

Vielfalt, des regionalen Ausgleichs und der Vollbeschäftigung. Dies entspricht der schon seit Jahren verfolgten Politik des Kantons, die durch die Aufnahme in die Verfassung zusätzliches Gewicht erhält.

Die Familie war einer der Schwerpunkte des Verfassungsrats. Vier Artikel betreffen die Familie (Art. 65 bis 68); somit verfügt die Familienpolitik des Kantons über eine Verfassungsgrundlage. Bedingungen, welche die Mutter- und Vaterschaft begünstigen und es ermöglichen, Arbeits- und Familienleben in Einklang zu bringen, der Grundsatz «Leistungen für jedes Kind» (so dass Familienleistungen nicht mehr nur den Erwerbstätigen vorbehalten bleiben), Betreuungsmöglichkeiten für nichtschulpflichtige Kinder sowie Unterstützung von Jugendaktivitäten schaffen einen soliden Rahmen für Frauen und Männer, die im Kanton Freiburg eine Familie gründen. Die Gesetzgebung hat den Anliegen der Familie stets Rechnung zu tragen. Dafür sorgt das Büro für Familie, Jugend und Gleichstellung, das im Vorentwurf eine Verfassungsgrundlage erhält. Der Verfassungsrat wollte so die besondere Bedeutung des Büros herausstreichen, das alle Hände voll zu tun haben wird. Ausserdem werden im Vorentwurf die verschiedenen Formen der Familie ausdrücklich anerkannt.

Im Vorentwurf wird der gesamte Bildungsweg vom Kindergarten bis zur Universität beschrieben (Art. 69 bis 75). Der Kindergarten wird Teil der Grundschulbildung, doch wurde weder das Kindergartenobligatorium noch der zweijährige Kindergarten in den Vorentwurf aufgenommen. Im Verfassungsvorentwurf wird die Chancengleichheit für die weiterführenden Schulen in den Vordergrund gestellt mit der Bestimmung, wonach die Mittelschulbildung und die berufliche Ausbildung jedem unabhängig von seinen finanziellen Möglichkeiten offen stehen. Die Subventionierung von Privatschulen wird möglich, sofern sie politisch und konfessionell neutral sind.

Allen Menschen sollen ferner gleiche Pflegeleistungen zugute kommen, und es wird Gesundheitsförderung betrieben (Art. 76). Diesbezüglich hat der Staat die Aufgabe, das gesamte Spitalwesen zu organisieren; bei den sozialmedizinischen Diensten teilt er sich diese Aufgabe mit den Gemeinden. Wir sind der Auffassung, dass im Rahmen der Gemeindezusammenarbeit diese umfassende Aufgabe erfüllt werden kann und bürgernahe Lösungen gefunden werden können.

Auch im Kapitel «Staatsaufgaben» werden die Ausländerinnen und Ausländer genannt: Der Staat und die Gemeinden erleichtern ihre Integration und Einbürgerung (Art. 77). Die Einbürgerungsgebühr wird abgeschafft und ein Beschwerderecht gegen abweisende Einbürgerungsentscheide eingeführt. Man wollte damit der Pflicht vorgreifen, welche der Bund den Kantonen auferlegt, ein derartiges Beschwerderecht einzuführen. Der Staat wird schliesslich auch angehalten, im Ausland tätig zu werden oder sich jedenfalls für humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit einzusetzen (Art. 78).

