

# Zweisprachigkeit und Sprachenterritorialität im Kanton Freiburg (1945-200)

Autor(en): **Altermann, Bernhard**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Freiburger Geschichtsblätter**

Band (Jahr): **80 (2003)**

PDF erstellt am: **26.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-391879>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# ZWEISPRACHIGKEIT UND SPRACHENTERRITORIALITÄT IM KANTON FREIBURG (1945–2000)

BERNHARD ALTERMATT

Die Schweiz wurde verschiedentlich als ein mehrsprachiges Land bezeichnet, in dem die Bürger der verschiedenen Kulturgemeinschaften mehr nebeneinander als miteinander leben<sup>1</sup>. Tatsächlich beschränkt sich die Mehrsprachigkeit der Schweiz hauptsächlich auf die Institutionen des Bundes sowie auf die Kantone Freiburg, Wallis, Bern (zweisprachig deutsch-französisch) und Graubünden (dreisprachig deutsch-rätoromanisch-italienisch). Auch innerhalb der genannten Kantone haben die Siedlungsgeschichte und die territoriale Prägung der Mehrsprachigkeit zur Folge, dass nur wenige Regionen als zwei- oder mehrsprachig bezeichnet werden können. Zu diesem Schluss kommt man nach einem kurzen Blick auf die Zusammensetzung der Bevölkerung und die administrative Praxis. Zweisprachige (das heisst sprachlich gemischte) Regionen und Verwaltungseinheiten sind beispielsweise im westschweizerischen Sprachgrenzraum die freiburgischen Bezirke See/Lac und Sarine/Saane oder der bernische Bezirk Biel/Bienne. Untersucht man

Abkürzungen: AGS = Amtliche Sammlung der Gesetze, Dekrete, Beschlüsse und anderen öffentlichen Akten der Regierung des Kantons Freiburg; BGR = Bulletin des Grossen Rats des Kantons Freiburg; DFAG = Deutschfreiburgische Arbeitsgemeinschaft; FG = Freiburger Geschichtsblätter; StAF = Staatsarchiv Freiburg.

<sup>1</sup> Vgl. z. B. Christophe BÜCHI, «Röstigraben». *Das Verhältnis zwischen deutscher und französischer Schweiz. Geschichte und Perspektiven*, Zürich 2000, S. 299. Dieselbe Feststellung machte auch Friedrich Dürrenmatt in einem Interview im Jahr 1980 (s. Bruno PEDRETTI, *Die Beziehungen zwischen den schweizerischen Sprachregionen*, in: Robert SCHLÄPFER und Hans BICKEL (Hg.), *Die vier-sprachige Schweiz*, Aarau–Frankfurt am Main–Salzburg 2000, S. 273).

Vorliegender Artikel basiert auf Teilen einer Lizentiatsarbeit, die im Oktober 2001 im Fach *Histoire contemporaine générale et suisse* bei Prof. Francis Python

den Anteil der sprachlichen Minderheit(en) in den Gemeinden – auf der untersten politischen und administrativen Ebene des Landes –, stellt sich heraus, dass weniger als zwei Dutzend Gemeinden im Kanton Freiburg eine beträchtliche Sprachminderheit aufweisen und somit als sprachlich gemischte Ortschaften bezeichnet werden können. Nimmt man die Verwaltungspraxis als Massstab, reduziert sich diese Zahl erneut, denn nicht alle gemischtsprachigen Orte kommen ihrer Minderheit im gleichen Mass entgegen. Auf rechtlicher Ebene schliesslich gelten in Freiburg und in der Schweiz noch weniger Ortschaften offiziell als zweisprachig. Die bekanntesten Beispiele in der Westschweiz sind die Städte Biel/Bienne, Fribourg/Freiburg, Murten/Morat, Sierre/Siders sowie einige kleinere Gemeinden an der Sprachgrenze im Mittelland. Auch zwischen diesen tatsächlich zweisprachigen Ortschaften bestehen markante Unterschiede im praktizierten Grad der politischen und administrativen Zweisprachigkeit. Die schweizerische Mehrsprachigkeit ist somit stark von einsprachigen Verwaltungs- und Territorialeinheiten geprägt. Trotzdem ist die Schweiz ein mehrsprachiger Staat, der seinen vier autochthonen Kulturgemeinschaften volle rechtliche Anerkennung und proportionale Gleichberechtigung gewährt. Im zweisprachigen Kanton Freiburg, der den längsten Abschnitt der Sprachgrenze zwischen dem deutschen und dem französischen Sprachraum im schweizerischen Mittelland besitzt, bietet sich im Norden des Kantons folgendes Bild der territorialen Mehrsprachigkeit:

eingereicht wurde (Bernhard ALTERMATT, *D'un bilinguisme discriminant à un bilinguisme positif. Les langues dans l'administration publique et dans le domaine scolaire du canton de Fribourg, 1945–2000*, Universität Freiburg/Schweiz 2001). Die Arbeit erscheint im Herbst 2003 in der Reihe *Aux sources du temps présent* des französischsprachigen Lehrstuhls für allgemeine und schweizerische Zeitgeschichte (Bernhard ALTERMATT, *La politique du bilinguisme dans le canton de Fribourg/Freiburg 1945–2000*, Freiburg 2003). In deutscher Sprache wurden publiziert: Bernhard ALTERMATT, *Von sprachlicher Diskriminierung zur Förderung der Mehrsprachigkeit, Fribourg/Freiburg (Schweiz) 1945–2000*, in: Catherine BOSSHART-PFLUGER, Joseph JUNG und Franziska METZGER (Hg.), *Nation und Nationalismus in Europa. Kulturelle Konstruktion von Identitäten*, Frauenfeld–Stuttgart–Wien 2002, S. 205–224; Bernhard ALTERMATT, *Die reformierte «Freie öffentliche Schule Freiburg» zwischen Konfession und Sprache*, in: *Zeitschrift für schweizerische Kirchengeschichte* 96 (2002), S. 97–116.





*Abbildung:* Anteil der sprachlichen Minderheiten in den Gemeinden der Bezirke Saane und See sowie in den angrenzenden freiburgischen Gemeinden 1990. Quellen: Eidgenössische Volkszählung (Werte) und Statistische Abteilung des Kantons Freiburg (Kartenhintergrund). – Anmerkungen: Bis im Jahr 2001 fusionierte Gemeinden sind bereits mit den neuen Grenzen abgebildet; die Gemeinden Düdingen und Schmitten sowie Giffers und Plasselb sind (aus Gründen der Vergleichbarkeit mit der entsprechenden Karte aus dem Jahr 1888) ebenso als fusionierte Gemeinden dargestellt; da es in der vorliegenden Untersuchung um die historische deutsch-französische Zweisprachigkeit geht, wurden bei den Berechnungen nur die Anteile der zwei offiziellen Kantonssprachen berücksichtigt; die dicke, schwarze Linie ist die Sprachgrenze.

Der Umgang mit der kommunalen Zweisprachigkeit bildet bis heute eine der hauptsächlichen Schwierigkeiten des freiburgischen *bilinguisme* und damit auch der schweizerischen Mehrsprachigkeit. Dies wohl nicht zuletzt deshalb, weil die Probleme der bikulturellen Koexistenz auf kleinstem Raum und gleichzeitig im komplexesten Rahmen gelöst werden müssen: in der Verwaltung, im Schulwesen, im Finanzbereich und im Personalwesen einzelner Gemeinden. In der Geschichte des Kantons Freiburg ist die Frage der sprachlichen Zugehörigkeit der Ortschaften ein höchst symbolisches und gleichzeitig sehr praktisches Problem, das seit der Schaffung der politischen Gemeinden am Anfang des 19. Jahrhunderts einer befriedigenden Lösung harrt. Dabei stand die Bedeutung, die man der Frage in Freiburg beimass, in umgekehrter Proportionalität zur Beachtung, die man ihr auf nationaler Ebene schenkte. Wie Philipp Haselbach in seiner Studie zur freiburgischen Sprachgrenze gezeigt hat, beschäftigte die Frage bis in die Zeit der beiden Weltkriege vor allem deutschschweizerische Sprachideologen<sup>2</sup>. Als diese das Interesse verloren, begannen sich die ersten Vertreter Deutschfreiburgs der Frage anzunehmen.

<sup>2</sup> Vgl. Philipp HASELBACH, *Zwischen Linie und Zone. Freiburgs Sprachgrenze in der Zeit von 1890 bis 1960. Ein Beitrag zur kantonalen Sprachgeschichte*, Freiburg 2001 (= Schriftenreihe der DFAG, Bd. 20); Hans AMSTUTZ, *Das Verhältnis zwischen deutscher und französischer Schweiz in den Jahren 1930–1945*, Aarau–Frankfurt am Main–Salzburg 1996. Zur freiburgischen Geschichte vgl. Roland RUFFIEUX u. a., *Geschichte des Kantons Freiburg*, Freiburg 1981; DERS. u. a., *Encyclopédie du Canton de Fribourg*, Freiburg 1977.

*Die Frage der Sprachterritorialität wird gestellt*

Bereits 1849 wurde in einem Beschluss des radikalen Regimes die Vorschrift erlassen, dass für die Wahl der eidgenössischen Geschworenen im Kanton Freiburg sprachlich ausgewogene Kriterien anzuwenden seien<sup>3</sup>. Um dies zu gewährleisten, teilte man die Gemeinden des Kantons in zwei Sprachgruppen ein. Diese Einteilung stützte sich in jeder Ortschaft auf die mehrheitliche Sprachgemeinschaft und vernachlässigte folglich die sprachliche Minderheit in traditionell gemischten Gemeinden. Sie hatte aber den Vorteil, klare und rasch umsetzbare Kriterien für die Auswahl der Juroren zu bieten. Bald stellte sich jedoch heraus, dass auch dieses einfache Prinzip nicht ohne weiteres umgesetzt werden konnte: Allein die Aufzählung der Gemeinden in beiden Sprachen bereitete den kantonalen Behörden beträchtliche Schwierigkeiten. So wurde 1849 Pierrafortscha, die einzige mehrheitlich deutschsprachige Gemeinde des Saanebezirks, in die Kategorie der frankophonen Gemeinden eingeteilt. Ebenso erging es Greng im Seebezirk, das knapp dreissig Jahre später, bei der ersten Eidgenössischen Volkszählung, weniger als 3 Prozent französischsprachige Einwohner zählte<sup>4</sup>. Zusammen mit dem Umstand, dass in Freiburg die Deutschsprachigen traditionell die höheren Minderheitenanteile in den Gemeinden stellen, führten diese Unregelmässigkeiten zu einer Benachteiligung der Deutschfreiburger.

In zusätzliche sprachpolitische Schwierigkeiten geriet die Verwaltung bei der Führung einer Liste der offiziellen Gemeindepnamen. Ab 1803 wurden die Bezeichnungen der Ortschaften in der amtlichen Gesetzesammlung festgehalten. Anfangs galt die Praxis, zwei Listen zu führen: eine deutsche und eine französische. Darin wurden die Gemeinden doppelt benannt, sofern sie in beiden Sprachen einen traditionellen Namen besaßen. Mit der Zeit wurden die deutschen Bezeichnungen der französischsprachigen Gemeinden des Kantons aus der Liste gestrichen,

<sup>3</sup> Beschluss über die Wahl der Geschworenen, 31. August 1849, in: AGS 1849, S. 243. Zum radikalen Regime vgl. Roland RUFFIEUX, *Les idées politiques du régime radical*, Freiburg 1957.

<sup>4</sup> Die sprachlich stark gemischten Gemeinden Coussiberlé, Courlevon und Courtaman wurden gar vollkommen vergessen und erschienen nicht im betreffenden Beschluss.

während die französischen Namen der deutschsprachigen Ortschaften erhalten blieben. Am längsten hielt sich die traditionelle Übersetzung auf Deutsch bei den Bezirkshauptorten<sup>5</sup>. Diese administrative Ungleichbehandlung der Gemeindefüramen in den zwei Kantonsprachen und das progressive Verschwinden der deutschen Bezeichnungen wurden 1951 von der Staatskanzlei damit begründet, dass die französischen Namen der deutschsprachigen Gemeinden im frankophonen Kantonsteil noch im Gebrauch seien, während dies umgekehrt nicht mehr der Fall sei<sup>6</sup>. Für zusätzliche Unklarheit sorgte der Umstand, dass in der freiburgischen Sprachgrenzzone einige Gemeinden zwischen 1798 und 1857 mehrmals von einem Bezirk in einen anderen umgeteilt wurden. So gehörten beispielsweise Barberêche, Courtepin, Courtaman und Wallenried zwischen 1831 und 1848 zum damaligen Deutschen Bezirk<sup>7</sup>. Ab 1849 wurden Courtepin und Wallenried als französischsprachig betrachtet, während Barberêche erst nach 1900 in der Liste der frankophonen Gemeinden erschien<sup>8</sup>.

Nach einigen Reklamationen bezüglich der Schreibweise der Gemeindefüramen (u. a. vom Bundesamt für Statistik), führte die kantonale Verwaltung 1952 bei den Ortschaften eine Umfrage durch, die teilweise zu verständlichen, teilweise zu erstaunlichen Ergebnissen führte. Jaun pochte beispielsweise auf die deutsche Bezeichnung in der offiziellen Liste, war aber wie die Gemeinden im Sensebezirk bereit, den französi-

<sup>5</sup> Die Tatsache, dass die Verwaltung später sogar die deutschen Bezeichnungen der deutschsprachigen Gemeinden abschaffte, wurde von der DFAG und ihrem ersten Präsidenten, Dr. Peter Boschung, hart kritisiert und als «Kolonialstil» bezeichnet (vgl. Peter BOSCHUNG, *Die freiburgische Sprachenfrage. Leidensgeschichte und Aufbruch einer Minderheit*, Freiburg 1989, S. 42). In seiner Korrespondenz mit der Staatskanzlei beklagte sich Boschung ebenso über die «Französisierung» von deutschen Vornamen auf amtlichen Dokumenten und über die ausschliesslich französisch erfolgende Ausstellung von kantonalen Diplomen (vgl. Peter Boschung, Brief an den Staatskanzler René Binz, 4. Juni 1960, StAF, Bestand CH 758).

<sup>6</sup> René Binz, Brief an August Humbel (Antwort auf eine Reklamation bezüglich des Staatskalenders des Kantons Freiburg), 17. April 1951, StAF, CH 758.

<sup>7</sup> Dekret über die Einteilung der Bezirke, 26. Januar 1831, in: AGS 1831, S. 33ff. Vgl. auch Gesetz über die Grenzbestimmung der Bezirke, in: AGS 1831, S. 131ff.; Moritz BOSCHUNG, *Die territoriale Umgestaltung des Kantons Freiburg zwischen 1798 und 1848*, in: FG 76 (1999), S. 145–188.

