

# **Das sprachliche Territorialitätsprinzip in gemischtsprachigen Gebieten**

---

THOMAS FLEINER-GERSTER

## **1. Missbrauch des Territorialitätsprinzips**

### **1.1 Ein problematischer Schulentscheid des Oberamtmannes des Saanebezirkes**

#### **1.1.1 Der neue Sprachenartikel des Kantons Freiburg**

Seit November letzten Jahres kennt die Verfassung des Kantons Freiburg einen neuen Sprachenartikel. Dieser garantiert die Gleichberechtigung der französischen und der deutschen Sprache. Gleichzeitig legt er fest, dass die Amtssprache unter Berücksichtigung des Territorialitätsprinzips zu wählen ist. Nach Absatz 2 des Artikels wird der Kanton verpflichtet, das gegenseitige gute Einvernehmen und Verständnis der beiden Sprachgruppen zu fördern.

Dieser neue Sprachenartikel fand in der Bevölkerung beider Sprachgebiete grosse Unterstützung, weil er grundsätzlich der bisherigen Praxis der Behörden entspricht und vor allem dem Wunsch der deutschsprachigen Bevölkerung nach gleichberechtigter Anerkennung ihrer Amtssprache entgegenkommt. Der Wunsch einiger französischsprachiger Grossräte, das Territorialitätsprinzip in der Verfassung ausdrücklich zu erwähnen, wurde auch von der deutschsprachigen Minderheit unterstützt. Niemand will ernsthaft die geschichtlich gewachsenen Sprachgrenzen durch eine bewusst aggressive Sprachpolitik in Frage stellen.

### **1.1.2 Die Anwendung des Sprachenartikels in Schulfragen**

Arg erschrocken ist aber die deutschsprachige Minderheit durch einen kürzlich ergangenen Entscheid des Oberamtmannes des Saanebezirkes. Dieser hat nämlich den Rekurs einer Generalrätin gegen einen Entscheid des Gemeindeparlamentes von Marly gutgeheissen und damit die Gemeinde auf die Homogenität der französischen Sprache verpflichtet.

Nach alter Tradition können die deutschsprachigen Kinder aus Marly und aus anderen Gemeinden der gemischtsprachigen Agglomeration Freiburg eine deutschsprachige bzw. französischsprachige Schule in der Stadt Freiburg besuchen, wenn die Gemeindeschule ihrer Wohnsitzgemeinde keine Schule ihrer Sprache führt. Das Schulgeld bezahlt die Wohnsitzgemeinde.

Der Generalrat von Marly hat diese alte Praxis der Gemeinde in einem Reglement neu geregelt. Dieser Entscheid wurde nun auf Beschwerde hin vom Oberamtmann aufgehoben. Dabei hat der Oberamtmann dem Generalrat gleichzeitig Vorschriften darüber gemacht, wie er gesetzgeberisch dieses Problem zu lösen habe.

## **1.2 Homogenität des Sprachgebietes**

Der Oberamtmann begründet seinen Eingriff in die Gemeindeautonomie mit dem Territorialitätsprinzip. Dieses verpflichte die Gemeinden zur Homogenität der Sprache.

Damit würde eine traditionelle, von der Mehrheit der Bevölkerung seit Jahren gewünschte Sprachpolitik mit einem Federstrich aufgehoben und in Frage gestellt. Was dies für den Sprachfrieden bedeuten könnte, lässt sich heute nur erahnen. Der Entscheid des Oberamtmannes ist noch nicht rechtskräftig, da zur Zeit noch zahlreiche Beschwerden beim Staatsrat hängig sind.

