

Eine neue Verfassung, nämlich...



INHALTSVERZEICHNIS

- 3 Worum es geht
- 4 Der Weg zur neuen Verfassung
- 4 Inhalt des Entwurfs
 - 5 I. Allgemeine Bestimmungen
 - 7 II. Grundrechte und Sozialrechte
 - 9 III. Politische Rechte
 - 11 IV. Öffentliche Aufgaben
 - 12 V. Finanzordnung
 - 13 VI. Kantonale Behörden
 - 15 VII. Gemeinden und territoriale Gliederung
 - 16 VIII. Zivile Gesellschaft
 - 16 IX. Kirchen und Religionsgemeinschaften
 - 17 X. Verfassungsrevision
 - 17 XI. Schlussbestimmungen
- 18 Die finanziellen Auswirkungen
- 19 Verzicht auf Varianten
- 20 Die Stellungnahme der Fraktionen
- 22 Die Stellungnahme des Staatsrats
- 24 Die gestellte Frage



WORUM ES GEHT

Das Freiburger Volk ist aufgerufen, sich am 16. Mai 2004 eine neue Verfassung zu geben. Dies ist ein historisches Ereignis, das es seit 147 Jahren nicht mehr gegeben hat.

Die seit 1857 in Kraft stehende Verfassung ist in mehrfacher Hinsicht überholt. Mit dem Entscheid, eine Totalrevision der Verfassung vorzunehmen, folgt Freiburg einer weit verbreiteten Bewegung: Seit der Schaffung des Kantons Jura im Jahr 1979 haben sich 14 Schweizer Kantone eine neue Verfassung gegeben; in drei weiteren sind entsprechende Arbeiten im Gange. Hinzu kommt noch die im Jahr 1999 angenommene Bundesverfassung.

Der den Freiburger Bürgerinnen und Bürgern unterbreitete Text beinhaltet eine Neudefinierung der Rechtsordnung im Kanton. Er berücksichtigt die Entwicklung in der Gesellschaft. Er ist dem Beginn des 21. Jahrhunderts angepasst und auf Bestand ausgelegt.

Die neue Verfassung gewährleistet den Einwohnerinnen und Einwohnern des Kantons Freiburg zahlreiche Grund- und Sozialrechte und stärkt gleichzeitig ihre individuelle Verantwortung. Sie ist eine Bejahung und Belebung der Demokratie. Sie bringt eine Neuordnung der Arbeitsweise der Institutionen, insbesondere mit der Stärkung der Effizienz des Parlaments und der Sicherstellung einer optimalen Funktionsweise der Justiz.

Diese Vorlage ist das Ergebnis einer tiefgründigen politischen Arbeit eines die Gesellschaft repräsentierenden Verfassungsrates. Diese Versammlung hat stets auf Transparenz gesetzt und die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens des vergangenen Jahres weitgehend berücksichtigt. Der von ihr angenommene Verfassungsentwurf zeichnet sich aus durch seine Ausgewogenheit und Kohärenz. Die Idealvorstellungen sind zum Ausdruck gebracht worden, der Konsens hat gespielt.

DER WEG ZUR NEUEN VERFASSUNG

- **24. Mai 1857:** Das Freiburger Volk nimmt die Verfassung an, die das ganze 20. Jahrhundert überleben wird.
- **1968, 1987, 1992:** Parlamentarische Vorstösse verlangen die Totalrevision.
- **1997:** Die Totalrevision wird ins Regierungsprogramm 1997-2001 aufgenommen.
- **1998:** Der Grosse Rat beschliesst mit 92 Stimmen und ohne Gegenstimme, dem Volk den Grundsatz einer Totalrevision zu unterbreiten.
- **13. Juni 1999:** Das Volk bejaht mit einer Mehrheit von 86% der Stimmen den Grundsatz und beschliesst, die Ausarbeitung einer neuen Verfassung einem Verfassungsrat anzuvertrauen.
- **12. März 2000:** Die 130 Mitglieder des Verfassungsrates werden gewählt.
- **Februar-Dezember 2001:** Die Sachbereichskommissionen arbeiten 400 Thesen aus.
- **Januar-Mai 2002:** Null-Lesung der Thesen im Plenum.
- **Juni-Dezember 2002:** Redigieren des Vorentwurfs und Überprüfung durch den Experten (Prof. Marco Borghi).
- **Januar-März 2003:** 1. Lesung des Vorentwurfs.
- **April-Juli 2003:** Breit angelegtes Vernehmlassungsverfahren, an dem 2565 Personen und Organisationen teilnehmen.
- **November 2003-Januar 2004:** 2. und 3. Lesung des Vorentwurfs.
- **30. Januar 2004:** Schlussabstimmung über den Entwurf, den der Verfassungsrat mit 97 gegen 21 Stimmen bei 2 Enthaltungen annimmt.
- **16. Mai 2004:** Volksabstimmung.

INHALT DES ENTWURFS

PRÄAMBEL

Die Präambel legt in wenigen Zeilen die Werte und die Ziele dar, die das Freiburger Volk dazu bewegen, sich eine neue Verfassung zu geben. Ideale von Bürgerinnen und Bürgern, die an Gott glauben oder die ihre Werte aus anderen Quellen schöpfen.



I. TITEL ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Der Abschnitt „Allgemeine Bestimmungen“ liefert eine Definition des Kantons Freiburg, für sich selber und der Aussenwelt gegenüber, und setzt die Regeln für die Beziehungen zwischen Staat und Individuum fest.