<sup>8</sup> Beschluss über die Wahl der Geschworenen, wie Anm. 3; vgl. auch *Freiburger Nachrichten*, 8. Februar 1966, S. 6.

schen Namen (Bellegarde) in Klammern hinzuzusetzen. Gegen genau diese Praxis setzte sich Bulle zur Wehr, das die für Bezirkshauptorte gängige Nennung des Namens in der zweiten Kantonssprache (Boll) ablehnte<sup>9</sup>. Im folgenden Jahr erliess der Staatsrat einen Beschluss über die Schreibweise der Gemeindenamen, mit dem er Ordnung in die Angelegenheit bringen wollte. Dabei wurde die bisherige Praxis, deutschsprachige Gemeinden wenn möglich auch französisch zu benennen, beibehalten. Ausnahmen bildeten weiterhin die Bezirkshauptorte. Für die Einteilung der Gemeinden in die zwei Sprachgebiete verankerte der Beschluss das Mehrheitsprinzip. Trotzdem blieben die mehrheitlich deutschsprachigen Ortschaften Pierrafortscha im Saanebezirk sowie Greng und Merlach im Seebezirk als «französische Gemeinden» klassiert<sup>10</sup>.

Trotz – oder gerade wegen? – der bestehenden Unklarheit äusserte sich der damalige Staatskanzler René Binz folgendermassen zur Problematik: «Dans l'établissement d'énumérations, il faudra se contenter de la langue officielle parlée dans la commune. Il y a évidemment des communes bilingues!»<sup>11</sup> Die verworrene Situation war um ein zusätzliches Element ergänzt: Erstens beriefen sich Verwaltung und Regierung immer wieder auf das Mehrheitsprinzip zur Festlegung der Sprache einer Gemeinde; zweitens hielt man sich in der Praxis nicht konsequent an diese Regelung; und drittens begannen sich einzelne Exponenten auf administrativer Ebene ansatzweise mit der Frage zu beschäftigen, was mit den zweifelsfrei existierenden zweisprachigen Gemeinden zu geschehen habe. Die unklare rechtliche Lage und das sprachpolitisch kaum sensibilisierte Umfeld waren einer konstruktiven Diskussion oder gar einer Lösung der Frage allerdings nicht förderlich. Indessen wandte sich im Jahr 1957 ein gewisser Dr. Peter Boschung aus Flamatt, späterer Gründungspräsident der Deutschfreiburgischen Arbeitsgemeinschaft

<sup>9</sup> Brief des Gemeinderats der Stadt Bulle an das Oberamt des Greyerzbezirks, 12. August 1952, StAF, CH 807.

<sup>10</sup> Beschluss des Staatsrats Nr. 1479, 9. November 1953 (Schreibweise der Namen der freiburgischen Gemeinden für die Bedürfnisse der kantonalen Verwaltung), in: AGS 1953, S. 56ff. Ungefähr zur selben Zeit erschien eine Geographiekarte der Stadt Freiburg, auf welcher alle deutschsprachigen Nachbargemeinden der Kantonshauptstadt ausschliesslich auf Französisch genannt wurden (vgl. HASELBACH, wie Anm. 2, S. 128).

<sup>11</sup> Maschinengeschriebenes Dokument der Staatskanzlei, ohne Datum (1950er Jahre), StAF, CH 807.



(DFAG), an die Staatskanzlei: «[Im Freiburger Staatskalender] werden Namen rein deutscher Ortschaften [...] unbegreiflicherweise mit dem fremden Namen angeführt.»<sup>12</sup> Allerdings kam erst im Jahr 1960 wirklich Bewegung in die Angelegenheit, als sich die Gemeinde Böisingen im Sensebezirk mit Erfolg gegen die historisch falsche und von den Behörden willkürlich verfügte Benennung «Grossböisingen» wehrte. In einem Bericht der Staatskanzlei ist folgende Feststellung zu lesen:

«Lorsque l'office de l'état civil de Grossböisingen, en 1957, reçut ses nouveaux sceaux, il y eut quelques réactions, qui allèrent en s'accroissant par l'attitude de M. le curé qui intervint à plus d'une reprise en assemblée paroissiale et communale contre l'utilisation du nom de Grossböisingen. Il refusa même de bénir le mariage d'un couple qui avait mentionné dans le faire-part le nom de Grossböisingen!»<sup>13</sup>

Nach sieben Jahren des Improvisierens wurde der fehlerhafte Beschluss über die Schreibweise der Gemeinidenamen aufgehoben. Ein neuer, weniger bindender Beschluss betreffend die Ortsnamen schrieb vor, dass die kantonale Justizdirektion ein Verzeichnis mit den Namen der Gemeinden, Pfarreien und Schulkreise zu führen hatte<sup>14</sup>. Aber auch diese Änderung brachte nicht das erhoffte Ende der Probleme. 1965 wurden Gurwolf, Pierrafortscha und Merlach bei den Ersatzwahlen der eidgenössischen Geschworenen erneut als französischsprachige Gemeinden erfasst – entgegen den massgebenden Resultaten der letzten Eidgenössischen Volkszählung (1960)<sup>15</sup>. Die Volkszählung war es auch,

<sup>12</sup> Peter Boschung, Brief an den Staatskanzler René Binz, 2. April 1957, StAF, CH 758. Zum Wirken von Peter Boschung vgl. Josef VAUCHER, *Peter Boschung – der Rufer in der Wüste*, in: Deutschfreiburg im Aufbruch. Festschrift zum 40. Jahrestag der Gründung der Deutschfreiburgischen Arbeitsgemeinschaft am 15. Januar 1999. Ihrem Gründer und Ehrenobmann Peter Boschung in Dankbarkeit gewidmet, Freiburg 1999, S. 11–16; Peter BOSCHUNG, *Rückblick auf 30 Jahre Deutschfreiburgische Arbeitsgemeinschaft (1959–1989)*, Freiburg 1989 (= Schriftenreihe der DFAG, Bd. 14).

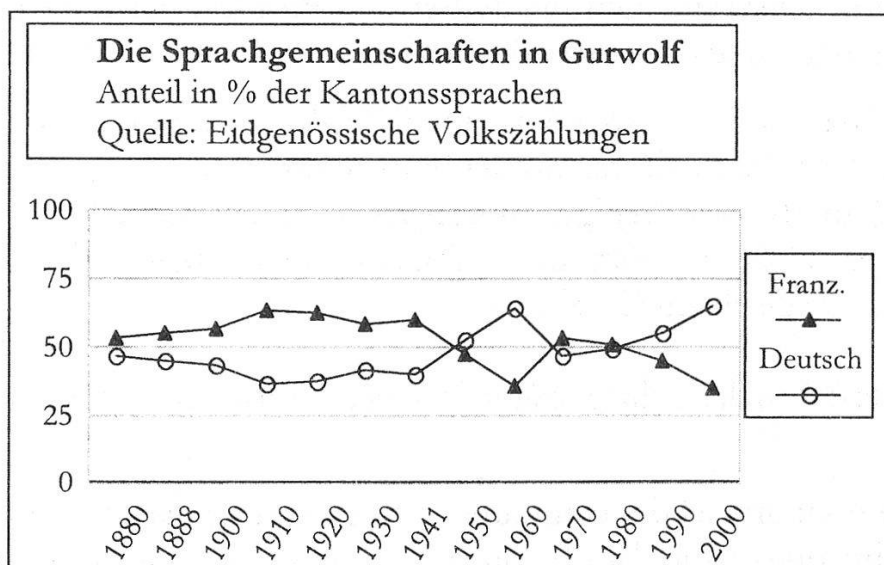
<sup>13</sup> René Binz, Rapport de la Chancellerie d'Etat concernant la demande de modification du nom de la commune de Boesingen-le-Grand, 26. Februar 1960, StAF, CH 807.

<sup>14</sup> Beschluss betreffend die Ortsnamen, 29. Juli 1960, in: AGS 1960, S. 161f.

<sup>15</sup> Beschluss des Staatsrats Nr. 695, 26. März 1965; vgl. Amtsblatt des Kantons Freiburg, 10. April 1965, S. 1.



die Anfang der 1970er Jahre in Gurwolf Anlass zu einer sprachpolitischen Kontroverse gab: In der stark durchmischten Sprachengrenzgemeinde hatten sich die sprachlichen Mehrheitsverhältnisse im Abstand von drei Volkszählungen zweimal umgekehrt, was im Grossen Rat sowie in der kantonalen und nationalen Presse zu Anschuldigungen und Fälschungsverdacht führte.



Eine eingehende Kontrolle der Resultate und der Fragebögen durch die kantonale Statistische Abteilung und durch das Bundesamt für Statistik führte jedoch zum eindeutigen Resultat, dass die Volkszählung in der Gemeinde Gurwolf unter Einhaltung aller Vorschriften durchgeführt worden war<sup>16</sup>. Die Kontroverse erwies sich als sprachpolitisches Strohfeder, machte aber die Regierung und die Verwaltung des Kantons erneut auf die Frage der gemischten und zweisprachigen Gemeinden aufmerksam<sup>17</sup>. Aufgeschreckt durch die unbegründete Polemik, verfasste der Gemeinderat von Gurwolf einen Bericht über die lokale sprachliche Situation und verlangte von der Kantonsregierung eine Lösung der Frage der zweisprachigen Gemeinden<sup>18</sup>. Trotz des entstandenen Wirbels

<sup>16</sup> Staatsrat des Kantons Freiburg, Antwort auf eine schriftliche Anfrage von Bruno Fasel, in: BGR, 26. Februar 1971, S. 215.

<sup>17</sup> Beschluss des Staatsrats Nr. 167, 14. Januar 1972 (Wahl der eidgenössischen Geschworenen 1971, Brief an die DFAG).

<sup>18</sup> Gemeinderat von Gurwolf, *Existe-t-il un problème linguistique, scolaire ou financier à Courcevaux?* (Bericht), 27. Januar 1971, StAF, CH 860-864 (Fonds Georges Clerc).

und der weiterführenden Anfragen im Grossen Rat wurden aus der Gurwolfer Affäre keine Konsequenzen gezogen – der Gordische Knoten der Freiburger Zweisprachigkeit blieb bestehen. Die Angelegenheit verdeutlichte ganz klar den hauptsächlichen Schwachpunkt der freiburgischen Politik der Zweisprachigkeit, nämlich das Fehlen eines offiziellen Status für zweisprachige Gemeinden oder eines kommunalen Minderheitenstatuts. Um mindestens das Problem der Benennung der Gemeinden zu lösen, erliess die Staatskanzlei 1971 folgende Richtlinie:

«[...] dans tous les textes émanant de l'Administration cantonale (projets de loi ou de décret, arrêtés, correspondance, messages, rapports, etc.), qu'ils soient rédigés en français ou en allemand, les toponymes (en particulier les noms de communes) doivent figurer dans la langue officielle de chaque localité.»<sup>19</sup>

Der Staatskanzler führte später in einem Informationstext ergänzend aus:

«Le nom officiel des communes est celui utilisé dans la langue majoritaire, que ce soit dans les textes français ou allemands (par exemple, dans un texte allemand, Châtel-Saint-Denis et non «Kastel-Sankt-Dionys», et dans un texte français, Giffers et non «Chevrilles»); pour les communes bilingues, les dénominations française et allemande sont admises.»<sup>20</sup>

Für die zweisprachige Kantonshauptstadt schrieb die Staatskanzlei sowohl den Gebrauch des französischen als auch des deutschen Namens vor: Fribourg in französischen, Freiburg in deutschen Texten. Für die Stadt Murten, wo die französischsprachige Minderheit einen geringeren Bevölkerungsanteil ausmachte, galt provisorisch ebenfalls die Regelung der Zweisprachigkeit: Murten/Morat. Der Staatskanzler hatte über die

<sup>19</sup> Staatskanzlei, Mitteilung an alle Direktionen, Departemente, Abteilungen und staatlichen Einrichtungen («directive concernant l'orthographe des toponymes»), September 1971 (Kopie mit handgeschriebenem Datum), StAF, CH 860–864. Das Datum des Original-Zirkulars dürfte der 24. August 1971 sein (vgl. Staatskanzlei, Brief an das Strassen- und Brückendepartement, 7. März 1974).

<sup>20</sup> Georges Clerc, Renseignements concernant la situation linguistique dans le Canton de Fribourg en Suisse, März 1983, StAF, CH 868–874 (Fonds René Aebischer).

Einhaltung dieser Bestimmungen im Schreibverkehr der Verwaltung und in offiziellen Veröffentlichungen zu wachen. Wie zahlreiche im Staatsarchiv erhaltene Korrekturen und Ermahnungen beweisen, nahm die Staatskanzlei diese Aufgabe beharrlich wahr<sup>21</sup>. Immer wieder wandten sich René Binz und sein Nachfolger Georges Clerc an die verschiedenen Direktionen, Ämter und Dienststellen der Kantonsverwaltung, um sie auf sprachliche Mängel aufmerksam zu machen. Dabei wurde die Staatskanzlei mit grosser Hartnäckigkeit von der 1959 gegründeten DFAG und ihrem Präsidenten, Dr. Peter Boschung, über diesbezügliche Ungereimtheiten informiert<sup>22</sup>. Es kann davon ausgegangen werden, dass der regelmässige Kontakt, den Peter Boschung mit dem Staatskanzler pflegte, und das beharrliche Engagement der DFAG entscheidende Faktoren waren, die zu einer Sensibilisierung der Behörden und zu einer besseren Wahrnehmung der Zweisprachigkeit in der Kantonsverwaltung führten. Leider ging die neue administrative Haltung gegenüber der Zweisprachigkeit nicht mit einem Bewusstseinswandel auf historisch-kultureller Ebene einher: So wurde beispielsweise die traditionelle zweisprachige Benennung einiger Gemeinden – insbesondere der Bezirkshauptorte – zugunsten einer gerechten, aber einsprachigen Lösung geopfert. Auf diese Weise trug man zwar den jeweiligen Mehrheitsverhältnissen in den Gemeinden Rechnung, begann sich aber gleichzeitig von einem reichen Erbe der kantonalen Geschichte zu verabschieden. Im Jahr 1968 antwortete der Staatsrat auf eine diesbezügliche Anfrage der DFAG:

«Es wäre vom historischen Standpunkt aus wohl interessant, jedoch praktisch unzweckmässig, hüben und drüben durchwegs Doppelbezeichnungen zu verwenden.»<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Siehe beispielsweise: Georges Clerc, Briefe an das Strassen- und Brückendepartement sowie an das Patent- und Passamt, 7. März 1974 und 26. Januar 1976, StAF, CH 860–864; Samuel Meyer (Strassen- und Brückendepartement), Brief an Peter Boschung, 1974 (nicht genauer datierte handschriftliche Kopie), StAF, CH 860–864.

<sup>22</sup> Der Gründer und Präsident der DFAG bezeichnete seine zahlreichen Schreiben an die Behörden in einem Interview 1974 als «die berühmt-berüchtigten Boschung-Briefe», in: *Der Deutschfreiburger. Bulletin der DFAG* 24 (1974), S. 8.

<sup>23</sup> Beschluss des Staatsrats Nr. 533, Antwort auf eine Petition der DFAG, 8. März 1968, S. 10.

