

An den Verfassungsrat
des Kantons Freiburg
Reichengasse 58
Postfach 30
1702 Freiburg

Totalrevision der Kantonsverfassung Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Verfassungsrätinnen und Verfassungsräte

Sie haben uns mit Schreiben vom 11. April 2003 um unsere Meinung zum Vorentwurf der Staatsverfassung für den Kanton Freiburg (VE) gebeten.

Wir haben die Ehre, Ihnen unsere Stellungnahme zu diesem Gegenstand zu übermitteln.

Da wir zu jedem Artikel Bemerkungen anbringen, haben wir uns erlaubt, darauf zu verzichten, den Fragebogen auszufüllen, der den Vernehmlassungsdokumenten beigelegt war.

A. Allgemeine Bemerkungen

Die Prüfung des in die Vernehmlassung gegebenen Vorentwurfs hat unsererseits zu folgenden allgemeinen Bemerkungen Anlass gegeben:

1. Wir möchten zunächst den Verfassungsrätinnen und Verfassungsräten für die bemerkenswerte Arbeit, die sie bis jetzt geleistet haben, danken. Dank ihren grosszügigen Anstrengungen und ihrer regen Teilnahme sowohl an den Kommissionssitzungen als auch an den Plenumssitzungen konnte der knappe Kalender, den sich der Verfassungsrat vorgegeben hat, eingehalten werden.

2. Man kann deshalb guter Hoffnung sein, dass der Entwurf für eine moderne Verfassung dem Souverän innerhalb der vorgeschriebenen Frist unterbreitet werden kann; vorher sollte man aber die Erfolgschancen des Vorentwurfs und der darin enthaltenen Vorschläge beim Volk abschätzen. Wir sind in der Tat der Meinung, dass die Zielsetzung, die darin besteht, dass der Verfassungsentwurf bei einer Mehrheit von Bürgerinnen und Bürgern Zustimmung findet, zentral bleibt. Dieses wichtige Ziel darf jedoch nicht vom anderen Hauptanliegen, die Verfassung mit möglichst vielen innovativen Ideen zu erneuern, ablenken.
3. Die Einteilung der Titel und Kapitel erscheint uns angemessen; die Systematik der Artikel ist auch bis auf wenige Ausnahmen geglückt.
4. Wir hatten jedoch einige Schwierigkeiten, als wir an den Text des VE herangegangen sind; er schafft ein gewisses Durcheinander von Grundprinzipien und besonderen Bestimmungen, von Pflichten und Rechten, zwischen struktureller Ordnung und konjunkturbedingten Sorgen vom Anfang des 21. Jahrhunderts. Ausserdem verbirgt sich im Text auch die eine oder andere Redundanz (siehe z. B. Art. 4 VE und Art. 12 und 57 VE, Art. 4 VE und Art. 19 VE, Art. 25 Abs. 2 und 3 und Art. 42 VE, Art. 36 VE und Art. 67 VE, Art. 40 VE und Art. 61 VE, Art. 52 Abs. 1 VE und Art. 95 Abs. 1 VE). Da dieser Grunderlass einige Jahrzehnte Gültigkeit behalten sollte, wäre es von Vorteil, wenn die darin enthaltenen Verfassungsbestimmungen in einer einfacheren, klareren und genaueren Sprache ausgedrückt würden.
5. Sicher gibt es keine unabänderlichen Regeln, mit denen Bestimmungen, denen Verfassungsrang zukommt, von solchen, bei denen das nicht der Fall ist, unterschieden werden können. Verfassungsrang hat all das, was der Verfassungsgeber in das Grundgesetz einfügen will. Trotzdem sind wir der Meinung, dass der VE den Nachteil aufweist, dass er zuviel enthält. Wir meinen, dass zahlreiche Bestimmungen des VE (zum Beispiel die Art. 19 Abs. 2, 2. Satz, 25 Abs. 2, 26 Abs. 2, 31 Abs. 3, 46, 47, 68, 77 Abs. 3, 88, 89, 94 ^{bis}, 97, 108 - 111, 123 Abs. 5, 130 Abs. 4, 147 Abs. 2 und 154 VE) nicht unbedingt in die Verfassung gehören und eher in einem Gesetz stehen sollten. Um dem Verfassungstext mehr Klarheit und Wirksamkeit zu verleihen, könnte man seinen Gegenstand zweckmässig auf das, was für den Kanton grundlegend ist, beschränken. So würde es reichen, wenn insbesondere die Aufgaben und Ziele des Staates, die Trennung zwischen gesetzgebender, ausführender und richterlicher Gewalt, die wichtigsten Organisationsbestimmungen für die Behörden, die politischen Rechte, die territoriale Gliederung und die Amtssprachen behandelt würden.

6. Der Text des VE verweist bei den öffentlichen Gemeinwesen auf die Begriffe "Kanton", "Staat" und "Gemeinde". In einer weiten Bedeutung bezeichnet der Begriff "Staat" die souveräne Gemeinschaft, die vom Volk eines bestimmten Territoriums gebildet wird. In einem engeren Sinn bezeichnet er ein öffentliches Gemeinwesen mit eigener Rechtspersönlichkeit, das sich von den Gemeinden unterscheidet. Der VE braucht den Begriff in beiden Deutungen. Der Artikel 3 VE zum Beispiel bezieht sich auf den Staat in seiner weiten Bedeutung, während im Artikel 59 der Staat im engen Sinn gemeint ist. Es ist auf jeden Fall nötig, soweit möglich - was zugegebenermaßen nicht immer der Fall ist - die verwendete Terminologie zu harmonisieren, indem man von Kanton spricht wenn man den Staat und die Gemeinden meint.
7. Wir mussten feststellen, dass es zum VE keine richtige Botschaft mit der Erläuterungen der Gründe gibt. Dieses Fehlen lässt sich wahrscheinlich mit den kurzen Fristen, die sich der Verfassungsrat gegeben hat, erklären. Es ist dennoch in zweierlei Hinsicht bedauerlich. Erstens wäre das Urteil der Vernehmlassungsadressaten über zahlreiche Artikel anders ausgefallen, wenn sie dank einem erläuternden Bericht die Gründe für die Vorschläge gekannt hätten. Wir mussten verschiedentlich Vorbehalte anbringen, weil es uns nicht gelang, den mit dieser oder jenen Bestimmung beabsichtigten Gegenstand ausfindig zu machen und deren Reichweite zu begreifen. Wir schliessen ausserdem nicht aus, dass wir uns bei der Bewertung des einen oder anderen Gegenstands getäuscht haben, weil wir gegebenenfalls den vom Verfassungsrat gewollten Sinn nicht richtig verstanden. Zweitens müssen die Behörden auf Grund des fehlenden Kommentars zu den Artikeln ein wichtiges Instrument entbehren, wenn es darum geht, den Verfassungstext auszulegen. Das könnte speziell der Fall sein, wenn die Kantonsverfassung Themen aus übergeordnetem Recht übernimmt, aber eine Fassung wählt, die davon abweicht. Ein solcher Kommentar könnte sich als nützlich erweisen, um Fragen zu beantworten, wie zum Beispiel, ob der kantonale Verfassungsgeber den Bürgern ein weitergehendes Recht als dasjenige, das von der Bundesverfassung garantiert wird, zugestehen wollte.
8. Falls nötig, steht Ihnen der Ausschuss, der mit der Begleitung der Totalrevision der Verfassung beauftragt ist, für alle Auskünfte oder ausführlichere Erläuterungen im Zusammenhang mit unserer Stellungnahme zur Verfügung.

B. Besondere Bemerkungen

In der Reihenfolge der Titel, Kapitel und Artikel des VE können wir folgende besonderen Bemerkungen machen:

1. Präambel

Wir schlagen folgende Präambel vor, die Elemente des ersten und zweiten Vorschlags des Vernehmlassungsentwurfs vereint:

*"Wir, Bürgerinnen und Bürger des Kantons Freiburg,
im Bewusstsein unserer Verantwortung vor Gott, der Schöpfung und den zukünftigen Generationen,
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: "*

2. Erster Titel: Allgemeine Bestimmungen

2.1 Im Allgemeinen

Dieser Titel sollte im Wesentlichen für die kommenden Jahrzehnte die Identität des Kantons in Abhängigkeit von seinen Aufgaben, seiner Bevölkerung, den Individuen, dem Erbe und seiner Stellung in der Schweiz und im Ausland definieren. Wenn man sich auf den Artikel 6 VE bezieht, der von einem wesentlichen Element für die Identität des Kantons spricht, zeigt sich, dass dieser Titel die Identität des Kantons hauptsächlich durch die Zweisprachigkeit definiert. Diese Frage ist sicher wichtig; es gibt aber andere wichtige zentrale Elemente der kantonalen Identität, die eine Erwähnung verdienten, zum Beispiel die Brückenfunktion zwischen den Kulturen. Es wäre besser gewesen, diesen Titel mit der Einfügung einer gewissen zusammenhängende Leitidee zu konstruieren. Die Artikel, in denen diese Idee definiert würde, hätten sicherlich hauptsächlich erklärende Wirkung; sie wären aber dennoch ein roter Faden im ganzen Verfassungstext und würden den Gesetzgeber bei den wichtigen Erlassen, die er in Zukunft ausarbeiten muss, inspirieren.

2.2 Im Einzelnen:

Zu Art. I

- So wie er formuliert ist, könnte dieser Artikel so verstanden werden, dass der Kanton nur ein Verwaltungsbezirk der Eidgenossenschaft ist. Es wäre

angebracht, das Adjektiv "souverän" anzufügen, um klar zu zeigen, dass der Kanton ein souveräner Staat im Sinne von Artikel 3 der Bundesverfassung (BV) ist.

- Die französische Version dieses Artikels ist ausserdem nicht sehr elegant, insbesondere weil nach einem hörbaren Plural zwei gleichgestellte Adjektive in der Einzahl kommen.

Zu Art. 2

Es ist unnötig, schon in den allgemeinen Bestimmungen eine territoriale Gliederung einzuführen, da den Gebietsstrukturen ein spezielles Kapitel gewidmet ist. Ausserdem könnte mit diesem Artikel die Möglichkeit, die bereits bestehenden anderen Gebietseinteilungen beizubehalten und diejenigen zu schaffen, die für die Erfüllung der Aufgaben des Staates in Zukunft erforderlich sind, eingeschränkt werden. Deshalb schlagen wir vor, den zweiten Satz von Absatz 1 zu streichen.

Zu Art. 3

- Dieser Artikel ist wesentlich. Er sollte jedoch nur die allgemeinen Staatsziele erwähnen. Der Begriff Ziel enthält schon etwas Dynamisches. Es geht darum, in der Art von unabänderlichen "roten Fäden" zu umschreiben, in welche Richtung die ganze Staatstätigkeit gehen soll. Dieser Artikel enthält aber auch besondere Teilmittel, die darin keinen Platz haben. Unserer Meinung nach sollte sich der Artikel darauf beschränken, folgende allgemeine Ziele in der Reihenfolge ihrer Wichtigkeit aufzuzählen: Förderung des Gemeinwohls, Schutz der Bevölkerung, Gewährleistung einer nachhaltigen Entwicklung, die die Interessen zukünftiger Generationen berücksichtigt, Sicherung des kantonalen Zusammenhalts. Die anderen Elemente, die im Artikel 3 stehen, sind in Wirklichkeit allgemeine Ziele des Staats und der Gemeinde, die übrigens im Wesentlichen in den besonderen Bestimmungen übernommen werden.
- Trotzdem muss man darauf hinweisen, dass die Gerechtigkeit und die soziale Sicherheit in einem einzigen Buchstaben zusammengefasst sind. Angesichts der Systematik dieses Artikels müssten die beiden verschiedenen Ziele zumindest auf zwei verschiedene Buchstaben aufgeteilt werden. Man kann sich auch fragen, ob das Ziel nach Buchstabe h, dessen Text schwer verständlich ist, nicht schon in den Buchstaben a und b enthalten ist.

- Trotz unserer ersten Bemerkung zu diesem Artikel, stellt man fest, wenn man ins Detail geht, dass die Liste in diesem Artikel nicht vollständig ist. Man müsste sie durch Hinzufügen von weiteren Zielen vervollständigen: Gesundheit, Erziehung, Schutz der Kinder und Schutz des Lebensraums (Luft, Wasser und Boden).

Zu Art. 4

- Dieser Artikel ist besonders begrüssenswert.
- Es zeigt sich jedoch eine gewisse Redundanz mit dem Artikel 12 VE, in dem die Frage des Schutzes vor Willkür behandelt wird, und mit dem Artikel 57 VE, in dem die Transparenz angesprochen wird. Man müsste diese beiden Begriffe deshalb im Artikel 4 VE streichen.
- Man spricht im französischen Text von "intérêt commun" anstatt von "intérêt public". Der Begriff "intérêt commun" ist im geschriebenen oder ungeschriebenen Verfassungsrecht ungebräuchlich. Meint man etwas anderes als den klassischen Gehalt von "intérêt public"?

Zu Art. 5

- Dieser Artikel ist unserer Meinung nach unbedingt notwendig. Er soll vor allem ausdrücken, welchen Platz der Kanton innerhalb der Schweizer Kantone und im Bund einnimmt.
- Insofern als im Absatz 1 dem Kanton vorgeschrieben wird, zusammenzuarbeiten, und ihm im 2. Absatz nahe gelegt wird, die Zusammenarbeit zu fördern, erscheint zwischen den beiden Bestimmungen ein Widerspruch.
- Ausserdem hat dieser Artikel scheinbar keine politische oder rechtliche Wirkung. Sollte man nicht, anstatt sich damit zu begnügen, die Zusammenarbeit vorzusehen, einen Auftrag an die kantonalen Behörden einführen, dafür zu sorgen, dass nach aussen hin ein dynamisches Bild des Kantons vermittelt wird, und sich an der Entwicklung der Bundespolitik zu beteiligen?
- Die Bedeutung von Absatz 3 ist nicht klar. Besteht zwischen der Öffnung gegenüber Europa und der Öffnung gegenüber der Welt ein solcher Unterschied, dass man darauf hinweisen muss?

Zu Art. 6 und 7

- Vom systematischen Standpunkt aus sollte die Frage der Amtssprachen vor der Zweisprachigkeit behandelt werden. Wir schlagen außerdem vor, die Artikel 6 und 7 VE in einem Artikel zusammenzufassen.
- Wie die Mehrheit des Verfassungsrates sind wir der Meinung, dass das Territorialitätsprinzip in der Verfassung beibehalten werden muss. Die Rolle in der Förderung der Verständigung der beiden Sprachgemeinschaften, die dem Staat zukommt, ist wesentlich und wird begrüßt. Es scheint angemessen, die Verfassungsbestimmung über die Sprachen nach dem Modell von Artikel 21 der geltenden Verfassung zu formulieren. Dieser Artikel muss sich darauf beschränken, drei Grundsätze festzuhalten: Französisch und Deutsch werden als Amtssprachen anerkannt, für ihren Gebrauch wird auf das Territorialitätsprinzip verwiesen und dem Staat wird der Auftrag erteilt, die Verständigung zwischen den beiden Sprachgemeinschaften zu fördern. Das Territorialitätsprinzip muss im Gesetz umschrieben werden, und ebenfalls im Gesetz müssen die nötigen Kriterien zur Bestimmung der französischsprachigen, deutschsprachigen und zweisprachigen Gemeinden aufgestellt werden. Außerdem ist es, namentlich vom Standpunkt der Schule aus, besonders vordringlich, den Begriff "angestammte sprachliche Minderheit" zu definieren.
- Was der Inhalt von Artikel 6 Abs. 1 VE anbelangt, ist die Zweisprachigkeit die charakteristische Eigenschaft einer Region, in der man zwei Sprachen spricht. Man kann deshalb schwerlich behaupten, dass der Kanton zweisprachig ist. Wie schon gesagt (B. 2.1) erscheint es uns im Übrigen übertrieben, zu behaupten, dass die Zweisprachigkeit ein wesentliches Element der Identität des Kantons darstellt. Man hat des Weiteren Mühe zu verstehen weshalb die "Hauptstadt" im Artikel 6 Abs. 1 VE erwähnt wird. Weshalb zitiert man zum Beispiel nicht auch Murten? Wir schlagen vor, auf diesen Absatz zu verzichten.
- Beim Artikel 6 Abs. 2 VE können wir uns nur schwer vorstellen, was der Ausdruck "durch gezielte Massnahmen" bedeutet.
- Wir schlagen deshalb folgenden Text vor:

Art. 6 Sprachen

¹ Französisch und Deutsch sind die Amtssprachen.

² Ihr Gebrauch wird in Achtung des Territorialitätsprinzips geregelt. Staat und Gemeinden achten auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten.

³ Französisch ist die Amtssprache der französischsprachigen Gemeinden; Deutsch ist die Amtssprache der deutschsprachigen Gemeinden. In den

Gemeinden mit einer bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheit können Französisch und Deutsch Amtssprachen sein.

⁴ *Der Kanton fördert die Verständigung, das gute Einvernehmen und den Austausch zwischen den kantonalen Sprachgemeinschaften.*

⁵ *Er fördert die Beziehungen zwischen den nationalen Sprachgemeinschaften, insbesondere zwischen der französisch- und deutschsprachigen Schweiz.*

Art. 7

(gestrichen)

3. II. Titel: Das Individuum

3.1 Im Allgemeinen

- Unter diesem Titel sind die Rechte und Pflichten des Einzelnen zusammengefasst. Wir müssen feststellen, dass die lange Liste der Rechte in keiner Weise mit den Pflichten vergleichbar ist, die in einem einzigen kurzen Artikel behandelt werden. Wir weisen insbesondere darauf hin, dass die Verantwortung des Einzelnen im Vorentwurf fast gänzlich fehlt.
- Im 1. Kapitel dieses Titels hat der Verfassungsrat beschlossen, zahlreiche Grundrechte der Artikel 7 - 36 BV zu übernehmen, manchmal mit einer etwas anderen Formulierung. Nach der Lehre und der Rechtsprechung haben solche in die Kantonsverfassungen übernommenen Rechte keine Rechtswirkung, es sei denn, der Verfassungsgeber will ihnen einen grösseren Umfang geben. Eine möglichst erschöpfende Liste der Grundrechte verbessert die Lesbarkeit der Verfassung und hat den Vorteil, dass der Bürger vollständig über seine Rechte informiert wird. Umgekehrt macht eine solche Liste den Verfassungstext spürbar schwerer. Ausserdem bringt sie auch Nachteile bei der Rechtssicherheit mit sich, da es nicht immer einfach ist, herauszufinden, ob der kantonale Verfassungsgeber weiter gehen wollte als das übergeordnete Recht, namentlich wenn der kantonale Text, wie dies hier der Fall ist, sich nur durch eine etwas andere Formulierung unterscheidet. Deshalb wäre es unserer Meinung nach besser, eine allgemeine Bestimmung einzuführen, wonach der Kanton bei den Grundrechten durch das übergeordnete Recht gebunden ist und es beachten und umsetzen will und er auf der anderen Seite nur die Bestimmungen erlassen will, mit denen der Kanton seinen Willen zeigt, weiter zu gehen. Das wäre beispielsweise der Fall bei der Gleichstellung von Frau und Mann (Art. 10 VE), bei der Ehe und anderen Lebensgemeinschaften (Art. 15 VE), bei der Vertretung beruflicher Interessen (Art. 28 VE) und bei der Schutzbedürftigkeit (Art. 35 VE).