Vor dem Hinweis auf die Zugehörigkeit zur Schweizerischen Eidgenossenschaft betont Art. 1, dass der Kanton ein „freiheitlicher, demokratischer und sozialer Rechtsstaat“ ist. Die in diesem ersten Satz enthaltenen vier Werte bilden den Grundpfeiler für Stabilität und Entwicklung. Der Ausdruck „freiheitlich“ steht als „Garant für Freiheiten und Grundrechte“.

Am Wappen des Kantons sind keine Veränderungen vorgenommen worden: Schwarz und Weiss sind weiterhin die freiburgischen Farben. Das Wappen wird mit den geeigneten heraldischen Begriffen „Von Schwarz und Weiss geteilt“ beschrieben.

Die Staatsziele nehmen im Verfassungsentwurf einen bevorzugten Platz ein: Art. 3 nennt deren acht, die alle das Wohlbefinden der Bevölkerung anstreben. Zu finden sind klassische Ausdrücke wie Gerechtigkeit, soziale Sicherheit oder Schutz der Bevölkerung, aber auch neuere Zielsetzungen wie Umweltschutz oder nachhaltige Entwicklung. Ausserdem verankert der Entwurf „die Anerkennung der Familien als Grundgemeinschaften der Gesellschaft“, die in den Artikeln 13, 33, 59 und 60 konkretisiert wird. Schliesslich erwähnt er ein an die besondere Identität des Kantons Freiburg geknüpft Ziel, den kantonalen „Zusammenhalt unter Achtung der kulturellen Vielfalt“. Die individuelle Freiheit und Verantwortung wird gleich eingangs als Grenze für staatliches Handeln gesetzt. Art. 3 nennt ausdrücklich das Subsidiaritätsprinzip, das in Art. 7 zum Teil weiterentwickelt wird: „Das Gemeinwesen wird zugunsten des Individuums in Ergänzung seiner



eigenen Fähigkeiten tätig". Es geht darum zu betonen, dass der Mensch vor dem Staat da war, und dass er auch Pflichten hat, selbst wenn der Verfassungstext dazu berufen ist, die Rechte des Menschen zu verbiefen.

Die Zusammenarbeit Freiburgs mit den anderen Kantonen und der Eidgenossenschaft ist eine bundesrechtliche Verpflichtung. Es ist zweckmässig, sie in der Kantonsverfassung zu bekräftigen und das Umfeld der Aussenbeziehungen auf andere Organisationen auf allen Ebenen zu erweitern.

Die Bestimmung über die Sprachen (Art. 6) bestärkt die drei im Jahr 1990 in die freiburgische Verfassung aufgenommenen Grundsätze: Französisch und Deutsch als gleichwertige Amtssprachen; Territorialitätsprinzip; Auftrag an den Staat, das Verständnis zwischen den Sprachgemeinschaften zu fördern. Sie ergänzt diese Prinzipien mit drei neuen Vorgaben: Förderung der Zweisprachigkeit (Abs. 4), Erläuterung des Territorialitätsprinzips gemäss dem Wortlaut der Bundesverfassung (Abs. 2) und Möglichkeit für eine Gemeinde, über zwei Amtssprachen zu verfügen (Abs. 3). Bezüglich dieses letzten Punktes muss die Bedingung erfüllt sein, dass eine „bedeutende angestammte sprachliche Minderheit“ vorhanden ist. Das heisst, dass in einer mehrheitlich französischsprachigen Gemeinde ein bedeutender Teil der Bevölkerung deutschsprachig sein muss oder umgekehrt.

Das für die Beziehungen zwischen dem Gemeinwesen und seinen Bürgern geltende Territorialitätsprinzip bedeutet nicht eine Aufhebung der Sprachenfreiheit. Diese ist unter der Rubrik der Grundrechte klar gewährleistet (Art. 17). Die neue Verfassung beinhaltet im Übrigen in diesem Freiheitsrecht das Recht jedes Einzelnen, sich in der Amtssprache seiner Wahl an die kantonalen Behörden zu wenden. Eine letzte Bestimmung im Sprachenbereich befindet sich in Art. 64 Abs. 3: Sie gibt im Bereich des Unterrichts der Fremdsprachen der zweiten Amtssprache des Kantons definitiv den Vorzug. Eine Art, die soziale, kulturelle und wirtschaftliche Bedeutung des Französischen und des Deutschen im Kanton, aber auch im ganzen Land anzuerkennen: Derartige Bestimmungen können für die Dauerhaftigkeit der eidgenössischen Verbundenheit nur von Vorteil sein.



II. TITEL GRUNDRECHTE UND SOZIALRECHTE

Das Kapitel „Grundrechte“ beginnt mit der Menschenwürde, die als „unantastbar“ erklärt wird. Anschliessend werden darin die bereits durch die Bundesverfassung gewährleisteten Grundrechte aufgeführt (Rechtsgleichheit, Recht auf Leben und persönliche Freiheit, Schutz der Privatsphäre, Meinungsfreiheit, Niederlassungsfreiheit, Wirtschaftsfreiheit, Koalitionsfreiheit...). Dies eröffnet allen Einwohnerinnen und Einwohnern des Kantons einen Gesamtüberblick über ihre Rechte. Gewährleistet werden ausserdem einige zusätzliche Rechte:

- Staat und Gemeinden werden für die Gleichstellung von Mann und Frau nicht nur in den Bereichen Familie, Ausbildung und Arbeit, sondern soweit möglich auch im Bereich des Zugangs zu öffentlichen Ämtern zu sorgen haben (Art. 9 Abs. 2);
- die Freiheit, eine andere gemeinschaftliche Lebensform als die Ehe zu wählen, wird anerkannt (Art. 14). Diese Freiheit läuft einzig für gleichgeschlechtliche Paare auf das Recht zur Eintragung der Partnerschaft hinaus, woraus in beschränkten Bereichen kantonaler Zuständigkeit einige Rechte abgeleitet werden können;
- das Verbot jeglicher Form von Zwang, Machtmissbrauch und Manipulation im Bereich des Glaubens und des Gewissens (Art. 15 Abs. 4). Dieses Verbot ist implizit bereits in der Glaubens- und Gewissensfreiheit enthalten; indem es Schwarz auf Weiss festgehalten wird, verstärkt der Entwurf die Wirkung dieses Verbots auf Individuen und religiöse Organisationen;
- das Recht auf Information, das grundsätzlich jeder Person erlaubt, amtliche Dokumente einzusehen (Art. 19 Abs. 2);
- das Demonstrationsrecht (Art. 24), das im Bundesrecht implizit anerkannt wird;



- der Anspruch der Verfasser einer Petition auf eine begründete Antwort der angesprochenen Behörde (Art. 25).

Das Kapitel „Sozialrechte“ übernimmt gewisse in der Bundesverfassung aufgeführte Sozialziele (beispielsweise Kinder und Jugendliche betreffend). Hinzu kommen zwei bedeutende Themenbereiche, nämlich die Mutterschaft und die älteren Menschen.

Was die Mutterschaft (Art. 33) anbelangt, führt der Entwurf einen Anspruch auf materielle Sicherheit vor und nach der Geburt ein. Für erwerbstätige Frauen bedeutet dies, dass ihr Erwerbsausfall während mindestens 14 Wochen mit einer Mutterschaftsversicherung gedeckt ist. Für nicht oder teilweise erwerbstätige Mütter ihrerseits sind Leistungen in Höhe des Grundbetrages des Existenzminimums vorgesehen. Unter gewissen Bedingungen gelten dieselben Leistungen auch im Falle einer Adoption.

Die Mutterschaftsversicherung wird jedoch auf kantonaler Ebene nur ein- und weitergeführt, solange auf eidgenössischer Ebene keine solche besteht (Art. 148). Die Arten von Leistungen, die im Bundesrecht nicht vorgesehen sein sollten – beispielsweise Leistungen für nicht oder teilweise erwerbstätige Mütter oder Leistungen im Falle von Adoptionen – werden hingegen im Kanton Freiburg weiter entrichtet.

Was die älteren Menschen anbelangt, wird ihnen ein Anspruch auf Mitwirkung, Autonomie, Lebensqualität und Achtung ihrer Persönlichkeit eingeräumt (Art. 35). Diesen könnten sie auch ohne diese Bestimmung bereits jetzt geltend machen. Der Verfassungsrat hat diesen Menschen jedoch bewusst Respekt erweisen wollen. Um ältere Personen geht es ebenfalls in Art. 62, der die Förderung von Verständnis und Solidarität zwischen den Generationen zum Inhalt hat.



III. TITEL

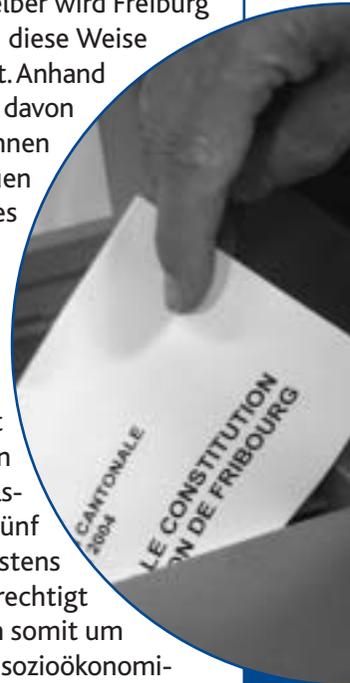
POLITISCHE RECHTE

Der Teil des Entwurfs über die politischen Rechte übernimmt insgesamt das geltende Recht. Er bringt jedoch zwei bedeutende Neuerungen in der Zusammensetzung des Stimmvolkes und drei in der Ausübung der Volksrechte.

Auf kantonaler Ebene wird das Stimmrecht Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern, die über das freiburgische Bürgerrecht verfügen oder die ihren Wohnitz im Kanton hatten, eingeräumt (Art. 39). Zusätzlich zur Eidgenossenschaft selber wird Freiburg der neunte Kanton sein, der seine Angehörigen auf diese Weise an den demokratischen Entscheiden teilnehmen lässt. Anhand der auf Bundesebene geführten Statistiken kann davon ausgegangen werden, dass die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die in den Genuss dieses neuen Rechts gelangen werden, zwischen 1.5 und 2% des Stimmvolkes ausmachen.

Auf Gemeindeebene werden die Ausländerinnen und Ausländer im Besitz einer Niederlassungsbewilligung (Ausweis C, der in der Regel nach zehnjährigem rechtmässigem Aufenthalt in der Schweiz, von Staatsangehörigen von Ländern der Europäischen Union, der Europäischen Freihandelsassoziation, der USA und Kanadas jedoch nach fünf Jahren erlangt werden kann) und die seit mindestens fünf Jahren im Kanton Wohnsitz haben, stimmberechtigt und wählbar (Art. 48 und 131 Abs.1). Es handelt sich somit um Personen, die gut integriert sind und die bereits am sozioökonomischen und kulturellen Leben in unserem Kanton und insbesondere ihrer Gemeinde teilnehmen. Der Erhalt der politischen Rechte auf lokaler Ebene ist die logische Folge davon.