Im Grossen Rat des Kantons Freiburg wurde die Frage der Sprachenterritorialität 1959 von Ernst Etter erstmals explizit angesprochen. Etters Hinweis auf sprachliche Mängel in der Strassensignalisation führte jedoch nicht zu einer Diskussion im Grossen Rat und wurde von der Regierung gutwillig heruntergespielt<sup>24</sup>. Drei Jahre später griff Bruno Fasel, Grossrat und Redaktor der Tageszeitung «Freiburger Nachrichten», das Thema erneut auf. Fasels einleitende Worte legen ein eindrückliches Zeugnis von den damals herrschenden sprachpolitischen Sensibilitäten im Kanton Freiburg ab. Aus den folgenden Zeilen ist eine ausgeprägte Vorsicht herauszulesen, ja sogar eine gewisse Angst, die Frage der Zweisprachigkeit zu stellen:

«Es scheint mir von Bedeutung zu sein, einleitend darauf hinzuweisen, dass meine Interpellation nicht einem fanatischen Dünkel oder deutschfreiburgischer Überheblichkeit oder gar einem gewissen Chauvinismus entspringt. Wir Deutschfreiburger, zumal wir Sensler, möchten vielmehr einmal mehr aus begeistertem Herzen ein festes Bekenntnis ablegen zu unserem Kanton Freiburg. Wir betrachten uns uneingeschränkt als Freiburger und sind stolz darauf, es sein zu dürfen. Wir sind vor allem aber stolz darauf, ein Wesenselement Freiburgs zu sein, ohne welches Freiburg sein Gesicht verlöre. Gerade deshalb ist es für unsern Kanton eine Existenzfrage, dass dieses deutschsprachige Element lebenskräftig bleibt und sein Eigenleben führen darf. Unsere Sprache ist ein eminenter kultureller Wert, bedeutsamer Bestandteil unserer freiburgischen Gesamtkultur.»<sup>25</sup>

In der Begründung seiner Interpellation bezeichnete Fasel die Frage der Strassensignalisation als «Testfall» für die Respektierung der Rechte der sprachlichen Minderheit. Fasel verlangte einerseits, dass die Ortschaften

<sup>24</sup> Ähnlich wie in den Listen der Gemeindenamen wurden damals in der Strassensignalisation zahlreiche deutsche Ortschaftsnamen auf Französisch übersetzt, was den Staatsrat aber nicht weiter zu befremden schien: «Au vu des cas plus ou moins précis invoqués [...] nous croyons pouvoir affirmer qu'il s'agit de faits isolés. [...] Le Conseil d'Etat est parfaitement conscient de tout ce problème qui retient constamment son attention. Il tient à assurer la population de langue allemande de sa sollicitude à l'égard de sa mentalité propre, de ses us et coutumes qui constituent un aspect important de la vie fribourgeoise». Staatsrat des Kantons Freiburg, Antwort auf eine schriftliche Anfrage von Ernst Etter, in: BGR, 3. Februar 1959, S. 105f.

<sup>25</sup> Bruno Fasel, Interpellation, in: BGR, 7. Februar 1963, S. 107f.



auf Verkehrssignalen und Wegweisern in der jeweiligen vorherrschenden Sprache der bezeichneten Gemeinde aufgeführt werden – gemäss dem Prinzip «cuius regio eius lingua» (Fasel); andererseits forderte er, dass für die Gemeinden Murten und Freiburg das Prinzip der Zweisprachigkeit zu gelten habe. In seiner Antwort an Bruno Fasel anerkannte der Staatsrat die Rechtmässigkeit des Anliegens und verwies auf die bevorstehende Reform der massgebenden Bundesverordnung<sup>26</sup>. Diese löste das Problem stellvertretend für den Kanton Freiburg und schrieb vor, dass Ortsnamen in der Sprache der Mehrheit der Einwohner geschrieben werden. Zweisprachige Schilder waren erlaubt, «wenn die kleinere Sprachgruppe wenigstens 30 Prozent der Einwohner umfasst»<sup>27</sup>. Aber auch die Umsetzung dieser Bundesverordnung stellte die freiburgische Strassenverwaltung vor gewisse Schwierigkeiten: Es brauchte drei weitere parlamentarische Interventionen der Grossräte Bruno Fasel und Willy Neuhaus, bis die letzten Unregelmässigkeiten ausgeräumt waren<sup>28</sup>. Auch die DFAG wandte sich immer wieder an die Staatskanzlei und an die Regierung, um sich für eine sprachlich gerechte Strassensignalisation einzusetzen<sup>29</sup>.

### *Erste Anzeichen einer Politik der Zweisprachigkeit*

Seit dem Beginn der 1980er Jahre zeigten eine Reihe von legislativen Reformen, administrativen Massnahmen und parlamentarischen Vorstössen die unterschiedlichen Entwicklungsmöglichkeiten der territo-

<sup>26</sup> Claude Genoud (Vorsteher der Baudirektion), Antwort auf eine Interpellation von Bruno Fasel, in: BGR, 7. Februar 1963, S. 109 und BGR, 22. Mai 1963, S. 617.

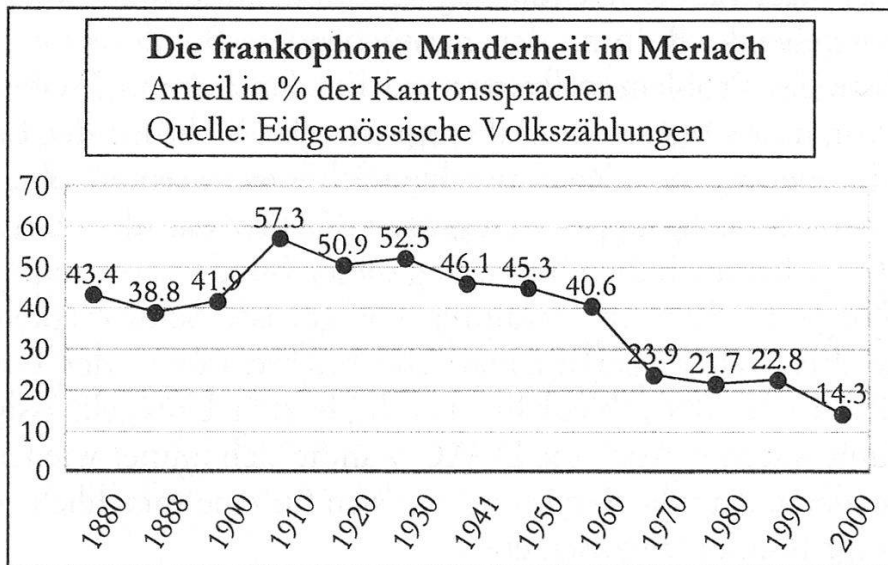
<sup>27</sup> Bundesverordnung über die Strassensignalisation vom 31. Mai 1963, Art. 36 (übernommen in die Signalisationsverordnung vom 5. September 1979, Art. 49, Abs. 1).

<sup>28</sup> Willy Neuhaus, Interpellation, in: BGR, 15. September 1967, S. 426f.; Freiburger Nachrichten, 23. Juli 1969, S. 5; Staatsrat des Kantons Freiburg, Antwort auf eine schriftliche Anfrage von Willy Neuhaus, in: BGR, 20. Februar 1970, S. 331.

<sup>29</sup> Vgl. Beschluss des Staatsrats Nr. 2185, 7. November 1969 (Massnahmen betreffend Strassensignalisation, Antwort auf einen Brief von Peter Boschung vom 20. Juni 1969); Briefe der Deutschfreiburgischen Arbeitsgemeinschaft, 17. Mai, 8. Juli und 19. Oktober 1976; Peter Boschung, Brief an den Staatsrat, 25. Januar 1977, StAF, CH 860–864.



rialen und gemeinschaftlichen Zweisprachigkeit in Freiburg auf. Das Gesetz über die Verwaltungsbezirke von 1988 setzte der ungleichen sprachlichen Behandlung der Gemeinden beider Sprachgebiete ein Ende<sup>30</sup>. Als einzige klare Abweichung vom Mehrheitsprinzip blieb die Benennung «Meyriez» für die Gemeinde Merlach bestehen<sup>31</sup>.



Um zukünftigen Schwierigkeiten zu begegnen, setzte der Staatsrat für beide Kantonsprachen je eine Kommission für Orts- und Flurnamen ein<sup>32</sup>. Eine zweisprachige Bezeichnung war im Gesetz einzig für die Hauptorte der beiden gemischtsprachigen Bezirke See und Saane vorgesehen. Neben diesen zwei Ausnahmen anerkannte der Kanton Freiburg offiziell keine zweisprachigen Gemeinden in seiner Sprachgrenzzone. Allerdings bemühte sich eine Reihe von Gemeinden, ein Mindestmass an funktionaler Zweisprachigkeit zu gewährleisten, insbesondere im stark durchmischten Seebezirk mit seiner langjährigen Tradition der *coexistence bilingue*, aber auch in der Agglomeration der Kantonshauptstadt<sup>33</sup>. In Courtaman beispielsweise führte man die Gemeinde-

<sup>30</sup> Gesetz über die Zahl und den Umfang der Verwaltungsbezirke vom 11. Februar 1988, in: AGS 1988, S. 112ff.

<sup>31</sup> Auf diese «Inkonsequenz» hat Peter Boschung 1989 hingewiesen (vgl. BOSCHUNG, wie Anm. 6, S. 43f.).

<sup>32</sup> Beschlüsse des Staatsrats Nr. 157 und 158 (französisch- bzw. deutschsprachige Kommission), 10. Januar 1989.

<sup>33</sup> Vgl. Uli WINDISCH u. a., *Les relations quotidiennes entre Romands et Suisses alémaniques. Les cantons bilingues de Fribourg et du Valais* (vol. 1: Fri-

versammlungen zweisprachig durch; die Interventionen wurden – wenn nötig – übersetzt, und der Gemeindegliedbesitzer führte das Protokoll in beiden Sprachen<sup>34</sup>. Auf schulischem Gebiet bedingte die Praxis der Zweisprachigkeit im Seebezirk eine Vielzahl Absprachen und Kooperationen zwischen Ortschaften und Schulkreisen der beiden Sprachgebiete. Im Saanebezirk gaben gewisse mehrheitlich frankophone Ortschaften den Kindern der eingesessenen deutschsprachigen Minderheit die Möglichkeit, die Schule kostenlos ausserhalb der Gemeinde zu besuchen (z. B. Marly und Villars-sur-Glâne). Einige Gemeinden an der Sprachgrenze im deutschsprachigen Sensebezirk verfolgten eine ähnliche Politik<sup>35</sup>.

Trotz des Fehlens einer offiziellen Definition wurde auch in Gesetzestexten der Begriff der Zweisprachigkeit eines Ortes geläufiger (sei es ein Bezirk, eine Gemeinde oder ein Kreis). Ausdrücklich darauf Bezug genommen wurde beispielsweise im Gesetz über die Ausübung der bürgerlichen Rechte von 1976, im Gesetz über die Enteignung von 1984, im Schulgesetz von 1985 und im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege von 1991<sup>36</sup>. Die grössten Fortschritte machte Freiburg in Bezug auf seine Politik der Zweisprachigkeit allerdings im Bildungswesen. Nicht weniger als zehn öffentliche Schulen und kantonale Ausbildungsstätten führten in den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts zweisprachige Klassen und Studiengänge ein. Erwähnt seien an

bourg), Lausanne 1992, S. 473ff. (Titel der deutschen Ausgabe: *Alltagsbeziehungen zwischen Romands und Deutschschweizern. Am Beispiel der zweisprachigen Kantone Freiburg und Wallis*, Basel 1994).

<sup>34</sup> Carole SCHNEUWLY, *Das Zusammenleben von Deutschschweizern und Romands in der gemischtsprachigen Gemeinde Courtaman seit 1941. Ein Spiegelbild der Möglichkeiten und Grenzen der Sprachpolitik im Kanton Freiburg*. Lizentiatsarbeit der Universität Freiburg/Schweiz 2002; s. auch WINDISCH u. a. (wie Anm. 33).

<sup>35</sup> Hans Bächler (Direktor des Innern), Antwort auf eine Motion von Erwin Jutzet, in: BGR, 21. September 1984, S. 1621

<sup>36</sup> Gesetz über die Ausübung der bürgerlichen Rechte vom 18. Februar 1976, Art. 29, Abs. 4 («zweisprachige Gemeinden»), in: AGS 1976, S. 78; Gesetz über die Enteignung vom 23. Februar 1984, Art. 112 («zweisprachige Gemeinde»), in: AGS 1984, S. 55; Schulgesetz vom 23. Mai 1985, Art. 7 («zweisprachige Gemeinde»), in: AGS 1985, S. 117; Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Mai 1991, Art. 36 («die Amtssprachen der Gemeinde»), in: AGS 1991, 252; vgl. bereits früher: Zivilprozessordnung vom 28. April 1953, Art. 10 («gemischte Bezirke und Kreise»), in: AGS 1954, S. 7.

dieser Stelle die zweisprachigen Lizentiate der Universität Freiburg (1981), die gemischten Klassen am Kollegium St. Michael (1991), die zweisprachigen Diplome der Fachhochschule für Wirtschaft (1994) und die zweisprachige Pädagogische Hochschule (2002). Auf der Ebene der obligatorischen Schulbildung förderte der Kanton ab 1982 den Klassen- austausch und das so genannte «sprachliche zehnte Schuljahr»<sup>37</sup>.

Trotz dieser unbestrittenen Fortschritte stand Freiburg bei der Schaffung eines Statuts für zweisprachige Gemeinden oder für kommunale Sprachminderheiten vor scheinbar unlösbaren Schwierigkeiten. Eine vom Staatsrat eingesetzte Arbeitsgruppe kam bereits 1983 zum Schluss, dass die kantonale Praxis – vor allem in Bezug auf die gemischt- sprachigen territorialen Einheiten – als ungenügend zu bezeichnen sei<sup>38</sup>. Besonders schwierig war die Situation für die Gemeinden, die als unterste Ebene der politischen Struktur am unmittelbarsten mit der Frage konfrontiert waren. Die zuvor erwähnte Gurwolfer Affäre ist ein treffendes Beispiel für diese Problematik. In der Tat gab es keine Prozedur, die es den freiburgischen Gemeinden erlaubt hätte festzulegen, welchem Sprachgebiet sie angehörten oder – viel wichtiger – ob sie zweisprachig waren. Peter Saladin empfahl 1989 diesbezüglich in einem Bericht über die Viersprachigkeit der Schweiz zuhanden des Eidgenössischen Departements des Innern, dass «man wohl auch das Territorialitätsprinzip differenziert anwenden [müsste]. Insbesondere erweist es sich als schwierig, eine genaue Sprachgrenze zwischen Gemeinschaften mit eingesessenen Rechten und Pflichten zu ziehen»<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> ALTERMATT, *La politique du bilinguisme* (wie Anm. 1).

<sup>38</sup> Beschluss des Staatsrats Nr. 1321, 28. Mai 1983 (Schaffung einer Arbeitsgruppe zur Behandlung der Motion von Erwin Jutzet bezüglich der Änderung von Art. 21 der Verfassung).

