

## **Bericht**

### **zum Vorentwurf des Gesetzes über den Sport**

---

#### **Gliederung des Berichts**

- 1 Verfassungsauftrag**
- 2 Stand der kantonalen Gesetzgebung**
- 3 Bundesgesetzgebung**
- 4 Parlamentarische Vorstösse**
  - 4.1 Postulat Solange Berset/Jacques Bourgeois *kantonale Gesetzgebung über den Sport und dessen Förderung, insbesondere bei den Jugendlichen*
  - 4.2 Anfrage Pierre Décaillet *Sportkonzept des Kantons Freiburg und Verteilung des kantonalen LOROSport-Anteils*
  - 4.3 Motion Emmanuelle Kaelin-Murith/Jacques Vial *Schaffung eines Fonds für Sportanlagen und das Postulat René Thomet/Carl-Alex Ridoré *Bau und Betrieb von Sportanlagen von kantonalen Bedeutung**
- 5 Projekt kantonales Sportkonzept**
  - 5.1 Ziele der Sportpolitik
  - 5.2 Eckpunkte des Konzepts
    - 5.2.1 Organisation des Sports
    - 5.2.2 Zielsetzungen des Konzepts
    - 5.2.3 Sportveranstaltungen
    - 5.2.4 Infrastrukturen
- 6 Hauptpunkte des Gesetzesentwurfs**
  - 6.1 Gründe für die Wahl des Gesetzgebungsverfahrens
  - 6.2 Notwendigkeit eines kantonalen Sportgesetzes
  - 6.3 Grundsätze
- 7 Auswirkungen des Gesetzes-Vorentwurfs**
  - 7.1 Übereinstimmung mit der Staatsverfassung des Kantons Freiburg
  - 7.2 Regierungsprogramm
  - 7.3 Finanzielle Folgen
  - 7.4 Folgen personeller Art
  - 7.5 Folgen für die Beziehungen zwischen Staat und Gemeinden
  - 7.6 Übereinstimmung mit dem Bundesrecht
  - 7.7 Vereinbarkeit mit dem Europäischen Recht
    - 7.7.1 EU-Recht
    - 7.7.2 Europarat-Recht
- 8 Kommentar zu den Bestimmungen**

## 1 Verfassungsauftrag

Am 16. Mai 2004 hat das Freiburger Stimmvolk seine neue Verfassung angenommen. Artikel 80 a hat den folgenden Wortlaut:

*Art. 80 Sport und Freizeit*

*Staat und Gemeinden fördern Freizeitbeschäftigungen, die zur persönlichen Ausgeglichenheit und Entfaltung beitragen, sowie Sport und Erholungsmöglichkeiten.*

Diese Bestimmung konkretisiert die vom gleichen Geist inspirierte These 3.35 der Kommission 3 des Verfassungsrats, die mit den Staatsaufgaben und Finanzen beauftragt war<sup>1</sup>. In ihrem Schlussbericht hielt die Kommission 3 fest, dass die Förderung des Sports ebenfalls zu den Aufgaben des Staates gehören soll, wobei diese Aufgabe in einem weiten Sinn zu verstehen ist: *«der Staat muss nicht nur Sportverbände unterstützen, sondern auch die körperliche Betätigung fördern.»* Darunter fällt auch der Berufssport. Ausserdem, fährt die Kommission fort, soll der Staat *«die sinnvolle Gestaltung der Freizeit und die Erholungsmöglichkeiten fördern»*<sup>2</sup>.

Die Arbeiten des Verfassungsrats bringen bezüglich einer Interpretation von Artikel 80 keine besondere Erhellung. Immerhin drei Bemerkungen.

Zunächst wurde in den Voten auf einer – nötigen – Förderung der sportlichen Betätigung durch den Staat bestanden. Die Berichterstatterin hat zudem darauf hingewiesen, dass die von der Kommission gewählte Version es dem Staat auch erlauben würde, Aktivitäten anderer Art zu fördern *«du style les promenades au bord des rives (...), comme aussi des accès à des sites de délassement, par exemple des aires de jeux, des aires de repos pour les enfants, etc.»*<sup>3</sup>.

Dann hat der Verfassungsrat die Änderung von Frau Bernadette Hänni abgelehnt, gemäss der das Verb *«fördern»*, das im Vorentwurf aufgeführt ist, durch das Verb *«unterstützen»* ersetzt werden sollte. Sie führte dazu an: *«Die Unterstützung ist dann im Vordergrund und nicht der Staat, der mit einem Stock dasteht und die Leute quasi zum Sporttreiben zwingt. Bürger und Bürgerinnen sollen ihre Freizeit selber kreativ gestalten. Dann unterstützt der Staat, was sinnvoll ist»*<sup>4</sup>.

Schliesslich hat der Verfassungsrat in zweiter und dritter Lesung der Bestimmung den Titel *«Sport und Freizeit»* gegeben, der in erster Lesung noch auf *«Freizeit»*<sup>5</sup> lautete, und damit seinen Willen bekräftigt, die Betonung auf die Förderung der sportlichen Betätigung zu legen.

## 2 Stand der kantonalen Gesetzgebung

Heute verteilt sich die Gesetzgebung über den Sport (allgemein) auf 9 Rechtstexte, die in den folgenden Gebieten zusammengefasst werden können:

Gebiet	Rechtserlasse	SGF
	Beschluss vom 12. März 1971 betreffend Beitragsleistung für gedeckte Schwimmbäder, die zur Verfügung der Schulen stehen	414.23

<sup>1</sup> *«Kanton und Gemeinden unterstützen die sinnvolle Gestaltung der Freizeit und Massnahmen zur Förderung von Sport und Erholung»*, Schlussbericht der Kommission 3 vom Dezember 2001, S. 24.

<sup>2</sup> Schlussbericht der Kommission 3 vom Dezember 2001, S. 24.

<sup>3</sup> Protokoll der Sitzung des Verfassungsrats vom 19. Februar 2002, S. 202.

<sup>4</sup> Ibidem, S. 201.

<sup>5</sup> Protokoll der Sitzung des Verfassungsrats vom 16. Januar 2004, S. 153.

<b>Schul- und nebenschulischer Sport (einschliesslich Schulbauten)</b>	Gesetz vom 11. Oktober 2005 über die Beitragsleistung an Bauten für Kindergärten, Primar- und Orientierungsschulen	414.4
	Reglement vom 4. Juli 2006 über die Beitragsleistung an Bauten für Kindergärten, Primar- und Orientierungsschulen	414.41
	Ausführungsreglement vom 10. September 1974 zur Bundesgesetzgebung über die Förderung von Turnen und Sport in den Schulen	461.11
	Beschluss vom 28. Dezember 1984 über <i>Jugend und Sport</i>	462.11
<b>Organisation</b>	Beschluss vom 6. Februar 1995 über das Amt für Sport und die kantonale Kommission für Sport und Sporterziehung	460.12
<b>Sportförderung</b>	Verordnung vom 1. Juli 2003 über den Sportpreis des Staates Freiburg	460.13
	Verordnung vom 27. Mai 2003 über den kantonalen Sportfonds	460.21
	Reglement vom 15. Februar 2005 über die Verteilung der Sport-Toto-Gelder	463.11

### 3 Bundesgesetzgebung

Überträgt die Bundesgesetzgebung den Kantonen Pflichten im Bereich des Sports? Wenn ja, welche Pflichten sind das?

Der hauptsächliche Text ist das Bundesgesetz vom 17. März 1972 über die Förderung von Turnen und Sport<sup>6</sup>. Dieses Gesetz bezweckt, Turnen und Sport im Interesse der Entwicklung der Jugend, der Volksgesundheit und der körperlichen Leistungsfähigkeit der Bevölkerung zu fördern<sup>7</sup>. Es wird durch mehrere Vollzugsverordnungen ergänzt<sup>8</sup>.

Die Eidgenossenschaft überträgt den Kantonen mehrere Aufgaben:

a) *im Bereich der Sporterziehung in der Schule*

- Die Kantone sorgen für ausreichenden Turn- und Sportunterricht in der Schule<sup>9</sup>.
- Die Kantone und die Fachorganisationen sorgen für die Fortbildung der Lehrkräfte<sup>10</sup>.
- Die Aufsicht über den Turn- und Sportunterricht in der Schule ist Sache der Kantone<sup>11</sup>.

b) *im Bereich Jugend und Sport*

- Die Kantone führen *Jugend und Sport* unter der Leitung des Bundes in Zusammenarbeit mit den interessierten Verbänden und Institutionen durch<sup>12</sup>.
- Die Kantone, die Turn- und Sportverbände sowie andere Institutionen bilden unter der Leitung des Bundes die J+S-Leiter aus<sup>13</sup>.

<sup>6</sup> SR 415.0.

<sup>7</sup> Art. 1 Abs. 1 Bundesgesetz vom 17. März 1972 über die Förderung von Turnen und Sport.

