «allen Interessierten den Zugang zu deutschsprachiger Literatur in der Stadt Freiburg zu bieten und somit einen Beitrag an das kulturelle Leben Deutschfreiburgs zu leisten».¹³⁸ Sie wird v.a. von der Stadt Freiburg und von den Gemeinden Marly und Villars-sur-Glâne subventioniert. Das Jahresabonnement der städtischen Bibliothèque de la Ville, welche die frankofone Leserschaft bedient, kann auch als «Abonnement annuel bilingue» gelöst werden, wobei dieses etwas teurer ist.¹³⁹ Darüber hinaus bietet seit 15 Jahren auch LivrEchange, eine interkulturelle Bibliothek, Lektüren in verschiedenen Sprachen (nebst Sprach-Workshops und anderen Veranstaltungen für Kinder und Familien), um den interkulturellen Austausch und gesellschaftlichen Zusammenhalt zwischen Angehörigen verschiedenster Sprachen und Nationalitäten zu fördern.¹⁴⁰ In jüngster Zeit bemüht sich die städtische Kulturabteilung um eine verstärkte Zusammenarbeit der Bibliotheken in Freiburg (vgl. Rapport de gestion 2016: 195), was z.B. auch in der neuen Beschilderung «BIBLIOTHEQUE/K» zum Ausdruck kommt. Auch im Kollegium St. Michael zeugt die Ende August 2017 neu eröffnete zweisprachige Schulbibliothek von verstärkten Bemühungen um Austausch und Verständigung.¹⁴¹

Und schliesslich sei noch auf das Kinoprogramm verwiesen: Während für die Kleinen ein Filmclub sowohl in französischer als auch in deutscher Sprache besteht (La Lanterne Magique bzw. die Zauberlaterne),¹⁴² verdeutlicht die Synchronisierungs- und Untertitelungspraxis in den Kinos, dass das französischsprachige Publikum im Zentrum steht: Vor allem das grosse Multiplexkino (Arena cinémas) zeigt internationale Produktionen sehr oft in französisch

¹³⁵ Vgl. <https://www.equilibre-nuithonie.ch/de/> [10.1.2018].

¹³⁶ Vgl. <http://www.theaterinfreiburg.ch/ueberuns.html> [10.1.2018].

¹³⁷ Vgl. <http://www.dftg.ch/home.html> [10.1.2018].

¹³⁸ Vgl. <https://www.deutschebibliothekfreiburg.com/verein/> [10.1.2018].

¹³⁹ Vgl. http://www.ville-fribourg.ch/fr/pub/officielle/service_culturel/bibliotheque.cfm [10.1.2018].

¹⁴⁰ Vgl. <https://www.livrechange.ch/de/willkommen> [10.1.2018].

¹⁴¹ Vgl. <http://biblio.csmfr.ch/biblio/News> [10.1.2018].

¹⁴² Vgl. <https://www.magic-lantern.org/la-lanterne-magique-fribourg/?lang=fr> und <https://www.magic-lantern.org/die-zauberlaterne-freiburg/?lang=de> [10.1.2018].

synchronisierter Fassung, französische Originalversionen werden in der Regel nicht Untertitelt. Englischsprachige Originalversionen mit französischen und deutschen Untertiteln werden in diesem Kino weniger regelmässig gezeigt. Im Kino Rex Cinémotion werden zumindest die nicht-französischsprachigen Produktionen in der Regel mit deutschen und französischen Untertiteln gezeigt.

Die Kultur in Freiburg wird von Kanton, Gemeindeverbänden (v.a. Agglo Fribourg-Freiburg) und Gemeinden (v.a. Stadt Freiburg) gefördert. Die Rollenverteilung sieht vor, dass die Gemeinden das nicht professionelle Kulturschaffen bzw. das Amateurkulturschaffen unterstützen und die Agglomeration die professionellen Organisatoren von anerkannter regionaler Bedeutung. Der Kanton unterstützt v.a. professionelles künstlerisches Schaffen.¹⁴³ Die städtische Kulturkommission ist ein beratendes Organ des Gemeinderates. Ihre Aufgaben sind im *Règlement régissant la promotion des activités culturelles communales et la commission culturelle de la Ville de Fribourg* (von 2010/2016) beschrieben.¹⁴⁴ Ihre Zusammensetzung erfolgt nach politischen Funktionen und Parteien, nach Einbindung in kulturelle Aktivitäten und Wohnsitz (vgl. Art. 8 Abs. 4 und 6), jedoch nicht nach sprachlichen Kriterien. Die Stadt vergibt jährlich Subventionen für kulturelle Aktivitäten in der Höhe von mehr als 4,5 Mio. Franken. Je über eine Million geht an Coriolis Infrastrukturen (einen Verband von fünf Gemeinden, inkl. Freiburg, welcher Equilibre und Nuithonie gebaut hat und betreibt) und an die Kulturförderung der Agglo Fribourg-Freiburg. Darüber hinaus gehen grössere Summen an soziokulturelle Aktivitäten, an das Musikkonservatorium sowie an die Stadtbibliothek. Die (jährlichen und die ausserordentlichen) Subventionen für die lokalen Vereine und Künstler betragen im Jahr 2016 rund 350'000 Franken und gingen v.a. an die Disziplinen Musik und Gesang (vgl. Rapport de gestion 2016: 190–191). Die Subventionsgesuche der (nicht professionellen) Kulturschaffenden können bei der Stadt sowohl in französischer als auch in deutscher Sprache eingereicht werden, wobei sich gemäss Auskunft der Kulturabteilung etwa 90% der Gesuchsteller der französischen Sprache bedienen. Die Vergabekriterien sind nicht sprachlicher, sondern formaler Art (Amateurkultur, Kulturangebot auf Gemeindeebene, Umsetzung frühestens in drei Monaten).

Die Kulturförderung der Agglo Fribourg-Freiburg ihrerseits unterstützt hauptsächlich professionelle Organisatoren von kulturellen Anlässen mit regionaler Bedeutung aus den zehn Gemeinden, welche der Agglo angehören, worunter auch die deutschsprachige Gemeinde Düdingen zählt. Die vom Agglomerationsrat gewählte Kulturkommission muss gemäss Statuten¹⁴⁵ die «französisch- und deutschsprachigen Kulturmilieus angemessen [...] vertreten» (Art. 27 Abs. 2) und betreibt «regionale Kulturpolitik unter Berücksichtigung der beiden offiziellen Sprachen» (Art. 57). Zurzeit setzt sich die Kulturkommission aus 12 Experten zusammen, davon sind zwei deutsch- bzw. zweisprachig. Diese entscheidet (zusammen mit anderen politischen Repräsentanten) über die Vergabe von jährlich über 2 Millionen Franken an professionelle Organisatoren. Die Stadt Freiburg, als grösste Mitgliedsgemeinde der Agglo, steuert fast die Hälfte dieser Subventionen bei. Die Subventionsgesuche stammen zu ungefähr 80% von französischsprachigen und 20% von deutschsprachigen professionellen Kulturorganisatoren. Die Gesuchsteller werden dazu

¹⁴³ Vgl. die Rollenverteilung im Detail unter: http://www.agglo-fr.ch/fileadmin/user_upload/Promotion_culturelle/Tabelle_Rollenverteilung.pdf [10.1.2018]. – Diese kulturpolitische Rollenverteilung ist Gegenstand eines Postulates (Nr. 34) geworden, welches einen klärenden Bericht vom Gemeinderat fordert, um einen «flou artistique» in Sachen Kulturpolitik und Verteilung von Subventionen durch Stadt und Agglomeration zu vermeiden: vgl. http://www.ville-fribourg.ch/files/pdf91/depot_postulat34.pdf [10.1.2018].

¹⁴⁴ Vgl. http://www.ville-fribourg.ch/files/pdf91/124.00-4_activites_culturelles_2016.pdf [10.1.2018].

¹⁴⁵ Vgl. www.agglo-fr.ch/fileadmin/user_upload/Juridiques/reglements_statuts/d_150331_Statuts_Agglo.pdf [10.1.2018].

angehalten, bei ihren Kulturaktivitäten die Zweisprachigkeit zu beachten. Es besteht ein expliziter politischer Wille der Agglo, deutsch- und zweisprachige Kultur zu fördern und unterstützen (vgl. Art. 57, s.o.), bei der Vergabe wird besonderer Wert auf die Förderung auch deutschsprachiger Angebote gelegt. Wie viel Subventionen an deutschsprachige Veranstalter gehen, ist nicht von vornherein festgelegt, sondern ergibt sich aus den eingehenden Anfragen und kann von Jahr zu Jahr variieren.¹⁴⁶ Die ausschlaggebenden Kriterien (insbesondere regionale Wichtigkeit, Qualität und Professionalität) sind im *Reglement für die Anerkennung der kulturellen Angelegenheiten von regionaler Bedeutung* festgelegt.¹⁴⁷ Die Vergabe der Subventionen für professionelle deutsch- und zweisprachige kulturelle Vereinigungen von regionaler Bedeutung im Jahr 2017 geht aus Abb. 8 hervor:

Abb. 8: Von der Agglo subventionierte professionelle Organisatoren von deutsch- oder zweisprachigen Kulturveranstaltungen im Jahr 2017

Associations culturelles de langue allemande ou offrant des activités bilingues en 2017

Subvention	Association	Descriptif	Décisions du Comité	Remarques
Annuelle	KellerPoche Theater	Saison théâtrale	6'000	Offre en Alld.
Annuelle	Die Zauberlaterne	Saison	10'000	Offre en Alld.
Annuelle	Theater in Freiburg	Saison	46'000	Offre en Alld.
Annuelle	Kultur im Podium	Saison	30'000	Salle de spectacles
Annuelle	Deutschfreib. Theatergruppe DFTG	Saison	4'000	Offre en Alld.
Annuelle	Fête de la Danse - RESO	Manifestation	15'000	Faïtière Zürich
Extraordinaire	Schmittner Openair	Festival	2'000	Schmitten
Extraordinaire	Bouillon de Culture	Programmation 2017	4'000	Offre bilingue
Extraordinaire	CantaSense	Concerts	3'000	Sensee
Extraordinaire	Théâtre Crapouille	Saison pour enfants	2'000	Offre bilingue
Extraordinaire	Histoires d'ici	Writingday	1'000	Activités bilingues
Pluriannuelle	Belluard Bollwerk International	Festival	160'000	Offre bilingue
Pluriannuelle	Théâtre des Osses	Programmation annuelle	130'000	Offre bilingue
Pluriannuelle	Bad Bonn (Düdingen)	Programmation annuelle	100'000	Salle de spectacles

Quelle: Agglo Fribourg-Freiburg (Information vom 28.11.2017)

Seit 2014 liegt ein Bericht bzw. ein Aktionskatalog für eine neue regionale Kulturpolitik vor – *Kultur 2030*¹⁴⁸ –, der in einem partizipativen Prozess erarbeitet worden ist von Coriolis Infrastrukturen, von der Agglomeration und der Stadt Freiburg, unter Einbezug einer Expertengruppe und von Kulturakteuren. Der neunte von zehn Vorschlägen lautet «Unseren Bilinguisme leben» (in der französischen Version «vivre notre Zweisprachigkeit»). Konkret sollen für regionale Projekte kulturelle Akteure gefördert werden, welche in beiden Amtssprachen kommunizieren oder zweisprachige Projekte haben, zudem sollen die Kulturakteure zu Übersetzungen angeregt und die Mehrsprachigkeit gepflegt werden (S. 40). Ein anderer Vorschlag, «Made in Fribourg/Freiburg», zählt auch die Zweisprachigkeit zu den Trümpfen der Kulturregion Freiburg (nebst: reiches Kulturgut, Traditionen, strahlende kulturelle Unternehmen, nachhaltige Entwicklung), welche als kulturelle Markenzeichen

¹⁴⁶ Genauere Angaben zu den unterstützten professionellen Kulturanbietern finden sich in den Jahresberichten der Agglo: <http://www.agglo-fr.ch/de/dokumente/unterlagen-des-aggglomerationsvorstands/2011-2016-taetigkeitsbericht-des-aggglomerationsvorstands.html> [10.1.2018].

¹⁴⁷ Vgl. <http://www.agglo-fr.ch/de/dokumente/autre-documentation/gesetzliche-grundlagen-des-bundes-des-kantons/statuten-reglemente-richtlinien-der-aggglomeration.html> [10.1.2018].

¹⁴⁸ Vgl. http://www.assises-culture.ch/images/assises/Documents/rapports/CULTURE2030_DE_rapport_assises_culture.pdf und http://www.assises-culture.ch/images/assises/Documents/rapports/CULTURE2030_FR_rapport_assises_culture.pdf [10.1.2018].

fungieren und nach aussen getragen werden sollen, zusammen mit Wirtschafts- und Tourismuspartnern (S. 34).

5.9 Sprachen im Wirtschaftsbereich

Die als Grundrecht in der Bundesverfassung verankerte Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) garantiert Privatunternehmen, «ihre geschäftlichen Entscheide ohne Einschränkung durch staatliche Vorschriften selbst zu treffen».¹⁴⁹ Folglich finden sich im kantonalen Raumplanungs- und Baugesetz (2008/2018) von Freiburg und in seinem Ausführungsreglement (2009/2018)¹⁵⁰ keine sprachbezogenen Vorgaben. Auch nicht im (nur auf Französisch vorliegenden) Baureglement der Stadt Freiburg (1989/2016).¹⁵¹ Dies bedeutet, dass Wirtschaftsunternehmen in Freiburg von der nationalen, kantonalen und kommunalen Sprachengesetzgebung kaum betroffen sind. Zwar erhalten sie aufgrund ihres Unternehmensstandortes die amtlichen Schreiben in der bzw. den jeweils gültigen Amtssprache(n) (und z.B. gerade das oben erwähnte Baureglement nur in französischer Sprache). Die Firmenkommunikation ist aber keinerlei Auflagen unterstellt. Entscheidungen zur Sprache der Werbung, Plakate, Kundenkommunikation oder internen Kommunikation ist Sache der Unternehmen.¹⁵² Diese entscheiden je nach Firmenimage und anvisierten Märkten und Kunden über die Sprachwahl in der Öffentlichkeit – z.B. beim Kundenservice und den Anschriften.

Die Entscheidung, z.B. im Verkauf ein- oder zweisprachiges Personal einzusetzen, ist folglich einzig unternehmerischen Prinzipien verpflichtet. In den Interviews (und auch schon in der Presse, vgl. L'Hebdo 29.7.2011) ist vereinzelt darauf verwiesen worden, dass Deutschsprachige lieber in Bern als in Freiburg einkaufen würden, da sie dort Deutsch sprechen könnten. Andere meinen, eine Verbesserung beobachtet zu haben: Heute sei es vermehrt möglich, auch Deutsch zu sprechen in Freiburger Läden. Eine rein französischsprachige Reklame einer nationalen Bank in Freiburg hat jedoch den Ärger eines Deutschfreiburger Interviewten geweckt, der es als Frage des Anstandes definiert, auch die deutschsprachige Minderheit zu berücksichtigen.

Gemeinhin gilt die Mehrsprachigkeit als Plus in einer immer globalisierteren Welt, weshalb die Sprachensituation von Freiburg in der Wirtschaftsförderung regelmässig erwähnt wird. Die Wirtschaftsförderung der Agglo Fribourg-Freiburg betont denn auch, dass man im Gebiet der Agglomeration Freiburg «ausgiebige [sic] und qualifizierte, zum grossen Teil sogar zweisprachige Arbeitskräfte» finde; bei der Standortwerbung werden nebst der gut erschlossenen zentralen Lage auch die Lage an der Sprachgrenze und die Zweisprachigkeit

¹⁴⁹ «Die H[andels- und Gewerbe]freiheit, auch Wirtschaftsfreiheit genannt (Art. 27 BV), ist das Menschenrecht der freien Berufswahl und -ausübung sowie das Unternehmensrecht, geschäftl. Entscheide ohne Einschränkung durch staatl. Vorschriften selbst zu treffen. Als eigenständiges, formuliertes Grundrecht, das sowohl Schweizer Bürgern wie auch niedergelassenen Ausländern zukommt, stellt sie eine schweiz. Besonderheit dar und steht in engem Zusammenhang mit der Niederlassungsfreiheit und der Garantie des Eigentums sowie generell einer marktwirtschaftl. Grundordnung.» HLS, Stichwort: Handels- und Gewerbe]freiheit, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D47142.php [10.1.2018].

¹⁵⁰ Vgl. <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4519> und <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4824> [10.1.2018].

¹⁵¹ Vgl. https://vdf.mapserver.ch/core/documents/reglement_communal.pdf [10.1.2018]: Plan d'aménagement local. Règlement communal relatif au plan d'affectation des zones et à la police des constructions.

¹⁵² Ausnahmen davon können beim Schutz von Minderheitensprachen in ihrer Sprachregion erfolgen, wie ein Bundesgerichtsurteil von 1990 belegt (BGE 116 Ia 345 - Bar Amici), welches einem Barbetreiber in Disentis/Mustér das Anbringen einer italienischsprachigen Leuchtreklame verboten hat: «Im konkreten Fall ergibt die Interessenabwägung, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an einem Verbot nicht-rätoromanischsprachiger Reklameschilder besteht» <http://www.servat.unibe.ch/dfr/a1116345.html#Opinion> [10.1.2018].

angepriesen.¹⁵³ Aber gemäss Auskunftspersonen, welche eng mit Wirtschaftsunternehmen zusammenarbeiten, ist es schwierig, zweisprachige Angestellte zu finden. Auf dem Platz Freiburg (wo im Jahr 2014 fast 3'600 Unternehmen angesiedelt waren und damit mehr als die Hälfte der knapp 6'500 Unternehmen in der Agglomeration, vgl. dazu auch Fussnote 157) gebe es nur wenige deutschsprachige Betriebe, deutschsprachig seien am ehesten noch Geschäfte und Handwerker in der Unterstadt, die meisten (privatwirtschaftlichen) Unternehmen kommunizierten in französischer Sprache. Ein zweisprachiges Unternehmen habe aber durchaus Marktvorteile, da es Kunden sowohl auf dem französisch- als auch auf dem deutschsprachigen Markt erreichen könne. Trotz der Lage an der Sprachgrenze, welche einige Unternehmer explizit auch als Grund nennen, weshalb sie eine Betriebsstätte in Freiburg eröffnet haben, komme dem Thema Sprache bzw. Zweisprachigkeit kaum Priorität zu in Freiburger Geschäftsleitungen.

Auch in der Tourismusförderung wird die spezielle sprachliche Situation «an der Kultur- und Sprachgrenze», zwischen deutschen und französischen Einflussgebieten hervorgehoben und Freiburg als «kulturelle Brücke, die den Norden mit dem Süden Europas verbindet», und als zweisprachige Stadt bezeichnet.¹⁵⁴ Entsprechend ist auch das Logo von Freiburg Tourismus in zwei Sprachen gehalten. Gemäss Angaben von Freiburg Tourismus und Region stellen die deutschsprachigen Besucher (v.a. aus der Deutschschweiz) im Tourismusbüro Freiburg den grössten Teil der Kundschaft dar. Beobachter meinen jedoch, dass die Zwei- und Mehrsprachigkeit noch viel stärker «bewirtschaftet» werden, dass man damit noch viel mehr «hausieren» könnte (z.B. Büchi in FN 9.1.2016).¹⁵⁵

Das Label für die Zweisprachigkeit, welches vom Bieler Forum für die Zweisprachigkeit ausgestellt wird (vgl. Kap. 6.4) ist auch von einigen Freiburger Unternehmen erlangt worden, signifikanterweise aber quasi nur von Unternehmen, deren Geschäftsleitung in Deutschschweizer Hand ist. Die Stadtverwaltung Freiburg könnte sich hingegen nicht für dieses Label bewerben, da sie die Grundvoraussetzung bei weitem nicht erfüllt, einen Anteil von mindestens 30% von Angestellten der Minderheitensprache aufzuweisen.

5.9.1 «Agglo Fribourg-Freiburg» und Fusionsprojekt «Grand-Fribourg»

Die Wirtschaftsförderung der Stadt Freiburg wird durch die seit 2008 bestehende Organisation «Agglo Fribourg-Freiburg», mit Sitz in Freiburg, betrieben (welche eine politische Struktur mit Agglomerationsrat und -vorstand sowie von der Stimmbevölkerung angenommene Statuten hat).¹⁵⁶ Zweck dieser Organisation ist die Konkretisierung der interkommunalen Zusammenarbeit in den Bereichen Raumplanung, Mobilität, Umweltschutz, Wirtschaftsförderung, Tourismusförderung und Förderung kultureller Aktivitäten. Mitglieder sind zehn Gemeinden der Agglomeration Freiburg, in welchen gemäss Homepage eine der höchsten Bevölkerungszuwachsraten aller Agglomerationen der Schweiz zu finden sind, 40%

¹⁵³ Vgl. <http://www.agglo-fr.ch/de/aufgabenbereiche/wirtschaftsfoerderung/finden-sie-die-talente.html> und <http://www.agglo-fr.ch/de/aufgabenbereiche/wirtschaftsfoerderung/staerken-der-wirtschaft/angebote-grundwerte/gebiete-arbeitszonen.html#c2837> [10.1.2018].

¹⁵⁴ Vgl. S. 4 und 6 in:

<https://static.mycity.travel/manage/uploads/7/37/27225/22d14e601ee382c6749f564433c44a31762bebde.pdf> [10.1.2017].

¹⁵⁵ Vgl. <https://www.jauntal.ch/2016/01/09/zweisprachiger-kanton-freiburg/> [10.1.2018].

¹⁵⁶ Vgl. die Homepage der Organisation (www.agglo-fr.ch/de.html) und die dort publizierten Statuten: www.agglo-fr.ch/fileadmin/user_upload/Juridiques/reglements_statuts/d_150331_Statuts_Agglo.pdf [10.1.2018]. – Seit Herbst 2017 hat die Stadt Freiburg zudem eine Stelle für die Wirtschaftsförderung geschaffen, um die Beziehungen zu den Unternehmen auf dem Platz Freiburg zu stärken (vgl. «1700» no 338, Okt. 2017: 12).

der Arbeitsplätze des Kantons liegen und ein Viertel der Kantonsbevölkerung lebt: Avry, Belfaux, Corminboeuf, Düdingen, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran, Villars-sur-Glâne.¹⁵⁷ In den Statuten von 2008 wird bereits im Zweckartikel (Art. 3 Abs. 3) die Förderung der Zweisprachigkeit verankert: «Die Agglomeration setzt sich ein für die Verständigung, das gute Einvernehmen und den Austausch zwischen den kantonalen Sprachgemeinschaften. Sie fördert die Zweisprachigkeit». Ein Sprachenartikel (Art. 7) verankert die auch für die Organisation geltende Zweisprachigkeit: Die Mitglieder der Organe und Kommissionen sprechen Französisch oder Deutsch, die öffentlichen Dokumente werden in beiden Sprachen verfasst und die Kommunikation mit Bürgern und Amtsstellen der Agglomeration erfolgt je nach Sprache des Interessierten in Französisch oder Deutsch. Entsprechend ist auch die Homepage in beiden Sprachen verfasst und die Mehrheit der dortigen Dokumente auf Französisch und Deutsch vorhanden und beinhaltet auch das Reglement des Agglomerationsrates (von 2013) einen Sprachenartikel.¹⁵⁸ Die Kommunikation mit den der Agglomeration angehörenden Gemeinden (und den dort ansässigen Unternehmen) erfolgt in der offiziellen Amtssprache dieser Gemeinden, d.h. mit Freiburg auf Französisch und mit Düdingen auf Deutsch.

Nachdem Düdingen in der Abstimmung zu den Statuten der Agglomeration und damit zur Gründung dieser Organisation als einzige Gemeinde Nein gestimmt hatte (61% Nein in Düdingen), von den anderen neun Gemeinden jedoch überstimmt worden war (72% Ja Total),¹⁵⁹ hat 2014 erneut ein Urnengang dazu stattgefunden: Im Februar 2014 hat die Gemeinde Düdingen ein Austrittsgesuch aus der Agglomeration mit 54,6% gutgeheissen.¹⁶⁰ Im Herbst 2014 hat der Agglomerationsrat jedoch eine Statutenänderung abgelehnt, weshalb Düdingen nicht vorzeitig aus dieser Organisation austreten kann. In den Diskussionen wurden nebst ökonomischen Argumenten auch sprachliche angeführt: Während die Befürworter eines Austrittes (nebst zu hohen Kosten) geltend machten, als (einzige) deutschsprachige Gemeinde zur Mitgliedschaft gezwungen worden zu sein und sich in den französischsprachigen Sitzungen des Agglomerationsrates nicht durchsetzen zu können, betonten Gegner des Austrittes, dass die Entwicklung der Agglomeration Freiburg nicht der französischsprachigen Mehrheit überlassen werden solle, sondern dass Düdingen gewährleiste, die Zweisprachigkeit der Agglo zu entwickeln.¹⁶¹

Wiederholt wurde in den Interviews auf das Fusionsprojekt «Grand-Fribourg» verwiesen, welches voraussichtlich 2020 zur Abstimmung vorgelegt wird und an welchem ausser Düdingen alle Gemeinden der Organisation Agglo Fribourg-Freiburg beteiligt sind.¹⁶² Der

¹⁵⁷ In den Agglo News (Nr. 5, Mai 2017) finden sich aktuelle Angaben dazu: Ende 2016 wohnten 82'836 Personen, d.h. 27% der Kantonsbevölkerung in der Agglomeration Freiburg, die dort ansässigen Unternehmen haben Ende 2014 46'857 Vollzeitstellen geschaffen (davon 80% im tertiären Sektor), d.h. 41% der gesamten Arbeitsplätze des Kantons. Vgl. http://www.agglo-fr.ch/fileadmin/user_upload/News/AggloNews/170518_fd_Agglonews_mai_2017.pdf [10.1.2018].

¹⁵⁸ Vgl. Art. 53: www.agglo-fr.ch/fileadmin/user_upload/Juridiques/reglements_statuts/d_131203_Regl_CA.pdf [10.1.2018].

¹⁵⁹ «72 Prozent der Stimmbürger/innen haben die Statuten und somit die Gründung der Agglomeration Freiburg genehmigt. Die Bevölkerung von Düdingen lehnte die Statuten als einzige Gemeinde mit 39 gegen 61% ab. Weil die Mehrheit der Gemeinden und der Bevölkerung zugestimmt hat, gehört Düdingen nun als einzige deutschsprachige Gemeinde trotzdem zur Agglomeration Freiburg und wird darin auch die Interessen des Sensebezirks vertreten.» www.duedingen.ch/xml_1/internet/de/application/d10/f16.cfm [10.1.2018]

¹⁶⁰ <https://www.srf.ch/news/regional/bern-freiburg-wallis/duedingen-will-aus-der-aggglomeration-freiburg-austreten> [10.1.2018]

¹⁶¹ Vgl. z.B. http://club.badbonn.ch/media/docs/Nein_zum_Aggloaustritt_1.pdf; http://club.badbonn.ch/media/docs/Nein_zum_Agglo_Austritt_2.pdf; www.freiburger-nachrichten.ch/nachrichten-sense/bleiben-oder-gehen [10.1.2018].

¹⁶² Ausführlicher dazu unter: <http://www.fusion21.ch> [10.1.2018].

Zeitpunkt der Diskussionen um eine offizielle Zweisprachigkeit der Stadt Freiburg wird angesichts der angestrebten Fusion als eher ungünstig eingestuft, umso mehr als keine deutschsprachige Gemeinde beteiligt sei und der Anteil Germanofoner nach erfolgter Fusion noch kleiner ausfallen dürfte als heute. Dass die fusionierte Gemeinde eher als französischsprachige Gemeinde wahrgenommen wird, bezeugt auch ihre künftige Positionierung als drittgrösste Stadt der Romandie:

Le résultat de cette fusion sera, dans l'idéal, une ville de plus de 70 000 habitants, ce qui en fera une des dix plus grandes villes de Suisse, et la troisième ville de Suisse romande après Genève et Lausanne. (Steiert, «1700» no 338, Okt. 2017: 3)

Eine Informantin betont hingegen, dass auch ein «Grand-Fribourg» auf den Vorteil der Zweisprachigkeit setzen und diese fördern müsste, um sich von anderen Städten wie Lausanne oder Bern ab- und hervorzuheben im Wettbewerb um Wirtschaftsunternehmen.

III VERGLEICH MIT ANDEREN STÄDTEN

In der Schweiz gibt es nur eine offiziell zweisprachige Stadt: Biel/Bienne. Andere Städte sind, analog zu Freiburg, offiziell einsprachig, obwohl ihre «herkömmliche sprachliche Zusammensetzung» zwei- oder mehrsprachig ist und sie ebenfalls eine sogenannte «angestammte sprachliche Minderheit» aufweisen, d.h. eine mehr oder weniger grosse Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner, die nicht (nur) die offizielle Amtssprache, sondern (auch) eine andere Landessprache als ihre Mutter-/Hauptsprache bezeichnet.¹⁶³ Erwähnt seien hier z.B. Murten, Chur, Siders oder Sitten. Im Folgenden konzentrieren wir uns auf zwei Städte, welche unterschiedliche sprachliche Regelungen und Praktiken im Umgang mit ihren angestammten sprachlichen Minderheiten aufweisen: Nebst Biel präsentieren wir auch die Situation in Siders, das wie Freiburg ebenfalls in einem offiziell zweisprachigen Kanton und an der Sprachgrenze liegt. Die Kurzpräsentation wird abgeschlossen durch einen summarischen Vergleich der Vorgaben und Praktiken dieser beiden Städte mit Freiburg.

6 Biel (BE)¹⁶⁴

6.1 Historische und statistische Entwicklung

In Biel war Deutsch – mit Ausnahme der Jahre der Zugehörigkeit zu Frankreich (1798–1813) – lange die einzige Amtssprache. Am Wienerkongress von 1815 werden die Stadt und der Jura dem Kanton Bern zugeschlagen, der seit 1831 die amtliche Zweisprachigkeit in der Verfassung verankert hat. Biel entwickelte sich seit Mitte des 19. Jahrhunderts zu einem Industriezentrum (v.a. Uhren und Mikromechanik), was eine verstärkte Zuwanderung von Französischsprachigen mit sich brachte. Ende des 19. Jahrhunderts sind rund ein Drittel der Einwohner sogenannte «Welschbieler». 1952 folgt die rechtliche Anerkennung der faktischen Zweisprachigkeit der Stadt. 2005 anerkennt der Bund den Doppelnamen Biel/Bienne, der seither auch von den SBB verwendet wird. Und 2012 ist die Zweisprachigkeit von Biel/Bienne ins Inventar des immateriellen Kulturerbes der Schweiz aufgenommen worden.¹⁶⁵

Die vorhandenen Sprachenstatistiken verdeutlichen eine Zunahme von Französisch und Abnahme von Deutsch in der Stadt Biel nicht nur seit dem 19. Jahrhundert, sondern auch noch in jüngerer Zeit. Die Zahlen der letzten Vollerhebung der eidgenössischen Volkszählung von 2000 und diejenigen der Strukturhebung von 2015 ergeben folgende sprachliche Zusammensetzung und Entwicklung:

¹⁶³ Die hier mit Anführungszeichen markierten Begriffe stammen aus der Bundesverfassung (Art. 70 Abs. 2; vgl. Kap. 1.2). Der Gesetzgeber hat mit diesen Termini eine Differenzierung zwischen den neuen Migrationssprachen und den traditionellen Landessprachen vorgenommen und nur Letztere dem Sprachenartikel der Bundesverfassung unterstellt.

¹⁶⁴ Die folgenden Informationen stammen aus Interviews mit Schlüsselpersonen der Stadtverwaltung und Sprachförderorganisationen in Biel, aus Internetrecherchen (alle wichtigen Dokumente sind auf der Homepage der Stadt Biel in beiden Amtssprachen zugänglich), aus der Presse sowie aus der Literatur (v.a. Brohy 2009; Conrad & Elmiger 2010; Gajo 2005; Werlen 2005, 2010). Zur Geschichte von Biel siehe neuerdings auch Gaffino & Lindegger 2013.

¹⁶⁵ Vgl. www.lebendige-traditionen.ch/traditionen/00065/index.html?lang=de [10.1.2018].

Tabelle 10: Hauptsprachen und Amtssprachen in Biel (2000 und 2015, in Prozent; Einwohnerzahl: rund 50'000 bzw. 55'000)

	Hauptsprache 2000	Hauptsprache/n 2015	Amtssprache 2000	Amtssprache 2015
Deutsch	55,4	56,3	61,7	58,3
Französisch	28,1	36,4	38,3	41,7
Italienisch	6,0	9,0	-	-
Rätoromanisch	0,1	(unter andere subsumiert)	-	-
Anderer	10,4	31,0	-	-
TOTAL	100	132,7	100	100

Hauptsprache/n: Angaben aus der Volkszählung (2000) bzw. Strukturerhebung (2015) des BFS
 Amtssprache: Angaben der Stadt Biel zur offiziellen Korrespondenzsprache mit der Bevölkerung
 Quelle: BFS und Fact Sheet Biel/Bienne 2017¹⁶⁶

Mit der Möglichkeit, ab 2010 in der Volkszählung bzw. den Strukturerhebungen mehr als eine Hauptsprache anzugeben, erhöhen sich die Werte für Französisch und die anderen Sprachen deutlich. Das Verhältnis zwischen den von der Bevölkerung bevorzugten Amtssprachen hat sich seit etwa Mitte des 20. Jahrhunderts allmählich zugunsten von Französisch verschoben: von 1/3 Französisch und 2/3 Deutsch hin zu 2/5 Französisch und 3/5 Deutsch.

6.2 Rechtslage

Die amtliche Zweisprachigkeit der Stadt Biel ist explizit in der *Kantonsverfassung* von Bern verankert (vgl. Kap. 2.1): Artikel 6 Absatz 2 hält die amtliche Zweisprachigkeit der Verwaltungsregion Seeland und des Verwaltungskreises Biel/Bienne fest. Absatz 3 verankert explizit, dass in der Verwaltungsregion Seeland Deutsch und Französisch die Amtssprachen der Gemeinden Biel/Bienne und Leubringen sind, Deutsch in den übrigen Gemeinden. Diese amtliche Zweisprachigkeit bedeutet, dass die politischen Behörden und die Verwaltung, die Schule und die städtischen Institutionen beide Sprachen verwenden und dass jede Person das Recht hat, mit den Stadtbehörden in einer der beiden Amtssprachen zu verkehren und von dieser in derselben angesprochen zu werden (vgl. z.B. Werlen 2005: 7; 2010: 12).

Dem entsprechend finden sich in den wichtigsten gesetzlichen Grundlagen der Stadt Biel auch sprachrelevante Vorgaben. In der *Stadtordnung* (von 1996/2015)¹⁶⁷ definiert sich Biel im ersten Artikel als «eigenständige zweisprachige Gemeinde». In zwei weiteren Artikeln werden die Gleichberechtigung der Amtssprachen, Vorgaben zu den Publikationssprachen sowie zur angemessenen Vertretung in den Behörden verankert (Art. 3 und 25).

Stadtordnung Biel (vom 9.6.1996; Stand: 1.1.2017):

Art. 1 – Die Stadt Biel

Die Stadt Biel ist eine eigenständige zweisprachige Gemeinde innerhalb des Kantons Bern; sie umfasst das ihr zuerkannte Gebiet und dessen Wohnbevölkerung.

Art. 3 – Amtssprachen

¹ Deutsch und Französisch sind gleichberechtigte Amtssprachen im Verkehr mit städtischen Behörden und mit der Stadtverwaltung.

² Städtische Erlasse und amtliche Mitteilungen an die Bevölkerung sind in deutscher und französischer Sprache abzufassen.

¹⁶⁶ Vgl. https://www.biel-bienne.ch/files/pdf9/pra_sm_fact_sheet_12062017_d_f.pdf [10.1.2018].