Gemäss den Bundes- und den kantonalen Statistiken kann der Anteil dieser neuen Bürger auf ca. 9% der Wähler geschätzt



werden. Dies ist ein Durchschnittswert, da der Anteil der Ausländer im Besitz einer Niederlassungsbewilligung von einer Gemeinde zur anderen verschieden ist. Abgesehen von diesen Zahlen hat man in Kantonen, in denen ausländische Staatsangehörige bereits stimmberechtigt sind, festgestellt, dass diese Personen sich auf die verschiedenen Gesinnungen verteilen und kaum einmal die Stimm- oder Wahlergebnisse zu ändern vermögen.

Um auf die kantonale Ebene zurückzukommen, ist die Einführung der Volksmotion hervorzuheben (Art. 47): Dieses neue Volksrecht – das bereits mehrere Schweizer Kantone kennen – ermöglicht es den Bürgern, die 300 Unterschriften gesammelt haben, dem Grossen Rat einen Vorschlag zu unterbreiten, den dieser wie eine Motion eines Grossrates behandeln muss.

Das fakultative Finanzreferendum kann nicht nur gegen Ausgaben, die eine bestimmte Schwelle überschreiten, sondern auch gegen bedeutende Studienkredite ergriffen werden (Art. 46). Ziel ist es, die Beschlüsse, die den Staat über die kurzfristig eingesetzten Beträge hinaus verpflichten, einer demokratischen Kontrolle zu unterwerfen.

Die letzte Neuerung in diesem III. Titel ist die Erweiterung der Volksrechte auf Gemeindeverbandsebene (Art. 51). Dem bisherigen fakultativen Referendum fügt der Entwurf neu ein obligatorisches Finanzreferendum und die Volksinitiative hinzu. Der den Gemeindeverbänden vielfach vorgeworfene Mangel an Demokratie kann dadurch - wenn betroffene Bürger es wünschen - behoben werden.



IV. TITEL

ÖFFENTLICHE AUFGABEN

Dieses 29 Artikel umfassende Kapitel benennt eine Reihe von öffentlichen Aufgaben. Er befasst sich zunächst mit den Grundsätzen und dann mit den Leitlinien für die wichtigsten Bereiche staatlichen Handelns. Die Behörden werden sich regelmässig danach zu richten haben, wobei ihnen weiterhin ein nicht unbedeutender Handlungsspielraum verbleibt. Die Bürgerinnen und Bürger werden informiert darüber, welche Erwartungen sie an Staat und Gemeinden stellen können. Sie können jedoch aus diesen Bestimmungen keinerlei direkte Ansprüche ableiten. Im Übrigen sind die meisten der hier nun auf Verfassungsebene erhobenen Aufgaben bereits in der Gesetzgebung vorgesehen.

Subsidiarität, Transparenz und Solidarität sind die drei massgebenden Grundsätze für die Regelung des staatlichen Handelns (Art. 52). Dieses wird sich auf hochwertige und bürgernahe Dienststellen abstützen können. Die Aufgaben werden demjenigen Gemeinwesen zugeteilt, das sie am besten erfüllen kann (Art. 53). Sie können aber auch an Dritte oder sogar an staatliche Unternehmen delegiert werden. Damit wird dem Bedürfnis nach Anpassungsfähigkeit und Effizienz der öffentlichen Verwaltung entsprochen, wobei die zuständigen Behörden ihre Kontrollfunktion beibehalten.

Sozialhilfe, Wirtschaft, Bildung, Gesundheit, Raumplanung und Umwelt, Verkehr und Kommunikation, Sicherheit und Kultur finden selbstverständlich ihren Platz in diesem Katalog. Der Verfassungswortlaut wird auch in mehreren Bereichen den staatlichen Einsatz hervorrufen oder verstärken: Wohnen, Wirtschaft, Land- und Forstwirtschaft, Erwachsenenbildung, Unterstützung privater Bildungseinrichtungen, Sport und Freizeit, humanitäre Hilfe.

Mit den Familien befassen sich zwei Artikel, die ein klares Bekenntnis zum Fortschritt zum Ausdruck bringen. Der erste



(Art. 59) setzt die Vorgabe für eine umfassende Familienpolitik, die es den Eltern ermöglichen soll, Arbeits- und Familienleben in Einklang zu bringen. Der zweite (Art. 60) verankert den Grundsatz „ein Kind – eine Zulage“: Die Familienzulagen werden nicht mehr abhängig sein von der Lohnbezügerstellung der Eltern, sondern für alle Kinder entrichtet werden. Das System wird ergänzt werden durch Ergänzungsleistungen an Familien, die in wirtschaftlich schwierigen Verhältnissen leben. Schliesslich wird eine für alle finanziell tragbare Betreuung von Kindern im Vorschulalter organisiert werden.

Die Gesamtheit dieser (durch die Mutterschaftsversicherung ergänzten) Massnahmen stellt eine konkrete Anerkennung der zentralen Stellung der Familie in der Gesellschaft dar.



V. TITEL FINANZORDNUNG

Die Finanzen des Staates werden sparsam zu verwalten sein und der Grundsatz des ausgeglichenen Haushalts muss eingehalten werden (Art. 83). Diese neue Regelung ist zwingender als die heutige Verfassungsbestimmung. Wenn die konjunkturelle Lage ungünstig ist oder ausserordentliche Finanzbedürfnisse bestehen, können Verluste zugelassen werden; sie sind aber in den folgenden Jahren auszugleichen. Um unnötige Ausgaben zu vermeiden, werden Staat und Gemeinden periodisch ihre Aufgaben und Subventionen auf Wirksamkeit und Notwendigkeit hin überprüfen müssen (Art. 82 Abs. 2). Schliesslich erhält die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuerbetrug Verfassungsrang (Art. 81 Abs. 3).