<sup>39</sup> Peter SALADIN u. a., *Zustand und Zukunft der viersprachigen Schweiz. Abklärungen, Vorschläge und Empfehlungen einer Arbeitsgruppe des Eidgenössischen Departements des Innern*, Bern 1989, S. 283.

*Das Prinzip der Sprachenterritorialität: Lösungsansätze und Auslegungsschwierigkeiten*

Am 23. September 1990 stimmte das Freiburger Volk einer Revision der Kantonsverfassung zu, welche die Anerkennung der Sprachgleichheit und die Verankerung des Prinzips der Sprachenterritorialität beinhaltete. Der längst überfälligen sprachpolitischen Reform waren administrative Verzögerungen, rechtliche Abklärungen und ein politisches Seilziehen von über zehn Jahren vorangegangen<sup>40</sup>. In Bezug auf die Auswirkungen der wegweisenden Verfassungsänderung wurde in einem Vorbericht vom ehemaligen Kantonsrichter Charles Guggenheim vorgeschlagen, Ortschaften mit einem Minderheitenanteil von 25 bis 40 Prozent künftig als zweisprachige Gemeinden anzuerkennen<sup>41</sup>. Nach Inkrafttreten des neuen Sprachenartikels beauftragte der Staatsrat den Juristen und ehemaligen Direktor des Bundesamtes für Justiz, Joseph Voyame, mit der rechtlichen Auslegung der schwierigen Frage: Der Experte kam zum ähnlichen Schluss, dass eine Gemeinde mit einer Minderheit von 25 bis 30 Prozent als zweisprachig zu gelten habe<sup>42</sup>. Gestützt auf die beiden Berichte, empfahl eine von der Kantonsregierung bestellte Kommission zwei Jahre später, Gemeinden mit einem

<sup>40</sup> Im Jahr 1962 hatte die DFAG in einer Petition eine sprachrechtliche Revision der Verfassung verlangt; 1967 forderte das freiburgische Jugendparlament die rechtliche Anerkennung von zwei Landessprachen; 1982 hinterlegte der Sensler Grossrat Erwin Jutzet eine Motion, in der er die rechtliche Gleichbehandlung der zwei Amtssprachen verlangte; 1986 wurde der Guggenheim-Bericht verfasst (s. Anm. 41), der die gleichberechtigte Anerkennung der deutschen und französischen Sprache befürwortete; 1987/88 schickte die Regierung einen Reformvorschlag in die Vernehmlassung.

<sup>41</sup> Charles Guggenheim, Rapport sur la motion Erwin Jutzet [Guggenheim-Bericht], Freiburg 1986, S. 25–36 (zitiert in: Kommission zur Anwendung des Sprachenartikels der Freiburger Staatsverfassung, Bericht [Schwaller-Bericht], Freiburg 1993, S. 22). Der Guggenheim-Bericht wurde nicht publiziert; eine Kopie ist im Fonds René Aebischer enthalten, StAF, CH 870.

<sup>42</sup> 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 [Voyame-Bericht], St-Brais 1991, S. 56. Der Voyame-Bericht wurde veröffentlicht: Staatsrat des Kantons Freiburg, Antwort auf eine schriftliche Anfrage von Juliette Biland, in: BGR, Dezember 1992, S. 2842f.



Minderheitenanteil von 30 Prozent als zweisprachig anzuerkennen<sup>43</sup>. Diese verschiedenen Zahlen widerspiegeln zwei sprachpolitische und psychologische Limiten: Erstens, die Obergrenze von einem Drittel, die dem Anteil der Sprachminderheit im Kanton Freiburg entspricht. Zweitens, die tiefere Limite von einem Viertel, die sich stärker an den Anteil der *minorités latines* in der Schweiz anlehnt. Neben den Prozentzahlen des Minderheitenanteils sollten gemäss allen Expertenberichten weitere Kriterien eine ausgewogene und gerechte Anwendung des Territorialitätsprinzips in der Sprachgrenzzone gewährleisten. Dazu wurden neben anderen Elementen die historische sprachliche Situation, die Grösse und Funktion einer Gemeinde sowie deren sprachliche Verwaltungspraxis gezählt<sup>44</sup>.

Im Grossen Rat seinerseits wurde bei der Verabschiedung der Verfassungsrevision unterstrichen, dass eine Verankerung der Sprachenterritorialität in der Kantonsverfassung nicht zu einer strikten Trennung der beiden Sprachgemeinschaften führen dürfe. Erwin Jutzet, dessen Motion aus dem Jahr 1982 am Ursprung der erfolgreichen Verfassungsrevision stand, erläuterte die beabsichtigte Wirkung der Sprachenterritorialität folgendermassen: «Dieses Prinzip sagt keineswegs, es gebe nur einsprachige Gemeinden. Vielmehr schützt es – und das Bundesgericht sagt es immer wieder – die überkommene sprachliche Zusammensetzung.»<sup>45</sup> Gemäss der Parlamentsdebatte sollte das Prinzip pragmatisch angewandt werden, «[dans] un esprit de tolérance, un esprit d'amitié

<sup>43</sup> Schwaller-Bericht (wie Anm. 41), S. 23 und 27.

<sup>44</sup> In diese Richtung zielte beispielsweise die Empfehlung von Voyame, die aktuellen sprachlichen Verhältnisse zu erhalten, ohne sie definitiv und dauerhaft festzuschreiben. Das Territorialitätsprinzip dürfe nicht auf «absolute» Weise angewandt werden, und man habe den Möglichkeiten der betroffenen Gemeinden und Bezirke Rechnung zu tragen (Voyame-Bericht, wie Anm. 42, S. 37). «Le canton doit donc veiller, [en recourant à des moyens efficaces,] au maintien de ses régions linguistiques et à celui de leur homogénéité là où elle existe» (ibid., S. 53). «Il est des communes ou des régions qui sont traditionnellement bilingues – ou même trilingues – et dans lesquelles on a trouvé un «modus vivendi» qui sauvegarde la paix des langues. Bien plus, des zones unilingues peuvent, avec le temps, devenir bilingues ou même changer de langue. C'est que le principe de la territorialité ne saurait être imposé à n'importe quel prix [et] ne saurait étouffer la liberté de la langue» (ibid., S. 13f.).

<sup>45</sup> Erwin Jutzet, Eintretensdebatte der Verfassungsrevision, in: BGR, 7. Februar 1990, S. 520.



même contre tout dogmatisme»<sup>46</sup>. Ebenso unterstrichen alle Grossräte und Experten, dass die kommunale Autonomie respektiert und den konkreten Möglichkeiten der Gemeinden Rechnung getragen werden müsse<sup>47</sup>.

Der neue Sprachenartikel der Kantonsverfassung war als solider Kompromiss zwischen den wichtigsten Akteuren der freiburgischen Sprachpolitik zustande gekommen. Gemeinsam hatten sich die kantonalen Behörden, die politischen Parteien, die kulturellen Vereinigungen der beiden Sprachgemeinschaften sowie die Presse hinter die geplante Revision gestellt und ihr in der Volksabstimmung zu einem klaren Mehr von 83,69 Prozent verholfen<sup>48</sup>. Diese einstweilige Einmütigkeit wurde in der Folge rasch von divergierenden Interpretationen des Territorialitätsprinzips überschattet. Im Grossen Rat wurden sofort mehrere Versuche unternommen, den sprachlichen Status der Freiburger Gemeinden ein für alle Mal festzulegen. Dabei taten sich insbesondere diejenigen Kreise hervor, die auf eine segregationistische Auslegung der

<sup>46</sup> Erwin Jutzet, Motion von Juliette Biland und Simon Rebetez, in: BGR, 12. November 1992, S. 2543. Jutzet bezieht sich auf die Debatte vor der Verabschiedung der Verfassungsrevision im Jahr 1990. Auch Voyame hatte 1991 in seinem Bericht festgehalten, dass «la grande majorité [des députés au Grand Conseil] estimaient que ce principe ne devait pas être enfermé dans une rigidité absolue, mais être appliqué avec une certaine souplesse, avec pragmatisme, en relation avec le principe de la liberté des langues et avec celui de la proportionnalité, dans le souci de la stabilité linguistique» (Voyame-Bericht, wie Anm. 42, S. 36).

<sup>47</sup> Bereits zwanzig Jahre vor Guggenheim, Voyame und Schwaller hatte sich eine Gruppe von freiburgischen Denkern mit der Frage der territorialen Zweisprachigkeit und dem angemessenen Umgang mit diesem kulturellen Erbe des Kantons befasst. Im Rahmen des von Gonzague de Reynold 1957 gegründeten Freiburger Instituts erarbeitete eine Kommission eine Sprachencharta (Freiburger Institut/Sprachenkommission, Sprachencharta des Freiburger Instituts, Freiburg 1969). Ohne auf Prozentwerte einzugehen und ohne konkrete Massnahmen vorzuschlagen, liess sich die Sprachenkommission in ihrer Arbeit von einem zutiefst humanistischen Geist und vom Willen leiten, eine gerechte Lösung für ein bedeutendes Problem zu finden. Die Kommission war bemüht, ihr Werk auf eine rigorose wissenschaftliche Grundlage abzustützen. Die klaren und universal gültigen Kriterien, die die Kommission für den Umgang mit territorialer und gemeinschaftlicher Mehrsprachigkeit schuf, gereichten der Freiburger Sprachencharta zu viel internationalem und nationalem Ruhm. Personelle Gründe führten allerdings schon bald zur Auflösung des Freiburger Instituts, und der Kanton Freiburg verstand es nicht, aus dem ausserordentlichen Vermächtnis Nutzen zu schlagen und daraus eine ihres Namens würdige Politik der Zweisprachigkeit abzuleiten.

<sup>48</sup> Marius MICHAUD, *Chronique fribourgeoise 1990*, S. 20.

Sprachenterritorialität pochten. Im Gegensatz dazu gab es Vorstösse, die von einem integrativen Ansatz ausgingen.

Bereits einen Monat nach Inkrafttreten des neuen Sprachenartikels verlangten zwei Grossräte von der Regierung «eine einseitige, undifferenzierte und harte Durchsetzung» des Territorialitätsprinzips in sprachlichen Grenz- und Mischregionen. Es handelte sich dabei um eine Motion von Simon Rebetez, dem späteren Präsidenten der *Communauté romande du pays de Fribourg* (CRPF), sowie von Juliette Biland, die sich ungefähr zur selben Zeit als Bekämpferin der vermeintlichen «Germanisierung» der Gemeinde Marly einen Namen machte<sup>49</sup>. Die Beschreibung der Motion als «einseitig, undifferenziert und hart» stammt von Grossrat Paul Werthmüller, der mit dem Präsidenten der DFAG, Josef Vaucher, ebenfalls eine Motion einreichte. Im Gegensatz zu Rebetez und Biland verlangten Werthmüller und Vaucher von der Regierung nicht die Einteilung des Kantons in zwei einsprachige Gebiete, sondern die Benennung der einsprachigen und der zweisprachigen Gemeinden<sup>50</sup>. In einfache Postulate umgewandelt, führte keiner der erwähnten parlamentarischen Vorstösse zu einer Klärung der Situation der gemischtsprachigen Ortschaften und Regionen des Kantons.

Im Oktober 1993 legte eine staatsrätliche Kommission unter der Leitung des Direktors des Innern, Urs Schwaller, einen Bericht über die durch die Verfassungsrevision notwendig gewordenen administrativen und legislativen Massnahmen vor. Der Schwaller-Bericht ist bis heute das einzige Dokument, das die Sprachenterritorialität aus der Sicht der freiburgischen Kantonsbehörden analysiert und konkrete Lösungsvorschläge enthält. Politisch und sprachlich paritätisch zusammengesetzt, widmete die Kommission ihre Aufmerksamkeit hauptsächlich der kontroversen Frage nach der Zahl der zweisprachigen Gemeinden in der freiburgischen Sprachgrenzzone<sup>51</sup>. Weil aber auch nach über einem Jahr und 24 Sitzungen kein Kompromiss gefunden werden konnte, zog es

<sup>49</sup> Juliette Biland und Simon Rebetez, Motion zur Aufteilung des Kantonsgebiets in französisch- und deutschsprachige Regionen, in: BGR, 8. Februar und 17. Mai 1991; BGR, 15. September 1992, S. 1835ff.; BGR, 12. November 1992, S. 2542ff.

<sup>50</sup> Paul Werthmüller und Josef Vaucher, Motion zur Einteilung des Kantonsgebiets in einsprachige und zweisprachige Regionen, in: BGR, 19. Februar 1992, S. 433; BGR, 15. September 1992, S. 1835ff.; BGR, 12. November 1992, S. 2555ff.

<sup>51</sup> Schwaller-Bericht, wie Anm. 41, S. 13. Mitglieder der Kommission: Urs Schwaller, Tifers (Direktor des Innern); Maryse Aebischer, Barberêche (Juristin

die Kommission vor, zwei Lösungsvarianten zu präsentieren (die darin enthaltenen Prozentvorschläge wurden am Anfang des Kapitels bereits kurz erwähnt). Gemäss dem Vorschlag der Mehrheit der Kommission waren Freiburg, Pierrafortscha, Barberêche, Courtaman, Gurwolf und Wallenried als «sicher zweisprachige Gemeinden» zu betrachten. Cormagens, Courtepin, Cressier, Granges-Paccot und Murten wurden als «mögliche zweisprachige Gemeinden» bezeichnet<sup>52</sup>. Eine um mehr Proportionalität und Ausgleich bemühte Minderheit der Mitglieder schlug eine zweite, ähnliche Aufzählung zweisprachiger Gemeinden vor. Im Vorschlag der Kommissionsminderheit wurde die Liste der zweisprachigen Ortschaften um eine Reihe von «einsprachigen Gemeinden mit besonderem Status für die sprachliche Minderheit» ergänzt. In diese Kategorie fielen, manchmal in Abweichung vom Vorschlag der Mehrheit: Barberêche, Haut- und Bas-Vully, Courtepin, Merlach, Murten, Villarepos, Bonnefontaine, Cormagens, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Praroman, Villarsel-sur-Marly und Villars-sur-Glâne<sup>53</sup>.

Vergleicht man die beiden Vorschläge miteinander, fällt die grundlegende Ähnlichkeit der beiden Versionen auf. Setzt man beide Varianten in Bezug zur Gesamtheit der Gemeinden des Kantons Freiburg, sticht ausserdem hervor, dass die Frage der kommunalen Zweisprachigkeit weniger als zwei Dutzend Ortschaften betrifft. Alle diese Gemeinden liegen zudem unmittelbar in der Sprachgrenzzone. Unfähig, einen Kompromiss zu finden, schloss die Kommission Schwaller ihren Bericht mit den folgenden Worten – in einer für die freiburgische Sprachpolitik typischen Mischung aus Vorsicht, Resignation und Trägheit:

«Das oberste Ziel dieser gesamten Anstrengungen, das heisst nicht nur der Arbeit der Kommission, sondern auch der vorausgegangenen und der wahrscheinlich noch folgenden Arbeiten, kann nur darin bestehen, auf den Sprachfrieden hinzuwirken.»<sup>54</sup>

am Institut für Föderalismus der Universität Freiburg); Moritz Boschung, Düdingen (Historiker); Michel Ducrest, Freiburg (Generalsekretär der Erziehungsdirektion); Joseph Hayoz, Giffers (Richter am Verwaltungsgericht); Denis Loertscher, Freiburg (Chef des Amtes für Gesetzgebung); Gérald Mutrux, Marly (Dienstchef im Gemeindedepartement); Alain Ribordy, Villars-sur-Glâne (Anwalt); Joseph Voyame, St-Brais (Professor und früherer Direktor des Bundesamtes für Justiz).

<sup>52</sup> Ibid., S. 34 und Anhang 3 (Vorschlag der Kommissionsmehrheit).

<sup>53</sup> Ibid., S. 34f. und Anhang 4 (Vorschlag der Kommissionsminderheit).

<sup>54</sup> Ibid., S. 102.

Zwischen der Veröffentlichung des Schwaller-Berichts (1993) und den Beratungen im Rahmen des Freiburger Verfassungsrates (2002–) sind von den kantonalen Behörden keine weiteren Lösungsvorschläge zur Klärung der sprachenterritorialen Lage gemacht worden. Auch ein dritter parlamentarischer Vorstoss blieb ohne Wirkung und wurde sowohl vom Grossen Rat als auch von der Regierung zurückgewiesen. In der angesprochenen Motion verlangte Raphaël Chollet erneut die Festlegung des sprachlichen Status der freiburgischen Gemeinden<sup>55</sup>. Es scheint, dass in diesem Fall allein die einschlägige Erfahrung mit der Sprachpolitik des Motionärs zur Rückweisung des Antrags geführt hat. Ich zitiere Grossrat Francis Moret:

«Les objectifs poursuivis par M. Chollet sont clairs, depuis longtemps, en ce qui concerne les langues, tant dans le domaine de la formation que dans celui de la territorialité. Comme d'habitude, son intervention vise avant tout à creuser, je dirais, davantage le «Röstigraben» et à élever encore plus la barrière de la fricassée de pommes de terre. Ce que M. Chollet entend par «canton bilingue» est vraisemblablement proche d'un canton mixte dans lequel deux solitudes culturelles se côtoient à peine, en quelque sorte l'apartheid linguistique au niveau cantonal. Cette attitude doit être combattue clairement.»<sup>56</sup>

Nachdem also weder die Ernennung von juristischen Experten noch die Einsetzung einer paritätischen Kommission oder diverse parlamentarische Vorstösse zu einer Lösung des Problems geführt hatten, blieb nichts anderes übrig, als sprachrechtliche Fragen in untergeordneten Gesetzesartikeln zu regeln und in Streitfällen die Gerichte entscheiden zu lassen. Dabei stand die Unfähigkeit der Kantonsbehörden, eine Lösung zu finden, in krassem Gegensatz zur ansonsten äusserst positiven Bewertung der regionalen und lokalen Zweisprachigkeit. So hielt beispielsweise Staatsrat Pascal Corminboeuf in Bezug auf die Gemeinden des gemischten Seebezirks und das Murtner Projekt für die Landesausstellung Expo.02 fest:

<sup>55</sup> Raphaël Chollet, Motion zur Festlegung der Sprache der Gemeinden, in: BGR, 12. Mai 1999, S. 515.

<sup>56</sup> Francis Moret, Antwort auf den Vorstoss von Raphaël Chollet, in: BGR, 5. Mai 2000, S. 607.



«C'est pour moi un plaisir d'assister chaque fois à l'assemblée des communes du Lac où chacun s'exprime dans sa langue et où, pratiquement, on ne traduit pas, mais on se comprend. [...] La semaine passée, à Berne, le projet de Morat [pour l'Expo.02] était vraiment présenté dans les deux langues et c'est un atout pour la région de Morat.»<sup>57</sup>

### *Die Agglomeration Freiburg als Laboratorium der Sprachterritorialität*

Wie die im Folgenden beschriebenen Entwicklungen zeigen, liegt der Schlüssel zu einer zukunftsfähigen Auslegung der kantonalen Sprachterritorialität im zweisprachigen Seebezirk<sup>58</sup>. Der Anstoss zu einer Lösung der Frage wird jedoch aus der zweisprachigen Agglomeration der Kantonshauptstadt Freiburg und damit aus dem Saanebezirk kommen. Im Gegensatz zu dem in vieler Hinsicht vorbildlichen Seebezirk ist die Sprachpolitik im ebenfalls gemischten Saanebezirk aus mehreren Gründen ein kontroverses Thema:

- Erstens liegen dort die Mehrheitsverhältnisse eindeutig zugunsten der frankophonen Gemeinschaft, und die Minderheit ist heute in allen Gemeinden ausnahmslos deutschsprachig;
- Zweitens führen historische Gründe (beispielsweise die administrative Aufspaltung der Alten Landschaft in Saane- und Sensebezirk 1831<sup>59</sup>) dazu, dass man im Saanebezirk der sprachlichen Minderheit viel weniger entgegenkommt als im benachbarten Seebezirk;

<sup>57</sup> Pascal Corminbœuf (Direktor des Innern), Antwort an Raphaël Chollet, *ibid.*, S. 610.

<sup>58</sup> Zur Sprachensituation im zweisprachigen Seebezirk vgl. u. a.: Ernst FLÜCKIGER, *Die Sprachgrenze im Murtenbiet*, in: FG 45 (1953), S. 21–47; Bruno ROTH, *Die romanisch-deutsche Sprachgrenze im Murtenbiet während des XV. Jahrhunderts. Untersuchungen auf Grund der Orts-, Flur- und Personennamen*, in: FG 53 (1965), S. 1–347; Marie-Claire CHERVET, *Le bilinguisme à Murten/Morat*. Diplomarbeit der Universität Neuenburg 1987; WINDISCH u. a. (wie Anm. 33); SCHNEUWLY (wie Anm. 34).

<sup>59</sup> Vgl. BOSCHUNG (wie Anm. 7); Beat HAYOZ, *Vom beschwerlichen Weg des Sensebezirks zur Identitätsfindung*, in: Deutschfreiburg im Aufbruch (wie Anm. 12), S. 149–168.



- Drittens betrifft die unklare sprach- und minderheitspolitische Lage eine ausgesprochen grosse Einwohnerzahl (im Jahr 2000 lebten über 85 000 Menschen im Saanebezirk; das sind drei Mal mehr als im Seebezirk);
- Viertens konzentriert sich der defensive Abwehrkampf von ethnolinguistisch orientierten frankophonen Kreisen stark auf den vermeintlich durch eine «Germanisierung» bedrohten Saanebezirk<sup>60</sup>.

Diese Umstände bewirken, dass die Zweisprachigkeit und die Sprachenterritorialität in der Region um die Hauptstadt immer wieder auf der Tagesordnung erscheinen. So gehen auch die meisten Impulse zur Weiterentwicklung des Territorialitätsprinzips vom Saanebezirk und nicht vom sprachpolitisch fast schon gespenstig ruhigen Seebezirk aus.

Als der Gemeinderat von Marly 1989 im Rahmen einer Revision des kommunalen Schulreglements den kostenlosen Schulbesuch von deutschsprachigen Kindern ausserhalb der Gemeinde bestätigte, brachen zwei Kommunalpolitikerinnen die bisher aufschlussreichste sprachpolitische Debatte vom Zaun. Es handelt sich dabei um die *affaire de Marly*, die hauptsächlich auf rechtlichem Weg ausgefochten wurde. Mit der angesprochenen Revision ihres Schulreglements bestätigte die Gemeinde Marly eine alte und bewährte Praxis, die es den Kindern der eingesessenen deutschsprachigen Minderheit erlaubte, die Schule kostenlos in einem anderen Schulkreis zu besuchen (in diesem Fall: in der benachbarten Stadt Freiburg). Diese Massnahme zur schulischen Gleichbehandlung der beiden lokalen Sprachgemeinschaften war gewissen Kreisen, die für ein sprachlich möglichst homogenes, frankophones Marly kämpften, ein Dorn im Auge. Im Rahmen der politischen

<sup>60</sup> Dabei handelt es sich vornehmlich um die 1985 gegründete *Communauté romande du pays de Fribourg* (CRPF), die gemäss dem Historiker Georges Andrey – selber Mitglied der CRPF – zu den schweizerischen Kulturvereinigungen gehört «[qui] sont soucieuses d'abord et surtout de leur identité linguistique, qu'il s'agit de préserver de toute dérive unitariste et amalgamante». In diese Kategorien fallen gemäss Andrey: *Alliance culturelle romande*, *Helvetia Latina*, *Mouvement romand* und CRPF. «Les associations [de ce genre] se situent à l'extrême bord de l'éventail bigarré du coexistentialisme helvétique, tant est fort chez elles le primat ethnolinguistique, érigé en valeur quasi absolue, voire en principe unique de doctrine et d'action» (Georges ANDREY, *Le plurilinguisme dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle*, in: Jean Meynaud ou l'utopie revisitée, Lausanne 1988, S. 327).

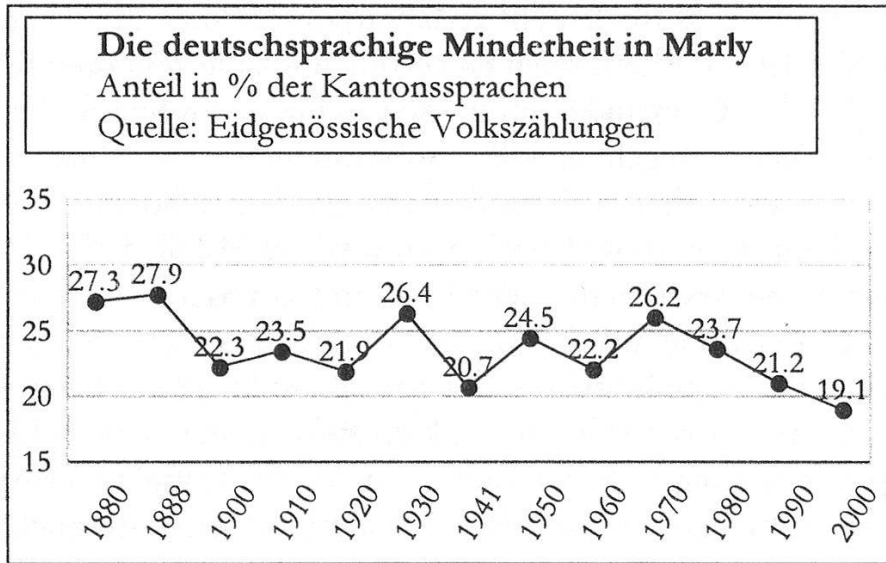
Beratungen über das Reglement verlangte eine Gemeindeparlamentarierin, die betroffenen Eltern seien zu verpflichten, die gesamten Kosten zu tragen, die der Gemeinde durch den Schulkreiswechsel der Kinder erwachsen. Diese Regelung sollte insbesondere dann gelten, wenn der Wechsel aus sprachlichen Gründen erfolgte<sup>61</sup>. Nachdem diese Forderung abgelehnt worden war, reichte ein weiteres Mitglied des Gemeindeparlaments eine Beschwerde beim Oberamt des Saanebezirks ein, notabene unter Berufung auf die konstitutionell garantierte Sprachenterritorialität<sup>62</sup>. Der Oberamtmann des Saanebezirks gab der Beschwerdeführerin in erster Instanz Recht. Er kam insbesondere zum Schluss, dass die deutschsprachigen Einwohner von Marly keine in ihrem angestammten Sprachgebiet bedrohte Minderheit seien; folglich sei die Sprachenterritorialität höher zu gewichten als das Prinzip der Sprachfreiheit<sup>63</sup>. Sowohl die historische Sprachensituation als auch die jüngste Entwicklung der demografischen Zahlen schienen hingegen die Analyse des Oberamtmannes zu widerlegen: Erstens hatte Marly schon immer deutschsprachige Einwohner; einige Ortschaften der heutigen Gemeinde waren bis zum Ende des 19. Jahrhunderts sogar mehrheitlich deutschsprachig gewesen; das Gebiet der Gemeinde erstreckte sich also teilweise auf beide traditionellen Sprachgebiete des Kantons<sup>64</sup>. Zweitens war die sprachliche Minderheit in Marly 1990 zum zweiten Mal in Folge um 2,5 Prozent zurückgegangen, was einer Abnahme um 5 Prozent im Zeitraum von 20 Jahren gleichkam; dieser Trend setzte sich bis ins Jahr 2000 fort, so dass Marlys deutschsprachige Gemeinschaft erstmals unter die 20-Prozent-Marke fiel. Allein auf demografische Daten gestützt, hatte der Oberamtmann also, mindestens teilweise, die Präsenz einer in ihrem angestammten Wohngebiet bedrohten Minderheit feststellen können – ohne überhaupt auf die rechtlichen, praktischen und historischen Aspekte der Frage einzugehen.

<sup>61</sup> Vgl. Juliette Biland, Intervention im Generalrat der Gemeinde Marly, 22. November 1989, erwähnt in: Beschluss des Oberamtmanns des Saanebezirks Hubert Lauper, 25. Oktober 1990, S. 2.

<sup>62</sup> Ibid.; vgl. ebenso *La Liberté*, 26. Januar 1990, S. 15.

<sup>63</sup> Beschluss des Oberamtmanns des Saanebezirks Hubert Lauper, 25. Oktober 1990, S. 9.

<sup>64</sup> Im Jahr 1880 zählte Marly-le-Petit (Klein-Mertenlach) 70,1 Prozent deutschsprachige Einwohner (Eidg. Volkszählung 1880). Die Gemeinde wurde Ende 1969 mit Marly-le-Grand fusioniert. Betrachtet man die Anteile der beiden



Wie vorauszusehen war, wurde der Erlass des Oberamtmanns von der Gemeinde Marly beim Staatsrat angefochten. Die Kantonsregierung erklärte den Erlass für nichtig und bestätigte das Schulreglement von Marly, das in ihren Augen «*dans un esprit de tolérance et de respect des particularités du lieu*»<sup>65</sup> verabschiedet worden war:

«En accordant la gratuité de l'enseignement pour les élèves germanophones autorisés à fréquenter un autre cercle scolaire, le Conseil général de Marly, suivant en cela une vieille pratique, ne pouvait pas violer le principe de la territorialité, mais a donné une place au principe de la liberté de la langue et à celui du droit à la gratuité de la scolarité obligatoire.»<sup>66</sup>

Kantonsprachen auf dem Territorium der heutigen Gemeinde Marly, so fällt auf, dass der Anteil des Deutschen bis 2000 nie unter 20 Prozent gefallen ist. Bezüglich der zweisprachigen Schultradition von Marly vgl. Stéphane TENDON, *Von Roll à Choindez, Ciba-Geigy à Marly: Alémaniques et Romands à la frontière des langues*, Dissertation in Arbeit an den Universitäten Basel und Genf.