¹⁶⁷ Vgl. <https://www.biel-bienne.ch/lawdata/SGR/pdf/100/101.1.pdf> [10.1.2018].

Art. 25 – Berücksichtigung von Sprache und Geschlecht

Die jeweils für die Wahl oder die Vorbereitung der Wahl oder die Auswahl der Kandidaten / Kandidatinnen zuständigen Behörden, Verwaltungsstellen, politischen Gruppierungen oder anderen Organisationen haben für eine angemessene Vertretung der zwei Amtssprachen und beider Geschlechter besorgt zu sein.

Im zurzeit laufenden Totalrevisionsverfahren dieser Stadtordnung wird auch diskutiert, ob im Parlament (Stadtrat) «Anpassungen in Bezug auf die Grösse (Mitgliederzahl) sowie Bestimmungen zur Gewährleistung einer repräsentativen Vertretung (z.B. Sprachen, Geschlechter)» angebracht wären, d.h. konkret, ob im Parlament Quoten oder Sollwerte für die Sprachen- und Geschlechtervertretung eingeführt werden sollen.¹⁶⁸

Weitere sprachrelevante Vorgaben finden sich im *Personalreglement* (von 2015/2017),¹⁶⁹ welches als personalpolitischen Grundsatz die Förderung der Zweisprachigkeit innerhalb der Stadtverwaltung festhält (Art. 2), im *Reglement über die Vertretung der Stadt Biel in Körperschaften und Institutionen* (von 1993),¹⁷⁰ das bei der Wahl von Vertretern auch bezüglich Sprache und Geschlecht eine ausgewogene Zusammensetzung anstrebt (Art. 2), sowie in der *Verordnung über den städtischen Übersetzungsdienst* (von 1994/2013),¹⁷¹ welche die zu übersetzenden Schriftstücke und die Organisation und Aufgaben des zentralen Übersetzungsdienstes festlegt. Zuständig für die Förderung der institutionellen und individuellen Mehrsprachigkeit ist primär die städtische Schul- und Kulturdirektion (Werlen 2005: 8).

6.3 Sprachen in den politischen Behörden und der Stadtverwaltung

6.3.1 Sprachliche Zusammensetzung und Sprachgebrauch

Im Jahr 2017 setzt sich der Gemeinderat zusammen aus fünf Mitgliedern, wovon zwei Französisch und drei Deutsch als Hauptsprache haben. Der Stadtrat setzt sich zusammen aus 60 Mitgliedern, wovon 17 (28,3%) französischer Sprache sind. Aus der Antwort auf eine Interpellation «Romands-Anteil im Stadtrat» (vom 10. Mai 2017)¹⁷² geht hervor, dass der Anteil der gewählten französischsprachigen Stadträte dem Anteil der französischsprachigen Kandidierenden entspricht. Die Parteien würden folglich einen viel kleineren Anteil französischsprachiger Kandidaten auf ihre Listen setzen als dies ihrem Anteil an der Bevölkerung entspreche. Der Gemeinderat verweist in seiner Antwort auf die in Zusammenhang mit der Totalrevision der Stadtordnung beabsichtigte Diskussion «ohne Tabu und für alle Optionen offen» (vgl. dazu auch Fussnote 168).

Sowohl in den Sitzungen des Gemeinde- als auch des Stadtrates werden Schweizerdeutsch (Dialekt) und Französisch gesprochen (ohne Simultanübersetzung). Traktanden und Beschlüsse des Stadtrates werden in beiden Sprachen verfasst, die Wortprotokolle in der Sprache der jeweiligen Redner protokolliert. Die Unterlagen für die wöchentlichen Sitzungen des Gemeinderates werden nicht übersetzt, sie umfassen grossmehrheitlich (in der Regel 70

¹⁶⁸ Vgl. S. 4 von «Totalrevision Stadtordnung Biel. Arbeitshypothesen zur neuen Stadtordnung», https://www.biel-bienne.ch/files/pdf8/pra_stk_revision_reglement_ville_hypotheses_de_travail_d.pdf [10.1.2018].

¹⁶⁹ Vgl. <https://www.biel-bienne.ch/lawdata/SGR/pdf/100/153.01.pdf> [10.1.2018].

¹⁷⁰ Vgl. <https://www.biel-bienne.ch/lawdata/SGR/pdf/100/190.0.pdf> [10.1.2018].

¹⁷¹ Vgl. <https://www.biel-bienne.ch/lawdata/SGR/pdf/100/103.24.pdf> [10.1.2018].

¹⁷² Vgl. https://www.biel-bienne.ch/files/pdf9/pra_rat_I_20170064_d_28u290617.pdf [10.1.2018].

bis 80%) deutschsprachige Berichte. Die wichtigsten Beschlüsse des Gemeinderates werden der Presse in beiden Sprachen kommuniziert.¹⁷³

Alle amtlichen Veröffentlichungen der Stadtkanzlei werden im «Amtlichen Anzeiger Biel Leubringen» publiziert,¹⁷⁴ und zwar integral sowohl auf Deutsch als auch auf Französisch. Die Geschäftsberichte der Stadtverwaltung werden seit 1959 zweisprachig verfasst, d.h. Deutsch und Französisch gemischt, zuvor waren sie nur auf Deutsch geschrieben.¹⁷⁵

Die Angaben zur sprachlichen Zusammensetzung des städtischen Personals (Vollzeitstellen des Personals im ordentlichen Stellenplan) im Geschäftsbericht der Stadt (vgl. Fussnote 175) ergeben für 2016 einen Anteil von 66% Angestellten mit deutscher Amtssprache und einen Anteil von 34% mit französischer Amtssprache und folglich eine Übervertretung von Deutsch verglichen mit der Verteilung der beiden Amtssprachen auf die gesamte Stadtbevölkerung (vgl. Tabelle 10). Der Anteil Französischsprachiger am gesamten Personal (inkl. Aushilfen, Lernende, Reinigungshilfen, befristete Stellen etc.) ist höher: Er beträgt 39% im Herbst 2017.¹⁷⁶ Die Arbeitssprache des städtischen Personals ist die Amtssprache der Wahl. Aufgrund des fast doppelt so hohen Anteils von Personal deutscher Sprache ist Deutsch die dominierende Arbeitssprache, was gemäss Angaben von Frankofonen für sie einen Mehraufwand bedeute (z.B. grösserer Zeitaufwand für Textlektüren in deutscher Sprache).

Die mündliche Kommunikation mit den Bürgern erfolgt in der Amtssprache der Bürger. Gemäss Auskunft der Stadtverwaltung gibt es nur noch vereinzelte Angestellte, die nur wenig Französisch können, was auch schon zu Reklamationen geführt habe. Bei Kundenkontakten seien gute Deutsch- und Französischkompetenzen zwingend. Bei gewissen Funktionen (z.B. im Sozialdienst) würden die Angestellten die Klienten nach Sprachen getrennt betreuen, sodass eine bestmögliche Verständigung gewährleistet ist.

Bei der Personalrekrutierung wird in Stellenausschreibungen systematisch nach guten Kompetenzen in beiden Amtssprachen gesucht (mit Ausnahme von Stellen für niedrigqualifiziertes Personal ohne Kundenkontakte). Die Sprachkompetenzanforderungen sind nicht gesetzlich geregelt, sondern werden in den betreffenden Stellenbeschreibungen formuliert. Sie werden gemäss Angaben der HR-Abteilung im Bewerbungsgespräch mündlich geprüft. Es sei jedoch sehr schwierig, qualifiziertes Personal bzw. Fachleute mit diesen Sprachkompetenzen zu finden.¹⁷⁷ Zudem bestehe die Tendenz, angesichts der Dominanz des Deutschen, bei französischsprachigen Kandidaten höhere Deutschkompetenzen einzufordern als dies umgekehrt bei den Französischkompetenzen der deutschsprachigen Kandidaten der Fall sei.

Die Stadtverwaltung hat im Dezember 2014 das Label für die Zweisprachigkeit erhalten, worin ihr Dienstleistungen auf hohem zweisprachigem Niveau attestiert werden ebenso wie erprobte Sprachkompetenzen der Mitarbeitenden. Intern sei jedoch Deutsch die «tatsächliche Erstsprache der Stadtverwaltung», Französischsprachige bemühten sich mehr um Deutsch als

¹⁷³ Vgl. https://www.biel-bienne.ch/de/pub/meta_navigation/medien.cfm [10.1.2018].

¹⁷⁴ Vgl. www.bielerpresse.ch/_bieler-amtsanzeiger_283_1_1_3_1_1_process_editmode.html [10.1.2018].

¹⁷⁵ Vgl. https://www.biel-bienne.ch/de/pub/verwaltung/gemeinderat/stadtkanzlei/geschaeftsberichte_stadtver/geschaeftsberichte_2000_bis.cfm [10.1.2018].

¹⁷⁶ Mail-Information Abteilung Personelles der Stadt Biel vom 10.11.2017.

¹⁷⁷ Im Untersuchungszeitraum wurde z.B. publik, dass die Stadt Biel fünf Kaderstellen (stellvertretende Generalsekretäre in den fünf Direktionen) mit fünf Deutschsprachigen besetzt hat, da keine einzige Bewerbung von französischsprachigen Personen eingegangen sei. Vgl. https://www.biel-bienne.ch/de/pub/meta_navigation/medien.cfm?newsid=13711 [10.1.2018].

umgekehrt.¹⁷⁸ Die HR-Abteilung hat in Anschluss daran einen Aktionsplan erstellt, um die Zweisprachigkeit weiter zu fördern (z.B. mit Ernennung von je einer französisch- und einer deutschsprachigen Person pro Amt bzw. Dienst zwecks Kontrolle der externen und internen Kommunikation, mit systematischen Übersetzungskontrollen, mit gezielter Suche nach französischsprachigem Kader, mit vermehrter Förderung der Französischkompetenzen, insbes. beim Personal mit Kundenkontakten, etc.).¹⁷⁹

6.3.2 Übersetzungsdienst

Der Stadtkanzlei ist ein ausschliesslich für die Stadtverwaltung arbeitender zentraler Übersetzungsdienst angeschlossen. Dieser übersetzt alle dem Stadtrat vorgelegten Texte, Texte für die Bevölkerung und Presse, Gesetzestexte, Zirkulare und andere amtsinterne Informationstexte. Gemäss Geschäftsbericht 2016 wurden mit 320 Stellenprozenten ein Volumen von insgesamt 3'218 Seiten übersetzt, der grösste Teil davon (82%) von Deutsch ins Französische – was erneut die Dominanz von Deutsch als Arbeits- und Redaktionssprache belegt.¹⁸⁰

Laut Informationen der Stadtkanzlei ist es eine der grössten sprachlichen Herausforderungen ihrer Arbeit, sicherzustellen, dass alle offiziellen und Grundlagendokumente in beiden Sprachen und in genügender Qualität vorliegen. Die Dokumente des Kantons würden zwar alle zweisprachig abgegeben, die französische Version aber oft mit Verspätung. Einige würden nicht übersetzt, was zu vielen Reklamationen aus der Bevölkerung Anlass gebe. Ein weiteres Problem sei der Zeitdruck, der einige Dienststellen dazu veranlasse, selbst Übersetzungen vorzunehmen und ohne Kontrolle durch den zentralen Übersetzungsdienst zu publizieren. Dadurch seien auch schon schlechte oder falsche Übersetzungen an die Öffentlichkeit gelangt, was ebenfalls zu Reklamationen führe.

6.3.3 Öffentliche Auftritte und Sichtbarkeit

Im *Informations- und Kommunikationskonzept* der Stadt Biel (von 2014)¹⁸¹ gehört die zweisprachige Kommunikation zu den Kommunikationsgrundsätzen. Ein einheitliches Erscheinungsbild der Stadt (Corporate Design) wird in einem CD-Manual festgelegt, worin präzise typografische Vorgaben für die öffentlichen Auftritte gemacht werden (zu Reihenfolge, Grösse, Kursivsetzung der Sprachen etc.).¹⁸² Das Logo der Stadt, der Internetauftritt, Beschriftungen von öffentlichen Transportmitteln, von Strassenschildern, von amtlichen Gebäuden und weitere städtische Auftritte sind konsequent zweisprachig.¹⁸³

Die Stadt unterstützt Bemühungen des «Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne» (CAF) und des Forums für die Zweisprachigkeit, die sich für zweisprachige Anschriften (auch durch Private) einsetzen.¹⁸⁴ Die angestrebte Revision des Reklamereglements musste jedoch auf Eis gelegt werden, u.a. auch da sie Vorgaben an Dritte

¹⁷⁸ Vgl. Medienmitteilung Stadt Biel, 16.12.2014; www.biel-bienne.ch/de/pub/meta_navigation/medien.cfm?newsid=9657 [10.1.2018].

¹⁷⁹ Vgl. unpublizierter Massnahmenkatalog, HR Biel, 3.6.2015.

¹⁸⁰ Vgl. S. 40f. in: https://www.biel-bienne.ch/files/pdf9/GB_Biel_2016_web_1-seitig1.pdf [10.1.2018].

¹⁸¹ Vgl. https://www.biel-bienne.ch/files/pdf6/Kommunikationskonzept_Biel.pdf [10.1.2018].

¹⁸² Vgl. https://www.biel-bienne.ch/files/pdf9/pra_zid_CD_Manual_DEF_2017_d_f1.pdf [10.1.2018].

¹⁸³ Vgl. dazu auch Werlen 2010: 12f.; Forum 2012: 2.

¹⁸⁴ Vgl. die aktuellen Bemühungen um zweisprachige Anschriften der A5-Umfahrung von Biel, die nur auf Deutsch angebracht worden sind: <http://www.caf-bienne.ch/actualites-et-communiqués-de-presse/detail-actualite/article/langues-officelles-sur-la5-a-bienne-le-caf-et-le-forum-du-bilinguisme-proposent-des-solutions.html> [10.1.2018].

vorsah, Werbung in zwei Sprachen zu machen. Dafür fehlen jedoch gemäss kantonalem Amt für Gemeinden und Raumordnung die gesetzlichen Grundlagen.¹⁸⁵ Die Stadt wird jedoch weiterhin nach Wegen suchen, um das erklärte Ziel auch bei Privaten zu erreichen.

6.4 Förderinstitutionen

In Biel sind mehrere Institutionen im Bereich der Förderung der Zweisprachigkeit tätig, sowohl auf kommunaler als auch auf überregionaler und kantonaler Ebene: Die Stiftung Forum für die Zweisprachigkeit setzt sich seit 1996 ein für die Pflege und Förderung der Zweisprachigkeitstradition in Biel (u.a. mittels Organisation von Begegnungsmöglichkeiten, Publikationen, Sprachtandems etc.), beobachtet die wissenschaftliche Forschung auf diesem Gebiet und erstellt regelmässig den «Zweisprachigkeitsbarometer der Stadt Biel», neuerdings auch einen Zweisprachigkeitsbarometer in Unternehmen (vgl. dazu Fussnote 197). Das Forum verleiht auch das Label für die Zweisprachigkeit. Dieses zeichnet Unternehmen, Institutionen und Geschäfte aus, die in einem zweisprachigen Umfeld tätig sind und die Zweisprachigkeit pflegen (intern und extern).¹⁸⁶

Seit 2006 vertritt der Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne CAF, ein politisches Organ des Kantons Bern, die politischen Interessen der französischsprachigen Bevölkerung des zweisprachigen Amtsbezirks Biel (ab 2018: des gesamten Verwaltungskreises Biel).¹⁸⁷ Die Stadt Biel ist im CAF mit 11 Mitgliedern (Leubringen mit zwei) vertreten und anerkennt die Befugnisse des CAF zur politischen Mitwirkung.¹⁸⁸ Forum und CAF sind unter einem Dach in der «Maison du bilinguisme» in Biel angesiedelt.

6.5 Öffentliche Schulen

Die Kinder von Biel können die Schule entweder auf Deutsch oder auf Französisch besuchen, vom Kindergarten bis ins Gymnasium. Die Eltern haben die freie Wahl, ihre Kinder entweder auf Deutsch oder auf Französisch einzuschulen, unabhängig von der zuhause dominierenden Sprache. Gemäss Elmiger (2005: 21) fördere die Schule jedoch einen «double monolinguisme scolaire», da die Einschulung sprachlich getrennt erfolgt. Seit ein paar Jahren werden auf mehreren Schulstufen auch zweisprachige Modelle angeboten: zweisprachige Projekte in Kindergärten, Primar- und Sekundarschulen, gemischtsprachige Klassen (sogenannte reziproke immersive Klassen) am Gymnasium und zweisprachige Matura (seit 2001), zweisprachige Modelle an Berufsschulen.¹⁸⁹ Eine Zweisprachigkeitsverantwortliche der Abteilung Schule und Sport der Stadt Biel unterstützt und begleitet Schulen, die ein zweisprachiges Projekt durchführen wollen.¹⁹⁰

¹⁸⁵ Vgl. dazu auch den Rapport d'activités des CAF von 2016, S. 22: http://www.caf-bienne.ch/fileadmin/user_upload/Intranet/2017/Autres_documents/Rapports_annuels_-_publication/Rapport_d_activites_2016_du_CAF_-_RFB_Jahresbericht_2016.pdf [10.1.2018].

¹⁸⁶ Vgl. Brohy 2009: 22–24, Forum 2012: 4, Fuchs & Werlen 1999: 3 und <http://www.zweisprachigkeit.ch/> [10.1.2018].

¹⁸⁷ Vgl. <http://www.caf-bienne.ch/presentation/der-rfb-in-kuerze.html> [10.1.2018].

¹⁸⁸ Vgl. [www.biel-](http://www.biel-bienne.ch/de/pub/verwaltung/stadtpraesident_praesidialdi/wirtschaft_stadtmarketing/zweisprachigkeit/status_des_zweisprachigen_amts.cfm)

[bienne.ch/de/pub/verwaltung/stadtpraesident_praesidialdi/wirtschaft_stadtmarketing/zweisprachigkeit/status_des_zweisprachigen_amts.cfm](http://www.biel-bienne.ch/de/pub/verwaltung/stadtpraesident_praesidialdi/wirtschaft_stadtmarketing/zweisprachigkeit/status_des_zweisprachigen_amts.cfm) [10.1.2018].

¹⁸⁹ Vgl. ausführlicher dazu z.B. Brohy 2009; Salzmann & Le Pape Racine 2008 etc.

¹⁹⁰ Weitere ausführliche Informationen und Dokumentationen zu zweisprachigen Unterrichtsmodellen in Biel: https://www.biel-bienne.ch/de/pub/leben/kinder_jugendliche/allgemeine_informationen/zweisprachigkeit_an_schulen.cfm [10.1.2018].

6.6 Kultur und Medien

In Biel gibt es eine deutschsprachige (Bieler Tagblatt) und eine französischsprachige Tageszeitung (Journal du Jura). Daneben erscheint der amtliche Anzeiger wöchentlich in zwei Sprachen, ebenso eine wöchentliche Gratiszeitung (Biel-Bienne). Das Lokalradio Canal 3 hat zwei sprachlich getrennte Frequenzen (mit einer gemeinsamen zweisprachigen Redaktion). Zudem produziert seit 1999 ein zweisprachiger Lokalsender Fernsehbeiträge: Telebielingue.

Beim Kulturangebot ermöglichen u.a. kantonale Subventionen (aus dem Budget der französischsprachigen Abteilung des kantonalen Amtes für Kultur), dass «in beiden Sprachen ein reichhaltiges Kulturleben» gefördert werden kann.¹⁹¹ Der CAF empfiehlt dem Kanton Bern die Unterstützung von ausgewählten französischsprachigen Kulturproduktionen aus den Bereichen Theater, Musik, Film und Literatur. Ein städtisches *Reglement zur Förderung der Kultur* (von 1998/2012)¹⁹² formuliert in Artikel 1 Absatz 4 explizit, dass die städtische Kulturpolitik insbesondere auch die Zweisprachigkeit und das Verständnis sowie die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen fördern wolle.

Die Bieler Kulturszene ist gemäss Angaben von Auskunftspersonen sehr lebendig, etliche Künstler würden auf der und um die Sprachgrenze herum experimentieren. Kulturelle Anlässe seien zudem wichtig für den sprachlichen Austausch. So bestehe z.B. die Hälfte des Publikums am «Festival du film français d’Hélievetie» in Biel aus Deutschsprachigen. Die Theaterszene sei ebenfalls ein- und gemischtsprachig. Das zweisprachige Théâtre de la Grenouille wurde im Herbst 2017 mit dem Kulturpreis des Kantons Bern ausgezeichnet.¹⁹³ Die Stiftung Spectacles français organisiert französischsprachiges Theater und andere Inszenierungen im Theater Palace und im Théâtre de Poche. Sie wird unterstützt von der Stadt Biel, vom Kanton Bern und von den Gemeinden der Region.¹⁹⁴

6.7 Soziales Zusammenleben

Das Funktionieren der Zweisprachigkeit in Biel ist schon verschiedentlich untersucht worden. Als «Bieler Modell» in die Fachliteratur eingegangen ist die kommunikative Praxis, dass diejenige Person im öffentlichen Raum die Kommunikationssprache festlegt, welche das Gespräch eröffnet (Kolde 1981). In Dienstleistungsverhältnissen passen sich die Angestellten hingegen den Kunden an (Conrad & Elmiger 2010). Die Rede ist auch von einer «konsensuellen Zweisprachigkeit», d.h. von einer grundsätzlichen Gleichstellung der beiden Sprachen und von gegenseitiger Akzeptanz und Respekt (Forum 2012: 3).

Charakteristisch für Biel ist, dass die Frankofonen im Gegensatz zu den meisten übrigen Romands den schweizerdeutschen Dialekt verstehen (müssen), denn die Bieler Zweisprachigkeit basiert auf der Kommunikation in Französisch und Berndeutsch. Neuerdings seien jedoch vermehrt Stimmen (v.a. von zugewanderten Romands) zu vernehmen, die von den germanofonen Bielern forderten, mit ihnen Hochdeutsch und nicht Dialekt zu sprechen. Die Zweisprachigkeit werde in Biel in erster Linie auf der Strasse erlernt, wichtig seien der alltägliche Kontakt und Austausch, wie er v.a. auch in Sport und

¹⁹¹ Vgl. CAF Rapport d’activités 2016: 7 (siehe Fussnote 185).

¹⁹² Vgl. https://www.biel-bienne.ch/de/pub/services/rechtssammlung/systematisches_register.cfm?fuseaction_law=detail&doc=WORD%2F400%2F423%2E0%2Edoc [10.1.2018].

¹⁹³ Vgl. <https://www.theatredelagrenouille.ch/assets/Uploads/20170916-BT-Ungestillter-Hunger-Kulturpreis2017.pdf> [10.1.2018].

¹⁹⁴ Vgl. www.spectaclesfrancais.ch/de/espace-pro/spectacles-francais/ [10.1.2018].

Kultur stattfindet. Zwar gibt es im Stadtbild keine sprachliche Segregation, keine deutschsprachigen und französischsprachigen Quartiere, Zonen, Vereine oder Kirchen. Hingegen haben die beiden Parteien SP und FDP je eine französischsprachige und eine deutschsprachige Sektion in Biel (die Jungsozialisten ihrerseits treten aber als Juso Bilingue auf).

Den zahlreichen positiven Aussagen zum Funktionieren der Zweisprachigkeit in Biel stehen Resultate einer neueren Umfrage gegenüber: Der «Barometer der Zweisprachigkeit 2016», den das Forum für die Zweisprachigkeit anlässlich seines 20-jährigen Bestehens online bei der ganzen Bieler Bevölkerung (ab 18 Jahren, ausgewertete Teilnehmerzahl: 558) durchgeführt hat, zeigt, dass die Situation für die Frankofonen nicht befriedigend ist (Forum 2016a und b). Die Bilanz dieser Studie lautet, dass bei den Französischsprachigen grosse Unzufriedenheit herrscht und dass die Resultate weniger erfreulich ausgefallen sind als im letzten Barometer von 2008 (Forum 2016b: 27): Die Französischsprachigen halten die Zweisprachigkeit als deutlich weniger von Vorteil (58%) als die Deutschsprachigen (83%), wobei die negative Einschätzung der Frankofonen seit dem letzten «Barometer» von 2008 stark zugenommen hat. Die Teilnehmenden insgesamt sind fast zur Hälfte (49%) der Meinung, dass die französische Sprachgruppe in Biel benachteiligt werde, die Frankofonen selbst mit einem sehr hohen Anteil von 87%, wobei dies an erster Stelle im Bereich «Arbeit, Beruf, Wirtschaft» ausgemacht wird. Unzureichende Französischkenntnisse werden bei der Stellensuche viel seltener als ein Hindernis erfahren (für 86% kein Hindernis) als unzureichende Deutschkenntnisse (für 45% kein Hindernis).¹⁹⁵ Die Stadtverwaltung wird von viel weniger Frankofonen als Germanofonen als in hohem Mass zweisprachig eingestuft. Und schliesslich schätzen die Französischsprachigen ihre Kenntnisse der anderen Lokalsprache als deutlich weniger gut ein als umgekehrt.

Auch Aussagen von interviewten Schlüsselpersonen verdeutlichen, dass die Zweisprachigkeit in Biel zwar in vielen Bereichen als vorbildlich einzustufen ist, dass diese aber nicht einfach gegeben sei, sondern immer wieder auf dem Prüfstand der Kritik und unter wachsamer Beobachtung der sprachlichen Minderheit stehe. Gelebte Zweisprachigkeit wird zwar als bereichernd empfunden, habe aber auch ihren Preis: «Le bilinguisme c'est intéressant, mais c'est fatigant», so die Aussage eines Interviewten.

6.8 Wirtschaft

Auf der Homepage von Biel bewirbt sich die Stadt mit dem Slogan: «Willkommen in Biel/Bienne – grösste zweisprachige Stadt der Schweiz und Uhrenweltmetropole».¹⁹⁶ Die Zweisprachigkeit wird als Markenzeichen der Stadt bezeichnet, welche auch bei der Werbung um den Wirtschaftsstandort Biel eingesetzt wird, v.a. gegenüber Unternehmen aus der Kommunikationsbranche (Flubacher & Duchêne 2012). Dank der Zweisprachigkeit haben sich gemäss Angaben der Stadtverwaltung auch Bundesämter in Biel angesiedelt. Die Zweisprachigkeit wird wiederholt als Trumpf bezeichnet, da man ein grösseres Einzugsgebiet habe für die Wirtschaft und da die Stadt der Wirtschaft alles in beiden Sprachen anbieten könne. Es gebe auch einen Anstrich von Weltoffenheit. Unternehmen könnten Mitarbeitende in beiden Sprachen finden. Eine Bezifferung dieser Faktoren ist gemäss Informationen aus der Dienststelle Wirtschaft/Statistik seriös jedoch nicht möglich. In den letzten 20 Jahren sei die Zweisprachigkeit von Biel aber sehr wohl für die Standortwahl und/oder für den Ausbau

¹⁹⁵ Vgl. dazu analoge Resultate in der ebenfalls grossmehrheitlich deutschsprachigen Bundesverwaltung (Coray et al. 2015: 83–88, 150, 169–173); vgl. dazu auch entsprechende Aussagen in der Stadtkanzlei von Biel (vgl. Kap. 6.3.1).

¹⁹⁶ Vgl. https://www.biel-bienne.ch/de/pub/biel_aktuell.cfm [10.1.2018].

mehrerer Firmen ausschlaggebend oder aber sehr wichtig gewesen, welche schätzungsweise insgesamt zwischen 1600 und 2000 Arbeitsplätze repräsentierten.

Die oben erwähnte gestiegene Unzufriedenheit der französischsprachigen Bevölkerung Biels betrifft in erster Linie die Situation auf dem Arbeitsmarkt: Französischsprachige haben gemäss Auskunftspersonen mehr Mühe, eine Stelle zu finden. In Biel dominierten deutschsprachige Firmen, welche nicht alle eine Sensibilität für die Zweisprachigkeit hätten. Einige Grossverteiler (mit Hauptsitz in der Deutschschweiz) würden Biel als deutschsprachige Gemeinde einstufen, was einschneidende Folgen für die Personal- und Lehrlingsrekrutierung und die Werbung habe. Die Respektierung der Zweisprachigkeit in der Privatwirtschaft könne aber nur mit Sensibilisierungsarbeit verbessert werden. Diese müsse z.B. auch gezielt aufzeigen, dass zweisprachiges Personal wirtschaftlich gewinnbringend sei (vgl. ROI – return on investment). Das Forum engagiert sich auch in diesem Bereich für Verbesserungen. Es hat u.a. eine «Sammlung erprobter Massnahmen» bzw. «Le bilinguisme en entreprise: bonnes pratiques» zur Förderung der Zweisprachigkeit in Unternehmen publiziert. Und neu misst das Forum nicht nur den «Puls der Zweisprachigkeit» mittels Zweisprachigkeitsbarometer bei der Bevölkerung, sondern auch in Unternehmen.¹⁹⁷

6.9 Kosten

Informanten aus Biel betonen, dass es die Zweisprachigkeit nicht umsonst gebe. Die Förderung der Zweisprachigkeit koste die Stadt gemäss einem früheren Stadtpräsidenten jährlich mehr als 6 Mio. Franken (Forum 2012: 3). Die genaue Zusammensetzung dieser Kosten lässt sich jedoch nicht ausfindig machen. Sie dürften sich zusammensetzen aus:

- Übersetzungskosten (Personal, Infrastruktur);
- Publikationskosten (Publikationen in zwei Sprachen);
- zeitlicher Mehraufwand beim Arbeiten in zwei Sprachen (grösserer Zeitaufwand für Lektüren, Redaktionsarbeiten, spontane Übersetzungen, Übersetzungskontrollen, Verständigungssicherung etc.);
- Personalkosten (mehr und sprachlich qualifizierteres Personal nötig, teurere Rekrutierungsprozesse etc.);
- Kosten für die öffentliche Sichtbarkeit der Zweisprachigkeit (öffentliche Anschriften, Logo, Briefköpfe, Corporate-Design-Manual etc.);
- finanzielle Unterstützung von Fördermassnahmen und -organisationen (wie das Forum, den CAF);
- Kosten für öffentliche Schulen in zwei Sprachen und von zweisprachigen Unterrichtsmodellen.

Selbst reine Übersetzungskosten lassen sich nur ungenau ermitteln. Die Stadtverwaltung führt zwar den Betrag von 600'000 Franken im letztjährigen Budget für Lohn- und Infrastrukturkosten sowie für externe Übersetzungsmandate im zentralen Übersetzungsdienst auf. Aber diese stellen gemäss Auskunftspersonen keine Kostenwahrheit dar. Denn zahlreiche nicht vom Übersetzungsdienst vorgenommene interne Übersetzungen werden z.B. nicht

¹⁹⁷ Vgl. <http://www.zweisprachigkeit.ch/Label/Label-der-Zweisprachigkeit/Sammlung-erprobter-Massnahmen> und <http://www.zweisprachigkeit.ch/baroeco> [10.1.2018]. – Die Ende 2017 veröffentlichten Resultate des «Barometers für die Zweisprachigkeit in Unternehmen», wo 236 Unternehmen der Region Biel-Seeland und des Berner Juras in einer Online-Umfrage zur betriebsinternen Zweisprachigkeit befragt wurden (nebst Fokusgruppeninterviews), verdeutlichen, dass die meisten Unternehmen die (funktionale) Zweisprachigkeit für gewisse Funktionen als unerlässlich einstufen (v.a. bei häufigen Kunden- oder Lieferantenkontakten); 57% praktizieren das Prinzip der internen mündlichen Kommunikation in der eigenen Sprache; die meisten passen ihre Dienstleistungen an die Sprache der Kundschaft an; und rund 40% betreiben in der Stadt Biel/Bienne die Werbung in beiden Sprachen.

erfasst, auch zusätzliche Papier- und Druckkosten sind in diesem Betrag nicht berücksichtigt (z.B. für Abstimmungsbotschaften in zwei Sprachen).

Den Mehrausgaben stehen ebenfalls kaum bezifferbare Mehreinnahmen gegenüber – welche insbesondere in Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen Standortvorteil (Generieren von Arbeitsplätzen, mehr Steuereinnahmen etc.), aber auch mit der sozialen und kulturellen Bereicherung hervorgehoben werden. Einzig die Bundes- und Kantonsunterstützung für zweisprachige Projekte kann genau beziffert werden: Der Kanton Bern hat 2016 mehr als 430'000 Franken erhalten aufgrund des nationalen Sprachengesetzes, welches finanzielle Unterstützung für die zweisprachigen Kantone vorsieht (Art. 21 SpG), davon haben zahlreiche vom CAF und Forum initiierte und/oder unterstützte Projekte profitiert.

Gemäss Angaben der Stadtverwaltung werden nicht systematische Zahlen zu den spezifischen Kosten der Zweisprachigkeit erhoben. Ein Vorstoss zu den Kosten der Zweisprachigkeit ist vor einigen Jahren dahingehend kritisiert worden, die Zweisprachigkeit werde als reines Kostenproblem dargestellt. Die Zweisprachigkeit habe selbstverständlich einen Preis, den man aber in Biel zu zahlen bereit sei, denn sie bringe der Stadt auch viele Vorteile.

7 Siders (VS)¹⁹⁸

7.1 Historische und statistische Entwicklung

Noch um 1800 herrschte in Sitten und Siders die deutsche Sprache vor. Damals zählte Siders 724 Einwohner, davon 543 Deutschsprachige (Richter 2005: 804). In der Volkszählung von 1888 war Siders jedoch zum letzten Mal mehrheitlich deutschsprachig. Mit der zunehmenden Wichtigkeit des französischsprachigen Landesteils (nach der napoleonischen Invasion), dem Bau der Eisenbahn von Siders nach Westen (1868) und den dadurch verstärkten westorientierten Handelsströmen und der Zuwanderung französischsprachiger Einwohner war es im Laufe des 19. Jahrhunderts zu einem Romanisierungsprozess gekommen. Dazu beigetragen hatte auch die Hinwendung einer Elite zur französischen Sprache, welcher ein höheres Prestige zugeschrieben wurde und die für Demokratie und Fortschrittlichkeit stand. Nach den beiden Weltkriegen verlor die deutsche Sprache weiter an Prestige. Interessanterweise zählte der Bezirk Siders-Sierre aber bis 1920 zum deutschsprachigen Oberwallis (Lüdi & Werlen 2005: 95).

Der Anteil der deutschsprachigen Bevölkerung betrug in Siders im Jahr 1860 noch 75%, im Jahr 2000 nur noch 12,6%; auch in Sitten fand ein massiver Rückgang von 43% auf 5,6% statt (Werlen et al. 2010: 110f.). Noch in jüngster Zeit ist eine Zunahme des Französischen im Unterwallis auszumachen: In allen acht französischsprachigen Bezirken ist zwischen 1990 und 2000 eine Zunahme der Mehrheitsprache zu beobachten (Lüdi & Werlen 2005: 97).

Aktuelle Zahlen aus Siders zeigen, dass heute nicht mehr Deutsch, sondern Portugiesisch die zweithäufigste Sprache ist: Gemäss Angaben aus dem Jahr 2011 sind die am meisten vertretenen Sprachen: Französisch (66%), Portugiesisch (11%), Deutsch (9%) und Italienisch (8%).¹⁹⁹ Zahlen von 2016 belegen eine weitere Zunahme von Portugiesisch und Abnahme von

¹⁹⁸ Die Informationen für dieses Kapitel stammen aus der Literatur (Lüdi & Werlen 2005, Papaux 2015; Richter 2005; Werlen et al. 2010), aus Internetrecherchen, aus der Presse und aus einem Telefoninterview mit einer Schlüsselperson der Stadtverwaltung von Siders vom 10.11.2017.

¹⁹⁹ Vgl. <http://www.sierretakeuil.ch/groups/sierre/fr/home/sierrois.html#lang> [10.1.2018].