<sup>8</sup> Verordnung vom 21. Oktober 1987 über die Förderung von Turnen und Sport (Sportförderungsverordnung) (SR 415.01); Verordnung vom 14. Juni 1976 über Turnen und Sport an Berufsschulen (SR 415.022); Verordnung des EVD vom 1. Juni 1978 über Turnen und Sport an Berufsschulen (SR 415.022.1); Verordnung vom 21. Oktober 1987 über die Turn- und Sportlehrausbildung an Hochschulen (SR 415.023); Verordnung vom 11. Dezember 1987 über die Mindestanforderungen an Prüfungen für die eidgenössischen Turn- und Sportlehrerdiplome I und II (SR 415.023.4); Verordnung vom 21. Januar 1992 über Entschädigungen an Fortbildungskurse für Turn- und Sportunterricht (SR 415.023.5); Verordnung vom 21. Januar 1992 über die Entschädigungsansätze für Kurse der Sportverbände und weiteren Sportorganisationen (SR 415.025.1); Verordnung vom 30. Oktober 2002 über die nationale Datenbank für Sport (VNDS; RS 415.051.1); Verordnung des VBS vom 31. Oktober 2001 über Dopingmittel und -methoden (Dopingmittelverordnung; SR 415.052.1); Verordnung vom 17. Oktober 2001 über die Mindestanforderungen bei der Durchführung von Dopingkontrollen (Dopingkontrollverordnung; SR 415.052.2); Verordnung des VBS vom 7. November 2002 über Jugend+Sport (J+S-V; SR 415.31); Verordnung vom 15. Dezember 1998 über Bundesleistungen im Seniorensport (SR 415.32); Verordnung vom 11. Januar 1989 über Bundesleistungen an den Schweizerischen Olympischen Verband, an Sportverbände und andere Sportorganisationen (SR 415.41); Verordnung des VBS vom 14. Januar 2005 über die Bachelor- und Masterstudiengänge Sport an der Eidgenössischen Hochschule für Sport (SR 415.75).

<sup>9</sup> Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. März 1972 über die Förderung von Turnen und Sport.

<sup>10</sup> Art. 5 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 17. März 1972 über die Förderung von Turnen und Sport.

<sup>11</sup> Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. März 1972 über die Förderung von Turnen und Sport.

<sup>12</sup> Art. 7 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 17. März 1972 über die Förderung von Turnen und Sport.

<sup>13</sup> Art. 8 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. März 1972 über die Förderung von Turnen und Sport.

- Die Kantone beteiligen sich an den *J+S*-Kosten<sup>14</sup>.
- Der Abschluss einer Haftpflichtversicherung ist Sache der Kantone<sup>15</sup>.

c) *im Bereich der Sportanlagen und Sportplätze*

Die Kantone sorgen dafür, dass die Schulen über die für Turnen und Sport notwendigen Anlagen und Einrichtungen verfügen. Diese sollen auch *Jugend + Sport* und den Organisationen des Jugend- und des Erwachsenensports zur Verfügung stehen<sup>16</sup>.

Am 6. Juni 2008 hat der Bundesrat das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport ermächtigt, bei den Kantonen, Parteien und interessierten Organisationen das Vernehmlassungsverfahren zur Totalrevision des Bundesgesetzes über die Förderung von Turnen und Sport durchzuführen. Die Totalrevision orientiert sich an folgenden Zielen:

- Doping: Die Strafbestimmungen gegen Doping bzw. dessen Umfeld werden verschärft, um die Glaubwürdigkeit des Sports zu erhalten.
- Bewegungsmangel von Kindern: Das Sport- und Bewegungsverhalten von Kindern ab fünf Jahren wird gefördert, um der Zunahme der motorischen Defizite und des Übergewichts bei Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen vorzubeugen.
- Jugend und Sport: das bisherige Fördersystem hat sich bewährt. Neu sollen Vereine und Schulen bereits *J+S*-Kurse ab 5 Jahren durchführen können.
- Schulsport: der Bund soll weiterhin den Mindestumfang des Sportunterrichts festlegen und in Absprache mit den Kantonen qualitative Grundsätze für den Unterricht aufstellen. Zudem ist vorgesehen, dass der Bund Grundsätze über die Ausbildung von Sportlehrkräften festlegen kann.
- Sport- und Bewegungsförderung für alle Altersgruppen und Leistungsstufen: Gemäss bisheriger Praxis sollen Angebote unterstützt und entwickelt werden, um die Bevölkerung zu Sport und regelmässiger Bewegung zu motivieren.
- Leistungssport: Die Unterstützung durch den Bund soll weiterhin nach dem Subsidiaritätsprinzip erfolgen. Im Vordergrund stehen die Trainerbildung und die Nachwuchsausbildung.
- Fairer Sport: Faires Verhalten im Sport beruht auf ethischen Werten. Staatliches Handeln knüpft an diesen Werten an. Aus diesem Grund ergreift der Bund Massnahmen zur Bekämpfung von Auswüchsen und Missbräuchen.
- Finanzhilfen: Über die Steuerung mittels Leistungsverträgen wird sichergestellt, dass die Finanzhilfen des Bundes zugunsten von Massnahmen zur Erhaltung des fairen Sports abhängig gemacht werden. Diese müssen zudem effektiv und effizient eingesetzt werden.
- Datenschutz: Parallel zur Totalrevision des Sportförderungsgesetzes sollen neue gesetzliche Grundlagen für die elektronische Bearbeitung und den elektronischen Informationsaustausch von Personendaten geschaffen werden (Bundesgesetz über die Informationssysteme des Bundes im Bereich Sport, ISG).

Die Vernehmlassung dauerte bis zum 30. Oktober 2008.

Dieser Vorentwurf stimmt mit den Neuerungen im Revisionsentwurf überein.

## 4 **Parlamentarische Vorstösse**

<sup>14</sup> Art. 9 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. März 1972 über die Förderung von Turnen und Sport.

<sup>15</sup> Art. 9 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 17. März 1972 über die Förderung von Turnen und Sport.

<sup>16</sup> Art. 12 des Bundesgesetzes vom 17. März 1972 über die Förderung von Turnen und Sport.

Die Schaffung einer kantonalen Sportgesetzgebung beziehungsweise eines kantonalen Sportkonzepts sowie die Förderung der sportlichen Aktivitäten und Anlagen waren Gegenstand von vier parlamentarischen Vorstössen.

#### 4.1 Postulat Solange Berset/Jacques Bourgeois «*kantonale Gesetzgebung über den Sport und dessen Förderung, insbesondere bei den Jugendlichen*»

In einem Postulat, das am 15. November 2002 eingereicht und begründet wurde, haben Grossrätin Solange Berset und Grossrat Jacques Bourgeois vom Staatsrat verlangt, dass er ein kantonales Gesetz über den Sport schafft, um die Ausübung des Sports im Kanton zu fördern und für die Ausübung von Sport in einem gesunden Körper und Geist zu sorgen.

Sie weisen darauf hin, dass der Sportbereich noch über keine spezifische Gesetzesgrundlage verfügt und auf verschiedene Beschlüsse und Reglemente verteilt ist. Sie fordern einen klaren Rahmen zur Entwicklung und Förderung der sportlichen Aktivitäten, und dass sich der Kanton Freiburg mit dem Bund die Mittel für eine Sportpolitik gibt, die diesen Namen verdient<sup>17</sup>.

Der Staatsrat weist darauf hin, dass er eine erste Antwort auf dieses Postulat über das Regierungsprogramm gegeben hat, welches er am 25. Oktober 2002 präsentierte: Aktivitäten wie Sporterziehung in der Schule, *Jugend und Sport* und Sport-Toto würden dadurch gewinnen, dass sie besser integriert werden, ein «*Kantonales Sportkonzept*» müsse erarbeitet werden. Dieses Dokument sollte eine Anzahl Fragen beantworten:

- Welches Ziel soll der Sporterziehung und dem Sport in der Schule gegeben werden?
- Welche Ausbildungspolitik soll gegenüber den Spitzensportlern angewendet werden und mit welchen Mitteln?
- Welche weiteren Aktivitäten sollen gefördert werden (Senioren-sport, «*Der Kanton in Bewegung*», Kindersport, Behindertensport usw.)?
- Muss der Kanton nationale und internationale Veranstaltungen unterstützen?
- Wie muss der Kanton bei den Sportanlagen impliziert sein?
- Wie soll das Sport-Toto-Geld am besten verwendet werden?
- Wie sollten die Aufgaben zwischen Kanton und Sportverbänden verteilt werden?
- Wie soll mit den ebenfalls am Sportsektor interessierten Sektoren zusammen gearbeitet werden (Tourismus, Wirtschaft, Gesundheit, Kultur)?

Das Verbandsmanagement Institut (VMI) der Universität Freiburg wurde beauftragt, in enger Zusammenarbeit mit den Partnern des freiburgischen Sports<sup>18</sup> einen Entwurf für ein kantonales Sportkonzept auszuarbeiten.

Die Direktorin für Erziehung, Kultur und Sport hat die Antwort des Staatsrates an der Sitzung des Grossen Rates vom 7. Mai 2003<sup>19</sup> begründet.

Es gibt zahlreiche und vielseitige Gründe, die für ein *kantonales Sportkonzept* sprechen: die gesamten sportlichen Aktivitäten (auf kantonaler, Verbands-, Gemeindeebene) müssen koordiniert und die Ehrenamtlichen im Sport in dieses Konzept integriert werden. Das Konzept wird die Bereiche Schulsport, Breitensport und Wettkampfsport umfassen («*Les trois aspects étant indissociables dans le monde sportif*»).

<sup>17</sup> Postulat Nr. 221.02 Solange Berset/Jacques Bourgeois vom 15. November 2002, TGR 2002, S. 1023.

<sup>18</sup> Antwort des Staatsrates vom 6. Mai 2003, TGR 2003, S. 597.

<sup>19</sup> TGR 2003, S. 617f.

Was die Kürzung der Bundesbeiträge für die Aktivitäten von *Jugend und Sport* betrifft, so hat die Staatsrätin bereits angekündigt, dass die Kantone nicht für alle Kosten aufkommen können, die der Bund trägt.

Schliesslich hat sie darauf hingewiesen, dass sich Sport-/Ausbildungsklassen bei einem rein kantonalen Rekrutierungsbecken nicht lohnen und eine Zusammenarbeit zwischen den Kantonen Waadt und Freiburg wünschenswert wäre.