Artikel 79 bis 83 betreffen Umwelt und Raum: Damit hat der Verfassungsrat ein zeitgemässes Regelwerk geschaffen, das eine zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedelung vorschreibt und der Vorbeugung jeder Form von Umweltverschmutzung oder schädlicher Einwirkung dient. Natur- und Heimatschutz entsprechen den Bestimmungen zahlreicher anderer Verfassungen, während die Unterstützung der Land- und Forstwirtschaft auf Verfassungsstufe schon eher eine Ausnahme darstellt. Sie ist dem Verfassungsrat wegen der grossen Rolle, welche die Land- und Forstwirtschaft im Kanton und im gesellschaftlichen Gefüge schon immer gespielt hat, und zur Bekräftigung der verschiedenen Funktionen wichtig. Im Artikel über Verkehr und Kommunikation (Art. 86) werden den Anliegen der Randregionen und des Umweltschutzes wiederum Rechnung getragen. Den Abschluss dieses Kapitels

bilden die Kultur (Art. 87), die Freizeit (Art. 88) und der Konsumentenschutz (Art. 89). In der Verfassung von 1857 fehlten diese noch ganz, während sie in einem Grundgesetz des 21. Jahrhunderts durchaus ihre Berechtigung haben.

Finanzen

Im Finanzkapitel wird der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und vor allem eines ausgeglichenen Haushalts ausdrücklich festgehalten. Der Staat muss einen ausgeglichenen Voranschlag der Laufenden Rechnung vorlegen (Art. 92) - mit einer Einschränkung: Die konjunkturelle Lage und allfällige ausserordentliche Finanzbedürfnisse sind zu berücksichtigen. Danach müssen Defizite innerhalb von fünf Jahren ausgeglichen werden. Diese strengen Finanzvorgaben sind vor dem Hintergrund der langfristigen Sanierung des Staatshaushaltes zu sehen, weshalb vom Volk auch die «Schuldenbremse» angenommen worden war und der Grosse Rat dem Verfassungsrat eine entsprechende Motion übermittelt hatte. Neu hat ausserdem der Steuerbetrug Eingang in die Verfassung gefunden (Art. 90).

Organisation

Allgemeine Bestimmungen

Das Verhältnis zwischen Behörden und Bevölkerung muss von Information und Transparenz geprägt sein (Art. 98). Sie soll nicht nur über die Tätigkeit der Institutionen, sondern auch über die privaten und öffentlichen Interessenbindungen der Mitglieder des Grossen Rates und des Staatsrats informiert werden.

Die Kantonsbehörden können schliesslich auch Konsultativräte einsetzen oder anerkennen (Art. 104). In diesem Zusammenhang wurden der Jugendrat, der Ältestenrat und der Zukunftsrat als Beispiele genannt. Allerdings hat sich der Vorentwurf für die Kann-Formulierung entschieden.

Obligatorisch ist dafür die Einrichtung einer unabhängigen Ombudsstelle für Verwaltungsangelegenheiten (Art. 134). Durch eine bessere Verständigung zwischen Bevölkerung und Behörden können Gerichtsverfahren vermieden werden. Die Mediation hat in jüngster Zeit an Stellenwert gewonnen, weshalb es sich anbietet, sie in die neue Verfassung aufzunehmen.

Gesetzgebende Gewalt

Im Kapitel über die Organisation des Staats hat das Parlament im Verhältnis zur Regierung an Gewicht gewonnen. Im Sinn einer grösseren Effizienz zählt der Grosse Rat nur noch 110 statt 130 Mitglieder, und neu besteht die Möglichkeit, ein Vertretungssystem einzurichten (Art. 106). Durch die Einsetzung thematischer Kommissionen (Art. 110) können in Zukunft die einzelnen Dossiers besser bearbeitet werden, da sich die Abgeordneten auf einzelne Bereiche spezialisieren können. Dem Parlament wird ein eigenes Sekretariat zur Seite gestellt, dem ein Generalsekretär oder eine Generalsekretärin vorsteht (Art. 111). Damit wird eine organisatorische Unterstützung geboten und gleichzeitig die Gewaltenteilung verbessert (vorläufig besorgt nämlich die Staatskanzlei die Sekretariatsdienste sowohl für die gesetzgebende als auch für die vollziehende Gewalt). Darüber hinaus beschränkt sich der Grosse Rat nicht mehr darauf, das Legislaturprogramm der Regierung zur Kenntnis zu nehmen: Er kann einzelne Punkte darin für vordringlich erklären (Art. 115). Bei Vernehmlassungen auf Bundesebene kann er Stellungnahmen abgeben, die der Staatsrat berücksichtigen muss (Art. 119 und 130).