- Im Verfassungsrecht wird zwischen Sozialrechten und Sozialzielen unterschieden. Ohne uns lange über diese Begriffe, die den Verfassungsrätinnen und Verfassungsräten bereits bekannt sind, auslassen zu wollen, erlauben wir uns darauf hinzuweisen, dass die Sozialrechte, im Gegensatz zu den Sozialzielen, für die Bürger subjektive Rechte schaffen, die sie notfalls vor einem Richter geltend machen können. Wahrscheinlich wollte der Verfassungsrat nicht für alle Fragen, die im Kapitel 2 behandelt werden, justiziable Rechte schaffen, wir hoffen es zumindest. Es wäre deshalb wünschenswert, die beiden Institutionen klar zu unterscheiden und im gegenwärtigen 2. Kapitel nur die eigentlichen Sozialziele zu behandeln; die wirklichen Sozialrechte, die in den Artikeln 34 VE (Mutterschaftsversicherung), 36 VE (besondere Rechte für Kinder und Jugendliche) und 40 VE (Anrecht auf staatliche Leistungen in einer Notlage) geschaffen werden - es ist zu vermuten, dass für diese Situationen wirklich subjektive Rechte geschaffen werden sollen -, sollten in einem neuen Kapitel unmittelbar nach dem 1. Kapitel zusammengefasst werden.

3.2 Im Einzelnen:

Zu Art. 8

Dieser Artikel lehnt sich an Artikel 7 der BV an. Gemäss der hier vertretenen Linie gehört diese Bestimmung nicht in die Kantonsverfassung.

Zu Art. 9 und 10

- Infofern als der Inhalt von Artikel 10 Abs. 2 VE scheinbar weiter geht, als der Artikel 8 BV, hat diese Bestimmung voll ihren Platz in der Kantonsverfassung.
- Diese Bestimmung könnte jedoch für den Kanton und die Gemeinden Auswirkungen haben, die nicht zu unterschätzen sind, denn sie müssen dafür sorgen, dass die erwähnten Ziele umgesetzt werden. Was wäre zum Beispiel, wenn für das Erreichen des Ziels nicht genug Stellen zur Verfügung ständen? Deshalb wäre es besser, das Verb "sorgen für" durch "förderen" zu ersetzen.

Zu Art. 12

Dieser Artikel übernimmt den Artikel 9 BV. Man kann darauf verzichten.

Zu Art. 13

Dieser Artikel übernimmt im Wesentlichen den Artikel 10 BV. Man kann darauf verzichten.

Zu Art. 14

Dieser Artikel übernimmt den Artikel 13 BV. Man kann darauf verzichten.

Zu Art. 15

- Der Inhalt von Absatz 1 dieser Bestimmung wird schon von der BV garantiert; der Absatz 2, der auch andere Lebensgemeinschaften als die Ehe legitimieren will, stellt jedoch eine Neuerung dar. Die Umsetzung dieser Bestimmung setzt jedoch offenbar eine Anpassung des Zivilgesetzbuches und der Gesetzgebung über die Sozialversicherung voraus. Diese Gegenstände fallen allerdings in die ausschliessliche Zuständigkeit des Bundes (siehe art. 122 und 111 ff. BV). Es ist deshalb nicht sicher, ob eine solche Verfassungsbestimmung in der Praxis eine tatsächliche Wirkung hat.
- Ausserdem scheint uns der Ausdruck "andere gemeinschaftliche Lebensform" nicht optimal. Die Artikelüberschrift der deutschen Version ist in diesem Punkt besser. Sollte man nicht eher den Ausdruck "andere Lebensgemeinschaften" wählen?
- Ausserdem unterstützt der Staatsrat weder den Minderheitsantrag A noch den Minderheitsantrag B.

Zu Art. 16

- Die Absätze 1 und 3 dieses Artikels entsprechen dem Artikel 15 Abs. 1 und 3 BV.
- Der Absatz 4 stellt eine Neuerung dar, er wurde wahrscheinlich von den Reaktionen gegen die Sektenbewegungen inspiriert.

Wenn wir diese Bestimmung richtig auslegen, hat sie nicht die vertikale Beziehung, die grundsätzlich die individuelle Freiheit schützt, zum Gegenstand, sondern die horizontale Beziehung, durch die eine Einzelperson mit anderen Einzelpersonen oder einer Vereinigung, beispielsweise einer Sekte, verbunden ist. An und für sich scheint die hier gewählte Lösung ansprechend. Wir sind aber von den rechtlichen Auswirkungen nicht ganz überzeugt. Der Einzelne ist im Grunde genommen schon durch das verfassungsmässige Recht auf persönliche Freiheit (Art. 10 BV) und die entsprechenden Bestimmungen im Strafgesetzbuch vor Zwang und "Machtmisbrauch" geschützt. Das Verbot der "Manipulation" macht hingegen mehr Schwierigkeiten. In der geltenden Gesetzgebung existiert kein Vergehen "Gehirnwäsche". Es ist zweifelhaft, ob der Kanton autonom auf der Grundlage eines Verbots in der Verfassung eine Straftat für dieses Verhalten einführen kann, denn die Gesetzgebung im Strafrecht gehört in die ausschliessliche Zuständigkeit des Bundes (Art. 123 BV).

Ausserdem kann man sich fragen, ob dieser Absatz 4, der sich scheinbar gegen nicht anerkannte religiöse Minderheiten, insbesondere gegen die Sekten richtet, nicht auch gegenüber den traditionellen Kirchen angerufen werden könnte. Die in ihm enthaltene Aufzählung scheint eine gewisse Angst vor den traditionellen Religionen zu verraten und ist im Übrigen nutzlos im Kampf gegen die Sekten; die bestehende Gesetzgebung reicht dazu vollkommen aus, wenn man sie nur anwendet.

Zu Art. 17

- Diese Bestimmung entspricht dem Artikel 24 Abs. 1 BV, und man könnte auf sie verzichten.
- Sie hat jedoch das Verdienst, dass sie im Gegensatz zum Text des Bundes von Wohnsitz und Aufenthaltsort spricht, da der Begriff "Niederlassung" nicht unmittelbar etwas aussagt. Das Gesetz über die Einwohnerkontrolle nennt im Übrigen die beiden Bestandteile.

Zu Art. 18

- Der Artikel 18 Abs. 1 VE übernimmt den Artikel 18 BV.
- Nach der Lehre garantiert er das Recht des Einzelnen, sich mündlich oder schriftlich in der Sprache seiner Wahl, vor allem aber in seiner Muttersprache, auszudrücken. Die Sprachenfreiheit hat eine absolute und allgemeine Wirkung,

da sie sowohl für die Beziehungen zwischen Privaten als auch für die Beziehungen des Einzelnen mit den Behörden gilt. Weil die Bestimmungen über die Amtssprachen die Wahl der Sprachen, die der Einzelne im Verkehr mit den Behörden benützen kann, einschränkt, bilden sie eine Einschränkung der Sprachenfreiheit (siehe THÜRER / AUBERT / MÜLLER, Schweizerisches Verfassungsrecht, Zürich 2001, S. 610 f.). Diese Einschränkung wird im VE in Artikel 7, in dem zu Recht das Territorialitätsprinzip festgehalten wird, behandelt. Da sich die Möglichkeit nach Artikel 18 Abs. 2 VE auf das Persönlichkeitsprinzip bezieht, handelt es sich um eine Ausnahme von der Regel nach Artikel 7 VE oder nach Artikel 6 in unserem Vorschlag (siehe unsere Bemerkungen zu Art. 6 und 7 VE). Logischerweise müsste diese Ausnahme deshalb nach der Regel folgen. Mindestens müsste man die beiden Verfassungsartikel koordinieren.

- Grundsätzlich sind wir für die Ausnahme nach Absatz 2. Wir stellen jedoch fest, dass ihr Anwendungsbereich weit ist. Diese Vorschrift könnte zum Beispiel einen Rechtsuchenden, der mit einem Urteil des Bezirksgerichts Broye nicht zufrieden ist, dazu ermächtigen, beim Kantonsgericht auf Deutsch zu rekurrieren, obwohl das erstinstanzliche Verfahren auf Französisch durchgeführt wurde. Sollte man nicht bestimmen, dass das Gesetz die Anwendung regelt?

Zu Art. 19

- Es fällt uns schwer, die Beziehung zwischen dem Recht, die amtlichen Dokumente einzusehen, das im Artikel 19 VE verliehen wird, und dem Grundsatz der Transparenz im Artikel 4 VE zu begreifen. Wie auch immer, wir sind der Meinung, dass der Verfassungstext sich darauf beschränken sollte, das Recht auf Information zu garantieren. Im Gesetz muss dann das Recht, amtliche Dokumente einzusehen, geregelt werden; das Gesetz muss dann unweigerlich die Ausnahmefälle vorsehen, wie zum Beispiel ein hängiges Verfahren oder Fälle, in denen das Geheimnis gewahrt bleiben muss.

Zu Art. 21 und 22

Im Artikel 21 wird ein Verbot eingeführt, das unserer Meinung nach aus der freien Meinungsäußerung folgt. Es handelt sich lediglich um die negative Formulierung eines Grundsatzes der mit dieser Freiheit untrennbar verbunden ist. Die Artikel 21 und 22 könnten vorteilhaft durch einen Artikel ersetzt werden, in dem der Grundsatz der freien Meinungsäußerung unter Beachtung der Menschenwürde bekräftigt würde.

Zu Art. 23 und 24

Diese Artikel übernehmen die Artikel 21 und 23 BV. Man könnte darauf verzichten.

Zu Art. 25

- Die Bedingung "wenn ein ordentlicher Ablauf gewährleistet ist" im Absatz 3 ist ein Pleonasmus, da die Interessen der anderen Benutzer schon erwähnt sind.
- Der Wortlaut dieses Absatzes 3 scheint uns im Übrigen nicht sehr glücklich zu sein. Wenn man ihn beibehalten will (siehe weiter unten), müsste folgender Text gewählt werden: "Versammlungen und Demonstrationen sind zu bewilligen, sofern die Interessen der anderen Benützenden nicht unverhältnismässig beeinträchtigt werden".
- Es sei darauf hingewiesen, dass der Artikel 42 VE, der als allgemeine Bestimmung formuliert ist, vorsieht, unter welchen Bedingungen ein Grundrecht - und zu ihnen gehört auch die Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit - eingeschränkt oder aufgehoben werden kann. Man muss deshalb feststellen, dass die Absätze 2 und 3 angesichts des genannten Artikels eigentlich überflüssig sind.

Zu Art. 26

Der Absatz 2 hat für uns nicht Verfassungsrang. Diese Frage muss im Gesetz geregelt werden; dieses muss dann auch genau angeben, was unter nützlicher Frist zu verstehen ist.

Zu Art. 29

- Wir sind nicht sicher, ob im Absatz 3 das erklärende Element "insbesondere im öffentlichen Dienst" nötig ist. Es ist besser, wenn es wie in der Bundesverfassung (siehe Art. 28 Abs. 4 BV) dem Gesetzgeber überlassen wird, gewisse Personenkategorien zu definieren. Wenn dieses erklärende Element beibehalten werden sollte, müsste man mindestens vorsehen, dass diese Aufhebung oder Einschränkung des Streikrechts nur ausgeübt werden darf, wenn es ein überwiegendes öffentliches Interesse erfordert. Man kann dabei zum Beispiel an das Spitalwesen denken.
- Wir unterstützen ausserdem weder den Minderheitsantrag A noch den Minderheitsantrag B.

Zu Art. 30

Der Absatz 3 mit der Vorschrift, wonach der Staat und die Gemeinden günstige Bedingungen für einen breiten Zugang zum privaten Grundeigentum schaffen, ist nicht Bestandteil eines Grundrechts. Er gehört vielmehr zu einer Staatsaufgabe oder gegebenenfalls zu einem Staatsziel. Im Kapitel der Staatsaufgaben schreibt der Artikel 62 Abs. 2 VE ausserdem vor, dass der Staat die Wohnhilfe und den Zugang zum Wohneigentum fördert. Auch wenn man den genauen Inhalt von Artikel 30 Abs. 3 VE und von Artikel 62 Abs. 2 VE nicht genau ermitteln kann, scheint es uns, dass die Regelung der ersten Bestimmung in den IV. Titel des VE verschoben werden sollte. Die Umsetzung bringt eine Leistung des Kantons oder der Gemeinden mit sich.

Zu Art. 32

Die Anwendung des Grundsatzes, wonach Diskussionen und Urteilsverkündung öffentlich sind, scheint uns in Verwaltungs- und Zivilsachen nicht immer gerechtfertigt. Ganz im Gegenteil, das Gesetz muss, und kann nicht nur, Ausnahmen vorsehen für die Fälle, in denen private Interessen der Parteien überwiegen, da ansonsten das Recht auf Privatsphäre verletzt würde. Das gilt sicher unter anderem bei Gerichtssachen aus dem Familienrecht.

Zu Art. 34

- Dieser Artikel, der ein wirkliches Sozialrecht einführt, ist voll und ganz berechtigt und begrüssenswert.
- Wir zweifeln jedoch, ob man im Verfassungstext so viele Details angeben muss, da ja diese Elemente im Gesetz festgehalten werden. Der Auftrag an den Gesetzgeber ist in dieser Hinsicht zu zwingend.
- Wenn man davon ausgeht, dass die Arbeiten des Parlaments beim Entwurf für eine Revision des Erwerbsersatzgesetzes des Bundes zum Ziel kommen, ist insbesondere der Absatz 2 nicht mehr nötig. Nur wenn diese Arbeiten erfolglos abgebrochen werden, müsste man eine solche Bestimmung in die Kantonsverfassung aufnehmen.
- Wie auch immer, wir haben etwas Mühe mit Absatz 2, 2. Satz
Erstens hat diese Bestimmung, so wie sie formuliert ist, zur Folge, dass allen Müttern, die nicht einer Erwerbstätigkeit nachgehen, Leistungen, die in ihrer Höhe dem Grundbetrag des Existenzminimums entsprechen, bezahlt werden,

unabhängig von der finanziellen Situation der Familie. Lineare Leistungen ohne Berücksichtigung der Bedürfnisse, die sie eigentlich decken sollten, sind nicht angemessen.

Zweitens sieht zwar der Absatz 2 des Artikels mit den entsprechenden Übergangsbestimmungen des VE vor, dass die kantonale Mutterschaftsversicherung aufgegeben wird, wenn auf Bundesebene etwas ähnliches eingeführt wird. Man darf aber nicht aus den Augen verlieren, dass das Projekt des Bundes für einen Mutterschaftsurlaub lediglich eine Versicherung des Erwerbsersatzes während 14 Wochen vorsieht. Die Ausrichtung von Leistungen zugunsten der Mütter, die nicht erwerbstätig sind, ist im Projekt des Bundes nicht vorgesehen. Das bedeutet, dass gegebenenfalls eine kantonale Einrichtung geschaffen werden müsste nur für die Leistungen an die Mütter, die nicht erwerbstätig sind.

Drittens schweigt sich der Artikel 34 Abs. 2 VE über die Finanzierung dieser Leistungen an die Mütter, die nicht erwerbstätig sind, aus. Daraus muss man ableiten, dass diese Leistungen ganz von der öffentlichen Hand und nicht mit einer Versicherung finanziert werden müssen. Diese Frage müsste allerdings noch geklärt werden.

Viertens richtet die öffentliche Hand zurzeit den Frauen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen während eines Jahres und nicht nur während 14 Wochen Mutterschaftsbeiträge aus (siehe Gesetz vom 6. Juni 1991 über die Mutterschaftsbeiträge; SGF 836.3).

Zu Art. 35

Diese Bestimmung kann natürlich nicht zum Sozialrecht werden, denn die Auswirkungen, die sie für den Staat hätte, wenn eine Einzelperson tatsächlich ein Recht darauf geltend machen könnte, dass ihre ausgewogene Entwicklung unterstützt und ihre soziale Integration gefördert wird, wären nicht zu bewältigen.

Diese Bestimmung kann in Wirklichkeit nur allgemein ein Sozialziel ausdrücken. Man müsste ihr erklärende Wirkung verleihen, indem man beispielsweise Folgendes bestimmt: "Der Staat schenkt jeder verletzlichen und abhängigen Person besondere Aufmerksamkeit. Er unterstützt soweit wie möglich ihre ausgewogene Entwicklung und fördert ihre soziale Integration".

Zu Art. 36

- Die Bestimmungen dieses Artikels sind an und für sich willkommen, denn es ist wahr, dass die Jugend einen "eigenen" Verfassungsartikel verdient.
- Da sich dieser Artikel auf Kinder und Jugendliche bezieht, ist sein Anwendungsbereich ungewiss. Die Schwierigkeit ist insbesondere, zu wissen, was man unter "Jugendlichen" verstehen muss. Umfasst der Begriff "Jugendliche" teilweise auch die Kinder?

Man könnte das Problem lösen, indem man den Begriff Kind mit der Definition von Artikel 7 des Übereinkommens der UNO über die Rechte des Kindes (SR 0.107) umschreibt. Nach dieser Bestimmung ist ein Kind, ein menschliches Wesen, das noch nicht volljährig, also in der Schweiz noch nicht 18-jährig ist. Ab diesem Alter müsste man, um jegliche Verwechslung zu vermeiden, von jungen Erwachsenen sprechen. Wir schlagen deshalb vor, im Artikel 36 VE die Begriffe "Kinder und junge Erwachsene" zu gebrauchen.

- Die Absätze 2 und 5, die übrigens den Artikel 11 BV übernehmen, verleihen tatsächlich den Kindern und jungen Erwachsenen Rechte. Die Rechtsprechung wird zeigen müssen, inwiefern der Absatz 2 weiter geht als die Garantie der persönlichen Freiheit, wie dies bereits beim Artikel 11 BV der Fall ist.
- Das Opferhilfegesetz des Bundes (SR 312.5) regelt bereits den Gegenstand von Absatz 3. Das System des Bundes erscheint ausreichend. Es ist deshalb nicht nötig, in der Kantonsverfassung auf dieses Recht hinzuweisen.
- Es scheint schwierig, den Inhalt von Absatz 1 zu einem wirklichen Sozialrecht zu erheben. Es könnte insbesondere gefährlich sein, den Inhalt eines solchen Rechts zu definieren, dieser Inhalt könnte sehr weit gehen. Außerdem ist es nicht wünschbar, dass die Rechtsprechung dieses Recht umschreibt, denn die eigentlichen Aufgaben des Staates und die dafür aufzuwendenden finanziellen Mittel könnten dadurch beträchtlich geändert werden. Es erscheint uns vorsichtiger, den Absatz 1 als Sozialziel oder Staatsaufgabe zu verstehen und dem Gesetzgeber die Aufgabe der Umsetzung zu übertragen.

Zu Art. 37

- In diesem Artikel wird scheinbar ein Sozialrecht eingeführt, dessen Inhalt weiter gefasst ist als die Vorschrift von Artikel 8 Abs. 4 BV.
- Eine solche Bestimmung ist zwar begrüßenswert, müsste man aber nicht trotzdem erwähnen, dass die Massnahmen zugunsten der behinderten Personen im Gesetz festgehalten werden, was auch im Text des Bundes erwähnt ist?

Zu Art. 38

- Auch hier führt der VE ein eigentliches Sozialrecht ein ("Ältere Menschen haben Anspruch ..."). Dieser Artikel, der eine wirkliche Neuheit darstellt, ist wünschenswert. Er sollte aber als Sozialziel, für dessen Verwirklichung sich der Staat einsetzt, verfasst werden. Es ist in der Tat nicht vorstellbar, dass die Rechtsprechung den Inhalt dieses Rechts definiert.
- Der Inhalt von Absatz 2 müsste eher unter dem V. Titel (Aufgaben des Kantons und der Gemeinden) stehen.

Zu Art. 39

- Dieses Recht leitet sich aus der persönlichen Freiheit ab und müsste deshalb im 1. Kapitel stehen.
- Wie dem auch sei, wir sind der Meinung, dass die im Artikel 39 VE behandelte Problematik im Artikel 8 VE (Menschenwürde) enthalten ist. Der Artikel 39 VE erscheint deshalb überflüssig. Er sollte deshalb im VE besser gestrichen werden.
- Wenn der Verfassungsrat beschliesst diesen Artikel beizubehalten, ziehen wir den Minderheitsantrag vor.
- Muss man den Schluss ziehen, dass diese Bestimmung die passive oder sogar aktive Sterbehilfe ermöglicht? Wenn das der Fall ist, sind wir gegen einen solchen Verfassungsartikel.

Zu Art. 40

- Der Absatz 1 scheint dem Artikel 12 BV zu entsprechen. Unser Sozialhilfesystem würde sich auf den Begriff Person in Notlage stützen. Unter diesem Gesichtspunkt ist er zu begrüssen.
- Das Recht auf medizinische Grundversorgung, wie es hier vorgesehen ist, darf nicht nur für Personen in Notlagen gelten. Ein solches Recht sollte allen Personen zustehen und müsste nach der hier vertretenen Auffassung im neu zu schaffenden Kapitel über die Sozialrechte stehen. Die entsprechende Bestimmung könnte wie folgt lauten: "Jede Person hat Anspruch auf die Pflege, die ihr Gesundheitszustand erfordert".
- Soweit er die Opfer von Straftaten behandelt, ist der Absatz 2 eine unnötige Wiederholung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über die Opfer von Straftaten (OHG; SR 312.5). Diese Frage muss auf dem ganzen Gebiet der

Schweiz einheitlich geregelt werden. Es ist ausserdem nicht wünschenswert, das System nach OHG auszudehnen.

- Bei der Katastrophenhilfe scheint der Absatz 2 ein besonderes Recht auf materielle oder sogar finanzielle Unterstützung einzuführen. Es handelt sich um eine begrüssenswerte Neuerung, aber man muss ihre Auswirkungen gut abschätzen, denn die Erfüllung dieses Rechts bedingt die Schaffung einer kantonalen Hilfe für die Opfer von Katastrophen. Zudem geht diese Hilfe noch weiter als diejenige, die gegenwärtig in der Gesetzgebung über die Gebäudeversicherung vorgesehen ist, diese Versicherung deckt nur die Schäden am Gebäude. Falls man der Meinung ist, dass diese Hilfe für den Staat tragbar ist, müsste man gut darauf achten, dass das Subsidiaritätsprinzip zur Anwendung gelangt, in dem Sinn, dass diese Hilfe nicht diejenige der anderen Beteiligten, zum Beispiel der Sozialversicherungen, ersetzt. Man kann sich ausserdem fragen, ob diese Bestimmung nicht den unerwünschten Nebeneffekt haben könnte, dass die Personen kein Bedürfnis mehr haben, sich zu versichern.

Zu Art. 41

Dieser Artikel, der den Artikel 35 Abs. 3 BV übernimmt, hat zum Ziel, den Grund- und Sozialrechten eine horizontalen Wirkung zu verleihen. Die Tatsachen zeigen uns aber, dass dieses Ziel leider eher einem frommen Wunsch entspricht. Es wäre deshalb vielleicht besser, die Begriffe Solidarität und Verantwortung des Einzelnen besser zu umschreiben.

Zu Art. 42

- Der Artikel 42, der den Artikel 36 BV übernimmt, ist als Grundlage für die Einschränkung der Grundrechte absolut nötig. Hingegen scheint es uns nicht sinnvoll zu sein, dass man offenbar auch Sozialrechte einschränken kann.
- Im französischen Text von Absatz 4 erscheint uns der Begriff "essence" nicht der richtige Ausdruck zu sein. Sollte man nicht eher vom "noyau intangible des droits fondamentaux" sprechen?

Zu Art. 43

Wie wir schon erwähnt haben, bedauern wir, dass dieser Artikel der einzige ist, in dem die Pflichten des Einzelnen behandelt werden. Weitere Pflichten, wie die Pflicht zur Redlichkeit der Bürger, sollten in der Kantonsverfassung einen Platz finden.

4. III. Titel: Das Volk

4.1 Im Allgemeinen

- Unter diesem Titel erscheinen die wichtigsten Neuerungen des VE. Diese Feststellung ist nicht überraschend, denn der III. Titel behandelt Gegenstände die traditionell in den Zuständigkeitsbereich der Kantonsverfassungen fallen.
- Vom formalen Standpunkt aus und ganz allgemein scheint es uns, dass diese Gegenstände etwas prägnanter hätten kodifiziert werden können.

4.2 Im Einzelnen:

Zu Art. 44

- Die Einführung des Stimmrechts für Ausländer trägt unbestritten dazu bei, die Integration der Ausländer in unserer Gesellschaft zu fördern. Die Einführung dieses Stimmrechts auf kantonaler Ebene scheint uns dennoch etwas verfrüht. Es wäre unserer Meinung nach besser, dieses Recht zunächst einmal auf Gemeindeebene vorzusehen. Man müsste das Stimmrecht und das aktive und passive Wahlrecht für die Ausländer auf die Gemeindeebene beschränken, wie es in den Artikeln 53, 55 und 146 des VE vorgesehen ist.
- Trotz dem vorher Gesagten scheint es uns nicht besonders glücklich, einen Personenkreis zu schaffen, der das Stimm- und das aktive Wahlrecht, nicht aber das passive Wahlrecht hat, wie dies in den Artikeln 44 VE und 52 VE geschieht. Es wäre logischer gewesen, wenn denjenigen Personen, die das Stimm- und das aktive Wahlrecht haben, auch das passive Wahlrecht zugestanden würde.
- Diese Bestimmung führt zudem neu ein Stimmrecht für Auslandschweizer ein. Das sieht zunächst verführerisch aus, aber diese Bestimmung schafft entschieden eine unerträgliche Ungleichbehandlung. Laut diesem Artikel könnte beispielsweise ein Freiburger Bürger, der in Paris oder in Buenos Aires wohnt, über den nötigen Kredit zum Bau der Poyabrücke abstimmen, während ein Freiburger Bürger, der in Laupen oder Payerne wohnt, dazu nichts zu sagen hätte.

Dieser verfassungsmässige "Fortschritt" verursacht ausserdem ungewöhnlich hohe Kosten, wenn von ihm Gebrauch gemacht wird, obwohl davon wahrscheinlich nur sehr wenig Gebrauch gemacht würde. Dieser Vorschlag macht die Führung der Stimmregister wegen einer verschwindend kleinen Zahl von Bürgerinnen und Bürgern bedeutend komplizierter. Die Demokratie ist sicher unbezahlbar, aber sie hat doch ihren Preis. Deshalb sind wir der Meinung, dass auf dieses Stimmrecht für Auslandschweizer besser verzichtet wird. Zumindest müsste der Text des VE den Gesetzgeber ermächtigen, zu bestimmen, dass das Stimmrecht für Auslandschweizer nur auf Verlangen der Betroffenen verliehen wird. Sonst kann man schon jetzt behaupten, dass die Führer der Stimmregister grosse Mühe haben werden, das Register zu führen und den Berechtigten das Stimmmaterial zuzustellen.

- Die französische Artikelüberschrift "citoyenneté active" scheint uns schliesslich nicht angemessen. Abgesehen davon, dass der Begriff "citoyenneté" einen Zustand bezeichnet, liegt es endgültig beim Bürger, zu entscheiden, ob er aktiv sein will oder nicht. Bei der Prüfung des VE erwartet der Leser ausserdem, dass er irgendwo auf den Begriff "citoyenneté passive" stösst. Das ist aber nicht der Fall. Man sollte eher den Begriff "droit de vote" in einer allgemeinen Bedeutung oder den etwas längeren Begriff "droit de vote et d'écrire" wählen.
- In diesem Artikel wird die politische Mündigkeit indirekt damit definiert, dass wer mündig ist, stimm- und wahlberechtigt ist. Es wird jedoch nichts darüber ausgesagt, was unter mündig zu verstehen ist. Man schliesst daraus, dass auf die bürgerliche Mündigkeit, die gegenwärtig mit dem vollendeten 18. Altersjahr beginnt (Art. 14 Zivilgesetzbuch), verwiesen wird. Die damit gewählte Technik erscheint uns nicht sehr glücklich. Es wäre besser, diese politische Mündigkeit in der Verfassung selbst zu definieren oder dem Gesetzgeber einen entsprechenden Auftrag zu geben. Ausserdem erscheint uns das vollendete 18. Altersjahr angemessen. Von diesem Alter sind die jungen Leute im Allgemeinen genug informiert und fähig zu begreifen, um was es bei den Abstimmungen und Wahlen geht. Die Herabsetzung dieser Mündigkeit auf 16 Jahre scheint uns hingegen verfrüht.

Zu Art. 45

- Die Zahl von 6'000 Stimmberchtigten entspricht derjenigen, die der Verfassungsgeber 1921 gewählt hat. Obwohl sich seit damals die Bevölkerungszahl erhöht hat und das Frauenstimmrecht eingeführt wurde, sind wir für die Beibehaltung dieser Zahl, wie dies im VE vorgesehen ist.

- Der Zeitraum, innerhalb dessen die Unterschriften gesammelt werden müssen, sollte jedoch nicht in der Verfassung, sondern im Gesetz geregelt werden. Ausserdem ist es bedauerlich, dass der VE nicht das System mit den zwei Fristen nach Artikel 130 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (SGF 115.1) übernimmt. Gemäss diesem Artikel muss ein Referendumsbegehrten innerhalb 30 Tagen nach der Veröffentlichung des bestrittenen Gesetzes oder Dekrets angekündigt werden, und die 6000 Unterschriften müssen innert 90 Tagen nach der Veröffentlichung eingereicht werden. Dieses System hat sich bewährt. Dank ihm können die zahlreichen Erlasse, gegen die kein Referendum ergriffen wird, schnell in Kraft treten.
- Unserer Meinung nach wäre es vernünftig den Absatz 2 dadurch zu vervollständigen, dass darauf hingewiesen wird, dass die Modalitäten der Behandlung der verschiedenen Formen von Initiativen im Gesetz geregelt werden. Mit diesem Vorgehen könnte auf die Artikel 46 und 47, deren normativer Gehalt der Gesetzesstufe zugeordnet werden muss, verzichtet werden.
- Im Absatz 4 müsste schliesslich darauf hingewiesen werden, dass der Grosse Rat dafür zuständig ist, eine Initiative für ungültig zu erklären.

Zu Art. 46 und 47

Wir haben bereits darauf hingewiesen, dass diesen Bestimmungen nicht Verfassungsrang zukommt.

Zu Art. 48

- Aufgrund der bei dieser Revision gemachten Erfahrung müsste man vielleicht im Verfassungstext erwähnen, dass der Verfassungsrat sich frei organisiert und über die Mittel entscheidet, die ihm nötig scheinen.
- Man müsste vielleicht in der Verfassung selbst die Möglichkeit vorsehen, dem Volk Varianten zu unterbreiten. Es ist in der Tat unvorstellbar, dass der ganze Entwurf abgelehnt wird, nur weil einige Fragen umstritten sind.
- Im Gegensatz zur geltenden Verfassung (Art. 80 Abs. 4) sagt der VE nichts darüber, was passiert, wenn der Verfassungsentwurf ein zweites Mal abgelehnt wird. Dieser Hinweis ist nötig.

Zu Art. 49

Beim Finanzreferendum übernimmt der VE die Prozentsätze der geltenden Verfassung mit dem Hinweis, dass alle Erlasse des Grossen Rates dem Finanzreferendum unterstehen. Eine solch allgemeine Formulierung hat zur Folge, dass die grosse Mehrheit von Gesetzen und Dekreten dem Finanzreferendum unterstehen, das damit in der Praxis dem allgemeinen Referendum ähnlich wird.

Zu Art. 50

- Wir erlauben uns, Sie für die Zahl der notwendigen Unterschriften für das fakultative Gesetzesreferendum auf unsere Bemerkungen zu Art. 45 VE zu verweisen.
- Die Unterstellung der Studienkredite von regionaler oder kantonaler Bedeutung unter das fakultative Finanzreferendum kann Abgrenzungsprobleme stellen. Hängt im Übrigen die Unterstellung dieser Kredite unter dieses Volksrecht auch vom Betrag der Ausgabe ab? Handelt es sich um dieselben Prozentsätze? Der Text scheint sich nur auf die (regionale oder kantonale) Bedeutung der Studie zu beziehen.
- Wir sind ausserdem nicht für den Minderheitsantrag B, der den Personen, die das Referendum ergreifen, die Wahl lassen will, ob sie die Ablehnung des ganzen Gesetzes, das sie bekämpfen, oder die Änderung bestimmter Bestimmungen daraus verlangen wollen. Ein Gesetz wird oft angenommen, weil es ausgewogene Lösungen enthält, die auf Konzessionen der einen und der anderen Seite beruhen. Wenn man eine oder mehrere Bestimmungen herausbricht, kann dieses Gleichgewicht gestört werden. In einem solchen Fall ist es besser, die Angelegenheit mit dem Auftrag, ein neues Gesetz auszuarbeiten, an den Grossen Rat zurückzuschicken.

Zu Art. 51

- Unabhängig von der nötigen Stimmenzahl ist die Volksmotion angesichts der anderen Volksrechte nicht absolut notwendig. Sie scheint die institutionelle Rolle des Grossen Rates zu schwächen. Schliesslich könnte dieses neue Mittel zur Regel werden, weil es auf Grund der kleinen Unterschriftenzahl leicht anzuwenden ist.
- Wie auch immer, die Zahl von 300 Unterschriften scheint uns zu niedrig.

- Wir weisen ausserdem darauf hin, dass im VE nicht erwähnt wird, ob mit der Volksmotion die Änderung einer Verfassungsbestimmung verlangt werden kann.

Zu Art. 52

- In den Antworten auf parlamentarische Vorstösse konnte der Staatsrat bereits darauf hinweisen, dass er für die Volkswahl der Richter ist, weil mit dieser Art der Ernennung die politischen Richtungen und Empfindlichkeiten besser vertreten wären. Der Staatsrat hat seine Meinung nicht geändert und ist deshalb der Auffassung, dass die Richter in die Liste der vom Volk gewählten Behörden in diesem Artikel aufgenommen werden sollten.
- Wie wir schon in den Bemerkungen zum Art. 44 VE gesagt haben, ist es bedauerlich, dass der Kreis der Stimm- und Wahlberechtigten nicht mit dem Kreis der Personen, die das passive Wahlrecht haben, zusammenfällt. Unserer Meinung nach sollte es nur noch eine Ausnahme von dieser Regel geben: Für die ständigen Ämter der Rechtpflege sollte weiterhin ein Mindestalter und gegebenenfalls eine besondere Ausbildung verlangt werden dürfen. Diese Frage gehört jedoch zu den Wählbarkeitsbedingungen und sollte deshalb bei den Bestimmungen über die Organisation der betreffenden Behörde geregelt werden (Art. 135 ff. VE).
- Der Artikel 95 VE schreibt bereits vor, dass die Behördenmitglieder das Schweizer Bürgerrecht haben müssen und im Kanton wohnhaft und stimmberechtigt sein müssen. Im Artikel 146 VE werden die Wählbarkeitsbedingungen auf Gemeindeebene geregelt. Bei diesen Fragen ist der Artikel 52 VE also eine unnötige Wiederholung der genannten Bestimmungen. Man müsste also die Vorschriften über die Wählbarkeitsbedingungen entweder im Artikel 52 VE oder in den Artikeln 95 und 146 VE streichen. Vom systematischen Standpunkt aus gesehen, ist es unserer Meinung nach besser, die Wählbarkeitsbedingungen in den Artikeln über die Organisation der betreffenden Behörde zu regeln. Als Ausnahme von diesem Grundsatz sollten im Artikel 52 jedoch die Wählbarkeitsregeln für die (freiburgischen) Ständeräte bestimmt werden, da der VE den Ständerat nirgends behandelt, was nicht erstaunlich ist, da dessen Organisation im Bundesrecht geregelt ist.
- Der Absatz 3 hat vielleicht eine "pädagogische" Rolle, in dem Sinn, dass er den Leser belehrt. Rein rechtlich gesehen ist er hingegen überflüssig.

Zu Art. 53

- Unsere Bemerkungen zum Artikel 44 gelten, *mutatis mutandis*, auch für den Artikel 53. Wir sind nicht für den Minderheitsantrag.
- Wie wir bereits gesagt haben, sind wir für die Einführung des Ausländerstimmrechts auf Gemeindeebene in der Verfassung, wie dies in Artikel 53 Abs. 1 Bst. b VE geschieht; die Gemeinden sollten nicht blass ermächtigt werden, den Ausländern das Stimmrecht zu geben. Hingegen erachten wir die vom Verfassungsrat gewählte Frist von 5 Jahren als zu kurz. Das Stimmrecht sollte nur den Ausländerinnen und Ausländern verliehen werden, die seit 10 Jahren im Kanton wohnhaft sind.

Zu Art. 54

Wenn man in der Kantonsverfassung das Initiativ- und Referendumsrecht auf Gemeindeebene regeln will, sollte man die Minimalbedingungen für die Ausübung festlegen. Außerdem gehört der Satz, in dem vorgeschrieben wird, dass die Mitglieder des Generalrats das Motionsrecht haben, nicht in dieses Kapitel. Diese Bestimmung, die uns vom Gehalt her gut scheint, sollte aber im Kapitel über die territoriale Gliederung (Art. 144 ff. VE) stehen. Wir meinen jedoch, dass der Gegenstand von Artikel 54 VE im Gesetz geregelt werden sollte.

Zu Art. 56

Die Bemerkung zum Artikel 54 VE über das Initiativ- und Referendumsrecht gilt auch für den Artikel 56 VE.

5. IV. Titel: Der Staat

5.1 Im Allgemeinen

- Es ist richtig, dass die Kantonsverfassung die Aufgabenaufteilung zwischen Staat und Gemeinden, die Notwendigkeit von hochwertigen Dienststellen und das Recht auf eine Arbeit zu angemessenen Bedingungen in Erinnerung ruft. Auch der Aufruf an den Staat und die Gemeinden, Massnahmen zu ergreifen, um die Folgen der Arbeitslosigkeit zu lindern, der sozialen und beruflichen Ausgrenzung

vorzubeugen und die Wiedereingliederung zu fördern, verdient unsere Unterstützung. Es ist dennoch fraglich, ob es nicht besser wäre, sich auf eine allgemeine Bestimmung zu begrenzen und die Aufgaben zu unterstreichen, die einen besonderen Eingriff des Staats verlangen.

- Einzelne Bestimmungen im IV. Titel sprechen ausdrücklich den Staat und die Gemeinden an, andere nicht. Diese Vermischung tritt oft im gleichen Kapitel auf. In einzelnen Fällen, in denen die Gemeinden genannt werden, ist der Verweis auf sie fraglich. Andererseits gibt es Bestimmungen ohne direkten Verweis auf die Gemeinden, die auch die Gemeinden betreffen könnten: zum Beispiel der Artikel über den ausgeglichenen Finanzhaushalt (Art. 92 VE) oder die Artikel über die Information (Art. 98 Abs. 1 VE) und über den Ausstand (Art. 97 VE). Um diese Klippe zu umschiffen, empfehlen wir, die Aspekte, die alleine die Gemeinden betreffen, in einem separaten Kapitel zusammenzufassen und nur die wichtigsten Punkte festzulegen und den Rest gesetzlich zu regeln. Eine besondere Behandlung kann für Punkte vorgesehen werden, die eine echte Aufgabenaufteilung zwischen Staat und Gemeinden verlangen.
- Die Frage der Aufgabenaufteilung zwischen Staat und Gemeinden wird an mehreren Stellen des VE angesprochen. Artikel 58 VE enthält die allgemeine Regel, die es bei der Aufgabenaufteilung zu beachten gilt. Die Artikel 60 ff VE können ebenfalls als Sonderbestimmungen für die Aufgabenaufteilung zwischen Staat und Gemeinden aufgefasst werden. Artikel 145 VE schliesslich definiert die Aufgaben der Gemeinden und schreibt vor, dass sie die ihnen durch Verfassung und Gesetz übertragenen Aufgaben erfüllen müssen. Daraus kann abgeleitet werden, dass von der Kompetenzvermutung des Staats ausgegangen wird. Der Übersichtlichkeit des Texts wäre es zuträglich, wenn diese Bestimmungen gruppiert würden.
- Wir stellen fest, dass der VE den Gemeinden mehrere neue Aufgaben überträgt. Diese müssen zwar in den meisten Fällen mit dem Staat geteilt werden, wie etwa die Erwachsenenbildung (Art. 73 VE; neue Aufgabe für die Gemeinden), die Organisation von sozialmedizinischen Diensten (Art. 76 Abs. 3 VE; Aufgabe, die neu ausschliesslich den Gemeinden zufällt), die Integration der ausländischen Bevölkerung (Art. 77 VE; neue Aufgabe für die Gemeinden), die Sicherstellung der Energieversorgung (Art. 85 VE; neue Aufgabe für die Gemeinden) und die Förderung der Freizeitbeschäftigungen (Art. 88 VE; neue Aufgabe für die Gemeinden).

