



Botschaft 2016-DIAF-8

30. August 2016

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Gemeinden (Zahl der Unterschriften für ein Referendumsbegehren)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zu einem Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (SGF 140.1; GG). Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Die Motion am Ursprung des Entwurfs	5
2. Grundzüge des Entwurfs	6
3. Vernehmlassungsverfahren	6
4. Kommentar zu den einzelnen Artikeln	7
5. Finanzielle und personelle Auswirkungen	7
6. Auswirkung des Entwurfs auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	8
7. Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht und Nachhaltigkeit	8
8. Referendum und Inkrafttreten	8

1. Die Motion am Ursprung des Entwurfs

Die am 19. November 2014 von den Grossräten Jacques Peiry und André Schoenenweid eingereichte und begründete Motion 2014-GC-181 verlangte eine Änderung von Artikel 143 des Gesetzes über die politischen Rechte (PRG; SGF 115.1) in dem Sinn, dass das kommunale Referendumsverfahren demjenigen auf kantonaler Ebene anzugleichen sei.

Die Verfasser der Motion erinnerten daran, dass das Referendumsbegehren auf kantonaler Ebene innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung des Gesetzes oder Dekrets bei der Staatskanzlei angekündigt und von einer schriftlichen und von 50 in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigten Personen unterzeichneten Erklärung begleitet sein muss (Art. 130 Abs. 1 PRG). Hingegen verfügen die Personen, die das Referendum einreichen, über 90 Tage seit der Veröffentlichung des angefochtenen Erlasses, um 6000 Unterschriften einzureichen (Art. 130 Abs. 2 PRG).

Die Motionäre vertraten die Auffassung, dass dieses System auch auf kommunaler Ebene gelten sollte, weil die geltende Regelung nach ihrer Ansicht eine doppelte Ungerechtigkeit beinhalte: Einerseits beträgt die Frist für die Unterschriftensammlung auf kantonaler Ebene 90 Tage und auf Gemeindeebene nur 30 Tage, andererseits ist die Anzahl der erforderlichen

Unterschriften proportional viel höher auf Ebene der Gemeinde. Sie verlangten daher, dass der Artikel 143 PRG in dem Sinne zu ändern sei, dass ein Gemeindereferendum innerhalb von 30 Tagen nach der Veröffentlichung des Beschlusses angekündigt werden kann, und dass eine Frist von 90 Tagen ab dem Datum der Veröffentlichung gilt für das Sammeln der Unterschriften.

Der Staatsrat hat die Motion am 9. Juni 2015 beantwortet und sich dabei auf eine vergleichende Studie von Prof. Jacques Dubey über die lokale Demokratie in den verschiedenen Schweizer Kantonen berufen. Diese Studie belegt tatsächlich, dass die Ausübung des Referendumsrechts in den Freiburger Gemeinden gegenüber den Gemeinden anderer Kantone tendenziell schwieriger ist. Die Unterschiede liegen jedoch nicht so sehr im Bereich der Fristen, sondern vielmehr in der Unterschriftenzahl, die erforderlich ist, um ein Referendum zu ergreifen. Der interkantonale Vergleich zeigt auch, dass in nicht wenigen Kantonen die Gemeinden selber festlegen können, wie hoch die nötige Zahl der Unterschriften sein muss.

Gestützt auf diese Analyse schlug der Staatsrat die Aufteilung der Motion vor, wobei er sich mit dem Grundsatz, die Ausübung des Referendumsrechts auf Gemeindeebene zu vereinfachen, einverstanden erklärte. Zu diesem Zweck soll-

ten die Gemeinden die Möglichkeit erhalten, die gesetzliche Hürde von einem Zehntel der Stimmbürger zu lockern. Am 9. September 2015 hat der Grosse Rat die Motion gemäss dem Antrag des Staatsrats angenommen.