Vollziehende Gewalt

Die Bestimmungen über den Staatsrat entsprechen weitgehend der heutigen Regelung: Er besteht aus sieben, im Majorzverfahren gewählten Mitgliedern (Art. 120). Der Verfassungsrat ist der Überzeugung, dass bei den

Staatsratswahlen die Persönlichkeit der Kandidatinnen und Kandidaten mehr zählt als die Parteizugehörigkeit oder eine bestimmte Denkweise. Deshalb verwarf sie den Antrag, den Staatsrat im Proporzverfahren zu wählen.

Beim passiven Wahlrecht gibt es zwei Einschränkungen: Die Mitglieder des Staatsrats dürfen ihm nicht mehr als drei vollständige Legislaturperioden angehören (was seit über dreissig Jahren nicht mehr vorgekommen ist), und sie dürfen nicht gleichzeitig ein Mandat im National- oder Ständerat innehaben (was eine Ausnahme geworden ist). Ein Staatsratssitz ist nicht vereinbar mit dem immer komplexeren Mandat im Bundesparlament.

Richterliche Gewalt

Das freiburgische Gerichtswesen erfährt zwei Neuerungen: Zusammenschluss von Verwaltungsgericht und Kantonsgericht (Art. 138 und 139) und Schaffung eines Justizrats (Art. 140 bis 143). Verwaltungs- und Kantonsgericht werden zusammengelegt, um Synergien bei den Sekretären, Gerichtsschreibern, Räumlichkeiten, der Bibliothek und bei den Richtern zu nutzen: Bei einem Ausstand kann damit einfacher ein ordentlicher Richter statt eines Ersatzrichters eingesetzt werden.

Die zweite Neuerung ist einschneidender. Durch die Schaffung eines Justizrats behebt der Verfassungsrat einen Mangel bei der Justizaufsicht. Im letzten Jahrzehnt war die Aufsicht über die erstinstanzlichen Behörden unzureichend. Die Richterinnen und Richter des Kantonsgerichts sind dafür zuständig; ihrerseits unterstehen sie aber keiner Aufsicht. Auch der Grosse Rat war an der Schaffung eines Justizrats interessiert, und er wandte sich mit diesem Anliegen im Februar 2003 an den Verfassungsrat.

Mit diesem Kapitel wird unter anderem das Ziel verfolgt, die Justiz zu entpolitisieren. So werden dem Justizrat nur ein

Abgeordneter und ein Staatsrat angehören, während die übrigen fünf Mitglieder Rechtsexperten sein müssen: ein Kantonsrichter, ein Anwalt, ein Rechtsprofessor, ein Vertreter der Staatsanwaltschaft und ein Mitglied der erstinstanzlichen Gerichtsbehörden. Die sieben Mitglieder werden vom Grossen Rat auf Vorschlag der Behörde oder Gruppe gewählt, der sie angehören. So ist indirekt die demokratische Kontrolle des Justizrats gewährleistet.

Aus dem selben Grund überträgt der Verfassungsrat die Wahl aller Richterinnen und Richter – des Kantonsgerichts und der erstinstanzlichen Gerichte – sowie der Staatsanwaltschaft dem Parlament. Die Wahl erfolgt nach einem Gutachten des Justizrats. So ermitteln Fachkräfte, ob der Bewerber oder die Bewerberin über die nötigen Qualifikationen verfügt. Damit wird das in der Schweiz einzigartige «Wahlkollegium» abgeschafft, das aus Staatsrat und Kantonsgericht besteht und für die Wahl aller erstinstanzlichen Richterinnen und Richter zuständig ist.

