

**Rapport final du Conseil communal au sujet du postulat n°23
de Mmes et MM. Christa Mutter (Verts), Rainer Weibel (Verts), Gisela Kilde (PDC/PVL),
Laurent Thévoz (Verts), Mario Parpan (CG-PCS), Tina Odermatt (PS) et
Vincenzo Abate (Verts) demandant d'étudier la reconnaissance de la langue allemande
comme deuxième langue officielle de la Ville de Fribourg**

**et du postulat n°40
de Mme et MM. Bernhard Altermatt (PDC/PVL), Caroline Chopard (Verts), Blaise Fasel
(PDC/PVL), Vincent Jacquat (PLR), Emmanuel Kilchenmann (UDC), Mario Parpan (CG-PCS)
et
Pascal Wicht (UDC) demandant d'étudier les modalités d'introduction
d'un logo communal bilingue français-allemand**

En séance du 15 février 2017, le Conseil général transmettait au Conseil communal le postulat n° 23 de Mmes et MM. C. Mutter, R. Weibel, G. Kilde, L. Thévoz, M. Parpan, T. Odermatt et V. Abate, lui demandant d'étudier la reconnaissance de la langue allemande comme deuxième langue officielle de la Ville de Fribourg, et en séance du 30 mai 2017, le postulat n° 40 de Mme et MM. B. Altermatt, C. Chopard, B. Fasel, V. Jacquat, E. Kilchenmann, M. Parpan et P. Wicht, lui demandant d'étudier les modalités d'introduction d'un logo communal bilingue français-allemand.

Réponse du Conseil communal

Introduction

Le postulat n° 23 soulève une question fondamentale, dont le traitement est à la fois complexe et hautement politique. Répondre à ce postulat par un "simple" rapport de quelques pages semblait inadéquat aux yeux du Conseil communal. C'est pourquoi il a décidé de confier un mandat plus large à l'Institut du plurilinguisme de l'Université et de la Haute école pédagogique de Fribourg (ci-après: l'IFM), afin de pouvoir disposer d'une analyse complète et scientifique. L'IFM a présenté son rapport au Conseil communal en date du 6 juin 2018. Ce rapport (ci-après: le Rapport IFM) aborde la question de la langue allemande comme langue officielle dans un contexte historique, juridique et socio-linguistique. Il dresse un état des lieux de la situation actuelle et établit une comparaison avec les villes de Bienne et Sierre. Partant des résultats et des données ainsi récoltés, il expose ensuite les implications d'une reconnaissance de l'allemand comme langue officielle et formule des mesures susceptibles de promouvoir le bilinguisme à Fribourg. Disponible en allemand et en français, le Rapport IFM est remis aux membres du Conseil général, en annexe électronique au présent rapport final du Conseil communal. Il est également publié sur le site Internet de la Ville de Fribourg et sur celui de l'IFM.

Sachant que les questions ayant trait aux langues ne font que rarement l'unanimité et que le débat y relatif se déroule souvent dans un contexte émotionnel, le Conseil communal tient à souligner que le Rapport de l'IFM constitue une base de discussion et de travail et qu'il ne s'agit pas, dans le contexte politique d'un postulat, de provoquer un débat académique sur les questions soulevées ou traitées dans ledit rapport. Cela étant, le Conseil communal considère que ce rapport permettra aux autorités de notre Commune de bien cerner les enjeux et de mener un débat constructif en toute sérénité.

Enfin, comme il l'avait annoncé précédemment, le Conseil communal entend répondre par la même occasion au postulat n° 40 de Mme et MM. B. Altermatt, C. Chopard, B. Fasel, V. Jaquat, E. Kilchenmann, M. Parpan et P. Wicht, demandant au Conseil communal d'étudier les modalités d'introduction d'un logo communal bilingue français-allemand. Ce postulat avait été transmis en séance du Conseil général du 30 mai 2017.

Contexte

De manière générale, le Conseil communal reconnaît l'importance du bilinguisme comme élément identificateur de la Ville de Fribourg. Si la langue française est aujourd'hui *de facto* langue officielle et langue de travail principale en ville de Fribourg, la langue allemande a toujours été présente dans l'histoire de notre ville. De 1483 à 1798, elle a même été première langue administrative. Depuis toujours située géographiquement sur la frontière des langues, la Ville de Fribourg est la capitale d'un canton bilingue. La Constitution du canton de Fribourg précise ainsi que "la capitale est la ville de Fribourg, *Freiburg* en allemand."¹

Dans sa récente réponse au postulat Thévoz/Rauber sur la promotion du "Label du bilinguisme" dans l'administration cantonale, le Conseil d'Etat faisait le constat suivant: "Elément essentiel et fondateur de notre canton, le bilinguisme représente un atout important, tant sur le plan social que sur le plan économique. Il s'inscrit parfaitement dans la vocation fribourgeoise de canton pont et contribue au rayonnement de Fribourg au niveau national, aussi bien au niveau politique qu'économique. Le bilinguisme joue également un rôle essentiel dans la cohésion cantonale et nationale."² Ce constat peut être repris tel quel pour ce qui concerne la Ville de Fribourg. C'est dans cet esprit que la Ville de Fribourg a tout récemment signé la déclaration d'intention de la Région Capitale Suisse en faveur du bilinguisme dans notre région.