VI. TITEL

KANTONALE BEHÖRDEN

Die Stärkung der Stellung des Parlamentes ohne gleichzeitig die Regierung zu schwächen, die Schaffung einer Ombudsstelle für Verwaltungsangelegenheiten, die Entpolitisierung der Richterwahlen und die Sicherstellung einer optimalen Beaufsichtigung der Justiz sind die Zielsetzungen des Verfassungsentwurfs im Abschnitt „Kantonale Behörden“.

Die Zahl der Abgeordneten im **Grossen Rat** wird von 130 auf 110 herabgesetzt (Art. 95). Freiburg nähert sich damit hinsichtlich Anzahl Einwohner pro Abgeordneten dem Durchschnitt der Schweizer Kantone. Diese Verringerung wirkt sich nicht nachteilig auf die Vertretung der Regionen und der politischen Parteien oder Wählergruppierungen aus. Hingegen sollte sie zu einer Erhöhung der Effizienz beitragen.

Eine weitere wichtige Neuerung ist die Schaffung eines eigenen Sekretariats für den Grossen Rat (Art. 97). Bislang ist diese Aufgabe durch die Kanzlei wahrgenommen worden, die auch das Sekretariat des Staatsrats führt. Ziel ist es, eine bessere Gewaltenteilung zu gewährleisten.

Die Stellung der Mitglieder des **Staatsrats** wird nur in zwei Punkten geändert: Ihr Mandat ist begrenzt auf drei Legislaturperioden von fünf Jahren (Art. 106 Abs. 3) und ist unvereinbar mit einer Wahl ins Bundesparlament (Art. 87 Abs. 2). Diese Einschränkungen entsprechen den seit mehr als zwanzig Jahren gängigen Gepflogenheiten. Die Unvereinbarkeitsregel ist jedoch auch auf die Oberamtspersonen anzuwenden.

Im Zeichen des Transparenzgrundsatzes werden die Mitglieder des Grossen Rates und des Staatsrats sowie die Oberamtspersonen alle ihre privaten und öffentlichen Interessenbindungen offen legen müssen (Art. 88 Abs. 2).



Die Beziehungen zwischen Bürgern und Verwaltung hinterlassen bei ersteren manchmal ein Gefühl der Machtlosigkeit. Um die Kommunikation zu erleichtern und Konflikten vorzubeugen wird der Staatsrat ein unabhängiges Mediationsorgan einführen (Art. 119). Ein Mediator (Ombudsman) kann im Bedarfsfall das Vertrauen zwischen der Einzelperson und der Behörde wiederherstellen.

Das Kapitel über die **Justiz** nimmt eine grundlegende Neuordnung der Institutionen vor. Zunächst vereint es die beiden höchsten Gerichtsinstanzen, das Kantonsgericht und das Verwaltungsgericht (Art. 123 Abs. 3 und 124 Abs. 1). Nebst dem symbolischen Aspekt – eine einzige Behörde verkörpert die dritte Gewalt – bietet der Zusammenschluss praktische Vorteile, namentlich die Möglichkeit der Richter, sich in Ausstandsfällen zu ersetzen.

Des Weiteren führt die neue Verfassung einen Justizrat ein (Art. 125-128). Er ist eine unabhängige Aufsichtsbehörde über die richterliche Gewalt und die Staatsanwaltschaft. Bisher ist die Justiz durch das Kantonsgericht beaufsichtigt worden; dieses selber stand unter der Oberaufsicht des Grossen Rates. Mit dem neuen System wird sowohl auf administrativer Ebene wie in disziplinarischer Hinsicht eine echte Beaufsichtigung, einschliesslich des Kantonsgerichts, ausgeübt werden können.

Der Justizrat wird ausserdem zuständig sein für die Abgabe von Stellungnahmen anlässlich der Wahlen im Bereich des Gerichtswesens. Seine Empfehlungen müssen abgestützt sein auf Ausbildung, berufliche Erfahrung und persönliche Qualitäten der Kandidatinnen und Kandidaten. Die Richterinnen und Richter werden anschliessend vom Grossen Rat gewählt. Das Wahlkollegium (Staatsrat und Kantonsgericht vereinigt), das bisher alle Magistraten erster Instanz ernannt hat, wird somit aufgehoben. Um die Unabhängigkeit der Justiz zu stärken, sollen die Richter für eine unbestimmte Dauer gewählt werden. Damit entfällt der Druck einer Wiederwahl.

Hervorzuheben ist schliesslich, dass den niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern per Gesetz der Zugang zu richterlichen Ämtern, insbesondere im Bereich der spezialisierten Gerichte (Gewerbe-, Mietgericht), erlaubt werden kann.



VII TITEL

GEMEINDEN UND TERRITORIALE GLIEDERUNG

Wohlergehen der Bevölkerung und dauerhafte Lebensqualität sind die den Gemeinden zugeschriebenen Ziele (Art. 130 Abs. 2). Sie werden diese erreichen dank ihrer Autonomie, die gewährleistet bleibt, aber auch dank einer Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit: Das Erfordernis, verwandte Aufgaben zum Zweck zu haben, entfällt bei in Mehrzweckverbänden zusammengeschlossenen Gemeinden (Art. 134). Solche Verbände lassen sich auf alle Tätigkeitsbereiche ausdehnen, sofern ihre Mitglieder mit allen Zwecken einverstanden sind. Ausserdem ist es den Gemeinden erlaubt, regionale Verwaltungsstrukturen zu errichten.