Territoriale Struktur

Was die territoriale Gliederung anbelangt, sollen die Gemeinden einen höheren Stellenwert erhalten. Deshalb haben wir ihnen ehrgeizige Ziele zugewiesen: Wohlergehen der Bevölkerung, dauerhafte Lebensqualität und bürgernahe Dienste (Art. 145). Oft ermöglicht eine Fusion den Gemeinden, stärker und autonomer zu werden; daher haben wir ausdrücklich festgelegt, dass Fusionen durch eine Volksinitiative oder den Staat vorgeschlagen werden können. Wo es die kommunalen, regionalen oder kantonalen Interessen erfordern, kann der Staat in Ausnahmefällen die Fusion anordnen. Das wäre der Fall, wenn eine Gemeinde ihren Verpflichtungen nicht mehr nachkommen kann, eine Fusion aber ablehnt, oder wenn eine Gemeinde von den benachbarten Gemeinden von einer geplanten Fusion ausgeschlossen würde.

Der Verfassungsrat ist sich bewusst, dass Gemeindeverbände oft einen Grossteil der Gemeindefarbeit leisten. Er möchte die interkommunale Zusammenarbeit erleichtern und lässt daher Mehrzweckverbände zu.

Über die territoriale Aufteilung des Kantons musste im Rahmen einer Stärkung der Gemeinden nachgedacht werden. Dem Verfassungsrat erschien es nicht sinnvoll, die Bezirke aus dem 19. Jahrhundert in der Verfassung fortzuführen. Die Gemeinden können nämlich selbst regionale Strukturen schaffen (Art. 151), und innerhalb von zehn Jahren sollten auf dem Gesetzesweg neue Anstösse gegeben werden: Der Staat kann das Kantonsgebiet in Verwaltungskreise einteilen (Art. 152) oder aber eine Aufteilung des Kantons gutheissen, die nur aus Gemeinden besteht, und dabei eventuell die Verwaltung dezentralisieren. Bis das entsprechende Gesetz in Kraft ist, können die heutigen Strukturen nur mit der Zustimmung der Bevölkerung der betroffenen Bezirke geändert werden (siehe Übergangsbestimmung zu Art. 152).

Eine sehr grosse Minderheit im Verfassungsrat trat für die Erhaltung der geltenden Regelung ein (59 zu 61), nämlich eine Aufteilung des Kantons in Verwaltungsbezirke, denen eine Oberamtsperson vorsteht.

Die im Vorentwurf beschlossene territoriale Gliederung lässt den Gestaltern kommender Reformen viel Spielraum. Zwischen Gemeinden und Staat wird es zu einem neuen Gleichgewicht kommen, so dass auch die Aufgabenverteilung verbessert werden kann. Das könnte dem Kanton Freiburg neue Anstösse vermitteln, um sich auch landesweit besser zu behaupten.

V. TITEL - Die zivile Gesellschaft

Die Annahme einer neuen Verfassung ist eine ideale Gelegenheit, um den Bürgersinn zu fördern. Doch sollte man es nicht dabei bewenden lassen. Im Vorentwurf wird

Staatskundeunterricht für Jugendliche und Kinder vorgeschrieben (Art. 153). Ausserdem wird der Beitrag der politischen Parteien zur Demokratie anerkannt; deshalb können sie von der öffentlichen Hand finanziell unterstützt werden (Art. 155). Der Gesetzgeber wird aufgefordert, den Begriff «politische Partei» nicht zu eng auszulegen, sondern auch Wählergruppierungen, die eine vergleichbare Rolle spielen, einzubeziehen. Auch die Rolle der Vereine wird anerkannt (Art. 154): Der Staat und die Gemeinden können sie anhören, ihnen sogar Aufgaben übertragen und über sie die Freiwilligenarbeit fördern.