2. Grundzüge des Entwurfs

Der Gesetzesentwurf soll die gesetzliche Grundlage schaffen, die es den Gemeinden mit einem Generalrat erlaubt, die Ausübung des Referendumsrechts zu erleichtern. Die Schwelle von einem Zehntel ist deshalb lediglich eine subsidiäre Regelung. Es steht den Gemeinden frei, eine tiefere Schwelle zu definieren, indem sie diese in einem allgemeinverbindlichen Reglement festlegen, also im Generalratsreglement. Dieses ist zwar nicht obligatorisch, aber man kann feststellen, dass viele Gemeinden mit einem Generalrat sich ein Organisationsreglement gegeben haben, um die Verfahren im Generalrat zu präzisieren.

Es stellt sich ausserdem die Frage, ob den interkommunalen Parlamenten, also den Delegiertenversammlungen der Gemeindeverbände und dem Agglomerationsrat einer Agglomeration, nicht die gleiche Möglichkeit gegeben werden sollte. Um die Meinungen in dieser Sache in Erfahrung zu bringen, eröffnete der in die Vernehmlassung gegebene Vorentwurf die Diskussion über eine allfällige Ausweitung auf die durch die interkommunale Zusammenarbeit eingeführten Parlamente. Die eingegangenen Vernehmlassungsantworten stehen diesem Vorschlag positiv gegenüber (siehe Kap. 3 unten, in fine).

Hingegen wurden die anderen Fälle, wo ein Zehntel der Stimmbürger für einen Vorstoss des Typs «Initiative» vorgesehen ist, nicht in das vorliegende Projekt integriert. Einerseits verlangt die angenommene Motion dies nicht, und andererseits beträgt die Frist für die Einreichung einer Initiative auf Gemeindeebene 90 Tage und nicht 30 wie beim Referendum. Auch auf interkommunaler Ebene ist die Frist für die Initiative länger (90 Tage) als die Referendumsfrist (60 Tage).

3. Vernehmlassungsverfahren

Zwischen dem 8. März und dem 1. Juli 2016 konnten sich die interessierten Kreise zu den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen vernehmen lassen. Die Aufnahme war überwiegend positiv. Dem Entwurf zugestimmt haben insbesondere folgende Instanzen: der Freiburger Gemeindeverband, gefolgt von 9 einzelnen Gemeinden, von denen eine über einen Generalrat verfügt, die Vereinigung der Gemeindeschreiber und -kassiere des Kantons Freiburg und die Agglomeration Freiburg. Die sozialdemokratische Partei Freiburg unterstützt den Entwurf ebenfalls.

Gewisse Vernehmlasser haben die vorgeschlagenen Änderungen jedoch nicht gutgeheissen. Die Konferenz der Ammänner der Hauptorte und der grossen Gemeinden (KAHG) hat sich für den Status quo ausgesprochen, dass also die Gemeinden nicht die Möglichkeit haben sollen, die Schwelle zu senken. Zur Begründung wurde angeführt, dass das geltende System sich bewährt hat und dass bei Vorlagen, welche die Bevölkerung ansprechen, der Zehntel der Stimmbürger mühelos erreicht werden kann. Die KAHG befürchtete ausserdem, dass bei einer Verminderung der notwendigen Unterschriftenzahl Gefahr drohen würde, dass nicht repräsentative Teile der Stimmbevölkerung Referenden ergreifen würden und dass von diesem demokratischen Mittel im Übermass Gebrauch gemacht würde. Die Auffassung der KAHG wurde von zwei Gemeinden mit einem Generalrat und von einem Gemeindeverband, der die Gemeinden eines Bezirks umfasst, geteilt.

Im Gegensatz dazu hat eine Direktion des Staatsrats vorgeschlagen, direkt im kantonalen Recht eine tiefere Schwelle vorzusehen und diese auf 5% der Stimmbürger festzulegen, mithin bei einem Zwanzigstel statt einem Zehntel. Diese Meinung argumentierte mit dem Umstand, dass die heutige Mobilität und die relative Nähe der Gemeinden es nicht rechtfertige, dass zwischen einzelnen Gemeinden Unterschiede in Bezug auf die politischen Grundrechte bestünden. Die Herabsetzung der Schwelle für die notwendigen Unterschriften dürfe deshalb nicht dem Gutdünken jeder Gemeinde überlassen werden, sondern müsse durch eine für alle Gemeinden verbindliche Gesetzesänderung geschehen. Diese Lösung hätte ausserdem den Vorteil, dass die Gemeinden nicht ihr Reglement ändern müssten, um die Schwelle zu senken.