Cela dit, si aujourd'hui la langue allemande n'est pas une langue officielle de la Ville de Fribourg, celle-ci pratique depuis le 19^{ème} siècle ce qu'on qualifie communément de "bilinguisme pragmatique" (cf. Rapport IFM, p. 25 s). A titre d'exemple, de nombreux documents (règlements, directives, etc.) sont traduits en allemand, la langue allemande est pratiquée au Conseil général, elle est présente dans le "1700", organe d'information du Conseil communal, ainsi que sur le site Internet et la page Facebook de la ville. Mais avant tout, la ville de Fribourg constitue un cercle scolaire bilingue, dans lequel le cursus scolaire peut être intégralement suivi en français ou en allemand.

L'allemand – langue officielle?

¹ Art. 2 al. 2 de la Constitution du canton de Fribourg

² Réponse du Conseil d'Etat au postulat Thévoz/Rauber, Promotion du "Label du bilinguisme" dans l'administration cantonale (2017-GC-178), p. 1

Le postulat n° 23 demande au Conseil communal d'étudier la reconnaissance de la langue allemande comme langue officielle de la Ville de Fribourg et d'évaluer les incidences sociales, culturelles et économiques d'une telle décision.

En ce qui concerne les conditions formelles et matérielles permettant d'envisager la reconnaissance de deux langues officielles dans une commune, il convient de rappeler que la législation cantonale ne contient actuellement aucune disposition y relative. Certes, la Constitution cantonale prévoit bien l'existence de communes officiellement bilingues³ mais il n'existe aucune loi d'application. Ainsi, la procédure permettant à une commune de reconnaître la langue partenaire comme langue officielle n'est pas définie, les compétences y relatives pas fixées (est-ce qu'une telle décision relève de la compétence du Conseil communal ou du Conseil général respectivement de l'Assemblée communale? Faut-il prévoir une consultation ou un vote populaire dans la commune concernée? etc.).

Dans sa réponse du 19 juin 2017 à la question du député Savoy,⁴ le Conseil d'Etat rappelait que "dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale de 2004, l'élaboration d'une loi sur les langues avait été jugée impérative et d'importants travaux préparatoires réalisés. Le Conseil d'Etat a toutefois renoncé à des actes législatifs dans ce domaine, préférant recourir à des mesures concrètes". Cependant, considérant que le bilinguisme constitue un atout essentiel pour le canton et la compréhension, la bonne entente et les échanges entre les communautés linguistiques cantonales doivent être favorisés, le Conseil d'Etat annonce qu'il va "mener une réflexion sur l'opportunité de légiférer dans ce domaine". Il précise qu'il faudra ensuite "examiner s'il convient d'élaborer une législation cantonale sur les langues ou si des modifications législatives sectorielles sont plus opportunes". Ces réflexions devront porter non seulement sur les aspects formels et procéduraux mais également sur les critères matériels permettant de conclure à l'existence d'une commune bilingue. Non définis à ce jour mais controversés (cf. Rapport IFM p. 29-32), ces critères portent en particulier sur les aspects quantitatifs (quel pourcentage minimal une minorité linguistique doit-elle atteindre?), historiques (depuis combien de temps cette minorité doit-elle être présente sur le territoire de la commune?) et géographiques (une commune doit-elle être contiguë à l'autre région linguistique?). Si ces éléments ne font pas l'unanimité, les études et expertises menées jusqu'à présent s'accordent sur l'importance déterminante des trois critères statistique, historique et territorial (cf. Rapport IFM, p. 32). En vertu de ces critères communément reconnus, la Ville de Fribourg pourrait en principe afficher le statut de commune officiellement bilingue au sens de l'article 6 al. 3 de la Constitution cantonale. Comme le précisait aussi le Conseil d'Etat dans son rapport du 25 juin 2013 sur le postulat Ackermann, "l'ensemble des rapports et avis de droit portant sur ces questions estiment que la Ville de Fribourg doit être considérée comme bilingue en vertu de son statut de capitale d'un canton bilingue, de sa forte minorité alémanique et pour des motifs historiques".⁵ Dans ce contexte, nul ne saurait contester que la langue allemande fait partie de l'identité de la Ville de Fribourg, et ce depuis la fondation de la ville au XII^e siècle. De nombreuses mesures concrètes et des pratiques relevant du "bilinguisme pragmatique" témoignent aujourd'hui de cette identité. Tous ces arguments plaideraient en faveur d'une reconnaissance de la langue allemande comme langue officielle de la Ville de Fribourg, ce d'autant plus que le "bilinguisme pragmatique" tel que pratiqué aujourd'hui a

³ Art. 6 al. 3 Cst.: "La langue officielle des communes est le français ou l'allemand. Dans les communes comprenant une minorité linguistique autochtone importante, le français et l'allemand peuvent être les langues officielles".

⁴ Réponse du Conseil d'Etat à la Question Philippe Savoy 2017-CE-66, "Bilinguisme et territorialité"

⁵ Rapport no 68 sur le postulat No 2034.08 André Ackermann – Soutien du canton aux communes bilingues, p. 3

certes fait ses preuves mais ne comporte aucun élément contraignant et doit par conséquent être considéré comme lacunaire du point de vue de la minorité linguistique.

La reconnaissance de la langue allemande comme langue officielle aurait actuellement des incidences importantes au niveau de l'administration communale: les Services communaux devraient sans délai utiliser les deux langues de manière beaucoup plus systématique qu'ils ne le font aujourd'hui, ils devraient assurer que toutes les prestations - orales et écrites - puissent être fournies dans les deux langues, sachant que les administrés pourraient juridiquement prétendre à ces prestations dans leur langue respective. Pour le personnel communal, cela signifierait qu'une partie des personnes en place devrait améliorer son niveau d'allemand et que des qualifications linguistiques devraient être définies et exigées de manière beaucoup plus stricte dans le cadre des recrutements. De telles exigences pourraient éventuellement se heurter aux réalités du marché du travail. Quant aux incidences financières et économiques, elles sont difficiles à chiffrer en raison de leur aspect parfois aléatoire. Il est incontestable que la reconnaissance de la langue allemande aurait aussi un coût non négligeable, avec des incidences particulières sur les charges de personnel, les frais de traductions et d'autres investissements uniques ou réguliers (cf. Rapport IFM, p. 90 s). Dans le domaine des écoles, les effets seraient vraisemblablement moins importants, étant donné que le système scolaire fonctionne d'ores et déjà dans les deux langues.