Ob die Gemeinden diese Aufgaben übernehmen möchten, müssen sie in erster Linie selber entscheiden. Auf jeden Fall sollte die Reichweite der (zahlreichen) gemeinsamen Aufgaben ("Staat und Gemeinden...") genauer bestimmt werden.

- Weiter sieht der VE vor, eine Aufgabe vollständig dem Staat anzuvertrauen, für die heute Staat und Gemeinden gemeinsam zuständig sind: das Spitalwesen (Art.

76 VE). Der Staatsrat hat kürzlich einen Bericht über die Reform der Freiburger Sanitätsstrukturen in die Vernehmlassung gegeben und möchte deshalb keine Stellung zu dieser Frage beziehen, bis er die Resultate dieser Vernehmlassung kennt.

- Ferner ist darauf hinzuweisen, dass eine Studie über die Aufgabenaufteilung zwischen den Gemeinden in Arbeit ist. Es wäre vorteilhaft, wenn die Vorschläge des VE mit den Resultaten dieser Arbeit koordiniert werden könnten, um die Synergien zu nutzen
- Die Bestimmungen über die Bildung (Art. 69 ff VE) sind generell viel zu detailliert und gehören auf Gesetzesebene.

5.2 Im Einzelnen

Zu Art. 57

- Artikel 57 VE ist eine grundlegende Bestimmung und muss begrüßt werden. Er legt die Grundsätze fest, nach denen sich die Tätigkeit des Staats und der Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben richtet.
- Wie bereits erwähnt, ist der Grundsatz der Transparenz im 1. Absatz gerechtfertigt, darf aber nicht uneingeschränkt gelten. So ist in der Verfassung ein Vorbehalt einzufügen, um in bestimmten Dossiers die Vertraulichkeit gewährleisten zu können
- Absatz 2 führt den Begriff der Bürgernähe ein. Dieser Begriff kann jedoch im Widerspruch zu den Forderungen um Effizienz und Wirtschaftlichkeit stehen und verstösst eindeutig gegen das Subsidiaritätsprinzip. Es ist ausserdem nicht ausgeschlossen, dass der Begriff der Bürgernähe eine Dezentralisierung von Dienststellen verursacht, die der Staat erst kürzlich zentralisiert hat, oder zu zentralisieren plant.
- Dieser Begriff könnte auch die Bewegung der Gemeindefusionen in Frage stellen. Wäre es deshalb nicht besser, von „Zugänglichkeit“ zu sprechen, da heutzutage das Kriterium der Distanz alleine nicht mehr ausschlaggebend ist?
- Im Absatz 3 wird der Vorrang des Interesses der künftigen Generationen erwähnt, der ein wichtiges allgemeines Ziel darstellt und deshalb besser im Artikel 3 VE stehen würde.
- Auf die Solidarität wird zweimal verwiesen, nämlich in den Absätzen 1 und 3. Es ist nicht einfach, einen Unterschied in den beiden Verweisen auszumachen. Ist einer von beiden nicht überflüssig?

Zu Art. 59

- Verfassungsbestimmungen über die Aufgabenübertragung, über die Beteiligung von Staat und Gemeinden an Unternehmen und an der Gründung von Unternehmen sind nötig und auch wünschenswert. Denn daraus wird ersichtlich, dass der Staat und die Gemeinden über verschiedene Mittel verfügen, um dem Gemeinwohl zu dienen
- Deshalb sollte die Verfassung im Absatz 2 alle allgemeinen Kriterien festlegen, die eine Aufgabenübertragung rechtfertigen. Das Kriterium des öffentlichen Interesses ist nur eines unter vielen. Die im Artikel 58 Abs. 2 VE festgelegten Kriterien (Möglichkeit, hochwertige Dienstleistungen anzubieten; finanzielle Vorteile für den Staat und die Gemeinden; finanzielle Lage des Beauftragten; ...) sollten auch auf die Aufgabenübertragung anwendbar sein.
- Absatz 3 ist ungewöhnlich formuliert. Vorzuziehen wäre eine Bestimmung mit etwa folgendem Wortlaut: "die betroffenen Organisationen und Personen unterstehen der Aufsicht der Stellen, die ihnen den Auftrag erteilt haben."

Zu Art. 60

- Es wäre sinnvoll, darauf hinzuweisen, dass die Aufgabe, die dieser Artikel dem Staat zuweist, gegenüber der persönlichen Freiheit und der sozialen Marktwirtschaft subsidiär ist.
- Möchte dieser Artikel zu verstehen geben, dass der Staat einen Mindestlohn festlegt? Sollte dies der Fall sein, so wären wir damit nicht einverstanden

Zu Art. 61

- Diese Bestimmung behandelt in Form einer dem Staat und den Gemeinden übertragenen Aufgabe die Bekämpfung der Armut und die Bereitstellung einer Sozialhilfe. Während die Sozialhilfe eine bekannte Institution darstellt, so handelt es sich bei der Verhütung von Armut um eine Neuheit, die der VE vorschreibt. Dieses Element ist begrüßenswert.
- Artikel 40 VE befasst sich mit der Notlage als ein Sozialrecht und deckt damit auch "die bedürftigen Personen" ab. Doch die Begriffe der Armut und der Notlage decken nicht genau die gleichen Situationen ab. Wir sind der Ansicht, dass die beiden Konzepte und die zu verhütenden Situationen geklärt werden müssten. Ausserdem sollte im Entwurf nur eine der beiden Bestimmungen beibehalten werden, um echte oder scheinbare Verdoppelungen zu vermeiden

Zu Art. 62

Absatz 1 könnte für Staat und Gemeinden allzu weit reichende Folgen haben. Dieser Absatz könnte eine Person, die glaubt, keine finanziell tragbare Wohnung finden zu können, dazu berechtigen, vom Staat die Differenz zwischen der effektiven und der zumutbaren Miete zu verlangen. Unserer Ansicht nach sollte auf Absatz 1 verzichtet und im Absatz 2 ein Verweis auf die Gemeinden eingefügt werden.

Zu Art. 63

- Wir sind nicht sicher, ob es sinnvoll ist, den Gemeinden Kompetenzen zur Förderung des regionalen Ausgleichs zu übertragen, die jene des Staats mit Gewissheit konkurrenzieren werden. Eine derartige Aufgabe kann definitiv nur dem Staat übertragen werden, der sich auf eine institutionalisierte Zusammenarbeit mit den Regionen verlassen können müsste.
- Uns scheint es nicht Aufgabe des Staats oder der Gemeinden zu sein, die Neuorientierung von Unternehmen zu fördern. Wir schlagen deshalb vor, den Absatz 2 wie folgt zu formulieren: "Sie fördern die Innovation und die Gründung von Unternehmen".

Zu Art. 64

- Die Regale und Monopole stellen Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit dar (siehe Art. 94 Abs. 4 Bundesverfassung). Aus Gründen der Systematik sollte deshalb der Inhalt von Artikel 64 VE eher im Absatz 3 von Artikel 27 VE figurieren.
- Die Regale sind Institutionen, die sich auf einen geschichtlichen Hintergrund abstützen. Es handelt sich um Exklusivrechte, die seit alten Zeiten in den Händen der Kantone liegen, vor allem weil sie die Kontrolle über das öffentliche Gut haben. Dies ist zum Beispiel der Fall beim Fischereirecht und beim Jagtrecht. Aufgrund ihres historischen Charakters ist es heute ausgeschlossen, dass neue Regale errichtet werden. Deshalb sollte Artikel 64 VE vielmehr wie folgt formuliert werden: "*Staat und Gemeinden können Monopole errichten, sofern ein öffentliches Interesse dies erfordert. Die kantonalen Regale bleiben vorbehalten*".

Zu Art. 65 und 66

- Die Bestimmungen über die Familien und Kinder stellen eine begrüssenswerte Neuheit dar. Die Entwicklung der Bevölkerungspyramide lässt den öffentlichen Körperschaften kaum eine andere Wahl, als sich den Familien und Kindern anzunehmen.
- Was die unter Artikel 65 Abs. 2 VE genannten "verschiedenen Formen der Familie" beinhalten, ist offen. Unserer Ansicht nach sollte am traditionellen Begriff der Familie festgehalten werden, die zwei Generationen unter sich vereint und auch Einelternfamilien und Fortsetzungsfamilien beinhaltet. Dagegen sollte die Anerkennung nicht auf Kinder erziehende homosexuelle Paare ausgedehnt werden.
- Artikel 65 VE sollte gemäss Zwischentitel den Grundsatz enthalten, während Artikel 66 VE die Massnahmen zur Unterstützung der Familien aufführt. Doch die Absätze 3 und 4 von Artikel 65 VE zählen ebenfalls Massnahmen auf, die aber aus Rücksicht auf die Systematik im Artikel 66 VE zu erwähnen wären. Der Artikel 65 VE hingegen sollte nur die wichtigsten Grundsätze enthalten, die wie folgt vom Allgemeinen zum Besonderen formuliert werden könnten:
 1. Der Staat betreibt in Zusammenarbeit mit den Gemeinden eine umfassende Familienpolitik, um die Familien zu schützen und zu unterstützen
 2. Er fördert die Mutter- und Vaterschaft sowie die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben
 3. Die Gesetzgebung hat sich mit den Anliegen der Familien zu vertragen
- Die im Artikel 66 Abs. 3 VE vorgesehene Massnahme geht zwar in die gewünschte Richtung, fraglich ist jedoch, ob sie so detailliert beschrieben werden soll. Dadurch wird ein sehr konkreter, praktisch gesetzlicher Auftrag erteilt und zum Voraus jegliche Debatte über die Art und Weise ausgeschlossen, wie diese gute Idee zu realisieren ist.

Zu Art. 67

- Das Verhältnis, in dem Artikeln 36 zu Art. 67 VE steht, ist nicht leicht ersichtlich. In beiden Artikeln scheint von der gleichen Unterstützung die Rede zu sein.
- Besonders Artikel 67 Abs. 3 VE scheint überflüssig zu sein. Die Grundlagen für die Tätigkeit des Staats und der Gemeinden in diesem Bereich scheinen bereits in anderen Artikeln des VE gelegt zu sein.

Zu Art. 68

Es scheint wünschenswert, dass eine Einrichtung mit der Förderung der Familie, der Jugend und der Gleichstellung von Frau und Mann beauftragt wird. Die Errichtung einer Verwaltungseinheit über einen Verfassungsartikel ist hingegen nicht sinnvoll. Diese Förderaufgabe sollte auf Verfassungsebene vielmehr als eine Aufgabe des Staats formuliert werden und dem Gesetzgeber und der Exekutive freie Hand gelassen werden, um dem Verfassungsauftrag Folge zu leisten.

Zu Art. 69

- Die Frage ist offen, ob es nötig ist, in der Verfassung den pädagogischen Grundsatz festzuhalten, demzufolge die Fähigkeiten der einzelnen Kinder zu berücksichtigen sind.
- Ein echter oder scheinbarer Widerspruch kann bezüglich des Kindergartens zwischen den Absätzen 1 und 2 ausgemacht werden. Gemäss Absatz 1 ist der Kindergarten Teil der Grundschulbildung, die gemäss Absatz 2 obligatorisch ist. Somit müsste auch der Kindergarten obligatorisch sein. Doch im gleichen Absatz wird festgehalten, dass das Gesetz den Besuch des Kindergartens für fakultativ erklären kann. Unserer Meinung nach ist der Kindergarten nicht Teil der Grundschulbildung, sondern bereitet auf diese vor. Es wäre vorteilhafter, jegliche Erwähnung des Kindergartens zu vermeiden oder im Gegenteil es zu wagen, ihn als obligatorisch zu erklären, ohne jedoch – entgegen dem Vorschlag des Minderheitsantrags – seine Dauer in der Verfassung festzusetzen.

Zu Art. 70

- Dieser Artikel übernimmt Auszüge aus dem Gesetz vom 23. Mai 1985 über den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule (SchG; SGF 411.0.1), was nicht sehr glücklich ist. So spricht der VE von " Zielen", während das SchG von "Aufgaben" spricht. Ausserdem ist die Formulierung des Artikels 70 VE im Grunde nicht mit Artikel 2 Abs. 1 SchG identisch. Artikel 70 Abs. 2 VE schliesslich entspricht einer Mischung von Artikel 3 Bst. d SchG und Artikel 2 Abs. 3 SchG. Für den ersten Absatz schlagen wir folgende Formulierung vor: *"Die Schule stellt in Zusammenarbeit mit den Eltern die Ausbildung der Kinder sicher. Sie unterstützt die Eltern bei der Erziehung"*. Auf diese Weise wird der Partnerschaft mit den Eltern mehr Nachdruck verliehen und betrifft auch das Erziehungswesen.

- Wir bedauern es, dass im VE nicht in irgendeiner Weise das Lernen von Toleranz gegenüber anderen Kulturen, Religionen und Denkweisen erwähnt wird. Der VE erwähnt leider auch nicht, dass die Schule die Übertragung und Aneignung von Wissen bezecket und auf das Leben in Beruf und Gesellschaft vorbereitet, indem sie die persönliche Entwicklung und die soziale Integration fördert. Wir sind der Auffassung, dass diese Elemente hinzugefügt werden sollten. Die Erwähnung der Umwelt wie auch des Verantwortungsgefühls gegenüber den Mitmenschen ist dafür sehr gelungen.

Zu Art. 71

- Grundsätzlich sollte dieser Artikel begrüßt werden, soweit er von den Bestimmungen zur "Zweisprachigkeit" abstammt und die Zusammengehörigkeit innerhalb des Kantons und des Bundes fördert. In Wirklichkeit behandelt dieser Artikel den Inhalt der Schulprogramme und gehört somit nicht in eine Verfassung. Diese Frage ist in unserem Kanton auch nicht umstritten.
- Sollte der Verfassungsrat diese Bestimmung beibehalten, so sollte zumindest präzisiert werden, dass es sich um die andere Amtssprache des Kantons handelt.

Zu Art. 72

- Dieser Artikel zeichnet sich durch eine hohe normative Dichte aus. Diese Bestimmung könnte auf zwei Artikel verteilt werden, indem sich ein Artikel auf die finanzielle Unterstützung der Ausbildung beschränkt (siehe unseren Vorschlag weiter unten).
- Wie bereits zum Artikel 69 VE erwähnt, gehört der Verweis auf die persönlichen Fähigkeiten nicht in eine Verfassung. Dasselbe gilt für die finanziellen Möglichkeiten einer Person.
- Die an dieser Stelle erwähnte Berufsbildung bezieht sich aus unserer Sicht sowohl auf die Lehre als auch auf die Berufsschule. Da jedoch die Lehre zum grössten Teil von den Unternehmen sichergestellt wird und bestimmte Ausbildungsgänge interkantonal angeboten werden, ist der Ausdruck "der Staat gewährleistet" nicht angebracht. Deshalb schlagen wir den folgenden Text vor: "der Staat **organisiert** die Mittelschulausbildung und die berufliche Ausbildung".
- Im Absatz 2 ist die Formulierung "unterhält [.....] eine Universität und Fachhochschulen" missverständlich. Besser wäre: "förderst die Entwicklung...". Wird ausserdem eine zeitlose Verfassung angestrebt, sollte auf die Nennung von Institutionen verzichtet werden, die sich ändern, den Namen wechseln, sich

weiterentwickeln oder gar neu entstehen können, wie die FH, die vor zehn Jahren noch niemand kannte. Darüber hinaus werden von den Hochschulen nur die Universität und die FH im VE erwähnt, während es seit neuestem insbesondere auch eine PH gibt, die ausserdem vollständig vom Kanton finanziert wird. Deshalb wäre etwa folgende Formulierung günstiger: "*Der Staat gewährleistet den Hochschulunterricht sowie die Lehre auf Tertiärstufe*".

- Weiter im Absatz 2 scheint uns die "Zusammenarbeit" mit dem Bund nicht sehr angebracht. Erstens werden die in diesem Artikel angesprochenen Hochschulen vom Kanton verwaltet und finanziert, wenn auch mit starker Unterstützung des Bundes (siehe Art. 63 BV). Zweitens arbeitet der Kanton nicht nur mit dem Bund zusammen, sondern auch mit anderen Kantonen.
- Der erste Satz im Absatz 3 ist mehrdeutig, da er zu verstehen gibt, dass der Staat die wissenschaftliche Forschung nicht nur indirekt durch die Beiträge an die Hochschulen mit Forschungsaktivitäten unterstützt. Was ist unter "Er fördert die wissenschaftliche Forschung" zu verstehen? Müssen spezielle Mittel für diesen Zweck bereitgestellt werden? Verpflichtet diese Bestimmung nicht den Kanton zu finanziellen Leistungen? Aus unserer Sicht ist die Unterstützung der Forschung eine klare Aufgabe des Bundes. Der zweite Satz, der lediglich einen deklaratorischen Charakter hat, gehört nicht in eine Verfassung. Wir schlagen Ihnen einen neuen Absatz 3 vor, der wie folgt lautet: "Er fördert die Zusammenarbeit der Wirtschaftskreise und der Privatpersonen mit den Hochschulen und den öffentlichen Forschungsinstituten und respektiert dabei die ethische und wissenschaftliche Unabhängigkeit".
- Wir sind sehr zufrieden, dass Ausbildungsbeiträge in die Verfassung aufgenommen werden. Wie bereits erwähnt, wären wir für einen separaten Artikel, der etwa wie folgt formuliert werden könnte:

¹ *Der Staat sorgt dafür, dass der öffentliche Unterricht und die Berufsbildung allen zugänglich sind.*

² *Er erlässt eine Regelung für Ausbildungsbeihilfen.*

Zu Art. 73

- Wir erkennen nicht die Wichtigkeit der Aufgabe, die in diesem Artikel erwähnt wird. Die Kosten für ihre Umsetzung könnten jedoch sehr hoch ausfallen, je nach dem, was in diesem Bereich konkret unternommen werden soll. Wenn Prioritäten gesetzt werden müssen, so sollte unserer Meinung nach die Ausbildung der Jugendlichen Vorrang haben.

- Unter diesem Gesichtspunkt schlagen wir einen Text vor, der besser den heutigen Aufgaben des Staats in diesem Bereich entspricht: *"Der Staat fördert die Fort- und Weiterbildung"*.