Deutsch, womit Deutsch mit 7,4% nicht mehr an dritter, sondern an vierter Stelle, nach Französisch (64%), Portugiesisch (13%) und Italienisch (7,7%) fällt.²⁰⁰

Tabelle 11: Muttersprache der Einwohner von Siders (2014 bis 2016, in Prozent; Einwohnerzahl: 16'706 – 16'850 – 16'915)

Sprache	2014	2015	2016
Französisch	64	64	64
Portugiesisch	13	13	13
Deutsch	8	8	7
Italienisch	8	8	8
Andere	7	8	8
Total	100	101	100

Quelle: Gemeindeverwaltung Siders (E-Mail 10.11.2017)

7.2 Rechtslage

Wie bereits in Zusammenhang mit der Gesetzgebung im Kanton Wallis festgestellt (vgl. Kap. 2.2), gibt es in diesem Kanton nur wenige sprachrechtliche Vorgaben. So wird auch die Amtssprache der Gemeinden nicht in der Kantonsverfassung geregelt. Diese wird aber aus der Zuordnung der Bezirke zum Ober-, Mittel- und Unterwallis abgeleitet. Die Gemeinde Siders, die wie oben erwähnt bis 1920 zum deutschsprachigen Oberwallis gehörte, zählt heute zum Mittelwallis. Aber unabhängig vom «Territorialprinzip», welches in Artikel 6 Absatz 2 des *Reglements über die Organisation der Kantonsverwaltung* (von 1997/2014)²⁰¹ als wegweisend verankert ist, beantworten die kantonalen Behörden Briefe in der Sprache des Empfängers (Richter 2005: 809). Das Territorialitätsprinzip nimmt folglich gegenüber dem Gleichheitsgrundsatz und Empfängerprinzip eine subsidiäre Funktion ein. Die in diesem Reglement verwendete Formulierung («...unter Verwendung der in der betreffenden Region gebräuchlichen Sprache...») verdeutlicht, dass kein zweisprachiger Sonderstatus für Gemeinden wie Siders oder Sitten vorgesehen ist (ibid.).

Die Gemeinde Siders erachtet ausschliesslich Französisch als rechtsgültige Amtssprache. Die auf ihrer Homepage figurierende Liste aller Reglemente und Direktiven der Gemeinde beinhaltet, mit einer einzigen Ausnahme, ausschliesslich Dokumente französischer Sprache.²⁰² So wird z.B. auch das *Règlement communal en cas de catastrophes et de situations extraordinaires* (von 2006)²⁰³ nicht auf Deutsch (oder in einer anderen Sprache) aufgelegt. Das einzige deutschsprachige Dokument ist das *Geschäftsreglement des Generalrats* (von 1989/2013).²⁰⁴ Darin wird in den Schlussbestimmungen (Art. 45 Abs. 1) jedoch explizit festgehalten: «Das auf Französisch abgefasste Reglement ist rechtsgültig; eine deutsche Kopie steht bei der Gemeindekanzlei zur Verfügung.» Es handelt sich gemäss Auskunft der Gemeindeverwaltung um einen Einzelfall und um ein internes Reglement. Man habe damit auf keinen Fall einen Präzedenzfall schaffen wollen.

²⁰⁰ Vgl. <http://canal9.ch/sierre-ville-bilingue-la-ville-compte-8-de-germanophones-mais-13-de-lusophones/> [10.1.2018] und Informationen der Gemeindeverwaltung (E-Mail vom 10.11.2017).

²⁰¹ Vgl. <https://lex.vs.ch/frontend/versions/1603> [10.1.2018]; vgl. dazu auch Kap. 2.2.

²⁰² Vgl. <https://www.sierre.ch/fr/vivre/administration/reglements-et-directives/> [10.1.2018].

²⁰³ Vgl.

https://www.sierre.ch/multimedia/docs/2010/05/reglement_en_cas_de_catastrophes_et_de_situations_extraordinaires.pdf [10.1.2018].

²⁰⁴ Vgl. https://www.sierre.ch/multimedia/docs/2013/12/Reglement_CG_2013_allemand_avec_1ere_page.pdf [10.1.2018].

Das *Règlement communal d'organisation* der Gemeinde (von 2006)²⁰⁵ beinhaltet alle für die Organisation der politischen Behörden und die Information der Öffentlichkeit relevanten Vorgaben, jedoch ohne Erwähnung des Themas Sprache.

7.3 Sprachen in den politischen Behörden und der Stadtverwaltung

Der Conseil général umfasst 60 Mitglieder, der Conseil municipal 9 Mitglieder. Name, Adresse und Parteizugehörigkeit aller Mitglieder sind auf Internet zu finden, Angaben zu der Erstsprache hingegen nicht. Gemäss Auskunft der Gemeindeverwaltung ist zurzeit ein Mitglied des neunköpfigen Gemeinderates zweisprachig (Französisch und Deutsch). 5 Mitglieder des 60-köpfigen Generalrates sind deutscher Sprache. Anlässlich der Gemeinde- und Generalratswahlen sei die sprachliche Zugehörigkeit der Kandidaten kein Thema gewesen.

Die Arbeits- und Kommunikationssprache der Behörden ist ausschliesslich Französisch. So sind z.B. alle «messages du Conseil municipal et rapports de commissions» auf Französisch verfasst, dasselbe gilt für die PV des Generalrates (es wird die verwendete Sprache protokolliert, die immer Französisch ist).²⁰⁶ Eine ehemalige, deutschsprachige Gemeinderätin bestätigt, dass die politischen Behörden der Gemeinde ausschliesslich auf Französisch arbeiten.²⁰⁷ Eine Ausnahme bilden die (sehr selten anfallenden) Informationen zuhanden der Stimmbevölkerung im Vorfeld einer Gemeindeabstimmung (aufgrund eines fakultativen Referendums), die auch auf Deutsch abgegeben werden. Auch die Angestellten der Stadtverwaltung arbeiten ausschliesslich auf Französisch. Deutschsprachige Korrespondenz wird zwar angenommen und behandelt, aber auf Französisch beantwortet. Eine Ausnahme ist die Schuldirektion (service des écoles), wo die Kommunikation mit den deutschsprachigen Eltern der Kinder, welche deutschsprachige Klassen besuchen, auf Deutsch erfolgt. Von den rund 180 Gemeindeangestellten sind 15 vollständig zweisprachig (Französisch und Deutsch). Eine Person der Schuldirektion ist vorwiegend deutschsprachig.

Gemäss Auskunft der Gemeindeverwaltung gibt es kein Budget für Übersetzungsdienste oder eine dafür angestellte Person. In den konsultierten Budgets von 2016 und 2017 finden sich denn auch keine Ausgaben für Übersetzungen.

Auch der öffentliche Auftritt und die Homepage der Gemeinde verdeutlichen, dass Siders sich explizit als französischsprachige Gemeinde versteht und ausschliesslich Französisch als Amtssprache verwendet: Das Logo der Gemeinde ist nur in französischer Sprache gehalten. Auch der Internetauftritt ist fast ausschliesslich auf Französisch. Auf der Startseite der Gemeinde-Homepage findet sich (links unten) ein Hinweis «Startseite auf Deutsch». Dort erscheint eine Foto der zweisprachigen Ortstafel des Bahnhofs «Sierre/Siders» und unter dem Titel «Liebe deutschsprachige Freunde von Siders» eine Begründung:

Die Webseite der Stadt Siders ist nicht in deutscher Sprache verfügbar, und sie wird es auch kurz- und mittelfristig nicht sein. Dafür gibt es zwei Gründe:

Die offizielle Sprache der Stadt ist Französisch. Sämtliche offiziellen Dokumente (Reglemente, Formulare, usw.) sind ausschliesslich in der Sprache Molières verfasst. Dies war auch in der Vergangenheit der Fall, als der Anteil der deutschsprachigen Bevölkerung grösser war als heute.

²⁰⁵ Vgl. https://www.sierre.ch/multimedia/docs/2010/05/reglement_dorganisation_communale_.pdf [10.1.2018].

²⁰⁶ Vgl. <https://www.sierre.ch/fr/vivre/administration/conseil-general/rapports-de-commission/index.php> und <https://www.sierre.ch/fr/vivre/administration/conseil-general/ordre-du-jour-et-pv-du-conseil-general-205-2654> [10.1.2018].

²⁰⁷ Vgl. <http://canal9.ch/sierre-ville-bilingue-la-ville-compte-8-de-germanophones-mais-13-de-lusophones/> [10.1.2018].

Grundsätzlich hätte die Stadt nichts dagegen, die Webseite und sämtliche damit verbundenen Dokumente auf Deutsch zu übersetzen. *Praktisch ist dies unrealistisch*. Die Webseite beinhaltet allein bereits rund tausend Seiten und ihr Inhalt wird täglich aktualisiert. Dazu kommen die zahlreichen Dokumente, die ausgedruckt werden können: administrative und offizielle Dokumente, usw. Eine Übersetzung wäre *sehr teuer*.

Gewisse Seiten und Dokumente der Webseite sind jedoch auf Deutsch übersetzt worden oder werden noch übersetzt. Diese Seite ist geschaffen worden, um Ihnen den Zugriff zu erleichtern.

Besten Dank für Ihr Verständnis. Für zusätzliche Informationen stehen wir gerne zu Ihrer Verfügung. (Hervorhebungen durch die Autoren)²⁰⁸

Diese Erläuterungen sowie die z.T. nicht mehr einwandfrei funktionierenden Links zu den angekündigten Seiten und Dokumenten auf Deutsch verdeutlichen abermals, dass Siders sich als französischsprachige Gemeinde definiert. Als Argumente gegen weitere deutsche Übersetzungen werden der zu grosse Arbeitsaufwand («unrealistisch») und die Kosten («sehr teuer») aufgeführt.

Entsprechend der Betonung von Französisch als einziger Amtssprache publiziert die Gemeinde ihre Stelleninserate auch ausschliesslich auf Französisch. Die von Sommer bis Herbst 2017 konsultierten Inserate beinhalteten keinerlei Hinweis auf allfällig gewünschte oder gar erforderliche Deutschkenntnisse von Bewerbern. Gemäss Auskunft der Gemeindeverwaltung werden die erforderlichen Sprachkompetenzen von Stelle zu Stelle definiert und entsprechend inseriert.

Im Gegensatz zu diesem quasi ausschliesslich französischsprachigen Auftreten steht das seit 2005 herausgegebene Informationsbulletin der Gemeinde «InfoSierre», welches dreimal pro Jahr erscheint: Darin werden die Editoriale des Gemeindepräsidenten jeweils in beiden Sprachen publiziert (z.T. in gekürzter Fassung) und wird den wichtigsten Artikeln eine deutschsprachige Zusammenfassung beigelegt.²⁰⁹

7.4 Öffentliche Schulen

Der Kanton Wallis ist ein Pionier gewesen in Sachen Einführung von frühem obligatorischem Fremdsprachenunterricht in der zweiten Landessprache. Zudem hat er schon früh auf allen Stufen des Schulsystems Projekte mit zweisprachigen Unterrichtsformen durchgeführt und evaluieren lassen, wobei Siders schon Mitte der 1990er-Jahre mit zweisprachigen Schulprojekten (auf Kindergarten- und Primarschulstufe) gestartet hatte (Fuchs 1999: 56–62; Werlen et al. 2010: 177–179). Gemäss *Kantonalem Konzept zum Sprachenunterricht für den Kindergarten und die obligatorische Schulzeit* (von 2006)²¹⁰ können Gemeinden oder Gemeindeverbände mit Erlaubnis des Departements für Erziehung, Kultur und Sport DEKS bilinguale Unterrichtsgänge (Deutsch/Französisch) ab dem 1. Kindergarten führen und wird in der obligatorischen Schule der Sprachtausch gefördert. Die Angebote basieren auf Freiwilligkeit und hängen von der Initiative und den Ressourcen der Gemeinden ab (Werlen et al. 2010: 179). Zudem hat das DEKS 2007 Richtlinien über den Schüleraustausch in den Orientierungsschulen zwischen dem Unter- und dem Oberwallis erlassen (ibid.).

Heute gibt es in einigen Gemeinden zweisprachige Kindergärten und Primarschulen. Französischsprachige Schüler können zudem ein zehntes Schuljahr in Brig bzw. ein zehntes

²⁰⁸ Vgl. <https://www.sierre.ch/fr/vivre/deutsch/intro-0-7073> [10.1.2018].

²⁰⁹ Vgl. <https://www.sierre.ch/fr/misc/info-sierre.php> [10.1.2018].

²¹⁰ Vgl.

<http://www.sprachenunterricht.ch/sites/default/files/Kantonales%20Konzept%20zum%20Sprachenunterricht.pdf> [10.1.2018].

zweisprachiges Jahr in Siders besuchen. Die Handelsschule von Siders (ebenso wie zwei Gymnasien in Sitten) bieten zweisprachige Klassen an (Papaux 2015: 109–110).

Siders zählt rund 1400 Schülerinnen und Schüler (Kindergarten und Primarschule), welche in französisch-, deutsch- oder gemischtsprachigen Klassen unterrichtet werden. Bei der Anmeldung zur Einschulung wird für die deutschsprachige Abteilung explizit gefordert: «Ein Elternteil muss deutscher Muttersprache sein oder über sehr gute Deutschkenntnisse verfügen!»²¹¹ Ab der dritten Primarschule kann ein zweisprachiger Schulgang besucht werden, in welchem je zur Hälfte auf Französisch und Deutsch unterrichtet wird.²¹² Es gibt, wie oben erwähnt, auch die Möglichkeit zu zweisprachigen Ausbildungsgängen auf der Sekundar-II- und Tertiärstufe (Handels- und Fachmittelschule Siders, HES-SO bzw. Fachhochschule Westschweiz mit Ausbildungsgängen in Siders). Mit diesem zweisprachigen Bildungsangebot wird auch für den Wirtschaftsstandort Siders geworben (vgl. Fussnote 219).

7.5 Förderinstitutionen, Kultur und Medien

Die Kultur- und Medienlandschaft von Siders ist stark französischsprachig geprägt. Die deutschsprachige Minderheit ist aber in einigen Vereinen organisiert. Es gibt einen Oberwalliser Verein Siders mit rund 300 Mitgliedern. Dieser bezeichnet sich auf der Homepage als «Treffpunkt der deutschsprachigen Personen aus der Region Siders». Er wurde 1929 von Oberwallisern gegründet, um die Kameradschaft, die deutsche Sprache und Kultur sowie das gesellige Zusammenleben zu pflegen.²¹³ Unter den zahlreichen Vereinen der Gemeinde finden wir noch ein paar weitere deutschsprachige, so den Gemischten Chor Siders, den Jodlerclub Alpenrösli oder die Pfadfinder St. Christophorus. Das professionelle (französischsprachige) Théâtre les Halles zeigt in Siders Tanz, Theater und Musik. Daneben gibt es einen Verein, die Theaterfreunde Siders, welche regelmässig deutschsprachige Stücke, seit 2015 auch in Walliserdeutsch, aufführen.²¹⁴ Deutschsprachige Kultur wird jedoch nicht speziell gefördert, sondern zusammen mit allen anderen kulturellen Angeboten der Stadt, unabhängig von der Sprache, unterstützt. Es gibt keine von der öffentlichen Hand (mit)finanzierte Institutionen zwecks Förderung der Zweisprachigkeit und/oder des Deutschen in Siders.

Die lokalen Medienangebote in Siders berichten grossmehrheitlich auf Französisch: Es gibt ein zweimonatliches Gratisblatt (Journal de Sierre) in französischer Sprache. Der Walliser Lokalfernsehsender Canal9/Kanal9 berichtet auch über die Region Siders, sowohl auf Französisch als auch auf Deutsch.²¹⁵ Ansonsten sind die Unterwalliser Tageszeitung «Le Nouvelliste» und die Westschweizer Tageszeitung «Le Matin» verbreitet. Deutschsprachige lesen auch die Oberwalliser Zeitung «Der Walliser Bote».

7.6 Soziales Zusammenleben

Die klare Abgrenzung der beiden Sprachregionen im Kanton Wallis führt dazu, dass es kaum zu einer sprachlichen Durchmischung kommt, am ehesten noch in den beiden Gemeinden

²¹¹ Vgl. https://www.sierre.ch/multimedia/docs/2017/10/17-18_Inscription_1H_Fr_et_De.pdf [10.1.2018].

²¹² Vgl. <http://web.ecoles.sierre.ch/zwook/infoadministration/offres-educatives/cole-bilingue> [10.1.2018].

²¹³ Vgl. <https://www.ov-siders.ch/> [10.1.2018].

²¹⁴ Vgl. <http://tlh-sierre.ch/home/index> und <http://www.theaterfreunde-siders.ch/> [10.1.2018].

²¹⁵ Vgl. z.B. den Beitrag zur Zweisprachigkeit von Siders vom Sommer 2016, welcher in einer französisch- und in einer deutschsprachigen Version, aber zeitversetzt und nicht mit identischem Inhalt ausgestrahlt worden ist: <http://canal9.ch/sierre-ville-bilingue-la-ville-compte-8-de-germanophones-mais-13-de-lusophones/> und <http://kanal9.ch/tagesinfo-vom-30-06-2016/> [10.1.2018].

Salgesch und Siders (Werlen et al. 2010: 111). Während in der Hauptstadt Sitten Deutsch wegen dem zweisprachigen Auftreten des Kantons und der kantonalen Institutionen eine gewisse Präsenz hat, dominiert im Ortsbild von Siders die französische Sprache.

Eine Beschreibung der Sprachenlandschaft von Siders zu Beginn des 21. Jahrhunderts untermauert die Dominanz von Französisch (Werlen et al. 2010: 127–129): Öffentliche Gebäude seien nur auf Französisch angeschrieben. Dienstleistungsbetriebe und Geschäfte würden hingegen nicht selten einen zweisprachigen Namen tragen, weitergehende Informationen fänden sich aber in der Regel nur auf Französisch. Die zweisprachigen Namen hätten Signalcharakter und dienten v.a. dazu, Kundschaft aus dem Oberwallis anzusprechen. Im Tourismusbüro in Siders seien wichtige Informationen zwei- oder mehrsprachig ausgehängt. In Restaurants fänden sich sowohl französisch- als auch deutschsprachige Zeitungen. Und die Privatinserate in grossen Einkaufszentren seien zu einem Drittel auf Deutsch abgefasst, kaum je zweisprachig. Auch heute noch wird gemäss Auskunft der Gemeindeverwaltung das Ortsbild von der französischen Sprache geprägt. Deutsch wurde v.a. im Glarey-Quartier, im Osten der Gemeinde Siders gesprochen, wo sich früher die Oberwalliser niedergelassen hatten. Heute scheint die Bevölkerung ihre Gemeinde kaum mehr als zweisprachig, sondern als grossmehrheitlich oder sogar ausschliesslich französischsprachig wahrzunehmen, wie eine (nicht repräsentative) Strassenumfrage des lokalen Fernsehsenders von 2016 verdeutlicht (vgl. Fussnote 215).

Gemäss Auskunft der Gemeindeverwaltung ist Sprache politisch kein Thema. Siders sei eine offiziell französischsprachige Gemeinde an der Sprachgrenze, die aber auch nicht das Deutsche verlieren wolle. Soweit bekannt, gebe es auch keine Unzufriedenheit bei den Deutschsprachigen und/oder Forderungen nach vermehrter Anerkennung und Förderung ihrer Sprache.

7.7 Wirtschaft

Auf ihrer Homepage bewirbt sich Siders als Stadt der Sonne: «Sierre, ville du soleil».²¹⁶ Insbesondere die Weinkultur wird prominent vermarktet: «Sierre, capitale suisse du vin» bzw. «Siders, die Schweizer Weinhauptstadt».²¹⁷ Die Zweisprachigkeit wird dort nicht offensiv beworben. Auf den die Wirtschaft betreffenden Internetseiten der Stadt sehen wir hingegen, dass das Sprachargument durchaus eingesetzt wird: Einige Seiten im Dossier «économie» sind auch auf Deutsch zugänglich (nebst anderen Sprachen). So liegt z.B. auch eine Informationsbroschüre für Unternehmen und Investoren zum Wirtschaftsstandort Siders auf Deutsch vor.²¹⁸ Dort wird explizit darauf hingewiesen, dass Siders an der Grenze zwischen dem deutsch- und französischsprachigen Wallis liege. In der ausführlicheren Broschüre *Siders, Wirtschaftsstandort* (von 2010)²¹⁹ wird auch auf das qualitativ hochstehende Schulangebot in zwei Sprachen verwiesen. Auch *Richtlinien betreffend den Fonds zur Förderung der Niederlassung, Gründung, Entwicklung und Erhaltung von Unternehmen auf dem Gebiet der Gemeinde* (von 2008)²²⁰ liegen auf Deutsch vor. Dies alles lässt darauf

²¹⁶ Vgl. <https://www.sierre.ch/fr/index.php> [10.1.2018].

²¹⁷ Vgl. <https://www.sierre.ch/fr/culture-du-vin/index.php> und <https://www.sierretourisme.ch/tourismus/siders-schweizer-weinhauptstadt.html> [10.1.2018].

²¹⁸ Vgl. http://www.sierre-invest.ch/data/documents/Sierre_broch_investisseurs_DE_2013_WEB.pdf [10.1.2018].

²¹⁹ Vgl. <https://www.sierre.ch/multimedia/docs/2011/02/InvestisseursD.pdf> [10.1.2018].

²²⁰ Vgl.

https://www.sierre.ch/multimedia/docs/2011/02/it_PE_Richtlinien_Fonds_zur_forderung_grundung_von_Unternahmen.pdf [10.1.2018].

schliessen, dass die Wirtschaftsförderung explizit auch deutschsprachige Unternehmen ansprechen will.

Ausführlich mit der deutsch-französischen Sprachgrenze in Siders (und Murten) und mit der dort zu beobachtenden touristischen Vermarktung der Zweisprachigkeit hat sich ein kürzlich abgeschlossenes Forschungsprojekt des Institutes für Mehrsprachigkeit in Freiburg befasst.²²¹

8 Freiburg, Biel und Siders im Vergleich

Ein Vergleich der drei Städte verdeutlicht die recht unterschiedlichen Situationen, wobei Freiburg auf dem Kontinuum ungefähr in der Mitte zwischen der möglichst konsequent in zwei Sprachen funktionierenden Stadt Biel und der grossmehrheitlich auf Französisch funktionierenden Gemeinde Siders angesiedelt werden kann.²²² Während Biel sich explizit als zweisprachige Stadt deklariert, die Zweisprachigkeit als Markenzeichen hervorhebt und auch in der allgemeinen Wahrnehmung als Paradebeispiel einer zweisprachigen Stadt gilt (Gajo 2005), betont Siders im Gegenteil seinen offiziell französischsprachigen Status. Freiburg befindet sich in einer Mittelposition: zwischen einerseits Abwehr von Forderungen nach vermehrter Berücksichtigung von Deutsch, indem auf die offizielle französische Einsprachigkeit verwiesen wird, und andererseits Bemühen um Berücksichtigung auch der deutschsprachigen Minderheit, indem verschiedene Dienstleistungen auch auf Deutsch angeboten werden.

Historisch hatte in allen drei Gemeinden das Deutsche früher eine wichtigere Rolle gespielt als heute, in Biel bis Mitte des 19. Jahrhunderts sogar als einzige Sprache. Während in Freiburg von einer traditionellen Zweisprachigkeit die Rede ist, kann von einer solchen heute in Siders nicht mehr die Rede sein. Der Anteil der Deutschsprachigen ist so klein geworden, dass Portugiesisch und neuerdings auch Italienisch das Deutsche von der Position der zweit- bzw. drittgrössten Sprachgruppe in der Gemeinde verdrängt hat. Auch in Freiburg nimmt die Anzahl Personen mit portugiesischer Hauptsprache zu, Deutsch liegt aber immer noch an zweiter Stelle nach Französisch. In Biel hat die Zweisprachigkeit zwar eine weniger lange Geschichte, dafür eine umso intensivere. Im Gegensatz zu den anderen beiden Städten ist Biels Zweisprachigkeit offiziell anerkannt und seit 1952 gesetzlich verankert. Aber in allen drei Städten hat sich das Gewicht und der Einfluss der französischen Sprache verstärkt. Während die zahlenmässige Stärkung von Französisch in Freiburg und Siders in Einklang mit der allgemein in der Schweiz zu beobachtenden sprachlichen Homogenisierung zugunsten der Sprache der Mehrheit steht, lässt sich in Biel eine Stärkung der Sprache der Minderheit beobachten, zumindest in Zusammenhang mit ihrer zunehmenden Verwendung als Amtssprache bzw. offizielle Korrespondenzsprache.

Bei den sprachenrechtlichen Rahmenbedingungen sticht Biel durch zahlreiche Vorgaben in gesetzlichen Regelwerken hervor. Freiburg kennt deren nur wenige, Siders keine. Auch bei der sprachlichen Zusammensetzung der Behörden und Verwaltung sowie ihrem Sprachgebrauch spiegelt sich die Mittelposition von Freiburg zwischen Biel und Siders: Bei den politischen Behörden wird in Biel sogar die Einführung von sprachlichen Sollwerten diskutiert, um eine angemessene Vertretung der Frankofonen zu garantieren. In Freiburg und Siders ist dies kein Thema. In Siders ist zurzeit die deutschsprachige Minderheit in den

²²¹ Vgl. <http://www.institut-mehrsprachigkeit.ch/de/content/formulierung-inszenierung-instrumentalisierung-der-deutsch-franzoesischen-sprachgrenze-im> [10.1.2018].

²²² Zu einem ähnlichen Resultat kommt auch Gajo (2005: 42) aufgrund seiner Analyse der öffentlichen Wahrnehmung und Repräsentationen dieser drei Städte.

politischen Behörden ungefähr angemessen vertreten (verglichen mit ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung). In Freiburg war in der Vergangenheit lange eine Untervertretung der Deutschsprachigen ausgemacht und kritisiert worden. Seit wenigen Jahren sind jedoch neu die Deutsch- und Zweisprachigen im Gemeinde- und Generalrat gut vertreten. Die Verhandlungssprache ist in Siders ausschliesslich Französisch, in Freiburg vorwiegend Französisch.

Bei der Zusammensetzung der Stadtverwaltung ist sowohl in Biel als auch in Freiburg eine Untervertretung der sprachlichen Minderheit in den Kaderpositionen auszumachen. Insgesamt weist Biel aber eine viel stärkere Vertretung der sprachlichen Minderheit beim städtischen Personal aus als Freiburg. Dort sind Deutschsprachige stark unterdurchschnittlich vertreten. Sowohl in Freiburg als auch in Siders wird innerhalb der Verwaltung quasi ausschliesslich Französisch kommuniziert. Extern wird in Siders ebenfalls nur in Französisch kommuniziert (mit wenigen Ausnahmen: Schuldirektion, Informationen bei fakultativen Referenden auf Gemeindeebene, Infobulletin der Gemeinde), was auch explizit auf der Homepage begründet und sichtbar wird. In Freiburg ist hingegen ein Bemühen auszumachen, möglichst alle Informationen, welche die Bevölkerung zur Ausübung ihrer politischen Rechte benötigt, auch auf Deutsch zu kommunizieren, deshalb sollen möglichst viele Reglemente auch auf Deutsch übersetzt werden, ebenso die Homepage. Einige Dokumente liegen nur in französischer Sprache vor oder nur teilweise auch auf Deutsch (insbes. das offizielle Informationsbulletin der Stadt und die Pressecommuniqués). Entsprechend fallen auch der Institutionalierungsgrad und die Kosten von Übersetzungen in den drei Gemeinden sehr unterschiedlich aus: Während Biel über einen eigenen zentralen Übersetzungsdienst verfügt und jährlich ansehnliche Summen dafür ausgibt, arbeitet Freiburg mit externen Übersetzern, mit einem sehr viel bescheideneren Budget. In Siders werden keinerlei Übersetzungskosten im Budget ausgewiesen.

In allen drei Gemeinden können die Kinder zwischen einer Einschulung in Deutsch oder in Französisch wählen. In Siders besteht jedoch die Auflage, dass mindestens ein Elternteil deutscher Sprache sein muss, damit das Kind auf Deutsch eingeschult werden kann. In Freiburg gilt die Empfehlung, dass mindestens ein Elternteil sich in der Schulsprache verständigen können sollte. Siders kommt eine Vorreiterrolle in Sachen zweisprachige Kindergärten und Primarschulen zu: Die Gemeinde hat schon in den 1990er-Jahren entsprechende Projekte eingeführt und institutionalisiert. Biel hat später ebenfalls solche Projekte initiiert. In Freiburg sind solche Bemühungen erst noch im Gang.

Zu den kulturellen und soziolinguistischen Aspekten lässt sich zusammenfassend sagen, dass der offizielle sprachliche Status sich auch im Kommunikationsverhalten, im Stadtbild und im Kulturangebot spiegelt: Mehrere soziolinguistische Studien haben eine zweisprachige Kommunikation in Biel und eine tendenziell eher französischsprachige Kommunikation und Separation der Sprachgruppen in Freiburg beobachtet. Siders wird hingegen weniger als zweisprachige Stadt wahrgenommen (Gajo 2005). In Biel sind öffentliche Gebäude und Strassen konsequent zweisprachig beschriftet und liegt ein Kommunikationskonzept vor. In Freiburg sind die meisten städtischen Gebäude auf Französisch beschriftet, kantonale Gebäude hingegen zweisprachig. Ein paar Strassen und Plätze sind (aufgrund von historischen Kriterien) zweisprachig beschriftet worden. In Siders ist alles auf Französisch beschriftet, aber selbst hier ist die Ortsbezeichnung am Bahnhof zweisprachig. Biel fördert mit kantonalen und kommunalen Mitteln ein reiches Kulturangebot in beiden Sprachen. In Freiburg wird ein kulturelles Angebot auch in Deutsch mit Mitteln der städtischen Kulturdirektion, der zweisprachigen Agglomeration sowie des Kantons gefördert. In Siders

gibt es keine speziell auf deutsche Kulturangebote ausgerichtete Förderung, private Vereine kümmern sich hier um die Pflege der deutschen Sprache und Kultur.

Geografisch liess sich (früher) in Siders und Freiburg eine sprachliche Zuordnung von Ortsteilen machen. In Biel hingegen gibt es eine sprachliche Durchmischung von Wohnquartieren. Biel kennt zudem kommunal und kantonal unterstützte Organisationen, die sich für die Zweisprachigkeit und/oder die französischsprachige Minderheit einsetzen. Das sprachliche Zusammenleben wird zwar in vielen Bereichen als vorbildhaft empfunden, aber die französischsprachige Minderheit sieht sich noch immer nicht ganz gleichgestellt mit der deutschsprachigen Mehrheit, insbesondere im Wirtschaftsbereich beklagt sie sprachbedingte Benachteiligungen. In Freiburg hingegen hatten Spannungen zwischen den beiden Sprachgruppen zur Gründung von zwei Sprachvereinigungen mit sehr unterschiedlichen Zielen geführt, die Spannungen scheinen sich in jüngster Zeit jedoch allmählich zu legen. Das Verhältnis zwischen den Sprachgruppen ist aber nach wie vor ein sensibles Thema, das regelmässig Anlass zu politischen Vorstössen gibt, die heute jedoch weniger gehässig diskutiert werden als früher. In Siders gibt es keine sprachpolitisch aktiven Vereine oder Akteure, obwohl der stetige Rückgang von Deutsch von den Deutschsprachigen durchaus zur Kenntnis genommen wird, Deutsch wird aber v.a. im privaten Bereich und in privaten Vereinen gepflegt.

Im Wirtschaftsbereich lässt sich insbesondere in Biel beobachten, dass das Argument der Zweisprachigkeit stark betont und als Standortvorteil bezeichnet wird. Es werden auch ganz konkret Firmen genannt, die sich höchstwahrscheinlich aus diesem Grund in der Stadt niedergelassen haben. In Freiburg findet sich das Argument der sprachregionalen Position zwischen Deutsch- und Westschweiz zwar ebenfalls als Marketingstrategie, jedoch viel weniger stark. Dasselbe gilt für Siders, das mehr mit der Weinkultur wirbt als mit der sprachlichen Situation. In Freiburg wird die Nähe zur Deutschschweiz zudem auch als Nachteil genannt, da insbesondere die zweisprachigen Arbeitskräfte in Bern sehr gesucht und besser bezahlt seien, weshalb es nicht einfach sei, solche Arbeitskräfte für den Freiburger Arbeitsmarkt zu rekrutieren.

IV DEUTSCH ALS AMTSSPRACHE

Auf der Basis der vorangehenden Kapitel wird im Folgenden zusammengefasst, welche Fragen eine offizielle Anerkennung von Deutsch als zweite Amtssprache der Stadt Freiburg aufwirft und welche Aspekte bei einem allfälligen Schritt in diese Richtung zu beachten sind. Dabei stehen sowohl soziale bzw. soziolinguistische, kulturelle und wirtschaftliche (vgl. Vorgabe des Postulats Nr. 23) als auch politische, juristische und administrative Fragen im Vordergrund.

9 Voraussetzungen und mögliche Auswirkungen

9.1 Politische, juristische und administrative Fragen

9.1.1 Politische Aspekte

Eine bessere Berücksichtigung der deutschsprachigen Minderheit der Stadt Freiburg ist seit den 1950er-Jahren ein regelmässig wiederkehrendes Postulat. Seither sind einige Schritte in diese Richtung erfolgt, wobei hier insbesondere auf die Gleichstellung von Deutsch in der Kantonsverfassung, auf die vermehrte öffentliche Sichtbarkeit im Stadtbild, auf verbesserte deutschsprachige Ausbildungsmöglichkeiten sowie auf verstärkte Bemühungen um deutsche Übersetzungen in der Stadtverwaltung verwiesen sei. Wohl nicht zuletzt deshalb gibt es heute viel weniger Auseinandersetzungen zu Sprachenthemen. Auch die beiden Interessengruppen DFAG (heute: Verein Kultur Natur Deutschfreiburg) und CRPF sind heute weniger präsent in der Öffentlichkeit. Seit rund zehn Jahren unterstützt das «Forum Partnersprachen Freiburg – Forum langues partenaires Fribourg» Fördermassnahmen zugunsten von Zweisprachigkeit und Verständigung.

Mit der Verfassungsrevision von 2004,²²³ mit dem kantonalen Sprachenkonzept (2009) und Schulgesetz (2014)²²⁴ sind in den letzten Jahren neue Gesetzesgrundlagen geschaffen worden. Neuerdings fordern politische Vorstösse auf kantonaler und kommunaler Ebene die Konkretisierung und Umsetzung der in diesen Regelwerken verankerten Sprachenrechte: Angeregt worden sind eine Abklärung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs bezüglich einer Sprachengesetzgebung (vgl. die Antwort des Staatsrates auf die Anfrage von Philippe Savoy, vgl. Kap. 4.3), eine offizielle Anerkennung von Deutsch als Amtssprache der Stadt Freiburg (vgl. das Postulat Nr. 23 des Generalrats, welches zur Erarbeitung des vorliegenden Berichtes geführt hat) sowie die Einführung von zweisprachigen (Primar)Klassen (vgl. Postulate Nr. 186 und 53, Kap. 5.6.3).

Diesen Vorstössen und dadurch ausgelösten Prozessen gemeinsam ist, dass Zweisprachigkeit als Trumpf konzipiert wird, dass die Notwendigkeit und die Folgen einer weitergehenden Legiferierung jedoch unterschiedlich eingeschätzt werden. Sprachpolitisch gegenüber stehen sich einerseits diejenigen, welche den Schutz und Respekt der deutschsprachigen Minderheit mittels offizieller Anerkennung und gesetzlicher Vorgaben verbessern wollen, und andererseits diejenigen, welche die nationale französischsprachige Minderheit mittels strikter Beachtung des Territorialitätsprinzips schützen wollen. Französischsprachige Kreise um die CRPF, aber auch moderate Gegner einer weitergehenden sprachrechtlichen Legiferierung halten an der Maxime fest: «légifère le mieux qui légifère le moins» (vgl. Brohy & Schüpbach 2016: Fn. 34). Angesichts einer nicht auszumachenden zunehmenden Germanisierung und

²²³ Vgl. dazu die Fussnote 50.