Offensichtlich soll die Regelung dazu dienen, deutschsprachige Einwohner, die ihre Kinder in ihrer Muttersprache erziehen lassen wollen, von Marly fernzuhalten bzw. zu veranlassen, in eine andere

Gemeinde umzusiedeln. Damit soll das kulturell seit Jahrhunderten zweisprachige Marly bzw. Mertenlach durch eine gezielte staatliche Massnahme zu einem homogenen und "reinen" Sprachgebiet gemacht werden:

*"Geschichte und Statistik beweisen überzeugend, dass in Wirklichkeit zwischen dem rein französischen und dem rein deutschen Sprachgebiet im Mittelland ein schmaler Streifen zweisprachiger Gemeinwesen liegt, als wichtigstes die seit mehr als 800 Jahren doppelsprachige Stadt Freiburg."*<sup>1</sup>

Seit Jahrhunderten ist auch Marly eine zweisprachige Gemeinde. Peter Boschung schreibt für das Jahr 1848:

*"Nur in Freiburg, Mertenlach (Marly) und Bärfischen (Barberêche) wurde die Volksschule damals doppelsprachig geführt."*<sup>2</sup>

Der prozentuale Anteil der deutschsprachigen Minderheit in Marly beträgt seit langer Zeit ca. ein Viertel der Bevölkerung. Manchmal wohnen etwas mehr, manchmal etwas weniger Deutschsprachige in Marly. Wohnbedürfnisse, Transport- und Arbeitsplatzprobleme führen dazu, dass die Mobilität der Bevölkerung wächst und damit die Grösse der anderssprachigen Minderheit, die in Marly lebt, entsprechend schwankt.

Der Entscheid des Oberamtmannes verletzt das verfassungsmässige Recht auf Sprachenfreiheit. Durch diesen Entscheid wird der Anspruch auf unentgeltlichen Primarschulunterricht gemäss Art. 27 der Bundesverfassung aus sprachlichen Gründen verletzt.

*"Le maintien d'une langue minoritaire dépend en effet, à long terme, dans une large mesure, de son utilisation dans l'enseignement, sans compter l'importance, pour une famille, que les enfants soient éduqués dans la langue des parents."*<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Peter Boschung, Die freiburgische Sprachenfrage, Freiburg 1989, S. 75.

<sup>2</sup> Boschung a.a.O., S. 37.

<sup>3</sup> G. Malinverni, Commentaire de la Constitution Fédérale, La liberté de langue, 1987 p. 10 No 40.

Artikel 21 Absatz 2 der Kantonsverfassung verpflichtet die kantonalen Behörden, für ein gutes Einvernehmen zwischen den Sprachgruppen zu sorgen. Der Oberamtmann hat mit seinem Entscheid als kantonale Behörde diese Verpflichtung verletzt. Denn er diskriminiert eine seit langer Zeit in Marly lebende deutschsprachige Minderheit.

*"Si la détermination des langues officielles a nécessairement un aspect territorial, il n'est pas certain que la paix des langues soit mieux assurée en favorisant l'homogénéité linguistique du territoire qu'en favorisant le bilinguisme. On peut en tout cas soutenir que dans les cantons bilingues, l'imposition d'une seule langue à une forte minorité peut être plus dangereuse pour la paix linguistique qu'une politique de bilinguisme."*<sup>4</sup>

## 2. Sprachenfreiheit

### 2.1 Sprachenfreiheit und persönliche Freiheit

Zur Sprachenfreiheit schreibt der Bundesrat 1937:

*"Ohne Freiheit der Muttersprache ist eine wirkliche Freiheit des Geistes undenkbar. In diesem ungeschriebenen aber desto mächtigeren Gesetz der Achtung vor dem Menschen und seiner Muttersprache erblicken wir den Schlüssel zu jenem Geheimnis, dass wir in einem Lande, in dem Völkerschaften von vier verschiedenen Sprachen in enger Gemeinschaft zusammenleben, unsere gegenseitigen Beziehungen nie von einem Sprachenstreit getrübt sehen mussten."*<sup>5</sup>

<sup>4</sup> G. Malinverni, Commentaire de la Constitution Federale, La liberté de langue, 1987 p. 10 No 42.

<sup>5</sup> BBI 1937 II 13.

Die Sprachenfreiheit ist wesentlich für die Identität des Einzelnen und seiner Beziehungen zur Aussenwelt.<sup>6</sup> Die Sprachenfreiheit ist ein Menschenrecht.<sup>7</sup> In diesem Sinne hat sie auch die Funktion, die Minderheiten zu schützen.<sup>8</sup>

Der Entscheid des Oberamtmannes verletzt in einer gravierenden Weise die Sprachenfreiheit und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

*"Wie die persönliche Freiheit..., so ist auch die Sprachenfreiheit, das heisst die Befugnis zum Gebrauch der Muttersprache, eine wesentliche, ja bis zu einem gewissen Grade notwendige Voraussetzung für die Ausübung anderer Freiheitsrechte."<sup>9</sup>*

## 2.2 Zweisprachige Region Freiburg

Einige Vertreter des Territorialitätsprinzips gehen davon aus, dass das französischsprachige und das deutschsprachige Gebiet durch eine scharfe Trennlinie und nicht durch eine Trennfläche voneinander geschieden seien. In Tat und Wahrheit handelt es sich aber historisch schon seit langer Zeit um eine Mischregion. Dies zeigt sich am allerdeutlichsten im Schulbereich. Zum Schulkreis der zweisprachigen sogenannten freien öffentlichen Schule von Freiburg gehören nämlich laut ihren vom Staatsrat genehmigten Statuten sowohl deutsch- wie auch französischsprachige Gemeinden, nämlich: Autafond / Belfaux / Chesopelloz / La Corbaz / Cormagens / Corminboeuf / Cutterwyl / Düdingen (nur Balliswil-Bruch-Gamiswil-Heitera-Kastels-Kastelberg-Uebewil) / Formangueries / Freiburg / Givisiez / Granges-Paccot / Grolley / Lossy / **Marly** / Matran / Nierlet-les-Bois / Pierrafortscha / Posieux / St. Ursen (Ortschaft-

<sup>6</sup> Peter Saladin, Grundrechte im Wandel, Bern 1982, S. 87.

<sup>7</sup> Vgl. Zustand und Zukunft der viersprachigen Schweiz, Arbeitsgruppe des EDI, August 1989, S. 209.

<sup>8</sup> Charles-Albert Morand, La liberté de la langue, Mélanges Grisel, Neuchâtel 1983, S. 170.

<sup>9</sup> BGE 91 I 480.

Brändli-Brünisberg-Christlisberg-Römerswil-Tasberg) / Tifers (nur Galtern) / Villars-sur-Glane.<sup>10</sup>

### **2.3 Das Verständnis der Sprachgemeinschaften setzt im zweisprachigen Gebiet gegenseitigen Respekt und gegenseitige Achtung voraus.**

Die im neuen Sprachenartikel 21 Absatz 2 der Kantonsverfassung festgehaltene Pflicht des Kantons, für ein gutes Einverständnis der Sprachgemeinschaften zu sorgen, gilt für den Kanton, die Bezirke und die Gemeinden. Die Agglomeration von Freiburg ist zweisprachig wie etwa die Grossregion von Brüssel. Das gute Einvernehmen beider Sprachgruppen ist aber nur möglich, wenn beiden Sprachkulturen der gleiche Respekt entgegengebracht wird und wenn in der Region Freiburg der Grundsatz der Zweisprachigkeit und nicht, jener der Einsprachigkeit künstlich getrennter Gebiete gilt.