Zu Art. 74

- Eine bedeutende Änderung der geltenden Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen führt der VE mit der Bestimmung ein, dass der Staat die Aufsicht über die privaten Bildungseinrichtungen ausübt. Heute stehen einzig die Privatschulen der obligatorischen und postobligatorischen Schulzeit, die von der für Erziehung zuständigen Direktion anerkannt werden, unter Aufsicht. Außerdem gewährleistet die geltende Verfassung die volle Unterrichtsfreiheit (Art. 18 KV). Durch den Vorschlag des VE sind der Staatsrat und die Verwaltung für die Aufsicht über alle Privatschulen zuständig. Darüber hinaus wären sie verantwortlich dafür, zu kontrollieren, welche Privatschulen "nützlich" sind und in den Genuss von Beiträgen gelangen könnten. Der Staat müsste folglich die Schulen anerkennen, die die Bedingungen erfüllen, und die anderen, die nicht anerkannt werden, verbieten. Es ist offensichtlich, dass der Staatsrat und die Verwaltung heute nicht über die nötigen Mittel verfügen, um Fachhochschulen und andere höhere Schulen, ganz zu schweigen von den zahlreichen Institutionen die jegliche Art von Kursen anbieten, anzuerkennen. Dies wirft auch das Problem der Akkreditierung von bestimmten Schulen auf, die auf Bundesebene erfolgen muss. Auch wenn wir uns die nötigen Mittel geben würden, sind wir nicht davon überzeugt, dass eine umfassende Aufsicht über alle Arten von Privatschulen angebracht ist.
- Beziiglich der finanziellen Unterstützung von privaten Bildungseinrichtungen ist es grundsätzlich nicht Sache des Staats, Privatschulen zu subventionieren, wenn doch eine seiner grundlegenden Aufgaben gerade darin besteht, mit ausreichenden Mitteln für den obligatorischen Unterricht zu sorgen. In Frage käme allenfalls, dass der Staat die Schulen unterstützt, die Leistungen erbringen, für die der Staat sorgen müsste, die er aber selbst nicht anbieten kann oder möchte. Dies gilt zum Beispiel für die Schule für Multimedia und Kunst in Freiburg (SKMF). Der Waadtländer Verfassungsrat hat sich in dieser Beziehung auf einen präziseren Text festgelegt, der einzelne der oben genannten Probleme umgeht. Der Text lautet wie folgt: "Der Staat kann als gemeinnützig anerkannte Einrichtungen, welche den staatlichen Unterricht ergänzende Ausbildungsmöglichkeiten anbieten, unterstützen".

- Wir glauben, es wäre nützlich, in der Verfassung die besondere Stellung "der freien öffentlichen Schulen" zu erwähnen oder zusammenzufassen. Es handelt sich um Schulen, die sich auf halbem Weg zwischen öffentlichen und privaten Schulen befinden (siehe zu diesem Thema die Debatten des Grossen Rats in der Märssession 2003).

Zu Art. 75

- Es sollte darauf geachtet werden, dass diese Bestimmung nicht den interreligiösen Unterricht (bekannt unter der Bezeichnung "Enbiro") oder die Religionswissenschaften verbietet, da ein derartiges Verbot einen Verlust für die Bildung und das Allgemeinwissen der Schüler bedeuten würde.
- Weiter ist darauf hinzuweisen, dass Artikel 75 VE eine entsprechende Anpassung des Artikels 2 Abs. 2 SchG durch den Gesetzgeber bedingt.

Zu Art. 76

- Wir sind der Auffassung, dass zwischen dem Recht auf medizinische Grundversorgung und den grundlegenden Aufgaben des Staats im Gesundheitswesen klar unterschieden werden muss. Das Recht auf medizinische Grundversorgung könnte sehr gut als Sozialrecht aufgeführt werden (siehe dazu unseren Vorschlag zum Artikel 40 VE). Artikel 76 VE sollte dagegen nur die Aufgaben des Staats im Gesundheitswesen behandeln.
- Der Absatz 3 führt den Begriff der "sozialmedizinischen Dienste" ein. Was genau umfasst dieser Begriff? Einzig die sozialmedizinischen Einrichtungen im engeren Sinne oder auch die Hauspflege und die ambulanten Dienste?
- Beziiglich der Aufgabenaufteilung zwischen Staat und Gemeinden möchten wir daran erinnern, dass der Staatsrat auf das Postulat Françoise Morel/Antoinette Romanens über die Kantonalisierung der Strukturen des Gesundheitswesens (Spitäler, Pflegeheime, spitäleexterne Krankenpflege und Familienhilfe) positiv geantwortet hat. Die Arbeiten an der Studie sind im Gange. Der Staatsrat hat einen Bericht in die Vernehmlassung gegeben und wird seinen definitiven Bericht einreichen, sobald das Vernehmlassungsverfahren abgeschlossen ist. Wir können jedoch heute bereits vorwegnehmen, dass eine Lösung, die dem Staat die Verantwortung für das Spitalwesen überträgt und Staat und Gemeinden mit der Organisation der sozialmedizinischen Dienste beauftragt, auf einer historisch fundierten Überlegung gründet. Diese historische Ausrichtung könnte sich

angesichts der zurzeit laufenden Studie verschiedener Varianten einer Gesundheitsreform als allzu einengend erweisen.

Zu Art. 77

- Der französische Begriff "identité" im Absatz 1 kann ohne weiteres auf Deutsch mit "Identität" wiedergegeben werden. Der Begriff "Eigentümlichkeit" dagegen ist in diesem Kontext zu wenig aussagekräftig und könnte als abschätzig aufgefasst werden.
- Die Bestimmung im Absatz 2, dass Staat und Gemeinden die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern erleichtern, ist sehr sinnvoll. Dies bedeutet, dass der Kanton die Integration begrüßt und – warum nicht – eine offenere Politik in Sachen Immigration betreibt, insbesondere um der demographischen Alterung entgegenzuwirken. Wir sind dagegen von der Einführung eines ordentlichen Beschwerderechts gegen abgewiesene Einbürgerungsgeburte nicht überzeugt. Nach heutigem Recht ist die Einbürgerung ein Hoheitsakt des Grossen Rats und der Gemeindeversammlungen und kein Verwaltungsakt. Wer ein Gesuch um Einbürgerung stellt, hat kein subjektives Recht auf das Freiburger Bürgerrecht, auch wenn er die Bedingungen dafür erfüllt. Ein Beschwerderecht gegenüber den Justizbehörden ist nicht mit dem politischen Charakter der Einbürgerung zu vereinbaren. Wir sind der Auffassung, dass der politische Charakter, der schon immer der Einbürgerung anhaftete, beizubehalten ist. Um jedoch über eine Lösung für die seltenen Fälle zu verfügen, in denen in unserem Kanton schlechte Erfahrungen gemacht wurden, würden wir die Einführung einer Beschwerdemöglichkeit einzig gegen willkürliche Abweisungen von Einbürgerungsgesuchen befürworten.
- Mit Absatz 3 sollen zwar die Gebühren für die Einbürgerungen, die gewiss als hoch erscheinen mögen, abgeschafft werden, doch eine derartige Bestimmung hat nicht Verfassungsrang. Diese Frage sollte vom Gesetzgeber geklärt werden.

Zu Art. 78

Diese Bestimmung ist grundsätzlich lobenswert, scheint aber in einer Kantonsverfassung kaum angebracht zu sein. Das hier behandelte Thema fällt vielmehr in den Zuständigkeitsbereich des Bundes (siehe Art. 75 BV) und zu einem bestimmten Grad in jenen der privaten Institutionen und Personen. Für einen Kanton wie den unseren scheint jedenfalls eine derartige Aufgabe unrealistisch. Die

humanitäre Hilfe und die Entwicklungszusammenarbeit sollten darum nicht als besonderer Verfassungsauftrag eingeführt werden.

Zu Art. 79

- Grundsätzlich ist für die Gesetzgebung in Sachen Umweltschutz der Bund allein zuständig (siehe Art. 74 VB). Der Kanton ist in diesem Bereich offenbar nur die ausführende Behörde. In diesem Sinne kann Artikel 79 Abs. 1 VE in die Irre führen. Man sollte deshalb wie folgt präzisieren: "Bei der Ausführung ihrer Aufgaben sorgen Staat und Gemeinden für ...".
- Wo liegt der Unterschied zwischen "Umwelt" im Artikel 79 VE und "Natur" im Artikel 81 VE? Eine Klärung der verwendeten Terminologie wäre wünschenswert.
- Als erstes sollte die rationelle Nutzung der Energie gefördert werden, bevor daran gedacht wird, die Nutzung und Entwicklung erneuerbarer Energien zu fördern, wie es der Absatz 2 vorschreibt.

Zu Art. 80

- Die Bundesverfassung verlangt bereits im Artikel 75 von den Kantonen die Beachtung der Grundsätze, die im Artikel 80 Abs. 1 VE erwähnt werden. Diese Bestimmung scheint deshalb überflüssig zu sein.
- Absatz 2 enthält darüber hinaus keine zusätzlichen Informationen zu Absatz 1, der bereits die Begriffe zweckmäßig, haushälterisch und geordnet verwendet.

Zu Art. 81

- Im französischen Text sollte zum Begriff "patrimoine" das Adjektiv "culturel" hinzugefügt werden. So könnte im Absatz 2 "sites naturels et construits" mit "nature et patrimoine culturel" ersetzt werden.
- Der deutsche Text bezieht sich im Absatz 2 auf "Schutz", während der französische Text von "sauvegarder" spricht. Uns scheint, das Wort "Erhaltung" kommt dem Sinn des Französischen näher.

Zu Art. 82

- Wir sind nicht davon überzeugt, dass diese Bestimmung zwischen Natur- und Heimatschutz und Katastrophen am richtigen Platz steht.
- Dieser Artikel sollte ferner präzisieren, dass der staatliche Eingriff in diese beiden Bereiche durch öffentliche Interessen gerechtfertigt wird, wie etwa die Ernährungssicherheit, der Umweltschutz und die Entwicklung der Regionen. Ausserdem könnte die ökologische Funktion in die Liste dieses Artikels aufgenommen werden.

Zu Art. 83

Die Bestimmung über Katastrophen ist zu oberflächlich. Allgemeine Bestimmungen über den Bevölkerungsschutz sollten mit Blick auf das Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz vorgesehen werden. Folgende Bestimmungen könnten beispielsweise eingeführt werden:

e) Bevölkerungsschutz

¹ Staat und Gemeinden sorgen in Zusammenarbeit mit dem Bund für den Bevölkerungsschutz

² Zu diesem Zweck ergreifen sie die geeigneten Massnahmen, um Katastrophen, Notsituationen und andere Schadeneignisse zu verhindern und zu bewältigen

Zu Art. 84

- Dieser Artikel ist insgesamt sinnvoll. Er legt klare Bestimmungen fest, die im Sinne des Subsidiaritätsprinzips nach Artikel 58 VE interpretiert werden müssen. Wir begrüssen ganz besonders die Erwähnung des staatlichen Gewaltmonopols im Absatz 2.
- Unter diesem Gesichtspunkt sollte ein weiterer Absatz über die Rolle des Staats bei der inneren Sicherheit aufgeführt werden (siehe hierzu insbesondere Artikel 4, 6 und 7 des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit [SR120]). Der Staat ist für die innere Sicherheit im Kanton verantwortlich und ergreift in Zusammenarbeit mit dem Bund die nötigen Massnahmen. Dies sollte in der Verfassung in Erinnerung gerufen werden.

Zu Art. 85

Für die Sicherstellung der Wasser- und Energieversorgung ist der Bund zuständig. Der Kanton dagegen kann zu einer ausreichenden, diversifizierten und wirtschaftlichen Versorgung beitragen, die mit den Geboten des Umweltschutzes und der Raumplanung zu vereinbaren ist.

Zu Art. 86

- Wir sind der Auffassung, dass in dieser Bestimmung ein allgemeines Ziel fehlt, wie zum Beispiel, dass der Staat effiziente und nachhaltige Mittel zur Verfügung stellt, um die Mobilität von Personen und Waren sicherzustellen.
- Die Verkehrs- und Kommunikationspolitik ist im Einvernehmen mit den Gemeinden zu führen. Artikel 86 VE wäre in diesem Sinne abzuändern.
- Das Verb "förderst" scheint uns ausserdem zweideutig zu sein.

Zu Art. 87

Dieser Artikel ist begrüssenswert. Das geltende Recht passt ausserdem perfekt in diesen Rahmen.

Zu Art. 88

- Diese Bestimmung scheint im Widerspruch zum Subsidiaritätsprinzip und zum Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu stehen. Sie hat ausserdem nicht Verfassungsrang.
- Eine Formulierung als Kann-Vorschrift (können [...] fördern) wäre ausreichend. Sie würde die Anstrengungen und Initiativen von privaten Gruppierungen unterstützen. Würde dagegen eine verfassungsmässige Pflicht daraus gemacht werden, müsste per Gesetz zwischen "guten" und "schlechten" Freizeitbeschäftigungen unterschieden werden.
- Die Ausübung einer sportlichen Tätigkeit würde einen eigenen Platz unter den Massnahmen zur Gesundheitsförderung verdienen. Ihr könnte sogar wie der Kultur ein eigener Artikel gewidmet werden.

Zu Art. 89

- Diese Bestimmung scheint im Widerspruch zum Subsidiaritätsprinzip und zum Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu stehen und gehört nicht auf Verfassungsstufe.
- Für den Konsumentinnen- und Konsumentenschutz ist der Bund zuständig.

Zu Art. 90

- In Absatz 3 ergeben sich die Massnahmen zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung direkt aus dem Legalitätsprinzip und dem Grundsatz der Gleichbehandlung. Da der VE strafbare Handlungen, die andere Bereiche betreffen (z.B. Umwelt, Raumplanung), nicht ausdrücklich erwähnt, ist mit Bestimmungen wie in Absatz 3 die Gefahr der Relativierung anderer Verfassungsbestimmungen verbunden. Ferner wird zwischen den verschiedenen Bestimmungen eine Hierarchie gebildet, die in zahlreichen Fällen bloss die gegenwärtigen Anliegen widerspiegelt.
- Ungeachtet dessen sollte zumindest der Ausdruck "treffen Massnahmen gegen" durch "bekämpfen" ersetzt werden.

Zu Art. 91

- In Absatz 2 wäre der Bezug auf die Wirksamkeit der Subventionen dem Bezug auf deren Nützlichkeit vorzuziehen. So führt denn auch das Subventionsgesetz vom 17. November 1999 (SubG; SGF 616.1) nicht die Nützlichkeit, sondern deren Wirksamkeit als Zweck an (s. Art. 1 Abs. 2 Bst. b SubG). Dieser Absatz müsste ausserdem dahingehend vervollständigt werden, dass der Kanton und die Gemeinden periodisch überprüfen müssen, ob die Subventionen noch gerechtfertigt sind.
- Ferner ist bei der Lektüre dieses Absatzes ein gewisser Widerspruch erkennbar. So können die Subventionen tatsächlich periodisch überprüft werden, dies ist aber bei den Staatsaufgaben nicht unbedingt möglich, da gewisse Aufgaben von der Verfassung vorgegeben sind und unbedingt erfüllt werden müssen. Diese Bestimmung sollte umformuliert werden.

Zu Art. 92

- Dieser Artikel ist zu einschränkend gefasst. Die Verwaltung der öffentlich-rechtlichen Körperschaften ist eine langwierige Aufgabe, die zu einem grossen Teil von den allgemeinen wirtschaftlichen Voraussetzungen abhängt. Will man konjunkturelle Auswirkungen auf regionaler Ebene beeinflussen, beispielsweise mit einer Investitionspolitik während einer Rezession, so können sich die entsprechenden Massnahmen über mehrere Jahre hinziehen. Unter diesen Umständen ist es kaum realistisch, die entstandenen Verluste bereits mittelfristig ausgleichen zu wollen. Ungeachtet dessen darf bezweifelt werden, dass der Staat in Anbetracht der Höhe seines Budgets konjunkturelle Auswirkungen auffangen kann.
- Wir stellen fest, dass sich mit Ausnahme von Artikel 92 des VE alle Artikel dieses Kapitels sowohl auf den Kanton als auch die Gemeinden beziehen. Da nach geltendem Recht der Grundsatz des Haushaltgleichgewichts auch für die Gemeinden gilt, stellt sich die Frage, weshalb Artikel 92 des VE für sie nicht gilt. Zwar schlagen wir in unseren allgemeinen Bemerkungen vor, die Punkte, die die Gemeinden betreffen, in einem separaten Kapitel zu behandeln. Da der VE aber nicht so aufgebaut ist, sind wir erstaunt darüber, dass die Gemeinden hier von einem in der geltenden Rechtsordnung gut verankerten Grundsatz ausgenommen sind. Wir unterstützen hier den Minderheitsantrag.
- Wir schlagen somit folgenden Text vor:
 - ¹ *Der Staat und die Gemeinden streben einen ausgeglichenen Voranschlag der Laufenden Rechnung an.*
 - ² *Der Umformulierungsvorschlag betrifft nur den französischen Text: Ils tiennent cependant ... (suite inchangée)*
 - ³ *Die infolge dieser Situation entstandenen Verluste sind im Prinzip innert fünf Jahren auszugleichen.*

Zu Art. 93

Nach Einsicht in die Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung haben wir festgestellt, dass diese Bestimmung im ersten Vorentwurf nicht auf die Gemeinden anwendbar war. Welche Auswirkungen hätte diese Klausel auf das geltende Recht und die bestehenden Behörden (Finanzaufsicht über die Gemeinden durch ein unabhängiges Kontrollorgan)? Gäbe es einen Rechnungshof, der auch die Finanzaufsicht bei den Gemeinden inne hätte? In diesem Fall käme diese Aufgabe nicht mehr dem Amt für Gemeinden zu. Außerdem sollten die von gemeindeinternen Organen ausgeübte Kontrolle (gegenwärtig: Finanzkommission, gegebenenfalls mit der Unterstützung eines Treuhandbüros) sowie die externe Kontrolle (Amt für Gemeinden) genau bestimmt werden.

Zu Art. 94

Es wäre genauer zu bestimmen, was unter " gegenseitiger Gewaltenkontrolle" der Behörden zu verstehen ist. Meint man hier nicht vielmehr den Ausgleich unter den Gewalten? Eine formelle Kontrolle einer Behörde über eine andere würde dem Grundsatz der Gewaltentrennung widersprechen.

Zu Art. 94^{bis}

- Diese Bestimmung geht weiter als das geltende Recht. Artikel 10 Abs. 3 VRG bestimmt nämlich, dass untergeordnete Verwaltungsbehörden (dazu gehören beispielsweise die Direktionen des Staatsrats) in einem erstinstanzlichen Verfahren oder einem Beschwerdeverfahren eine gesetzliche Bestimmung anwenden müssen, ausser wenn diese offensichtlich rechtswidrig ist. Mit dem Entwurfstext würde es ausreichen, dass eine solche Behörde zur Auffassung kommt, dass eine vom Grossen Rat angenommene Bestimmung höherrangigem Recht widerspricht, um sich von deren Anwendung zu befreien. Will man dies wirklich? Wo ein Bundesgesetz oder Völkerrecht massgebend ist (s. Art. 191 BV), könnte Artikel 94^{bis} VE ohnehin nicht zur Anwendung kommen.
- Wir sind grundsätzlich der Auffassung, dass diese Bestimmung nicht in die Verfassung gehört, sondern dass diese Frage auf Gesetzesebene geregelt werden muss.

Zu Art. 95

- Um uns hier nicht unnötig zu wiederholen, verweisen wir auf unsere Bemerkungen in Zusammenhang mit Artikel 44 VE bezüglich Stimm- und Wahlberechtigung.
- Die Kompetenzdelegation zu Gunsten des Gesetzgebers sollte auch für die anderen Behörden und die öffentlichen Nebenämter gelten. Es ist nicht einsichtig, inwiefern etwa eine Verwaltungsbehörde eine grundsätzlich verschiedene Rolle haben sollte, die eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen würde. Diese Bestimmung scheint ferner im Widerspruch zum Subsidiaritätsprinzip und zum Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu stehen. Sie gehört nicht auf Verfassungsstufe.
- Will man den zweiten Satz des 2. Absatzes beibehalten, sollte die dort eingeräumte Möglichkeit auf die paritätisch zusammengesetzten Gerichtsbehörden eingeschränkt werden (Mietgerichte, Gewerbekammer).

Zu Art. 96

- Dieser Artikel ist insgesamt sinnvoll.
- Dies gilt jedoch nicht für das in Absatz 3 vorgesehene Verbot der Ämterkumulation. Wir sind vielmehr der Überzeugung, dass - insbesondere was die Mitglieder des Staatsrats betrifft -, die Kantonsverfassungen die Vertretung von Staatsratsmitgliedern im Ständerat im Gegenteil gerade fördern und nicht verbieten sollten. Der Ständerat würde somit wieder zu seiner eigentlichen und ursprünglichen Rolle zurückfinden.
- Will der Verfassungsrat am Verbot der Ämterkumulation festhalten, dann sollte dieses jedoch nicht nur für die Mitglieder des Staatsrates gelten, sondern für alle Vollämter.