Mit 101 Stimmen ohne Gegenstimme und mit einer Enthaltung hat der Grosse Rat die Überweisung dieses Postulats gutgeheissen<sup>20</sup>. In der Diskussion, die dieser Abstimmung vorausging, haben die Grossräte mehrere Themen angeschnitten:

- Betreuung der sportlichen Aktivitäten (auf Ebene Vereine, Schulen, Verbände, Kursleiter, Trainer, Spitzensportler);
- Einführung von Kontrollen und Sanktionen gegen Sportler, die sich dopen;
- Verstärkung der Sportförderung, vor allem bei der Jugend;
- Verstärkung der Sporthilfe, der Verbandshilfe;
- Ausgleich durch den Staat der angekündigten Kürzung der Bundesbeiträge;
- Unterstützung der Spitzensportler;
- Festlegung eines konzeptuellen und methodologischen Rahmens<sup>21</sup>.

#### **4.2 Anfrage Pierre Décaillet «Sportkonzept des Kantons Freiburg und Verteilung des kantonalen LOROSport-Anteils»**

In einer Anfrage vom 13. Juni 2007 hat Grossrat Pierre Décaillet dem Staatsrat eine Anzahl Fragen gestellt<sup>22</sup>.

Hier das Wesentliche: Aus welchen Gründen wurden die Ergebnisse der Vernehmlassung über das kantonale Sportkonzept noch nicht mitgeteilt? Ist der Entwurf eines kantonalen Sportgesetzes in Vorbereitung? Wäre es nicht sinnvoll, wenn der Freiburger Verband für Sport den Kantonsanteil an LOROSport (vormals: Sport-Toto) direkt verwalten und verteilen würde? Wäre es nicht sinnvoll, die Basissportausbildungen finanziell zu unterstützen, welche die körperliche Gesundheit von Kindern und Jugendlichen besonders fördern?

Der Staatsrat hat am 12. November 2007 auf diese Anfrage geantwortet<sup>23</sup>.

Bevor er das kantonale Sportkonzept annahm, wollte der Staatsrat den Bericht zum Postulat Solange Berset/Jacques Bourgeois vorlegen. Tatsächlich war wegen der sehr stark auseinander gehenden Antworten auf die Vernehmlassung zum kantonalen Sportkonzept beschlossen worden, dass sich die Meinungen noch etwas entwickeln sollten, bevor dieses Projekt in der Legislaturperiode 2007-2011 lanciert würde.

Der Entwurf eines Sportgesetzes würde im Laufe der aktuellen Legislaturperiode vorgelegt werden.

Die Übertragung der Verwaltung des LOROSport-Anteils auf den Freiburger Verband für Sport oder auf ein anderes Organ würde frühestens am 1. Januar 2009, in enger Zusammenarbeit mit diesem Verband, möglich sein.

Der Staatsrat gab schliesslich an, wie sich die finanzielle Unterstützung der Sportverbände und -vereine zusammensetzte: 1,9 Millionen Franken für die Aktivitäten von *Jugend und Sport*; 930'000

<sup>20</sup> TGR 2003, S. 618.

<sup>21</sup> TGR 2003, S. 615 bis 617.

<sup>22</sup> Anfrage Pierre Décaillet QA 3051.07 vom 13. Juni 2007.

<sup>23</sup> Antwort des Staatsrates vom 12. November 2007.

Franken ordentlicher LOROSport-Beitrag und rund 150'000 Franken von LOROSport für die Kurse und Lager; 130'000 Franken für die Organisatoren von Sportveranstaltungen, 350'000 bis 400'000 Franken für Sportbauten und den Materialeinkauf.

#### **4.3 Motion Emmanuelle Kaelin-Murith/Jacques Vial «Schaffung eines Fonds für Sportanlagen» und das Postulat René Thomet/Carl-Alex Ridoré Bau und Betrieb von Sportanlagen von kantonaler Bedeutung»**

In einer am 13. Februar 2008 eingereichten und begründeten Motion schlagen Grossrätin Emmanuelle Kaelin-Murith und Grossrat Jacques Vial die Schaffung eines Fonds für Sportanlagen vor. Sie berufen sich auf die Petition mit über 12'000 Unterschriften für den Bau eines gedeckten Olympiabeckens und stellen fest, dass solche Projekte unmöglich ohne die Hilfe des Kantons realisiert werden können. Sportanlagen von regionaler oder kantonaler Bedeutung könnten nur in Partnerschaft von öffentlicher Hand und Privaten realisiert werden. Der Fonds würde ermöglichen, dass solche Projekte vorangetrieben werden und eine gesetzliche Grundlage für die Kantonsbeiträge geschaffen wird.

In einem am 12. März 2008 eingereichten und begründeten Postulat verlangen die Grossräte René Thomet und Carl-Alex Ridoré einen Bericht über das Bedürfnis und die Finanzierung von Sportanlagen von kantonaler Bedeutung. Sie verweisen insbesondere auf Artikel 80 der Kantonsverfassung und auf das Legislaturprogramm 2007-2011, rufen einen vom Volk 1988 abgelehnten Kredit in Erinnerung und stellen fest, dass der Staatsrat seither keine nichtschulischen Sportanlagen mehr vorgeschlagen hat. Sie beantragen die Ausarbeitung einer Studie, die den Ist-Zustand analysiert, eines Massnahmenplans für die Realisierung von Sportanlagen von kantonaler Bedeutung und eines Inventars der finanziellen Möglichkeiten bezüglich Bau und Unterhalt dieser Anlagen. Sie sehen ihr Postulat gegenüber der Motion Kaelin-Murith/Vial als vorgelagert und ergänzend und wünschen ebenfalls einen kantonalen Fonds für Sportanlagen sowie zusätzlich die Bildung einer Task-Force, in der alle verschiedenen Partner vertreten sind.

In seiner Antwort vom 8. Juli 2008 erinnert der Staatsrat an die bisherige Praxis. Er hat seinen Willen, Sportanlagen zu subventionieren, mehrfach unter Beweis gestellt: die gedeckten Eisbahnen von Marly, Romont, Bulle und Düdingen wurden mit je 800'000 Franken vom Staat und mit 325'000 Franken von LOROSport unterstützt. Der Kanton unterstützt auch die Sportanlagen St. Leonhard mit 2 Millionen Franken, weitere 3 Millionen Franken bewilligt er aus dem LOROSport-Reservefonds sowie je 250'000 Franken aus dem kantonalen Sportfonds und aus dem Fonds der Lotteriegewinne des Staates. Der Staat lässt dem gemeinsam mit der Stadt Freiburg verwalteten, unterhaltenen und betriebenen Universitätsstadion St. Leonhard jährlich 200'000 Franken an Unterhalts- und Betriebskosten zukommen und hat 600'000 Franken an die Renovation der 400-Meter-Bahn geleistet. Im Durchschnitt werden 380'000 Franken pro Jahr als Direkthilfe von LOROSport an die Sportverbände und -vereine für Bau und Renovation von Sportanlagen gezahlt. Ausserordentliche Beiträge kommen für die Anlagen von regionaler oder kantonaler Bedeutung hinzu (Kletterwand in Bulle, Schiessstand in Tavers, 400-Meter-Bahnen in Murten, Düdingen, Freiburg, Bulle und Châtel-Saint-Denis). Der Staatsrat kündigt an, dass er auch in Zukunft an die Investitionen zugunsten solcher Infrastrukturen beitragen wird, ohne sich jedoch an den Betriebskosten zu beteiligen.

Diese Gelder wurden auf dem Dekretsweg oder aus dafür vorgesehenen Fonds zur Verfügung gestellt (LOROSport-Reservefonds, kantonaler Sportfonds, Fonds der Lotteriegewinne). Der Staatsrat sieht zum aktuellen Zeitpunkt keine Notwendigkeit von jährlichen Einlagen in einen neuen Fonds analog zum Tourismusförderungsfonds. Die ihm aktuell zur Verfügung stehenden Instrumente beurteilt er als praxisnah und wirksam. Er erklärt sich bereit, die übrigen im Postulat genannten Vorschläge zu prüfen und in das künftige Sportgesetz und dessen Ausführungsbestimmungen sowie in das Sportkonzept

einfließen zu lassen. Er schlägt somit die Rückweisung der Motion und die Annahme des Postulats im ausgeführten Sinne vor<sup>24</sup>.

## 5 Projekt kantonales Sportkonzept

2004 hat der Staatsrat den Entwurf eines «*Sportkonzepts des Kantons Freiburg*» in Vernehmlassung gegeben.

### 5.1 Ziele der Sportpolitik

Das Konzept basiert auf den fünf Hauptzielen der Sportpolitik des Bundesrates:

- *Gesundheit*: den Anteil der bewegungsaktiven Bevölkerung wird kontinuierlich erhöht;
- *Bildung*: die Bildungsmöglichkeiten im Sport werden aufgearbeitet und gezielter genutzt. Die Qualität im Sportunterricht wird verbessert;
- *Leistung*: die Rahmenbedingungen für die NachwuchssportlerInnen und für einen glaubwürdigen Spitzensport werden verbessert;
- *Wirtschaft*: der Sport als Wirtschaftsfaktor und Partner des Tourismus wird in den Auswirkungen besser verstanden und sinnvoll genutzt;
- *Nachhaltigkeit*: der Sport dient als Lernfeld für die nachhaltige Entwicklung der Gesellschaft im Sinne eines Gleichgewichts zwischen Ökologie, Ökonomie und soziokultureller Dimension.

