



VERFASSUNGSVORENTWURF

Vernehmlassungsverfahren

11. April – 11. Juli 2003

Freiburg, April 2003

An die Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser

Eine zeitgemässe Verfassung, die während den nächsten Jahrzehnten Bestand haben wird, eine Neuordnung der kantonalen Institutionen und eine Stärkung der Rechte des Individuums – dies will der Verfassungsrat nächstes Jahr dem Volk unterbreiten.

Der Vorentwurf, an dem während zwei Jahren gearbeitet wurde, durchlief die erste Lesung. Jetzt wird er in eine breit angelegte Vernehmlassung geschickt. Wir bitten Sie daher, sich zum Vorentwurf als Ganzes oder zu Teilen davon zu äussern. Dazu können Sie entweder den beiliegenden **Fragebogen** benützen oder an die nachstehende Adresse schreiben:

Sekretariat des Verfassungsrats

Vernehmlassung

Postfach 30

1702 Freiburg

oder constituante@fr.ch

Sie können die entsprechenden Unterlagen auch auf dem Internet unter www.fr.ch/constituante abrufen.

Wir erwarten Ihre Stellungnahme bis **spätestens am 11. Juli 2003**.

In der vorliegenden Broschüre finden Sie die Erläuterungen zum Vorentwurf und den Verfassungsvorentwurf. In kursiver Schrift finden Sie die **«Minderheitsanträge»**, d.h. Varianten von Artikeln, die im Plenum nur knapp abgelehnt wurden. Sie werden an den entsprechenden Stellen wiedergegeben, damit Sie über eine möglichst vollständige Information verfügen und sich dazu äussern können (Streichungsanträge zu Artikeln oder Absätzen sind nicht aufgeführt).

Anmerkung: Um Verwirrungen vorzubeugen, wurde nach der ersten Lesung die ursprüngliche Artikelnummerierung beibehalten. Nach der Streichung eines Artikels wurde die entsprechende Artikelnummer nicht mehr verwendet; hinzugefügte Artikel wurden mit der Nummer des vorangehenden Artikels und dem Zusatz «bis» versehen.

Erläuterungen zum Vorentwurf

Der Verfassungsvorentwurf ist einfach und logisch aufgebaut. Er ist in sieben Titel gegliedert: Es sind dies «Allgemeine Bestimmungen», «Das Individuum», «Das Volk», «Der Staat», «Die zivile Gesellschaft» und «Kirchen und Religionsgemeinschaften» sowie schliesslich die «Übergangs- und Schlussbestimmungen».

Der Text bildet eine leicht verständliche Einheit. Das Ziel war eine „autonome“ Verfassung, die alle verfassungsmässigen Rechte, die im Kanton Freiburg gelten, enthält, selbst wenn sie zum Teil schon kraft der Bundesverfassung gelten. Daher werden die Grundrechte erschöpfend aufgelistet. Der Verfassungsrat will überdies in groben Zügen die Staatsaufgaben in der Verfassung festlegen. Damit kann das Volk in einem Mal über die Richtung, welche dem Gemeinwesen im Dienst der künftigen Generationen zu zeigen ist, entscheiden.

Präambel

In der Präambel einer Verfassung werden die gemeinsamen Werte sowie der Wille eines Volks, sich eine Rechtsordnung zu geben, bekundet. Der Verfassungsrat hat noch nicht im Einzelnen über die Präambel beraten. Vorläufig hat er drei Varianten ausgewählt (wobei die dritte eine Art «Nulllösung»⁴ ist). Nicht einfach wird die Frage zu beantworten sein, ob man sich in der Präambel auf Gott berufen soll oder nicht.

ERSTER TITEL – Allgemeine Bestimmungen

Die allgemeinen Bestimmungen beinhalten die Prinzipien, welche dem Staat Freiburg zugrunde liegen. Dazu zählen seine Ziele, Merkmale und Beziehungen nach aussen. Besonders hervorgehoben wird die Zweisprachigkeit, welche Freiburg von den meisten anderen Kantonen unterscheidet.

Art. 1 beschreibt die drei Hauptmerkmale unseres «Rechtsstaats»: freiheitlich - im Französischen wurde wegen der politischen Konnotation «garants des droits fondamentaux» dem Begriff «libéral» vorgezogen - , demokratisch - eine Verpflichtung für die Kantone der Schweizerischen Eidgenossenschaft - und sozial - was bereits heute der Fall ist und der Verfassungsrat bekräftigen wollte.