²²⁴ Vgl. dazu die Fussnoten 116 und 118.

eines im Gegenteil wachsenden Anteils der Frankofonen und angesichts des nationalen und internationalen Konsenses bezüglich des Wertes von Zwei- und Mehrsprachigkeit werden heute auch in Freiburg vermehrt sprachpolitische Massnahmen zur Förderung von Deutsch und der Zweisprachigkeit diskutiert und in die Wege geleitet.

9.1.2 *Juristisches Vorgehen*

Eine gesetzliche Verankerung von Deutsch als Amtssprache der Stadt Freiburg erfordert einen politischen und juristischen Prozess, der sich aus heute nicht eindeutig festgelegten Schritten zusammensetzt. Die vom Staatsrat in Aussicht gestellte Reflexion zu Handlungsbedarf in Sachen Sprachengesetzgebung (vgl. Kap. 4.3) wird möglicherweise in Zukunft etwas mehr Klarheit darüber verschaffen, nach welchen Kriterien und Vorgaben genau eine Gemeinde im Kanton Freiburg offiziell zweisprachig werden kann.

Aus den oben erwähnten Gutachten (vgl. Kap. 4) geht hervor, dass eine Gemeinde bestimmte (statistische, historische und territoriale) sprachliche Kriterien erfüllen muss, um überhaupt diesen Schritt in Betracht ziehen zu können. Gemäss Staatsrat ist davon auszugehen, dass Freiburg diese Kriterien erfüllt und dass die Gemeindeautonomie auch zuliesse, dass die politischen Behörden der Stadt Freiburg die Zweisprachigkeit – unter Beachtung des Territorialitätsprinzips – in die Tat umsetzt (vgl. Kap. 4.3). Es gibt jedoch (bisher) keine kantonale Sprachengesetzgebung bzw. gesetzlich verankerten Vorgaben, welche genaue Kriterien und Vorgehensweisen festlegen, gemäss welcher sich eine Gemeinde als amtlich zweisprachige Gemeinde deklarieren kann. Ein solches Gesetz sollte gemäss Lüthi (2004) keinen statistischen Schwellenwert für die sprachliche Minderheit fixieren, um den Sprachenfrieden nicht zu gefährden, aber eine notwendige Zweidrittelsmehrheit, mit welcher die betroffenen Stimmbürger zustimmen müssten (vgl. Kap. 4.2). Gemäss Juristischem Dienst der Stadt Freiburg wäre es möglicherweise realistischer und einfacher, gegebenenfalls einen entsprechenden Artikel in das Gesetz über die Gemeinden aufzunehmen, welcher die notwendigen Prozeduren bei einer Veränderung der Amtssprachen festlegen würde (vgl. Kap. 4.4). Einige Juristen weisen aber auch darauf hin, dass eine (pragmatische) Förderung der Zweisprachigkeit und von Massnahmen zur verstärkten Respektierung von Deutsch ohne weitergehende Legiferierung zielführender sein könnte, da sie nicht das fragile Zusammenleben unnötig belasten und auch den Ängsten der nationalen französischsprachigen Minderheit Rechnung tragen würde (vgl. Kap. 4.1, Kap. 4.3 und Kap. 4.4). In der Tat wäre die Hürde einer Zweidrittelsmehrheit für die Stadt Freiburg sehr hoch, dies umso mehr, als die geplante Fusion mit umliegenden Gemeinden (vgl. Kap. 5.9.1) der französischen Sprache voraussichtlich noch mehr Gewicht verleihen würde und den Erfolg einer solchen Abstimmung noch fraglicher werden liesse. Ein negativer Ausgang an der Urne würde von der deutschsprachigen Minderheit in Freiburg wohl als herber Schlag und Gift für das Zusammenleben empfunden.

9.1.3 *Administrative und schulische Auswirkungen*

Die offizielle Zweisprachigkeit der Stadt Freiburg hätte zur Folge, dass die Stadtverwaltung konsequenter als bisher beide Sprachen zu berücksichtigen hätte.²²⁵ Ob die amtliche Zweisprachigkeit so konsequent wie in Biel oder aber eher in einer «Light-Version» (wie z.T. bisher in der Stadt Freiburg, welche Deutsch punktuell berücksichtigt) umgesetzt werden soll, ist bis zu einem bestimmten Grad ein politischer Entscheid. Aus juristischer Perspektive kann

²²⁵ Vgl. dazu auch die Ausführungen des Juristischen Dienstes der Stadt Freiburg im Anhang, insbes. Kap. 4 und Kap. 8.

aber davon ausgegangen werden, dass die offizielle Zweisprachigkeit einige ganz konkrete sprachliche Leistungen von Behörden und Verwaltung erfordert und damit auch rechtlich einforderbar macht. In den Fokusgruppengesprächen wurde denn auch explizit darauf verwiesen, dass eine gesetzliche Verankerung von Deutsch als Amtssprache nicht mehr erlaubte, die möglicherweise nicht in genügendem Ausmass vorhandenen Deutschkenntnisse und deutschen Übersetzungen damit zu «entschuldigen», dass Französisch und nicht Deutsch die Amtssprache sei.

Die heute bereits erfolgenden städtischen Dienstleistungen auch in deutscher Sprache (schriftlich und mündlich) müssten bei einer allfälligen offiziellen Zweisprachigkeit ausgebaut und konsequenter angeboten werden. Dies bedeutet, dass sowohl in der internen als auch in der externen Kommunikation dem Deutschen mehr Gewicht zukommen würde. Wie das Bieler Modell (vgl. Kap. 6) und die in Freiburg thematisierten Schwachpunkte nahelegen, müsste die schriftliche externe öffentliche Kommunikation der Stadt vollumfänglich in beiden Sprachen erfolgen. Insbesondere die symbolisch wichtigen «Visitenkarten» wie z.B. die städtische Homepage oder die öffentlichen Anschriften (öffentliche Gebäude, Strassennamen) und das Stadtlogo, die Pressecommuniqués und das amtliche Mitteilungsblatt, aber auch 1.-August-Plakete und -flyer und alle anderen städtischen Informationen an die Bevölkerung müssten zweisprachig verfasst werden. Dabei könnten je nach Ressourcen und Kommunikationszielen verschiedene zweisprachige Formen gewählt werden, d.h. eine integrale zweisprachige (alles in beiden Sprachen), eine partielle zweisprachige (Zusammenfassung in der anderen Sprache) oder aber eine gemischte zweisprachige Publikation (beide Sprachen verwenden, ohne inhaltliche Wiederholungen). Auch die mündliche Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern müsste in beiden Amtssprachen gewährleistet sein. Für die Stadtverwaltung würde dies bedeuten, dass einerseits die Übersetzungsaktivitäten stark ausgebaut (und möglicherweise anders organisiert) werden müssten und dass andererseits das Personal (oder zumindest ein Teil davon) über höhere Deutschkompetenzen verfügen müsste.

Die Gleichberechtigung von Französisch und Deutsch als Amtssprachen bedeutet auch eine freie Wahl der Kommunikationssprache Französisch oder Deutsch *innerhalb* der Verwaltung (im Generalrat ist sie bereits gesetzlich verankert, vgl. Kap. 5.2).²²⁶ Dies setzt bei allen Angestellten (ebenso wie bei den Politikern) zumindest rezeptive Kompetenzen in der Partnersprache voraus. Wie aus den Interviews und Fokusgruppengesprächen hervorgegangen ist, sind solche Kompetenzen nicht überall vorhanden. Auch die produktiven Deutschkompetenzen, selbst in Schlüsselpositionen, werden als nicht immer ausreichend eingestuft. Eine offizielle Zweisprachigkeit hätte deshalb nicht nur zur Folge, dass ein Teil des bestehenden Personals seine Deutschkompetenzen ausbauen müsste, sondern auch dass bei der Personalrekrutierung entsprechende Vorgaben konsequenter definiert und eingefordert werden müssten, insbesondere auch auf Kaderstufe. Ebenfalls zu erwarten ist ein zeitlicher Mehraufwand für die Kommunikation und Arbeit in zwei Sprachen, wie u.a. auch aus den Erfahrungen von Bieler Interviewten hervorgeht.

Eine offizielle Anerkennung von Deutsch als Amtssprache der Stadt Freiburg würde für die Stadtverwaltung bedeuten, dass die bisherigen eingespielten Gewohnheiten und «bonnes pratiques» formalisiert und verbindlicher geregelt und darüber hinaus begleitet und gegebenenfalls auch evaluiert werden müssten, da eine offizielle Zweisprachigkeit nicht mehr nur punktuelle, sondern umfassende, qualitativ gute zweisprachige Dienstleistungen

²²⁶ In Biel (vgl. Kap. 6.3.1) und in der Bundesverwaltung (vgl. Art. 9 Abs. 1 SpG und Art. 6 Abs. 2 SpV) steht es den Angestellten generell frei, in der Amtssprache ihrer Wahl zu arbeiten, dies betrifft nicht nur die mündliche, sondern auch die schriftliche Kommunikation innerhalb der Verwaltung.

erforderlich (und einforderbar) macht. Zu diesem Zweck müssten verbindliche Vorgaben erarbeitet, zuständige Anlaufstellen bzw. Personen ernannt und die dazu notwendigen Ressourcen bereitgestellt werden. Für die gesamte Verwaltung verbindliche sprachliche Vorgaben, Ziele und Prozesse können einerseits als Zwang und Druck, andererseits aber auch als Beendigung von Unsicherheiten und als Erleichterung angesichts bisher fehlender Richtlinien, Strukturen, Prozesse und Anlaufpersonen/-stellen empfunden werden.

Ein bekanntes Beispiel für eine zweisprachig arbeitende Verwaltung ist Biel, welches in Kapitel 6 ausführlich beschrieben worden ist. Ein anderes ist die (viel grössere) Bundesverwaltung, welche zahlreiche gesetzliche Vorgaben, institutionelle Strukturen und Prozesse zwecks Unterstützung und Förderung einer mehrsprachigen Verwaltung kennt.²²⁷ Die Vorgaben betreffen v.a. die Handlungsbereiche: angemessene Vertretung der Sprachgruppen (auf allen Hierarchiestufen), Sprachverwendung (intern, extern, mündlich und schriftlich; inkl. Regelung von Übersetzungsprozessen) und Sprachkompetenzen des Personals. Eine Mehrsprachigkeitsdelegierte des Bundes, Mehrsprachigkeitsverantwortliche in den Verwaltungseinheiten, deren regelmässige Treffen, ein jährliches «Reporting Personalmanagement» und vierjährige Evaluationen sollen ein Monitoring und eine dauerhafte Sensibilisierung für das Thema sicherstellen. Zudem ist das Eidgenössische Personalamt für die Erarbeitung und Implementierung von Vorgaben für eine sprachensible Personalrekrutierung sowie für die sprachliche Aus- und Weiterbildung der Angestellten verantwortlich. Und schliesslich werden die umfangreichen Übersetzungsarbeiten sowohl zentral (in den zentralen Sprachdiensten der Bundeskanzlei) als auch dezentral in den Departementen und z.T. in den Ämtern wahrgenommen.

Die Auswirkungen einer offiziellen Anerkennung auch von Deutsch als Amtssprache von Freiburg auf den Schulbereich können wohl als eher klein eingestuft werden.²²⁸ Wie in Kapitel 5.6 ausgeführt, verfügt die Stadt über ein Schulsystem in beiden Sprachen. Zudem bestehen bereits heute die gesetzlichen Grundlagen, um zweisprachige Unterrichtsmodelle zu fördern und zu unterstützen und sind politische und behördliche Bemühungen im Gang, deren Einführung voranzutreiben. Eine offizielle Anerkennung der Zweisprachigkeit der Stadt wäre wohl eher von symbolischer Bedeutung für den Schulbereich und würde vermutlich dem Anliegen, das Potenzial der Zweisprachigkeit zu nutzen und zweisprachige Unterrichtsformen in der obligatorischen Schule einzuführen, mehr Gewicht verleihen.

9.2 Soziolinguistische, kulturelle und wirtschaftliche Fragen

9.2.1 Soziolinguistische und kulturelle Aspekte

Gelebte Zweisprachigkeit – nicht nur bei den Germanofonen

In Freiburg findet gemäss Fachliteratur und Befunden aus den Interviews im Vergleich zu Biel vergleichsweise wenig zweisprachiger Austausch statt (vgl. Kap. 6.7). Während in Biel die Kommunikation in (Schweizer)Deutsch und Französisch zum Alltag gehört, passen sich in Freiburg in der Regel die Deutschsprachigen den Französischsprachigen an. Der (meist bewundernde) Hinweis fast aller französischsprachigen Interviewten auf die ausserordentlich guten Französischkompetenzen der Deutschfreiburger bekräftigt diese Beobachtung. Gleichzeitig wird auch erwähnt und z.T. auch beklagt, dass die ehemals angeeigneten Deutschkompetenzen mangels Verwendungsmöglichkeiten verloren gingen. Eine offizielle Anerkennung der Zweisprachigkeit wäre diesbezüglich wohl von Vorteil: Die Gelegenheit für

²²⁷ Ausführlich dazu in: Coray et al. 2015.

²²⁸ Vgl. dazu auch die Ausführungen des Juristischen Dienstes der Stadt Freiburg im Anhang, insbes. Kap. 6.

Französischsprachige, Deutsch zu gebrauchen (oder zumindest zu hören und lesen), würden zunehmen. Da in Freiburg, anders als in Biel, Schweizerdeutsch auf weniger Verständnis stösst, sollte eine Amtssprachenregelung sicherstellen, dass die Behörden Deutsch in ihrer Standardform verwenden (analog zur Bundesgesetzgebung, vgl. Art. 5 Abs. 2 SpG), was jedoch nicht ausschliesst, dass die Deutschsprachigen in Anwesenheit von Personen, die Schweizerdeutsch können oder verstehen, Schweizerdeutsch sprechen können und dass die Aneignung von rezeptiven Kompetenzen in Schweizerdeutsch ermutigt würde. Aber analog zu den Mehrsprachigkeitsweisungen des Bundes (von 2014) muss gelten «In Anwesenheit von Personen, die keinen Dialekt verstehen, ist die Amtssprache in ihrer Standardform zu sprechen».²²⁹

Damit würden nicht nur die Deutschsprachigen von der französischsprachigen Immersion profitieren, sondern auch die Französischsprachigen hätten vermehrt die Möglichkeit, ihre Deutschkompetenzen einzusetzen und diese zu verbessern, falls sie dies wollen – theoretisch erlaubt auch eine offiziell zweisprachige Stadt ein monolinguales Leben (mehr dazu weiter unten). Die gepriesene «gelebte Zweisprachigkeit» müsste dann nicht mehr nur von der zweisprachigen deutschen Minderheit getragen werden, zumindest in institutionellen Kontexten wie der städtischen Verwaltung. Wie stark die Strahlkraft der gelebten Zweisprachigkeit in der Verwaltung auf weitere Lebensbereiche ist, ist schwer abzuschätzen. Zwar ist der Anteil der sprachlichen Minderheit in Freiburg (und stärker noch in der Stadtverwaltung, vgl. Kap. 5.4.1) kleiner als in Biel, aber die offizielle Zweisprachigkeit würde ihrer Sprache zu mehr Gewicht und Präsenz verhelfen, was deren Erlernen attraktiver machen würde.

Den Rückgang von Deutsch stoppen, dem Ruf der Zweisprachigkeit gerecht werden und das Paradox der institutionellen Zweisprachigkeit

Zu vermuten ist, dass die heutige Situation die Assimilation an die Sprache der Mehrheit in Freiburg befördert. Der stetige Rückgang von Deutsch kann als Hinweis in diese Richtung interpretiert werden (vgl. dazu die sprachenstatistische Entwicklung in Kap. 5.1). Möglicherweise könnte eine offizielle Anerkennung von Deutsch und die damit einhergehende Stärkung der deutschen Sprache in der Stadt dazu beitragen, diesen Rückgang zu stoppen und das damit zusammenhängende Konfliktpotenzial einzudämmen.

Freiburg genießt in der Deutschschweiz den Ruf, eine zweisprachige Stadt zu sein. Deutschschweizer, welche sich in der Stadt niederlassen, merken jedoch rasch, dass sie ohne Französisch nicht weit kommen. Eine offizielle Anerkennung der Zweisprachigkeit würde dies ändern, zumindest hinsichtlich der Kommunikation mit kommunalen Institutionen. Alle städtischen Dienstleistungen müssten dann auch in deutscher Sprache angeboten werden. Damit würde aber auch die Motivation und Notwendigkeit, gut Französisch zu lernen, abnehmen (zumindest bei den Bürgern, nicht jedoch bei den Stadtangestellten).

Eine institutionelle Zweisprachigkeit bedeutet folglich nicht automatisch auch eine individuelle Zweisprachigkeit. Zwar haben Veränderungen auf institutioneller Ebene auch einen Einfluss auf die Individuen, aber nicht immer in unilinear Weise. Im Gegenteil, eine zweisprachige Verwaltung könnte unter Umständen die paradoxe Wirkung haben, dass die Bürgerinnen und Bürger weniger zweisprachig sein müssten.²³⁰ In Freiburg wären konkret

²²⁹ Vgl. Ziff. 22 in: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2014/6659.pdf> [10.1.2018].

²³⁰ Elmiger (2005: 21) spricht in Zusammenhang mit der institutionellen Zweisprachigkeit von Biel deshalb auch von einem «principe de protection du monolinguisme»: Weder die zweisprachige Verwaltung noch der «double monolinguisme scolaire» (Schulbildungsangebot entweder auf Deutsch oder auf Französisch) zielten auf zweisprachige Individuen ab.

insbesondere die Germanofonen weniger dazu genötigt, gut Französisch zu lernen. Innerhalb der Verwaltung hingegen hätte eine offizielle Zweisprachigkeit, welche auch die Wahl der Arbeitssprache (Französisch oder Deutsch) einschliesst, zur Folge, dass alle Angestellten zumindest über rezeptive Kenntnisse der Partnersprache verfügen müssten.

Ängste vor einer Germanisierung und weiterreichenden Forderungen von Deutschsprachigen
Gegen die oben angeführten Argumente zugunsten einer amtlichen Zweisprachigkeit, welche das Zusammenleben der beiden Sprachgemeinschaften bereichern könnte, werden auch Argumente angeführt, die in einem solchen Schritt eine Gefahr für ein einvernehmliches Zusammenleben sehen: Der erwähnte verminderte Assimilationsdruck der Deutschsprachigen an die französische Amtssprache könnte eine Zunahme von Deutsch bewirken, welche Germanisierungsängste der nationalen französischsprachigen Minderheit weckten. Die mit der Einführung von Deutsch als Amtssprache erhoffte Steigerung der wirtschaftlichen Attraktivität von Freiburg könnte auch dazu führen, dass sich mehr deutschsprachige Firmen und damit mehr Arbeitskräfte ansiedeln, dass diese sich jedoch sprachlich wenig assimilieren und Französisch zurückdrängen würden. Diejenigen, die einer Anerkennung von Deutsch als Amtssprache kritisch oder skeptisch gegenüberstehen, sehen Freiburg als Teil der Romandie und damit als französischsprachige Stadt mit einer kleinen deutschsprachigen Minderheit, die es zwar zu respektieren gelte, was aber nicht eine gleichberechtigte Stellung von Deutsch neben Französisch impliziere. Im Gegenteil, eine offizielle Anerkennung als Amtssprache würde das bisherige Gleichgewicht stören.²³¹ Die deutschsprachige Minderheit würde noch stärker sensibilisiert, mit Argusaugen jede Benachteiligung wahrnehmen und einklagen und immer weitergehende Forderungen stellen. Bieler Interviewte haben darauf verwiesen, dass die offizielle Anerkennung der Sprache der Minderheit nicht mehr ein Entgegenkommen der Mehrheit darstelle, sondern ein Gesetz. Dieses erlaube auch die Einforderung bestimmter Rechte, was zu vermehrten Reibereien und Rechtsstreitigkeiten führen könne.

Kulturelle Relevanz

Deutschsprachige Produktionen haben im Kulturangebot der Stadt einen festen Platz. Diese profitieren von der Unterstützung von Stadt, Agglomeration und Kanton nicht primär aufgrund von sprachlichen Kriterien, sondern aufgrund von Qualitätskriterien, welche an alle Kulturproduktionen gestellt werden, unabhängig von ihrer Sprache. Bereits heute wird jedoch besonders darauf geachtet, dass auch deutschsprachige Kultur zum Zuge kommt und zur vermehrten Beachtung der Zweisprachigkeit eingeladen. Der neue kulturpolitische Aktionskatalog der Stadt und Region sieht explizit auch die Förderung der Zweisprachigkeit vor (vgl. Kap. 5.8).

Angesichts dieser Rahmenbedingungen ist nicht zu erwarten, dass eine gesetzliche Verankerung von Deutsch als Amtssprache einen grossen Einfluss auf das Kulturleben hätte. Möglicherweise würde die damit einhergehende verstärkte Förderung und Präsenz der Zweisprachigkeit vermehrt auch zu zweisprachigen Kulturproduktionen anregen. Solche könnten über die Stadtgrenze hinaus gezeigt werden und damit zu einer stärkeren Wahrnehmung und Positionierung von Freiburg als zweisprachige Stadt beitragen. Nach Angaben einer Interviewten sind die Kulturinstitutionen schon weiter in der gelebten Zweisprachigkeit als die Stadtverwaltung. Es gelte jedoch, die Kulturakteure bei ihren Übersetzungstätigkeiten finanziell zu unterstützen.

²³¹ Vgl. dazu auch Kapitel 5.7 und die dort erwähnte Konzeption des Zusammenlebens der Französisch- und Deutschsprachigen in Freiburg als ungleichgewichtige, aber komplementäre und stabile «Partnerschaft» (Berthele 2015).

9.2.2 Wirtschaftliche Aspekte

Die Anerkennung von Deutsch als Amtssprache von Freiburg würde wirtschaftlich sowohl Vor- als auch Nachteile mit sich bringen. Als Vorteil werden von Interviewten primär Marketingaspekte genannt, deren positive Auswirkungen jedoch schwierig zu quantifizieren seien. Sowohl bei der Wirtschaftsförderung als auch bei der Tourismuswerbung hätte ein politisches Bekenntnis zur Zweisprachigkeit der Stadt Signalwirkung. Dieses würde ein überzeugenderes Stadt- und Standortmarketing erlauben. Die Stadt könnte, ähnlich wie Biel ein «Label-Marketing» betreiben und sich geografisch und sprachlich noch besser als «Brückenstadt» zwischen Bern und Lausanne positionieren. Bei Wirtschaftsunternehmen könnte die offizielle Zweisprachigkeit ausschlaggebend für die Standortwahl werden, da sie sich dadurch einen leichteren Zugang zu zwei- und mehrsprachigem Personal erhoffen und da sie nicht nur auf Französisch, sondern auch auf Deutsch mit amtlichen Unterlagen bedient würden. Für wie viele Unternehmen dies tatsächlich ein wichtiges oder zumindest zusätzliches Argument für den Entscheid zugunsten von Freiburg wäre (nebst den in der Regel ausschlaggebenden Kriterien der geografischen und verkehrstechnischen Lage, Baulandangebote und -preise, Steuersätze, Bildungs- und Kulturangebote) kann nicht mit Sicherheit und seriös ermittelt werden. In Biel wird vermutet, dass die Zweisprachigkeit der Stadt, d.h. die zweisprachigen Dienstleistungen und Bildungsangebote sowie das damit assoziierte grössere zweisprachige Rekrutierungspotenzial, etliche Unternehmen, aber auch Bundesämter, zur Standortwahl Biel bewegt habe, wobei eine vorsichtige Schätzung von mindestens 1600 bis 2000 Arbeitsplätzen ausgeht, welche dadurch generiert worden seien (vgl. Kap. 6.8).

Mit der Anerkennung von zwei Amtssprachen wird gelegentlich auch die Hoffnung verbunden, dass nicht nur die institutionelle, sondern auch die individuelle Mehrsprachigkeit zunehme (wobei dieser Zusammenhang nicht automatisch gegeben ist, vgl. dazu Kap. 9.2.1), wodurch die Chancen im Berufsleben und auf einen besseren Verdienst zunehmen würden. Die individuelle Mehrsprachigkeit könnte insbesondere von der Einführung von zweisprachigen Klassen in Primar- und Sekundarschulen profitieren. Vereinzelt wird sogar schon davon geträumt, dass sich in Freiburg entlang des legendären «Röstigrabens» eine «language valley» entwickeln könnte.²³² Interviewte Stadtangestellte erhoffen sich von einer zweisprachigen Stadtverwaltung nicht nur vermehrte Gelegenheiten, ihre Sprachkompetenzen anzuwenden und zu verbessern, sondern assoziieren mit einem zweisprachigen Umfeld und Arbeiten auch grössere Offenheit, Flexibilität und Kreativität.

Als weiterer ökonomischer Vorteil der offiziellen Zweisprachigkeit der Stadt kann die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, mehr finanzielle Unterstützung vom Kanton für die Förderung zweisprachiger (überregionaler) Projekte zu beantragen, wie dies in Biel der Fall ist. Der Kanton Freiburg hat aufgrund der nationalen Unterstützung der mehrsprachigen Kantone durch den Bund (Art. 21 SpG; Art. 17 SpV) im Jahr 2016 einen Beitrag von 436'500 Franken erhalten, im Jahr 2017 noch 250'000 Franken.²³³

Andererseits werden immer wieder die erheblichen Mehrkosten der amtlichen Zweisprachigkeit hervorgehoben. So habe sich z.B. in den 1990er-Jahren der Gemeinderat von Murten dagegen ausgesprochen, der Stadt den offiziellen Zweisprachigkeitsstatus zu verleihen angesichts der damit einhergehenden starken Erhöhung der Verwaltungskosten

²³² Vgl. dazu Bernhard Altermatt in FN 27.3.2017: http://fribourg.ch/wp-content/uploads/Pages-de-FN_2017-03-27_77.pdf [10.1.2018].

²³³ Details zu den damit durch das kantonale Amt für Kultur unterstützten Projekten finden sich unter: http://appl.fr.ch/friactu_inter/handler.ashx?fid=12631 und http://appl.fr.ch/friactu_inter/handler.ashx?fid=15829 [10.1.2018].

(gem. Liberté 20.1.1995, nach Werlen 2000: 194). In Biel werden gemäss Angaben eines Interviewten die durch die Zweisprachigkeit verursachten Verwaltungskosten alljährlich bei Budgetdiskussionen kritisiert und infrage gestellt. Wie oben erläutert (vgl. Kap. 6.9), lassen sich diese jedoch kaum vollständig und wahrheitsgetreu ermitteln. Zudem wird eine genaue Berechnung auch aus politischen Gründen unterlassen, da sich die sprachliche Minderheit andernfalls als Kostenverursacherin abgestempelt fühlen würde. In Anbetracht der Bieler Erfahrungen und der Informationen aus der Stadtverwaltung von Freiburg kann jedoch festgehalten werden, dass mit folgenden zusätzlichen Ausgabeposten zu rechnen wäre, welche insbesondere die Kernverwaltung, aber auch den Schul- und den Kulturbereich betreffen:

- höhere Personalkosten (mehr und sprachlich qualifizierteres Personal nötig, teurere Rekrutierungsprozesse, sprachliche Aus-/Weiterbildung fördern etc.);
- höhere Übersetzungskosten (zusätzliche Stellenprozent für Übersetzungsarbeiten, zusätzliche Infrastruktur und/oder Kosten für externe Übersetzungen);
- höhere Publikationskosten (mehr Publikationen in zwei Sprachen);
- zeitlicher Mehraufwand beim Arbeiten in zwei Sprachen (grösserer Zeitaufwand für Lektüren, Redaktionsarbeiten, spontane Übersetzungen, Übersetzungskontrollen, Verständigungssicherung etc.);
- zusätzliche (einmalige) Ausgaben für die Sicherstellung der öffentlichen Sichtbarkeit der Zweisprachigkeit (Gebäude- und Strassenbeschriftungen, Logo, Briefköpfe etc.);
- zusätzliche Ausgaben zur verstärkten Förderung von Deutsch bzw. der Zweisprachigkeit in der obligatorischen Schule;
- zusätzliche Kosten für die verstärkte Pflege der Zweisprachigkeit im Kulturangebot der Stadt.

In Biel ist vor ein paar Jahren ein jährlicher Mehraufwand von 5 bis 7 Millionen Franken geschätzt worden, wobei dafür (mit Ausnahme von Lohn- und Infrastrukturkosten von rund 600'000 CHF/Jahr für Übersetzungen) keine gesicherten Angaben vorliegen (vgl. Kap. 6.9). Um die effektiven (monetären) Gewinne und Verluste zu errechnen, welche eine amtliche Zweisprachigkeit mit sich bringt, müsste ein ökonomisches Modell erarbeitet werden, welches alle relevanten Faktoren miteinbezieht. Es dürfte jedoch sehr schwierig bis unmöglich sein zu ermitteln, inwiefern die offizielle Zweisprachigkeit wirklich den Ausschlag für die Wahl eines Firmenstandortes bzw. die Einrichtung einer Betriebsstätte gibt (der Ruf der Zweisprachigkeit mag in vielen Fällen bereits genügen), wie viele Arbeitsstellen und Steuereinnahmen dadurch generiert werden, welche weiteren natürlichen Personen (und Steuerzahler) die amtliche Zweisprachigkeit zur Wohnsitznahme bewegt, wie der soziale und kulturelle Gewinn der Zweisprachigkeit einzuberechnen wäre und welche Kosten andererseits die öffentliche Hand trägt durch die Bereitstellung von entsprechenden Bildungs- und Kulturangeboten und Dienstleistungen.²³⁴

Und schliesslich muss in Zusammenhang mit ökonomischen Aspekten der amtlichen Zweisprachigkeit auch auf die zunehmend wichtige Rolle von Englisch verwiesen werden (die gemäss Erfahrung einiger Interviewter auch in der Stadt spürbar sei): Deutsch wird zwar gemäss einer quantitativen Erhebung aus dem Jahr 2004 in KMU der französisch- und italienischsprachigen Schweiz häufiger verwendet als Englisch, in Grossbetrieben verhält es sich jedoch umgekehrt (Andres et al. 2005). Insbesondere international arbeitende

²³⁴ Versuche zur Quantifizierung der Gewinne dank (individueller) Mehrsprachigkeit hat in der Schweiz der Sprachökonom François Grin unternommen, der zum Schluss kommt, dass die Sprachkompetenzen der Bevölkerung etwa 10% zum Bruttoinlandprodukt beisteuern (vgl. http://www.nfp56.ch/d_portraet_resultate.cfm?Projects.Command=resultate&pid=18 [10.1.2018], inkl. weiterer Literaturangaben). – Diese Quantifizierung bezieht sich auf individuelle Sprachkompetenzen, weshalb sie nicht ohne Weiteres auf die hier im Zentrum stehende institutionelle Mehrsprachigkeit übertragen werden kann.

Unternehmen in Freiburg werden deshalb eher einen Bedarf an Englisch- als an Deutschkompetenzen geltend machen.

Abschliessend kann gesagt werden, dass die Anerkennung von Deutsch als Amtssprache einige Veränderungen erfordern würde, insbesondere in der öffentlichen Verwaltung. Die grösseren sprachlichen Anforderungen an die Angestellten und die zahlreichen in zwei Sprachen zu erbringenden Dienstleistungen müssten gut geplant und vorbereitet werden. Die notwendigen (personellen, zeitlichen und finanziellen) Ressourcen müssten zur Verfügung gestellt und entsprechende Prozesse formalisiert und institutionalisiert werden.

V ALTERNATIVE ZU DEUTSCH ALS AMTSSPRACHE

Nach dem Szenario Beibehaltung des jetzigen Zustandes (vgl. Kap. 5, in welchem der Ist-Zustand analysiert wird) und demjenigen der gesetzlichen Verankerung von Deutsch als Amtssprache (vgl. Kap. 9, in welchem Voraussetzungen und mögliche Auswirkungen eines solchen Schrittes diskutiert werden) skizzieren wir im folgenden Kapitel 10 einen dritten Weg, für welchen sich die Mehrzahl der Interviewten ausgesprochen hat. Dieser besteht darin, die Position des Deutschen zu stärken, jedoch nicht mittels gesetzlicher Anerkennung als Amtssprache, sondern mittels anderer Fördermassnahmen. Diese Alternative würde bedeuten, dass diagnostizierte Probleme behoben, bereits bestehende Fördermassnahmen intensiviert und neue in Angriff genommen werden müssten. Dies kann auch unabhängig davon geschehen, ob Freiburg Deutsch als Amtssprache gesetzlich verankern will oder nicht. Ein solcher Mittelweg kann gegebenenfalls auch als Schritt hin zu einer mittel- bis langfristig zu planenden gesetzlichen Verankerung konzipiert werden, sodass eine solche – falls politisch erwünscht – gut vorbereitet wäre und auch an der Urne weniger Ängste wecken würde.

Insbesondere Interviewte in Biel haben zu einem solch vorsichtigen Vorgehen geraten. Sie haben wiederholt darauf hingewiesen, dass die Verankerung der institutionellen Zweisprachigkeit auf Gesetzesebene erst dann erfolgen sollte, wenn sie bereits in der Praxis funktioniere. Die Zweisprachigkeit könne nicht von oben auferlegt werden. Der politische Druck könnte sich ansonsten kontraproduktiv auswirken. Die Mehrheit der Bevölkerung (und damit v.a. auch die sprachliche Mehrheit, vgl. dazu auch Kap. 4.2) müsse diesen Entscheid mittragen. Der damit einhergehende «Kulturwechsel» (auch innerhalb der Verwaltung) nehme sehr viel Zeit in Anspruch.

Es wäre folglich zu vermeiden, dass der juristische Status der Sprachen und die tatsächlich gelebten und implementierbaren Praktiken zu stark auseinanderklaffen. Aus anderen Kontexten ist belegt, dass die Gleichberechtigung *de jure* von Sprachen, wenn sie zu stark von den Praktiken abweicht, zu einer Situation führt, in der der rechtliche Status von vielen Seiten nicht mehr ernst genommen wird, was zu Frustrationen und zusätzlichen Spannungen führen kann.²³⁵

10 Andere Massnahmen zur Förderung von Deutsch

In den folgenden Kapiteln gehen wir im Detail auf diese Alternative ein, d.h. auf die in Freiburg – v.a. in der Verwaltung – diagnostizierten Probleme (Kap. 10.1) und auf konkrete Optimierungsmassnahmen (Kap. 10.2 und 10.3). Dabei stützen wir uns primär auf unsere Recherchen und Interviews in Freiburg und Biel, auf unsere früheren ethnografischen Forschungsarbeiten in anderen mehrsprachigen Institutionen (v.a. in der Bundesverwaltung) sowie auf die bestehende Fachliteratur.

²³⁵ Vgl. z.B. Walsh (2012) zu den Problemen bei der Einführung von Irisch als Amtssprache angesichts der wenigen irischsprachigen Beamten in Irland. Vgl. z.B. Juliane House zur «ineffizienten und hypokriten» Idee und politisch korrekten Ideologie der sprachlichen Gleichheit und Mehrsprachigkeit in der EU, wo die Übersetzungstätigkeit in alle Amtssprachen der EU als Ausdruck von Gerechtigkeit gilt, die Beamten selbst aber oft den englisch- oder französischsprachigen Originalversionen mehr Vertrauen schenken (in: Guardian Unlimited 19.4.2001, <https://www.theguardian.com/education/2001/apr/19/languages.highereducation> [10.1.2018]). Vgl. z.B. Coray et al. (2015: 204f.) zur «Illusion von Gerechtigkeit» für das Italienische in der Eidgenössischen Bundesverwaltung.

10.1 Schwachstellen in der Verwaltung

Vorausgeschickt sei an dieser Stelle, dass die Stadtverwaltung, soweit wir das beurteilen können, eine gut funktionierende Verwaltung ist, dass Deutschsprachige keinen (bewussten) Diskriminierungen ausgesetzt sind, sondern im Gegenteil, dass die Interviewten sich alle sehr um die Respektierung der Deutschsprachigen (und Anderssprachigen) bemühen und nach Kräften dazu beitragen, dass die Stadtverwaltung Dienstleistungen in hoher Qualität anbieten kann. Die Analyse des Ist-Zustandes und einiger eingespielter Praktiken belegen dies (vgl. Kap. 5.4). Insofern muss der folgende «Problemkatalog» auch relativiert und als Hinweis darauf verstanden werden, mit welchen praktischen Sprachenproblemen die Angestellten konfrontiert sind in einer Verwaltung, die gemäss Interviewten eine «pragmatische Zweisprachigkeit» praktiziert. Einige Probleme ergeben sich möglicherweise eben gerade daraus, dass sich die Stadtverwaltung in einer Übergangsphase befindet und sich von einer vorwiegend französischsprachigen (auf die alleinige französische Amtssprache pochenden) zu einer zunehmend französisch- und deutschsprachig arbeitenden Verwaltung entwickelt, aber (noch) ohne entsprechende verbindliche Regelungen und Ressourcenzuteilungen.

Die folgenden Probleme sind in den Fokusgruppeninterviews mit den städtischen Angestellten aufgeworfen worden. Nur solche konkreten und empirisch fundierten Einsichten erlauben es, künftig gezielte Optimierungsmassnahmen zu ergreifen (vgl. Kap. 10.2).

10.1.1 Mangel an Deutschkompetenzen

Zahlreiche Teilnehmende berichten über zu wenige Deutschkompetenzen im Team oder in der Abteilung, einige beobachten deren Fehlen auch in Vorgesetztenpositionen. Am meisten Kopfzerbrechen bereitet Deutsch im formellen (geschäftlichen, juristischen oder technischen) Bereich, insbesondere im Schriftverkehr. Gleichzeitig wird wiederholt bekräftigt, dass jemand, der eine (mündliche) deutschsprachige Auskunft wolle, eine solche auch erhalte. Aber angesichts der mangelnden, v.a. schriftlichen Deutschkompetenzen seien die wenigen Deutsch- bzw. Zweisprachigen der Gefahr ausgesetzt, überlastet zu werden. Insbesondere im Sekretariat scheint es hin und wieder zu Engpässen zu kommen. Zweisprachige Sekretariatspersonen seien «seltene Perlen». Die Suche nach einer zweisprachigen Sekretariatsperson verlaufe nicht selten glücklos. Wiederholt wurde auf die Schwierigkeit aufmerksam gemacht, Bewerbungen von Personen mit sehr guten Französisch- und Deutschkompetenzen zu erhalten, da Zweisprachige lieber nach Bern arbeiten gingen. Höhere Einkommen, bessere berufliche Perspektiven sowie möglicherweise besser einsetzbare zweisprachige Kompetenzen werden als Gründe genannt.

10.1.2 Probleme mit Übersetzungen

Das Thema Übersetzungen beschäftigt viele Angestellte. Es scheint einige Probleme inhaltlicher, struktureller und zeitlicher Art zu verursachen. Es gibt keine klaren Vorgaben dazu, was genau zu übersetzen ist und was nicht. Einige Aussagen zeugen davon, dass etliche Übersetzungen auf Eigeninitiative von sensibilisierten Angestellten und/oder auf bewährte Praktiken zurückgehen (in einem Fall sogar entgegen der expliziten Vorgabe der Vorgesetzten, alles nur auf Französisch zu beantworten). Aber angesichts des zusätzlichen Zeitaufwands werden Übersetzungen in der Regel nur dann gemacht, wenn sie als unerlässlich erachtet und von den Adressaten aufgrund der bereits eingespielten Praktiken auch erwartet werden (vgl. dazu auch Kap. 5.4.2).

Da die Vergabe an externe Übersetzer, via Stadtkanzlei, oft viel Zeit in Anspruch nehmen und die Übersetzungen aufgrund des notwendigen Fachvokabulars auch noch intern kontrolliert

und korrigiert werden müssten, wird der Ablauf von mehreren Teilnehmenden als langwierig beschrieben, der zu Verspätungen und Reklamationen führe. In Zusammenhang z.B. mit Baubewilligungen wird denn auch explizit die (rhetorische) Frage aufgeworfen, ob rasche Dienstleistungen nicht wichtiger seien als die Zweisprachigkeit. Viele Teilnehmende berichten, dass kleinere Übersetzungen oft auch intern erledigt würden, wobei regelmässig auf die Hilfe von deutschsprachigen Kollegen zurückgegriffen wird. Im Schuldienst, wo die deutschsprachige Kommunikation mit deutschsprachigen Eltern selbstverständlich ist, scheint sich über die Jahrzehnte hinweg ein eingespielter Übersetzungs- und Korrekturprozess entwickelt zu haben.

10.1.3 Abwägen von fachlich-technischen und sprachlichen Kompetenzen

Insgesamt herrscht bei den Stadtangestellten der Tenor, dass fachliche vor sprachlichen Kompetenzen figurieren. Dies gehe auch daraus hervor, dass fachliche Weiterbildungen im Gegensatz zu sprachlichen von den Vorgesetzten stärker unterstützt (und erwartet) würden. Bei Fachpersonal steht die Fähigkeit, eine Arbeit zu erledigen, vor der Fähigkeit, einen Brief auf Deutsch zu beantworten. Dementsprechend solle die Suche nach Fachleuten nicht unnötig eingengt werden mit zu hohen sprachlichen Anforderungen. Beim Selektionsentscheid könnten die Sprachkompetenzen zwar durchaus den Ausschlag geben, aber nur bei gleichwertiger Qualifikation.

Andererseits wird auch darauf hingewiesen, dass bei der Rekrutierung die Frage der Zweisprachigkeit manchmal etwas vergessen gehe. Einige Zweisprachige berichten, dass sie trotz entsprechender sprachlicher Anforderungen in der Ausschreibung, im rein französischsprachigen Vorstellungsgespräch mit keinem Wort nach ihren Deutschkompetenzen befragt, geschweige denn diesbezüglich getestet worden seien. Wider Erwarten würden sie heute in einem der frankofonen Milieus arbeiten, die sie je kannten.

10.1.4 Integration von Deutschsprachigen in einer rein französischsprachigen Verwaltung

In den Fokusgruppen wurde die Zusammenarbeit zwischen Deutsch- und Französischsprachigen als gut eingestuft und die Existenz eines «Sprachgrabens» verneint. Dies wird v.a. darauf zurückgeführt, dass die deutschsprachigen Kolleginnen und Kollegen ausnahmslos alle sehr gut Französisch können und sich sprachlich anpassen (müssen), denn alle Sitzungen, Gespräche etc. finden auf Französisch statt. Dass diese sprachliche Assimilation nicht allen mit gleicher Leichtigkeit gelingt, wird daraus ersichtlich, dass es gemäss Interviewten auch schon zu Kündigungen von Deutschsprachigen gekommen sei, da sie sich nur schlecht in ein französischsprachiges Team integrieren konnten.

10.1.5 Bedarf an anderen Sprachen

Wiederholt verweisen Teilnehmende darauf, dass die hohe Anzahl von Personen anderer Erstsprache in der Stadt, insbesondere Personen portugiesischer, italienischer oder spanischer Sprache fast noch mehr Aufmerksamkeit verdienen als diejenigen deutscher Sprache (die in der Regel alle sehr gut Französisch könnten). In einigen Funktionen (v.a. im Schulbereich und an Rezeptionen) werden entsprechende Sprachkompetenzen denn auch abgedeckt. Teilnehmende halten (je nach politischen Wertvorstellungen) die Diskussion um die offizielle Zweisprachigkeit für überholt und obsolet angesichts der heutigen Vielzahl von Sprachen in der Stadt oder aber für notwendig, um zu verhindern, dass Freiburg nicht mehr als französisch- und deutschsprachige Stadt, sondern z.B. als französisch- und

portugiesischsprachige Stadt wahrgenommen würde. Ebenfalls wiederholt wird auf das fast präsentere Englisch als Deutsch verwiesen.

10.2 Vorschläge für konkrete Optimierungsmassnahmen in der Verwaltung

Aus den Fokusgruppeninterviews mit städtischen Angestellten sind ganz konkrete Hinweise dazu hervorgegangen, welche Massnahmen bereits ergriffen worden sind oder aber künftig ins Auge gefasst werden könnten, um Deutsch in der Verwaltung zu stärken.

10.2.1 Bestandesaufnahme

Vorgeschlagen wurde, eine gezielte Bestandesaufnahme der in den Teams und Diensten benötigten und vorhandenen Deutschkompetenzen zu machen. Dies erlaubte, den fehlenden Sprachkompetenzbedarf zu ermitteln und Lücken zu schliessen (in Form von Anstellung von mehr Personal mit sehr guten Deutschkompetenzen und in Form von sprachlichen Weiterbildungsmassnahmen, mehr dazu weiter unten). Unerwünscht wäre es, wenn alle Angestellten, auch diejenigen ohne Aussenkontakte, besser Deutsch lernen müssten.

Die Erfassung der in der Verwaltung bereits vorhandenen Deutschkompetenzen wird auch als hilfreich erachtet, um externen Kritikern aufzuzeigen, dass wohl viel mehr Angestellte über (sehr) gute Deutschkompetenzen verfügten als dies gemeinhin bekannt sei. Angesichts der eingespielten französischsprachigen Kommunikation innerhalb der Verwaltung hätten diese oft gar nicht die Möglichkeit, ihre Deutschkompetenzen anzuwenden und unter Beweis zu stellen, sodass diese selbst im Team und Amt nicht bekannt seien.²³⁶

10.2.2 Personalrekrutierung

Wie in Kapitel 10.1.1 erwähnt, berichten einige Angestellte von einem Mangel an Personal (v.a. im administrativen Bereich bzw. Sekretariat), mit (sehr) guten, auch schriftlichen Deutschkompetenzen. Sie wünschen sich eine verstärkte Suche nach deutsch- bzw. «wirklich» zweisprachigen Personen bei entsprechenden Stellenbesetzungen. Dasselbe wurde verschiedentlich auch für Schlüsselstellen vorgeschlagen, wobei namentlich hohe Kaderstellen und Kommunikationsverantwortliche genannt wurden. Bei der Definition der benötigten Sprachkompetenzen sollten aber nicht überhöhte Anforderungen gestellt werden, welche in der Praxis gar nicht benötigt würden. Ein stärker zweisprachiges Arbeitsumfeld würde, so die Hoffnung einiger Interviewter, möglicherweise auch für Zweisprachige die Attraktivität einer Anstellung bei der Freiburger Stadtverwaltung erhöhen.

Einige wenige Stimmen schlagen vor, einen gewissen Prozentsatz an Deutschsprachigen als zu erreichenden Sollwert festzulegen und anzustreben. In Biel werden solche Vorgaben zurzeit diskutiert. Ebenfalls im Fokus stehen dort die wenigen Lehrlinge aus der sprachlichen Minderheit – ein Problem, dessen sich auch die Freiburger Stadtverwaltung annehmen müsste.

²³⁶ In der Bundesverwaltung ist zurzeit eine Erhebung der bei allen Angestellten vorhandenen Sprachkompetenzen im Gang, und zwar in Form einer Selbstevaluation. Diese stösst bei einigen Angestellten auf Widerstand angesichts der wenig verlässlichen Selbstevaluationsergebnisse und der ungeklärten Verwendung dieser Daten. Vgl. dazu die Ankündigung dieser Massnahme im sprachpolitischen Evaluationsbericht des Bundes von 2015: <https://biblio.parlament.ch/e-docs/380457.pdf> (S. 21); weitere Informationen z.B. in: Le Temps 1.3.2016, <https://www.letemps.ch/suisse/2016/03/01/ueli-maurer-terrain-plurilinguisme>, und im Tages-Anzeiger 19.4.2017, <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Bund-bringt-Angestellte-an-die-Sprachgrenze/story/28039771#mostPopularComment> [alle: 10.1.2018]).

Bezüglich konkreter Massnahmen zur Erhöhung von Bewerbungen und Anzahl Angestellter aus sprachlichen Minderheiten könnte sich die Stadtverwaltung auch durch entsprechende Vorgaben, Leitfäden und Erfahrungen in der Bundesverwaltung inspirieren lassen, welche seit Jahrzehnten eine angemessene Vertretung der nationalen Sprachgemeinschaften und die Förderung einer mehrsprachigen Verwaltung auf allen Hierarchiestufen anstrebt (vgl. dazu Coray et al. 2015).

10.2.3 Deutschkompetenzen fördern und Vorbildfunktion des Kadern

Vorausgeschickt sei, dass Vorschläge zur Förderung der Deutschkenntnisse nicht darauf abzielen, alle städtischen Angestellten zu «perfekt ausgeglichen-zweisprachigen» Angestellten zu erziehen, pragmatische bzw. funktionale Kompetenzen reichen in den meisten Fällen, produktive schriftsprachliche Deutschkompetenzen sind nur für bestimmte Stellen nötig, rezeptive Schweizerdeutschkompetenzen könnten zudem das sprachliche Zusammenleben erleichtern. Gewünscht wird von städtischen Angestellten der Erhalt, z.T. auch die Verbesserung und vermehrte Verwendungsmöglichkeit bereits vorhandener Kenntnisse, die Schaffung der Voraussetzungen dafür, dass deutschsprachige Kollegen auch wirklich Deutsch kommunizieren können und verstanden werden, und eine möglichst gute Bedienung deutschsprachiger Bürgerinnen und Bürger in ihrer Sprache.

In den Fokusgruppengesprächen wurden sprachliche Praktiken geschildert, mittels welcher sich die Angestellten um vermehrte Kommunikation auch auf Deutsch im Arbeitalltag bemühen, und weitere (Ausbildungs-)Massnahmen angeregt:

- einen Deutschtage pro Woche einführen, wo alle nur Deutsch sprechen;
- jede fünfte Sitzung auf Deutsch abhalten;
- darauf beharren, dass die Deutschsprachigen im Team ihre Sprache sprechen (in informellen Situationen eventuell sogar Schweizerdeutsch);
- sprachliche Weiterbildungen nicht nur ermutigen, sondern auch zeitlich und/oder finanziell unterstützen;²³⁷
- Deutschkurse für die Abteilung bzw. für das Amt organisieren;
- Sprachlerntandems innerhalb der Verwaltung bilden (um sicherzustellen, dass das für die Stadtverwaltung wichtige Vokabular erlernt werden kann).

Einige verweisen in diesem Zusammenhang auch auf die Vorbildfunktion der Vorgesetzten, von welchen sie ebenfalls Bemühungen erwarten, ihre Deutschkompetenzen zu verbessern und hin und wieder Deutsch zu kommunizieren. Wiederholt wurde dabei lobend auf den Gemeinderat verwiesen, der heute mehr auch auf Deutsch kommuniziert (z.B. deutsche Begrüssungsworte an einer internen Veranstaltung), was als Wertschätzung des Deutschen und der Deutschsprachigen empfunden wird.

Die wichtige Vorbildfunktion von Vorgesetzten bzw. der Geschäftsleitung und des oberen Kadern wird auch in der Broschüre «Zweisprachigkeit in Unternehmen. Erfolgsmassnahmen – *Le bilinguisme en entreprise. Bonnes pratiques*» betont, welche das Forum für die Zweisprachigkeit soeben neu publiziert hat. Die fünfte von 35 Massnahmen (inkl. Erklärungen dazu) lautet: «Geschäftsleitung und oberes Kader müssen hinsichtlich Zweisprachigkeit mit gutem Beispiel vorangehen», d.h. «die/den Angestellten in seiner/ihrer Muttersprache (Deutsch/Französisch) ansprechen» und «in Anwesenheit von Mitarbeitenden

²³⁷ Vgl. dazu das Weiterbildungsprogramm des Staates Freiburg, der Sprachkurse (A1–B2) und Kommunikationskurse (u.a. auch zum Thema Zweisprachigkeit) anbietet, welche auch von städtischen Angestellten besucht werden können: <http://www.fr.ch/form/de/pub/weiterbildung/programm.htm> [10.1.2018].

beider Sprachen abwechselnd Deutsch und Französisch sprechen». Diese Massnahme wird als einfach umzusetzen eingestuft.²³⁸

10.2.4 Mehr Dokumente übersetzen und Übersetzungsprozesse optimieren

Im Bereich der Übersetzungen stellt sich grundsätzlich die Frage danach, wie viele und welche Textsorten zu übersetzen sind, dann auch die Frage bezüglich Ablauf und Institutionalisierung des Übersetzungsprozesses sowie bezüglich individueller, spontaner Übersetzungshilfen. Dazu wurden in den Fokusgruppengesprächen und Interviews unterschiedliche Vorschläge gemacht. Bei der Grundsatzfrage nach dem Umfang der zu übersetzenden Dokumente bestehen verschiedene Vorstellungen: Die einen betonen, dass die Angestellten nicht überlastet werden dürfen, weshalb wie bisher nur gerade die wichtigsten Dokumente auch auf Deutsch zu übersetzen wären. Zudem wäre es unverhältnismässig angesichts des kleinen Anteils Deutschsprachiger in der Stadt, alles zu übersetzen. Eine andere Gruppe hingegen hält es für wichtig, dass alle nach aussen gerichteten Texte und alle Reglemente auch auf Deutsch vorliegen. Konkret wird deshalb vorgeschlagen:

- bei jeder Revision eines Reglements oder eines Gesetzes soll dieses auch auf Deutsch übersetzt werden (was z.T. heute schon gemacht werde);
- mehr/alle für die Öffentlichkeit bestimmten Dokumente sollen auf Deutsch übersetzt werden (namentlich die Pressecommuniqués), zudem sollten mehr deutschsprachige Texte in «1700» erscheinen;
- in Redaktionsprozessen soll eine Phase institutionalisiert werden, in welcher jeweils abgeklärt wird, ob eine Übersetzung erforderlich ist oder nicht.

Zur Verbesserung der Übersetzungsabläufe und zwecks Ausbau der als ungenügend eingestuften Übersetzerkapazitäten wird vorgeschlagen:

- mehr externe Übersetzer anstellen und/oder
- intern einen Übersetzungsdienst oder eine Übersetzerstelle schaffen;
- intern wäre es hilfreich, auch dezentrale Übersetzer zu haben, um die Abläufe zu beschleunigen und das Vorhandensein des Fachvokabulars sicherzustellen.

Bei spontanen kleineren Übersetzungen behelfen sich die Angestellten zurzeit, indem sie auf elektronische Übersetzungshilfen (Google Translate), auf die Hilfe von Kollegen und/oder auf möglicherweise vorhandene Modellvorlagen zurückgreifen. Auch hier wurden konkrete Verbesserungsmöglichkeiten genannt:

- regelmässig für Übersetzungshilfen angefragte Kollegen sollten von den Vorgesetzten klar als Anlaufstelle für kleinere Übersetzungen ernannt und im Pflichtenheft entsprechend entlastet werden;
- weitere/mehr Übersetzungshilfen bereitstellen (z.B. Fachwörterlisten, Informatikprogramm QTranslate bekannter machen).

10.2.5 Bessere Sichtbarkeit der Zweisprachigkeit

Damit auch gegen aussen deutlich werde, dass die Stadtverwaltung nicht nur in französischer Sprache arbeitet, schlagen Interviewte vor, dass diejenigen Angestellten, welche auch andere

²³⁸ Vgl. S. 10 in: <http://www.zweisprachigkeit.ch/Label/Label-der-Zweisprachigkeit/Sammlung-erprobter-Massnahmen> [10.1.2018]. – Vgl. dazu auch das vom KFM mandatierte Forschungsprojekt des Zentrums für Demokratie «Topkader und Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung», welches sich mit der wichtigen Rolle des (obersten) Kaders bei der Umsetzung der sprachpolitischen Ziele des Bundes für die Verwaltung befasst: <http://www.zentrum-mehrsprachigkeit.ch/de/content/topkader-und-mehrsprachigkeit-der-bundesverwaltung> [10.1.2018].

Sprachen können, dies beispielsweise mit ihrer E-Mail-Signatur ersichtlich machen. Zudem wird von einigen auch ein zweisprachiges Logo für die Stadt gewünscht (vgl. dazu auch Kap. 5.5.1). Ein weiterer Vorschlag zur Stärkung von Deutsch und der Zweisprachigkeit betrifft die Deutsche Bibliothek, die bisher als privater Verein (mit städtischen Subventionen) funktioniert (vgl. Kap. 5.8): Diese könnte in die Stadtverwaltung integriert werden. Die heutige Praxis, dass das zweisprachige Bibliotheksabonnement teurer ist als das einsprachige, könnte ebenfalls überdacht werden.

10.3 Weitere Massnahmen in den Bereichen Schule, Kultur und Wirtschaft

Der vorliegende Bericht hat sich schwerpunktmässig mit der Stadtverwaltung auseinandergesetzt. Deshalb fallen die folgenden Vorschläge für Massnahmen zur Stärkung von Deutsch in anderen wichtigen Handlungsfeldern weniger umfassend und konkret aus.

Der Schule wird immer wieder eine zentrale Rolle bei der Förderung der Sprachkompetenzen zugeschrieben. Wie in Kapitel 5.6 erläutert, bestehen die gesetzlichen Rahmenbedingungen, um in der Stadt Freiburg in den obligatorischen Schulen zweisprachige Unterrichtsmodelle zu fördern, und verlangen politische Vorstösse eine rasche Implementierung solcher Modelle. Solche Modelle könnten dazu beitragen, dass die bei einer allfälligen Einführung von Deutsch als Amtssprache vermehrt benötigten zweisprachigen Arbeitskräfte auch wirklich vorhanden wären. Zudem ist zu begrüessen, dass das Potenzial der bereits vorhandenen Begegnungsmöglichkeiten zwischen französisch- und deutschsprachigen Schülerinnen und Schülern stärker ausgeschöpft werden soll, wie es der Gemeinderat angekündigt hat (vgl. Kap. 5.6.3), und Initiativen zu gemeinsamen Unternehmungen noch stärker gefördert werden.

Im Kulturbereich werden Organisatoren und Produktionen unabhängig von ihrer Sprache unterstützt, teilweise wird besonders darauf geachtet, dass auch deutschsprachige Produktionen zum Zuge kommen. Die Berücksichtigung der Partnersprache bei allen unterstützten Projekten wird zwar angeregt, die Gesuchsteller werden dazu eingeladen, aber sie ist keine Bedingung für die Subventionsvergabe. Zu überlegen wäre, ob die Berücksichtigung der beiden Sprachen (z.B. in der öffentlichen Kommunikation) nicht verpflichtender als Vergabekriterium eingeführt und entsprechend auch mitfinanziert werden sollte. Besonders gefördert werden könnten auch zweisprachige Veranstaltungen, und zwar nicht nur zu Sprachenthemen (wie die Journée du Bilinguisme), sondern auch zu Themen, die eine breite Bevölkerung ansprechen (z.B. Sport- und Folkloreveranstaltungen in zwei oder mehreren Sprachen moderieren).

Im Bereich der Wirtschaft wird die Zweisprachigkeit gerne als Marketinginstrument eingesetzt. Gleichzeitig müssten die Unternehmen aber auch dafür sensibilisiert werden, dass sie die sprachliche Situation ihres Unternehmensstandortes in der externen Kommunikation mitberücksichtigen. Denn eine rein französischsprachige Kommunikation und Werbung missachtet, ja verärgert sogar einen Teil der Bevölkerung und potenziellen Kundschaft. Angesichts der Wirtschaftsfreiheit (vgl. Kap. 5.9) können z.B. Banken oder private Grossverteiler wie Migros, Coop oder Manor nicht einer öffentlichen Sprachengesetzgebung unterstellt werden.

Die oben erwähnte, vom Forum für die Zweisprachigkeit in Biel herausgegebene Broschüre «Zweisprachigkeit in Unternehmen. Erfolgsmassnahmen – Le bilinguisme en entreprise. Bonnes pratiques» (vgl. Fussnote 238), könnte auch Freiburger Firmen bekannt gemacht und abgegeben werden. Darin finden sie verschiedene Ideen und Lösungswege, wie die Zwei- und Mehrsprachigkeit des Personals und der Kundschaft gepflegt und genutzt werden kann. Diese

betreffen: interne Organisation, interne und externe Kommunikation, Werbung/Marketing, Personalwesen/Aus- und Weiterbildung sowie Überwindung von Sprachgrenzen. Auch die Möglichkeit, welche bisher nur wenige Freiburger Unternehmen, Institutionen und Geschäfte wahrgenommen haben, ein Label für die Zweisprachigkeit zu erlangen und damit auch gegen aussen zu manifestieren, dass man in zwei Sprachen tätig ist und die Zweisprachigkeit pflegt (vgl. Kap. 6.4), könnte bei Freiburger Wirtschaftsunternehmen stärker bekannt gemacht werden.

10.4 Umsetzung

Eine seriöse Abklärung der Frage, wie die oben erwähnten (und weitere) Massnahmen initiiert, umgesetzt, begleitet und gegebenenfalls evaluiert werden sollen, übersteigt die Möglichkeiten unseres Mandates und fällt zudem auch eher in den Kompetenzbereich von Verwaltungswissenschaftlern und Organisationsmanagern. Ausgehend von unseren früheren soziolinguistischen und politologischen Studien in der mehrsprachigen Bundesverwaltung, welche ein ausgebautes sprachpolitisches Regelwerk und institutionalisierte Prozesse kennt (vgl. dazu auch Kap. 9.1.3), und von den durch das Forum für die Zweisprachigkeit erarbeiteten «bonnes pratiques», welche auch einfacher umzusetzende Massnahmen aufzeigen (vgl. Kap. 10.2.3), sollen hier abschliessend einige wichtige Punkte hervorgehoben werden.

Die Stadt kennt kaum sprachpolitische Vorgaben und hat keine speziell für dieses Dossier zuständige Person oder Arbeitsgruppe ernannt. Eine verstärkte Förderung auch von Deutsch in der Verwaltung könnte hier ansetzen. Eine stärkere Verankerung und Vereinheitlichung gewünschter sprachlicher Abläufe und Prozesse erforderte einerseits die Festlegung von strategischen Zielen und von Regelungen, Weisungen und/oder Leitfäden zwecks Erreichung dieser Ziele, andererseits die Ernennung von Verantwortlichen, welche deren Umsetzung begleiten und falls erwünscht auch evaluieren. Die oben erwähnten bewährten Praktiken und Optimierungsvorschläge könnten für die ganze Verwaltung erfasst, gemeinsame Ziele formuliert und Ansprechpersonen und/oder Arbeitsgruppen bestimmt werden, welche für dieses (Querschnitts)Thema zuständig wären (nicht nur intern, sondern auch gegenüber der Öffentlichkeit, dem Kanton, der Agglomeration, den Schulen etc.).²³⁹

Auch die vom Forum herausgegebenen «Erfolgsmassnahmen» zugunsten der Zweisprachigkeit in Unternehmen (s.o.) erwähnen an erster Stelle Massnahmen, welche die interne Organisation betreffen und für grössere Unternehmen die Ernennung eines Delegierten für die Zweisprachigkeit, für kleinere die Bildung einer Kommission für die Zweisprachigkeit vorschlagen sowie die Erarbeitung eines Leitfadens für die Zweisprachigkeit und die Zurverfügungstellung von Arbeitsinstrumenten (z.B. Computerprogramme in der eigenen Sprache).

Die Bieler Erfahrungen zeigen, dass die kommunale Verwaltung von besonderer Bedeutung ist für eine Stärkung der sprachlichen Minderheit in der Stadt. Sie wird von allen Bürgerinnen und Bürgern wahrgenommen, alle nehmen hin und wieder ihre Dienste in Anspruch. Ein verändertes sprachliches Verhalten der Stadtverwaltung wird registriert. Ihr kommt deshalb die Rolle eines Vorbildes zu, und sie kann als Motor für eine verstärkte Beachtung und Förderung der Zweisprachigkeit in Freiburg fungieren. Falls ein politischer Entscheid gefällt werden sollte in Richtung verstärkter Förderung von Deutsch (unabhängig davon, ob die gesetzliche Verankerung von Deutsch als Amtssprache als Fernziel angepeilt wird oder nicht),

²³⁹ Wie in Kapitel 9.1.3 erwähnt, könnte sich eine solche Formalisierung aber möglicherweise auch negativ auswirken: Erprobte und funktionierende langjährige Gewohnheiten und Praktiken würden möglicherweise destabilisiert, allzu starre Normen könnten als Zwang empfunden und kontraproduktive Wirkungen haben.

muss dieser Prozess sorgfältig vorbereitet werden, d.h. müssen Verantwortliche ernannt, strategische Ziele und konkrete Massnahmen festgelegt und Schritt für Schritt umgesetzt und begleitet werden. Und – last but not least – müssen genügend finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, damit ein solcher Entscheid nicht ein blosses Lippenbekenntnis bleibt.

VI FAZIT

Aus dem vorliegenden Bericht wird deutlich, dass eine Prüfung der Einführung von Deutsch als Amtssprache der Stadt Freiburg nicht losgelöst vom historischen, juristischen und soziolinguistischen Kontext erfolgen kann. Die lange Geschichte der Sprachenfrage und die damit einhergehenden zahlreichen, teilweise heftigen Auseinandersetzungen, die komplexen juristischen Fragen zur Klärung des rechtlichen Status von Deutsch im Kanton, in den Bezirken und in der Stadt sowie die spannungsreiche Gemengenlage des Zusammenlebens einer relativen Mehrheit mit einer relativen Minderheit legen nahe, dass alle Massnahmen zur Verbesserung der Position des Deutschen in der Stadt Freiburg weiterhin mit dem gebotenen Fingerspitzengefühl anzugehen sind.

Dabei gilt es auch zu hohe Erwartungen zu relativieren: Selbst wenn man zwei Sprachen denselben legalen Status zuschreibt, so ist ihre absolute Gleichberechtigung doch nicht erreichbar. Wenn es keine Unterschiede kultureller, sozialer, demografischer oder anderer Art gäbe, wenn also beide Sprachen von allen als genau gleich bewertet würden, so wären ihre Funktionen identisch und damit die Präsenz von beiden Sprachen obsolet. Historisch gewachsene Ungleichheiten mögen aus Sicht des Ideals der Gleichberechtigung von «Sprachen» stören, sie führen aber, wie in unserem Bericht dargelegt, zu durchaus stabilen und nicht zwingend immer monolingualen Gebrauchsmustern. Die polyglottere Minderheit in Freiburg hat sich durch ihren situationell erzwungenen Polyglottismus durchaus auch Vorteile verschafft, etwa bei der Rekrutierung von funktional zweisprachigem Personal innerhalb oder ausserhalb des Kantons. Die historisch gewachsene Variante zweisprachigen Zusammenlebens in Freiburg mag kein Modell perfekter Ausgeglichenheit sein, aber es handelt sich auch nicht um eine offen diskriminierende Situation mit Sprachenverboten und die Mehrheit systematisch bevorteilenden Selektionsprozessen.

Unsere Recherchen und Analysen können folglich keine abschliessende Antwort auf die Frage geben, ob die gesetzliche Gleichstellung der sprachlichen Minderheit das Ende eines langen Sprachenstreites bedeuten würde oder aber im Gegenteil ein neues Aufflammen von Spannungen und Germanisierungsängsten. Zwar zeigt sich heute im Zuge der nationalen und internationalen Förderung und Anerkennung des Wertes der Zwei- und Mehrsprachigkeit, aber auch im Zuge der statistischen Entwicklungen in Freiburg, welche einen Rückgang des Deutschen aufzeigen, dass auch die französischsprachige Mehrheit zunehmend offener ist für weitere Schritte in Richtung vermehrter Anerkennung und Förderung von Deutsch in ihrer Stadt. Auch in der Stadtverwaltung ist ein verstärktes Bemühen um Deutsch zu beobachten. Dabei haben sich über die Jahre hinweg zahlreiche erprobte Praktiken und Massnahmen herauskristallisiert. Aber angesichts der wenigen Vorgaben und Regelungen zu Sprachenfragen und der beschränkten (personellen und finanziellen) Ressourcen hängen diese oft von der Initiative und dem Engagement von einzelnen Angestellten mit besonderer sprachlicher Sensibilität (und Kompetenz) ab. Ihre zweisprachigen Praktiken wären wohl stärker anzuerkennen und von institutioneller Seite her zu unterstützen.

Unser Bericht kann auch keine abschliessenden Antworten auf die Fragen geben, in welcher Form gegebenenfalls der Prozess der Förderung von Deutsch und der Zweisprachigkeit weiter unterstützt, in Gang gehalten und begleitet werden soll und wer wofür zuständig ist und wie weit dieser Prozess formalisiert und evaluiert werden soll. Er gibt jedoch durch eine breite Kontextualisierung des Themas, durch Einblicke in andere mehrsprachige Kantone und Städte sowie durch eine empirisch fundierte Bestandesaufnahme der aktuellen Situation in der Stadtverwaltung Freiburg (inkl. Hinweise auf die Situation im Schul-, Kultur- und Wirtschaftsbereich) eine Basis, auf deren Grundlage diese Fragen diskutiert werden können.