### 5.2 Eckpunkte des Konzepts

#### 5.2.1 Organisation des Sports

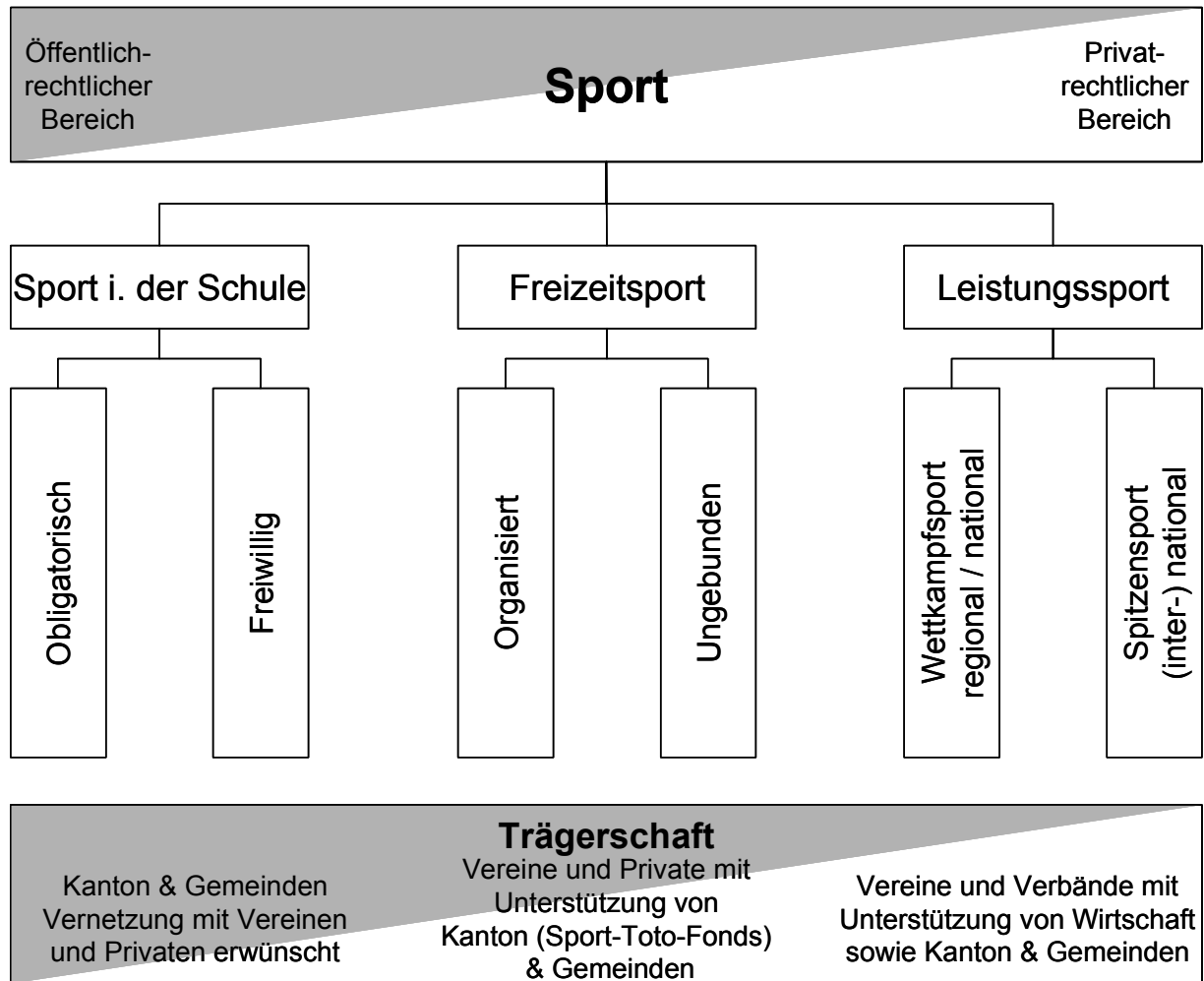
Die folgenden Grundsätze wurden gewählt:

- a) *Der Kanton und die Gemeinden haben die Aufgabe, die Ausübung des öffentlich-rechtlich organisierten Sports zu gewährleisten*, das ist der Schulsport. Der Sport ist der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport zugeordnet. Der Kanton verfolgt das Ziel der regionalen Zusammenarbeit mit Gemeinden und Nachbarkantonen. Der Kanton unterstützt in Zusammenarbeit mit Vertretern des Sports im privatrechtlichen Bereich die Gründung eines Kompetenzzentrums für Sportfragen. Es wird von privatrechtlichen Sport-Organisationen betrieben und ist Beratungs- und Anlaufstelle für die Sporttreibenden im Kanton. Seine Tätigkeiten umfassen insbesondere Beratung und Leistungen in Fragen der Ernährung und des gesunden Sporttreibens sowie der Trainingslehre.
- b) *Der privatrechtliche Sport organisiert sich selber*. Bei den Förderungsmassnahmen des Kantons gilt das Subsidiaritätsprinzip. Private Initiativen, welche dem Gemeinwohl im Bereich des Sports dienen, können vom Kanton gefördert und unterstützt werden. Die Finanzierung von Unterstützungsmassnahmen erfolgt grundsätzlich über den Fonds des LOROSport.

Diese Grundsätze können mittels des folgenden Schemas dargestellt werden:

---

<sup>24</sup> Antwort des Staatsrates vom 8. Juli 2008.



### 5.2.2 Zielsetzungen des Konzepts

#### a) *Sport in der Schule*

Die Ziele für den Sport in der Schule sind:

- *Anerkennung* (Sport- und Bewegungserziehung muss vom Kanton als obligatorisches Fach anerkannt werden);
- *Qualitätsentwicklung*;
- *Aus- und Weiterbildung des Lehrpersonals*;
- *Quantität des Unterrichts* (Der zeitliche Anteil von Sport- und Bewegungserziehung im Schulunterricht muss nach Möglichkeit den Vorgaben der Eidgenossenschaft entsprechen);
- *Bewegung im Alltag* (Die Schülerinnen und Schüler sind zu mehr Bewegung im Alltag zu ermutigen);
- *freiwilliger Schulsport* (Sportangebote ausserhalb der obligatorischen Unterrichtszeiten ergänzen das Angebot und sind zu fördern. Sie haben Brückenfunktion zum Sport im privatrechtlichen Bereich.)

#### b) *Freizeitsport*

Die Ziele für den Freizeitsport sind:

- *Kooperation* (Zusammenarbeit zwischen Kanton und privatrechtlichen Organisationen soll gefördert werden);
- *Ehrenamt* (Der Kanton fördert und unterstützt die ehrenamtliche Arbeit);
- *Aus- und Weiterbildung* (Der Kanton fördert die Ausbildung der privatrechtlichen Sportkader);
- *tägliche körperliche Aktivitäten* (Der Kanton fördert raumplanerische Massnahmen, welche Sport-, Spiel- und Bewegungsräume berücksichtigen. Zudem fördert er Bewegungsprojekte);
- *Jugendsport* (Der Kanton fördert die Vereine, die im Bereich des Jugendsports tätig sind);
- *Integration* (Der Kanton anerkennt die Chancen, welche Sport und Bewegung im Bereich der sozialen Integration bieten, und fördert diese).

#### c) *Im Leistungssport*

Die Ziele für den Leistungssport sind:

- *Sport und Schule* (Der Kanton unterstützt das Betreiben von Leistungssport während der Phase der obligatorischen Schulzeit, insbesondere während der Berufsausbildung);
- *Unterstützung von Sportlern* (Der Kanton unterstützt die Sportlerinnen und Sportler von hohem nationalen Niveau);
- *Unterstützung der Organisationen* (Der Kanton kann kantonale Verbände und Vereine in ihren Anstrengungen für den Leistungssport unterstützen).

### 5.2.3 Sportveranstaltungen

Der Kanton kann Sportveranstaltungen in verschiedener Weise unterstützen:

- logistische Mitarbeit der Verwaltung;
- finanzielle Beiträge an Verbände und Vereine, die wichtige Veranstaltungen organisieren;
- weitere Leistungen (aus wirtschaftlichen und touristischen Überlegungen heraus).

## 5.2.4 Infrastrukturen

Im Bereich *Sportanlagen*:

- unterstützt der Kanton in erster Linie die Erstellung von Sportanlagen, welche primär schulischen Zwecken dienen;
- führt der Kanton ein Inventar der bestehenden Sportanlagen. Dieses Inventar stellt die Basis für ein zukunftsgerichtetes und bedürfnisorientiertes Sportanlagenkonzept dar;
- optimiert der Kanton die Nutzung und Auslastung von kantonalen Sportanlagen und fördert das Engagement der Gemeinden in diesem Bereich. Er stellt die kantonalen Sportanlagen Jugendlichen bis 16 Jahre kostenlos zur Verfügung.

Im Bereich *«bewegungsfreundliche»* Infrastrukturen fördert der Kanton raumplanerische Massnahmen, die Spiel-, Sport- und Bewegungsräume für den Alltag berücksichtigen.

## 6 Wichtigste Eckpunkte des Gesetzesentwurfs

### 6.1 Gründe für die Wahl des Gesetzgebungsverfahrens

In seiner Antwort auf die Anfrage von Grossrat Pierre Décaillet hat der Staatsrat angekündigt, dass er vor der Genehmigung des kantonalen Sportkonzepts, seinen Bericht im Anschluss an das Postulat Solange Berset/Jacques Bourgeois *kantonale Gesetzgebung über den Sport und seine Förderung, insbesondere bei den Jugendlichen* vorlegen wolle, und ein Sportgesetzesentwurf erst nach der Präsentation dieses Berichts vorgeschlagen werden würde.