Dynamischere und für die Bewältigung ihrer Aufgaben besser ausgerüstete Gemeinden sind manchmal das Ergebnis von Fusionen (Art. 135). Solche werden vom Staat weiterhin gefördert. Eine Fusion kann, wenn kommunale, regionale oder kantonale Interessen es erfordern, sogar vorgeschrieben werden.

Die Aufteilung des Kantonsgebiets in Verwaltungsbezirke bleibt erhalten, ebenso wie die Funktion der vom Volk gewählten Oberamtsperson (Art. 136).



VIII. TITEL *ZIVILE GESELLSCHAFT*

Zahlreiche Organisationen beleben das Sozialleben und die öffentliche Sache. Es ist an der Zeit, sie mit echter Anerkennung zu würdigen, indem sie unterstützt und konsultiert werden sollen (Art. 137). Dies betrifft vor allem die Vereine (Art. 138) und die politischen Parteien (Art. 139). Was Erstere anbelangt, wird der Staat die Freiwilligenarbeit fördern. Die politischen Parteien ihrerseits kann er für ihren Beitrag zum demokratischen Prozess finanziell unterstützen.



IX. TITEL *KIRCHEN UND RELIGIONS- GEMEINSCHAFTEN*

Hinsichtlich der Beziehungen Kirchen-Staat übernimmt der Entwurf inhaltlich das erst seit kurzem geltende Recht: Autonomie für die Kirchen und Religionsgemeinschaften, öffentlichrechtliche Stellung für die römisch-katholische und die evangelisch-reformierte Kirche, Möglichkeit, diese Stellung auch anderen Gemeinschaften einzuräumen, wenn ihre gesellschaftliche Bedeutung es rechtfertigt und sie die Grundrechte beachten.



X. TITEL **VERFASSUNGSREVISION**

In der Hauptsache unterliegt die Totalrevision der Verfassung den gleichen Regeln wie bisher: Grundsatzbeschluss, Wahl zwischen dem Grossen Rat und einem Verfassungsrat, Ausarbeitung eines zweiten Entwurfs bei Nichtannahme des ersten. Nicht mehr vorgesehen ist hingegen die Wahl eines neuen Verfassungsrates im Falle einer zweiten Niederlage bei der Volksabstimmung.

XI. TITEL **SCHLUSS- BESTIMMUNGEN**

Der letzte Titel ist logischerweise dem Übergangsrecht und dem Inkrafttreten der neuen Verfassung gewidmet. Stichtag für das Inkrafttreten ist der 1. Januar 2005. Für die Anpassung der gesamten kantonalen Rechtsordnung ist eine Frist von vier Jahren vorgesehen.



DIE FINANZIELLEN AUSWIRKUNGEN

Welche finanziellen Auswirkungen wird die neue Verfassung haben? Diese Frage ist sowohl innerhalb wie ausserhalb des Verfassungsrates oft gestellt worden. Im Auftrag des Verfassungsrats hat der Staatsrat in einem Bericht eine detaillierte Überprüfung der möglichen finanziellen Folgen des Entwurfs vorgenommen.

Fazit: Die Kostenfrage ist zwar berechtigt, jedoch schwierig zu beantworten. Wie die neulich mit der gleichen Aufgabe beauftragten Regierungen der Kantone Bern und Waadt hat auch der Freiburger Staatsrat nur sehr wenige konkrete Zahlen liefern können. In der Tat hängt bei zahlreichen Artikeln die genaue Kostenbeziehung vom Gesetzgeber ab. Die Verursachung neuer Ausgaben wird vielfach vom Ausmass abhängen, in welchem der Grosse Rat eine Zielvorstellung umsetzen wird. Dies trifft insbesondere zu für die öffentlichen Aufgaben. Mehrere Bestimmungen dieses Kapitels enthalten im Übrigen keine neue Aufgabe, sondern setzen lediglich eine bereits bestehende Aufgabe auf Verfassungsstufe.

Die neue Verfassung wird aber auch in mehreren Bereichen Einsparungen erlauben. Dies gilt insbesondere für die Herabsetzung der Zahl der Abgeordneten, den Zusammenschluss des Kantonsgerichts und des Verwaltungsgerichts oder die Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit.

Insgesamt ist in der Anfangsphase gewiss eine zusätzliche finanzielle Belastung des Staates zu erwarten. Längerfristig kann die neue Verfassung aber zu einer Verbesserung des Finanzhaushalts führen. Der Grundsatz der Subsidiarität wird ein Einschreiten des Staates auf das Nötigste beschränken. Die nachhaltige Entwicklung oder die Familienpolitik werden sich sowohl auf die Einnahmen wie auf die Ausgaben positiv auswirken.

Schliesslich ist hervorzuheben, dass, auch wenn zahlreiche Bestimmungen neue Ausgaben zur Folge haben können, der Verfassungsentwurf mit der Verankerung des Grundsatzes eines ausgeglichenen Haushalts (Art. 83) vorsieht, diese in recht strikten



Grenzen zu halten. Ausserdem wird das Volk dank der Möglichkeit, ein Referendum einzureichen, die Oberhand über bedeutende Ausgaben behalten.

VERZICHT AUF VARIANTEN

Anlässlich der Abstimmung über den Grundsatz der Totalrevision der Verfassung am 13. Juni 1999 hat das Volk die Möglichkeit vorgesehen, zu Einzelpunkten des Entwurfs (maximal drei) Varianten vorzulegen. Angesichts der Kohärenz und Ausgewogenheit des verabschiedeten Textes hat der Verfassungsrat vom Gebrauch dieser Möglichkeit abgesehen. Am Schluss der 3. Lesung hat er festgestellt, dass sich in allen Abstimmungen eine grosse Mehrheit abgezeichnet hat. Zudem konnten zahlreiche Kompromisslösungen gefunden werden, an denen alle Fraktionen des Verfassungsrates beteiligt waren. Der Verfassungsrat beabsichtigt somit, für das Ergebnis dieser Beratungen voll einzustehen. Bei Vorliegen von Varianten wüssten die Stimmenden nicht genau, für welchen Verfassungsentwurf sie eigentlich stimmen. Mit der Antwort auf eine einzige Frage – „Nehmen Sie die neue Verfassung des Kantons Freiburg an?“ – entscheiden sie sich in voller Kenntnis der Sache.

DIE STELLUNGNAHME DER FRAKTIONEN

Vor der Schlussabstimmung am 30. Januar 2004 haben die Fraktionen im Verfassungsrat ihre Stellungnahmen abgegeben: Sechs haben dem Verfassungsentwurf die Unterstützung zugesagt, eine ihre Ablehnung angekündigt. Hier folgt ihre kurze Begründung.

Christlichdemokratische Fraktion – Die neue Verfassungsurkunde ist ein gerechter Kompromiss. Er formt ein Gebilde, in dem sowohl die Erhaltung des Erworbenen wie die Einführung von Neuerungen ihren Platz finden. Dieser die Grundsätze der Subsidiarität, der Verantwortung und der Solidarität betonende Text hat gleichzeitig das Verdienst, dass er Lösungen für das Leben in der Gemeinschaft aufzeigt. Mit der Unterstützung dieser Verfassung lässt sich eine Zukunft gestalten, in der sich die Freiburgerinnen und Freiburger wieder erkennen werden.

Freisinnig-demokratische Fraktion – Unsere Verfassung setzt die Verantwortung des Individuums an vorderster Stelle. Sie benennt die Pflichten des Einzelnen und zählt dann seine Rechte auf. Sie anerkennt die zweisprachigen Gemeinden, stärkt den Grundsatz des ausgeglichenen Haushalts, verbessert die Arbeitsweise des Grossen Rates und schafft einen Justizrat, was die radikalste Neuerung in unserem Kanton darstellt. Sie ist das Ergebnis eines demokratisch ausgehandelten Kompromisses und verdient Ihre Unterstützung!

Sozialdemokratische Fraktion – Der Verfassungsentwurf verbessert konkret die Situation der Leute und insbesondere der Familien. Er stellt einen bedeutenden Fortschritt dar und verursacht keine zusätzlichen Kosten, die von der Bevölkerung nicht gewollt würden. Dieser Entwurf ist ein guter Kompromiss, der die lange Tradition, aus der unser Kanton hervorgeht, beachtet. Gleichzeitig setzt er Massstäbe für die zukünftige Entwicklung unseres Kantons. Er verdient unsere Unterstützung.

Bürger Fraktion – Wir unterstützen den Entwurf der neuen Verfassung einstimmig, trotz einiger Enttäuschungen. Dieser Text ist das Ergebnis einer seriösen und auf Konsens beruhenden Arbeit. Er bekräftigt die erworbenen Sozialrechte, für die ganze Generationen von Freiburgern



gekämpft haben, und bewahrt gleichzeitig die Wurzeln unserer Identität. Weil dieser Entwurf unserem Kanton ein Vorwärtskommen erlaubt, rufen wir die Bürgerinnen und Bürger auf, ihn anzunehmen.

Fraktion der Schweizerischen Volkspartei – Wir sagen Nein, weil

- Ausländerinnen und Ausländer mit Niederlassungsbewilligung schon nach fünf Jahren Wohnsitz im Kanton auf kommunaler Ebene stimmberechtigt und wählbar sind;
- nicht absehbare Kosten verursacht werden, deren Finanzierung nicht geklärt ist (Mutterschaftsversicherung, Kinderzulagen, Sekretariat Grossrat u. a.);
- keine Varianten vorgelegt werden, obschon der Freiburger Souverän sich in der Volksabstimmung vom 13. Juni 1999 mit 76,5% Ja-Stimmen für eine solche Möglichkeit ausgesprochen hat.

Christlich-soziale Fraktion – Die neue Verfassung hält richtigerweise an überlieferten Werten fest, ist aber ein modernes, der heutigen Zeit angepasstes Werk. Sowohl im Bereich der Rechte und Pflichten des Einzelnen, als auch in Fragen der Organisation unseres demokratischen Staates weist sie den Weg für künftige Generationen. Aus Kompromissen hervorgegangen, trägt sie den politischen und gesellschaftlichen Sensibilitäten unserer Gesellschaft Rechnung. Die Christlich-soziale Fraktion kann der neuen Verfassung als Gesamtwerk vorbehaltlos zustimmen.

Öffnungsfraktion – Ohne revolutionär zu sein, hat unser Verfassungsentwurf zweifelsohne hohe Ambitionen. Die darin vorgesehenen Freiheiten und Rechte sind eines liberalen, demokratischen und sozialen Staates würdig. Die erweiterten Aufgaben des Staates sollen das Individuum vor den Missbräuchen der harten Marktgesetze schützen. Eine restriktivere Finanzpolitik verlangt nach einer effizienteren Geschäftsführung.

Es handelt sich um einen verantwortungsvollen Entwurf, der nicht nur Rechte verleiht, sondern auch Pflichten auferlegt. Er verdient unsere Unterstützung.

DIE STELLUNGNAHME DES STAATSRATS

Die geltende Verfassung: ein Text aus einer anderen Zeit

Eine Kantonsverfassung hat folgende wesentliche Aufgaben: Sie muss die Identität des Kantons und die Aufgaben des Staates und der Gemeinden umschreiben, die Grundfreiheiten und Volksrechte verankern und dem Kanton eine Organisation geben, die die demokratischen Werte respektiert und ihm gleichzeitig die Möglichkeit gibt, effizient auf die Bedürfnisse der Bevölkerung einzugehen.

Die geltende Verfassung ist fast 150 Jahre alt und wird ihrer Aufgabe sowohl in inhaltlicher als auch in formeller Hinsicht nicht mehr gerecht. Der Kanton braucht eine moderne Verfassung, damit er die Herausforderungen von morgen bestehen kann. Das Volk hat dieses Bedürfnis erkannt, als es sich am 13. Juni 1999 mit grosser Mehrheit dafür entschieden hat, die Totalrevision unseres Grundgesetzes in Angriff zu nehmen.

Entwurf einer neuen Verfassung

Die umfangreichen Arbeiten wurden in weniger als vier Jahren abgeschlossen; der Verfassungsrat unterbreitet heute dem Volk den Entwurf einer neuen Verfassung, die die Grundregeln unseres Staates und unserer Gesellschaft für die kommenden Jahrzehnte festlegen soll. Die Bürgerinnen und Bürger haben eine besondere Entscheidung zu treffen, denn sie müssen über den Text als Ganzes befinden. Obwohl darin Neuerungen enthalten sind, die nicht überall gleich viel Anklang finden werden, steht es den Bürgerinnen und Bürgern nicht frei, sich für die eine, aber gegen die andere Bestimmung auszusprechen. Sie können nur zum ganzen Text „ja“ oder „nein“ sagen. Sie müssen sich bewusst sein, dass der Verfassungsrat bei einem negativen Entscheid die Arbeit erneut aufnehmen muss. Das geltende Recht will es so.

Von der gründlichen Prüfung zur gesamthaften Beurteilung

Der Staatsrat hat die Arbeit des Verfassungsrats aufmerksam verfolgt. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Verfassungsvorentwurf hat er, nebst vielen Privatpersonen und Organi-



sationen, eine ausführliche Stellungnahme eingereicht. Bei dieser Gelegenheit hat er dem Verfassungsrat Änderungen vorgeschlagen, die sowohl Grundsatzfragen als auch die Ausformulierung gewisser Bestimmungen betreffen. Er stellt mit Genugtuung fest, dass der Verfassungsrat viele seiner Vorschläge zu grundlegenden Themen berücksichtigt hat.

Der Staatsrat hat den Text, über den das Volk zu entscheiden hat, als Ganzes geprüft. Er erachtet es als richtig, den Verfassungsentwurf wohlwollend aufzunehmen, auch wenn nicht alle seine Vorschläge aufgenommen wurden. Er ist überzeugt, dass genauso viele Lösungen wie Entwürfe vorliegen würden, wenn jede Person einen eigenen Text hätte verfassen können. Im Text, den der Verfassungsrat verabschiedet hat, sind alle schutzwürdigen Interessen festgeschrieben. Dieser Text ist das Ergebnis eines gemeinsamen Willens, es den Freiburgerinnen und Freiburgern zu ermöglichen, die bevorstehenden Herausforderungen gemeinsam anzunehmen, mögen gewisse Einzelinteressen auch noch so weit auseinander liegen. Der Entwurf, der dem Volk zur Abstimmung unterbreitet wird, ist ausgewogen. Er enthält Neuerungen, die es dem Kanton erlauben werden, sich der Entwicklung anzupassen, ohne jedoch traditionelle Werte aufgeben zu müssen.

Diese Reformen werden in finanzieller Hinsicht nicht neutral sein. Gewisse Neuerungen werden direkte finanzielle Auswirkungen haben. Viele Bestimmungen der Verfassung sind jedoch relativ offen formuliert und enthalten implizit oder explizit den Auftrag an den Gesetzgeber, sie zu konkretisieren. Der Gesetzgeber ist somit in der Lage, von Fall zu Fall die Einzelheiten der Neuerungen und damit auch den Umfang der Kosten festzulegen.

Empfehlung

Aufgrund dieser Darlegungen empfiehlt der Staatsrat den Bürgerinnen und Bürgern, sich für die neue Verfassung des Kantons Freiburg auszusprechen.

DIE GESTELLTE FRAGE LAUTET:

Nehmen Sie die neue Verfassung des Kantons Freiburg an?

Wer sie annimmt, stimmt JA.

Wer sie ablehnt, stimmt NEIN.

**Der Verfassungsrat empfiehlt Ihnen,
die neue Verfassung mit JA anzunehmen.**

Bei Annahme wird die neue Verfassung am 1. Januar 2005 in Kraft treten. Bei Ablehnung wird der Verfassungsrat innert zwei Jahren einen zweiten Entwurf ausarbeiten müssen. Sollte dieser ebenfalls verworfen werden, müsste ein neuer Verfassungsrat gewählt werden.

Der Wortlaut des Verfassungsentwurfs wird allen Bürgerinnen und Bürgern zusammen mit dieser Broschüre zugestellt.