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Entwicklung von Deutsch (im Verhältnis zu Französisch) im Kanton Freiburg, im Seebezirk, im Saanebezirk und in der Stadt Freiburg (Angaben zur Mutter- bzw. Hauptsprache Deutsch im Verhältnis zu Französisch in den Volkszählungen von 1880–2000, in Prozent; Deutsch und Französisch zusammen zählen als 100%)	34
Abb. 2: Entwicklung der Muttersprachen bzw. Hauptsprachen in der Stadt Freiburg (Angaben aus den eidg. Volkszählungen von 1888–2000, in Prozent)	36
Abb. 3: Entwicklung der Bevölkerung nach Hauptsprachen in der Stadt Freiburg (absolut, 1970–2000)	36
Abb. 4: Entwicklung der Bevölkerung nach Hauptsprachen und Ausländerstatus in der Stadt Freiburg (absolut, 1970–2000).....	37
Abb. 5: Personalbestand und Budget der Stadtverwaltung Freiburg (2016).....	42
Abb. 6: Korrespondenzsprache Deutsch oder Französisch, nach Muttersprache aller, die für die Stadtverwaltung arbeiten (2017; N=827).....	43
Abb. 7: Altes, bis heute gültiges Logo und Entwurf eines neuen Logos von 2013 (vom Generalrat abgelehnt)	53
Abb. 8: Von der Agglo subventionierte professionelle Organisatoren von deutsch- oder zweisprachigen Kulturveranstaltungen im Jahr 2017	62
Abb. 9: Stellungnahmen aller Teilnehmer der Fokusgruppengespräche (2017; N=26)	129
Abb. 10: Stellungnahmen frankofoner Teilnehmer der Fokusgruppengespräche (2017; N=20)	130
Abb. 11: Stellungnahmen germanofoner Teilnehmer der Fokusgruppengespräche (2017; N=6)	130

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 : Ständige Wohnbevölkerung der Schweiz nach Hauptsprache(n), 1970–2015, in Prozent.....	11
Tabelle 2: Hauptsprachen in den mehrsprachigen Kantonen (absolut und in Prozent; Vertrauensintervalle in Prozent in Klammern), 2015 (bis zu 3 Hauptsprachen/Pers. möglich) (ständige Wohnbevölkerung ab 15 Jahren)	12
Tabelle 3: Entwicklung der Muttersprachen bzw. Hauptsprachen in der Stadt Freiburg (Angaben aus den eidg. Volkszählungen von 1888–2010, in Prozent)	35
Tabelle 4: Einwohner (Niedergelassene und Aufenthalter) der Stadt Freiburg nach Korrespondenzsprache (2012–2016, in Prozent)	37
Tabelle 5: Einwohner (Niedergelassene und Aufenthalter) der Stadt Freiburg nach Muttersprache (2012–2016, in Prozent).....	38
Tabelle 6: Sprachliche Zusammensetzung des Generalrates der Stadt Freiburg (2001–2021)	39
Tabelle 7: Sprachliche Zusammensetzung des Gemeinderates der Stadt Freiburg (1981–2021)	41
Tabelle 8: Übersetzungskosten der Stadtverwaltung Freiburg (2010–2016).....	48
Tabelle 9: Dossiereingang auf städtische Stellen, nach L1 der Bewerber (absolut, 2010–2016)	51
Tabelle 10: Hauptsprachen und Amtssprachen in Biel (2000 und 2015, in Prozent; Einwohnerzahl: rund 50'000 bzw. 55'000)	68
Tabelle 11: Muttersprache der Einwohner von Siders (2014 bis 2016, in Prozent; Einwohnerzahl: 16'706 – 16'850 – 16'915)	77

Abkürzungsverzeichnis

AVF	Archives de la Ville de Fribourg
BFS	Bundesamt für Statistik
BV	Bundesverfassung
CAF	Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne (Deutsch: RFB)
CO	Cycle d'orientation (Deutsch: OS)
CRPF	Communauté Romande du Pays de Fribourg
DFAG	Deutschfreiburgische Arbeitsgemeinschaft (heute: Verein Kultur Natur Deutschfreiburg / KUND)
DFTG	Deutschfreiburger Theatergruppe
DIAF	Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (Deutsch: ILFD)
DICS	Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (Deutsch: EKSD)
DOA	Amt für deutschsprachigen obligatorischen Unterricht (Service de l'enseignement obligatoire de langue allemande)
DOSF	Deutschsprachige Orientierungsschule der Stadt Freiburg
EKSD	Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (Französisch: DICS)
FN	Freiburger Nachrichten
IFM	Institut für Mehrsprachigkeit
ILFD	Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (Französisch: DIAF)
KFM	Wissenschaftliches Kompetenzzentrum für Mehrsprachigkeit
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KUND	Kultur Natur Deutschfreiburg (Verein, der 2017 aus dem Zusammenschluss des Deutschfreiburger Heimatkundevereins und der DFAG hervorgegangen ist)
KV	Kantonsverfassung
L1	Erstsprache (auch: Hauptsprache oder Muttersprache)
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OS	Orientierungsschule (Französisch: CO)
PV	Procès-verbal
SEnOF	Service de l'enseignement obligatoire de langue française
SpG	Sprachengesetz
SpV	Sprachenverordnung
RFB	Rat für französischsprachige Angelegenheiten des zweisprachigen Amtsbezirks Biel (Französisch: CAF)

Bibliografie

- Altermatt, Bernhard, 2003a, *La politique du bilinguisme dans le canton de Fribourg/Freiburg (1945–2000). Entre innovation et improvisation*, Fribourg: Université de Fribourg.
- Altermatt, Bernhard, 2003b, Zweisprachigkeit und Sprachenterritorialität im Kanton Freiburg (1945–2000), *Freiburger Geschichtsblätter*, 80, 111–154.
- Altermatt, Bernhard, 2005, Die institutionelle Zweisprachigkeit der Stadt Fribourg-Freiburg: Geschichte, Zustand und Entwicklungstendenzen, *Bulletin suisse de linguistique appliquée*, 82, 63–82.
- Altermatt, Bernhard, 2007, Le bilinguisme: une mise en oeuvre laborieuse, in: Python, Francis (Hrsg.), *Fribourg: une ville aux XIXe et XXe siècles = Freiburg: eine Stadt im 19. und 20. Jahrhundert*, Fribourg: Editions La Sarine, 400–412.
- Altermatt, Bernhard, 2008, Föderal-territoriale Sprachenpolitik in der Schweiz: Ein Zielkonflikt zwischen Sprachfrieden und Minderheitenschutz? in: Lüdi, Georges; Seelmann, Kurt; Sitter-Liver, Beat (Hrsg.), *Sprachenvielfalt und Kulturfrieden. Sprachminderheiten – Einsprachigkeit – Mehrsprachigkeit: Probleme und Chancen sprachlicher Vielfalt*, Fribourg: Academic Press, 295–324.
- Altermatt, Urs; Späti, Christina, 2009, *Die zweisprachige Universität Freiburg. Geschichte, Konzepte und Umsetzung der Zweisprachigkeit 1889–2006*, Fribourg: Academic Press.
- Arel, Dominique, 2002, Language categories in censuses: backward- or forward-looking? In: Kertzer, David I.; Arel, Dominique (Hrsg.), *Census and identity: the politics of race, ethnicity, and language in national census*, Cambridge / New York: Cambridge University Press, 92–120.
- Andres, Markus et al., 2005, *Fremdsprachen in Schweizer Betrieben. Eine Studie zur Verwendung von Fremdsprachen in der Schweizer Wirtschaft und deren Ansichten zu Sprachenpolitik und schulischer Fremdsprachenausbildung*. Manuskript der Fachhochschule Solothurn.
<https://edudoc.ch/record/29552/files/133.pdf> [10.1.2018].
- AVF (Archives de la Ville de Fribourg), 27.11.2017, „*Matériaux*“ pour une approche du bilinguisme dans l'administration communale de la Ville de Fribourg. Extraits des 'Protocoles des délibérations du Conseil communal' (1799–1850 & 1914–1918), des 'Procès-verbaux des séances du Conseil général' (1984–2017), ainsi que de règlements communaux, Document à caractère interne, Fribourg: AVF (sous la direction de Jean-Daniel Dessonnaz, avec la collaboration de Raoul Blanchard, Valentine Brodard, Dominique Lehmann-Piéart, Anita Petrovski et Alain-Jacques Tronare).
- BAK (Bundesamt für Kultur / Der Bundesrat), 11.12.2015, *Periodischer Bericht zur Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen. Sechster Bericht der Schweiz*, Bern.
<https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/sprachen-und-gesellschaft/sprachen/europaeische-charta-der-regional--und-minderheitensprachen.html> [10.1.2018].
- BAK (Bundesamt für Kultur), 4.12.2009, *Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, Vierter Bericht der Schweiz*, Bern. <https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/sprachen-und-gesellschaft/sprachen/europaeische-charta-der-regional--und-minderheitensprachen.html> [10.1.2018].
- Berthele, Raphael, 2015, La langue partenaire: régimes politico-linguistiques, conceptualisations et conséquences linguistiques, in: Conti, Virginie; De Pietro, Jean-François; Matthey, Marinette & Organismes francophones de politique et d'aménagement linguistiques (Eds.), *Cohabitation des langues et politique linguistique. La notion de «langue partenaire»*, Neuchâtel: CIIP, DL, 41–62.
https://doc.rero.ch/record/257694/files/berthele_opale_preprint.pdf [10.1.2018].
- Berther, Ivo, 2016, «Quant(a)s Rumantsch(a)s datti propi?» Da la dumbraziun dal pievel tradiziunala a la diversidad da las registraziuns da datas odierna, *Babylonia 1/2016*, 69–73.
http://babylonia.ch/fileadmin/user_upload/documents/2016_1/Berther.pdf [10.1.2018].
- Brohy, Claudine, 1989, L'histoire de la politique linguistique de Fribourg (Suisse), in: Pupier, Paul; Woehrling, José (eds), *Langue et droit. Actes du Premier Congrès de l'Institut international de droit linguistique comparé, 27–29 avril 1988 à l'UQAM*, Montréal: Wilson & Lafleur, 375–385.
- Brohy, Claudine, 1992a, *Das Sprachverhalten zweisprachiger Paare und Familien in Freiburg/Fribourg*, Freiburg, Schweiz: Universitätsverlag.
- Brohy, Claudine, 1992b, *Eine zweisprachige Schule in Freiburg? Une école bilingue à Fribourg?* Freiburg/Fribourg: Association Ecole bilingue Fribourg.
- Brohy, Claudine, 2006, Perceptions du bilinguisme officiel et interactions bilingues à Biel/Bienne et Fribourg/Freiburg, in: Elmiger, Daniel et al. (Hrsg.), *Le projet bil.bienne – bilinguisme à bienne – kommunikation in biel*, TRANEL 43, 111–127.
- Brohy, Claudine, 2008, Le bilinguisme en tant que projet de société: l'immersion réciproque à la frontière des langues en Suisse, in: Budach, Gabriele; Erfurt, Jürgen; Kunkel, Melanie (Hrsg.), *Écoles plurilingues – multilingual schools: Konzepte, Institutionen und Akteure. Internationale Perspektiven*, Frankfurt a.M.: Lang, 275–289.
- Brohy, Claudine, 2009, Das zweisprachige Biel/Bienne – eine Ausnahme in der Schweiz, *Sprachspiegel*, 65, 17–25. www.e-periodica.ch/digbib/view?pid=sps-002:2009:65::10#101 [10.1.2018].

- Brohy, Claudine, 2011, Les langues s'affichent: signalétique, publicité et paysage linguistique dans deux villes bilingues suisses, Biel/Bienne et Fribourg/Freiburg. Actes du Congrès de l'ILOB, Ottawa, 29–30.4.2010, *Cahiers de l'ILOB*, 2, 105–124.
- Brohy, Claudine, 2012, *Zweisprachiger Unterricht: Modelle, Ausbildung, Nachhaltigkeit. L'enseignement bilingue: Modèles, formation, continuité*, Akten ZUG / APEPS 19.–20.11.2010, Université de Fribourg - Universität Freiburg. http://www.unifr.ch/centredelangues/assets/files/Brohy_ZUG_APEPS_2010.pdf [10.1.2018].
- Brohy, Claudine, 2014, «1700» – Das zweisprachige Informationsblatt der Stadt Freiburg, *Freiburger Notizen*, 27, 10–11.
- Brohy, Claudine (Hrsg.), 2015, *L'enseignement bilingue dans tous ses états. Zweisprachiger Unterricht ganz ausser sich*. Actes du Colloque de l'APEPS, 21.–22.11.2014, PH Brig. http://www.unifr.ch/centredelangues/assets/files/Brohy_ed_APEPS_2015_Final.pdf [10.1.2018].
- Brohy, Claudine, 2017, Die Strassennamen in der Stadt Freiburg. Wenige zweisprachige Schilder nach Jahrzehnten des Kampfes, *Sprachspiegel*, 4, 112–120. http://www.sprachverein.ch/sprachspiegel_pdf/Sprachspiegel_2017_4.pdf [10.1.2018].
- Brohy, Claudine; Schüpbach, Doris, 2016, Protection des minorités ou promotion du plurilinguisme? Droits linguistiques, politique et pratiques dans deux villes bilingues suisses, *Droit et Cultures*, 72(2), 181–224.
- Büchi, Christophe, 2000, «Röstigraben». *Das Verhältnis zwischen deutscher und französischer Schweiz. Geschichte und Perspektiven*, Zürich: NZZ Verlag.
- Büchi, Christophe, 2015, *Mariage de raison. Romands et Alémaniques. Une histoire suisse*, Genève: Zoé.
- Conrad, Sarah-Jane, 2005, Zweisprachige Kommunikation: Biel/Bienne und Freiburg im Vergleich, *Bulletin suisse de linguistique appliquées*, 82, 43–62.
- Conrad, Sarah-Jane; Elmiger, Daniel (Hrsg.), 2010, *Leben und Reden in Biel/Bienne. Vivre et communiquer dans une ville bilingue. Kommunikation in einer zweisprachigen Stadt. Une expérience biennoise*, Tübingen: Narr.
- Coray, Renata, 2017, Fällt Rätoromanisch durch die Maschen? Minderheitensprachen und Mehrsprachigkeit in den Schweizer Volkszählungen, *Europäisches Journal für Minderheitenfragen* 17(3-4), 231–262.
- Coray, Renata; Kobelt, Emilienne; Zwicky, Roman; Kübler, Daniel; Duchêne, Alexandre, 2015, *Mehrsprachigkeit verwalten? Spannungsfeld Personalrekrutierung beim Bund*. Zürich: Seismo.
- Czouz-Tornare, Alain-Jacques, 2011, *Einführung in die Geschichte des Kantons Freiburg und der Schweiz für Neubürgerinnen und Neubürger*, Freiburg: Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft des Kantons Freiburg.
- Elmiger, Daniel, 2005, L'orientation de Bienne comme ville bilingue: entre protection du monolinguisme et promotion du bilinguisme, *Bulletin suisse de linguistique appliquée*, 82, 17–29.
- Etter, Barbla, 2016, Regulierung, Rekonstruktion und Management des Sprachgebiets. Eine soziolinguistische Analyse von Gemeindefusionen an der deutsch-romanischen Sprachgrenze, Freiburg: Dissertation. <http://doc.rero.ch/record/289178/files/EtterB.pdf> [10.1.2018].
- Flubacher, Mi-Cha; Duchêne, Alexandre, 2012, Eine Stadt der Kommunikation: urbane Mehrsprachigkeit als Wirtschaftsstrategie? «Représentations, gestion et pratiques de la diversité linguistique dans des entreprises européennes», *Bulletin suisse de linguistique appliquée*, 95, 123–142.
- Forum für die Zweisprachigkeit. Forum du bilinguisme, 24.5.2012, *Zweisprachigkeit Biel/Bienne*, Dossier für «Lebendige Traditionen», Bundesamt für Kultur. www.lebendigetraditionen.ch/traditionen/00065/index.html?lang=de [10.1.2018].
- Forum für die Zweisprachigkeit. Forum du bilinguisme, Dezember 2016a, *Barometer für die Zweisprachigkeit der Stadt Biel-Bienne 2016. Zweisprachigkeit ist Ihre Wahl!* Biel: Forum für die Zweisprachigkeit.
- Forum für die Zweisprachigkeit. Forum du bilinguisme, Dezember 2016b, *Barometer der Zweisprachigkeit der Stadt Biel-Bienne 2016. Zweisprachigkeit ist Ihre Wahl!* Kurzfassung, Biel: Forum für die Zweisprachigkeit. www.zweisprachigkeit.ch/barometer [10.1.2018].
- Fuchs, Gabriela, 1999, «...un pas vers la remise en cause du statut linguistique de notre commune...» Reaktionen auf die Einführung von Projekten mit zweisprachigem Unterricht ab Kindergarten- und Grundschulstufe, *Bulletin suisse de linguistique appliquée*, 69(2), 55–72. http://doc.rero.ch/record/20695/files/Fuchs_55-72.pdf [10.1.2018].
- Fuchs, Gabriela; Werlen, Iwar, 1999, *Zweisprachigkeit in Biel-Bienne. Untersuchung im Rahmen des Bieler-Bilinguismus-Barometers 1998*, Biel-Bienne: Stiftung Forum für die Zweisprachigkeit.
- Gaffino, David; Lindegger, Reto (Hrsg.), 2013, *Bieler Geschichte*, 2 Bände, Baden: hier+jetzt.
- Gail, Fabian; Vetter, Mark, 2016, Systematische Zielgruppenbefragung. Methode und Ergebnisse von Fokusgruppen-Interviews durch ZB MED, *Informationspraxis*, 2(2). <https://journals.ub.uni-heidelberg.de/index.php/ip/article/view/30984> [10.1.2018].
- Gajo, Laurent, 2005, Le discours sur le bilinguisme autour de la frontière linguistique en Suisse: Représentations de frontières et frontières de représentations, *Synergies France*, 37–45. <http://gerflint.fr/Base/France4/Laurent.pdf> [10.1.2018].

- Grünert, Matthias, 2009, Die Minderheitensprachen in der Verwaltung des dreisprachigen Kantons Graubünden, *Hieronymus*, 16–24.
www.zora.uzh.ch/18114/1/2009_04_Hieronymus_Die_Minderheitensprachen_in_der_Verwalt.pdf
 [10.1.2018].
- Grünert, Matthias, 2015, Verfassungsrecht und Sprachengesetzgebung zum Rätoromanischen aus soziolinguistischer Perspektive, in: Bisaz, Corsin; Glaser, Andreas (Hrsg.), *Rätoromanische Sprache und direkte Demokratie. Herausforderungen und Perspektiven der Rumantschia*, Zürich / Basel / Genf: Schulthess, 49–75.
- Grünert, Matthias; Piconi, Mathias; Cathomas, Regula; Gadmer, Thomas, 2008, *Das Funktionieren der Dreisprachigkeit im Kanton Graubünden*, Tübingen/Basel: Francke.
- Haselbach, Philipp, 2001, *Zwischen Linie und Zone. Freiburgs Sprachgrenze in der Zeit von 1890 bis 1960. Ein Beitrag zur kantonalen Sprachgeschichte*, Freiburg: DFAG.
- Helbling, Marc, 2004, *Sprachminderheiten im Kanton Freiburg: Interessen und Interessensgruppierungen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts*, Freiburg: Paulusverlag.
- Helfferich, Cornelia, 2014, Leitfaden- und Experteninterviews, in: Baur, Nina; Blasius, Jörg (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, Wiesbaden: Springer VS, 559–574.
- Humbert, Philippe N.; Coray, Renata; Duchêne, Alexandre, 2018, *Compter les langues: histoire, méthodes et politiques des recensements de population. Une revue de la littérature*, Fribourg: Centre scientifique de compétence sur le plurilinguisme. <http://www.institut-mehrsprachigkeit.ch/fr/content/revue-litterature-langues-relevés-statistiques-et-politiques-linguistiques> [28.6.2018].
- Kolde, Gottfried, 1981, *Sprachkontakte in gemischtsprachigen Städten. Vergleichende Untersuchungen über Voraussetzungen und Formen sprachlicher Interaktion verschiedensprachiger Jugendlicher in den Schweizer Städten Biel/Bienne und Fribourg/Freiburg i.Ue.* Wiesbaden: Steiner.
- Lamnek, Siegfried, 2005, *Qualitative Sozialforschung. Lehrbuch*, 4., vollständig überarbeitete Auflage, Weinheim / Basel: Beltz.
- Lüdi, Georges; Py, Bernard, 2013 [1986], *Etre bilingue*, 4e éd, Bern: Lang.
- Lüdi, Georges; Werlen, Iwar (unter Mitarbeit von: Colombo, Sarah; Lüdi, Philippe; Mader, Max; Schmidt, Kerstin; Steinbach, Fee), April 2005, *Sprachenlandschaft in der Schweiz. Eidgenössische Volkszählung 2000*, Neuchâtel: Bundesamt für Statistik. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen.assetdetail.342036.html> [10.1.2018].
- Lüthi, Ambros, 2004, Die Sprachenfrage in der neuen Verfassung des Kantons Freiburg, *LeGes*, 2014/2, 65–91. http://appl.fr.ch/OFL/de/cst2004/luethi_sprachenfrage.pdf [10.1.2018].
- Mayring, Philipp; Fenzl, Thomas, 2014, Qualitative Inhaltsanalyse, in: Baur, Nina; Blasius, Jörg (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, Wiesbaden: Springer VS, 543–556.
- Moser, Philippe, 2017, Visibilité et invisibilité dans les paysages linguistiques de villes plurilingues, in: Kern, Beate; Roger, Jennifer; Serafin, Stefan; Thode, Anna Ch. (Hrsg.), *(Un-)Sichtbarkeiten*. Beiträge zum XXXI. Forum Junge Romanistik in Rostock (5.–7. März 2015), München: AVM.edition, 251–268.
- Papaux, Alexandre, 2015, Les politiques linguistiques des cantons romands, in: Andrey, Georges; Cherix, François; Papaux, Alexandre; Villard, Jean-Pierre, 2015, *La Suisse romande. Quatre regards*, Genève: Slatkine, 77–117.
- Pini, Verio, 2017, *Anche in italiano! 100 anni di lingua italiana nella cultura politica svizzera*, Bellinzona: Casagrande.
- Prévost, Jean-Guy, 2011, Statistiques linguistiques, rhétorique quantitative et effets de perspective, *Sociologie et sociétés*, 43(2), 19–40.
- Richter, Dagmar, 2005, *Sprachenordnung und Minderheitenschutz im schweizerischen Bundesstaat. Relativität des Sprachenrechts und Sicherung des Sprachfriedens*, Berlin: Springer.
- Salzmann, Claire-Lise; Le Pape Racine, Christine, 2008, Le développement de l'enseignement bilingue à l'école publique de Biel-Bienne, *Synergies Pays germanophones*, 1, 67–75. <https://gerflint.fr/Base/Germanie1/salzmann.pdf> [10.1.2018].
- Schnell, Rainer; Hill, Paul B.; Esser, Elke, 2013, *Methoden der empirischen Sozialforschung*, 10., überarb. Aufl. München: Oldenbourg.
- Schulz, Marlen; Mack, Birgit; Ortwin, Renn (Hrsg.), 2012, *Fokusgruppen in der empirischen Sozialwissenschaft: Von der Konzeption bis zur Auswertung*, Wiesbaden: Springer VS.
- Späti, Christina, 2015, *Sprache als Politikum. Ein Vergleich der Schweiz und Kanadas seit den 1960er Jahren*, Augsburg: Wißner-Verlag.
- Stojanović, Nenad, 2010, Une conception dynamique du principe de territorialité linguistique. La loi sur les langues du canton des Grisons, *Politique et Société*, 29(1), 231–259.
- Tausch, Anja; Menold, Natalja, 2015, *Methodische Aspekte der Durchführung von Fokusgruppen in der Gesundheitsforschung: Welche Anforderungen ergeben sich aufgrund der besonderen Zielgruppen und Fragestellungen?* GESIS Papers Nr. 12; Mannheim: gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften. www.gesis.org/fileadmin/upload/forschung/publikationen/gesis_reihen/gesis_papers/GESIS-Papers_2015-12.pdf [10.1.2018].

- Theiler, Luzius; Bender, Philippe; Crettaz, Bernard; Dayer, François, 2006, *Vallesia superior ac inferior. Gedanken zu einem unvollendetem Land*, Ayer: Editions Porte-Plumes.
- Walsh, John, 2012, Language policy and language governance: a case-study of Irish language legislation, *Language Policy*, 11(4), 323–341.
- Werlen, Iwar (Hrsg.), 2000, *Der zweisprachige Kanton Bern*, Bern: Haupt.
- Werlen, Iwar, 2005, Biel/Bienne – Leben in einer zweisprachigen Stadt, *Bulletin suisse de linguistique appliquée*, 82, 5–16.
- Werlen, Iwar, 2007, Receptive multilingualism in Switzerland and the case of Biel/Bienne, in: ten Thije, Jan D.; Zeevaert, Ludger (Hrsg.), *Receptive multilingualism. Linguistic analyses, language policies and didactic concepts*, Amsterdam / Philadelphia: Jon Benjamins Publishing Company, 137–157.
- Werlen, Iwar; Tunger, Verena; Frei, Ursula, 2010, *Der zweisprachige Kanton Wallis*, Visp: Rotten Verlag.
- Werlen Iwar, 2010, Porträt der Stadt und des Projekts, in: Conrad, Sarah-Jane; Elmiger, Daniel (Hrsg.), *Leben und Reden in Biel/Bienne. Vivre et communiquer dans une ville bilingue. Kommunikation in einer zweisprachigen Stadt. Une expérience biennoise*, Tübingen: Narr, 9–20.
- Widmer, Jean; Coray, Renata; Acklin Muji, Dunya; Godel, Eric, 2004, Die Schweizer Sprachenvielfalt im öffentlichen Diskurs. *Die Schweizer Sprachenvielfalt im öffentlichen Diskurs. Eine sozialhistorische Analyse der Transformationen der Sprachenordnung von 1848 bis 2000 / La diversité des langues en Suisse dans le débat public. Une analyse socio-historique des transformations de l'ordre constitutionnel des langues de 1848 à 2000*, Bern et al.: Peter Lang.
- Windisch, Uli (en collab. avec Didier Froidevaux), 1992, *Les relations quotidiennes entre Romands et Suisses allemands: les cantons bilingues de Fribourg et du Valais*, 2 vol., Lausanne: Payot.
- Windisch, Uli, 1995, La Suisse plurilingue: vers l'éclatement? Quelle politique linguistique pour la Suisse?, in: Forum Statisticum (Hrsg.), *Statistik und Sprachen. Statistiques et langues*. Jahresversammlung des VSSA (Verband Schweizerischer Statistischer Aemter) vom 10. bis 11. November 1994 in Winterthur, Nr. 34, 7–29.
- Zwicky, Roman; Kübler, Daniel, 2018, Angemessene Vertretung der Sprachgruppen in der Bundesverwaltung: die Rolle des Top-Kaders, *Babylonia 01/2018*, 32–37.

ANHANG

Daten, Methoden, Forschungsethik und Dank

Analysierte Daten

- *Fachliteratur* (cf. Bibliografie)
- *Presse- und Internetrecherchen* (cf. detaillierte Angaben in den Fussnoten)
- *Experteninterviews* (August bis November 2017):
mündliche Interviews mit 6 Schlüsselpersonen der Stadt und Agglomeration Freiburg (aus den Bereichen: allgemeine Verwaltung, Schule, Wirtschaftsförderung und Kulturförderung), und mit 4 Schlüsselpersonen aus Biel (aus der allg. Verwaltung und aus der Sprachförderung),
schriftliche und/oder telefonische Befragungen von 5 Schlüsselpersonen (aus der Stadt Biel, der Wirtschaft Biel, der Kultur Biel, der Kultur Freiburg, der Gemeindverwaltung Sidlers)
- *Fokusgruppengespräche* (September 2017): mit 26 Angestellten der Stadtverwaltung in 5 Fokusgruppen (Zusammenstellung der Gruppen gem. folgenden Kriterien: Personen aus verschiedenen Dienststellen, mit verschiedenen Funktionen, mit Aussenkontakten, mind. eine Person pro Gruppe mit L1=Deutsch, mit Interesse fürs Thema)
- *Schriftlicher Fragebogen* in den Fokusgruppen (September 2017)

Angewandte Methoden und Analyse

- *Experteninterviews und Fokusgruppengespräche* (vgl. dazu z.B. Gail & Mark 2016; Helfferich 2014; Schnell et al. 2013; Schulz et al. 2012; Tausch & Menold 2015)
- *Dokumentenanalyse und qualitative Inhaltsanalyse* (vgl. dazu z.B. Lamnek 2005, Mayring & Fenzl 2014)

Forschungsethik und Dank

Alle interviewten Personen und Teilnehmenden der Fokusgruppengespräche haben ihr informiertes schriftliches Einverständnis dazu gegeben, dass ihre Daten aufgenommen und anonymisiert ausgewertet werden. Deshalb wird in diesem Bericht keine Einzelperson namentlich erwähnt, sondern werden deren Inputs in anonymisierter Weise wiedergegeben.

An dieser Stelle sei all diesen Personen herzlich gedankt, sie haben uns mit viel Engagement und grosszügig bei der Datenerhebung unterstützt. Namentlich bedanken wir uns bei den Auftraggebern, d.h. dem Gemeinderat und der Stadtverwaltung, vertreten durch den Stadtammann Thierry Steiert und die Stadtschreiberin Catherine Agustoni, die uns mit dem Mandat betraut haben und uns mit Rat und Hilfe beiseite gestanden sind. Ebenso bedanken möchten wir uns beim Stadtarchiv und beim Juristischen Dienst der Stadt Freiburg für ihre historischen und juristischen Beiträge zum Thema. Und schliesslich geht unser Dank auch an die beiden Organisationen KUND und CRPF, welche wir zu einer kurzen Stellungnahme zum Postulat Nr. 23 und der darin angeregten gesetzlichen Anerkennung von Deutsch als Amtssprache der Stadt Freiburg eingeladen hatten und die uns eine solche mit Publikationsgenehmigung zukommen liessen.

Sprachrelevante Artikel der Bundesverfassung und der mehrsprachigen Kantone

Bundesverfassung

Art. 4 Landessprachen

Die Landessprachen sind Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch.

Art. 18 Sprachenfreiheit

Die Sprachenfreiheit ist gewährleistet.

Art. 70 Sprachen

¹ Die Amtssprachen des Bundes sind Deutsch, Französisch und Italienisch. Im Verkehr mit Personen rätoromanischer Sprache ist auch das Rätoromanische Amtssprache des Bundes.

² Die Kantone bestimmen ihre Amtssprachen. Um das Einvernehmen zwischen den Sprachgemeinschaften zu wahren, achten sie auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten.

³ Bund und Kantone fördern die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften.

⁴ Der Bund unterstützt die mehrsprachigen Kantone bei der Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben.

⁵ Der Bund unterstützt Massnahmen der Kantone Graubünden und Tessin zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache.

Berner Kantonsverfassung

Art. 2 Verhältnis zum Bund und zu den anderen Kantonen

¹ Der Kanton Bern ist ein Stand der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

² Er arbeitet mit dem Bund und den anderen Kantonen zusammen und versteht sich als Mittler zwischen der deutschsprachigen und der französischsprachigen Schweiz.

Art. 4 Minderheiten

¹ Den Bedürfnissen von sprachlichen, kulturellen und regionalen Minderheiten ist Rechnung zu tragen.

² Zu diesem Zweck können diesen Minderheiten besondere Befugnisse zuerkannt werden.

Art. 5 Berner Jura

¹ Dem Berner Jura, der die Verwaltungsregion Berner Jura bildet, wird eine besondere Stellung zuerkannt. Diese soll es ihm ermöglichen, seine Identität zu bewahren, seine sprachliche und kulturelle Eigenart zu erhalten und an der kantonalen Politik aktiv teilzunehmen.

² Der Kanton trifft Vorkehren, um die Verbundenheit zwischen dem Berner Jura und dem übrigen Kanton zu stärken.

Art. 6 Sprachen

¹ Das Deutsche und das Französische sind die bernischen Landes- und Amtssprachen.

² Die Amtssprachen sind *

- a das Französische in der Verwaltungsregion Berner Jura,
- b das Deutsche und das Französische in der Verwaltungsregion Seeland sowie im Verwaltungskreis Biel/Bienne,
- c das Deutsche in den übrigen Verwaltungsregionen sowie im Verwaltungskreis Seeland.

³ Die Amtssprachen der Gemeinden in den Verwaltungskreisen der Verwaltungsregion Seeland sind

- a das Deutsche und das Französische für die Gemeinden Biel/Bienne und Leubringen,
- b das Deutsche für die übrigen Gemeinden.

⁴ Kanton und Gemeinden können besonderen Verhältnissen, die sich aus der Zweisprachigkeit des Kantons ergeben, Rechnung tragen.

⁵ An die für den ganzen Kanton zuständigen Behörden können sich alle in der Amtssprache ihrer Wahl wenden.

Art. 15 Sprachenfreiheit

¹ Die Sprachenfreiheit ist gewährleistet.

Art. 73 Wahl

¹ Der Grosse Rat wird im Verhältniswahlverfahren gewählt.

² Das Gesetz bezeichnet die Wahlkreise.

³ Die Mandate werden entsprechend der Einwohnerzahl den Wahlkreisen zugeordnet. Dem Wahlkreis Berner Jura werden zwölf Mandate garantiert. Es ist eine angemessene Vertretung der französischsprachigen Minderheit des Wahlkreises Biel-Seeland sicherzustellen. *

⁴ Die Sitzverteilung an die Listen richtet sich nach den in den Wahlkreisen erzielten Parteistimmen.

Art. 84 Zusammensetzung

¹ Der Regierungsrat besteht aus sieben Mitgliedern.

² Dem Berner Jura ist ein Sitz gewährleistet. Wählbar sind die französischsprachigen Stimmberechtigten, die in einem der drei Amtsbezirke Courtelary, Moutier oder La Neuveville wohnen.

Art. 92 Zentralverwaltung

¹ Die Zentralverwaltung des Kantons ist in Direktionen gegliedert.

² Die Staatskanzlei ist Stabs- und Verbindungsstelle des Grossen Rates und des Regierungsrates.

³ Ein angemessener Anteil des Personals ist französischer Sprache.

Walliser Kantonsverfassung

Art. 12

¹ Die französische und die deutsche Sprache sind als Landessprachen erklärt.

² Der Grundsatz der Gleichberechtigung beider Sprachen soll in der Gesetzgebung und in der Verwaltung durchgeführt werden.

Art. 52

¹ Die Vollziehungs- und Verwaltungsgewalt ist einem aus fünf Mitgliedern gebildeten Staatsrate anvertraut.

² Einer derselben wird aus den Wählern des Kantonsteiles ernannt, welcher die gegenwärtigen Bezirke Goms, Brig, Visp, Raron und Leuk umfasst; einer als jenen der Bezirke Siders, Sitten, Ering und Gundis, und einer aus jenen der Bezirke Martinach, Entremont, St. Moritz und Monthey.

³ Die zwei andern werden aus den sämtlichen Wählern des Kantons ernannt. Jedoch darf nicht mehr als ein Staatsrat aus den Wählern des nämlichen Bezirkes ernannt werden.

[...]

Art. 62

¹ Es besteht in jeder Gemeinde oder in jedem Amtsbezirke ein Richter und ein Richterstatthalter; für jeden Kreis ein Zivil-, ein Korrektions- und ein Kriminalgericht; und für den Kanton ein Kantonsgericht.

² Die Mitglieder des Kantonsgerichtes sollen die Kenntnis der beiden Landessprachen besitzen.

Graubündner Kantonsverfassung

Präambel:

Wir, das Volk des Kantons Graubünden,

im Bewusstsein unserer Verantwortung vor Gott sowie gegenüber den Mitmenschen und der Natur,

im Bestreben, Freiheit, Frieden und Menschenwürde zu schützen, Demokratie und Rechtsstaat zu gewährleisten, Wohlfahrt und soziale Gerechtigkeit zu fördern und eine gesunde Umwelt für die künftigen Generationen zu erhalten,

in der Absicht, die Dreisprachigkeit und kulturelle Vielfalt zu fördern und als Teil des geschichtlichen Erbes zu bewahren,

geben uns folgende Verfassung:

Art. 2 Verhältnis zum Bund, zu den Kantonen und zum Ausland

¹ Der Kanton Graubünden ist ein eigenständiger Kanton der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

² Er unterstützt den Bund in der Erfüllung seiner Aufgaben.

³ Er arbeitet mit den anderen Kantonen und mit dem benachbarten Ausland zusammen.

⁴ Er fördert die Verständigung und den Austausch zwischen den Landesteilen und den Sprachgemeinschaften der Schweiz.

Art. 3 Sprachen

¹ Deutsch, Rätoromanisch und Italienisch sind die gleichwertigen Landes- und Amtssprachen des Kantons.

² Kanton und Gemeinden unterstützen und ergreifen die erforderlichen Massnahmen zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache. Sie fördern die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften.

³ Die Gemeinden bestimmen ihre Amts- und Schulsprachen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und im Zusammenwirken mit dem Kanton. Sie achten dabei auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten.

Art. 90 Kultur und Forschung

Kanton und Gemeinden fördern das künstlerische, kulturelle und wissenschaftliche Schaffen sowie den kulturellen Austausch. Sie nehmen dabei auf die sprachliche Vielfalt und die regionalen Besonderheiten Rücksicht.

Freiburger Kantonsverfassung

Art. 2 Gebiet, Hauptstadt und Wappen

¹ Der Kanton umfasst das Gebiet, das ihm durch die Eidgenossenschaft gewährleistet ist.

² Die Hauptstadt ist Freiburg, auf Französisch Fribourg.

³ Das Wappen ist: Von Schwarz und Weiss geteilt.

Art. 6 Sprachen

¹ Französisch und Deutsch sind die Amtssprachen des Kantons.

² Ihr Gebrauch wird in Achtung des Territorialitätsprinzips geregelt: Staat und Gemeinden achten auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten.

³ Die Amtssprache der Gemeinden ist Französisch oder Deutsch. In Gemeinden mit einer bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheit können Französisch und Deutsch Amtssprachen sein.

⁴ Der Staat setzt sich ein für die Verständigung, das gute Einvernehmen und den Austausch zwischen den kantonalen Sprachgemeinschaften. Er fördert die Zweisprachigkeit.

⁵ Der Kanton fördert die Beziehungen zwischen den Sprachgemeinschaften der Schweiz.

Art. 17 Sprache

¹ Die Sprachenfreiheit ist gewährleistet.

² Wer sich an eine für den ganzen Kanton zuständige Behörde wendet, kann dies in der Amtssprache seiner Wahl tun.

Art. 64 Bildung / a. Grundschulunterricht

¹ Staat und Gemeinden sorgen für einen obligatorischen und kostenlosen, den Fähigkeiten der einzelnen Kinder entsprechenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offen steht.

² Die Schule stellt die Bildung der Kinder in Zusammenarbeit mit den Eltern sicher und unterstützt diese bei der Erziehung. Sie fördert die persönliche Entwicklung und soziale Integration der Kinder und schärft ihr Verantwortungsgefühl gegenüber sich selbst, den Mitmenschen, der Gesellschaft und der Umwelt.

³ Die erste unterrichtete Fremdsprache ist die andere Amtssprache.

⁴ Der Unterricht achtet die konfessionelle und politische Neutralität. Die anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften können im Rahmen der obligatorischen Schulzeit Religionsunterricht erteilen.

Art. 95 Zusammensetzung und Wahl

¹ Der Grosse Rat besteht aus 110 Abgeordneten.

² Die Mitglieder des Grossen Rates werden vom Volk im Proporzverfahren für fünf Jahre gewählt.

³ Das Gesetz bestimmt höchstens acht Wahlkreise. Die angemessene Vertretung der Regionen des Kantons ist gewährleistet.



ADMINISTRATION GÉNÉRALE

Service juridique

Place de l'Hôtel-de-Ville 3
CH-1700 Fribourg
Tél. 026 351 71 24
Fax 026 351 71 69
CCP 17-15-1
www.ville-fribourg.ch

Fribourg, le 10 janvier 2018

**Questions au Service juridique de la Ville de Fribourg pour le rapport
« Deutsch als Amtssprache in der Stadt Freiburg » (Fribourg, 2.8.2017/cy)**

1. Statut linguistique de la ville de Fribourg du point de vue juridique :

a. Le statut selon la Constitution cantonale et son évolution

Le bilinguisme trouve sa consécration dans la Constitution, tant au niveau fédéral que cantonal. Au niveau fribourgeois, la question des langues a suscité bon nombre de modifications, d'analyses et de rapports au fil des années.

Initialement, l'article 21 de la Constitution du canton de Fribourg du 7 mai 1857 avait la teneur suivante :

« Les lois, décrets et arrêtés devront être publiés dans les langues française et allemande. Le texte français est déclaré être le texte original ».

Mécontent du caractère secondaire de l'allemand, le député Erwin Jutzet a déposé le 18 novembre 1982 devant le Grand Conseil du canton de Fribourg une motion visant à supprimer la deuxième phrase de l'article 21 Cst fr. Il espérait ainsi garantir la liberté des langues, reconnaître le français et l'allemand comme langues officielles égales et charger le Grand Conseil de légiférer sur les problèmes liés au bilinguisme dans le canton.

Le Conseil d'Etat a alors chargé un groupe de travail d'étudier la motion et de rédiger un rapport sur celle-ci. Sur la base des conclusions du groupe de travail, le Conseil d'Etat accepta de supprimer la deuxième phrase de l'article et reconnu la nécessité de rédiger un nouvel article constitutionnel pour reconnaître le français et l'allemand comme langues officielles et charger le Grand Conseil de légiférer.

M. Charles Guggenheim, ancien juge cantonal, fut mandaté pour rédiger un nouvel article 21, recenser les conséquences sur la législation de cette modification et présenter un rapport sur ces éléments. Il devait également établir un projet de loi d'exécution et un rapport explicatif de cette loi. Sur la base de son travail, un nouvel article 21 fut voté et accepté par le peuple le 23 septembre 1990 et entra en vigueur le 1^{er} janvier 1991. Cet article avait la teneur suivante :

« ¹ Le français et l'allemand sont les langues officielles. Leur utilisation est réglée dans le respect du principe de territorialité.

² L'Etat favorise la compréhension entre les deux communautés linguistiques. »

A l'aide d'une commission spéciale, M. Guggenheim déposa un projet de loi sur les langues et un rapport explicatif le 30 décembre 1988. Ce projet n'a toutefois pas abouti.

Lors de la révision de la Constitution fribourgeoise, la question des langues a été très débattue. Les idées qui ont dessiné les contours du nouvel article 6 Cst fr sont les suivantes²⁴⁰ :

- Les articles sur les langues ont pour but de conserver et protéger le paysage linguistique du canton de Fribourg tel qu'il s'est constitué au cours de l'histoire. En effet, bien qu'en minorité dans le canton, les germanophones sont majoritaires au niveau suisse. Un certain nombre de francophones ont d'ailleurs toujours craint une germanisation du canton et la perte de leur intégrité culturelle. Celle-ci doit donc être garantie ;
- Les articles sur les langues ont pour but d'accorder aux minorités linguistiques installées depuis des décennies voire des siècles des droits qui permettent le maintien de leur identité linguistique et culturelle. Cet élément aurait ainsi pour conséquence que l'accès au système d'éducation soit garanti aux minorités linguistiques dans leur langue maternelle.

A la suite de longs pourparlers, le nouvel article 6 a finalement eu la teneur suivante :

« ¹ Le français et l'allemand sont les langues officielles du canton.

² Leur utilisation est réglée dans le respect du principe de territorialité : l'Etat et les communes veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones.

³ La langue officielle des communes est le français ou l'allemand. Dans les communes comprenant une minorité linguistique autochtone importante, le français et l'allemand peuvent être les langues officielles.

⁴ L'Etat favorise la compréhension, la bonne entente et les échanges entre les communautés linguistiques cantonales. Il encourage le bilinguisme.

⁵ Le canton favorise les relations entre les communautés linguistiques nationales. »

Il est complété par l'article 17 qui consacre la liberté des langues et prévoit la chose suivante :

« ¹ La liberté de la langue est garantie.

² 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. »

Il faut savoir qu'en dehors des articles constitutionnels, le canton de Fribourg n'a jamais défini juridiquement quelles sont les communes bilingues et unilingues, conséquence directe d'une très forte tradition d'autonomie communale. Même si plusieurs tentatives ont été faites dans ce sens (projet de loi sur les langues de Guggenheim, Rapport Schwaller), il n'existe aucune loi sur les langues ou aucun article fixant l'appartenance linguistique des communes et la frontière des langues. La territorialité est donc appliquée de manière stricte au niveau communal et ce ne sont que les domaines de compétence cantonale qui sont véritablement bilingues (sécurité, hôpitaux, justice etc.) En Suisse, seul le canton des Grisons a prévu une telle loi.

Toutefois, même si le canton de Fribourg ne dispose pas d'une loi sur les langues, une bonne trentaine de lois comprennent des dispositions à portée linguistique et précisent l'utilisation des langues dans le domaine de la législation, de la justice, de l'administration cantonale ou encore de

²⁴⁰ AMBROS LÜTHI, *La question des langues dans la nouvelle Constitution du canton de Fribourg*, Leges 2004/2, p. 93 à 119.

l'éducation. On peut ainsi citer par exemple l'article 43 du Règlement d'exécution de la Loi sur le registre foncier du 9 décembre 1986 (RELF, RSF 214.5.11) qui prévoit dans quelle langue les registres communaux doivent être tenus, ou encore l'article 9 du Règlement du 1^{er} juillet 2013 sur l'état civil (REC, RSF 211.2.11). Selon ces deux articles, les registres communaux des communes du district de la Sarine doivent tous être tenus en français.

Quand bien même la Ville de Fribourg est considérée comme francophone selon certaines bases légales, dans les faits et les rapports avec les citoyens, tant le français que l'allemand sont utilisés. D'ailleurs, l'article 2 al. 2 de la Constitution fribourgeoise impose une dénomination bilingue à la Ville de Fribourg, de par sa qualité de capitale d'un canton bilingue.

Toutefois, aucun texte n'a officialisé ce bilinguisme, ce qui fait qu'actuellement, la Ville de Fribourg est considérée comme francophone avec minorité germanophone. La langue officielle de l'administration communale est donc le français, même si les citoyens peuvent généralement s'adresser à celle-ci en allemand. Le fait que les critères pour définir juridiquement le statut linguistique des communes n'aient jamais été clairement exposés fait qu'il règne un flou important dans ce domaine.

b. La loi fédérale du 5 octobre 2007 sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques

Finalement, il faut relever qu'il existe depuis peu une loi sur les langues au niveau fédéral. En effet, le 5 octobre 2007, la Confédération a adopté la Loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010. Cette loi prévoit l'octroi d'un soutien financier en faveur des cantons plurilingues de Berne, Fribourg, des Grisons et du Valais (art. 21 al. 2 LLC). Des aides financières sont allouées aux cantons plurilingues pour leur permettre d'exécuter leurs tâches particulières, à savoir :

- La création des conditions et des moyens adéquats permettant aux autorités politiques, judiciaires et administratives d'effectuer leur travail plurilingue ;
- L'encouragement du plurilinguisme, à tous les niveaux d'enseignement et des apprenants dans les langues officielles du canton.

Cette loi a été complétée par une ordonnance d'application (OLang) du 4 juin 2010 qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2010. Celle-ci définit le type de tâches pour lesquelles une aide financière peut être accordée, en vue de promouvoir le bilinguisme dans les cantons concernés (art. 17 OLang).

Sur la base de ces dispositions, les députés Moritz Boschung et André Ackermann ont demandé au Conseil d'Etat de prévoir la possibilité d'un soutien financier pour les communes qui se déclareraient bilingues. Les députés mettaient en avant que les coûts très importants d'une telle décision pouvaient ralentir les communes. Le Conseil d'Etat n'a pas donné suite à cette demande, mais a réaffirmé son soutien au bilinguisme et son encouragement à la compréhension entre les communautés linguistiques. Il a rappelé vouloir poursuivre ses efforts pour améliorer les compétences de la population et de l'administration dans la langue partenaire et qu'il veillerait à ce que les mesures liées à la mise en œuvre de la loi fédérale sur les langues visent cet objectif et que l'administration cantonale tienne compte des besoins spécifiques des communes bilingues.

2. Evaluation juridique de la question, si Fribourg est une « commune comprenant une minorité linguistique autochtone importante » (art. 6 al. 3 Constitution FR).

a. La liberté de la langue et le principe de territorialité

Préalablement à toute analyse, il faut rappeler que les critères pour fixer le statut linguistique d'une commune et concrétiser ainsi l'article 6 alinéa 3 Cst fr. n'ont jamais fait l'objet d'un consensus et qu'il

n'existe donc aucune base légale cantonale sur la question. Il serait également difficile d'effectuer une réflexion de qualité sans étudier préalablement le principe de la liberté de la langue et celui de la territorialité.

Pendant longtemps, le principe de la liberté de la langue n'était pas ancré dans la Constitution fédérale. Il avait toutefois été maintes fois reconnu par le Tribunal fédéral comme droit constitutionnel non écrit (voir notamment : ATF 90 I 480, ATF 100 la 465, ATF 106 la 302). Aujourd'hui, même si son contenu reste précisé au niveau de la jurisprudence, il est consacré tant dans la Constitution fédérale que cantonale. Ainsi, selon l'article 18 Cst féd. « *La liberté de la langue est garantie* », et selon l'article 17 Cst fr. « *La liberté de la langue est garantie. Celui qui s'adresse à une autorité dont la compétence s'entend à l'ensemble du canton peut le faire dans la langue officielle de son choix* ». Selon notre Haute Cour, la liberté de la langue protège le droit de se servir de sa langue maternelle, d'une autre langue proche ou de toute autre langue dont quelqu'un entend se servir²⁴¹. Cette liberté s'applique sur tout le territoire de la Confédération, tant oralement que par écrit, et aussi bien dans le secteur public qu'en privé²⁴². Elle n'est toutefois pas absolue et peut être limitée par des règles constitutionnelles ou être sujette à des restrictions comme tous les droits fondamentaux. Les restrictions devront être fondées sur une base légale, être faites dans l'intérêt public et être conformes au principe de proportionnalité. La principale restriction à la liberté de la langue découle du principe de territorialité.

Bien que difficile à définir clairement, le principe de territorialité prévoit que la liberté de chacun d'utiliser la langue de son choix peut être restreinte « *dans le but de stabiliser les frontières linguistiques et de tendre, là où l'uniformité de la langue existe encore, vers une homogénéité aussi grande que possible dans la composition linguistique de la population* »²⁴³.

Le principe de la territorialité trouve sa consécration au niveau fédéral à l'article 70 alinéa 2 Cst féd. qui prévoit la chose suivante :

« ² *Les cantons déterminent leurs langues officielles. Afin de préserver l'harmonie entre les communautés linguistiques, ils veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones* ».

Le fait que cette compétence soit du ressort des cantons est justifiée par le fait que l'application simultanée de la liberté de la langue et du principe de territorialité exige une subtile pesée des intérêts qui demande une connaissance précise des composantes locales, historiques et sociologiques que les cantons sont plus à même d'avoir. Ils sont ensuite assez libres dans le choix des moyens et des méthodes (droit positif, droit coutumier, lois cantonales, délégation aux communes etc.). Il est également important de relever que, dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, les communes sont au bénéfice de l'autonomie communale qu'elles peuvent revendiquer (art. 129 al. 2 Cst).

Au niveau cantonal, c'est l'article 6 al. 2 Cst fr. qui explicite le principe de la territorialité, malgré le fait qu'une partie de la Constituante souhaitait le voir disparaître de la Constitution, celui-ci manquant de précision et étant selon eux responsable d'un bilinguisme de séparation²⁴⁴. L'article 6 alinéa 2 combine le principe de territorialité selon l'ancien article 21 al. 1 Cst fr. et selon l'article 70 alinéa 2 Cst féd. L'ancienne constitution cantonale avait le désavantage de ne définir nulle part le

²⁴¹ ATF 122 I 236.

²⁴² DANIEL THÜRER, *Zur Bedeutung des sprachrechtlichen Territorialprinzips für die Sprachenlage im Kanton Graubünden*, in ZBI 1984, p. 241 ss

²⁴³ ATF 106 IA 299 ; TF, Arrêt non publié du 4 mars 1993 en la cause C.R.J contre Commune de Marly.

²⁴⁴ AUGUSTIN MACHERET, *Le droit des langues*, in : RFJ – Numéro spécial 2005, p. 108.

contenu du principe. Cet élément a été amélioré dans la nouvelle constitution de la manière suivante :

«² Leur utilisation est réglée dans le respect du principe de territorialité : l'Etat et les communes veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones. »

b. Fribourg comprend-elle une minorité linguistique autochtone importante ?

Comme cela a été rappelé en début de chapitre, les conditions pour déterminer le statut linguistique d'une commune n'ont jamais fait l'objet d'un consensus. On ne peut donc pas simplement appliquer un certain nombre de conditions pour savoir si la Ville de Fribourg dispose d'une minorité linguistique autochtone importante.

Dans le Rapport de la Commission d'étude pour l'application de l'article 21 de la Constitution fribourgeoise sur les langues officielles, la Commission Schwaller avait proposé de reconnaître qu'une commune était bilingue si :

- Le rapport du groupe linguistique minoritaire à l'ensemble de la population résidante des deux langues officielles est d'au moins 30% ; ce rapport est établi sur la base des résultats du dernier recensement fédéral et doit être confirmé par ceux des deux recensements précédents;
- Le territoire de la commune est en contact direct avec le territoire d'une commune unilingue d'une part et celui d'une commune de l'autre langue officielle ou d'une commune bilingue d'autre part.

De manière générale, les éléments suivants ont souvent été cités par les auteurs comme indices ou éventuels critères à prendre en compte :

- la part de population parlant la langue minoritaire;
- la stabilité du rapport;
- la contiguïté avec une commune dont la langue officielle est la langue minoritaire.

Selon AMBROS LÜTHI, on pourrait parler de commune comprenant une « minorité linguistique autochtone importante » dans le cas d'une commune dont le nombre de personne parlant la langue minoritaire atteint un certain pourcentage sur une période importante²⁴⁵. Que doit-on comprendre par « un certain pourcentage » ? En étudiant le pourcentage moyen de la minorité linguistique des communes de Fribourg, Courtepin, Meyriez et Morat (communes qui utilisent deux langues dans leurs rapports avec les administrés) sur les cent dernières années, on remarque que celui-ci n'est jamais descendu en dessous de 15%²⁴⁶. Ainsi, on peut considérer que ces minorités sont présentes de manière stable depuis longtemps. En suivant ce raisonnement, douze autres communes peuvent être considérées comme comprenant une minorité linguistique autochtone (Autafond, Barberèche, Bas-Vully, Cormagens, Courgevau, Cressier, Givisiez, Granges-paccot, Marly, Pierrafortscha, Villarepos, Wallenried). Un certain nombre de communes comme Avry, Bonnefontaine, Ferpicloz, Villars-sur-Glâne et Villarsel-sur-Marly ont également pendant longtemps été en dessus de 15%, mais ce n'est plus le cas aujourd'hui. Dans cette étude, pour calculer les pourcentages, seuls les habitants francophones et germanophones ont été pris en compte, à l'exclusion d'autres langues.

Au vu de ce qui précède, on pourrait effectivement retenir que la Ville de Fribourg possède une minorité autochtone importante. En effet, selon le rapport de gestion 2016, la Ville de Fribourg se composait d'environ 85% de francophones et 15% de germanophones²⁴⁷. La proportion de

²⁴⁵ AMBROS LÜTHI, p. 100.

²⁴⁶ PHILIPPE HASELBACH, *Zwischen Linie und Zone, Freiburgs Sprachgrenze in der Zeit von 1890 bis 1960. Ein Beitrag zur kantonalen Sprachgeschichte*, Freiburg, 2001, p. 215 – 224.

²⁴⁷ Rapport de gestion 2016 de la Ville de Fribourg, p. 30.

germanophones a donc certes diminué, mais on remarque quand même une certaine stabilité, d'autant plus que pour une population d'environ 40'000 habitants, 15% de la population équivaut à environ 6'000 personnes²⁴⁸. Ce pourcentage se base sur la langue de diffusion, qui est à notre sens un bon taux de référence puisqu'elle représente la langue dans laquelle chaque habitant souhaite recevoir les informations officielles. De plus, il s'agit des pourcentages transmis tous les trois mois à l'OFS. Comme on le verra plus tard, dans la loi grisonne, les pourcentages de référence sont également ceux du dernier recensement fédéral (*infra 3a*).

Par ailleurs, il existe plusieurs indices pour savoir quelles communes possèdent des minorités linguistiques autochtones importantes, notamment les décisions des tribunaux, les pratiques communales, les décisions administratives des autorités supérieures, l'histoire de la commune²⁴⁹.

En conclusion, que ce soit au vu de son statut de capitale d'un canton bilingue, de son fort taux de population alémanique, de la stabilité de ce taux et de sa contiguïté avec des communes de langue allemande, on devrait considérer que la Ville de Fribourg possède une minorité linguistique autochtone importante²⁵⁰.

3. Evaluation juridique de la procédure à entamer pour qu'une commune resp. pour que Fribourg soit officiellement une ville avec le français et l'allemand comme langues officielles.

a. L'exemple du canton des Grisons

Avant de réfléchir à la procédure qu'il faudrait instaurer, il est intéressant de se pencher sur l'exemple de la loi sur les langues adoptées par le canton des Grisons, canton qui vivait également de manière importante les problèmes liés non au bilinguisme, mais au trilinguisme. Cette loi peut en effet être une source d'inspiration pour la procédure que l'on pourrait instaurer à Fribourg.

Le 19 octobre 2006, une loi sur les langues a été adoptée (SpG ; BR 492.100). Selon son article 1, celle-ci vise à renforcer le trilinguisme qui caractérise le canton, consolider au niveau individuel, social et institutionnel la conscience du plurilinguisme cantonal, promouvoir la compréhension et la cohabitation entre les communautés linguistiques cantonales, sauvegarder et promouvoir la langue romanche et italienne, soutenir par des mesures particulières la langue romanche menacée et créer dans le canton les fondations pour un institut du plurilinguisme. Dans l'accomplissement de leurs tâches, les différents acteurs, dont les communes, doivent prêter une attention à la composition linguistique traditionnelle des régions et prendre en considération la communauté linguistique autochtone.

L'article 2 précise que la loi réglemente l'emploi des langues officielles cantonales de la part des autorités et des tribunaux cantonaux, les mesures destinées à la sauvegarde et à la promotion des langues romanche et italienne, les échanges entre les communautés linguistiques cantonales, l'attribution des communes et des arrondissements aux régions linguistiques ainsi que la coopération entre le canton et les communes (...) dans le choix de leurs langues officielles et scolaires.

La seconde partie de la loi règle l'utilisation des langues dans les rapports entre administrés et autorités cantonales. Des règles d'utilisation des langues au niveau du Grand Conseil, du Gouvernement, de l'embauche des employés ou encore des rapports avec les tribunaux sont

²⁴⁸ AMBROS LÜTHI, p. 102.

²⁴⁹ BERNHARD ALTERMATT, *La politique du bilinguisme du canton de Fribourg-Freiburg 1945-2000 : Entre innovation et improvisation*, coll. „Aux sources du temps présent“, vol. 11, Fribourg, Université de Fribourg, 2003, 375 p.

²⁵⁰ Rapport n° 68 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat n° 2034.08 André Ackermann – Soutien du canton aux communes bilingues, p. 3.

également prévues. Comme nous l'avons vu, au niveau fribourgeois ces questions sont réglées de manière éparse dans plusieurs lois.

La troisième partie de la loi traite des mesures de promotion du romanche et de l'italien. Le versement de subventions cantonales à des institutions de promotion du romanche et de l'italien est prévu, sur la base d'accords entre le canton et dites institutions. Des subventions pour des communes ou d'autres entités de droit public et privé peuvent également être versées, moyennant le respect d'un certain nombre de conditions relatives aux mesures prévues (notamment mesures de promotion, traductions, cours de langue, journaux en romanche ou en italien, création de classes bilingues dans les communes de langue allemande etc). Il est également prévu que les communes adoptent des mesures pour la sauvegarde et la promotion des langues autochtones des communes, et que tant le canton que les communes promeuvent les échanges d'élèves, de classes et d'enseignants entre les communautés linguistiques. Pour ce faire, des subventions peuvent être versées à des organismes organisant des échanges.

La quatrième partie est celle qui nous intéresse le plus. L'article 16 prévoit que les communes définissent leur(s) langue(s) officielle(s) dans leur législation, en tenant compte des principes de la loi. Selon ceux-ci, les communes ayant au moins 40% de leur population appartenant à une communauté linguistique autochtone sont considérées comme unilingues ; la langue autochtone est alors la langue officielle. En revanche, si la proportion est d'au moins 20% de la population, la commune doit être considérée comme plurilingue. La langue autochtone est alors l'une des langues officielles de la commune. Les pourcentages sont alors calculés selon les résultats du dernier recensement fédéral, et on considère comme appartenant à la communauté linguistique romanche ou italienne toutes les personnes qui ont répondu à au moins une question sur l'appartenance linguistique indiquant la langue romanche ou italienne.

Toutefois, depuis 2010, l'OFS a modifié son système de recensement. En effet, afin de décharger la population, il se base désormais en premier lieu sur les registres des habitants des communes et des cantons, les registres fédéraux des personnes et le registre fédéral des bâtiments et des logements pour collecter les informations et complète celles-ci par des enquêtes par échantillonnage. Ainsi, seule une petite partie de la population est interrogée dans le cadre d'interviews écrits ou téléphoniques²⁵¹.

Le nouveau système de recensement a posé problème au canton des Grisons qui manque désormais de données statistiques précises. En conséquence, l'ordonnance cantonale du 11 décembre 2007 sur les langues a dû être adaptée (Sprachenverordnung des Kantons Graubünden, SPV ; BR 492.110). Un nouvel article 19a a ainsi été introduit et prévoit une procédure d'actualisation des données statistiques à la demande des communes proches des seuils fixés par l'article 16 de la loi lors du dernier recensement. Les coûts de l'enquête sont alors répartis entre le canton et la commune.

Concernant l'utilisation des langues dans les rapports avec les administrés, il est prévu que les communes unilingues emploient leur langue officielle lors des assemblées communales, des votations, des communications et publications, des rapports officiels avec les administrés ainsi que pour la signalisation des bureaux et routes. En ce qui concerne les communes plurilingues, il est uniquement prévu que celles-ci emploient de manière appropriée les langues officielles, le détail étant laissé aux règlements communaux.

Pour ce qui a trait à la langue de l'enseignement, la loi fixe à nouveau un certain nombre de principes, laissant le détail aux règlements communaux. Dans les communes unilingues, l'enseignement de la première langue est dispensé dans la langue officielle, le choix de la deuxième langue dépendant de la loi scolaire cantonale. Dans les communes plurilingues, l'enseignement de la

²⁵¹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/enquetes/recensement-population.html>

première langue est dispensé dans la langue autochtone. Toutefois, dans les communes plurilingues et de langue allemande, le gouvernement peut, sur demande de la commune et dans l'intérêt de la sauvegarde de la langue autochtone, autoriser la gestion d'une école publique bilingue. De plus, dans les communes ayant une proportion d'au moins 10% de leur population issus d'une communauté autochtone, l'enseignement du romanche ou de l'italien est obligatoire. Des écoles bilingues régionales peuvent également être mises sur pied.

L'article 22 règle la question de la fusion de communes. Il est ainsi prévu que si deux ou plusieurs communes s'associent, les dispositions sur l'emploi des langues officielles et des langues d'enseignement s'appliquent par analogie. Le pourcentage de chaque communauté linguistique est alors calculé selon le nombre total de la population de la nouvelle commune.

L'article 23 régit la procédure de changement de langue. Le changement d'une commune unilingue en une commune plurilingue et inversement, ainsi que le changement d'une commune plurilingue en une commune germanophone sont sujets à la consultation populaire. Pour qu'une commune unilingue puisse devenir plurilingue, il faut que la proportion de population appartenant à la communauté linguistique autochtone tombe en dessous de 40% et que la majorité de la population approuve le changement. Dans le cas du changement d'une commune plurilingue à une commune germanophone, il faut que la proportion de population appartenant à la communauté linguistique autochtone tombe en dessous de 20% et que les 2/3 des votants acceptent le changement. De plus, pour les deux cas, l'approbation du gouvernement est prévue.

Enfin, l'article 24 traite de la question des arrondissements. Ainsi, les arrondissements composés de communes unilingues ayant la même langue officielle sont unilingues et ont comme langue officielle la langue commune. Les arrondissements composés de communes ayant des langues officielles différentes sont considérés comme plurilingues. Les langues officielles sont alors toutes celles des communes membres.

b. Développements relatifs à la Ville de Fribourg

Comme on a pu le voir, la loi grisonne pose une condition numéraire (le pourcentage de la population parlant une langue) et une condition procédurale (processus de consultation populaire). Nous allons analyser ci-dessous si ces conditions seraient judicieuses dans le cas de la Ville de Fribourg ou s'il faudrait prévoir un autre type de procédure.

Au vu de l'importance de la décision d'intégrer une deuxième langue comme langue officielle, décision portant une atteinte quasi irréversible au paysage linguistique, il semble évident qu'une procédure assez importante doit être prévue. Celle-ci permettrait en effet de garantir un choix correspondant tant à la réalité historique et sociale qu'à la volonté populaire. On pourrait ainsi imaginer la mise en place d'une votation populaire et que celle-ci nécessite plus qu'une simple majorité. LÜTHI, lors de l'introduction de la nouvelle constitution, avait proposé le consentement des 2/3 des votants, afin de s'assurer que la majorité linguistique veuille bien que la commune devienne bilingue²⁵². A l'image du canton des Grisons, il serait donc important de prévoir ce mécanisme de votation. Toutefois, dans le domaine de la langue qui est de compétence cantonale, il faudrait que la procédure ressorte d'une base légale cantonale avant de pouvoir modifier quelque chose au niveau communal.

On pourrait effectivement imaginer l'introduction d'une loi sur les langues, mais il s'agirait là d'un processus de plusieurs années dont on ne pourrait être convaincu de l'aboutissement au vu des sensibilités liées à ce sujet sensible sur le plan cantonal. D'ailleurs, l'idée d'une loi sur les langues qui définirait les critères permettant de fixer la langue d'une commune n'est pas préconisée, tant par le

²⁵² AMBROS LÜTHI, p. 99.

Gouvernement fribourgeois que par les auteurs²⁵³. Selon eux, le bilinguisme est en effet vécu depuis des décennies de manière harmonieuse dans la plupart des communes qui possèdent des minorités linguistiques autochtones, et cela sans qu'aucune définition légale n'ait été nécessaire. Cela pourrait donc avoir pour risque de détruire cet équilibre et créer des crispations.

Il est d'ailleurs intéressant de savoir que, initialement, il avait été prévu d'intégrer à l'article 6 alinéa 3 Cst fr. que, pour les communes souhaitant que le français et l'allemand soient leurs langues officielles, l'approbation du canton soit nécessaire. Cette phrase a finalement été abandonnée suite à des remarques de différentes communes et du Conseil d'Etat. Il a également été soulevé qu'il fallait vraiment éviter de retenir des pourcentages pour une minorité autochtone importante dans des lois, mais qu'on pourrait en revanche totalement imaginer qu'il faille une majorité qualifiée des votants pour introduire une deuxième langue officielle²⁵⁴. Le Conseil d'Etat a notamment rappelé par la suite que c'était à une commune de déterminer si elle se sentait bilingue ou non, que cette décision relevait de leur autonomie communale, même si elle devait s'inscrire dans le respect du principe de territorialité²⁵⁵.

Toutefois, il est vrai que les dispositions constitutionnelles ont un contenu juridique imprécis et contiennent des notions juridiques indéterminées qui font penser que leur application semble difficile sans une concrétisation préalable dans une loi.

A ce stade de la réflexion, il n'est pas inutile de relever que dans le canton de Berne, la question de la ou des langues officielles des communes est réglée au niveau constitutionnel. Ainsi, selon l'article 6 alinéa 3 Cst Be., les langues officielles des communes des arrondissements administratifs de la région administrative du Seeland sont le français et l'allemand dans les communes de Biel/Bienne et d'Evilard (a) et l'allemand dans les autres communes (b).

De manière plus réaliste et moins compliquée, on pourrait imaginer d'intégrer un article sur le changement de langue officielle dans la Loi sur les communes. Celui-ci pourrait permettre de définir les conditions procédurales, voire matérielles et offrirait ainsi la base légale cantonale requise pour agir sur le plan communal.

Comme le prévoit l'article 6 alinéa 3 Cst fr., il faut de toute évidence que la commune possède une minorité linguistique autochtone importante pour demander l'introduction d'une deuxième langue officielle. A l'image des développements effectués ci-dessus sur différentes communes du canton de Fribourg, on pourrait considérer que, à l'image de la commune de Morat, il faille un pourcentage de minimum 15% sur les cinquante ou cent dernières années. VOYAME préconisait même que l'on ne descende pas en dessous de 30%, afin de s'assurer que le principe de territorialité n'a pas été inscrit dans la Constitution en vain²⁵⁶. Il semble toutefois risqué d'inclure un pourcentage minimum dans une loi au sens formel, notamment au vu des réticences déjà exprimées lors de la rédaction de la nouvelle constitution. En effet, on peut légitimement se poser la question de savoir si ce n'est pas avant tout la volonté populaire qui doit primer et le sentiment de la population face à l'idée d'être une commune bilingue. Bien que le but soit de préserver le paysage linguistique fribourgeois tel qu'il s'est constitué au fil des années, il semble évident que, au vu des implications administratives, une commune disposant d'un faible pourcentage d'une minorité linguistique autochtone n'aurait pas un grand intérêt à faire reconnaître cette langue comme une langue officielle. Ou alors, si elle le fait, c'est que cela représente une forte volonté de la population. Il serait donc à notre sens plus judicieux

²⁵³ Rapport n° 68, p. 3.

²⁵⁴ *Ibidem*.

²⁵⁵ *Ibidem*.

²⁵⁶ JOSEPH VOYAME, *Avis de droit au sujet du nouvel article constitutionnel sur les langues officielles inséré dans la Constitution du canton de Fribourg et au sujet de son application dans la législation et la pratique*, Saint-Brais, 1991, p. 55.

d'adopter un terme plus général que d'inscrire un pourcentage précis. Ainsi, dans le cas d'une disposition intégrée dans la Loi sur les communes, on pourrait exclusivement rappeler le prescrit de l'article 6 alinéa 3 Cst fr.

Sans disposition légale concrétisant les critères pour juger du statut linguistique d'une commune, la solution se trouverait sur le plan juridictionnel, ce qui pourrait représenter une solution insatisfaisante.

c. La question du district de la Sarine

Comme nous l'avons vu, le fait que la Ville de Fribourg devienne bilingue aurait des conséquences allant au-delà de la question purement communale. Jusqu'à présent, plusieurs bases légales font référence à la langue utilisée dans le district de la Sarine comme étant le français, toutes les communes du district étant francophones. Si le chef-lieu du district devenait bilingue, plusieurs lois cantonales devraient être adaptées.

Toutefois, imaginer un changement total du statut du district serait, à notre sens, un peu excessif. En effet, entre 1960 et 2000, le pourcentage de germanophones dans le district est passé de 27 à 16% et dans la majorité des communes à minorité autochtone germanophone, ce pourcentage n'a cessé de diminuer. VOYAME proposait d'ailleurs de ne pas juste se dire qu'un district comprenant des communes francophones et germanophones doit être considéré comme bilingue, mais qu'il faut mener les mêmes réflexions que pour les communes, notamment par rapport au pourcentage de population de la langue minoritaire²⁵⁷. De toute manière, cette question ne peut pas et n'a pas être tranchée à l'échelon communal. Le Canton de Berne a réglé cette question au niveau de sa Constitution (art. 6 al. 2 Cst. Be).

4. Evaluation juridique des conséquences d'une reconnaissance officielle de l'allemand comme langue officielle de la ville de Fribourg pour le travail au sein des organes de la Ville (Conseil général, Conseil communal, administration et services de la Ville).

a. Pour le Conseil général

Selon l'article 45 du Règlement du Conseil général de la Ville de Fribourg relatif aux langues utilisées lors des séances du Conseil général, les membres s'expriment en français ou en allemand (al. 1). Sur demande du Bureau, les documents importants sont fournis aux membres en français et en allemand. Dans tous les cas, les messages comportent un résumé dans l'autre langue (al. 2).

Les membres du Conseil général peuvent ainsi déposer une proposition ou un postulat, poser une question, proposer une résolution ou intervenir d'une autre manière dans l'une ou l'autre langue. Le règlement est toutefois muet sur la question des langues utilisées lors des séances du bureau et des commissions.

En cas de reconnaissance officielle de l'allemand comme langue officielle, ce règlement devrait être adapté. La question des langues officielles, qui s'applique également au Bureau et aux Commissions, devrait figurer dans les dispositions générales. Les convocations, les ordres du jour et les publications dans la Feuille officielles devraient être en deux langues. Tous les messages du Conseil communal devraient être fournis aux membres du Conseil général dans les deux langues, sans restriction. L'art. 45 alinéa 2 du règlement actuel deviendrait superflu.

²⁵⁷ JOSEPH VOYAME, p. 58.

b. Pour le Conseil communal

Le Règlement du 5 juin 2000 fixant l'organisation générale de la Ville de Fribourg et le statut des membres du Conseil communal ne contient aucune disposition sur le statut linguistique et la/les langue(s) officielle(s) de la Commune de Fribourg.

Les dispositions générales de ce règlement devraient être complétées en introduisant la notion de commune bilingue et l'utilisation du français et de l'allemand comme langues officielles (art. 1 et 3). Les règles d'organisation du Conseil communal (art. 7ss) et de gestion de l'administration (art. 13 ss) devraient être modifiées, tout comme le Règlement administratif du 20 novembre 2012. Les dispositions touchées concerneraient :

- l'ordre du jour;
- la présentation et le contenu des dossiers;
- les messages au Conseil général;
- le déroulement des séances;
- les procès-verbaux;
- la correspondance;
- la prévention et la gestion des conflits internes;
- les publications dans la Feuille officielle;
- l'information du public;
- les séances de conciliation (permis de construire, aménagement du territoire et aménagements routiers).

S'agissant des décisions du Conseil communal, le Code de procédure et de juridiction administrative (CPJA ; RSF 150.1) règle déjà la question de la langue de la procédure en matière administrative. Selon l'article 36 CPJA, *en première instance, la procédure se déroule en français ou en allemand, suivant la ou les langues officielles de la commune du canton dans laquelle la partie a son domicile, sa résidence ou son siège* (al. 1). *Lorsque la procédure a un rattachement territorial, elle se déroule dans la ou les langues officielles de la commune où l'objet de la procédure est situé* (al.2).

Les règles du code déterminent la langue applicable pour la prise d'une décision. Elles ne déterminent donc pas la langue que l'administration doit utiliser pour fournir des renseignements ou des informations aux particuliers. La réglementation prévue aux articles 36 à 40 CPJA se fonde sur le principe de la territorialité. En vertu de ce principe, la langue déterminante dans une affaire n'est pas nécessairement celle de l'administré, mais la ou les langues officielles d'une circonscription donnée. Le CPJA parle de "la" ou "les" langues officielles, reconnaissant ainsi implicitement l'existence de communes bilingues. En revanche, le code ne détermine pas ce qu'il faut entendre par commune bilingue, ni à fortiori quelles sont les communes bilingues du canton. Une telle détermination doit en effet résulter, non pas d'un code de procédure administrative, si étendu que soit son champ d'application, mais de dispositions générales d'application de la Constitution cantonale²⁵⁸.

c. Pour l'administration

Le Règlement administratif du 20 novembre 2012 concernant le fonctionnement du Conseil communal et l'organisation de l'administration devrait être modifié et/ou complété dans les domaines suivants :

- l'accueil et les relations avec le public;
- la présentation et le contenu des dossiers;
- la correspondance interne et externe;
- les rapports au Conseil communal;
- le déroulement des séances internes.

²⁵⁸ DENIS LOERTSCHER, *La nouvelle procédure administrative fribourgeoise*, in RFJ 1992, p. 116ss

S'agissant du recrutement du personnel, tous les postes font déjà l'objet d'une mise au concours dans les deux langues. De bonnes voire de très bonnes connaissances de la langue partenaire sont généralement requises en fonction des postes à pourvoir. Dans le cadre de la formation continue, le personnel en place a la possibilité de suivre des cours d'allemand respectivement de français proposés notamment par l'Etat de Fribourg, en collaboration avec le CPI.

En cas de reconnaissance de l'allemand comme langue officielle, il n'y aurait pas lieu de prévoir obligatoirement un système rigide de quota de personnel francophone et germanophone sur le modèle de la Loi fédérale sur les langues et son ordonnance d'application. Le règlement du personnel de la Ville de Fribourg devrait être modifié.

d. Elaboration des règlements

Selon l'article 9 du règlement administratif de la Ville de Fribourg concernant le fonctionnement du Conseil communal et l'organisation de l'administration, le Service juridique est chargé de la préparation des règlements communaux. Ni la Loi sur les communes ni le règlement précité ne précisent la procédure à suivre avant l'adoption d'un règlement par le Conseil général (art. 10 al. 1 let. f LCo) et son approbation par le canton (art. 148 al. 2 LCo).

En règle générale, la procédure appliquée est la suivante. Le projet de règlement est élaboré par un groupe de travail composé de représentants des services communaux intéressés. Le projet est ensuite présenté au Conseiller ou à la Conseillère communal(e) en charge du dossier, puis au Conseil communal. Selon le type de règlement, le Conseil communal décide s'il y a lieu de consulter les milieux intéressés extérieurs à l'administration. Cas échéant, cette consultation a lieu en parallèle à l'examen préalable par le Canton (cf. Directives du Service des communes du canton de Fribourg). Au retour de l'examen préalable, un projet de règlement accompagné d'un projet de message est adressé au Conseil communal. Tous les documents sont rédigés en français, à l'exception du message qui fait l'objet d'un résumé en allemand. Le Bureau peut décider de la constitution d'une commission spéciale chargée d'examiner le projet de règlement. La Commission financière préavise le projet sous l'angle financier. D'autres commissions peuvent émettre un préavis en fonction de l'objet du règlement.

En cas de reconnaissance officielle de l'allemand, cette procédure devrait être adaptée et réglementée. Il s'agirait d'établir les textes dans les deux langues officielles et de veiller à la concordance entre les versions linguistiques. A l'instar du canton, les documents internes à l'administration, en particulier les documents mis en consultation interne, pourraient être rédigés dans une seule langue (cf. art. 11 du règlement sur l'élaboration des actes législatifs, RSF 122.021). Les personnes chargées des traductions devraient être associées suffisamment tôt aux travaux pour qu'il soit possible de tenir compte d'éventuelles incidences de la traduction sur le texte source. Les deux versions linguistiques feraient foi de manière égale.

5. Evaluation juridique des conséquences d'une reconnaissance officielle de l'allemand comme langue officielle de la ville de Fribourg pour le contact des citoyens/citoyennes et de l'économie avec les autorités de la Ville de Fribourg.

Lors de contacts avec les citoyennes et les citoyens, le Conseil communal est déjà apte à répondre aux sollicitations en français et en allemand. S'agissant des services communaux, le pragmatisme est de mise, en particulier lors de contact aux guichets. Plusieurs services disposent de collaborateurs pouvant s'exprimer dans les deux langues.

Le site Internet de la Ville de Fribourg est déjà accessible en français et en allemand. Quant au Bulletin d'information de la Ville de Fribourg « 1700 », il est rédigé en français et partiellement en

allemand. De plus, tout(e) nouvel(le) habitant(e) de la Ville de Fribourg choisit s'il veut recevoir la documentation communale en français ou en allemand (langue de distribution).

En cas de reconnaissance de l'allemand comme langue officielle, quiconque s'adressera aux autorités communales pourra le faire dans la langue officielle de son choix et le Bulletin « 1700 » devra être rédigé dans les deux langues officielles.

S'agissant des milieux économiques, il sied de rappeler que la promotion économique est un des domaines d'activité dans lequel l'agglomération de Fribourg se substitue aux communes membres (art. 38 et 51 ss des statuts de l'agglomération). Selon l'article 7 alinéa 3 des statuts, « *les relations entre un(e) citoyen(ne) et les services de l'agglomération se déroulent en français ou en allemand selon la langue de l'intéressé* ».

La Ville de Fribourg est également dotée d'un poste de délégué économique qui est soumis aux mêmes règles que le personnel communal (cf. *supra* chiffre 4 let. c).

6. Evaluation juridique des conséquences d'une reconnaissance officielle de l'allemand comme langue officielle de la ville de Fribourg pour les écoles publiques.

A titre préliminaire, il sied de rappeler que le domaine scolaire est un domaine de compétence principalement cantonale. Ainsi, il ne serait également pas possible de prévoir au niveau communal des règles sortant du cadre de la loi scolaire cantonale.

Au niveau cantonal, la question de la langue dans le domaine de la scolarité est premièrement réglée par la Constitution fribourgeoise, et notamment son article 64 alinéa 3 qui prévoit la chose suivante :

«³ La première langue étrangère enseignée est l'autre langue officielle »

En plus de la base constitutionnelle, la nouvelle Loi fribourgeoise sur la scolarité obligatoire (LS ; RSF 411.0.1) est entrée en vigueur le 1^{er} août 2015. Selon l'article 11 de cette loi :

«¹ L'enseignement est donné en français dans les cercles scolaires où la langue officielle est le français et en allemand dans les cercles scolaires où la langue officielle est l'allemand.

² Lorsqu'un cercle scolaire comprend une commune de langue officielle française et une commune de langue officielle allemande ou une commune bilingue, les communes du cercle scolaire assurent la fréquentation gratuite de l'école publique dans les deux langues ».

Au niveau communal, la Ville de Fribourg possède actuellement un règlement sur les écoles enfantines et primaires, et un autre sur les cycles d'orientation. Un nouveau règlement scolaire est actuellement en cours de rédaction et se base sur le règlement-type élaboré par le Service des communes. Il vise à adapter le règlement actuel à la nouvelle loi scolaire cantonale et devrait probablement entrer en vigueur en 2018.

Ce qu'il faut savoir c'est que la Ville de Fribourg prévoit déjà la possibilité de suivre la scolarité en français et en allemand. En effet, les sites scolaires du Jura, du Schönberg et de la Vignettaz possèdent des classes germanophones, et le site de l'Auge est entièrement alémanique. Le choix de la langue de scolarité doit se faire au début de la scolarité et ne peut en principe plus être modifiée. De manière générale et pour des raisons évidentes de communication avec les professeurs et de soutien à l'enfant scolarisé, le Service des écoles de la Ville de Fribourg essaie de s'assurer qu'au moins un des parents parle la langue choisie, même si ce n'est pas la langue principalement utilisée à la maison. Il est également important de savoir que la Ville de Fribourg accueille également un

certain nombre d'élèves issus d'autres cercles scolaires et qui souhaitent suivre leur scolarité dans leur langue maternelle lorsque ce n'est pas possible dans leur cercle scolaire. De plus, à l'heure actuelle, tous les accueils extrascolaires possèdent au moins une personne parlant l'allemand.

On pourrait en revanche se poser la question des conséquences sur le système scolaire si la Ville de Fribourg devenait bilingue. Les élèves auraient-ils alors un total choix de la langue d'enseignement, indépendamment de la langue des parents ? Les sites scolaires devraient-ils tous proposer un enseignement dans les deux langues ? Devrait-on créer des classes exclusivement bilingues ?

En conclusion, le système d'enseignement en Ville de Fribourg répond aux exigences légales puisqu'il propose des classes en français et en allemand, sans toutefois offrir de classes bilingues. Un tel projet serait en revanche du ressort du canton et cette question fait d'ailleurs l'objet d'un autre postulat déposé le 19 septembre 2017 qui actuellement étudié par les services de la Ville. En outre, depuis le début du mois de janvier 2018, la Ville de Fribourg et le canton travaillent sur un projet pilote pour mettre en place des classes bilingues depuis le niveau primaire.

7. Evaluation juridique des conséquences d'une reconnaissance officielle de l'allemand comme langue officielle de la ville de Fribourg dans le domaine culturel

A notre avis, la reconnaissance de l'allemand comme langue officielle n'aura aucune conséquence juridique dans le domaine de la culture en Ville de Fribourg.

Selon l'article 57 des statuts de l'agglomération de Fribourg, « *l'agglomération définit la politique culturelle régionale dans le respect des deux langues officielles* ». L'agglomération s'est dotée d'un règlement régissant la reconnaissance d'importance régionale des activités culturelles ainsi que d'un règlement régissant l'octroi de subventions culturelles. Plusieurs grandes associations culturelles et lieux d'animation tant francophones que germanophones bénéficient de subvention par ce canal.

Quant au Règlement du 27 avril 2010 régissant la promotion des activités culturelles communales et la commission culturelle de la Ville de Fribourg, il permet à la commune d'octroyer des subventions annuelles ou des subventions extraordinaires au niveau local, indépendamment des questions linguistiques. Tout au plus devrait-on compléter l'article 4 de ce règlement en prévoyant de définir la politique générale de promotion des activités culturelles locales « *dans le respect des deux langues officielles* ».

8. Evaluation juridique des conséquences d'une reconnaissance officielle de l'allemand comme langue officielle de la ville de Fribourg pour les inscriptions publiques (et éventuellement aussi pour les inscriptions de privé dans l'espace public)

En cas de reconnaissance officielle de l'allemand, le logo de la Ville de Fribourg devrait être adapté en tenant compte des deux langues officielles. Il en irait de même pour l'indication des bâtiments abritant des services communaux. Dans une perspective jusqu'au-boutiste, toute la signalétique à l'intérieur des bâtiments devrait être dans les deux langues officielles.

Il sied de relever que la question du logo bilingue fait l'objet d'un postulat n° 40 déposé le 29 mars 2017 et transmis le 30 mai 2017. Le Conseil communal adressera son rapport au Conseil général en temps opportun.

S'agissant de la dénomination des rues, l'article 25 alinéa 1 de la loi sur la mensuration officielle (LMO ; RSF214.6.1) prévoit que le Conseil communal détermine les noms géographiques de la mensuration officielle et les noms de rues.

Cette disposition ne signifie pas que la reconnaissance de l'allemand comme langue officielle impliquerait sans autre la traduction de tous les noms de rue. Tout comme en 1988, le Conseil communal mettrait vraisemblablement sur pied une Commission chargée de proposer une liste des noms de rues bilingues. Le Conseil communal devrait ensuite arrêter une liste définitive des noms de rues et établir un plan indiquant leur tracé. Cette liste, datée et signée par le Conseil communal, est soumise à la Commission cantonale de nomenclature, via le Service du cadastre et de la géomatique. Après l'examen de la liste définitive par la commission de nomenclature, la Commune a trente jours pour déposer une éventuelle réclamation. Dès que la procédure est terminée, la liste définitive avec l'orthographe harmonisée devient liste officielle, approuvée par le Service du Cadastre.

En ce qui concerne les inscriptions et les publicités d'entreprises privées dans l'espace public, le principe de la liberté de la langue doit s'imposer.

9. Evaluation juridique des pros et contra des différentes possibilités

A notre sens, plutôt que de reconnaître l'allemand comme langue officielle de la Ville, il faudrait s'assurer que la minorité linguistique établie depuis longtemps bénéficie de droits lui permettant le maintien de son identité culturelle. En effet, la procédure à suivre pour que la Ville de Fribourg puisse se déterminer comme ville bilingue n'est mentionnée nulle part dans la législation fribourgeoise. L'élaboration d'une base légale cantonale permettrait de clarifier cette procédure et de prévoir un soutien financier du Canton aux communes bilingues.

La volonté de la minorité linguistique d'être considérée et de bénéficier de droits lui permettant de maintenir son identité culturelle est légitime et doit être entendue. Ainsi, en l'état actuel de l'ordre juridique, la meilleure solution semble être le *statu quo*, tout en offrant plus de soutien et de promotion de la minorité linguistique allemande. Dans ses rapports avec les usagers, l'administration communale diffuse déjà une grande partie des informations dans les deux langues. On pourrait toutefois imaginer que cela devienne systématique, que le site internet, les règlements et tous les documents officiels soient entièrement traduits. Cela nécessiterait toutefois l'engagement de plusieurs traducteurs. La Ville dispose certes de moyens financiers limités, mais d'une marge de manoeuvre considérable, moyennant un engagement politique et administratif volontariste.

Enfin il ne faut pas oublier de replacer ce débat à l'aube d'une fusion des communes du Grand Fribourg. En effet, pour les communes intéressées, la transformation de leur administration en administration bilingue pourrait être un frein aux pourparlers.

RICHARD JORDAN

CHEF DE SERVICE

CYRIELLE VERDON

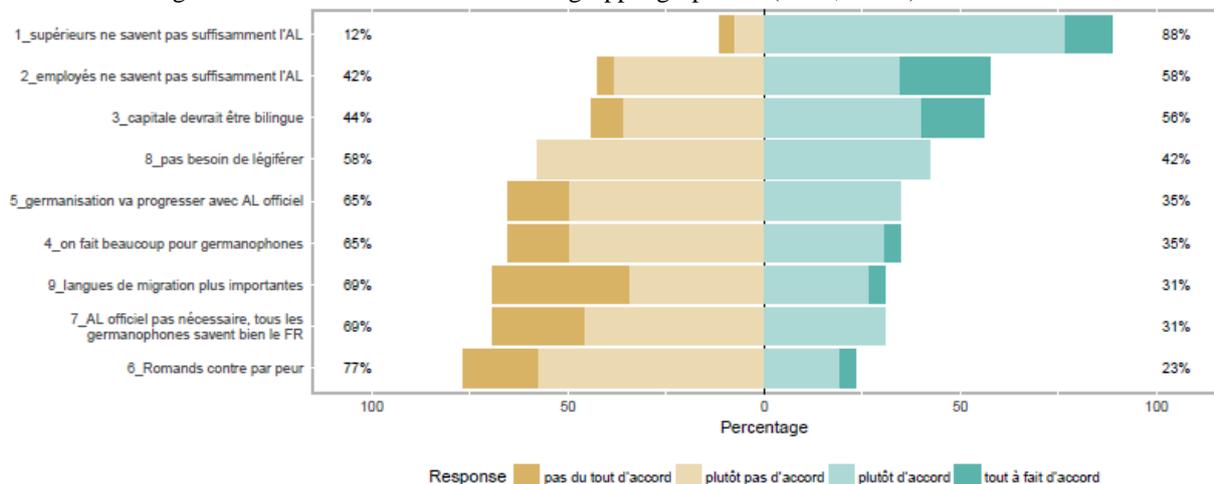
JURISTE

Fragebogen-Auswertung (Fokusgruppen Stadtangestellte)

Die hier präsentierten Stellungnahmen von 26 städtischen Angestellten, welche an den Fokusgruppengesprächen im September 2017 teilgenommen haben, sind statistisch nicht signifikant angesichts der über 600 fest Angestellten. Sie können jedoch einen Eindruck davon geben, wie diese sprachlich interessierten und engagierten Angestellten die Situation einschätzen. Die Aussagen sind bewusst pointiert formuliert worden, deren Inhalte stammen alle aus der konsultierten Literatur und/oder aus Experteninterviews. Den Teilnehmern wurden folgende Aussagen zur Bewertung unterbreitet (in deutscher und in französischer Version, wobei nur eine einzige Person die deutschsprachige Fragebogenversion gewählt hat):

1. « Beaucoup de supérieurs de l'administration de la Ville ne savent pas suffisamment bien l'allemand pour communiquer en allemand avec des citoyens et/ou collaborateurs. »
2. « Beaucoup d'employés de la Ville en contact régulier avec les citoyens ne savent pas bien l'allemand ce qui fait que les germanophones de Fribourg se sentent négligés. »
3. « La capitale d'un canton officiellement bilingue devrait elle aussi être officiellement bilingue. »
4. « Les germanophones de la ville de Fribourg sont gâtés, beaucoup est déjà fait pour eux. »
5. « Avec l'introduction de l'allemand comme langue officielle de la ville de Fribourg la progression des germanophones vers la Romandie va augmenter. »
6. « Les Romands sont contre l'allemand comme langue officielle de la ville par peur de perdre leur travail, parce qu'ils ne savent pas suffisamment bien l'allemand. »
7. « Les Fribourgeois germanophones savent tous très bien le français et il n'est donc pas nécessaire d'introduire l'allemand comme langue officielle de la Ville. »
8. « Plus on légifère, moins bien ça ira. »
9. « Connaître une langue liée à la migration serait plus utile que l'allemand. »

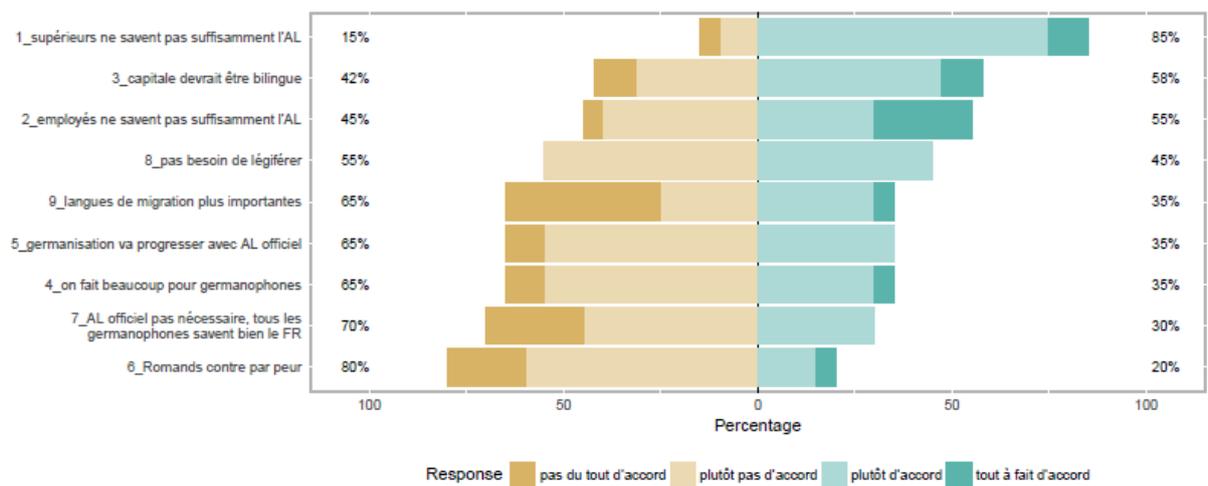
Abb. 9: Stellungnahmen aller Teilnehmer der Fokusgruppengespräche (2017; N=26)



Quelle: Fragebogen-Umfrage IFM (Sept. 2017); Bearbeitung: R. Berthele

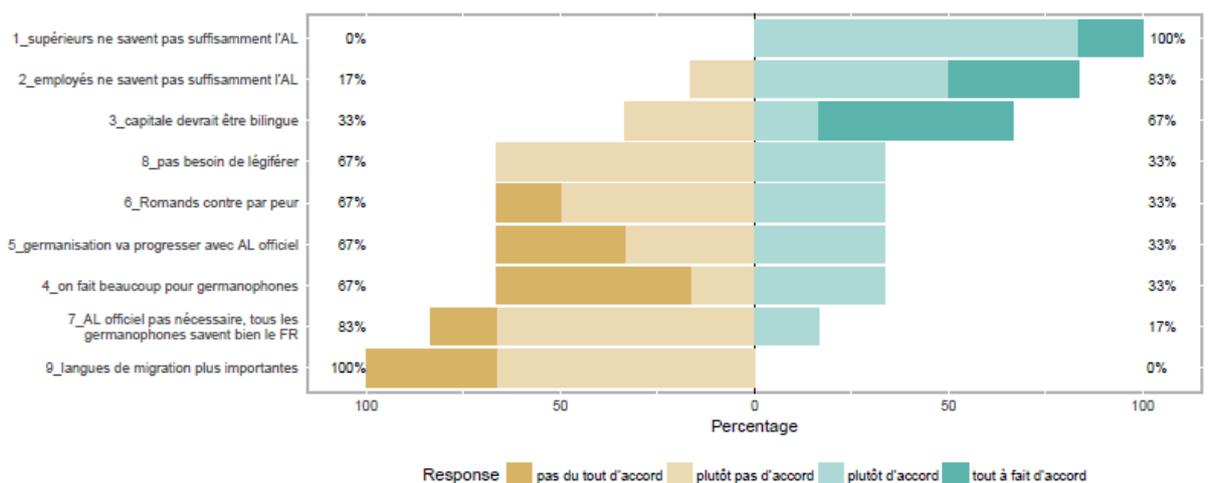
Nur wenige Personen deutscher Erstsprache haben an den Fokusgruppengesprächen teilgenommen (angesichts ihres sehr tiefen Anteils in der gesamten Stadtverwaltung ist das auch nicht weiter erstaunlich, vgl. Kap. 5.4.1). Trotz fehlender Repräsentativität fügen wir der Gesamtauswertung auch die Auswertung nach Erstsprache bei, welche verdeutlicht, dass die Stellungnahmen der Germanofonen bei einigen Aussagen viel prononcierter ausfallen, z.B. bei Frage 1 (Einschätzung der Deutschkenntnisse der Vorgesetzten) oder Frage 9 (Einschätzung der Bedeutung der Migrationssprachen).

Abb. 10: Stellungnahmen frankofoner Teilnehmer der Fokusgruppengespräche (2017; N=20)



Quelle: Fragebogen-Umfrage IFM (Sept. 2017); Bearbeitung: R. Berthele

Abb. 11: Stellungnahmen germanofoner Teilnehmer der Fokusgruppengespräche (2017; N=6)



Quelle: Fragebogen-Umfrage IFM (Sept. 2017); Bearbeitung: R. Berthele

Stellungnahmen von KUND und CRPF zum Postulat Nr. 23

Kultur Natur Deutschfreiburg (KUND, vormals DFAG und Deutschfreiburger Heimatkundeverein)



Institut für Mehrsprachigkeit
Universität Freiburg / PH Freiburg
Herr Prof. Dr. Raphael Berthele
Frau Dr. Renata Coray
Murtengasse 24
1700 Freiburg

Freiburg, 19. Dezember 2017

**Deutsch als Amtssprache der Stadt Freiburg? – Bitte um eine Stellungnahme;
Ihr Schreiben vom 17. November 2017**

Sehr geehrter Herr Professor Berthele
Sehr geehrte Frau Doktor Coray

In Ihrem Schreiben ersuchen Sie uns um eine kurze Stellungnahme zur rubrizierten Frage. Wir nehmen die Gelegenheit gern wahr, uns zu diesem Thema zu äussern, welches uns bzw. unsere beiden Vorgängervereine seit vielen Jahren beschäftigt, und würden es begrüßen, wenn Sie unsere Stellungnahme im Anhang Ihres Berichts integral publizieren.

Wir sind ganz entschieden der Auffassung, dass Fribourg-Freiburg so rasch wie möglich auch offiziell zweisprachig werden muss, und das aus folgenden Gründen:

- Fribourg-Freiburg ist seit der Gründung im Jahr 1157 eine zweisprachige Stadt, mit wechselnden Mehrheitsverhältnissen und wechselnden Amtssprachen.
- Die Zweisprachigkeit ist seit dem 12. Jahrhundert eine der wichtigsten sozialen Konstanten der Stadt.
- Auch der Kanton Fribourg-Freiburg ist seit jeher zweisprachig, mit einer französischsprachigen Mehrheit. Auf Stufe Kanton haben sich die Sensibilität und das Selbstverständnis bezüglich Zweisprachigkeit in den letzten Jahrzehnten enorm entwickelt.
- Fribourg-Freiburg ist die Hauptstadt des gleichnamigen, zweisprachigen Kantons und liegt zudem auf der Sprachgrenze. Die Kantonsverfassung erwähnt die Stadt Fribourg-Freiburg in beiden Amtssprachen und hält zudem explizit folgendes fest: „In Gemeinden mit einer bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheit können Französisch und Deutsch Amtssprachen sein.“
- Das Kantonsgericht hat in den vergangenen 35 Jahren mehrfach die Meinung vertreten, Fribourg-Freiburg sei als zweisprachige Gemeinde zu behandeln.
- Im Expertenbericht über die kantonalen Amtssprachen (Guggenheim Bericht) von 1986, im Bericht der staatsrätlichen Kommission zur Sprachenpolitik (Schwaller Bericht) von 1993 und im Rechtsgutachten der Universität Freiburg zum Namen der Stadt Freiburg (Zufferey Gutachten) von 1999 wird die Stadt durchwegs als zweisprachige Gemeinde gewertet.

- Die Stadt Fribourg-Freiburg zählt 8'000 Deutschsprachige. Das entspricht 20 Prozent der Bevölkerung – vergleichbar mit dem Anteil Französischsprachiger in der Schweiz. Keine Freiburger Gemeinde zählt mehr deutschsprachige Einwohnerinnen und Einwohner. Sofern die in Angriff genommene Fusion mit den Nachbargemeinden zustande kommt, wird dies noch mehr der Fall sein.
- Die Zweisprachigkeit Freiburgs und vieler Freiburgerinnen und Freiburger ist ein zentrales Merkmal und insbesondere ein wirtschaftlicher Trumpf. Sie ist ein wichtiger Standortfaktor. Ein offizielles Bekenntnis zur Zweisprachigkeit wäre ein öffentlichkeitswirksamer Schritt.
- Die Stadt Freiburg verfügt bereits heute in mehrfacher Hinsicht über eine zweisprachige Verwaltungspraxis. Eine Offizialisierung dieses Status brächte keinerlei Nachteil mit sich, ganz im Gegenteil.
- Die offizielle Anerkennung von zwei gleichberechtigten Amtssprachen hätte den Vorteil, dass der Rechtsstatus mit der sozialen, wirtschaftlichen, schulischen, administrativen und politischen Praxis übereinstimmen würde. Ausserdem würde dies der Stadt Fribourg-Freiburg ermöglichen, vom Kanton entsprechende Unterstützung zur zweisprachigen Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu fordern.
- Eine Anerkennung von zwei Amtssprachen würde für uns nicht bedeuten, dass plötzlich und sofort jedes kleinste Dokument und jede interne und externe Kommunikation in beiden Sprachen zu erfolgen hätte. Wir plädieren für eine massvolle und pragmatische Umsetzung der amtlichen Zweisprachigkeit.
- Als symbolische Massnahme hätte die offizielle Anerkennung von zwei Amtssprachen jedoch eine grosse Bedeutung für die Integration der beiden Sprachgemeinschaften, für die Stärkung des Status der Stadt Fribourg Freiburg innerhalb des Kantons und für ihre Positionierung gegen aussen.
- Der Umgang einer Gemeinschaft mit ihren Minderheiten ist ein Zeichen von Toleranz, Offenheit, Verantwortungsbewusstsein und Selbstverständnis, ja sogar von Selbstvertrauen.

Aus diesen Gründen würden wir es nicht nur begrüssen, wenn die Stadt Fribourg-Freiburg sich souverän für eine offizielle Zweisprachigkeit entscheiden würde. Für den Verein Kultur Natur Deutschfreiburg (KUND) ist dieser Schritt schlicht eine Notwendigkeit.

Freundliche Grüsse

Franz-Sepp Stulz
Präsident Kultur Natur Deutschfreiburg

Communauté Romande du Pays de Fribourg (CRPF)

Prise de position du 15 janvier 2018

Préambule

Un postulat émanant du Conseil général de la ville de Fribourg (adopté le 13 décembre 2016) invite le Conseil communal à examiner l'introduction de l'allemand comme langue officielle.

Chargé par le Conseil communal d'élaborer un rapport d'étude (état des lieux sur les plans historique et juridique, conséquences possibles,...) sur cette éventualité, l'Institut de plurilinguisme de l'Université et de la Haute Ecole pédagogique de Fribourg a, à la fin de l'année passée, sollicité la Communauté Romande du Pays de Fribourg (CRPF). Il a demandé à cette dernière une brève prise de position sur le postulat cité ci-dessus.

Donnant suite à cette requête, le comité de la communauté a examiné la question posée et se détermine à son sujet comme suit.

Bases constitutionnelles et légales

L'art. 70 al. 2 de la Constitution fédérale charge les autorités cantonales de veiller à la répartition territoriale traditionnelle des langues et de prendre en considération les minorités linguistiques autochtones.

L'art. 6 al. 2 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 décrète que la politique linguistique est fondée sur le principe de territorialité, mandat étant donné à l'Etat et aux communes de préserver la répartition linguistique traditionnelle des langues autochtones en respectant l'unilinguisme français ou allemand institutionnel de la majorité des communes fribourgeoises.

Ce même article octroie la possibilité pour une commune de reconnaître comme deuxième langue officielle communale celle d'une minorité linguistique autochtone traditionnellement implantée sur son territoire pour autant qu'elle soit importante.

Le Tribunal fédéral relève lui que, dans le respect des constitutions fédérale et cantonale, les communes sont à même de mettre en place une politique linguistique adaptée à leur réalité sociale afin de régler de manière équilibrée, pacifique et consentie les rapports entre les communautés linguistiques autochtones.

Depuis plusieurs décennies et dans toutes ses prises de position antérieures, la CRPF s'est toujours référée à ce cadre constitutionnel, légal et juridique et a requis que les autorités politiques en fassent autant.

Dès lors, il y a lieu de se demander :

Des changements significatifs de ce cadre sont-ils intervenus ?

Force est de constater que non.

Une loi cantonale sur les langues qui fixerait des critères précis et qui permettrait de clarifier l'application concrète du principe de la territorialité au niveau communal

manque encore et toujours. La Communauté Romande du Pays de Fribourg a maintes fois, demandé la création d'une telle loi. En vain.

Les rapports Voyame du 30 septembre 1991 et Schwaller d'octobre 1993 ont eux aussi déploré cette lacune législative, source d'incertitudes et de conflits potentiels.

Il faut donc encore se référer au cadre légal actuel qui stipule clairement que ce n'est que lorsqu'existe une minorité linguistique autochtone importante qu'une commune peut reconnaître une deuxième langue officielle et donc être officiellement bilingue.

Or, à Fribourg, la proportion de germanophones est restée stable. Elle est actuellement (chiffres de la fin de 2017) de 21,2%, loin des 30% admis par le Tribunal fédéral dans plusieurs de ses arrêts pour qu'on puisse envisager la reconnaissance de l'officialité de la deuxième langue au niveau communal.

Conséquences d'un éventuel changement de statut linguistique

Il y en aurait certainement.

On ne doit pas oublier que le changement du statut linguistique d'une commune peut avoir une influence déterminante sur celui d'autres entités, district, agglomération, cercles scolaires. Dans le cas qui nous occupe, l'impact aurait donc une portée pour le moins régionale, voire cantonale et battrait en brèche la volonté des constituants fribourgeois pour lesquels « il ne doit pas y avoir d'atteinte irréversible au paysage linguistique traditionnel ».

Bien sûr, c'est aussi et d'abord pour la ville, ses autorités et ses habitants que des conséquences apparaîtraient.

Si la ville de Fribourg devait devenir bilingue, elle devrait fondamentalement s'adapter et changer ses pratiques. Toute son administration devrait certainement devenir bilingue en peu de temps. Tout employé devrait probablement être bilingue, ou, du moins, devrait pouvoir répondre efficacement dans les deux langues à tout interlocuteur potentiel. A défaut, un autre employé du même service devrait pouvoir le faire.

Tout document écrit ou publié de quelque manière que ce soit par la commune devrait l'être dans les deux langues officielles. Tout cela a un coût évident et important. Lequel se reporterait probablement sur le taux d'imposition communal.

Il y aurait de toute évidence d'autres répercussions. Mais ce n'est pas à notre communauté d'en dresser le catalogue. La ville de Fribourg, par contre, devrait nécessairement s'y attacher. Et, en définitive, c'est d'abord elle qui devrait faire des choix.

Il n'est sans doute pas inutile de rappeler enfin que, donnant suite au mandat constitutionnel qui la charge de « prendre en considération les minorités linguistiques autochtones », la ville a déjà pris des mesures appréciées (noms des rues dans les deux idiomes, traduction de plusieurs documents,...).

De nombreuses démarches devraient être entreprises

A l'origine de l'art. 6 de la Constitution cantonale, le constituant Ambros Lüthi estime que l'introduction d'une deuxième langue officielle dans une commune nécessite une prudence particulière (à cause du caractère en principe irréversible). Il considère qu'une votation populaire sur la question est nécessaire et qu'une modification du statut linguistique d'une commune devrait obtenir le consentement des deux tiers des votants.

De plus, selon le droit (Constitution et lois cantonales), la ville de Fribourg n'aurait pas la faculté de se déclarer seule officiellement bilingue. Cela nécessiterait probablement une série de démarches politiques et de votations pour changer le droit en vigueur. Le fait que la ville de Fribourg est aussi la capitale du canton devrait aussi être pris en compte.

Conclusions

Au vu des considérations énoncées ci-dessus, la Communauté Romande du Pays de Fribourg estime que les conditions ne sont pas réunies pour l'introduction de l'allemand comme langue officielle de la Ville de Fribourg.

Elle se prononce donc pour le maintien du statu quo, garant de la sérénité qui règne actuellement sur le plan linguistique cantonal.

En outre, la CRPF se réserve la possibilité de faire sur ce dossier une analyse complète, juridique notamment, et de la faire connaître publiquement lors des débats qui vont probablement avoir lieu.

Pour le comité de la CRPF,
Simon Rebetz
Impasse de la Bise 12
1724 Essert/Le Mouret