Zu Art. 97

- Die Bestimmung ist an sich verlockend, gehört aber nicht in eine Verfassung.
- Ausserdem behandelt sie nur einen Grund für den Ausstand. Sie ist deshalb unvollständig und somit fehlerhaft (zum Verwaltungsverfahren siehe Art. 21 Abs. 1 Bst. b bis e VRG, der weitere Ausstandsgründe aufzählt).
- Der französische Begriff des "employé de l'Etat" entspricht nicht der Terminologie des neuen Gesetzes vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG; SGF 122.70.1). Bestimmte Amtsträger stehen nicht in einem Angestelltenverhältnis, führen aber dennoch öffentlich-rechtliche Aufgaben aus und sollten ebenfalls den Regeln über den Ausstand unterstellt sein.

Zu Art. 98

- Die Bestimmung im Absatz 2 wird schwierig umzusetzen sein, da der Wille zur Transparenz im Gegensatz zum Amtsgeheimnis steht.
- Beziiglich des Anwendungsbereichs ist nicht einsichtig, warum die Bestimmung nicht auf alle Behörden einschliesslich der Justiz- und Gemeindebehörden anwendbar ist.
- Dieser Absatz ist zwar interessant, geht aber unserer Ansicht nach zu weit. Durch die Formulierung "alle Interessenbindungen" würde sich die Bestimmung auf jegliche Beteiligung etwa als Mitglied oder Berater von gemeinnützigen Vereinen beziehen. Die Erwähnung von öffentlichen Interessenbindungen (etwa als Mitglied eines Verwaltungsrats einer öffentlich-rechtlichen Einrichtung) scheint übertrieben, da diese Beteiligung oft sogar gesetzlich vorgeschrieben wird.

Darüber hinaus ist die Liste der Verwaltungsratsmitglieder von öffentlichen Einrichtungen besonders über die Staatskalender frei zugänglich. Wir schlagen vor, diese Bestimmung auf Beteiligungen als Mitglied oder Berater an privatrechtlichen juristischen Personen mit wirtschaftlichem Zweck (Aktiengesellschaften, Stiftungen usw.) zu beschränken.

Zu Art. 99

Aufgrund des Kollegialitätsprinzips äussern und vertreten die Mitglieder des Staatsrats vor dem Parlament die Meinung der Kollegialbehörde. In diesem Sinne äussern sie sich nicht frei. Dieser Artikel entspricht somit streng genommen nicht den Grundsätzen unserer Institutionen.

Zu Art. 100

- Im Zwischentitel sollten die Gemeinden erwähnt werden. Es sei darauf hingewiesen, dass das Gesetz vom 16. September 1986 über die Haftung des Gemeinwesens und ihrer Amtsträger (HGG; SGF 16.1) auch auf die Gemeinden anwendbar ist.
- Artikel 100 VE übernimmt in gekürzter Fassung Artikel 14^{bis} der aktuellen Verfassung und fügt diesem einen neuen Haftungsgrund an: die Haftung für rechtmässig verursachten Schaden. Dies bedeutet, dass die Haftung der Amtsträger gegenüber dem Gemeinwesen nicht mehr erwähnt wird, was bedauernswert ist. Die Verfassung muss festlegen, wann und unter welchen (besonderen) Bedingungen das Gemeinwesen gegen den Amtsträger vorgehen kann und muss. Dies ist eine Befugnis, die ausschliesslich durch kantonales Recht zu regeln ist.
- Die Haftpflichtbestimmungen des Bundesrechts werden zurzeit revidiert. Im Oktober 2000 wurde ein Gesetzesentwurf für die Revision und Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts in die Vernehmlassung gegeben. Bezuglich der Staatshaftung sah der Entwurf vor, dass das Bundesrecht immer zur Anwendung kommt, wenn die staatliche Tätigkeit nicht mit der Ausübung hoheitlicher Gewalt zusammenhängt, sodass die Kantone in diesem Bereich nicht vom Bundesrecht abweichen können. Auch von den Bestimmungen über die Gefährdungshaftung dürfen die Kantone nicht abweichen. Schliesslich wird beabsichtigt, bestimmte Fälle von Haftung bei rechtmässiger Schädigung einzuführen (Notstand und Ausübung des Eigentumsrechts).

Anlässlich der Vernehmlassung beanstandete der Kanton Freiburg die Schmälerung der hoheitlichen Gewalt. Abschliessend ist aber zu bemerken, dass das Bundesrecht in dieser Frage noch nicht feststeht.

Aufgrund dieser Sachlage schlagen wir vor, einerseits die interne Haftung der Amtsträger zu erwähnen und andererseits vorsichtshalber einen Vorbehalt für das künftige Bundesrecht einzuräumen. Der Artikel könnte etwa folgenden Wortlaut haben:

² *Inhalt von Artikel 14^{bis} Abs. 2 der geltenden Verfassung*

³ Die Bestimmungen des Bundesrechts bleiben vorbehalten.

Zu Art. 101

Die Form einer Parlamentsverordnung ist neu. Was diese neue Kategorie von Erlasstexten abdecken wird, ist schwer ersichtlich.

Zu Art. 102

- Die Notwendigkeit einer derartigen Bestimmung steht ausser Frage.
- Wir sind der Auffassung, dass auch Dekrete und andere dem Referendum unterliegende Erlasse als dringlich erklärt werden können, wie zum Beispiel im Falle einer Finanzhilfe, die vom Grossen Rat zugesprochen wird.
- Die im Artikel 102 Abs. 2 VE vorgesehene Frist von einem Jahr könnte sich in Einzelfällen als zu kurz erweisen, wenn man bedenkt, wie viel Zeit benötigt wird, um eine Abstimmung im Falle eines fakultativen Referendums zu organisieren.

Zu Art. 103

- Die im Absatz 1 aufgestellte Regel ist ungenau. Eine präzisere Definition, die ans Bundesrecht angelehnt ist, könnte etwa wie folgt lauten: "generelle und abstrakte Normen, welche natürlichen oder juristischen Personen Pflichten auferlegen oder Rechte einräumen oder die Organisation, die Zuständigkeit oder die Aufgaben der Behörden oder das Verfahren regeln".
- Bedeutet die Bestimmung im Absatz 2, 1. Satz, dass jedes Gesetz erwähnen muss, dass der Staatsrat die nötigen Ausführungsbestimmungen in der vorgeschriebenen Form erlässt? Dies scheint uns ungünstig. Ausserdem wird die Frage bereits durch Artikel 5 des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrats und der Verwaltung (SVOG; SGF 122.0.1) geregelt,

so dass eine Verfassungsnorm überflüssig zu sein scheint. Dies trifft umso mehr zu, als in den Verfassungsbestimmungen über die vollziehende Gewalt die Befugnis des Staatsrats zum Vollzug der Gesetze allgemein in Erinnerung gerufen werden sollte. Artikel 125 VE wäre im Übrigen in diesem Sinne anzupassen.

- Welche Erlasse fallen unter das Vetorecht? Sollten auch die Erlasse des Staatsrats von diesem Vetorecht betroffen sein, so würde dies gegen den Grundsatz der Gewaltentrennung verstossen. Dieses Recht würde ferner praktische und juristische Schwierigkeiten bereiten (Verfahren für das Einlegen des Vetos, Fristen, ...), die in keinem Verhältnis zum erwarteten Nutzen stehen.
- Zum Absatz 3 ist anzumerken, dass die vom Gesetzgeber verwendete Bestimmung im Artikel 5 Abs. 2 SVOG vorzuziehen wäre: Für den Erlass von Vollzugsrecht sollte die Kompetenzvermutung beim Staatsrat liegen.

Zu Art. 104

- Was umfasst der Begriff der Konsultativräte? Da in diesem Text Grundregeln festgesetzt werden, verstehen wir nicht den Sinn einer derartigen Bestimmung. Werden die Mitglieder dieser Konsultativräte die gleichen Regeln und Pflichten wie die Mitglieder anderer Organe beachten müssen? Dies würde dazu führen, dass den demokratisch gewählten Organen die Vertretung der Personen verweigert wird, die sie gewählt haben.
- Sollte diese Institution dennoch beibehalten werden, so müssten immerhin ihre Aufgaben in grossen Zügen präzisiert werden

Zum Titel des 2. Abschnitts

Der Titel "Gesetzgebende Gewalt" deckt nicht das ganze Aufgabenspektrum des Grossen Rates ab. Die gesetzgebende Gewalt liegt zwar in den Händen des Grossen Rates (Art. 113 VE), er hat aber noch weitere Befugnisse, die nicht zu vernachlässigen sind, wie etwa eine Kompetenz in finanziellen Fragen (Art. 116 VE), eine Wahlkompetenz (Art. 117 VE) und eine Aufsichtskompetenz (Art. 118 VE). In bestimmten Bereichen ist er ferner für den Entscheid über konkrete Einzelfälle zuständig (Art. 119 Bst. b, c und d VE). Ausserdem übt er die gesetzgebende Gewalt nicht alleine aus, da auch der Staatsrat (Art. 125 Abs. 2 VE), wie auch in einem bestimmten Masse die Gerichte, die ihr eigenes Organisationsreglement aufstellen, für den Erlass Recht setzender Normen zuständig sind.

Deshalb schlagen wir Ihnen vor, diesen Abschnitt mit der Bezeichnung der Behörde zu betiteln, die darin behandelt wird: "Der Grosse Rat".

Zu Art. 106

- Wir sind mit einer Senkung der Mitgliederzahl des Grossen Rates einverstanden. Diese Senkung muss aber massvoll sein. Daraus folgt logisch, dass wir den Minderheitsantrag ablehnen, der am Status quo festhält.
- Wir halten es nicht für günstig, in der Verfassung die maximale Zahl der Wahlkreise festzulegen. Durch die Begrenzung ihrer Zahl auf acht geht man das Risiko ein, dass die heutige Situation nicht entwicklungsfähig ist.

Zu Art. 107

- Auf was zielt Absatz 3 ab? Sind die Instruktionen der Parteien oder jene von privaten Einrichtungen (z.B. "Lobby") gemeint? Auch wenn die Bestimmung im Idealfall nützlich ist, so ist zweifelhaft, ob sie respektiert werden kann. Wir schlagen vor, diesen Absatz zu streichen.
- Das im Absatz 4 festgelegte Quorum hängt von der Gesamtzahl der Grossratsmitglieder ab. Die absolute Mehrheit der Grossratsmitglieder ist mit der einfachen Mehrheit identisch. Denn bei einem Grossen Rat von 110 Mitgliedern liegt die absolute Mehrheit bei 56, während die einfache Mehrheit ebenfalls 56 Grossratsmitglieder umfasst. Als Beispiel können die Artikel 44, 64 Abs. 1 und 117 Abs. 1 des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (SGF 140.1) genannt werden, die sich mit den verschiedenen Quoren in Gemeindefragen befassen und nie das Adjektiv „absolut“ benutzen, sondern immer nur von der Mehrheit (der Mitglieder, der Stimmen) sprechen, um das Quorum festzulegen. Deshalb empfehlen wir Ihnen, den Begriff "absolut" in diesem Absatz zu streichen.

Zu Art. 108 bis 111

Diese Bestimmungen – insbesondere die Artikel 108 und 110 VE – liegen unserer Meinung nach auf Gesetzesebene.

Zu Art. 112

Wir sind vom parlamentarischen Mittel eines Auftrags an den Staatsrat nicht überzeugt. Wird vom Grundsatz der Gewaltentrennung ausgegangen – dessen Eintrag in der Verfassung zu Recht vorgesehen ist – müssen Bedingungen geschaffen werden, die das Vertrauen zwischen den Institutionen fördern. Unter diesem Gesichtspunkt wäre der Auftrag sicher kontraproduktiv.

Zu Art. 113

- Wir stellen mit Befriedigung fest, dass der Verfassungsrat den ursprünglichen, wenig zufrieden stellenden Text geändert hat, der vorsah, dass der Grosse Rat "Recht setzt". Der Text, demzufolge der Grosse Rat die gesetzgebende Gewalt darstellt, ist jedoch streng genommen auch nicht ganz richtig, da der Staatsrat und andere Verwaltungsbehörden ebenfalls einen Teil dieser Gewalt - zumindest was die Ausführungserlasse betrifft - ausüben (siehe Art. 101 Abs. 2 und 103 VE). Deshalb wäre es günstiger, folgenden Wortlaut zu verwenden: "Der Grosse Rat erlässt Gesetze und Dekrete".
- Wir sind der Ansicht, dass das Finanzreferendum, das heute von einem Viertel der Abgeordneten erwirkt werden kann, beizubehalten ist, ganz wie es der Absatz 3 vorsieht.

Zu Art. 114

- Im Absatz 1 wäre es günstiger, vorzusehen, dass der Grosse Rat den Beitritt des Kantons Freiburg zu interkantonalen Verträgen genehmigt, sofern diese eine bestimmte Tragweite haben und die Souveränität des Kantons antasten. Weiter sollte im Artikel über die Kompetenzen des Staatsrats in den Aussenbeziehungen (Art. 130 VE) präzisiert werden, dass der Staatsrat befugt ist, über interkantonale Verträge zu verhandeln und diese zu unterzeichnen. Ob die Erwähnung von internationalen Verträgen nützlich ist, bleibt in Frage gestellt.

Zu Art. 115

- Absatz 1 sieht vor, dass der Grosse Rat die verschiedenen Unterlagen "prüft", die ihm der Staatsrat nach Artikel 128 VE unterbreitet. Dieser Absatz sollte aber weiter präzisieren, ob der Grosse Rat diese Unterlagen genehmigt oder zur

Kenntnis nimmt. Da diese Dokumente der Planung der Staatstätigkeit entspringen, wäre unserer Meinung nach die zweite Lösung vorzuziehen. Absatz 2 bedeutet, dass eine Entscheidkompetenz über die Planungsinstrumente eingeführt wird. Diese Kompetenz ist aber nicht wünschenswert. Im Übrigen wurde diese Frage bereits vom Grossen Rat anlässlich der Prüfung des SVOG diskutiert.

Zu Art. 116

Der Begriff "Neuverschuldung" ist problematisch. Wird hier einzig von der Zunahme der Gesamtverschuldung gesprochen oder von jeder neuen Kreditaufnahme einschliesslich jener, die eine vorhergehende ersetzt? Da sich der Grossen Rat auch mit der Genehmigung des Voranschlags des Staats über die zunehmende Verschuldung ausspricht, ist diese Bestimmung überflüssig.

Zu Art. 117

- Wie bereits zum Artikel 52 VE erwähnt, sind wir der Auffassung, dass die Richter vom Volk gewählt werden müssen. Wir schlagen deshalb vor, den Artikel 117 VE entsprechend abzuändern. Falls sich der Verfassungsrat nicht für diese Idee gewinnen lässt, so sollte im Absatz 1 Bst. d immerhin die Formulierung "Magistraten der richterlichen Behörden" verwendet werden. Es scheint, dass dem Verfassungsrat zufolge offenbar nur die Richter unter Ausschluss der übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Justizbehörde (Gerichtsschreiber/innen, Gerichtsweibel/innen, Sekretär/innen usw.) vom Grossen Rat gewählt werden.
- Der VE sieht vor, dass die Funktionen des Generalsekretärs des Grossen Rats und des Vorstehers des Stabsorgans des Staatsrats getrennt werden. Beide Funktionen hat heute der Staatskanzler inne. Da ausserdem gemäss VE der Staatskanzler das Stabsorgan des Staatsrats leitet und einzig dem Staatsrat gegenüber Rechenschaft über seine Tätigkeit ablegen muss, sollte er vielmehr vom Staatsrat ernannt werden.
- Die Wahl des Staatsschatzverwalters durch den Grossen Rat sollte ebenfalls überprüft werden. Diese Bestimmung basiert auf einer historischen Tradition, die ursprünglich dem Rat der Zweiundhundert die Befugnis gab, den "Schatzmeister" zu wählen, den Wächter über den Schatz des Stadt-Staats Freiburg. Der VE legt auch nicht den Zuständigkeitsbereich des Staatsschatzverwalters fest. Es ist davon auszugehen, dass er auch in Zukunft die aktuellen Aufgaben des Staatsschatzverwalters umfasst, die den Aufgaben eines Vorstehers einer zentralen

Dienststelle der Kantonsverwaltung entsprechen. Aufgrund seines Pflichtenhefts und da er allein gegenüber dem Staatsrat Rechenschaft schuldig ist, sollte auch der Staatsschatzverwalter vom Staatsrat angestellt werden wie die anderen Vorsteher zentraler Dienststellen der Kantonsverwaltung.

- Unter Buchstabe h sollte, um jegliche Missverständnisse auszuräumen, präzisiert werden, dass der Grosse Rat die Mitglieder "der Grossratskommissionen" oder "seiner Kommissionen" wählt.

Zu Art. 118

- Der Begriff der "Oberaufsicht" ist zwar nötig, stellt aber ein allgemeines Konzept dar. Deshalb muss immerhin in grossen Zügen definiert werden, welche Kompetenzen dem Grossen Rat mit Rücksicht auf die Gewaltentrennung verliehen und welche Mittel ihm zur Ausübung seiner Kompetenzen zur Verfügung gestellt werden. Falls die Verfassung keine genaueren Angaben zu diesen Fragen macht, so muss gesetzlich geregelt werden, was diese "Oberaufsicht" beinhaltet.
- Die Oberaufsicht der Justiz gehört nicht in die Hände des Justizrats, da er den Grossen Rat über seine Tätigkeit informieren muss (Art. 142 Abs. 3 AP). Die vorgeschlagene Regelung scheint uns deshalb geeignet.
- Gemäss Artikel 124 VE leitet der Staatsrat die Kantonsverwaltung. Da der Grosse Rat gemäss Artikel 118 Bst. a VE die Oberaufsicht über den Staatsrat ausübt, erstreckt sich diese Oberaufsicht implizit auch auf die Kantonsverwaltung, die dem Staatsrat untersteht. Gesetzestehnisch ist es deshalb nicht nötig, ausdrücklich zu bestimmen, dass der Grosse Rat die Oberaufsicht über die Verwaltung ausübt.
- Für die Aufsicht über die privaten Auftragnehmer, die öffentliche Aufgaben ausführen, sollte nicht der Grosse Rat zuständig sein. Diese Aufsicht muss durch das betroffene Vollzugsorgan ausgeübt werden, das heisst, je nach Art der Tätigkeit durch den Staatsrat oder den Gemeinderat (siehe Art. 59 Abs. 3 VE).

Zu Art. 119

- Im Zusammenhang mit der durch Buchstabe d eingeräumten Kompetenz sollte der Grosse Rat nur bei Einbürgerungsgesuchen von Ausländerinnen und Ausländern der ersten Generation entscheiden. Die übrigen Einbürgerungen sollten Angelegenheit des Staatsrats sein.

- Die in Buchstabe e erwähnte Kompetenz, die nach Darstellung des Texts vom Willen des Grossen Rats abhängt, erscheint nicht sinnvoll. Abgesehen von der Tatsache, dass es sich dabei um ein Novum in der Schweiz handeln würde – was an sich kein Grund gegen eine Neuerung ist –, wäre es in materieller Hinsicht unmöglich, diese Zuständigkeit auszugestalten, wenn die vom Bund festgelegten Vernehmlassungsfristen berücksichtigt werden sollen und man vom Grundsatz ausgeht, der Staatsrat müsse immerhin die Möglichkeit haben, dem Grossen Rat vorgängig eine Stellungnahme zur Angelegenheit abzugeben. Schliesslich ist es Aufgabe der Bundesbehörde, die das Vernehmlassungsverfahren eröffnet, die Vernehmlassungsadressaten zu bezeichnen.
- Buchstabe f erscheint uns zu allgemein und zu ungenau. Scheinbar sind nur die Artikel 141 BV (fakultatives Referendum) und 160 Abs. 1 BV (Initiativrecht) betroffen. Es wäre also sinnvoller, diese Fälle ausdrücklich zu nennen.
- Schliesslich darf die Kompetenzvermutung des Grossen Rats nach Buchstabe g den Grundsatz der Gewaltentrennung nicht beeinträchtigen. So muss der Staatsrat über eine Generalkompetenz für alle Angelegenheiten im Zusammenhang mit der vollziehenden Gewalt verfügen (siehe dazu insbesondere Art. 125 und 126 VE) und zwar allein schon aus Effizienzgründen und für ein rasches Eingreifen.