Angesichts der in der Vernehmlassung geäusserten Antworten kommt der Staatsrat zum Schluss, dass der vorgeschlagene Entwurf eine Mehrheit zustimmender Meinung erhalten hat und somit dem Grossen Rat vorzulegen ist. Wie der Staatsrat in seiner Antwort auf die Motion ausführte, indem er auf eine vergleichende wissenschaftliche Studie Bezug nahm, platziert die einheitlich auf 10% der Stimmbürger festgelegte Schwelle die Gemeinden des Kantons Freiburg bei denjenigen Gemeinden, wo die Ausübung des Referendumsrechts nicht sehr erleichtert wird. Der Staatsrat findet es deshalb gerechtfertigt, hier eine gewisse Korrektur anzubringen, ohne jedoch eine einheitliche Lösung vorzuschreiben. Es soll jeder Gemeinde überlassen bleiben, diese Schwelle gemäss ihren Wünschen und im demokratischen Verfahren der Reglementsänderung zu senken oder auf eine Senkung zu verzichten. Der Vorschlag, der die vom Grossen Rat angenommene Motion umsetzt, und dem eine Mehrheit in der Vernehmlassung zustimmte, erscheint daher ausgewogen.

Schliesslich sei erwähnt, dass die Ausweitung der vorgeschlagenen Regelung auf die Körperschaften der interkommunalen Zusammenarbeit (Gemeindeverbände und Agglomerationen) unbestritten war. Alle Vernehmlasser waren damit

einverstanden, diese Körperschaften denselben Regeln zu unterstellen wie die Gemeinden mit einem Generalrat.

4. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

Artikel 1 – Änderungsartikel

Dieser Artikel enthält die für das GG vorgeschlagenen Änderungen. Diese Artikel betreffen die Gemeinden mit einem Generalrat sowie die Gemeindeverbände.

Artikel 52

Die Beifügung eines zweiten Satzes in Absatz 1 bedeutet, dass die Regel des Zehntels der Stimmbürger so lange gilt, wie eine Gemeinde diese Schwelle nicht in einem allgemeinverbindlichen Reglement herabgesetzt hat. Bei diesem Reglement wird es sich in aller Regel um das Generalratsreglement handeln. Dieses besteht bereits in zahlreichen Gemeinden, die einen Generalrat haben.

Selbstverständlich kann die Änderung nur im Sinne einer Reduktion erfolgen. Wenn auch die Schwelle von 10% der Stimmbürger rechtskonform ist, muss doch eingestanden werden, dass diese Hürde relativ hoch ist. Die zahlreichen Gemeindegemeinschaften in den letzten Jahren haben ausserdem bewirkt, dass die absoluten Zahlen an Unterschriften, die gesammelt werden müssen, gestiegen sind. So stellt der Zehntel eine Obergrenze dar, die nicht überschritten werden darf.

Eine Untergrenze braucht vom Gesetzgeber nicht vorgeschrieben zu werden, da dies ein Entscheid politischer Natur ist. Es wird jeder Gemeinde überlassen sein, diejenige Schwelle zu wählen, die ihren Bedürfnissen am besten entspricht.

Artikel 123d

Obwohl die Frist für die Unterschriftensammlung auf Gemeindeverbandsebene 60 Tage beträgt (Art. 123d Abs. 2 GG), ist dieselbe Lockerung vorzusehen wie bei den Gemeinden mit einem Generalrat, denn gegen einen Beschluss einer Delegiertenversammlung das Referendum zu ergreifen ist wegen der Mehrzahl von Gemeinden weniger einfach.