Noch nochmaliger Überlegung hat der Staatsrat schliesslich beschlossen, zuerst den Entwurf eines Sportgesetzes zu erarbeiten.

Kantonales Sportkonzept, Bericht zum Postulat und Sportgesetz gehen alle von den gleichen Zielen aus: die Grundsätze festlegen, die die Aktivität des Staates im Bereich des Sports leiten, die Interventionen der betroffenen Akteure koordinieren, die Schaffung von Sportanlagen fördern und ihre Nutzung optimieren. Die Realisierung dieser Ziele über das kantonale Sportkonzept wird aber von den Bestimmungen des Gesetzes abhängen, nicht umgekehrt. Mit anderen Worten: das Konzept wird das Instrument (oder eines der Instrumente) bilden, das die Umsetzung der vom Gesetzgeber festgelegten Grundsätze ermöglicht. Es nützt nichts, ein Konzept zu verabschieden, das anschliessend durch das Gesetz nutzlos wird.

Dasselbe stellt der Staatsrat in Bezug auf den Bericht fest. Es wäre nutzlos, in diesem Bericht Massnahmen anzukündigen, auf die schon bald wieder verzichtet werden müsste. Der Staatsrat will seine Absichten deshalb lieber im Gesetzesvorentwurf ausführen.

### 6.2 Notwendigkeit eines kantonalen Sportgesetzes

Es wurde bereits erwähnt, dass die Texte, die den Sport im Kanton regeln, auf verschiedene Rechtserlasse verteilt sind<sup>25</sup>. Sie regeln die Intervention des Staates zu einem Mindestmass.

Die Rolle des Staates im Bereich des Sports muss nun besser festgelegt werden. Es müssen Ziele und Grenzen seiner Intervention festhalten werden. Nunmehr muss jeder wissen, welche Rolle das Gemeinwesen spielen will, und zwar sowohl im eigenen, klassischen Bereich, dem Schulsport, wie auch in anderen betroffenen Sektoren.

---

<sup>25</sup> Vgl. oben Kap. 2.

Acht Kantone haben einen Text von gesetzlichem Rang zur Regelung des Sport: Zug<sup>26</sup>, Appenzell-Innerroden<sup>27</sup>, Nidwalden<sup>28</sup>, Genf<sup>29</sup>, Bern<sup>30</sup>, Neuenburg<sup>31</sup>, Waadt<sup>32</sup>, Basel-Landschaft<sup>33</sup>.

### 6.3 Grundsätze

Ist von Sport die Rede, so geht es um eine Vielzahl von Bereichen:

- Sportförderung;
- Schulsport;
- Freizeitsport;
- Seniorensport;
- Behindertensport;
- Leistungssport;
- Antidopingmassnahmen;
- Sportinfrastrukturen
- Einrichtung von Sportplätzen;
- Zusammenarbeit Kanton – Bund – Gemeinden;
- Beziehungen mit den Verbänden und Vereinen;
- Ehrenamtlichkeit;
- Praxis im Bereich der Bewilligungserteilung;
- Grossveranstaltungen;
- Koordination der Interventionen der verschiedenen Akteure;
- Finanzierung der Massnahmen.

Es ist weder möglich noch wünschenswert, dass jeder dieser Bereiche in einem Gesetzestext reglementiert wird.

Ausserhalb des schulischen Rahmens muss der Sport seine Kraft und Dynamik bei der privaten Initiative holen. Soweit nötig muss das öffentliche Handeln subsidiär bleiben. Es ist nicht Sache des Staates, die Aktivität vielfacher Akteure zu regeln, welche die Aufgaben im Freizeit- und Spitzensport (Klubs, Vereine, Verbände, Leiterinnen und Leiter) erfüllen, denn sie brauchen Beweglichkeit und Flexibilität, um sich den Umständen anpassen zu können; ihre Handlungs- und Innovationskapazitäten sollen nicht durch ein zu genaues oder zu einschränkendes Gesetz behindert werden.

Deshalb ist der Staatsrat der Meinung, dass das Sportgesetz ein *Rahmengesetz* sein muss. Es schafft die Rahmenbedingungen, die es den betroffenen Akteuren ermöglicht, ihre Aktivität unter den bestmöglichen Bedingungen fortzusetzen.

Somit wurde wie folgt entschieden:

- a) *der Schulsport* wird nicht durch das Sportgesetz, sondern durch die Schulgesetzgebung geregelt;
- b) soweit eine Intervention des Staates in diesem Bereich wünschbar ist, werden *die Anti-Dopingmassnahmen* in der Gesetzgebung über die Volksgesundheit behandelt;

<sup>26</sup> Sportgesetz vom 29. August 2002 (417.1).

<sup>27</sup> Sportgesetz vom 30. April 2000 (415.000).

<sup>28</sup> Gesetz über die Förderung von Turnen und Sport (Sportgesetz) vom 20. Oktober 2004 (319.1).

<sup>29</sup> Loi sur l'encouragement aux sports du 13 septembre 1984 (B 6 15).

<sup>30</sup> Gesetz über die Förderung von Turnen und Sport vom 11. Februar 1985 (437.11).

<sup>31</sup> Loi sur l'éducation physique et les sports du 27 février 1973 (417.10).

<sup>32</sup> Loi d'application dans le Canton de Vaud de la législation fédérale encourageant la gymnastique et les sports du 24 février 1975 (415.0).

<sup>33</sup> Gesetz über die Sportförderung vom 7. März 1991 (630).

- c) *die folgenden Bereiche wurden ausgewählt:*
- freiwilliger Schulsport;
  - Freizeitsport;
  - *Jugend und Sport*;
  - Sportinfrastrukturen;
  - Sportveranstaltungen.

## **7 Folgen des Gesetzesvorentwurfs**

### **7.1 Übereinstimmung mit der Staatsverfassung des Kantons Freiburg**

Der Vorentwurf setzt den Artikel 80 der Staatsverfassung des Kantons Freiburg um. Er stimmt mit dem Verfassungsauftrag überein, soweit er die Gesetzesgrundlage schafft, welche die Förderung der sportlichen Betätigung und der Erholungsmöglichkeiten betrifft.

### **7.2 Regierungsprogramm**

Der vorliegende Vorentwurf entspricht dem vom Staatsrat in seinem Regierungsprogramm 2007-2011 ausgedrückten Willen: unter den Gesetzesprojekten der Herausforderung Nr. 1 («*Unsere Jugend als lebendige Kraft von Freiburg profilieren*») ist ein kantonales Sportgesetz aufgeführt<sup>34</sup>. Die Herausforderung Nr. 2 («*Unsere Lebensqualität verbessern*») zeigt den Willen des Staatsrates, das kantonale Sportkonzept zum Abschluss zu bringen, womit die ausgedrückten Ziele und eine geeignete Organisation in den drei Bereichen Schulsport, Freizeitsport und Leistungssport festgelegt werden können<sup>35</sup>. Diese Ziele sind im Vorentwurf enthalten.

### **7.3 Finanzielle Folgen**

Der Vollzug einiger Kann-Bestimmungen des Vorentwurfs könnte eine finanzielle Anstrengung vonseiten des Staates mit sich bringen. Dies betrifft besonders Sportveranstaltungen oder Sportanlagen. Wie der Staatsrat in seiner Antwort auf die Motion Emmanuelle Kaelin-Murith/Jacques Vial hervorhebt, ist der Staat jedoch bereits unter der Herrschaft der heutigen Texte solche Anstrengungen eingegangen: Eisbahnen von Marly, Romont, Bulle und Düdingen, Sportanlage St. Leonhard, Übernahme des Unterhalts und des Betriebs des Universitätsstadions St. Leonhard. Der Staat wird Investitionen zugunsten von Sportanlagen von kantonaler Bedeutung weiterhin unterstützen, sich aber nicht an den Betriebskosten beteiligen. Das Sportgesetz bildet nun die Gesetzesgrundlage für die Dekrete, die in diesem Bereich beschlossen werden. Mit der Annahme dieses Gesetzes wird das allgemeine Staatsbudget keine Änderung erfahren.

### **7.4 Folgen bezüglich Personal**

Mit dem Vorentwurf wird keine neue Arbeitsstelle geschaffen.

### **7.5 Folgen für die Beziehungen zwischen Staat und Gemeinden**

Die Beziehungen zwischen Staat und Gemeinden erfahren keinerlei Änderung. Jedes Gemeinwesen handelt im Rahmen seiner eigenen Zuständigkeiten, wie sie in der Staatsverfassung und im Gesetz festgelegt sind.

<sup>34</sup> Regierungsprogramm und Finanzplan der Legislaturperiode 2007-2011 vom 2. Oktober 2007, S. 10.

<sup>35</sup> *Ibidem*, S. 13.

## 7.6 Übereinstimmung mit dem Bundesrecht

Die Bedingungen gemäss Bundesgesetzgebung<sup>36</sup> werden eingehalten: *Jugend und Sport* wird behandelt<sup>37</sup>; die Sportanlagen werden den Organisationen zur Verfügung gestellt, die sich mit Jugend- und Erwachsenensport beschäftigen<sup>38</sup>. Der Vorentwurf stimmt auch mit der Gesamtrevision des Bundesgesetzes über die Förderung von Turnen und Sport überein.

## 7.7 Vereinbarkeit mit dem Europäischen Recht

### 7.7.1 EU-Recht

Für den Europäischen Gerichtshof ist der Sport, soweit er eine wirtschaftliche Aktivität bildet<sup>39</sup>, Teil des Gemeinschaftsrechts.

Die Berücksichtigung des Sports durch die Europäische Union beschränkt sich jedoch nicht auf die Rechtsprechung. 1997 haben die Unterzeichnerstaaten des Vertrags von Amsterdam eine Erklärung mit politischem Charakter zum Sport verabschiedet. Diese Erklärung unterstreicht die soziale Dimension des Sports, ermutigt die europäischen Institutionen, den Sportorganisationen ihr Gehör zu schenken, wenn sie über wichtige Fragen bezüglich der Sportwelt verhandeln, und empfiehlt, besonders dem Amateursport Aufmerksamkeit zu schenken<sup>40</sup>. Anschliessend hat der Europarat von Nizza im Dezember 2000 eine *Erklärung zugunsten der spezifischen Charakteristiken des Sports und seiner sozialen Funktionen in Europa, die bei der Umsetzung der gemeinsamen Politiken berücksichtigt werden müssen*, verabschiedet, die gemeinhin als *Erklärung von Nizza*<sup>41</sup> bezeichnet wird, schliesslich hat der Rat an einer Versammlung der Europäischen Bildungs-, Kultur- und Jugendminister vom 5. Mai 2003 eine Erklärung über *den sozialen Wert des Sports für die Jugendlichen* abgegeben und die Rolle des Sports betont, nämlich seine Förderung des sozialen Zusammenhalts, der Toleranz und des Respekts, sowie seinen Beitrag zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung allgemein<sup>42</sup>.

Es wurde somit keine zwingende Weisung verabschiedet, die im Kanton Freiburg umgesetzt werden müsste. Sogar der Entwurf eines Verfassungsvertrags schloss jegliche Harmonisierung der Gesetzgebung jedes Mitgliedstaates im Bereich des Sports aus<sup>43</sup>.

### 7.7.2 Europaratstexte

1992 hat das Ministerkomitee des Europarats die *Europäische Sportcharta*<sup>44</sup> angenommen und den Regierungen der Mitgliedstaaten empfohlen, anhand dieser Charta ihre eigenen Politiken und Gesetzgebung im Bereich des Sports zu schaffen. Der Sportethikcode ist eine Ergänzung zur Charta. Er gründet auf dem Grundsatz: *«die ethischen Überlegungen, die zum sportlichen Geist führen, sind integrale und nicht optionale Elemente aller sportlichen, politischen und sportbetrieblichen Aktivitäten und auf allen Fähigkeits- und Respekten anwendbar, einschliesslich Pausen- und Wettkampfsport»*.

<sup>36</sup> Vgl. oben, Kap. 3.

<sup>37</sup> Vgl. Art. 16.

<sup>38</sup> Vgl. Art. 5 Abs. 2 und 7.

<sup>39</sup> Urteil des Gerichtshofs der europäischen Gemeinschaften in der Sache «Wlarave und Koch gegen UCI» vom 12. Dezember 1974; danach haben mehrere Streitsachen (Lethonen, Deliège, Kolpak), besonders betreffend den freien Personenverkehr der Arbeiter im Anschluss an das Urteil Bosman, diesen Ansatz bestätigt (Le Magazine de l'Éducation et de la culture, L'Union européenne et le sport, Commission européenne, n° 23, 2004, p. 8).

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Ibidem, S. 10.

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> Ibidem, S. 8.

<sup>44</sup> Auf der Site des Europarats einsehbar: [www.coe.int](http://www.coe.int), Rubrik Sport.

Die Charta liefert den Rahmen für die Sportpolitiken aller europäischen Länder.

Die Regierungen sind verpflichtet, ihren Bürgern Möglichkeiten für die Ausübung von Sport unter den festgelegten Bedingungen anzubieten. Der Sport muss:

- für alle zugänglich sein;
- besonders Kindern und Jugendlichen zur Verfügung stehen;
- gesund und sicher, gleichberechtigt und tolerant, auf hohen ethischen Werten aufgebaut sein;
- in der Lage sein, die persönliche Zufriedenheit auf allen Ebenen zu fördern;
- umweltschonend sein;
- die menschliche Würde schützen;
- von jeder Form der Ausbeutung derjenigen, die ihn betreiben, frei sein.

Die Regierungen haben eine Verantwortung im Bereich des Sports. Die europäische Sportcharta verfolgt drei wesentliche Ziele:

- sie erstellt fixe Parameter, in denen die Sportpolitiken entwickelt werden müssten;
- sie erstellt einen Rahmen und gemeinsame Grundprinzipien;
- sie sorgt für das nötige Gleichgewicht zwischen den Regierungs- und Nichtregierungsaktionen sowie die Komplementarität der Verantwortlichkeiten zwischen den beiden.

Diese Ziele sind betreffend des Teils, der die kantonale und örtliche öffentliche Hand betrifft, mit dem vorliegenden Vorentwurf erreicht.

Der Europarat hat im Weiteren in Bezug auf den Sport zwei Übereinkommen unterzeichnet: das *Europäische Übereinkommen zur Verhinderung von Gewalt und Ausschreitungen bei Fussballspielen* vom 19. August 1985 und das *Übereinkommen gegen Doping* vom 16. November 1989. Diese beiden Übereinkommen hat die Schweiz ratifiziert. Der Vorentwurf hat nicht zum Zweck, sie umzusetzen: die Problematik der Gewalt ist Sache der Gesetzgebung über Sicherheit und Polizei; die Doping-Bekämpfung ist Sache der Gesetzgebung über die Gesundheit.

## **8      Kommentar zu den Bestimmungen**

### **ERSTES KAPITEL**

#### **Allgemeine Bestimmungen**

##### **Art. 1   Zweck und Ziel**

Der Artikel 1 ist eine Programmbestimmung: er legt *die Ziele* fest, die ein Gesetz über den Sport erreichen sollte. Es geht darum, die sportliche Betätigung der Bevölkerung zu fördern und zu unterstützen, um zu ihrem Wohlbefinden und zur Erhaltung ihrer Gesundheit beizutragen. Besonderer Schwerpunkt ist auf die gesunde Entwicklung der Jugend gelegt. In dieser Beziehung folgt der Entwurf den Zielen der Europäischen Sportcharta, welche darin bestehen, jedem Einzelnen zu ermöglichen, Sport auszuüben, sowie die moralischen und ethischen Grundlagen des Sports zu schützen. Hingegen werden die weiteren unter Artikel 1 der Charta erwähnten Ziele, Schutz der menschlichen Würde und der Sicherheit, im vorliegenden Vorentwurf nicht behandelt: sie sind Sache der Doping-Bekämpfung (die der Gesetzgebung über die Gesundheit untersteht) und der öffentlichen Ordnung.

Das Gesetz berücksichtigt die Besonderheiten des Sports, seine auf Ehrenamtlichkeit beruhenden Strukturen sowie seine soziale und erzieherische Funktion.

Gegenstand des Gesetzes ist der Vollzug der vom Bund den Kantonen im Bereich des Sports, mit Ausnahme des obligatorischen Schulsports, gestellten Vorgaben (vgl. Art. 3). Es handelt sich wie weiter oben erwähnt um die Organisation von *Jugend und Sport* sowie die Ausbildung der J+S-Leiter<sup>45</sup>.

## **Art. 2** Subsidiarität der Intervention von Staat und Gemeinden

Der Sport gründet auf der Ehrenamtlichkeit. Er geht zunächst von der privaten Initiative aus. Die öffentliche Hand greift nur ein, wenn wegen besonderer zeitlicher oder örtlicher Umstände ein öffentliches Interesse dieses Eingreifen rechtfertigt, sowie in Fällen, in denen die Ressourcen von privaten Partnern nicht genügen. Dieser Hauptgrundsatz wird in Artikel 2 festgelegt.

## **2. KAPITEL** **Förderung der sportlichen Aktivitäten**

Die sportlichen Aktivitäten werden mit verschiedenen Mitteln in ihren drei Pfeilern unterstützt, die der (freiwillige) Schulsport, der Freizeitsport und der Leistungssport darstellen.

### **Art. 3** Schulsport

#### a) obligatorischer Schulsport

Aus Gründen der Systematik ist es von Vorteil, den obligatorischen Schulsport in die Schulgesetzgebung zu integrieren. Hier werden sämtliche Fragen des Schulprogramms behandelt. Es gibt keinen Grund, den Schulsport an einem anderen Ort zu behandeln.

### **Art. 4** b) Freiwilliger Schulsport

Ausserschulische Freizeitaktivitäten, handle es sich um Musik oder künstlerische Aktivitäten, werden nicht in der Schulgesetzgebung behandelt. Deshalb wird der freiwillige Schulsport im Gesetz über den Sport geregelt.

Die Sportaktivitäten, die ausserhalb der Unterrichtsstunden stattfinden, ergänzen das diesbezügliche schulische Angebot; sie müssen gefördert werden. Sie stellen eine Verbindung her und ergänzen so den Freizeitsport.

Der Artikel 4 hat ein doppeltes Ziel. Er überlässt es zunächst dem Staat und den Gemeinden, den Schulsport und den Freizeitsport ausserhalb der Unterrichtsstunden zu organisieren. Die Gemeinden machen dies bei der obligatorischen Schule (Primarschule und Orientierungsschule), der Staat bei der Sekundarstufe II. Er erfüllt damit die Rolle, die den Kantonen mit Artikel 12 des Bundesgesetzes über die Förderung von Turnen und Sport von der Eidgenossenschaft zugedacht wird und darin besteht, dafür zu sorgen, dass die Plätze, die Anlagen und die Ausrüstung der Schulen der Institution *Jugend und Sport* und den Organisationen dienen, die sich mit dem Jugendsport und dem Erwachsenensport befassen<sup>46</sup>.