## **3. Territorialitätsprinzip in der Praxis des Bundesgerichts**

### **3.1 Sinn des Territorialitätsprinzips**

Das Territorialitätsprinzip steht im Interesse des Sprachfriedens. Gerade deshalb darf ein seit Jahrhunderten bestehendes zweisprachiges Gebiet nicht mit künstlichen Massnahmen des Staates auseinanderdividiert werden. Die Arbeitsgruppe des Departementes des Innern, die den Zustand und die Zukunft der viersprachigen Schweiz untersucht hat, schreibt dazu:

*"Die Erhaltung des Sprachfriedens ist unerlässliche Voraussetzung für die Wahrung unseres nationalen Zusammenhalts. Dazu gehört auch die Sorge für die Stabilität der Sprachgrenzen, d.h. es gilt die Stabilität weiterzuführen, die sich in den letzten 100 Jahren (mit*

<sup>10</sup> Artikel 5 der Statuten der Freien öffentlichen Primar- und Sekundarschule Freiburg vom 1. Januar 1973.

*Ausnahme des Kantons Graubünden) in bemerkenswertem Masse aufrechterhalten liess. Das Bemühen um Stabilität der Sprachgrenzen darf aber nicht in Unverständnis gegenüber sprachlichen Minderheiten oder gar in ihre Unterdrückung ausmünden; es muss sich dieses Anliegen vielmehr stets eine Abwägung mit u.U. entgegengesetzten Anliegen gefallen lassen, d.h. vor allem mit Anliegen, die sich aus der Sprachenfreiheit herleiten. Entsprechend setzen wir die Homogenität der Sprachgebiete nicht als eigenständiges allgemeines, für alle Nationalsprachen gleichermassen geltendes Ziel."<sup>11</sup>*

### 3.2 Territorialitätsprinzip und Sprachenfreiheit

Eingriffe in die Sprachenrechte der Minderheit werden immer wieder mit dem in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entwickelten Territorialitätsprinzip begründet. Unglücklich ist in diesem Zusammenhang vor allem der Entscheid betreffend die französische Schule in Zürich.<sup>12</sup> Allein, auch dieser Entscheid ist kein Präzedenzfall, um ein gemischtsprachiges Gebiet durch eine Verpflichtung auf die Sprachhomogenität auseinanderzuidividieren.

#### 3.2.1 Einsprachiger Kanton Zürich

In allen Fällen hat das Bundesgericht entschieden, dass das Territorialitätsprinzip den Kanton lediglich ermächtigt, die Sprachenfreiheit der Minderheit zu beschränken. In keinem einzigen Entscheid hat das Bundesgericht aber entschieden, die Mehrheit oder gar ein Oberamtmann sei verpflichtet, der Minderheit diese Beschränkung aufzuerlegen. Nie hat bisher das Bundesgericht aus dem Territorialitätsprinzip eine solche Rechtspflicht abgeleitet. Dies wäre auch völlig absurd. In welchem Rechtsstaat wurde schon je einmal eine demokratische Mehrheit zur Intoleranz und Kleinlichkeit verpflichtet?

---

<sup>11</sup> Zustand und Zukunft der viersprachigen Schweiz, Arbeitsgruppe des EDI, August 1989, S. 316.

<sup>12</sup> G. Malinverni, Commentaire de la Constitution Fédérale, La liberté de langue, 1987 p. 9 No 36.

Der Entscheid betreffend die französische Schule<sup>13</sup> Zürich betrifft überdies einen Kanton, der einsprachig ist und nicht zweisprachig wie der Kanton Freiburg. Zu beachten ist schliesslich, dass der Kanton Zürich damals keinen Präzedenzfall schaffen wollte, um nicht italienischsprachige Schulen für die vielen italienischsprachigen Gastarbeiter einzuführen. Trotzdem war der Entscheid ungerechtfertigt. Er war ein Affront gegenüber der Schulfreiheit und der französischen Minderheit in Zürich.