Zum Titel des 3. Abschnitts

Der Titel "vollziehende Gewalt" deckt nicht alle Aufgaben des Staatsrats ab. Zwar übt dieser vor allem die vollziehende Gewalt aus. Er spielt aber auch eine aktive Rolle im Rechtsetzungsverfahren (Art. 123 Abs. 1 VE) und verfügt darüber hinaus über eigene Rechtsetzungskompetenzen (Art. 125 Abs. 2 VE). Vollziehende Gewalt wird zudem auch vom Grossen Rat ausgeübt, der in bestimmten Bereichen über Einzelfälle entscheiden kann (Art. 119 Bst. b, c und d VE). Es wäre somit besser, den Titel dieses Abschnitts so zu wählen, dass die im Abschnitt behandelte Behörde direkt genannt wird, namentlich "Der Staatsrat".

Zu Art. 120

Wir sind mit diesem Artikel einverstanden, fragen uns aber, ob Absatz 3 *am Ende* in der Verfassung stehen sollte. Unserer Meinung nach ist es letztlich Aufgabe des Volkes zu entscheiden, ob nun ein Mitglied des Staatsrats ein viertes Mandat übernehmen soll oder nicht.

Zu Art. 121

Wir befürworten diese Bestimmung.

Zu Art. 122

Wir befürworten auch diese Bestimmung, heben aber hervor, dass sie eher auf die Gesetzebene gehört (siehe dazu unsere Bemerkungen zu Art. 108 bis 111 VE).

Zu Art. 123

- Die Informationen, die der Staatsrat dem Grossen Rat unterbreitet, sind für ihn ein wichtiges Mittel in der Ausübung der Oberaufsicht gemäss Artikel 118 VE. Artikel 123 Abs. 2 VE, in dem der Staatsrat beauftragt wird den Grossen Rat zu unterrichten, scheint nicht ausreichend zu sein. Der Staatsrat sollte vielmehr aufgefordert werden, jährlich einen ausführlichen Bericht über seine Tätigkeiten in Form eines Verwaltungsberichts abzugeben (siehe dazu Art. 53 KV). Der Verfassungstext sollte zudem festhalten, ob dieser Bericht vom Grossen Rat genehmigt wird oder ob dieser nur davon Kenntnis nimmt.
- Wir haben Mühe, die Tragweite von Absatz 3 richtig einzuschätzen. Was ist mit der persönlichen "Verantwortung" der Staatsräte für ihre Geschäftsführung und für die Handlungen der ihrer Aufsicht unterstehenden Personen gemeint? Ihre straf- und zivilrechtliche (persönliche) Verantwortung ist durch besondere Bestimmungen geregelt (siehe dazu Art. 18 und 19 SVOG; HGG). Es scheint, als meinte man an dieser Stelle eine "politische" Verantwortung. Auch verstehen wir nicht, weshalb jedes Mitglied des Staatsrats von dieser Bestimmung betroffen sein sollte. Denn der Staatsrat kann sich nur als Kollegialbehörde für seine Geschäftsführung vor dem Grossen Rat "verantworten".
- Wir sind uns nicht sicher, ob die Mitglieder des Staatsrats über ihre Anwesenheit – oder genauer über die Vertretung des Staatsrats – an den Sitzungen des Grossen Rats und dessen Kommissionen tatsächlich frei entscheiden können, wie Absatz 4 zu verstehen gibt.
- Man kann sich zudem die Frage nach der Verfassungswürdigkeit von Absatz 5 stellen; die Bestimmung scheint eher auf Gesetzesebene zu gehören.

Zu Art. 124

- Mit Recht entsprechen die allgemeinen Kompetenzen des Staatsrats hauptsächlich den SVOG-Bestimmungen, insbesondere den Artikeln 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 Bst. a und b und 3 Abs. 1 SVOG.
- Eine weitere Bestimmung mit folgendem Wortlaut sollte in einem zusätzlichen Absatz aufgenommen werden: "*Er [der Staatsrat] nimmt alle anderen Aufgaben wahr, die ihm durch Verfassung oder Gesetz übertragen werden.*" Eine derartige Bestimmung ist nötig, weil neben den in den Artikeln 125 bis 134 VE aufgeführten Aufgaben noch andere Aufgaben bestehen, so z.B. die Aufgaben aus dem geltenden Recht (Art. 3 Abs. 1 Bst. a, d und e SVOG).
- Die Aufgabe im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, die heute von Artikel 3 Abs. 1 Bst. d SVOG geregelt wird, kann nur von der vollziehenden Gewalt übernommen werden. Unserer Ansicht nach ist diese Aufgabe für die Wahrung des Rechtsstaats unabdingbar. Sie ist es somit wert, in der Verfassung ausdrücklich erwähnt zu werden. Diese Aufgabe ist bestimmt wichtiger als die Schaffung einer unabhängigen Ombudsstelle, über die jedoch eine Verfassungsnorm aufgestellt wurde. Dabei ist festzuhalten, dass die Bundesverfassung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit dieselbe Bedeutung einräumt (siehe dazu Art. 185 BV).

Zu Art. 125

Wie schon im Zusammenhang mit Artikel 103 VE hervorgehoben, muss der Staatsrat über eine Generalkompetenz für den Vollzug der Gesetze verfügen. Diese Kompetenz muss im Abschnitt über die vollziehende Gewalt erwähnt werden. Wir schlagen in dieser Hinsicht vor, Artikel 103 Abs. 2 VE zu streichen und Artikel 125 Abs. 2 VE entsprechend Artikel 5 Abs. 2 SVOG wie folgt abzuändern: '*Er erlässt die Ausführungsbestimmungen der Gesetze sowie die Bestimmungen, deren Erlass ihm auf Grund einer ausdrücklichen Kompetenzdelegation zugestanden wird.*'

Zu Art. 126

- Was ist unter "Vollzug der Urteile" zu verstehen? Gemäss der verschiedenen Prozessordnungen obliegt es den richterlichen Behörden selbst, für den Vollzug ihrer Urteile zu sorgen; bei finanziellen Leistungen ist dies Aufgabe der Betreibungsbehörden. Artikel 126 VE ist somit nicht gerechtfertigt.

- Da der Vollzug der Erlasse des Grossen Rats oder des Bundesrechts hauptsächlich die Ausführungserlasse (Verordnungen) betrifft, scheint diese Bestimmung ebenfalls unnötig.

Zu Art. 127

Diese Bestimmung betrifft die polizeiliche Generalklausel. Sie übernimmt somit die materiellen Bedingungen aus Artikel 42 Abs. 1 VE und überträgt die entsprechende Kompetenz dem Staatsrat. Dieser Artikel hält aber nur die materiellen Massnahmen fest, die der Staatsrat in ausserordentlichen Umständen ergreifen könnte. Im Artikel sollten jedoch auch die Rechtsnormen behandelt werden, die der Staatsrat durch dringende Verordnungen erlassen müsste. Dabei handelt es sich um Rechtsnormen, die eigentlich im Kompetenzbereich des Grossen Rats liegen, aber auf Grund der besonderen Umstände von ihm nicht rechtzeitig erlassen werden können. Die Bestimmung verfolgt etwa den gleichen Zweck wie Artikel 185 Abs. 3 BV. Wir schlagen deshalb folgenden Text vor:

¹ *Der Staatsrat ergreift Massnahmen zur Abwendung ernster und unmittelbar drohender Gefahr.*

² *Zur Abwendung dieser Gefahr kann er sich unmittelbar auf diesen Artikel stützen, um Verordnungen und Verfügungen zu erlassen.*

³ *Solche Verordnungen werden wirkungslos mit dem Wegfall der Gefahr oder ein Jahr nach ihrem Erlass, sofern sie der Grosse Rat bis dahin nicht genehmigt hat.*

Zu Art. 128

- Wir können uns unter "grundlegenden Sachplänen" nichts Konkretes vorstellen.
- In der französischen Version werden die aufgezählten Dokumente vorgelegt (présenté), während sie im Deutschen "unterbreitet" werden. Sofern das Verb "unterbreiten" (das Französisch mit "soumettre" übersetzt wird) beinhaltet, dass der Empfänger der Dokumente diese genehmigt, erscheint uns der Begriff nicht angemessen (siehe unsere Bemerkungen zu Art. 115 VE). Als Vergleich dazu werden die Begriffe "soumet" und "unterbreitet" in Artikel 129 VE korrekt gebraucht, da es hier darum geht, dass dem Grossen Rat Dokumente (Voranschlag und Jahresrechnung) unterbreitet werden, die dieser tatsächlich genehmigt.

Zu Art. 129

Soll in Absatz 2 nicht vielmehr von " Grenzen des Gesetzes " als "in den vom Grossen Rat gesetzten Grenzen" die Rede sein? In diesem Bereich sind nämlich allgemeine und abstrakte Regeln nötig, die zudem schon bestehen.

Zu Art. 130

- Wie schon für Artikel 114 VE festgehalten, wäre in Absatz 2 zu präzisieren, dass der Staatsrat die interkantonalen Verträge aushandelt und unterzeichnet.
- Die regelmässige Information über den Stand der laufenden Verhandlungen ist an sich eine gute Sache. Dabei ist festzustellen, dass bei Verträgen, denen Westschweizer Kantone beigetreten sind, die Vereinbarung vom 9. März 2001 über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland (SGF 121.4) nicht nur diese Informationspflicht bestätigt, sondern noch weiter geht und eine interparlamentarische Kommission aus je sieben Vertretern pro Kanton einsetzt, die vor dem Unterzeichnen der Konkordate zu den Konkordatsentwürfen Bemerkungen formulieren kann.
- In der Praxis werden die Konkordatsentwürfe oft innerhalb von interkantonalen Fachkonferenzen ausgehandelt, die sich aus den Vorstehern der betroffenen Departemente zusammensetzen. Die Regierungskollegien als solche nehmen nur selten an diesen Vorbereitungsarbeiten teil.
- Für die Mitwirkung des Grossen Rates an Vernehmlassungen des Bundes (Abs. 3) verweisen wir auf die Bemerkungen zu Artikel 119 VE, um unnötige Wiederholungen zu vermeiden. Der Satz "Dabei berücksichtigt er..." sollte unserer Meinung nach gestrichen werden.
- In Absatz 4 haben wir Mühe zu verstehen, über welche Geschäfte die freiburgischen Mitglieder der Bundesversammlung konsultiert werden sollen. Die Bundesparlamentarier und der Staatsrat haben jeweils bestimmte Zuständigkeitsgebiete und Rollen, die es nicht zu verwechseln gilt. Auf jeden Fall entspricht Absatz 4 unserer Meinung nach nicht einer Bestimmung auf Verfassungsebene.

Zu Art. 130^{bis}

- Erfahrungen auf Freiburger und interkantonaler Ebene zeigen leider, dass die Aufsicht des Staats über die Gemeinden notwendig ist. Der Staatsrat kann in diesem Bereich jedoch nur die Oberaufsicht über die Gemeinden übernehmen, da

diese Aufgabe stets eine bürgernahe und bis zu einem gewissen Masse technische Arbeit bedingt, die nur in Zusammenarbeit mit anderen Behörden gewährleistet werden kann, wie die für die Gemeinden zuständige Direktion, das für die Gemeinden zuständige Amt und der Oberamtmann – unter der Bedingung jedoch, dass in der Verfassung die Rolle des Oberamtmannes als Vertreter des Staatsrats bestätigt wird. Die Notwendigkeit von "erstinstanzlichen Behörden" erklärt sich ausserdem durch die Tatsache, dass unter gewissen Umständen rasch gehandelt und ohne Verzögerung Massnahmen getroffen werden müssen. Wir schlagen somit vor, in der Verfassung festzuhalten, dass "der Staat die Aufsicht über die Gemeinden ausübt", und im Gesetz die Behörden zu bestimmen, die diese Aufsicht auszuüben haben sowie ihre jeweiligen Kompetenzen. Zurzeit arbeitet eine Expertengruppe an der Revision desjenigen Teils des Gesetzes über die Gemeinden, in dem die Aufsicht über die Gemeinden geregelt wird.

Zu Art. 133

- Die Grundsätze der Wirksamkeit und Bürgernähe in Absatz 2 scheinen im Wort "zweckmässig" (Abs. 1) schon enthalten zu sein. In jedem Fall ist die Forderung nach bürgernahen Dienststellen hier überflüssig, da dies in der allgemeinen Bestimmung von Artikel 57 Abs. 2 VE bereits vorgesehen ist.
- Zudem ist die Verwendung des Begriffs 'bürgernah' zweideutig und kann sogar dem Subsidiaritätsprinzip im Sinne des europäischen Rechts widersprechen, nämlich dass eine Aufgabe derjenigen öffentlich-rechtlichen Körperschaft vergeben werden muss, die sie am besten ausführen kann. Nur dieser Grundsatz soll denn auch in der Verfassung genannt werden. Denn die Frage, ob eine Aufgabe tatsächlich bürgernah sein muss, ergibt sich automatisch, wenn nach diesem Grundsatz vorgegangen wird, z.B. durch die Dezentralisierung einer Aufgabe, indem sie den Gemeinden übertragen wird.

Zu Art. 134

- Im Allgemeinen wird die Mediation – ein Mittelweg zwischen Recht und Soziologie – als dritte Möglichkeit zur Regelung von Konflikten neben den "klassischen" Ansätzen (juristisches Verfahren und schiedsgerichtliche Beilegung von Streitfällen) verstanden und ist ein ständiges Anliegen der Rechtslehre. Der Staatsrat hat sich zu diesem Thema denn schon mehrere Male ausgesprochen, namentlich in seinen Antworten auf das Postulat Beat Vonlanthen und Marie-Louise Rudaz (siehe TGR 2001, S. 1630) und die Motion Nr. 011.02 Louis Duc.

- Wir sind der Meinung, dass es für den Kanton interessant ist, über ein Ombudsstelle zu verfügen. Das Gesetz muss aber die Struktur und die Kompetenzen dieser Ombudsstelle festlegen. Die Struktur dieser Stelle sollte sehr flexibel sein, da sie sich den ändernden Anforderungen anzupassen hat, wobei die begrenzten Mittel – insbesondere die finanziellen Mittel – zu berücksichtigen sind. Die Ombudsstelle wird zudem keinesfalls in ein laufendes Straf oder Verwaltungsverfahren eingreifen können.
- Die Mediation betrifft keinesfalls nur die Verwaltungstätigkeit. Die Ombudsstelle könnte auch im Bereich zivilrechtlicher Streitfälle – sogar bei Handlungen, die nur auf Antrag verfolgt werden – wertvolle Dienste erweisen. Solche Ombudsstellen könnten nämlich helfen, Streitigkeiten zwischen Parteien schneller und billiger zu lösen und dabei geringere Narben zu hinterlassen als dies in der Regel bei langwierigen Verfahren der Fall ist. Gleichzeitig könnten die staatlichen Behörden stark entlastet werden. Der Anwendungsbereich dieses Artikels sollte also entsprechend ausgedehnt werden.
- Der Verfassungstext müsste ausserdem definieren, welche Behörde für die Bestimmung der Ombudsperson/en zuständig ist.

Zu Art. 135 bis 143

Der Staatsrat äusserte sich mehrmals in Antworten auf parlamentarische Interventionen über Angelegenheiten im Zusammenhang mit der richterlichen Gewalt. Wir haben die seit 1992 formulierten Antworten zusammengetragen und erlauben uns, Ihnen diese in der Beilage zuzustellen.

Zu Art. 135

- Der Vorschlag in Absatz 2 ist interessant. Wir verweisen diesbezüglich auf die Bemerkungen zu Artikel 134 und möchten daran erinnern, dass diese Verfahren auf Bereiche begrenzt werden sollten, in denen ein öffentliches Interesse daran besteht.
- Absatz 3 ist ein frommer Wunsch, der leider nie vollständig in Erfüllung gehen wird. Man kann sich auch die Frage stellen, ob es nicht angebracht wäre, eine derartige Bestimmung auch für die Verwaltungsstellen oder andere Bereiche der staatlichen Tätigkeit vorzusehen.

Zu Art. 136

- Der Begriff „Unabhängigkeit“ muss genauer definiert werden. Es handelt sich hier nämlich um die Unabhängigkeit in der Rechtsanwendung, d.h. in der Ausübung der richterlichen Gewalt (siehe Art. 93 des Gesetzes vom 22. November 1949 über die Gerichtsorganisation; GOG SGF 131.0.1). Nach Absatz 1 könnte man jedoch meinen, es handle sich um eine volle Unabhängigkeit, obwohl ein Aufsichtsorgan vorgesehen wird und die Gerichte finanziell nicht unabhängig sind (siehe Art. 135 Abs. 3 VE).
- Die in Absatz 2 vorgesehene Abberufung ist notwendig. Es wäre allerdings angebracht am Ende festzuhalten, dass es "*in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen*" zu einer Abberufung kommt. Man kann sich auch fragen, ob die Verfassung nicht auch die Fälle für eine Abberufung der Gerichtsbehörden und der Mitglieder der Staatsanwaltschaft bezeichnen sollte. Nach dem Beispiel von Artikel 38 Abs. 1 StPG könnte Artikel 136 VE festhalten, dass die Richter abberufen werden, wenn sie die Anforderungen der Funktion wegen mangelnder Leistungen oder Fähigkeiten oder auf Grund ihres Verhaltens nicht mehr erfüllen.

Zu Art. 138

- Im Allgemeinen ist es nicht sinnvoll alle Gerichtsbehörden in der Verfassung aufzuzählen. Eine allgemeine Bestimmung, wie jene in Artikel 59 der geltenden Verfassung, reicht aus. Die Organisation der richterlichen Gewalt ist nämlich steten Änderungen unterworfen. Als Beispiel können diesbezüglich die künftigen Änderungen im Bundesrecht bezüglich Vormundschaft sowie die zukünftige Einführung des Bundesstrafverfahrens genannt werden. Damit die Verfassung nicht bei jeder Neuorganisation revidiert werden muss, ist es sinnvoll, darauf zu verzichten, diese Behörden in der Verfassung festzulegen –mit Ausnahme natürlich des Kantons- und des Verwaltungsgerichts, da es sich in diesen Fällen um kantonale Gerichte oberer Instanz handelt. Der Gesetzgeber muss bei der Gerichtsorganisation im weiteren Sinne über einen breiten Ermessens- und Handlungsspielraum verfügen, damit er die Strukturen so gut wie nur möglich an die sich stetig ändernden rechtlichen und sozialen Gegebenheiten anpassen kann.
- Wir sind ausserdem gegen einen Zusammenschluss der Kantons- und Verwaltungsgerichte. Das jetzige System hat sich bewährt. Jede Instanz urteilt über eine bestimmte Materie: das Kantonsgericht über zivil- und strafrechtliche Angelegenheiten, das Verwaltungsgericht über Angelegenheiten der Verwaltung. Trotz Zusammenschluss müssten in jedem Fall spezialisierte Gerichtshöfe bestehen bleiben.

- Abgesehen von den oben genannten Feststellungen und sollte der Verfassungsrat den Text von Artikel 138 VE beibehalten, müsste der Inhalt von Artikel 138 Abs. 3 VE, in dem die Zuständigkeiten des Verwaltungsgerichts festgehalten werden, in Artikel 139 VE aufgenommen werden, da in Artikel 138 die Gerichtsbehörden aufgelistet werden. Artikel 138 Abs. 3 VE müsste nur festhalten, dass das Kantonsgericht die ordentliche Gerichtsbehörde in verwaltungsrechtlichen Angelegenheiten ist.

Zu Art. 139

- Wir stellen fest, dass im VE die Anzahl Richter am Kantonsgericht nicht festgehalten wird. Dies halten wir für richtig, da dies Aufgabe des Gesetzgebers ist.
- Wie schon erwähnt, muss zwischen den Absätzen 1 und 2 von Artikel 139 VE ein neuer Absatz eingefügt werden, der den Inhalt von Artikel 138 Abs. 3 VE aufnimmt.

Zu Art. 140

- Wir befürworten die Rolle des Justizrats gemäss Vorentwurf.
- Es wäre jedoch sinnvoll, Artikel 140 folgendermassen zu vervollständigen: *"das Gesetz regelt die Organisation und den Betrieb des Justizrats"*.

Zu Art. 141

- Wir können uns dem Vorschlag im Vorentwurf anschliessen, wonach der Justizrat vom Grossen Rat gewählt wird. Dies aber unter der Bedingung, dass in der Verfassung gewisse – nachfolgend aufgeführte – Regeln festgehalten werden, damit qualitativ hoch stehende Bewerbungen gewährleistet sind und die Auswahl der Bewerber so weit wie möglich unpolitisch erfolgen kann.
- Die Mitglieder des Justizrats müssen aufgrund ihrer beruflichen und persönlichen Kompetenzen gewählt werden. Denn auch sie müssen ihre eigenen Gutachten "auf die Ausbildung, die berufliche Erfahrung und die persönlichen Qualitäten der Kandidatinnen und Kandidaten" abstützen. Deshalb halten wir es nicht für sinnvoll, dass je ein Mitglied des Grossen Rats und des Staatsrats auch Mitglieder des Justizrats sind. Wir sehen nicht ein, wie diese zwei Mitglieder die Behörden vertreten könnten, denen sie angehören und die verschiedene politische

Strömungen beinhalten. Es ist denn auch zu befürchten, dass die Wahl der Mitglieder des Justizrats in der Tat auf Grund ihrer Zugehörigkeit zu einer politischen Mehrheit erfolgen wird. Ein solches Vorgehen widerspräche dem Grundsatz der Unabhängigkeit, der für dieses Aufsichtsorgan gewährleistet werden soll. Auch sehen wir nicht ein, weshalb die Rechtsfakultät unbedingt im Justizrat vertreten sein soll. Zusammenfassend soll der Verfassungstext für die Zusammensetzung des Justizrats keine Bedingungen bezüglich der Angehörigkeit der Bewerber stellen; andere Elemente oder Situationen müssten berücksichtigt werden können, damit z. B. ein pensionierter Richter gewählt werden kann. Auch sollte die Wahl der Mitglieder des Justizrats keinesfalls von der politischen Zugehörigkeit der Bewerber abhängen, sondern von ihren beruflichen Fähigkeiten und ihren persönlichen Qualitäten. Die Mitglieder des Rats müssten diese Qualitäten vorweisen können, wenn sie ihrerseits Kandidaten vorschlagen wollen, die diese Qualitäten haben. Wir schlagen zudem vor, die Absätze 1 und 2 in einem einzigen Absatz mit folgendem Wortlaut zusammenzufassen: *"Der Justizrat setzt sich aus sieben Mitgliedern zusammen, die vom Grossen Rat auf Grund ihrer Ausbildung und beruflichen Erfahrung gewählt werden."*

- Abgesehen von den oberen Ausführungen, ist ausserdem festzuhalten, dass die Begrenzung der Mandate in Absatz 3 für einige Mitglieder, namentlich für die Vertreter der Staatsanwaltschaft zu befremdenden Situationen führen kann. Zum Beispiel müsste der Generalstaatsanwalt nach zehnjähriger Tätigkeit im Justizrat während fünf Jahren durch einen Substituten ersetzt werden, bevor er wieder im Justizrat aufgenommen werden könnte.

Zu Art. 142

- Es handelt sich hier um einen zentralen Artikel, da er eine der grundlegenden Aufgaben des Justizrats regelt.
- Wir sind uns nicht sicher, ob der Ausdruck "Administrativaufsicht" angebracht ist. Die Aufsicht sollte nämlich über die eigentliche richterliche Funktion (also auf die Art, wie die richterliche Gewalt ausgeübt wird) und die Verwaltungstätigkeit (z. B. die Art, wie ein Richter sein Personal verwaltet) ausgeübt werden.
- Unserer Meinung nach gehört die Disziplinaraufsicht der Vergangenheit an. Es ist nämlich nicht sinnvoll, eine Disziplinaraufsicht für die richterliche Gewalt beizubehalten, während der Gesetzgeber sie für die Verwaltung abgeschafft hat. Die Aufsicht sollte vielmehr zur Ausarbeitung von Vorschlägen zuhanden der Wahlbehörde dienen. Unter Berücksichtigung der auf das Staatspersonal

anwendbaren Bestimmungen könnten diese Vorschläge in Form einer oder mehrerer Verwarnungen oder einer Abberufung formuliert werden.

- Angesichts des vorher Genannten schlagen wir vor, Artikel 142 VE folgendermassen zu ändern:

¹ *Der Justizrat übt die Aufsicht über die richterlichen Behörden und die Mitglieder der Staatsanwaltschaft aus.*

² *Er kann dem Grossen Rat nach einem Verfahren, das der interessierten Person das Recht auf Anhörung gewährt, eine Verwarnung oder eine Abberufung vorschlagen.*

³ *unverändert*

Zu Art. 143

- Die Auswahlkriterien sind zweckmässig. Wir begrüssen diese Kriterien ganz besonders.
- Allenfalls könnte noch festgehalten werden, dass sich die Kandidatinnen und Kandidaten bewerben, ohne von den politischen Parteien vorgestellt zu werden.

Zu Art. 144

- Absatz 3 gewährleistet sowohl den Bestand als auch das Gebiet der Gemeinden. Was ist aber genau unter "der Bestand der Gemeinden ist gewährleistet " zu verstehen?
- Der Bestand und das Gebiet der Gemeinden würden demnach ohne jegliche Einschränkung gewährleistet. Artikel 150 Abs. 5 VE sieht jedoch vor, dass unter bestimmten Voraussetzungen Fusionen angeordnet werden können. Der Klarheit des Verfassungstexts wäre es zuträglich, wenn bei Artikel 144 Abs. 3 VE ein Vorbehalt formuliert würde, z. B. durch den Zusatz: "im Rahmen dieser Verfassung".

Zu Art. 145

- Auffallend ist die etwas idyllische Beschreibung in Absatz 2. Können denn die Gemeinden oder sonst eine vom Mensch geschaffene Institution wirklich eine dauerhafte Lebensqualität gewährleisten? Wahrscheinlicher ist, dass sie höchstens darauf zielen können.

- Absatz 2 erscheint dabei nicht notwendig, da dessen Inhalt schon in den allgemeingültigen Artikeln 57 und 58 VE enthalten ist.

Zu Art. 146

- Gemäss Absatz 4 muss die Anzahl Mitglieder des Gemeinderats zwingend durch einen Beschluss der Gemeindeversammlung oder des Generalrats bestimmt werden. Das geltende Recht sieht vor, dass die Anzahl Gemeinderätinnen und Gemeinderäte entsprechend der Bevölkerungszahl festgelegt wird, ausser die Gemeinde hätte diesbezüglich einen abweichenden Beschluss gefasst (Art. 54 GG). Dabei ist hervorzuheben, dass eine recht hohe Anzahl Gemeinden darauf verzichtet haben, einen solchen Beschluss zu fassen, und somit die im geltenden Recht vorgesehene „Standard-Lösung“ gewählt haben. Wird denn tatsächlich gewünscht, dass alle Gemeinden einen solchen Beschluss fassen müssen?
- Ist es sinnvoll in Absatz 5 zu sagen, dass die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident "gewählt" wird, wenn die Wahl bekanntlich durch den Gemeinderat erfolgt? Wäre es nicht besser zu sagen, der Gemeinderat "bezeichnet" die Gemeindepräsidentin / den Gemeindepräsidenten?

Zu Art. 147

- In Absatz 1 ist der französische Begriff "affectation" irreführend. Die zweckgebundene Zuordnung der Abgabeeinnahmen ist im Allgemeinen durch übergeordnetes Recht geregelt (Bundesrecht, z. B. bei den Entsorgungsgebühren): Die Einnahmen aus den Abgaben müssen für die Aufgaben verwendet werden, für die sie erhoben werden. Was die Steuern angeht, so ist von deren Zweckbindung im Allgemeinen abzuraten. Gemäss Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte, besteht nämlich die Gefahr, "dass sich die Aufgabenerfüllung nach dem zufälligen Fluss beschlossener Zuschläge (...) richtet, und den Einsatz der Mittel nach einer ausgewogenen Prioritätsordnung erschwert. (...) Da damit die Vorfinanzierung der Aufgaben möglich ist, sollen die Zweckbindung der Hauptsteuern (Einkommens- und Vermögenssteuern) mit dem problematischen Automatismus der Steuern-Ausgabenbindung unterbleiben" (Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte, Band 1, Bern 1981, Nr. 453, S. 80). Es scheint im französischen Text, als behandle dieser Absatz eher den "zweckgebundenen Einsatz" von Steuereinnahmen als deren Verwendung im engeren Sinne. Diese

Bestimmung sollte somit unter Berücksichtigung der Steuerdoktrin überarbeitet werden.

- Die Pflicht der Gemeinden einen Finanzplan zu erstellen (Abs. 2) ist eine Neuheit. Abgesehen von der Frage der Zweckmässigkeit einer solchen Vorschrift, scheint die Bestimmung nicht unbedingt auf die Verfassungsebene zu gehören.

Zu Art. 148

- Was Absatz 1 angeht, so möchten wir daran erinnern, dass gemäss geltendem Recht ein Finanzausgleich vorgesehen ist. Dieser umfasst ein System zur Klassifikation der Gemeinden nach ihrer Finanzkraft. Ausserdem schreibt der Finanzausgleich vor, dass diese Klassifikation bei der Aufgabenteilung und der Gewährung von Beitragszahlungen zu berücksichtigen ist. Ist denn in Absatz 1 allenfalls nur der direkte, horizontale Finanzausgleich gemeint? Das in Absatz 2 genannte Ziel entspricht zudem genau dem Ziel aller Ausgleichssysteme. Es sollte also auch auf Absatz 1 anwendbar sein. Der Gebrauch des Ausdrucks "zudem" ist somit in diesem Kontext nicht angemessen. Es wäre sinnvoll, einen besseren Aufbau dieses Artikels auszuarbeiten, damit die einzelnen Elemente unter einander besser koordiniert werden könnten.
- Kann der Staat, wie in Absatz 2 geschildert, wirklich die Ungleichheiten in der Finanz- und Steuerkraft der einzelnen Gemeinden reduzieren? Der Staat sollte oder müsste doch vielmehr deren Auswirkungen abschwächen.
- Der zweite Satz in Absatz 2 enthält eine zentrale Bestimmung, die in einem eigenen Absatz stehen sollte. Ausserdem sollten die Dinge beim Namen genannt werden und so den Städten mit starkem Ballungseffekt einen besonderen Status sowie die nötigen Mittel verliehen werden.

Zu Art. 149

Wir nehmen zur Kenntnis, dass – wie aus der Lektüre der Sitzungsprotokolle des Verfassungsrats zu entnehmen ist – diese Bestimmung alle Formen der interkommunalen Zusammenarbeit beinhaltet, einschliesslich die Agglomeration im Sinne der geltenden Gesetzgebung. Die geführten Debatten zu Artikel 149^{bis} untermauern diese Lesart, denn ursprünglich sollte nämlich Artikel 149^{bis} die Agglomerationen regeln. Er wurde dann aber mit der Begründung, die Agglomeration sei bereits in Artikel 149 VE über die interkommunale Zusammenarbeit enthalten, fallen gelassen.

Zu Art. 150

Können Fusionen über die Kantongrenze hinweg erfolgen, wie dies in Absatz 2 vorgesehen ist? Sollten nicht wenigstens die Bestimmungen von Artikel 53 Abs. 3 BV vorbehalten werden? Unabhängig von der Antwort auf diese Frage erscheint es uns nicht angebracht, die Möglichkeiten einer Veränderung des Kantonsgebiets in einem einfachen Absatz zu behandeln. Die Angelegenheit verdient in einem eigens dafür bestimmten Artikel behandelt zu werden, der ausserdem in groben Zügen das mit dem betroffenen Nachbarkanton zu führende Verhandlungsverfahren festlegen sollte.

Zu Art. 151

- Wir sind nicht sicher, ob es gerechtfertigt ist, für die regionalen administrativen Strukturen einen eigenen Artikel vorzusehen. Es wäre sinnvoll zu prüfen, ob die Inhalte der Artikel 149 und 151 VE nicht in einer einzigen Bestimmung zusammengefasst werden könnten. In jedem Fall sollte Artikel 151 VE auf Grund seines inhaltlichen Zusammenhangs unmittelbar nach Artikel 149 VE über die interkommunale Zusammenarbeit eingeschoben werden.
- Es reicht nicht aus, die Strukturen nur zu nennen. Auch wäre es sinnvoller die Zuständigkeiten und wichtigsten Organisationsregeln aufzuzählen, damit kein Durcheinander zwischen den kantonalen, regionalen und kommunalen Zuständigkeiten entsteht.

Zu Art. 152

- Zwischen dem Mehr- und dem Minderheitsantrag bevorzugen wird den Minderheitsantrag. Unserer Meinung nach, wäre es sinnvoller, die bestehende Einrichtung mit einem vom Volk gewählten Oberamtmann beizubehalten, der einem Verwaltungsbezirk vorsteht. Richtigerweise legt die vorgeschlagene Bestimmung die Zahl der Bezirke nicht fest. Dies wird nämlich Aufgabe des Gesetzgebers sein. Die Anzahl Bezirke kann so je nach sozio-politischen Gegebenheiten und Bedarf entsprechend geändert werden. Der Minderheitsantrag verlangt ausserdem die Einführung eines zweiten Satzes in Artikel 2 VE, wonach der Kanton "in Bezirke und Gemeinden gegliedert ist". Wie schon in unseren Bemerkungen zu Artikel 2 VE festgehalten, ist es unnötig, schon in den allgemeinen Bestimmungen eine territoriale Gliederung einzuführen, da den Gebietsstrukturen ein spezielles Kapitel gewidmet ist.

- Beim Vollzug der Verfassung wird der Gesetzgeber die Möglichkeit haben, sich mit den Bedürfnissen und Mechanismen der Dekonzentration der Verwaltung auseinanderzusetzen. Dabei muss eine tief greifende und kritische Prüfung der heute von den Oberamtmännern ausgeführten Aufgaben vorgenommen werden. Die Aufgaben und die Organisation dieser neuen Strukturen werden in Anbetracht der in Artikel 58 Abs. 1 VE festgelegten Grundsätzen zu definieren sein. Anlässlich der Dekonzentration sollen zudem Überlegungen über die Zentralisierung und Dezentralisierung von Dienststellen angestellt werden. Es handelt sich hier um eine umfangreiche Angelegenheit, die möglicherweise den Hauptpunkt von Artikel 152 VE darstellt.

6. *V. Titel: Die zivile Gesellschaft*

6.1 Im Allgemeinen

Die Bestimmungen im fünften Titel betreffen ausdrücklich "den Staat und die Gemeinden" – wie schon einzelne Artikel im vierten Titel. Wir erlauben uns, diesbezüglich auf unsere allgemeinen Bemerkungen zum vierten Titel zu verweisen.

6.2 Im Einzelnen

Zu Art. 153

- Dieser Artikel ist insgesamt interessant, weil damit insbesondere das staatsbürgerliche Bewusstsein und der staatsbürgerliche Unterricht gefördert werden sollen. Die Förderung des Bürgerrechts scheint uns ebenfalls wichtig in einer alternden Gesellschaft, die Migrationsströmen ausgesetzt ist.
- Konkret wird in Absatz 1 jedoch mit dem Bezug auf "verschiedene Organisationen der zivilen Gesellschaft" ein sehr unbestimmter rechtlicher Begriff verwendet, mit dem zahlreiche Gruppierungen gemeint sein können. Insbesondere stellt man sich unter dem Begriff "zivile Gesellschaft" in erster Linie oft die Wirtschaft vor. Es ist aber nicht Aufgabe des Staates, rein private Interessen zu unterstützen. Sollte die in diesem Absatz erwähnte Unterstützung beibehalten werden, so müsste sie von wichtigen öffentlichen Interessen abhängig gemacht werden.

- Die Absätze 2 und 3 müssten eher in den Artikel über die Bildung und Erziehung integriert werden. Müsste jedoch aus der vom Verfassungsrat gewählten Systematik geschossen werden, dass die Schule nicht unbedingt für die Förderung des staatsbürgerlichen Bewusstseins und Verantwortungsgefühls zuständig ist?

Zu Art. 154

- Die Unterstützung der Vereine durch den Staat ist sicher nötig. Dieser Artikel gehört unserer Meinung nach aber nicht auf die Verfassungsebene. Dabei ist festzuhalten, dass auch ohne eine solche Verfassungsbestimmung es dem Kanton und den Gemeinden freigestellt ist, im Sinne von Artikel 154 VE zu handeln. Der Staatsrat tut dies denn auch regelmässig.
- Trotz den oberen Ausführungen sind die von dieser Bestimmung betroffenen Vereine grob festzuhalten. Es sollte sich dabei um Vereine im Sinne von Artikel 60 ff. ZGB ohne wirtschaftliche Zwecke handeln. Vorstellbar wäre auch, dass die Unterstützung des Staates an eine vorgängige Anerkennung des Verbandes gebunden ist. Nur Vereine, deren öffentlicher Nutzen anerkannt wurde, könnten somit in den Genuss einer Unterstützung kommen.
- Was die Art der Unterstützung angeht, könnte beispielsweise ein Steuer- oder Gebührenerlass in Betracht gezogen werden.
- Der Geltungsbereich von Absatz 3 über die Förderung der Freiwilligenarbeit ist ausserdem nur schwer einzugrenzen.

Zu Art. 155

- Die politischen Parteien spielen in der Tat eine wichtige Rolle. Es ist somit gerechtfertigt, ihnen einen eigenen Verfassungsartikel zu widmen.
- Wir sind aber der Meinung, dass es nicht Aufgabe der politischen Parteien sein sollte, zur Beteiligung der Bevölkerung am politischen Leben beizutragen - zumindest jedenfalls nicht als einzige.

7. IV. Titel: Kirchen und Religionsgemeinschaften

7.1 Im Allgemeinen

Die Bestimmungen im sechsten Titel sind das Ergebnis umfangreicher Arbeiten und insofern angebracht, als dass sie den ohnehin nur schwer erreichten Statuts quo beibehalten.

7.2 Im Einzelnen

Zu Art. 156

Absatz 1 könnte noch etwas genauer sein, indem die wichtige Rolle, die den Kirchen und Religionsgemeinschaften zufällt, genauer bestimmt wird. Diese Ausführung ist insofern angebracht, als alles – namentlich die Erhebung der Kirchensteuer – auf dieser, insbesondere aus sozialer Sicht wesentlichen Rolle beruht.

Wir danken Ihnen, dass Sie uns zur Stellungnahme eingeladen haben, und hoffen, dass unsere Bemerkungen Ihrer Arbeit und Ihren Beratungen dienen werden.

Mit freundlichen Grüßen

IM NAMEN DES STAATSRATS

Der Präsident:

Der Kanzler:

C. LÄSSER

R. AEBISCHER

Freiburg, 9. Juli 2003

Beilage: Vom Staatsrat seit 1992 formulierte Antworten auf parlamentarische Interventionen im Zusammenhang mit der richterlichen Gewalt