<sup>65</sup> Beschluss des Staatsrats Nr. 3141, 10. Dezember 1991, S. 11. Die Kantonsregierung nahm u. a. auf die Parlamentsdebatte bei der Verabschiedung des Schulgesetzes von 1985 Bezug, insbesondere auf die damalige Intervention von Joseph Deiss, dem Berichterstatter der vorbereitenden Parlamentskommission (vgl. BGR, 9. Mai 1985, S. 851ff.).

<sup>66</sup> Beschluss des Staatsrats Nr. 3141, 10. Dezember 1991, S. 12.

Eine weiterführende Verwaltungsbeschwerde gegen diesen Staatsratsbeschluss wurde vom Bundesgericht als nicht zulässig abgelehnt<sup>67</sup>. Bezüglich der Anwendung des Territorialitätsprinzips durch die Kantone (im vorliegenden Fall Freiburg) nahm das Bundesgericht klar Stellung:

«Lorsque le principe de la territorialité est invoqué dans le cadre des relations avec l'Etat, il représente alors un simple moyen par lequel un canton forge librement une politique linguistique visant à réaliser l'homogénéité de la langue ou le bilinguisme, tel que le prévoit l'art. 21 [de la Constitution fribourgeoise].»<sup>68</sup>

Die Kinder der eingessenen deutschsprachigen Minderheit in Marly konnten also weiterhin in der Stadt Freiburg in Klassen ihrer Muttersprache eingeschult werden – wie dies seit Jahrzehnten üblich war und wie es die Gemeindebehörden wollten. In einem ähnlichen Fall wurde knapp zehn Jahre später ein Urteil des freiburgischen Verwaltungsgerichts vom Bundesgericht umgestossen<sup>69</sup>. Die kantonalen Behörden hatten einer Familie aus Granges-Paccot verboten, ihr Kind in einem deutschsprachigen Kindergarten der Stadt Freiburg einzuschulen – obwohl die Eltern bereit waren, die gesamten Kosten des Schulkreiswechsels zu tragen. Auch in diesem Fall bewertete das Bundesgericht den Schutz der autochthonen Minderheit und die Sprachenfreiheit höher als die strikte Durchsetzung des Territorialitätsprinzips in einer gemischten Gemeinde der Sprachgrenzzone. Diese Doktrin entspricht dem Inhalt des Sprachenartikels der Bundesverfassung (Art. 70) und hat sich inzwischen auch in der freiburgischen Rechtsprechung durchgesetzt<sup>70</sup>.

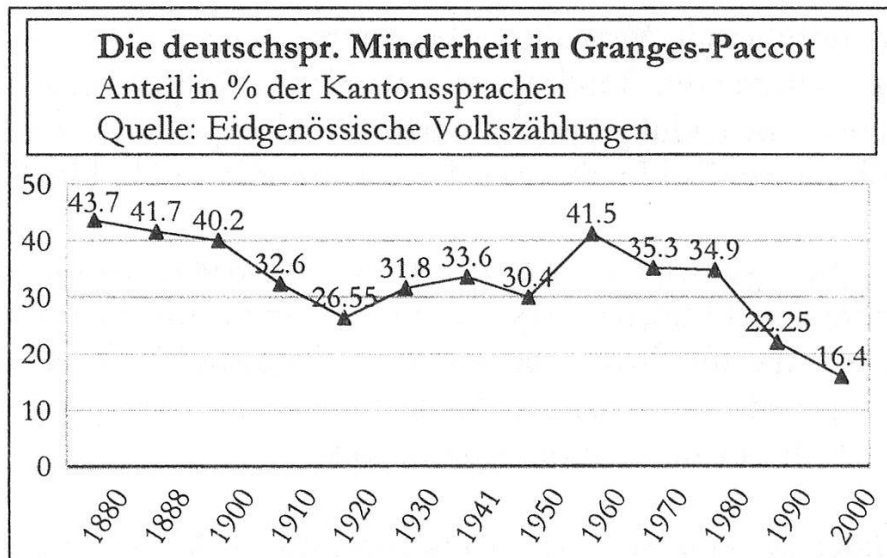
<sup>67</sup> Urteil des schweizerischen Bundesgerichts vom 4. März 1993, S. 4 (Colette Rodi Jacquier in Marly gegen den Staatsrat des Kantons Freiburg). Das nicht veröffentlichte Urteil wurde zum ersten Mal zitiert von: Peter HÄNNI, *Das freiburgische Sprachrecht zwischen Sprachenfreiheit und Territorialitätsprinzip*, in: *Deutschfreiburg im Aufbruch* (wie Anm. 12), S. 198–217.

<sup>68</sup> Urteil des schweizerischen Bundesgerichts vom 4. März 1993, S. 7 (Colette Rodi Jacquier in Marly gegen den Staatsrat des Kantons Freiburg).

<sup>69</sup> Vgl. *La Liberté*, 7. April 2001, S. 17; *Freiburger Nachrichten*, 7. April 2001, S. 7; SCHNEUWLY (wie Anm. 34).

<sup>70</sup> S. Anm. 79.





*Gründe für die anhaltenden sprachenterritorialen  
 Meinungsverschiedenheiten*

Es stellt sich die Frage, warum die Sprachenterritorialität im zweisprachigen Kanton Freiburg zu Kontroversen führt, wo sie doch ansonsten als ungeschriebenes Prinzip des schweizerischen Sprachrechts beste Dienste zu leisten scheint. Dabei fällt insbesondere auf, dass die Interpretation des Territorialitätsprinzips in hohem Mass von der (Mutter-) Sprache der jeweiligen Sprachpolitiker abhängig ist (die CRPF und die DFAG sind in diesem Widerstreit die zwei profiliertesten Akteure).

In Anbetracht der Stellung der französischsprachigen Minderheit in der Schweiz, die mit einem Anteil von 20 Prozent auf konstitutioneller, gesetzlicher und politischer Ebene vollumfängliche kulturelle Anerkennung, Integration und proportionale Gleichberechtigung geniesst, ist die nachlässige Behandlung der prozentual gleichwertigen deutschsprachigen Minorität in mehrheitlich frankophonen Ortschaften des Kantons Freiburg nicht nachvollziehbar. Bei diesem Vergleich muss allerdings unterstrichen werden, dass die freiburgische Zweisprachigkeit nicht als Spiegelbild der sprachlichen Situation in der Schweiz betrachtet werden kann: Durch die Umkehrung der Mehrheitsverhältnisse in

Freiburg entsteht eine komplexe Situation, die insbesondere die subjektive Betrachtungsweise der Zweisprachigkeit beeinflusst. Dieser Umstand wurde 1984 von Joseph Deiss, damals Abgeordneter im Grossen Rat, hervorgehoben: «Le canton de Fribourg, en fait, a deux minorités. Mais il faut y ajouter encore une chose: chacune de ces minorités a le sentiment que la partie adverse constitue la majorité»<sup>71</sup> (einerseits die Deutschfreiburger, die im Kanton in der Minderheit sind, andererseits die Welschfreiburger, die der grössten Minderheit auf schweizerischer Ebene angehören). Der Historiker Philipp Haselbach hat in seiner Studie zur freiburgischen Sprachgrenze eine weitere Erklärung formuliert, die von einer mentalitätsmässig unterschiedlichen Prägung der zwei Sprachgemeinschaften ausgeht:

«[Das französischsprachige Freiburg konnte] sich durch seine politische Vormacht und Mehrheitsposition, aber auch durch die sehr seltene Abwanderung in den deutschsprachigen Teil des Kantons und der damit verbundenen wirtschaftlichen Unabhängigkeit eine klare Vorstellung über sein Sprachgebiet leisten [...], die sich mit dem Territorialitätsprinzip deckte, wodurch es zwangsläufig zu einer Interessenskollision mit den Deutschfreiburgern in einigen Gebieten an der Sprachgrenze kommen musste.»<sup>72</sup>

Gemäss Haselbach hat diese Situation auf französischsprachiger Seite eine Relativierung der territorialen Konzeption der Sprachgemeinschaft verhindert. Gleichzeitig entwickelten die Deutschfreiburger eine eher personale Konzeption ihrer Sprachgemeinschaft. Die von Haselbach angesprochene ausgeprägtere sprachliche Mobilität der Deutschschweizer wurde 1997 vom Bundesamt für Statistik bestätigt. Die Ergebnisse der Eidgenössischen Volkszählung von 1990 zeigten auf eindrückliche Weise, dass der Anteil deutschsprachiger Einwohner in Gemeinden mit frankophoner Bevölkerungsmehrheit generell höher ist als der Anteil Französischsprachiger in mehrheitlich deutschsprachigen Gebieten<sup>73</sup>. Die *Suisses romands* bleiben also vorwiegend in ihrem ange-

<sup>71</sup> Joseph Deiss, in: BGR 1984, S. 1664.

<sup>72</sup> HASELBACH (wie Anm. 2), S. 141f.

<sup>73</sup> Iwar WERLEN / Georges LÜDI u. a., *Die Sprachenlandschaft Schweiz*, Bern 1997 (= Statistik der Schweiz. Eidgenössische Volkszählung 1990), S. 57ff.

stammten Sprachgebiet sesshaft, während sich die *Suisses alémaniques* eher in Gemeinden der französischsprachigen Schweiz niederlassen. Folglich ist die Zweisprachigkeit, das heisst der Grad der sprachlichen Durchmischung, in frankophonen Gemeinden ausgeprägter als auf der deutschsprachigen Seite der Sprachgrenze<sup>74</sup>. Die Auswertung aller zur Verfügung stehenden statistischen Zahlen hat gezeigt, dass sich diese Situation der ungleichmässigen Durchmischung seit anderthalb Jahrhunderten nicht grundlegend verändert hat.

Im Gegensatz zur beträchtlichen Stabilität der sprachlich-demografischen Lage haben das Sprachenrecht und dessen Anwendung in der Schweiz in den letzten Jahrzehnten wichtige Entwicklungen durchgemacht. Die vorangehend beschriebenen Fälle fügen sich nahtlos in die jüngere und jüngste Interpretation des sprachlichen Territorialitätsprinzips auf schweizerischer Ebene ein. Ansätze zu einer Auslegung der Sprachenterritorialität, die vermehrt mit dem Postulat des Minderheitenschutzes vereinbar ist, bestehen bereits seit dem Ende der 1970er Jahre. 1979 hatte das Bundesgericht in Zusammenhang mit einem Freiburger Fall folgendermassen geurteilt:

«La nécessité d'une assimilation linguistique par le biais de l'école est beaucoup plus évidente dans le cas d'un territoire qui, par ailleurs, est linguistiquement homogène que pour une région dont l'homogénéité est de toute manière compromise du fait de la proximité d'une frontière linguistique.»<sup>75</sup>

Wie der Formulierung dieses Urteils zu entnehmen ist, war die Existenz von zweisprachigen Gebieten damals noch keine problemlos akzeptierte Vorstellung. Im Bundesbericht über die schweizerische Viersprachigkeit fasste Peter Saladin die rechtliche Lage 1989 treffend zusammen:

<sup>74</sup> 1990 lagen beispielsweise sechs der sieben französischsprachigen Gemeinden der Schweiz, in denen die frankophone Bevölkerungsmehrheit weniger als 65 Prozent ausmacht, im Kanton Freiburg: Barberêche, Courtepin, Cressier, Fribourg/Freiburg, Pierrafortscha und Wallenried (ibid., S. 62). Vgl. auch Walter LEIMGRUBER, *Sprachen – Grenzen – Territorien: Zwangsjacken für die Sprachen*, in: UKPIK. Cahiers de l'Institut de Géographie de Fribourg 10 (1995), S. 39–54, hier insbesondere S. 43.

<sup>75</sup> Urteil des schweizerischen Bundesgerichts vom 1. Februar 1979, erwähnt von: François GROSS, *Situation générale (Canton de Fribourg)*, in: Majorités et

«Nach Auffassung des Bundesgerichts verdienen nur homogene Sprachgebiete den Schutz des Territorialitätsprinzips. [...] Das Prinzip wird damit gerade in jenen Bereichen in der Anwendung eingeschränkt, wo der Sprachfriede am ehesten in Gefahr ist, weil die Mehrheitsverhältnisse unklar sind oder wo die historische Mehrheitssprache ihre Mehrheitsposition am Verlieren ist. In dieser für die potentiell problematischen Sprachregionen der Schweiz typischen Situation kann das Territorialitätsprinzip damit selbst nach der Praxis des Bundesgerichts seine beiden Funktionen, die Sicherung des Sprachfriedens und den Minderheitenschutz, nicht erfüllen.»<sup>76</sup>

Bis in die 1990er Jahre wurde das Prinzip der Sprachterritorialität in der Schweiz noch weitgehend zum Vorteil der grossen, einsprachigen Regionen interpretiert und angewandt. Die Auslegung des sprachrechtlichen Prinzips blieb vage, und die Bundesverfassung enthielt keine Bestimmungen, die imstande gewesen wären, die Mehrsprachigkeit in gemischtsprachigen Regionen aufzuwerten. Saladin folgerte leicht desillusioniert, «dass sich das Territorialitätsprinzip in der bisherigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung fast durchwegs zu Lasten einer sprachlichen Minderheit ausgewirkt hat»<sup>77</sup>. Auch die Analyse der Resultate der Volkszählung von 1990 durch das Bundesamt für Statistik zeigte, dass die schützende Wirkung des Territorialitätsprinzips im rätoromanischen Sprachgebiet «paradoxe[r]weise» am geringsten ist<sup>78</sup>. In gemischtsprachigen Gebieten ist das Territorialitätsprinzip (in seiner einsprachigen Interpretation und homogenisierenden Anwendung) eine

minorités linguistiques en Suisse, Fribourg, Valais, Tessin, Grisons, Genf 1988, S. 19. Das Urteil betraf einen Streitfall zwischen der Freiburger Kantonsregierung und einer Gemeinde im zweisprachigen Seebezirk, die sich weigerte, das Schulgeld für eine Familie zu übernehmen, die ihre Kinder in einem Nachbardorf eingeschult hatte. Siehe ebenfalls: Urteil des schweizerischen Bundesgerichts vom 25. April 1980 (Sprachenfreiheit, Brunner contre Tiefnig et président du Tribunal du district de la Sarine; Bundesgerichtsurteile, Bd. 106, I. Teil, a. Verfassungsrecht, S. 299–306). Hier urteilte das Bundesgericht, dass der Schutz der sprachlichen Zusammensetzung nicht mehr durch das Territorialitätsprinzip garantiert werde, wenn sich der Anteil einer Minderheit in einer bestimmten Gemeinde 50 Prozent nähert (ibid., S. 305).

<sup>76</sup> SALADIN (wie Anm. 39), S. 199f.

<sup>77</sup> Ibid., S. 348.