Die unter der Überschrift «Staatsziele» (Art. 3) aufgezählten Aspekte werden weiter hinten im Vorentwurf konkretisiert. Mit der Erwähnung am Anfang der Verfassung wollte der Verfassungsrat ihnen besonderes Gewicht verleihen. Darin sind sowohl die klassischen Staatsziele wie der Schutz der Menschenwürde, die Förderung des Gemeinwohls und die Gerechtigkeit als auch neuere Werte wie die Achtung der kulturellen Vielfalt, die nachhaltige Entwicklung oder die Förderung der sozialen Verantwortung in der Wirtschaft und der staatlichen Tätigkeit enthalten.

Art. 5 fördert die Zusammenarbeit und Öffnung des Kantons auf allen Ebenen. Dabei soll weit über das hinausgegangen werden, was obligatorisch ist (Verhältnis zum Bund), ohne sich jedoch auf die Form festzulegen, in der die Beziehungen nach aussen erfolgen sollen.

Die beiden Sprachenartikel (Art. 6 und 7) gehen weiter als der geltende Verfassungsartikel: Einerseits will man in der Form konsequent bleiben (der gesamte Vorentwurf enthält mehr Einzelregelungen als die Verfassung von 1857), andererseits will man einen Weg zur friedlichen Beilegung des Sprachenproblems aufzeigen. Um ein Zeichen zu setzen sind zuerst die Identität bildenden und politischen Aspekte (Art. 6) und dann erst die Vorschriften zu den Amtssprachen aufgeführt (Art. 7). Die Zweisprachigkeit war schon seit jeher prägend für den Kanton. Der Verfassungsrat ist der Meinung, dass es weiterhin eine deutschsprachige und eine französischsprachige Gemeinschaft im Kanton geben soll.

Aber die Mehrsprachigkeit ist nie selbstverständlich: Man muss sie pflegen. Deshalb hat der Kanton die Aufgabe, «die Verständigung, das gute Einvernehmen und den Austausch zwischen den kantonalen Sprachgemeinschaften» zu fördern.

Konkret können diese Ziele namentlich durch die Förderung der Zweisprachigkeit in den Kantonsbehörden (vgl. Art. 18) und der Zweisprachigkeit der Bewohnerinnen und Bewohner umgesetzt werden (Art. 71 trägt dazu bei, indem an den Schulen als Einstiegsfremdsprache zuerst die zweite Amtssprache des Kantons und dann andere Sprachen unterrichtet werden müssen).

Die Regelung der Amtssprachen unterliegt weiterhin dem Territorialitätsprinzip, das in der Bundesverfassung umschrieben wird: «Staat und Gemeinden achten auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete» und nehmen Rücksicht auf die angestammten Minderheiten. Beansprucht eine Gemeinde zwei Amtssprachen, muss dies vom Staat genehmigt werden.

Wir haben davon abgesehen, die Einschulungssprache der Kinder, die an der Sprachgrenze wohnen, in der Verfassung zu verankern. Wir überlassen es dem Gesetzgeber, die Bedingungen für Schulkreiswechsel in Übereinstimmung mit den oben erwähnten Grundsätzen festzulegen.

Die Sprachenfreiheit, die dem Territorialitätsprinzip oft gegenübergestellt wird, hat im Vorentwurf seinen Niederschlag gefunden (Art. 18). Es handelt sich um ein Grundrecht, das sowohl von der Bundesverfassung als auch vom Völkerrecht gewährleistet wird. Sie betrifft im Wesentlichen den Sprachgebrauch im Privatverkehr und damit nicht nur Deutsch und Französisch, sondern alle Sprachen.

Die Kriterien zur Bestimmung der Amtssprache(n) sind im Einzelnen vom Gesetzgeber aufzustellen, und die Behörden müssen selbst entscheiden, wie sie das gute Einvernehmen

zwischen den Sprachgemeinschaften fördern wollen. Allerdings geben die vorgelegten Verfassungsartikel die Strossrichtung für eine aktive Sprachenpolitik und eine nachhaltige Lösung in diesem Bereich mit hinreichender Klarheit an.

II. TITEL– Das Individuum

Der II. Titel handelt von den Grund- und Sozialrechten. An sich könnte in einer Kantonsverfassung auf die Aufzählung der Grundrechtspositionen, welche bereits die Bundesverfassung garantiert, verzichtet werden. Aus drei Gründen wollten wir sie - wie andere Kantone auch - trotzdem erwähnen:

- Die Aufzählung dieser Rechte hat für die Bürgerin und den Bürger einen informativen und pädagogischen Charakter.
- Der Grundrechtskatalog ruft dem Staat und den Gemeinden ihre Pflicht stärker in Erinnerung, für die Umsetzung der Grund- und Sozialrechte in der ganzen Gesellschaft zu sorgen.
- Das kantonale Recht kann einen weitergehenden Schutz als das übergeordnete Bundesverfassungsrecht gewähren.