Nocheinmal: die Aufgabe der öffentlichen Hand besteht weder darin, eine möglichst breite Palette an sportlichen Aktivitäten zu bieten, noch für einen Unterricht für Kinder und Jugendliche zu sorgen. Sie stellt die Rahmenbedingungen auf, die es den Organisationen, die diese Aktivitäten anbieten wollen, ermöglichen, über die nötigen Infrastrukturen zu verfügen.

<sup>45</sup> Vgl. oben, Kap. 3.

<sup>46</sup> Vgl. oben, Kap. 3.

Die Kann-Vorschrift wurde somit einem Text, der die Behörden bindet, vorgezogen. Denn, wenn aus dem freiwilligen Schulsport eine obligatorische Aufgabe des Staates würde, müsste er dessen Finanzierung allein übernehmen. Die insbesondere von LOROSport geleistete Unterstützung könnte so wegfallen. Diese Unterstützung macht aber die Hälfte der beitragsberechtigten Ausgaben aus (die andere Hälfte leistet der kantonale Sportfonds).

## Art. 5 Freizeitsport

Körperliche Betätigung ist heute mehr denn je ein absolutes Muss. Als Faktor der körperlichen und psychischen Gesundheit der Bevölkerung wird sie von den Bundesbehörden in breitem Masse angeregt.

2000 gab es zum ersten Mal in der Schweiz eine Umfrage über das Sportverhalten. Das Bundesamt für Sport hat aufgrund der Ergebnisse dieser Umfrage eine weitere Umfrage durchgeführt und den Bericht *Sport Schweiz 2008* erstellt. Eine solche Umfrage sollte alle 5 bis 6 Jahre wiederholt werden.

Die Ergebnisse der wichtigsten Analysen können wie folgt zusammen gefasst werden<sup>47</sup>:

- immer mehr Personen sind heute in der Schweiz regelmässig sportlich aktiv: zwei von drei Befragten treiben somit mindestens einmal pro Woche Sport. Vor 8 Jahren waren 36% der Bevölkerung 3 Stunden und mehr pro Woche sportlich aktiv, was 2008 auf rund 40% der Befragten zutrifft. Dies bedeutet in absoluten Zahlen, dass sich 2008 200 000 Personen mehr bewegen;
- eine Person von vier treibt andererseits weiterhin gar keinen Sport. Der am häufigsten genannte Grund ist fehlende Zeit;
- immer mehr Frauen und Senioren betreiben Sport, daher die Erhöhung des Verhältnisses der regelmässig Sporttreibenden;
- Walking nimmt seit 8 Jahren an Beliebtheit zu (+11%). Walking und Wandern stehen nach dem Radsport und dem Mountainbike an zweiter Stelle der beliebtesten Sportarten in der Schweiz. Anschliessend folgen Schwimmen (unveränderter Prozentsatz) und Skifahren (+4%);
- heute gibt es zwei sehr grosse Motivationen für das sportliche Aktivsein: Gesundheit und Spass. Sie sind weit wichtiger, als sich im Rahmen von Sportwettkämpfen mit anderen zu messen;
- das Verhalten der Bevölkerung in Bezug auf die körperliche Betätigung ändert sich nach Sprachregion: 45% der Befragten in der Deutschschweiz treiben so weniger als 3 Stunden pro Woche Sport, während dies 28% in der Westschweiz und 30% im Tessin sind;
- die sozialen Unterschiede spielen ebenfalls eine nicht zu unterschätzende Rolle: je höher das Bildungsniveau, der sozioprofessionelle Status und das Einkommen, desto eher ist jemand sportlich aktiv;
- der Sport geniesst bei der schweizerischen Wohnbevölkerung einen guten Ruf: 98% der Befragten sind der Ansicht, dass der Sport die Entwicklung der Kinder und Jugendlichen positiv beeinflusst. Die Vereine sind immer noch die hauptsächlichen Dienstleister beim Sportangebot. Ein Befragter von vier ist Aktivmitglied eines Sportvereins. Hier sei noch erwähnt, dass auch die privaten Sport- und Fitnesszentren florieren. 14% der Befragten sind hier Mitglieder.

Das heisst, dass die öffentliche Hand der Bevölkerung den günstigstmöglichen Kontext für eine Entwicklung des Freizeitsports bieten muss. Die Verantwortlichkeit wird mit den privaten Organisationen geteilt.

---

<sup>47</sup> Vgl. Internetsite des Bundesamts für Sport: [www.baspo.admin.ch](http://www.baspo.admin.ch).

Die Unterstützung des Freizeitsports geht über eine Zusammenarbeit zwischen Staat und privaten Akteuren. Ersterer berät und informiert Letztere. Auf der Praxisebene sorgt die öffentliche Hand dafür, dass ihre Sportanlagen möglichst vielen zugänglich sind. Durch ein Angebot an gut ausgerüsteten Infrastrukturen wird die sportliche Betätigung gefördert.

Und das ist nicht alles. Der Kanton Freiburg entwickelt sich und wird sich noch weiter entwickeln. Es müssen Betätigungsräume für Spiel und Sport geschaffen werden. Mit seiner Rolle in der Raumplanung wird der Staat dazu beitragen.

#### **Art. 6** Leistungssport

Die Förderung des Leistungssports ist zunächst Aufgabe der privaten Organisationen, die dafür Bundesbeiträge erhalten<sup>48</sup>. Die Rolle des Staates besteht darin, den Nachwuchstalenten zu ermöglichen, sich zu verbessern und gleichzeitig die normale Schullaufbahn zu absolvieren: einerseits muss er soweit möglich dafür sorgen, dass die Stundenpläne nach den Bedürfnissen der Betroffenen gestaltet werden. Andererseits ist eine materielle Unterstützung in Form der Übernahme des Schulgelds möglich. Diese Unterstützung betrifft praktisch nur die Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufen I und II.

Der Sportpreis (vgl. Art. 10) ist ebenfalls eine Form der Förderung des Leistungssports.

#### **Art. 7** Sportanlagen

Die Anlagen sind ein wichtiger Pfeiler der sportlichen Betätigung. In den letzten Jahrzehnten erfolgten substantielle Bemühungen, um die Schulen mit der geeigneten Ausrüstung zu versorgen. Diese Bemühungen müssen beibehalten werden: Berufung und Talente bilden sich in der Schule heraus. Der Kanton unterstützt deshalb hauptsächlich den Bau von Sportanlagen zu schulischen Zwecken<sup>49</sup>. Wenn es um Sportanlagen von kantonaler Bedeutung geht, kann der Staat seine Unterstützung ausdehnen.

Es geht darum, dafür zu sorgen, dass das Angebot sowohl orts- wie auch bedarfsmässig sinnvoll verteilt wird. Projekte können aufgrund einer vorübergehenden Vorliebe entstehen, ihre Nutzung kann dann schon bald mangels Anhänger in Frage gestellt sein. Deshalb soll ein Inventar der Sportanlagen erstellt werden, auf dessen Grundlage das kantonale Sportkonzept umgesetzt werden kann (Art. 11).

#### **Art. 8** Sportveranstaltungen

Die Durchführung von Sportveranstaltungen ist Sache der privaten Akteure. Der Staat kann sie ebenfalls unterstützen, soweit ihre Organisation dadurch erleichtert wird. Somit erfolgt diese Unterstützung in erster Linie auf logistischer Ebene.

Es wird indes nicht ausgeschlossen, dass eine Finanzhilfe an eine Veranstaltung von nationaler oder internationaler Bedeutung gewährt werden kann. Der Staatsrat legt die Bedingungen einer solchen Unterstützung fest.

---

<sup>48</sup> Vgl. Verordnung vom 11. Januar 1989 über Bundesleistungen an den Schweizerischen Olympischen Verband, an die Sportverbände und weitere Sportorganisationen (SR 415.41).

<sup>49</sup> Vgl. die unter Kap. 2 erwähnte kantonale Gesetzgebung.

### **3. KAPITEL**

#### **Mittel**

Neben den „in natura“-Leistungen (logistische Unterstützung, Zurverfügungstellung von Sportanlagen, Information und Beratung), kann der Staat bestimmten Nutzniessern (Nachwuchstalenten, Organisationen von nationaler oder internationaler Bedeutung) materielle Unterstützung gewähren. Er muss sich deshalb mit den nötigen Mitteln zur Sicherstellung dieser Unterstützung ausrüsten.

#### **Art. 9** Kantonaler Sportfonds

Dieser Fonds besteht bereits. Er wird heute durch eine Verordnung des Staatsrates geregelt<sup>50</sup>.

Nun braucht es noch eine Rechtsgrundlage auf gesetzlicher Ebene. An Zweck, Mittel und Verwaltung des Fonds ändert sich nichts.

#### **Art. 10** Sportpreis

Aufgrund des ihm erteilten Auftrags, den Sport zu fördern, und der wichtigen Rolle, die der Sport in der Gesellschaft einnimmt, verleiht der Kanton Freiburg einen Sportpreis und einen Förderpreis. Die Modalitäten der Gewährung sind in einer Verordnung des Staatsrates festgelegt.<sup>51</sup> Die Grundsätze dieser Verordnung werden vom Gesetz übernommen, das somit eine formelle Gesetzesgrundlage bildet.