<sup>78</sup> WERLEN/LÜDI u. a. (wie Anm. 73), S. 589. Die Autoren schreiben, «dass sich das Territorialitätsprinzip sprachpolitisch [...] am wenigsten paradoxe[r]wei-



potentielle Quelle der Diskriminierung von Minderheiten und folglich auch eine mögliche Ursache für Sprachenkonflikte. Wird die Sprachenterritorialität hingegen auf Zonen angewandt, deren Zweisprachigkeit ausdrücklich anerkannt ist, begünstigt das Prinzip die harmonische Koexistenz der Gemeinschaften, die sprachlich-demografische Stabilität und den Sprachfrieden. Dieser Zusammenhang zwischen Territorialität und Zweisprachigkeit wird auf eindruckliche Weise von den freiburgischen Bezirken See und Saane illustriert: Der Seebezirk als zweisprachig verwaltetes Gebiet hat während der letzten hundert Jahre seine sprachlichen Minderheiten in den einzelnen Gemeinden relativ gut zu schützen vermocht (sowohl auf französisch- als auch auf deutschsprachiger Seite). Im lange einsprachig verwalteten Saanebezirk hingegen steht die sprachliche Minderheit unter grossem Assimilationsdruck und nimmt in den meisten Gemeinden konstant ab.

Obwohl die konkrete Ausgestaltung des schweizerischen Sprachrechts hinsichtlich der Territorialität noch in den Anfängen steckt, anerkennen die juristische Doktrin und die Rechtsprechung seit dem Ende des 20. Jahrhunderts einhellig die Existenz von mehrsprachigen Zonen in der Schweiz<sup>79</sup>. Auch sind die schweizerischen Kantone seit Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung am 1. Januar 2000 ausdrücklich verpflichtet, auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete (auch der zwei- oder gemischtsprachigen Regionen) zu achten und Rücksicht auf die angestammten (autochthonen) sprachlichen Minderheiten zu nehmen<sup>80</sup>. Es geht heute darum, ein adäquates Gleichgewicht zwischen dem Schutz der Homogenität von traditionell ein-

se im rätoromanischen Sprachgebiet [auswirkt], das – wenn überhaupt – von einem streng angewandten Territorialitätsprinzip eigentlich profitieren sollte. Eine Politik, die das Territorialitätsprinzip mit dem Argument begründet, es trage zum Erhalt des Rätoromanischen bei, muss sich [deshalb] ernsthaft in Frage stellen lassen.» Vgl. ebenfalls WINDISCH u. a. (wie Anm. 33), S. 22.

<sup>79</sup> Dies wurde von Voyame in seinem Rechtsgutachten über den Sprachenartikel der Freiburger Kantonsverfassung ausdrücklich festgehalten: «Jurisprudence et doctrine admettent unanimement l'existence de zones bilingues» (Voyame-Bericht, wie Anm. 42, S. 54).

<sup>80</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, Art. 70, Abs. 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.»

sprachigen Regionen und dem Erhalt der Zweisprachigkeit respektive dem Minderheitenschutz in historisch gemischtsprachigen Gebieten zu finden. Der Kanton Freiburg kann eine Reihe wissenschaftlicher und rechtlicher Studien vorweisen, die in näherer Zukunft vielleicht zu einer Lösung des Problems der territorialen Mehrsprachigkeit beitragen werden. In der Tat zeichnet sich nach den bisherigen Vorarbeiten des Freiburger Verfassungsrats ein Territorialitätsmodell ab, das der historischen Zweisprachigkeit des Kantons und seiner traditionell gemischten Gemeinden besser gerecht wird.

### *Der Mythos der «Germanisierung» Welschfreiburgs*

Bis eine adäquate Lösung der Territorialitätsfrage gefunden ist, scheint es mir wichtig, auf eine Entwicklung hinzuweisen, die nicht nur für den zweisprachigen Kanton Freiburg, sondern auch für die mehrsprachige Schweiz bedenklich ist. Tatsächlich lässt sich seit mehreren Jahrzehnten eine schleichende Homogenisierung der wichtigen historisch gemischtsprachigen Region im Zentrum des Kantons beobachten. Untersucht man die Entwicklung der Sprachenanteile in der Bevölkerung auf Bezirks- und Gemeindeebene, so drängt sich die Schlussfolgerung auf, dass der Kanton Freiburg in den letzten Jahren seiner Pflicht zum Schutz der Sprachgebiete in ihrer historischen Zusammensetzung nicht nachgekommen ist. Dieses Urteil trifft insbesondere in Bezug auf den Saanebezirk und die Agglomeration der Stadt Freiburg zu.

Es ist nicht auszuschliessen, dass der prozentuale Rückgang der kommunalen Zweisprachigkeit und die schleichende sprachliche Homogenisierung bisher durch die ständige Wiederholung des Mythos der «Germanisierung» verdeckt wurden<sup>81</sup>. In der Tat ist der Mythos der «Germa-

<sup>81</sup> Vgl. wiederholt in der Freiburger Tagespresse: Pascal HURNI, *Fribourg: tête de pont de la germanisation*, in: La Liberté, 11. Dezember 1999, S. 5 (Rubrik Opinions); DERS., *A Courgevaux, on écrit «Generell»!*, in: La Liberté, 5. März 2001, S. 3 (Rubrik Vos lettres); Hurni erwähnt die Territorialität und die Bedrohung durch die *germanisation rampante*; Claude SCHEIDEGGER, *La Sarine: district bilingue?*, in: La Liberté, 6. März 2001, S. 2 (Opinions); Scheidegger bietet in die-

nisierung» ein Element, das in der freiburgischen Sprachendiskussion seit dem Ende der 1970er Jahre immer wieder hartnäckig auftaucht. Damals führten minderheiten- und sprachpolitische Forderungen auf nationaler Ebene in der schweizerischen Presse zu einer Fülle von Artikeln und Leserbriefen, die von ethnolinguistischen Ressentiments geprägt waren<sup>82</sup>. Als der Grossrat und zukünftige Oberamtmann Nicolas Deiss im Jahr 1988 mit einer Motion die Eröffnung einer deutschsprachigen Abteilung am Gericht des gemischten Saanebezirks verlangte, fand der Mythos der «Germanisierung» sogar Eingang in die Argumentation der Kantonsregierung<sup>83</sup>.

Obwohl die Eidgenössischen Volkszählungen in keiner Weise eine generelle Zunahme der deutschsprachigen Bevölkerung in frankophonen Regionen des Kantons Freiburg ausweisen, verschwand das Gespenst der «Germanisierung» nicht mehr aus der kantonalen Sprachendebatte. Tatsächlich ist der Anteil der Deutschsprachigen in den mehrheitlich frankophonen Gebieten an der Sprachgrenze im Norden des Kantons seit 1960 beständig am Abnehmen. Im Schwaller-Bericht wurde 1993 diesbezüglich festgehalten, «dass die Sprachgebiete in den letzten

ser Zuschrift falsche Zahlen herum, die eine Germanisierung der nördlichen Bezirke des Kantons vorgaukeln. Gemäss der Eidg. Volkszählung vom 1. Dezember 1950 sei beispielsweise die deutschsprachige Bevölkerung des Seebezirks von 50 auf 75 Prozent gewachsen, was in keiner Weise den tatsächlichen Resultaten entspricht (vgl. Anhang). Vgl. auch die regelmässigen Tiraden des ehemaligen sozialdemokratischen Staatsrats Denis Clerc von der CRPF.

<sup>82</sup> Die damals in der Westschweiz vorherrschende Sorge um den Zustand der Minderheitssprachen in der Schweiz wird beispielsweise durch das «Postulat Jean-Pascal Delamuraz» verdeutlicht, mit dem 1977 vom Bundesrat die angemessene Vertretung der *minorités latines* in der Bundesverwaltung verlangt wurde. Einen ausführlichen Überblick über die *affaires intercommunautaires aux chambres fédérales* (1970–1985) bietet ANDREY (wie Anm. 60), S. 333–339. Im Kanton Freiburg führten die frankophonen Ansprüche und die damit einhergehenden gelegentlichen polemischen Wortmeldungen zu einer Vermischung mit den ebenso berechtigten sprachpolitischen Forderungen der Deutschfreiburger. Diese Konstellation war für Fortschritte in der kantonalen Sprachpolitik alles andere als günstig. Die ethnolinguistischen Argumente, die gewisse Aktivisten in der Jura-Frage benützten, verstärkten die anti-deutschschweizerische Stimmung zusätzlich.

<sup>83</sup> Raphaël Rimaz (Justizdirektor), in: BGR, 19. September 1989, S. 1698: «[Le Conseil d'Etat] ne peut toutefois pas non plus ignorer les sentiments de crainte de «germanisation rampante» exprimés par une partie de la population francophone [...]. La motion Deiss peut offrir une proposition à discuter, mais ne saurait être imposée telle quelle à la communauté francophone.»

Jahren trotz der liberalen Handhabung des Territorialitätsprinzips allgemein homogener geworden sind.»<sup>84</sup> Grossrat Alain Ribordy, ehemaliges Mitglied der Schwaller-Kommission und wohnhaft in Villars-sur-Glâne, wiederholte diese Tatsache im Frühling 2000 im Kantonsparlament:

«[...] les statistiques démontrent qu'il n'y a pas de danger de germanisation du Grand Fribourg, en tout cas, et dans les autres communes situées à la frontière des langues, la tendance générale est celle de la diminution des minorités linguistiques. Cela veut dire qu'on constate clairement, depuis les années 60, que le taux des minorités, en particulier des minorités germanophones dans les communes francophones du Grand Fribourg, diminue. Ceci est évidemment un élément important qui m'a personnellement démontré qu'il était vain de vouloir se défendre, du point de vue francophone, contre un danger qui n'existe pas.»<sup>85</sup>

Dieser Befund wird durch die sprachlich-demografischen Statistiken bestätigt. Die folgenden zwei Abbildungen fassen die Entwicklung des Anteils der angestammten Minderheit (1941 bis 1990) in denjenigen französischsprachigen Regionen zusammen, die als Opfer einer eventuellen «Germanisierung» angesehen werden müssen<sup>86</sup>.

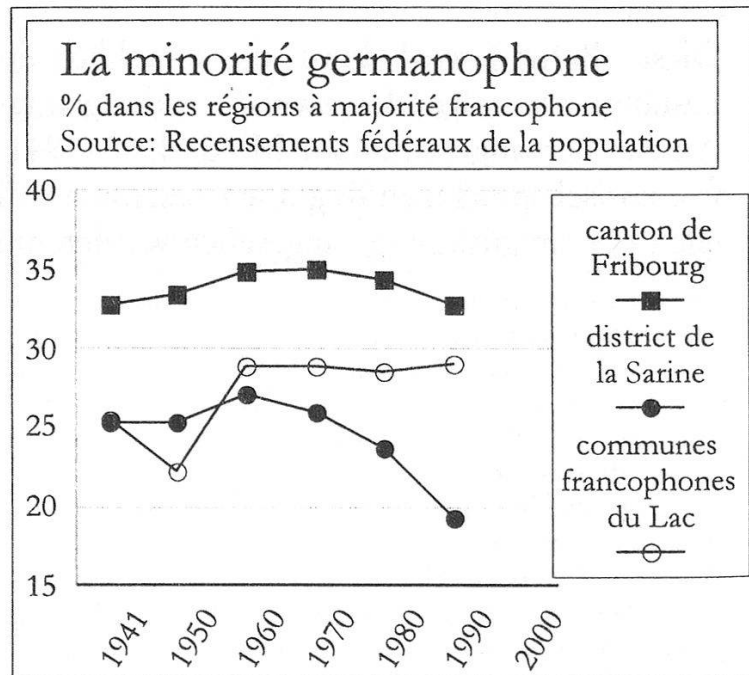
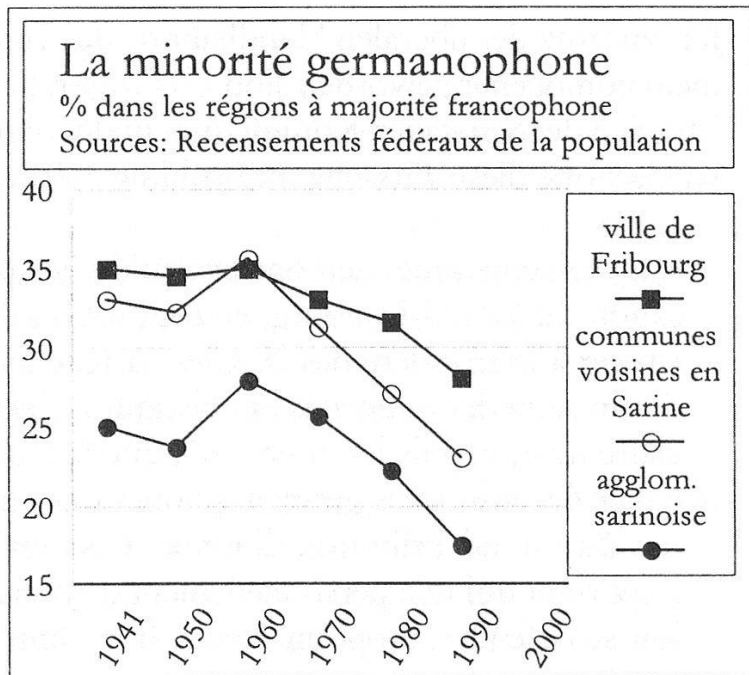
<sup>84</sup> Schwaller-Bericht, wie in Anm. 41, S. 64.

<sup>85</sup> Alain Ribordy, Diskussion über ein Postulat von Raphaël Chollet, in: BGR, 5. Mai 2000, S. 610.

<sup>86</sup> Der Rückgang der deutschsprachigen Minderheit in den genannten Gebieten setzte sich auch im Jahr 2000 fort. Vgl. ALTERMATT, *La politique du bilinguisme* (wie Anm. 1).



Abbildung: Die deutschsprachige Minderheit in den frankophonen Gebieten an der Sprachgrenze (Kanton Freiburg, Saanebezirk, französischsprachige Gemeinden des Seebezirks, Stadt Freiburg und französischsprachige Nachbargemeinden, frankophone Gemeinden der Agglomeration); Quelle: ALTERMATT, *Politique du bilinguisme*, wie Anm. 1 (Kapitel VI. L'inscription de l'égalité des langues dans la Constitution fribourgeoise et la conception du principe de la territorialité). – Anmerkungen: Die beiden Grafiken basieren auf den Resultaten der Eidg. Volkszählungen und beziehen sich auf die Anteile deutsch- und französischsprachiger Einwohner; die im Saanebezirk gelegenen französischsprachigen Gemeinden der Agglomeration Freiburg sind (gemäss Beschluss des Staatsrates): Avry-sur-Matran, Belfaux, Corminbœuf, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran, Pierrafortscha, Posieux und Villars-sur-Glâne. Avry-sur-Matran hat inzwischen mit Corjolens fusioniert (neuer Name: Avry), ebenso Posieux und Ecuwillens (Hauterive).