Renforcer le bilinguisme pragmatique

Vu ce qui précède, le Conseil communal constate que les conditions permettant la reconnaissance de la langue allemande comme langue officielle sont pour la plupart réunies mais il considère qu'il n'est pas opportun d'envisager une telle démarche actuellement, en l'absence d'une base légale cantonale qui définirait du moins sommairement la procédure à suivre et les principaux éléments matériels permettant de reconnaître le caractère officiellement bilingue d'une commune. A cela s'ajoute le fait qu'une telle démarche pourrait porter préjudice à l'avancement du processus de fusion du Grand Fribourg, actuellement en cours. Compte tenu de sa dimension hautement politique, la définition de la langue officielle respectivement des langues officielles de la commune fusionnée, devra en effet être traitée dans le cadre du projet de fusion, avec la participation des communes concernées et de leur population. On ne saurait imaginer qu'une telle décision puisse être prise unilatéralement par la Ville de Fribourg alors qu'elle se trouve en discussion avec 8 autres communes, en vue d'une fusion avec celles-ci.

Cela dit, ne rien faire et se contenter de la pratique existante n'est pas une option pour le Conseil communal. Le "bilinguisme pragmatique" a certes fait ses preuves et permet de régler des questions sensibles sans provoquer de lourds débats mais il reste lacunaire en raison de l'absence de tout aspect contraignant. La ville de Fribourg se caractérise depuis toujours par sa situation géographique particulière, sur la frontière des langues, et la richesse apportée par la présence des deux langues doit être reconnue, soignée et exploitée dans l'intérêt de toute la population actuelle et future. Dans son 6^{ème} rapport sur l'application de la Charte Européenne des langues régionales ou minoritaires, le Comité d'experts du Conseil de l'Europe relevait d'ailleurs ce qui suit, au sujet du canton de Fribourg: "Le Comité d'experts a noté l'absence d'approche structurée dans le canton de Fribourg en ce qui concerne la protection et la promotion de l'allemand dans les communes dans lesquelles l'allemand est une langue minoritaire. Le Comité d'experts a encouragé les autorités fédérales, en consultation avec les cantons concernés, à utiliser les aides fédérales pour soutenir la mise en place d'une

politique structurée en ce qui concerne l'utilisation de l'allemand dans ledit canton".⁶ Fort de ces constats, le Conseil communal est d'avis que la langue allemande mérite une meilleure considération dans notre commune, tant au sein de l'administration communale que de manière générale. Il a d'ailleurs déjà entrepris certaines démarches visant à améliorer la situation et prévoit d'examiner et de mettre en œuvre d'autres mesures concrètes. Certaines de ces mesures, faciles à mettre en œuvre, seront réalisées dès l'automne 2018, alors que d'autres nécessiteront une réflexion plus conséquente et feront l'objet d'une analyse par une Commission permanente, qui pourra faire appel à des intervenants et mandataires externes. Il convient aussi de rappeler que certaines de ces mesures, telles que l'introduction de classes bilingues dans les écoles de la ville sont déjà à l'étude.

Mesures à réaliser à court terme

- création d'une Commission permanente du bilinguisme, appelée à proposer des mesures et en assurer le suivi, à évaluer la situation régulièrement et à étudier/préviser à l'intention du Conseil communal et des Directions toutes les questions relatives au bilinguisme et aux langues en ville de Fribourg. Cette Commission sera créée avant la fin 2018 et pourra faire appel, au besoin, à des intervenants et mandataires externes;
- publication de tous les communiqués de presse en français et en allemand (sous réserve de cas d'urgence);
- traduction plus systématique des communications officielles (informations spécifiques à la population, affiches, etc.) (cf. Rapport IFM, pt 10.2.4., p. 96 s.);
- favoriser l'engagement de personnes bilingues ou maîtrisant bien l'allemand. Etablir des règles et procédures, notamment pour tester les connaissances de la langue partenaire dans les entretiens d'engagement;
- encourager le personnel à améliorer ses connaissances de la langue partenaire, en s'inspirant notamment des propositions formulées dans le Rapport IFM (pt 10.2.3., p. 96); encourager le personnel à suivre le cours de formation continue proposé par l'Etat de Fribourg: "Mieux comprendre, respecter et valoriser le bilinguisme et la diversité linguistique";
- traduire davantage de textes dans le "1700", y publier des textes originaux en allemand et prévoir des titres en allemand sur la page de couverture de cette publication;
- traduire systématiquement tous les règlements communaux en allemand et assurer leur mise à jour dans les deux langues;
- communication en allemand avec les partenaires germanophones (communes voisines germanophones, district de la Singine, Zähringerstädte, etc.). La langue française restera la langue principale dans les contacts avec des autorités qui sont elles-mêmes bilingues (Canton de Fribourg, Confédération etc.);
- utiliser plus fréquemment la dénomination "Freiburg im Üchtland" ou "Freiburg i.Ü.", dans les textes en allemand, en particulier lorsqu'il peut exister un risque de confusion avec Freiburg im Breisgau, mais aussi de manière générale (p. ex. sur les supports publicitaires, les bâches, stylos, etc.).