VI. TITEL - Kirchen und Religionsgemeinschaften

Im Kapitel über Kirchen und Religionsgemeinschaften wurde im Wesentlichen der Verfassungsartikel von 1982 wiederaufgenommen: öffentlichrechtliche Anerkennung der römisch-katholischen und der evangelisch-reformierten Kirche, Autonomie, Möglichkeit für andere Kirchen und Gemeinschaften, öffentlichrechtlich anerkannt zu werden oder öffentlichrechtliche Befugnisse zu erhalten (Art. 157 und 158) - vorausgesetzt, sie halten die Grundrechte ein und ihre gesellschaftliche Bedeutung rechtfertigt es.

Der Entscheid für die Autonomie und gegen die Trennung von Kirche und Staat ist wegen der traditionellen Bande zwischen Kirche und Staat sowie wegen ihrer Rolle in der Gesellschaft gerechtfertigt. Das hat für die Kirchen den Vorteil, Steuern erheben zu können: Das bleibt sowohl für juristische als auch für natürliche Personen möglich. Im letzten Artikel des Vorentwurfs (159) wird hingegen der Weg für eine neue Lösung geebnet: Ersatz der Kirchensteuer durch eine Mandatssteuer. Die Mandatssteuer ist vor allem in Italien bekannt, doch wird sie auch in der Schweiz von mehreren Kantonen geprüft. Dabei kann der Steuerzahler bestimmen, wohin sein Geld fliesst: in eine Kirche, in eine ihrer gemeinnützigen Werke oder in andere soziale Einrichtungen. Damit gingen die Einnahmen der Kirchen zwar zurück, doch

käme es zu weniger Austritten aus rein steuerlichen Überlegungen. Sie würde für alle Steuerzahler gelten - unabhängig von der Konfession - und wäre damit gerechter.

VII. TITEL - Übergangs- und Schlussbestimmungen

Mit Ausnahme von zwei Bestimmungen, die sich auf andere Artikel auswirken (Mutterschaftsversicherung und Verwaltungskreise), werden die Übergangs- und Schlussbestimmungen erst in der zweiten Lesung behandelt.

SCHLUSSBEMERKUNG

Der vorliegende Vorentwurf ist das Ergebnis tief greifender Überlegungen sowie offener und lebhafter Diskussionen in einem Gremium, das vom Volk eingesetzt wurde. Der ausgearbeitete Verfassungstext ist konsequent, modern und innovativ, ohne dass er dabei mit der politischen Kultur des Kantons Freiburg bricht. Der neue Gesellschaftsvertrag, den wir hiermit der Bevölkerung des Kantons vorlegen, wird von zahlreichen Hoffnungen getragen und ist geprägt von Kompromissen. Wir legen Ihnen den folgenden Verfassungsvorentwurf zur kritischen Begutachtung vor und bedanken uns im Voraus für Ihr Interesse. Sämtliche Antworten werden bis zur 2. Lesung im Herbst geprüft.

Im Namen des Verfassungsrats

Der Präsident

Der Generalsekretär

Christian Levrat

Antoine Geinoz

Verfassung des Kantons Freiburg

vom ...

[Der Verfassungsrat schickt die drei folgenden Präambelvorschläge in die Vernehmlassung:]

Wir, Bürgerinnen und Bürger des Kantons Freiburg,

im Bewusstsein unserer Verantwortung gegenüber der Schöpfung,

im Willen, unsere kulturelle Vielfalt in der Einheit zu leben und das gegenseitige Verständnis zu fördern,

im Bestreben, für die jetzigen und künftigen Generationen an einer pluralistischen und offenen, dynamischen und solidarischen Gesellschaft zu bauen, welche die Grundrechte garantiert und die Umwelt achtet,

geben uns folgende Verfassung:

Wir, das Volk des Kantons Freiburg,

im Bewusstsein unserer Verantwortung vor Gott, der Schöpfung und den zukünftigen Generationen,

im Bestreben, Freiheit, Frieden, Menschenwürde, kulturelle Vielfalt und Umwelt zu schützen und das Wohlergehen aller zu fördern,

geben uns folgende Verfassung:

Das freiburgische Volk gibt sich die folgende Verfassung: