

KOMMISSION 1

(Grundprinzipien, auswärtige Beziehungen, Sprachen)

Bericht zur Präambel

zuhanden des Büros des Verfassungsrates

Dezember 2002

VORBEMERKUNG

Unsere Kommission erhielt am 31. Januar 2001 den Auftrag, für die neue Freiburger Verfassung die Themen „Präambel“, „allgemeine Grundsätze“, „auswärtige Angelegenheiten“ und „Sprachen“ zu behandeln.

Im Dezember 2001 haben wir unseren Bericht über die behandelten Themen mit Ausnahme der Präambel eingereicht. Mit letzterer haben wir zugewartet, da im Januar 2002 ein Wettbewerb lanciert worden ist, der mit der Preisverleihung Ende April 2002 sein Ende fand. Die vielen Eingaben aus der Freiburger Bevölkerung haben uns wertvolle Impulse gegeben, aber auch die Präambeln von anderen neueren oder im Entstehen begriffenen Kantonsverfassungen haben unsere Arbeit begleitet.

Die Präambel, die wir dem Plenum des Verfassungsrates vorlegen, enthält die von den Wettbewerbsteilnehmern am häufigsten erwähnten Motive, die Anregungen anderer Kommissionen und die uns selber wichtig erscheinenden Gedanken. Die Präambel ist kurz und in schlichtem Stil gehalten. Sie versucht die Werte und die Grundhaltung der heutigen Zeit darzulegen, zeigt die politische Philosophie auf, in der die einzelnen Verfassungsartikel entstehen und gibt einen Hinweis, wie die Verfassung auch in Zukunft zu verstehen ist.

ORGANISATION

Die Zusammensetzung der Kommission hat im Vergleich zum Dezember 2001 zwei Änderungen erfahren: Cédric Bosshart (FDP) hat Isabelle Overney (Vizepräsidentin) abgelöst und Fabienne Tâche (SP) hat Pierre Vial ersetzt (der seinerseits für kurze Zeit Annelise Pittet nachgerückt ist). Die Kommission hat Jacqueline Rey (SVP) zur neuen Vizepräsidentin gewählt.

Sébastien Schneuwly hat als juristischer Sekretär unsere Arbeit auch dieses Jahr begleitet.

WARUM EINE PRÄAMBEL?

Mit der Verabschiedung des Vernehmlassungs- und Kommunikationskonzepts vom 31.1.2001 hat der Verfassungsrat entschieden, dass ein öffentlicher Wettbewerb für die Formulierung der Präambel lanciert wird (Titel V. B. 2.) und damit stillschweigend, dass die neue Kantonsverfassung dereinst mit einer Präambel eingeleitet werden soll. Dies ist im Übrigen in 17 Kantonen der Fall; bei den neueren Kantonsverfassungen hat nur ein Kanton auf eine Präambel verzichtet. Professor Daniel Thürer (Verfassungsentwürfe Thesenpapiere, Zürich 2000, S. 233 ff) hat ausserdem festgestellt, dass die Präambeln in den modernen Kantonsverfassungen länger und reichhaltiger sind als in den älteren und dass sich die Präambeln im Allgemeinen auf die Volkssouveränität, die Demokratie, die bundesstaatliche Einbettung, die kantonale Eigenständigkeit und die Öffnung nach aussen beziehen (ebd.). Im Kanton Basel Stadt konnte man bei der „BaZ online“-Umfrage zu den von der zuständigen Kommission des dortigen Verfassungsrats vorgeschlagenen sechs Präambel-Varianten feststellen, dass das Thema nachhaltige Entwicklung eine führende Stellung einnimmt (BaZ vom 1.10.2002).

ARBEITSMETHODE

Für die Erarbeitung der Präambel traf sich die Kommission zu zwei Sitzungen, am 20. Juni 2002 in der Behindertenwerkstätte in Muntelier und am 25. September 2002 im Zivilschutzzentrum in Granges-Paccot.

Die Kommission hat sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe auf verschiedene Dokumente gestützt. Zunächst hat sie mit grosser Aufmerksamkeit die Preisträger-Präambeln der Freiburger Bevölkerung studiert, sodann hat sie die Präambeln aus anderen Kantonen sowie anderen Staaten herbeigezogen, schliesslich hat sie die aufschlussreichen Erläuterungen von Professor Daniel Thürer (a.a.O.) gelesen, der sich Gedanken zur Präambel gemacht und Beispiele von Präambeln vorgelegt hat.

Nach einer Analyse des Aufbaus von Präambeln kam die Kommission zum Schluss, dass eine Präambel in der Regel aus einem Einleitungs- und einem dazugehörigen Satzesatz besteht, die einen Rahmen um den eigentlichen Inhalt bilden. Aus dieser Erkenntnis heraus hat eine kleine Vorbereitungsgruppe eine Liste sprachlich und stilistisch einwandfreier „Textbausteine“ zusammengestellt, die für die Erarbeitung

des vorliegenden Vorschlags unverändert übernommen werden konnten. In der Folge entwarfen drei Gruppen der Kommission je eine Präambel (zwei in französischer, eine in deutscher Sprache) und legten sie der Kommission vor.

In der Diskussion im Kommissionsplenium stellte sich bald einmal heraus, dass die Kommission einer kurzen, schlichten und aufs Wesentliche beschränkten Präambel den Vorzug geben möchte. Der in der Kommission diskutierte Vorschlag, dem Plenum des Verfassungsrates zwei oder sogar drei Vorschläge zur Wahl vorzulegen, fand keine Mehrheit, ebenso wenig die Idee, je eine separate deutsche und französische Version zu redigieren, die dann je den französischen und den deutschen Verfassungstext eingeleitet hätten. Die Kommission hat sich dann auf einen der drei Vorschläge geeinigt, um gestützt darauf gemeinsam eine Präambel zu kreieren. Die deutsche Übersetzung des französischen Originaltextes wurde von der Kommission genehmigt.

DER TEXT DER PRÄAMBEL

Wir, die Bürgerinnen und Bürger des Kantons Freiburg,
im Bewusstsein unserer Verantwortung gegenüber der Schöpfung,
im Willen, unsere kulturelle Vielfalt in der Einheit zu leben und das gegenseitige Verständnis zu fördern,
im Bestreben, für die jetzigen und künftigen Generationen an einer pluralistischen und toleranten, dynamischen und solidarischen Gesellschaft zu bauen, welche die Grundrechte garantiert und die Umwelt achtet,
geben uns folgende Verfassung:

Nous, les Citoyennes et les Citoyens de canton du Fribourg,
conscients de notre responsabilité envers la Création,
nous nous engageons:
à vivre ensemble notre diversité culturelle tout en encourageant la compréhension mutuelle,
à bâtir, pour les générations actuelles et à venir, une société qui soit plurielle et tolérante, dynamique et solidaire, garante des droits fondamentaux et respectueuse de l'environnement,
Et pour cela, nous nous donnons la Constitution qui suit :

**„Wir die Bürgerinnen und Bürger des Kantons Freiburg,.....
geben uns folgende Verfassung:“**

Von den sieben vorgelegten „Textbausteinen“ hat die Kommission einstimmig diese Form der Einleitung und des Schlusses der Präambel gewählt. Weder „das Freiburger Volk“, „die Wählerinnen und Wähler des Kantons“ noch eine Form, die bereits einen Inhalt umfasst hätte, wie „Als Knotenpunkt der deutschen und französischen Kultur...“ oder „In Dankbarkeit gegenüber Gott, dem Ursprung und Ziel alles Geschaffenen...“ vermochten die Kommission zu überzeugen.

„im Bewusstsein unserer Verantwortung gegenüber der Schöpfung,“

Die Frage der denkbaren Anrufung Gottes gibt bei jeder Erarbeitung einer neuen Verfassung Anlass zu lebhaften Diskussionen. So war es auch, als über die neue Bundesverfassung von 1999 debattiert wurde, die heute eine „Invocatio Dei“ enthält. Weil diese Anrufung Gottes auf einer den Kantonsverfassungen übergeordneten Ebene stattfindet, gilt sie für alle Schweizerinnen und Schweizer und auch für alle Kantone. Wenn mit „Gott“ die höchste Autorität gemeint ist und wenn sich die Bundesverfassung auf diese höchste Autorität beruft, besteht für eine Kantonsverfassung eigentlich keine Notwendigkeit mehr diese Anrufung zu wiederholen.

Die Anrufung Gottes muss in der heutigen Zeit auch aus einem etwas anderen Blickwinkel gesehen werden als im Jahre 1857. Damals und noch lange Zeit danach handelte es sich in der Schweiz und auch im Kanton Freiburg immer um einen katholischen oder reformierten Gott. In der neueren Zeit kamen viele Einwanderer mit muslimischer Religion in die Schweiz, die heute Schweizer oder Freiburger Bürgerinnen und Bürger sind. Der Gottesbegriff erfährt daher eine Ausdehnung über die jüdisch-christliche Vorstellung hinaus auf den Islam. Vorteilhaft ist, dass diese Religionen monotheistisch sind, und unter Gott kann man also den christlich dreieinigen Gott so gut wie Jehova oder Allah verstehen. Aber nicht mehr verstehen lässt sich der Begriff in einer Religion, die mehrere Götter kennt oder ihren Transzendenzbegriff überhaupt anders definiert. Daher wird es schwierig, die Anrufung Gottes in einem Staatswesen verbindlich zu machen, das neben Ungläubigen und Christen beider Konfessionen sowie Juden und Muslime auch Religionen akzeptiert, die keinen monotheistischen Gottesbegriff voraussetzen (vgl. Markus Kutter - Verfassungsrat BS - in BaZ, vom 9.10.2002).

Auch in der Kommission gab es zum Thema der „Invocatio Dei“ in der Präambel Gegner und Befürworter. Weil diese beiden Positionen auch im Plenum des Verfassungsrates, ja auch bei den Bürgerinnen und Bürger des Kantons vorhanden sind, hat sich die Kommission auf eine Form geeinigt, welche beiden Auffassungen Rechnung trägt. Zunächst wurde die in der heutigen Verfassung enthaltene Formulierung „Im Namen Gottes des Allmächtigen...“, mit 9 zu 1 Stimme bei 3 Enthaltungen verworfen. In der Folge wurde mit 6 zu 5 Stimmen der Vorschlag verworfen, Gott in der Präambel zu erwähnen. Dazu hielt man im Allgemeinen fest, dass die Verfassung eine staatliche Angelegenheit und daher Gott in der Präambel nicht zu erwähnen sei. Eine moderne Verfassung mache eine Trennung zwischen metaphysischen Regeln und von einem vom Menschen geschaffenen Regelwerk. Es sei nicht entscheidend, dass andere Verfassungen Gott erwähnen, man müsse auch den Mut für etwas Neues haben. Zudem würden gerade die Verfassungen der drei

Nachbarkantone Waadt, Neuenburg und Bern (alles neuere Verfassungen, insbesondere die neue Verfassung des Kantons Waadt) den Gottesbegriff nicht enthalten. Bezüglich der heute im Entstehen begriffenen Verfassungen hat die zuständige Kommission des Verfassungsrats des Kantons Basel Stadt die These beschlossen, dass in die Verfassung keine „Invocatio Dei“ aufgenommen werden soll. Die vom Verfassungsrat des Kantons Zürich verabschiedete Präambel enthält ebenfalls keine Anrufung Gottes.

Untersucht man die preisgekrönten und die fünf nachfolgenden Präambeln, fällt auf, dass Gott bei keinem der drei Vorschläge der Kategorie „Junioren“ erwähnt wird. Bei den Erwachsenen wird Gott einmal und die Schöpfung zweimal erwähnt, zweimal jedoch nicht erwähnt. Bei den fünf „Viennent-ensuite“ wird Gott einmal erwähnt und viermal nicht erwähnt. Mit anderen Worten wird bei den insgesamt 13 bestplatzierten Präambeln Gott und die Schöpfung nur je zweimal erwähnt und neun Vorschläge enthalten weder den einen noch den anderen Begriff.

Die Kommission hat mit 5 zu 2 Stimmen bei 5 Enthaltungen entschieden, den Ausdruck Schöpfung in die Präambel aufzunehmen. Mit dem Ausdruck Schöpfung soll gezeigt werden, dass man sich der Grenzen menschlicher Macht bewusst ist und dass ein Transzendenzbegriff in dieser Form in einer Präambel ohne weiteres ihren Platz haben kann. Die Schöpfung ist zudem von den Angehörigen jeder Religion und auch von den Ungläubigen konkret fassbar und kann als solche nicht bestritten werden. Die mit dem Ausdruck Schöpfung verbundene Öffnung lässt Raum für individuelle Assoziationen, ohne dass gleichzeitig eine Verengung auf einen bestimmten Gottesbegriff stattfindet.

5 Kommissionsmitglieder (Lisbeth Spring-Sturny, Monika Bürge-Leu, Raphaël Chollet, Charlotte Aeberhard, Hermann Boschung) einigten sich darauf, den folgenden Minderheitsantrag zu stellen:

„Im Bewusstsein unserer Verantwortung vor Gott“

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

Bei diesem Satz der Präambel geht es vor allem um die französischsprachige und die deutschsprachige Kultur, welche die Bevölkerung des Kantons Freiburg charakterisiert. Die Zweisprachigkeit ist ein geschichtliches Erbe, das gepflegt werden soll. Im Bewusstsein, dass es hier um eine Präambel geht, verzichtete die Kommission allerdings auf eine konkrete Nennung dieses im Vordergrund stehenden Elementes, weil sonst auch alle anderen Faktoren, welche die kulturelle Vielfalt ausmachen, hätten aufgezählt werden müssen. Das gegenseitige Verständnis soll zweifellos in erster Linie zwischen den deutsch- und französischsprachigen Bewohnern und Bewohnerinnen gefördert werden, aber auch zwischen alt und jung, arm und reich, zwischen Stadt und Land und zwischen schweizerischen und ausländischen Staatsangehörigen. Menschen und Gemeinschaften verschiedener Kulturen sollen sich im gegenseitigen Dialog finden und sich im Kanton Freiburg zu Hause fühlen.

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

Mit der Nennung dieser Werte versucht die Kommission die Grundhaltung der Menschen der heutigen Zeit wiederzugeben. Sie zählt die Werte dieser Gesellschaft auf, die sie als wichtig und unabdingbar betrachtet, damit die gegenwärtigen, vor allem aber auch die zukünftigen Generationen in jeder Hinsicht unter den bestmöglichen Umständen weiterleben können. Der Vielfalt der gesellschaftlichen Gruppen und Wertsysteme soll Rechnung getragen werden (pluralistisch), Andersdenkende sollen nicht ausgegrenzt werden (tolerant), die staatliche Gemeinschaft soll fähig sein, sich den Entwicklungen der Gesellschaft und der Umwelt immer wieder neu anzupassen (dynamisch), gegenüber den Mitmenschen soll ein Gefühl der Zusammengehörigkeit bestehen (solidarisch). Sodann sollen alle Menschen als höchste Errungenschaft unserer Staatsform ihre Freiheiten geniessen dürfen. Die individuelle Freiheit ist ein wichtiger Pfeiler unserer Demokratie und ein entscheidender Faktor für den Erhalt des Friedens (Garantie der Grundrechte). Schliesslich soll einer Grundhaltung Ausdruck gegeben werden, wonach die Umwelt nachhaltig genutzt, schädigende Einflüsse verhindert und die nicht erneuerbaren Ressourcen vorsichtig gebraucht werden sollen, dies insbesondere im Interesse der zukünftigen Generationen (Achtung der Umwelt).

Dieser Bericht wurde von der Kommission am 18. Dezember 2002 einstimmig genehmigt.

Murten, 18. Dezember 2002

Für die Kommission 1

Die Präsidentin:

Bernadette Hänni-Fischer