Mesures à réaliser / à étudier à moyen terme

⁶ Conseil de l'Europe, Charte Européenne des langues régionales ou minoritaires, Application de la Charte en Suisse, 6^{ème} cycle de suivi, Strasbourg, 14.12.2016, p. 11

- promotion systématique de l'identité de ville bilingue et ville-pont, en particulier en Suisse allemande, où l'on a tendance à percevoir Fribourg comme ville uniquement francophone;
- étudier la création d'un secteur de traduction au sein de l'Administration communale. Cette proposition est à étudier dans le cadre du projet de fusion du Grand Fribourg;
- favoriser la recherche scientifique sur les langues à Fribourg, p. ex. en organisant un congrès international sur les villes bilingues;
- élaborer un "baromètre du bilinguisme";
- élaborer un nouveau logo de la ville de Fribourg qui "fonctionne" en français comme en allemand. Cette mesure, en soi incontestée et souhaitée par le Conseil général qui a transmis le postulat 40 y relatif à l'unanimité, doit être étudiée en parallèle au projet de fusion du Grand Fribourg, sachant qu'une élaboration unilatérale par la Ville de Fribourg serait, en l'état, perçue comme une politique du fait accompli par les communes impliquées dans le processus de fusion. Le Conseil communal souhaite cependant relancer la question dès que le périmètre du projet de fusion sera fixé, à l'issue de la première étape du projet (horizon 1^{er} semestre 2019);
- favoriser l'enseignement bilingue, la création de classes bilingues;
- prévoir des échanges scolaires, sociaux, culturels et associatifs, en actionnant les réseaux existants, en particulier les Villes de Zaehringen, mais également la Région Capitale Suisse ou d'autres acteurs engagés dans ces échanges;
- ancrer les principes favorisant le bilinguisme dans une réglementation formelle (directives, règlements).

Conclusion

En conclusion, le Conseil communal considère que la présence de deux communautés linguistiques sur le territoire de la ville constitue un atout à valoriser. Il renonce en l'état à proposer la reconnaissance de la langue allemande comme seconde langue officielle, en raison de l'absence d'une base légale cantonale claire et de l'avancement du projet de fusion du Grand Fribourg. Il entend cependant renforcer tant le bilinguisme institutionnel que le bilinguisme individuel, en proposant des mesures concrètes à mettre en œuvre à court terme et en développant des solutions qui tiennent compte des réalités fribourgeoises. Il élaborera en outre une stratégie du bilinguisme qui confirmera la position de Fribourg comme ville-pont entre les principales communautés linguistiques de notre pays. Toutes ces mesures devront contribuer à une meilleure prise de conscience de l'identité bilingue et conduire à une ouverture d'esprit, de part et d'autre, dans le respect de la paix des langues.

Les postulats n^{os} 23 et 40 sont ainsi liquidés.

Annexe mentionnée

Schlussbericht des Gemeinderates hinsichtlich des Postulats Nr. 23 der Generalrätinnen und Generalräte Christa Mutter (Grüne), Rainer Weibel (Grüne), Gisela Kilde (CVP/GLP), Laurent Thévoz (Grüne), Mario Parpan (Mitte links - CSP), Tina Odermatt (SP) und Vincenzo Abate (Grüne).

Schlussbericht auch hinsichtlich des Postulats Nr. 40 der Generalräte und Generalrätinnen Bernhard Altermatt (CVP/GLP), Caroline Chopard (Grüne), Blaise Fasel (CVP/GLP), Vincent Jacquat (FDP), Emmanuel Kilchenmann (SVP), Mario Parpan (Mitte links - CSP) und Pascal Wicht (SVP)

In seiner Sitzung vom 15. Februar 2017 hat der Generalrat dem Gemeinderat das Postulat Nr. 23 der Ratsmitglieder C. Mutter, R. Weibel, G. Kilde, L. Thévoz, M. Parpan, T. Odermatt und V. Abate überwiesen. Das Postulat ersucht den Gemeinderat, die Frage einer Anerkennung der deutschen Sprache als zweite Amtssprache der Stadt Freiburg zu prüfen.

Ferner hat der Generalrat dem Gemeinderat in der Sitzung vom 30. Mai 2017 das Postulat Nr. 40 der Ratsmitglieder B. Altermatt, C. Chopard, B. Fasel, V. Jacquat, E. Kilchenmann, M. Parpan und P. Wicht überwiesen. Das Postulat fordert den Gemeinderat auf, die Möglichkeiten der Einführung eines zweisprachigen (französisch-deutschen) Logos der Gemeinde Freiburg zu studieren.

Antwort des Gemeinderates

Einführung

Das Postulat Nr. 23 wirft eine grundlegende Frage auf, deren Beantwortung sowohl komplex wie hochgradig politisch ist. Dieses Postulat mit einem "einfachen" Bericht von einigen Seiten zu beantworten, erschien dem Gemeinderat unangemessen. Deshalb hat er beschlossen, dem Institut für Mehrsprachigkeit der Universität und der Pädagogischen Hochschule Freiburg (nachfolgend: IFM) ein ausgedehnteres Mandat zu erteilen, um über eine vollständige und wissenschaftliche Analyse zu verfügen. Das IFM hat dem Gemeinderat seinen Bericht am 6. Juni 2018 vorgestellt. Dieser Bericht (nachfolgend: der IFM-Bericht) erörtert die Frage der deutschen Sprache als Amtssprache in einem geschichtlichen, rechtlichen und sozio-linguistischen Kontext. Er beschreibt die gegenwärtige Situation und stellt einen Vergleich mit den Städten Biel (Bienne) und Siders (Sierre) her. Ausgehend von den auf diese Weise erhobenen Ergebnissen und Daten stellt der Bericht anschliessend die Auswirkungen einer Anerkennung des Deutschen als Amtssprache dar und schlägt Massnahmen vor, die geeignet sind, die Zweisprachigkeit in Freiburg zu fördern. Der IFM-Bericht steht in Deutsch und Französisch zur Verfügung und wird den Mitgliedern des Generalrates zusammen mit dem vorliegenden Schlussbericht des Gemeinderates in einem elektronischen Anhang zugestellt. Der Bericht wird ebenfalls auf der Internetseite der Stadt Freiburg und jener des IFM veröffentlicht.