### 3.2.2 Zweisprachiger Kanton Bern

Ein Präzedenzfall für zweisprachige Gebiete ist hingegen der Entscheid des bernischen Verwaltungsgerichts betreffend die Schüler von Nidau. Bei diesem Fall ging es um eine Vereinbarung zwischen Nidau und Biel, in welcher sich Nidau verpflichtet, für die französischsprachigen Kinder mit Wohnsitz in Nidau das Schulgeld für den Besuch der französischsprachigen Schule in Biel zu bezahlen. Das bernische Verwaltungsgericht hat entschieden, dass die Einwohnergemeinde Nidau zwar weder nach Verfassungs- noch nach geltendem Gesetzesrecht verpflichtet werden kann, an die Nachbargemeinde Biel Schulgeldbeiträge für jene Kinder aus Nidau zu leisten, die in Biel die französischsprachigen Schulen besuchen.<sup>14</sup> Hingegen hat die Gemeinde Nidau aufgrund ihrer Gemeindeautonomie das Recht, durch eine Vereinbarung mit Biel diese Beiträge zu entrichten, obwohl nach bernischer Staatsverfassung Nidau eindeutig zum deutschsprachigen Territorium gehört (und nicht wie Marly zur gemischtsprachigen Agglomeration Freiburg).

---

<sup>13</sup> BGE 91 I 486.

<sup>14</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts (I. Kammer) vom 10. November 1975 i.S. Hartmann und Mitbeteiligte gegen Einwohnergemeinde Nidau. (BVR, 1976, 283/292).

### 3.2.3 Territorialitätsprinzip und Gerichtssprache

Zur Unterstützung des Territorialitätsprinzips im Schulbereich wird auch immer wieder auf den Entscheid Brunner<sup>15</sup> verwiesen. Dies ist nicht nur verfehlt, sondern auch politisch höchst bedenklich. Im Entscheid Brunner hat das Bundesgericht festgelegt, die Gerichtssprache für die Stadt Freiburg könne sich auf das Französische beschränken. Denn nach bundesgerichtlicher Praxis genügen 25% Prozent der anderssprachigen Bevölkerung nicht, um von einem französischsprachigen Distriktsgericht Zweisprachigkeit zu verlangen. Es bedarf einer grösseren Minderheit von über 30%.

Wenn dieser Entscheid des Bundesgerichtes, der für die Gerichtssprache gilt, auch auf das Schulwesen anwendbar wäre, müssten konsequenterweise auch die deutschsprachigen Schulen in der Stadt aufgehoben werden! Welche absurden und höchst problematischen Konsequenzen hätte dies für eine Stadt, in der alle Kantonsschulen wie auch die Universität zweisprachig geführt werden?

In seinem Entscheid hat das Bundesgericht überdies darauf hingewiesen, dass für die Schule nicht die gleichen Masstäbe gelten sollen:

*"Wenn sich aufgrund dieser Überlegungen die Anerkennung einer einzigen Gerichtssprache rechtfertigen lässt, so bedeutet dies hingegen nicht, dass beim gegebenen Verhältnis der Sprachgruppen die Bezeichnung der Mehrheitssprache als einzige Unterrichtssprache für die öffentlichen Schulen mit dem Grundrecht der Sprachenfreiheit vereinbar wäre."*<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> BGE 106 Ia 299ff.

<sup>16</sup> Vgl. BGE 106 Ia 306; dazu auch Daniel Thürer, Zur Bedeutung des sprachrechtlichen Territorialprinzips für die Sprachenlage im Kanton Graubünden, ZBl 1984, S. 251.

### **3.2.4 Konsequenzen des Territorialitätsprinzips für die Schulsprache**

Der Entscheid des Oberamtmannes hätte für den Kanton Freiburg verheerende Folgen. Er müsste beispielsweise dazu führen, dass die Kinder von Villars-sur-Glâne nicht mehr in die deutschsprachige Schule gehen dürfen. Aber auch die französischsprachigen Kinder im Kleinschönberg, die auf dem Territorium der Gemeinde Tavers und somit im deutschsprachigen Sensebezirk wohnen, müssten in der Stadt Freiburg die deutsche und nicht die französische Schule besuchen. Denn sie gehören nach Territorialitätsprinzip zum deutschsprachigen Sensebezirk und müssten sich dementsprechend assimilieren.