#### **Art. 11** Kantonales Sportkonzept

Wie weiter oben erwähnt, wird sich der Kanton Freiburg ein kantonales Sportkonzept geben<sup>52</sup>. Dieses Konzept wird das vorrangige Instrument sein, das die Umsetzung der Zielsetzungen des Bundesrates für eine schweizerische Sportpolitik ermöglicht: damit können die Prioritäten festgelegt und die Koordination der Bemühungen der öffentlichen Hand bei der Förderung der sportlichen Aktivitäten realisiert werden.

Das Inventar der Sportanlagen (vgl. Art. 7 Abs. 2) wird dazu gehören.

### **4. KAPITEL**

#### **Organisation**

#### **Art. 12** Staatsrat

Die Oberaufsicht und die Festlegung der allgemeinen Förderungspolitik bei den sportlichen Aktivitäten werden durch den Staatsrat sichergestellt. Im Übrigen wird dieser eine Anzahl emblematische Massnahmen ergreifen, die zu starken Zeichen der kantonalen Sportpolitik werden:

- Verabschiedung eines kantonalen Sportkonzepts;
- die Gewährung von Beträgen über 20'000 Franken aus dem kantonalen Sportfonds;
- die Ernennung von Mitgliedern der kantonalen Kommission für Sport und Sporterziehung.

<sup>50</sup> Verordnung vom 27. Mai 2003 über den kantonalen Sportfonds (SGF 460.21).

<sup>51</sup> Verordnung vom 1. Juli 2003 über den Sportpreis des Kantons Freiburg (SGF 460.13).

<sup>52</sup> Vgl. oben, Kap. 6.1.

Schliesslich wird der Staatsrat in seiner Funktion als Vollzugsbehörde<sup>53</sup> ein Ausführungsreglement beschliessen.

### **Art. 13** Mit dem Sport beauftragte Direktion

Die treibende Kraft des Gesetzes über den Sport wird die mit dem Sport beauftragte Direktion sein<sup>54</sup>. Sie wird dazu über eine allgemeine und eine Restkompetenz verfügen: wird eine Aufgabe nicht einer anderen Behörde oder einem anderen Organ übertragen, so gilt sie als ihr übertragen.

Im Speziellen ist sie für die Förderung der sportlichen Aktivitäten verantwortlich und muss dafür sorgen, dass das kantonale Sportkonzept eingehalten wird. Sie kontrolliert, ob die darin festgelegten Prioritäten korrekt ausgeführt werden und die nötige Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren sichergestellt ist, indem sie für die Beziehung zwischen dem Staat und diesen Akteuren sorgt.

Ist es notwendig bzw. wünschenswert, dass das mit dem Sport beauftragte Amt im Gesetz verankert ist?

Wenn in einem Gesetz die Zuständigkeiten im Einzelnen zugewiesen werden, schränkt dies die Organisationsautonomie des Staatsrates ein. Es ist deshalb grundsätzlich wünschenswert, die Zuständigkeiten in einem Gesetz nur so weit nötig Hierarchiestufen zuzuweisen<sup>55</sup>. Im Übrigen legt der Staatsrat die Organisation der kantonalen Verwaltung fest<sup>56</sup>. Deshalb erfolgt die Einrichtung einer neuen Verwaltungseinheit im Allgemeinen auf dem Verordnungsweg. Es wäre somit möglich, in diesem Punkt mit einem Verweis auf die Ausführungsreglementierung die heutige Situation beizubehalten<sup>57</sup>.

Weil das mit dem Sport beauftragte Amt keine neue Verwaltungseinheit ist, sondern bereits besteht, ist es trotzdem sinnvoll, dessen Einrichtung im Gesetz zu verankern, dies umso mehr als es mit dem Vollzug der von der Bundesgesetzgebung vorgesehenen Aufgaben beauftragt ist: es leitet *Jugend und Sport* (Art. 16), das einer der wichtigsten Pfeiler für die Förderung der sportlichen Aktivitäten ist.

### **Art. 14 und 15** Kantonale Kommission für Sport und Sporterziehung

Die kantonale Kommission für Sport und Sporterziehung (die Kommission) wurde 1984 eingesetzt. Sie wird durch einen Staatsratsbeschluss von 1995<sup>58</sup> geregelt.

Nun geht es darum, ihre Existenz und ihre Befugnisse im Gesetz zu verankern.

Die Kommission ist beratendes Organ der Direktion (Art. 15 Abs. 1).

Im Wesentlichen gibt es bei ihrer Zusammensetzung gegenüber den Bestimmungen des Beschlusses von 1995 keine nennenswerte Änderung. Ihre Präsidentin oder ihr Präsident, ihre Vize-Präsidentin oder ihr Vize-Präsident sowie ihre sieben weiteren Mitglieder werden stets vom Staatsrat ernannt (Art. 14 Abs. 1). Im Gesetz, das die Grundsätze festzulegen hat, ist nur angegeben, dass die Kommission Vertreter der Organisationen des Breitensports, des Wettkampfsports und der Wissenschaft aufweisen muss (Art. 14 Abs. 2). Der Staatsrat muss dafür sorgen, dass in dieser

<sup>53</sup> Art. 1 Abs. 1 und 2 Abs. 1 Bst. d des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG; SGF 122.0.1)

<sup>54</sup> Zurzeit die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport.

<sup>55</sup> Amt für Gesetzgebung, Gesetzestechische Richtlinien, F 31-17.

<sup>56</sup> Art. 71 Abs. 1 Bst. a SVOG.

<sup>57</sup> Beschluss vom 6. Februar 1995 über das Amt für Sport und die kantonale Kommission für Sport und Sporterziehung (SGF 460.12).

<sup>58</sup> Beschluss vom 6. Februar 1995 über das Amt für Sport und die kantonale Kommission für Sport und Sporterziehung (SGF 460.12).

Kommission der Dachverband der Sportorganisationen vertreten ist, wie dies bereits heute mit dem Freiburger Verband für Sport (FVS) der Fall ist. Das Gesetz kann hingegen nicht das Bestehen eines privatrechtlichen Vereins verankern, das ausschliesslich vom Willen seiner Mitglieder abhängt. Das Gesetz über die Gemeinden sieht deshalb einzig vor: «*Der Staat arbeitet mit den Personal- und Gemeindeverbänden zusammen*»<sup>59</sup>, ohne dass diese Verbände ausdrücklich erwähnt werden. Es kann keine Parallele zum Freiburger Tourismusverband (FTV) gezogen werden, der im Gesetz über den Tourismus ausdrücklich bezeichnet wird. Der FTV ist ein gemeinnütziger privatrechtlicher Verband, dessen Statuten dem Staatsrat zur Genehmigung vorgelegt werden und dem öffentlich-rechtliche Befugnisse übertragen wurden<sup>60</sup>. Der FTV spielt in dieser Beziehung als kantonales Tourismusamt eine halbamtliche Rolle<sup>61</sup>, was beim FVS für den Sportbereich nicht der Fall ist.

Im Übrigen wird die Ausführungsreglementierung die nötigen Präzisionen mit sich bringen, so wie sie auch die Arbeitsweise der Kommission festlegen wird.

Auch die Befugnisse der Kommission werden breit festgelegt werden: die Kommission wird zu Fragen der Sportpolitik, die der Direktion im Bereich der Beitragsleistung vorgelegt werden, konsultiert werden (Art. 15 Abs. 2); sie wird zur Gewährung des Sportpreises eine Stellungnahme abgeben. Auf Wunsch der Direktion wird sie zu Projekten von Sportanlagen und Sportbauten Stellung zu nehmen haben (Art. 15 Abs. 3). Ihre Befugnisse im Bereich des obligatorischen Schulsports werden in der Schulgesetzgebung festgelegt werden.

## **Art. 16 Jugend und Sport**

Gemäss Bundesgesetzgebung muss die Organisation von Jugend und Sport durch die Kantone geregelt und die Ausbildung der J+S-Leiterinnen und –leiter von ihnen sichergestellt werden<sup>62</sup>. Es handelt sich hier nur darum, dass das mit dem Sport beauftragte Amt diese Institution leitet, die Ausbildungskurse organisiert und die an die verschiedenen Sportdisziplinen ausgezahlten Subventionen begutachtet.

## **5. KAPITEL Rechtsmittel**

### **Art. 17**

Grundsätzlich fallen Beschwerden gegen Entscheide des Staatsrats und seiner Direktionen in die Zuständigkeit des Kantonsgerichts, während für Beschwerden gegen Entscheide von Ämtern, die den Direktionen zugewiesen sind, letztere zuständig sind<sup>63</sup>. Deshalb werden Entscheide, welche die Direktion in Anwendung des Gesetzes über den Sport trifft, vom Kantonsgericht behandelt, während die vom Amt, das mit dem Sport beauftragt ist, getroffenen Entscheide von der Direktion behandelt werden.

Auf dem Gebiet der Sportbeiträge erscheint es nützlich, den vorgängigen Einspracheweg bei der Entscheidinstanz vorzusehen. Dadurch werden die Gerichtsbehörden entlastet, und die betroffene Instanz kann ihren Entscheid ändern, wenn ihr neue Elemente zur Kenntnis gebracht werden.

Der Einspracheweg setzt eine ausdrückliche Bestimmung voraus<sup>64</sup>; daher dieser Artikel.

<sup>59</sup> Art. 81 des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (SGF 140.1).

<sup>60</sup> Art. 7 und 8 des Gesetzes vom 13. Oktober 2005 über den Tourismus (SGF 951.1).

<sup>61</sup> Botschaft Nr. 197 vom 9. Mai 2005 des Staatsrates an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes über den Tourismus, S. 20.

<sup>62</sup> Vgl. oben, Kap. 3.

<sup>63</sup> Art. 114 und 116 des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SGF 150.1).

<sup>64</sup> Art. 103 VRG.