Der Gemeinderat ist sich bewusst, dass Fragen, die im Zusammenhang mit Sprachen stehen, nur selten Einmütigkeit erzielen und sich die diesbezügliche Diskussion in einem emotionalen Kontext abspielt. Er betont deshalb, dass der IFM-Bericht eine Diskussions- und Arbeitsgrundlage darstellt

und es im politischen Kontext eines Postulates nicht darum geht, eine akademische Debatte über die Fragen auszulösen, die im besagten Bericht aufgeworfen oder behandelt werden. Der Gemeinderat ist aber der Ansicht, dass dieser Bericht unseren Gemeindebehörden ermöglichen wird, die anstehenden Herausforderungen gut herauszuarbeiten und in aller Ruhe eine konstruktive Diskussion zu führen.

Wie vorgängig angekündigt, beantwortet der Gemeinderat bei dieser Gelegenheit das Postulat Nr. 40 der Ratsmitglieder B. Altermatt, C. Chopard, B. Fasel, V. Jacquat, E. Kilchenmann, M. Parpan und P. Wicht, welches den Gemeinderat aufruft, die Möglichkeiten der Einführung eines zweisprachigen (französisch-deutschen) Logos der Gemeinde Freiburg zu studieren. Dieses Postulat war an der Sitzung des Generalrates vom 30. Mai 2017 überwiesen worden.

Kontext

Generell anerkennt der Gemeinderat die Bedeutung der Zweisprachigkeit als Identitätsmerkmal der Stadt Freiburg. Wenn die französische Sprache heute *de facto* Amtssprache und wichtigste Arbeitssprache in der Stadt Freiburg ist, so war doch die deutsche Sprache in der Geschichte unserer Stadt stets gegenwärtig. Von 1483 bis 1798 war sie sogar erste Amtssprache. Die Stadt Freiburg, seit je auf der Sprachgrenze gelegen, ist der Hauptort eines zweisprachigen Kantons. Die Verfassung des Kantons Freiburg präzisiert deshalb: "Sa capitale est la ville de Fribourg, Freiburg en allemand" (in der deutschsprachigen Version der Verfassung: "Die Hauptstadt ist Freiburg, auf Französisch Fribourg").⁷

In seiner kürzlichen Beantwortung des Postulates Thévoz/Rauber über die Förderung des "Labels für die Zweisprachigkeit" in der Kantonsverwaltung kommt der Staatsrat zu folgendem Befund: "Die Zweisprachigkeit, ein wesentlicher Grundbaustein unseres Kantons, ist gesellschaftlich wie auch wirtschaftlich ein wichtiger Standortvorteil. Sie fügt sich ideal in das Bild von Freiburg als Brückenkanton ein und trägt, über die Kantonsgrenzen hinaus, auf politischer und wirtschaftlicher Ebene zur Ausstrahlung von Freiburg bei. Die Zweisprachigkeit spielt auch eine wesentliche Rolle für den kantonalen und nationalen Zusammenhalt".⁸

Dieser Befund kann *tel quel* für die Stadt Freiburg übernommen werden. In diesem Geist hat die Stadt Freiburg kürzlich die Absichtserklärung der Hauptstadtregion Schweiz zu Gunsten der Zweisprachigkeit in unserer Region unterzeichnet.

Wenn die deutsche Sprache heute auch keine Amtssprache der Stadt Freiburg ist, so verfolgt die Stadt seit dem 19. Jahrhundert das, was man gemeinhin "pragmatische Zweisprachigkeit" (siehe IFM-Bericht, S. 25 f.) nennt. So werden zahlreiche amtliche Dokumente (Reglemente, Direktiven usw.) ins Deutsche übersetzt, die deutsche Sprache wird im Generalrat gesprochen, sie im Informationsorgan des Gemeinderates ("1700") vertreten sowie auf der Internetseite und der Facebookseite der Stadt. Vor allem aber ist die Stadt Freiburg ein zweisprachiger Schulkreis, in welchem die ganze Schulzeit vollumfänglich in Französisch oder in Deutsch absolviert werden kann.

⁷ Art. 2 al. 2 der Verfassung des Kantons Freiburg

⁸ Antwort des Staatsrates auf das Postulat Thévoz/Rauber, Förderung des "Labels für die Zweisprachigkeit" in der Kantonsverwaltung (2017-GC-178), S. 1

Deutsch als Amtssprache?

Das Postulat Nr. 23 ersucht den Gemeinderat, die Frage der Anerkennung der deutschen Sprache als Amtssprache der Stadt Freiburg zu untersuchen und die sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Auswirkungen eines solchen Entscheids einzuschätzen.