## **4. Schranken der Sprachenfreiheit**

Die Sprachenfreiheit hat wie jedes andere Freiheitsrecht ihre Schranken. Einschränkungen sind zulässig, wenn sie im öffentlichen Interesse liegen, eine gesetzliche Grundlage haben und sich unter Abwägung aller auf dem Spiele stehenden Interessen rechtfertigen lassen.

### **4.1 Öffentliches Interesse und Territorialitätsprinzip**

Das oberste öffentliche Interesse in sprachlichen Angelegenheiten ist zweifellos die Erhaltung des Sprachfriedens. Dieser lässt sich aber nur aufrechterhalten, wenn das geschichtlich Gewachsene nicht durch einseitige staatliche Massnahmen plötzlich in Frage gestellt wird. Eine wesentliche Beeinträchtigung der Sprachenfreiheit einer Minderheit gefährdet den Sprachfrieden in höchstem Masse.

#### 4.1.1 Homogenität des Sprachgebietes als öffentliches Interesse

Arthur Häfliger leitet aus Artikel 116 BV ab, dass es mit dem Territorialitätsprinzip unvereinbar wäre, wenn ein Kanton die Mehrheits-sprache als alleinige Unterrichtssprache einführen würde mit dem Ziel, die Sprache der Minderheit mit der Zeit untergehen zu lassen.<sup>17</sup> Der Oberamtmann geht davon aus, dass das Territorialitätsprinzip die Gemeinde verpflichte, zur "Wahrung ihrer Homogenität" den nicht-reformierten deutschsprachigen Schülern die Unentgeltlichkeit des Schulunterrichtes zu verweigern.<sup>18</sup> Die Ausmerzung einer sprachlichen Minderheit aus einem Gemeindegebiet kann aber nicht im öffentlichen Interesse sein.

Die Reinheit des Sprach- und Kulturraumes durch diskriminierende Massnahmen zu verwirklichen, ist sicher nicht im öffentlichen Interesse eines Kantons, der die Gleichberechtigung der Sprachen anerkennt und verpflichtet ist, für das gute Einvernehmen der beiden Sprachgruppen zu sorgen. Der im Entscheid des Oberamtmannes immer wieder zitierte Rossinelli führt dazu aus:

*"La notion de 'minorité linguistique' protégée par un tel droit constitutionnel doit s'étendre non seulement aux minorités nationales menacées, comme les Romanches et les Tessinois, mais aussi à des minorités linguistiques susceptibles d'être menacées dans un canton par la majorité en place.... Mais la paix linguistique dans notre pays exige aussi qu'une minorité cantonale, s'exprimant dans une langue nationale non menacée, soit protégée dans ses prérogatives légitimes."*<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Vgl. Arthur Häfliger, Die Sprachenfreiheit in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, *Mélanges Henri Zwahlen*, Lausanne 1977, S. 83 ff. Vgl. auch Thürer a.a.O., S. 249.

<sup>18</sup> Vgl. Erwägung 4 Absatz 4 des Entscheides des Oberamtmannes.

<sup>19</sup> Michel Rossinelli, ZSR 1989 I S. 187.

#### 4.1.2 Schutz eines bedrohten Kulturraumes

Das Territorialitätsprinzip geht davon aus, dass jeder Sprachstamm darauf zählen kann, dass die anderen weder "amtlich noch privatim Eroberungen auf seine Kosten machen und sein Geltungsgebiet schmälern wollen".<sup>20</sup> Man kann aber weder den Deutsch- noch den Französischsprachigen solche Eroberungsabsichten nachweisen. Die Mobilität der heutigen Gesellschaft ist aus Gründen der Industrialisierung und der Arbeitsplatzprobleme sehr stark gewachsen. Die Wahl von Wohn- und Arbeitsort sind deshalb von ganz anderen Überlegungen beeinflusst. Die Menschen möchten im Rahmen ihrer Niederlassungsfreiheit in einer verkehrsmässig günstigen Nähe des Arbeitsplatzes an einem Ort wohnen, an dem sie sich wohl fühlen. Solange aber keine Absicht zur Unterdrückung der anderen Sprache nachgewiesen werden kann, sind diskriminierende Massnahmen sicher nicht im öffentlichen Interesse.

#### 4.1.3 Oberstes Interesse ist dasjenige der Kinder

Ginge es darum, die Chancen der Kinder zu verbessern, weil sie nachher im entsprechenden Sprachgebiet arbeiten müssen oder sich integrieren sollen, wäre dies zweifellos im öffentlichen Interesse. Gerade in der zweisprachigen Region Freiburg müssen aber die Kinder die Chance haben, sich zweisprachig zu entwickeln.

Es scheint auch in höchstem Masse unwürdig zu sein, sprachpolitische Massnahmen auf dem Rücken der Kinder auszutragen. Die Kinder, die nicht die gleichen Entwicklungschancen für ihre Sprache haben, sind die Leidtragenden und damit die eigentlich Benachteiligten und nicht ihre Eltern. Die faktische Wirkung der Regelung hat überdies asoziale Folgen. Kinder reicher Eltern können die Schule in ihrer Muttersprache besuchen, während Kinder armer Eltern dazu nicht in der Lage sind. Solche asozialen Nebenwirkungen derartiger Regelung sind sicher nicht im öffentlichen Interesse.

---

<sup>20</sup> Vgl. Walther Burckhardt, Kommentar zur BV, Bern 1931, S. 806.

## 4.2 Verhältnismässigkeit

### 4.2.1 Homogenität in der Schulsprache führt zur unerwünschten territorialen Trennung der Sprachgemeinschaften

Das Bundesgericht geht davon aus, dass die Belange der Sprachminderheiten umso schützenswerter sind, je enger sie mit dem persönlichen Bereich zusammenhängen und der eigentlichen Sprachpflege dienen.<sup>21</sup> Der einseitige Eingriff in die gewachsene zweisprachige Kultur einer Agglomerationsgemeinde ist denn auch in jeder Hinsicht unverhältnismässig. Wer in der Region Freiburg lebt, muss sich in beide Sprachgemeinschaften integrieren können. Stadt und Region wären nach einem strengen Apartheidsprinzip nicht lebensfähig. Deshalb müssen Mehrheiten und Minderheiten für ein gutes gegenseitiges Verständnis sorgen. Aus dieser Sorge hat die Gemeinde Marly seit langer Zeit die pragmatische Lösung für das Schulwesen getroffen. Für die echte Integration in die Gemeinde braucht es gegenseitige Achtung, Toleranz und gegenseitiges Verständnis beider Sprachgruppen. Gerade dieses gegenseitige Verständnis und Vertrauen wird aber durch eine solche unverhältnismässige Lösung verletzt.

### 4.2.2 Das Mittel führt letztlich nicht zum Ziel

Man darf sich schliesslich auch mit Fug fragen, ob die vorgesehene Regelung tatsächlich zum Ziele führt.

*"La langue se développe, que ce soit dans sa forme, dans son contenu ou dans son rattachement territorial: tenter d'arrêter cette transformation par des normes législatives semble impossible."*<sup>22</sup>

Sprachgrenzen haben sich nie mit legislativen Verbotsnormen verteidigen lassen.

---

<sup>21</sup> Vgl. Thüerer a.a.O. S. 252.

<sup>22</sup> Christine Marti-Rolli, *La Liberté de la langue en droit Suisse*, Zürich 1978, S. 70

#### **4.2.3 Das Schulgeld entspricht einer faktischen Strafsteuer, die für anderssprachige Kinder zu entrichten ist.**

Es wäre unverhältnismässig, mit einer staatlichen Strafsteuer für Anderssprachige die Homogenität eines seit Jahrhunderten bestehenden zweisprachigen Gebietes herzustellen. Es gibt derzeit überhaupt keine statistischen Nachweise, die aufzeigen könnten, dass durch Bevölkerungsbewegungen von seiten der Deutschsprachigen eine Germanisierung von Marly stattfindet. Marly muss also keine Massnahmen zum Schutz der französischsprachigen Mehrheit vorsehen.

Die Sprachenfreiheit der Minderheit muss in Schulfragen berücksichtigt werden. Es ist unverhältnismässig, wenn diese Minderheit neben ihren normalen Steuern noch eine zusätzliche Strafsteuer für die Schulen zu bezahlen hat.

#### **4.2.4 Verhältnismässig sind lediglich Förderungsmassnahmen**

Verhältnismässig sind deshalb lediglich Unterstützungen und Subventionen. Durch Förderungsmassnahmen kann der Staat dazu beitragen, ein bedrohtes Sprachgebiet zu schützen. Die besten Massnahmen zum Schutze eines Sprachgebietes sind Offenheit, Flexibilität und Förderung der betreffenden Sprachkultur.

Die Gemeinden in der Region Freiburg haben schliesslich eine ganz besondere Chance, die Brückenfunktion zwischen den zwei grossen europäischen Sprachkulturen zu übernehmen und dafür zu sorgen, dass ihre Kinder mit beiden Kulturen vertraut werden. Dies stärkt und schützt letztlich auch die Sprachgrenze. Weder die deutsche noch die französische Sprache gehören im europäischen Umfeld zu einer bedrohten Kultursprache. Im Gegenteil, beide Sprachkulturen gehören zu den tragenden Säulen eines künftigen Europas.

## 5. Gemeindeautonomie

Die Kantonsverfassung von Bern legt ausdrücklich fest, welche Gebiete französisch-, welche deutsch- und welche zweisprachig sind. Trotz Erwähnung des Territorialitätsprinzips in der Verfassung hat der Verfassungsgeber von Freiburg auf die Entscheidung dieser Frage verzichtet. Hätte sich die Verfassung von Freiburg an das Vorbild von Bern gehalten und die einsprachigen und gemichtsprachigen Gebiete bzw. Gemeinden bestimmt, hätte mancher Konflikt gelöst werden können. Da diese Festlegung politisch aber äusserst umstritten und heikel ist, hat man auf die entsprechende Entscheidung der Verfassung verzichtet.

Damit bleibt den Gemeinden nichts anderes übrig, als diese Frage im Rahmen ihrer Gemeindeautonomie zu bestimmen. Selbstverständlich bedarf es hierfür aber eines demokratisch legitimierten Entscheides der Gemeinde. Es genügt nicht, wenn der Gemeinderat von Marly allen Grossräten einen Brief schreibt, um ihnen zu ihrer Beruhigung zu erklären, Marly sei eine französischsprachige Gemeinde. Solche Entscheide haben Verfassungsrang und müssen durch das Volk legitimiert werden.

Das Schulgesetz des Kantons Freiburg bestimmt nun aber ausdrücklich, dass die Gemeinden über die Unentgeltlichkeit des Schulgeldes zu entscheiden haben. Damit gewährt es den Gemeinden die notwendige Autonomie. Gerade die schwierigen Fragen, die die Gemeinden im zweisprachigen Mischbezirk von Freiburg zu lösen haben, erfordern viel Einfühlungsvermögen und politisches Geschick. Aus diesem Grunde müssen die Gemeinden im Rahmen ihrer Autonomie diese Frage selber entscheiden können.

*"Ein Mindestmass an Gemeindeautonomie müsste es trotzdem gestatten, Lösungen pragmatisch von unten her zu suchen. Jedenfalls sollte man die Gemeinden, die den guten Willen haben, alle Bürger auch sprachlich gerecht zu behandeln, schon jetzt frei gewähren lassen."*<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Vgl. Boschung a.a.O., S. 78.