Der Rückgang der deutschsprachigen Minderheit ist besonders ausgeprägt in der Agglomeration der Kantonshauptstadt, im Saanebezirk und entlang der Sprachgrenze. Auf kantonaler Ebene sind die Anteile der beiden Sprachgemeinschaften seit der ersten Erfassung der Muttersprache der Einwohner annähernd stabil geblieben (1880: 31 Prozent Deutschsprachige; 2000: 31,6 Prozent). Durch die Bevölkerungszunahme im deutschsprachigen Sensebezirk und die leichte Abnahme der Französischsprachigen im Seebezirk kompensiert, führt der massive Rückgang der deutschsprachigen Minderheit im Saanebezirk zu einer fortschreitenden Homogenisierung der Sprachregionen, insbesondere der historisch gemischtsprachigen Gebiete des Kantons.

Vom sprachpolitischen und sprachrechtlichen Standpunkt aus sind ausserdem folgende Teilresultate interessant: Im zweisprachigen Seebezirk hat der Anteil der lokalen Sprachminderheiten in 60 Prozent der (deutsch- und französischsprachigen) Gemeinden zugenommen. Im Saanebezirk hingegen, der bis in die jüngste Zeit als einsprachiger Bezirk galt, hat die sprachliche Minderheit in zwei Dritteln der Fälle abgenommen, insbesondere in den Gemeinden an der Sprachgrenze im Nordosten des Bezirks und in der Agglomeration der Kantonshauptstadt. Von den siebzehn frankophonen Gemeinden im See- und Saanebezirk, die 1888 mindestens 20 Prozent deutschsprachige Einwohner zählten (durchschnittlich 33 Prozent)<sup>87</sup>, hatten hundert Jahre später nur noch zehn Ortschaften einen ähnlich hohen Minderheitenanteil. Beschränkt man sich auf die elf gemichstsprachigen Gemeinden im Saanebezirk mit mindestens 20 Prozent Deutschsprachigen im Jahr 1888, stellt man einen Rückgang des durchschnittlichen Anteils der angestammten Minderheit um 11,6 Prozentpunkte fest, sodass 1990 nur noch vier Ortschaften ein Fünftel deutschsprachige Einwohner beherbergten<sup>88</sup>. Im

<sup>87</sup> Mehrheitlich französischsprachige Gemeinden in den Bezirken Saane und See mit mindestens 20 Prozent deutschsprachigen Einwohnern im Jahr 1888: Autafond 30,2%; Avry 23,1%; Barberêche 38%; Cormagens 27,6%; Corminbœuf 22%; Courgevau 45,3%; Courtaman 45,5%; Courtepin 36%; Cressier 23,9%; Ferpicloz 25,5%; Fri-bourg/Freiburg 37,5%; Givisiez 34,6%; Granges-Paccot 41,7%; Marly 27,9 %; Villarsel-sur-Marly 27,8%; Villars-sur-Glâne 27,7%; Wallenried 49,2%.

<sup>88</sup> Gemeinden im Saanebezirk mit mindestens 20 Prozent Deutschsprachigen im Jahr 1990: Cormagens 20,2%; Fribourg/Freiburg 28,1%; Granges-Paccot 22,3%; Marly 21,2%; hinzu kommt Pierrafortscha mit 37,1%, das im Jahr 1960 noch Mehrheitlich deutschsprachig war.

Jahr 2000 hatten gar nur noch zwei von ursprünglich elf Gemeinden einen Minderheitenanteil von mindestens 20 Prozent: Freiburg und Pierrafortscha. Da es sich bei letzterer um eine ehemals mehrheitlich deutschsprachige Ortschaft handelt, ist die Kantonshauptstadt heute die einzige Gemeinde im Saanebezirk, in welcher der Anteil der deutsch-freiburgischen Minderheit nicht unter die Marke von einem Fünftel gefallen ist. Allerdings ist auch in der Stadt Freiburg der Prozentsatz der Deutschsprachigen von 37,6 (1880) auf 25 (2000) gesunken<sup>89</sup>. Diese eindeutige Tendenz zu sprachlicher Homogenisierung von historisch gemischtsprachigen, mehrheitlich frankophonen Gemeinden wurde 1997 in einem Bericht des Bundesamts für Statistik hervorgehoben<sup>90</sup>. Auch der Schwaller-Bericht warnte davor, dass eine zu enge Auslegung der Sprachterritorialität «zu einer sprachlichen ‹Säuberung› durch Assimilation anstatt Integration [führt], indem einheimische Bürger zu Ausländern gemacht werden»<sup>91</sup>.

Es scheint wahrscheinlich, dass die Ziehung einer künstlichen Administrativgrenze zwischen dem Saane- und dem Sensebezirk, die zudem auf sprachlich rigiden Kriterien beruhte (die Teilung der Alten Landschaft im Jahr 1831), die hauptsächliche Ursache für die heutige, sprachpolitisch höchst bedenkliche Entwicklung ist. Der Saanebezirk und seine Gemeinden sind treffende Beispiele für die mangelnde Eignung des sprachlichen Territorialitätsprinzips – des territorialen Einsprachigkeitsprinzips – zum Schutz einer angestammten Minderheit in einer mehrsprachigen Region. Auch die von einigen Gemeinden im Saanebezirk getroffenen Massnahmen zur *accomodation* der eingesessenen deutschsprachigen Minderheit konnten bisher die Tendenz zu sprachli-

<sup>89</sup> Die hier verwendeten Zahlen beziehen sich nur auf die Anteile der beiden Kantonssprachen Deutsch und Französisch. Der tatsächliche Anteil der Sprachminderheit an der Wohnbevölkerung ist also noch geringer. Es kann davon ausgegangen werden, dass ein ähnlich dramatischer Rückgang der frankophonen Minorität in der Schweiz (oder im zweisprachigen Kanton Bern) zu lautstarken Protesten und zur Ergreifung geeigneter Massnahmen zum Schutz der bedrohten Sprachminderheit führen würde. In Freiburg hat die Politik bisher nicht auf diese Entwicklung reagiert – weder auf deutsch- noch auf französischsprachiger Seite.

<sup>90</sup> WERLEN/LÜDI u. a. (wie Anm. 73), S. 292: «Die Abnahme des Deutschen als Hauptsprache ausserhalb des deutschen Sprachgebietes ist in absoluten und relativen Zahlen massiv.» Dies gilt für alle frankophonen und zweisprachigen Kantone (ibid., S. 326).

<sup>91</sup> Schwaller-Bericht, wie Anm. 41, S. 34.

cher Homogenisierung nicht umkehren. Diesem eklatanten Misserfolg der freiburgischen Sprachpolitik steht mit dem Seebezirk das Modell einer zweisprachigen Region gegenüber, die es verstanden hat, ihre historische Zweisprachigkeit zu erhalten, ja sogar weiter zu entwickeln. Zusammenfassend lassen sich aus der Analyse der sprachstatistischen Daten folgende Schlüsse ziehen:

1. Die Minderheitenanteile in den Gemeinden beider Sprachgebiete im Saane- und Seebezirk haben generell abgenommen. Die Tendenz zur Abnahme ist besonders ausgeprägt in frankophonen Gemeinden an der Sprachgrenze südlich von Cressier. Dies führt zu einer sprachlichen Homogenisierung von traditionell gemischtsprachigen Regionen des Kantons Freiburg.
2. Der Rückgang der deutschsprachigen Minderheit ist besonders stark und konstant in den Gemeinden des Saanebezirks. Je nach Gemeinde und Vergleichsperiode beträgt die Abnahme bis zu 27,30 Prozentpunkte (im vorliegenden Fall: Granges-Paccot, wo sich der relative Anteil der Sprachminderheit zwischen 1880 und 2000 um fast zwei Drittel reduziert hat). Gleichzeitig hat die frankophone Minderheit in der einzigen mehrheitlich deutschsprachigen Gemeinde stark zugenommen (Pierrafortscha: +29,85 Prozentpunkte seit 1880), so dass diese Ortschaft seit 1970 eine französischsprachige Bevölkerungsmehrheit aufweist.
3. Im Seebezirk haben die Minderheitenanteile in zwei Dritteln der Gemeinden zugenommen. Dies hat eine Verstärkung der sprachlichen Durchmischung und den Erhalt der kulturellen Vielfalt zur Folge. Die Unterschiede zwischen dem deutsch- und französischsprachigen Sprachgebiet sind nicht ausgeprägt.

Die administrative Einsprachigkeit eines Bezirks kann folglich die eingesessenen Minderheiten einer gemichtsprachigen Region nicht schützen. Sie leistet weder einen Beitrag zur Stabilität der Mehrheitsverhältnisse innerhalb von Gemeinden mit einer historischen Minderheit, noch fördert sie die lokale Mehrsprachigkeit. Im Gegenteil: eine schlecht platzierte Sprach- und Verwaltungsgrenze sowie ein sprachrechtlicher Status, welcher der historischen Zweisprachigkeit einer Region und ihrer Gemeinden nicht gerecht wird, leisten der progressiven



Homogenisierung der Sprachgebiete Vorschub<sup>92</sup>. Wird ein Gebiet jedoch im Einklang mit seiner traditionellen Mehrsprachigkeit verwaltet und gilt offiziell als zweisprachig, scheint dies eine stabilisierende Wirkung auf die Minderheits- und Mehrheitsverhältnisse innerhalb der einzelnen Ortschaften zu haben. Das Modell des zweisprachigen Bezirks ermuntert die Gemeinden zur konstruktiven Zusammenarbeit, es fördert die Suche nach Lösungen für die wichtigsten Probleme (notabene im Schulbereich), und es garantiert die sprachliche Gleichbehandlung einer möglichst grossen Zahl von Einwohnern. Der Schutz der angestammten Minderheiten durch das Prinzip der Territorialität sollte in den freiburgischen Gemeinden längst zu den sprachpolitischen Errungenschaften gehören. Im Kanton Freiburg und in der viersprachigen Schweiz muss der Erhalt der sprachlichen Vielfalt zu einer politischen Priorität werden oder – wie die Sprachwissenschaftler Iwar Werlen und Georges Lüdi in ihrer detaillierten Analyse der Resultate der Eidgenössischen Volkszählung von 1990 schrieben:

«Erst in jüngster Zeit hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass die Erhaltung der Sprachenvielfalt nicht nur aus der Perspektive der bedrohten Minderheiten, sondern aus einem übergeordneten Interesse heraus das oberste Ziel von sprachplanerischen Massnahmen sein muss.»<sup>93</sup>

In diesem Sinn hat eine Kommission aus Vertretern der Eidgenossenschaft und der Kantone im Frühling 2001 einen Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften erarbeitet. Gemäss dem Vorschlag der paritätischen Kommission soll im zukünftigen Sprachengesetz des Bundes unter anderem verankert werden, dass «die Viersprachigkeit als Wesensmerkmal der Schweiz zu stärken [und] die individuelle und institutionelle Mehrsprachigkeit in den Landessprachen zu fördern» sei. Ebenso soll die Verpflichtung aus der Bundesverfassung übernommen

<sup>92</sup> Dies gilt sowohl für den Saanebezirk als auch für den Sensebezirk, dessen Gemeinden beim Zeitpunkt der administrativen Trennung allerdings eine beträchtlich höhere sprachliche Homogenität aufwiesen.

<sup>93</sup> WERLEN/LÜDI u. a. (wie Anm. 73), S. 590. Die Autoren dieser Studie sprechen von der «ökolinguistischen» Verpflichtung gegenüber historischen Minderheiten.

werden, wonach der Bund und die Kantone «der herkömmlichen sprachlichen Zusammensetzung der Gebiete Rechnung» zu tragen haben<sup>94</sup>. Das geplante Bundesgesetz über die Landessprachen bezweckt die Schliessung einer wichtigen Lücke in der schweizerischen Sprachpolitik. In Bezug auf den Kanton Freiburg bleibt zu hoffen, dass vom eidgenössischen Sprachengesetz wertvolle Impulse zur Lösung der Frage der regionalen Zweisprachigkeit ausgehen.

### *Schlussfolgerungen*

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es seit zehn Jahren von kantonaler Behördenseite still geworden ist um die Auslegung des Territorialitätsprinzips. Der Kanton Freiburg leistet sich den zweifelhaften Luxus, in dieser zentralen Frage seiner Innenpolitik die Gerichte sprechen zu lassen. Gleichzeitig ist die Sprachterritorialität seit ihrer Verankerung in der Kantonsverfassung nicht aus der kontroversen Diskussion verschwunden. Sie wurde zum sprachpolitischen Spielball von ethnolinguistischen Kreisen auf französischsprachiger Seite einerseits, die einer segregationistischen Auslegung der Sprachterritorialität den Mund reden, sowie von deutschsprachigen Kreisen andererseits, die das psychologische Schutzbedürfnis ihrer frankophonen Mitbürger verkennen und das Prinzip der Territorialität am liebsten ganz abschaffen würden.

Die trotz aller Veränderungen grosse demografische und geografische Stabilität der Sprachgemeinschaften zeigt, dass die Territorialität ein historischer Bestandteil der freiburgischen (und schweizerischen) Sprachenlandschaft ist. Das Territorialitätsprinzip hat in Freiburg seinen Platz auf konstitutioneller, rechtlicher und administrativer Ebene. Es kann sich dabei aber nicht um ein Prinzip handeln, das in der Sprachgrenzzone (gerade dort, wo es in erster Linie etwas bewirken soll) zu einer Segregation der Sprachgemeinschaften und zum Verschwinden

<sup>94</sup> Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Vorentwurf für die Vernehmlassung), Bern 2001, Art. 2, Abs. a. und c., Art. 3, Abs. c.

von gemeinschaftlicher Zweisprachigkeit führt. Das Prinzip soll vielmehr die gemeinschaftliche Zweisprachigkeit dort schützen, wo diese sprachliche Realität ihre historischen Wurzeln hat und wo der Wille besteht, sie zu fördern. Freiburg und die Schweiz benötigen ein Territorialitätsprinzip, das die Mehrsprachigkeit von gemischtsprachigen Ortschaften vor der Homogenisierung schützt. Autochthone sprachliche Minderheiten brauchen diesen Schutz gegen die dauerhafte Minorisierung, die kulturelle Assimilation und die schleichende Verdrängung.

Anstelle der lange praktizierten segregationistischen Interpretation des Territorialitätsprinzips, die nur den grossen einsprachigen Regionen zugute kommt, muss die integrative Auslegung der Sprachenterritorialität verstärkt werden, damit sich das Prinzip auch auf die kleinsten der möglichen zweisprachigen Gebietskörperschaften anwenden lässt (Bezirke und Gemeinden). Die historischen Sprachrealitäten, die massgeblichen Artikel der Bundes- und Kantonsverfassung, die letzten diesbezüglichen Urteile des Bundesgerichts und die Diskussionen über die freiburgische Sprachenterritorialität in Kantonsparlament und Verfassungsrat weisen alle in diese Richtung. Die historische Analyse der demografischen Entwicklung der Sprachengemeinschaften in der Freiburger Sprachgrenzzone unterstreicht die dringende Notwendigkeit einer dezidierten Politik der territorialen Mehrsprachigkeit<sup>95</sup>.

<sup>95</sup> Et ceterum censeo: Ausserdem sollte der sprachliche Immersionsunterricht so schnell wie möglich eingeführt werden.

ANHANG