Was die formellen und materiellen Bedingungen betrifft, welche es erlauben, die Anerkennung zweier Amtssprachen in einer Gemeinde ins Auge zu fassen, so sei daran erinnert, dass die kantonale Gesetzgebung gegenwärtig diesbezüglich keinerlei Bestimmung enthält. Die Kantonsverfassung sieht zwar vor, dass es offiziell zweisprachige Gemeinden geben kann⁹, doch gibt es kein Ausführungsgesetz dazu. Das Verfahren, welches einer Gemeinde erlauben würde, die Partnersprache als Amtssprache anzuerkennen, ist nicht definiert, die diesbezüglichen Kompetenzen sind nicht festgehalten (Läge ein solcher Entscheid in der Kompetenz des Gemeinderates oder des Generalrates respektive der Gemeindeversammlung? Muss eine Befragung oder eine Volksabstimmung in der betreffenden Gemeinde durchgeführt werden? usw.).

In seiner Antwort vom 19. Juni 2017 auf die Anfrage von Grossrat Savoy¹⁰ erinnert der Staatsrat daran, dass "im Rahmen der Umsetzung der neuen Kantonsverfassung von 2004 (...) die Erarbeitung eines Sprachengesetzes als zwingend erachtet (wurde). Es wurden auch bereits erhebliche Vorarbeiten durchgeführt. Der Staatsrat verzichtete jedoch darauf, in diesem Bereich Gesetze zu erlassen, und zog es vor, konkrete Massnahmen zu ergreifen". Weiter hält der Staatsrat in seiner Antwort fest: "Angesichts der Tatsache, dass die Zweisprachigkeit für den Kanton ein bedeutender Vorteil ist und es wichtig ist, diese Besonderheit zu bewahren und die Verständigung, das gute Einvernehmen und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften des Kantons zu fördern, wird der Staatsrat den gesetzgeberischen Handlungsbedarf in diesem Bereich abklären. Dabei sollte insbesondere geprüft werden, ob eine allgemeine Sprachengesetzgebung erarbeitet werden sollte oder ob Gesetzesänderungen in Teilbereichen zweckmässiger wären".

Solche Abklärungen werden sich nicht nur auf die formalen Aspekte und jene des Verfahrens beziehen können, sondern müssen ebenfalls den materiellen Kriterien Rechnung tragen, die es erlauben, auf die Existenz einer zweisprachigen Gemeinde zu schliessen. Diese bis heute nicht definierten, aber umstrittenen Kriterien (siehe IFM-Bericht, S. 29-33) beziehen sich insbesondere auf die quantitativen Aspekte (Welchen minimalen Prozentsatz muss eine sprachliche Minderheit erreichen?), auf die historischen Aspekte (Wie lange muss diese Minderheit auf Gemeindegebiet bereits vertreten sein?) und auf die geografischen Aspekte (Muss eine Gemeinde an die andere Sprachregion angrenzen?). Wenn diese Elemente auch nicht auf einhellige Zustimmung stossen, so stimmen die bisher unternommenen Studien und Gutachten in der ausschlaggebenden Bedeutung dreier Aspekte überein: statistisch, historisch und territorial (siehe IFM-Bericht, S. 32).

Kraft dieser allgemein anerkannten Kriterien könnte die Stadt Freiburg im Prinzip den Status einer offiziell zweisprachigen Gemeinde im Sinne von Artikel 6 al. 3 der Kantonsverfassung annehmen. Der Staatsrat erklärte in seinem Bericht vom 25. Juni 2013 zum Postulat Ackermann: "In sämtlichen Berichten und Rechtsgutachten zu diesen Fragen wird die Meinung vertreten, dass die Stadt Freiburg

⁹ Art. 6 al. 3 Cst.: "Die Amtssprache der Gemeinden ist Französisch oder Deutsch. In Gemeinden mit einer bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheit können Französisch und Deutsch Amtssprachen sein".

¹⁰ Antwort des Staatsrates auf die Anfrage Philippe Savoy 2017-CE-66, "Zweisprachigkeit und Territorialität"

aufgrund ihrer Stellung als Hauptort eines zweisprachigen Kantons, ihrer grossen deutschsprachigen Minderheit und aus historischen Gründen als zweisprachig betrachtet werden muss".¹¹

In diesem Zusammenhang wird niemand bestreiten können, dass die deutsche Sprache Teil der Identität der Stadt Freiburg ist, und dies seit ihrer Gründung im 12. Jahrhundert. Zahlreiche konkrete und praktische Massnahmen im Zeichen einer "pragmatischen Zweisprachigkeit" bezeugen heute diese Identität. Alle diese Argumente würden zu Gunsten einer Anerkennung der deutschen Sprache als Amtssprache der Stadt Freiburg sprechen, und dies um so mehr, als sich die "pragmatische Zweisprachigkeit", wie sie heute verfolgt wird, gewiss bewährt hat, jedoch keinerlei verpflichtende Elemente enthält und deshalb aus Sicht der sprachlichen Minderheit als lückenhaft betrachtet werden muss.

Die Anerkennung der deutschen Sprache als Amtssprache hätte gegenwärtig bedeutende Auswirkungen auf der Ebene der Gemeindeverwaltung: Die Dienststellen der Gemeinde müssten unverzüglich beide Sprachen viel systematischer als heute benützen; sie hätten sicherzustellen, dass alle mündlich und schriftlich erbrachten Dienstleistungen in beiden Sprachen verfügbar wären, und dies im Wissen darum, dass die Bürger berechtigt wären, diese Leistungen in ihrer jeweiligen Sprache rechtlich einzufordern. Für das Gemeindepersonal hiesse dies, dass ein Teil seine Deutschkenntnisse verbessern müsste und dass bei den Anstellungen sprachliche Qualifikationen auf viel strengere Weise definiert und verlangt werden müssten. Derartige Anforderungen könnten möglicherweise an den Realitäten des Arbeitsmarktes scheitern. Was die finanziellen und wirtschaftlichen Auswirkungen betrifft, so sind diese aufgrund ihres manchmal zufallsbedingten Aspektes schwer zu beziffern. Fraglos wäre die Anerkennung der deutschen Sprache auch ein erheblicher Kostenpunkt, mit besonderen Auswirkungen auf die Personalkosten, die Übersetzungskosten und andere einmalige oder regelmässige Investitionen (siehe IFM-Bericht, S. 91f.). Im Bereich der Schulen wären die Auswirkungen wahrscheinlich weniger bedeutend, da das Schulwesen bereits jetzt in beiden Sprachen funktioniert.