So wurde im Zusammenhang mit der Gleichberechtigung von Mann und Frau neben der Gleichstellung in Familie, Ausbildung und Arbeit auch der Zugang zu öffentlichen Ämtern in den Vorentwurf aufgenommen. Das Recht auf Ehe wird anerkannt; darüber hinaus besteht aber auch die Freiheit, eine andere gemeinschaftliche Lebensform zu wählen (Art.15). Auf die Einführung von eingetragenen Partnerschaften für homo- und heterosexuelle Paare haben wir hingegen verzichtet. Durch eingetragene Partnerschaften für heterosexuelle Paare würde die Ehe hinfällig. Der Verfassungsrat stellte ausserdem fest, dass das kantonale Recht kaum betroffen wäre, und es daher besser ist, die eingetragene Partnerschaft auf Bundesebene zu regeln.

Auch die Sozialrechte wurden im Verhältnis zur Bundesverfassung ausgebaut - insbesondere für Kinder und Jugendliche, die Anspruch auf einen besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit «auch innerhalb ihrer Familie» haben (Art. 36), und für ältere Menschen, deren Anspruch auf Mitwirkung, Autonomie, Lebensqualität und Achtung ihrer Persönlichkeit ausdrücklich anerkannt wird (Art. 38). Ausserdem müssen die Freiburgerinnen nicht über fünfzig Jahre auf eine Mutterschaftsversicherung warten: Der Kanton Freiburg hat drei Jahre Zeit, um erwerbstätigen Müttern Leistungen zu entrichten (Art. 34). Nicht erwerbstätige Mütter erhalten während der gleichen Zeitspanne (14 Wochen) Leistungen, die dem Grundbetrag des Existenzminimums entsprechen.

Das Streikrecht ist durch übergeordnetes Recht gewährleistet. Im Vorentwurf wird es erwähnt (Art. 29), aber von Bedingungen abhängig gemacht: Insbesondere muss es Arbeitsbeziehungen zum Gegenstand haben. Damit sind Solidaritätsstreiks entgegen der Meinung einer grösseren Minderheit ausgeschlossen (53 zu 62).

Im Übrigen wurden die klassischen Grundrechte wie die Glaubens- und Gewissensfreiheit, die Niederlassungsfreiheit, die Meinungs- und Vereinigungsfreiheit, das Recht auf ein faires Verfahren niedergeschrieben und der Grundsatz verankert, dass die Würde des Menschen «unantastbar» ist (Art. 8).

Der Verfassungsrat möchte den Grund- und Sozialrechten eine so genannte Drittwirkung (Art. 41) verleihen. Danach gelten sie, soweit sie sich dazu eignen, nicht nur im Verhältnis zwischen Individuum und Staat, sondern der Staat soll sie auch unter Privatpersonen umsetzen.

Es mag erstaunlich wirken, dass im II. Titel 34 Artikel Rechten gewidmet sind und nur ein einziger den Pflichten (Art. 43), nämlich Verantwortung für sich selbst, gegenüber anderen Menschen, der Gemeinschaft und den zukünftigen

Generationen zu übernehmen. In Art. 23 «verbirgt sich» ausserdem ein Absatz über die besondere Verantwortung der Wissenschaftler. Verfassungen haben aber gerade die Funktion, die Rechte des Einzelnen sowie den Schutz seiner Freiheiten vor möglichen Eingriffen des Staats zu gewährleisten. Pflichten werden den Bürgerinnen und Bürgern in Gesetzen auferlegt, so dass für hinreichende Ausgewogenheit gesorgt ist. In den Augen des Verfassungsrats gehört allerdings eine allgemeine Bestimmung über die Verantwortung des Einzelnen in unser Grundgesetz. Dadurch erhalten die Pflichten eine grössere Tragweite und entsprechen dem Bestreben eines umfassenden, eigenständigen Textes.

III. TITEL – Das Volk

Mit der Neugestaltung der politischen Rechte sollen die Volksvertreterinnen und Volksvertreter ihr Amt wahrnehmen können, während die Kontrolle über die Entscheide beim Volk bleibt. Unserer Ansicht nach kann dieses heikle Gleichgewicht durch die Aufrechterhaltung der Voraussetzungen zur Ausübung des Initiativ- und Referendumsrechts (6000 Unterschriften innerhalb von 90 Tagen; Art. 45, 49 und 50) sowie die Einführung der Volksmotion gewahrt werden. Mit dem neuen Recht der Volksmotion können 300 Bürgerinnen und Bürger verlangen, dass das Parlament über ihren Antrag berät (Art. 51). Das konstruktive Referendum hingegen wurde abgelehnt, da es in schwierigen Verhandlungen erzielte Kompromisse zur Verabschiedung eines Gesetzes zunichte machen könnte.

Erhebliche Neuerungen sind bei der Zusammensetzung der Wählerschaft zu verzeichnen: Auslandschweizerinnen und -schweizer können in Zukunft über kantonale Fragen abstimmen (Art. 44). Ausserdem haben Ausländerinnen und Ausländer mit einer Niederlassungsbewilligung, die seit mindestens fünf Jahren im Kanton wohnhaft sind, das

Stimmrecht auf Gemeinde- und Kantonsebene sowie das Wahlrecht auf Gemeindeebene (Art. 44 und 53). Allerdings können sie gemäss dem Vorentwurf nicht in kantonale Ämter gewählt werden. Der Verfassungsrat ist davon ausgegangen, dass die betreffenden Ausländerinnen und Ausländer Teil der Freiburger Gesellschaft sind: Sie wirken im Vereins- und Wirtschaftsleben mit und tragen entsprechend zur Entwicklung des Kantons bei, sie bezahlen Steuern und schicken ihre Kinder zur Schule. Einige sind in der Schweiz zur Welt gekommen oder leben schon seit Jahrzehnten hier. Ihre Nachbarn und Kollegen sehen in ihnen zum Teil gar keine Ausländer mehr. Das politische Mitspracherecht ist unserer Ansicht nach ein weiterer, natürlicher Schritt auf dem Weg zur Integration.

Die Einbürgerung, die durch den Vorentwurf erleichtert wird, ist eine weitere Möglichkeit, um das Mitspracherecht zu gewähren. Eine grössere Minderheit machte sich dieses Argument zu eigen (57 zu 62), um den Ausländerinnen und Ausländern das Stimmrecht auf kantonaler Ebene nicht zu erteilen. Sich einbürgern zu lassen ist aber eine persönliche Entscheidung, und niemand sollte gezwungen werden, die Bande zum Heimatland zu kappen, um im Wohnland demokratisch mitbestimmen zu können. In anderen Kantonen verlief die Aufnahme der Ausländerinnen und Ausländer in die Wählerschaft so natürlich, dass weder bei der Stimmbeteiligung noch bei den Abstimmungsergebnissen tief greifende Veränderungen zu verzeichnen waren.

Der Verfassungsrat hat es abgelehnt, das Stimmrechtsalter von 18 auf 16 Jahre zu senken. Man wird also weiterhin mit 18 stimm- und wahlberechtigt.

Auf Gemeindeebene werden neue politische Rechte eingeführt: das obligatorische Finanzreferendum, das Initiativrecht für Gemeindeverbände (Art. 56) und das Motionsrecht für Generalräte (Art. 54). Im ersten Fall wollte man das Demokratiedefizit der Gemeinde übergreifenden

Instanzen beheben. Im zweiten Fall können die Generalräte zu eigentlichen Gemeindeparlamenten werden. Wegen Diskrepanzen in ihren Reglementen waren einzelne gegenüber ihrer Exekutive benachteiligt.

IV. TITEL - Der Staat

Der IV. Titel ist mit über 90 Artikeln der längste des Vorentwurfs. Dies ist darauf zurückzuführen, dass darin die Aufgaben des Staats, die Finanzen, die Organisation und die territoriale Gliederung des Kantons geregelt werden.

Aufgaben

Das staatliche Handeln muss offen sein gegenüber der gesamten Bevölkerung des Kantons und auf effizienten und auf allen zugänglichen Diensten beruhen. Im Vorentwurf sind «hochwertige und bürgernahe Dienststellen» ausdrücklich erwähnt (Art. 57). Die verabschiedeten Grundsätze bilden ehrgeizige Ziele für das staatliche Handeln. Dabei wurde viel Raum zur Anpassung gelassen, um für eine gute Aufgabenverteilung mit den Gemeinden zu sorgen, Aufgaben an öffentlichrechtliche oder privatwirtschaftliche Organisationen zu delegieren oder sich an Unternehmen zu beteiligen. Dem liegt das so genannte «New Public Management» zugrunde, das unlängst im Kanton eingeführt wurde und wegen seiner Flexibilität Bestand haben wird.

Der Verfassungsrat hat sich eingehend mit den Staatsaufgaben auseinandergesetzt und hat infolgedessen eine lange, aber nicht abschliessende Liste erstellt. Da die Verfassung keinen Vorbehalt aufstellt, können die Behörden je nach Bedarf auch neue Aufgaben festlegen.

Zuoberst auf der Liste steht die materielle Sicherheit aller, für die der Staat zu sorgen hat (Art. 60 bis 62). Darauf folgt die Wirtschaftsförderung, d.h. die Förderung der wirtschaftlichen