Die Beifügung eines neuen Absatzes 1^{bis} bedeutet, dass die Regel des Zehntels der Stimmbürger so lange gilt, wie ein Verband diese Schwelle nicht in seinen Statuten herabgesetzt hat. Die Statuten müssen bereits heute die Beträge bestimmen, ab welchen die Ausgaben dem fakultativen (und obligatorischen) Referendum unterstehen (Art. 111 Bst. h^{bis} GG); inskünftig können sie ebenfalls eine unter 10% liegende Zahl der Stimmbürger der Mitgliedgemeinden festlegen, die für die Ergreifung des Referendums nötig ist.

Bei den Gemeindeverbänden kann das Referendum auch von einer bestimmten Zahl von Mitgliedgemeinden verlangt werden (durch Beschlüsse ihrer Gemeindeexekutiven). Das Gesetz legt diese Quote auf einen Viertel der Mitgliedgemeinden fest. Ein Referendumsabstimmung muss somit organisiert werden, wenn ein Beschluss der Delegiertenversammlung einen der in Artikel 123d Abs. 1 GG aufgezählten Gegenstände betrifft und das Referendumsbegehren von den Gemeinderäten eines Viertels der Verbandsgemeinden unterstützt wird. In der Praxis stellt man allerdings fest, dass von dieser Möglichkeit nicht Gebrauch gemacht wird. Es drängt sich daher nicht auf, die gesetzliche Quote von einem Viertel zu überprüfen. Diese Art des Referendums, auch «Behördenreferendum» genannt, betrifft im Übrigen nicht direkt die politischen Rechte, die im Zentrum der Motion standen, welche den Ursprung des vorliegenden Entwurfs bildet.

Artikel 2 – Anpassung des rechtlichen Rahmens der Agglomerationen

Da die Agglomeration Gegenstand eines Spezialgesetzes ist, muss das Gesetz über die Agglomerationen (AggG, SGF 140.2) angepasst werden, um die Reduktion der Zahl der nötigen Unterschriften auch bei Referenden gegen Beschlüsse des Agglomerationsrats zu ermöglichen.

Artikel 30

Die Beifügung eines neuen Absatzes 1^{bis} bedeutet, dass die Regel des Zehntels der Stimmbürger der Agglomeration so lange gilt, wie diese Schwelle nicht in den Agglomerationsstatuten herabgesetzt wurde. Die unter Artikel 123d GG hievordargelegten Erwägungen gelten auch für die Agglomeration, da die auf die Gemeindeverbände und die Agglomeration anwendbaren Regeln in diesem Bereich sehr ähnlich sind.

Artikel 3 – Inkrafttreten und Referendum

Artikel 3 enthält die üblichen Klauseln zum Referendum und dem Inkrafttreten.

5. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die finanziellen und personellen Auswirkungen dieses Entwurfs sind für den Staat nicht bedeutend (Prüfung und Genehmigung der Reglemente oder der Statuten, wenn die jeweilige Körperschaft von der Möglichkeit, die Zahl der für ein Referendum notwendigen Unterschriften zu reduzieren, Gebrauch macht).

Was die Gemeinden betrifft, so sei darauf hingewiesen, dass der Gesetzesentwurf lediglich eine Wahlmöglichkeit vorsieht, die den Gemeinden, Gemeindeverbänden und der Agglomeration die Freiheit lässt, sie wahrzunehmen oder darauf zu verzichten.

6. Auswirkung des Entwurfs auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der vorgeschlagene Gesetzesänderungsentwurf hat keinen negativen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden, sondern trägt im Gegenteil zu einer grösseren Gemeindeautonomie bei, da er die Ausübung der lokalen Demokratie erleichtern will ohne die Körperschaften zu einer Änderung zu verpflichten.

7. Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht und Nachhaltigkeit

Der Entwurf ist vereinbar mit dem geltenden Verfassungs- und Bundesrecht. Die vorgeschlagene Änderung ist nicht betroffen von Fragen der Übereinstimmung mit dem Europarecht und sie fördert die nachhaltige Entwicklung.

8. Referendum und Inkrafttreten

Diese Gesetzesänderung untersteht dem Gesetzesreferendum. Sie untersteht nicht dem Finanzreferendum.