Die pragmatische Zweisprachigkeit verstärken

Angesichts des bisher Ausgeführten stellt der Gemeinderat zwar fest, dass die Bedingungen, die eine Anerkennung der deutschen Sprache als Amtssprache erlauben würden, grösstenteils gegeben sind. Er gibt jedoch zu bedenken, dass eine solche Vorgehensweise nicht angebracht wäre. Grund dafür ist das Fehlen einer kantonalen Gesetzesgrundlage, die mindestens summarisch das dabei geltende Verfahren sowie die wichtigsten materiellen Elemente definieren würde, die es erlaubten, den offiziell zweisprachigen Charakter einer Gemeinde anzuerkennen.

Hinzu kommt, dass ein derartiges Vorgehen dem Vorankommen des derzeit laufenden Fusionsprozesses von Grossfreiburg schaden würde. Angesichts ihrer hochgradig politischen Dimension wird die Festlegung der Amtssprache – oder der Amtssprachen – der fusionierten Gemeinde im Rahmen des Fusionsprojektes behandelt werden müssen, und dies unter Beteiligung der betroffenen Gemeinden und ihrer Bevölkerung. Unvorstellbar wäre, dass eine solche Entscheidung einseitig von der Stadt Freiburg getroffen würde, während sie im Hinblick einer Fusion mit acht anderen Gemeinden im Gespräch ist.

¹¹ Bericht Nr. 68 zum Postulat Nr. 2034.08 André Ackermann – Unterstützung der zweisprachigen Gemeinden durch den Kanton, S. 3

Dennoch: Nichts tun und sich mit der bestehenden Praxis begnügen, ist für den Gemeinderat keine Option. Die "pragmatische Zweisprachigkeit" hat sich zwar gewiss bewährt und erlaubt es, heikle Fragen zu lösen, ohne gleich grosse Diskussionen auszulösen; sie bleibt aber lückenhaft angesichts des völligen Fehlens verpflichtender Aspekte.

Die Stadt Freiburg zeichnet sich seit je durch ihre besondere geografische Situation auf der Sprachgrenze aus. Der durch die Präsenz zweier Sprachen erzielte Reichtum muss im Interesse der gegenwärtigen und künftigen Bevölkerung anerkannt, gepflegt und nutzbar gemacht werden. In seinem sechsten Bericht über die Anwendung der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen stellte das Expertengremium des Europarates hinsichtlich des Kantons Freiburg Folgendes fest: "Das Expertenkomitee hat im Kanton Freiburg die Abwesenheit einer strukturierten Herangehensweise hinsichtlich des Schutzes und der Förderung des Deutschen in jenen Gemeinden festgestellt, in denen das Deutsche eine Minderheitensprache ist. Das Expertenkomitee hat die Bundesbehörden ermutigt, in Absprache mit den betroffenen Kantonen die Bundeshilfen zu nützen, um die Einrichtung einer strukturierten Politik hinsichtlich der Verwendung des Deutschen im genannten Kanton zu unterstützen".¹²

Angesichts dieser Befunde ist der Gemeinderat der Ansicht, dass die deutsche Sprache in unserer Gemeinde eine bessere Beachtung verdient, und dies sowohl in der Gemeindeverwaltung wie im Allgemeinen. Er hat im übrigen bereits gewisse Schritte unternommen, welche die Situation verbessern sollen, und sieht vor, andere konkrete Massnahmen zu prüfen und umzusetzen. Gewisse Massnahmen, die leicht in die Tat umzusetzen sind, werden bereits ab Herbst 2018 verwirklicht. Andere Massnahmen werden ein vertieftes Nachdenken voraussetzen und Gegenstand einer Analyse durch eine ständige Kommission sein; diese Kommission wird externe Berater und Auftragnehmer beiziehen können. Es sei auch daran erinnert, dass einige dieser Massnahmen, so etwa die Einführung von zweisprachigen Klassen in den Schulen der Stadt, bereits geprüft werden.

Kurzfristig zu verwirklichende Massnahmen

- Schaffung einer ständigen Kommission zur Zweisprachigkeit. Diese soll Massnahmen vorschlagen und deren Verwirklichung sicherstellen; sie soll die Situation regelmässig überprüfen und alle Fragen im Zusammenhang mit der Zweisprachigkeit und den Sprachen in der Stadt Freiburg für den Gemeinderat und die Direktionen untersuchen/begutachten. Diese Kommission wird vor Ende des Jahres 2018 geschaffen und bei Bedarf externe Berater und Auftragnehmer beiziehen können.
- Alle Pressemitteilungen werden in Französisch und Deutsch veröffentlicht (dringende Fälle vorbehalten).
- Die amtlichen Mitteilungen (spezifische Informationen an die Bevölkerung, Plakate usw.) werden systematischer übersetzt (siehe IFM-Bericht, Punkt 10.2.4., S. 99).
- Gefördert wird die Anstellung von zweisprachigen Personen oder solchen, welche die deutsche Sprache gut beherrschen. Es werden Regeln und Verfahren festgelegt, um in den Anstellungsgesprächen namentlich die Kenntnisse in der Partnersprache zu prüfen.

¹² Europarat, Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen. Anwendung der Charta in der Schweiz, Sechster Berichtzyklus, Strassburg, 14.12.2016, S. 11 in der französischen Fassung

- Das Personal wird ermutigt, seine Kenntnisse der Partnersprache zu verbessern, und dies gemäss den Vorschlägen, die im IFM-Bericht (Punkt 10.2.3., S.98) formuliert sind. Ferner wird das Personal ermuntert, den vom Staat Freiburg angebotenen Kurs in ständiger Weiterbildung zu belegen: "Mieux comprendre, respecter et valoriser le bilinguisme et la diversité linguistique" (Die Zweisprachigkeit und die sprachliche Vielfalt besser verstehen, respektieren und würdigen).
- Es werden mehr Texte für "1700" übersetzt; auch werden deutschsprachige Originalbeiträge veröffentlicht, und die Frontseite dieser Publikation wird auch mit deutschsprachigen Titelzeilen versehen.
- Die Gemeindereglemente werden systematisch ins Deutsche übersetzt, und ihre Überarbeitung wird in den beiden Sprachen sichergestellt.
- Mit den deutschsprachigen Partnern (benachbarte deutschsprachige Gemeinden, Sensebezirk, Zähringerstädte usw.) wird in deutscher Sprache kommuniziert. Die französische Sprache bleibt die Hauptsprache in den Kontakten mit Behörden, die selber zweisprachig sind (Kanton Freiburg, Eidgenossenschaft usw.).
- Die Bezeichnung "Freiburg im Üchtland" oder "Freiburg i.Ü." wird in den deutschsprachigen Texten häufiger verwendet; dies insbesondere dann, wenn eine Verwechslungsgefahr mit Freiburg im Breisgau besteht, aber auch im Allgemeinen (z. B. auf den Werbeflächen, den Planen, Kugelschreibern usw.).

Mittelfristig zu verwirklichende oder zu prüfende Massnahmen

- Die Identität als zweisprachige Brückenstadt wird systematisch gefördert, und dies insbesondere in der Deutschschweiz, wo Freiburg tendenziell als ausschliesslich französischsprachige Stadt wahrgenommen wird.
- Es wird die Schaffung eines Übersetzungssektors in der Gemeindeverwaltung geprüft. Dieser Vorschlag ist im Rahmen des Fusionsprojektes Grossfreiburg zu studieren.
- Es wird die wissenschaftliche Forschung über die Sprachen in Freiburg gefördert, zum Beispiel, indem ein internationaler Kongress über die zweisprachigen Städte veranstaltet wird.
- Es wird ein "Zweisprachigkeitsbarometer" erstellt.
- Es wird ein neues Logo der Stadt Freiburg erarbeitet, welches sowohl in Französisch wie in Deutsch "funktioniert". Diese Massnahme, an sich unbestritten und vom Generalrat gewünscht, der das diesbezügliche Postulat 40 einstimmig überwiesen hat, muss allerdings parallel zum Fusionsprojekt Grossfreiburg studiert werden; denn eine einseitige Ausarbeitung eines solchen neuen Logos würde von den in den Fusionsprozess eingebundenen Gemeinden als Politik des *Fait accompli* wahrgenommen. Der Gemeinderat wünscht indessen, die Frage wieder aufzunehmen, sobald, nach Beendigung der ersten Etappe des Projektes (voraussichtlich im ersten Halbjahr 2019), der Gebietsumfang des Fusionsprojektes feststeht.
- Es wird der zweisprachige Unterricht und die Schaffung von zweisprachigen Schulklassen begünstigt.
- Es werden Austauschprojekte geplant: schulische, soziale, kulturelle und solche auf Vereinsebene. Dabei werden die bestehenden Netzwerke genutzt; zu denken ist insbesondere an die Zähringerstädte, aber auch an die Hauptstadtregion Schweiz sowie an andere Akteure, die in solchen Austauschprojekten engagiert sind.
- Die Prinzipien, welche die Zweisprachigkeit fördern, werden in Direktiven und Reglementen klar festgehalten.

Schlussfolgerung

Der Gemeinderat betrachtet die Anwesenheit von zwei Sprachgemeinschaften auf dem Gebiet der Stadt Freiburg als Trumpf, den es aufzuwerten gilt. Er verzichtet derzeit aber darauf, die deutsche Sprache als zweite Amtssprache vorzuschlagen. Und dies deshalb, weil eine klare kantonale Gesetzesgrundlage fehlt und weil das Fusionsprojekt Grossfreiburg voranschreitet. Der Gemeinderat beabsichtigt indessen, sowohl die institutionelle wie die individuelle Zweisprachigkeit zu verstärken, indem er konkrete Massnahmen vorschlägt, die kurzfristig umgesetzt werden können, und indem er Lösungen entwickelt, die den freiburgischen Realitäten Rechnung tragen. Er wird ferner eine Strategie der Zweisprachigkeit ausarbeiten, welche die Stellung Freiburgs als Brückenstadt zwischen den wichtigsten Sprachgemeinschaften unseres Landes bestätigt. Alle diese Massnahmen sollen dazu beitragen, dass das Bewusstsein für die zweisprachige Identität wächst und auf beiden Seiten zu einer Offenheit unter Achtung des Sprachenfriedens führen.

Die Postulate Nr. 23 und 40 sind somit erledigt.

Beilage erwähnt