



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Marmier Bruno / Schoenenweid André  
**Änderung der Kantonsverfassung (Art. 42 Abs. 2 und 46  
Abs. 1 – Volksinitiative und Referendum)**

2018-GC-99

### I. Zusammenfassung der Motion

In einer am 21. Juni 2018 eingereichten und am 27. Juni 2018 begründeten Motion ersuchen die Grossräte Bruno Marmier und André Schoenenweid zusammen mit zwanzig Mitunterzeichnern um eine Änderung der Artikel 42 Abs. 2 und 46 Abs. 1 der Kantonsverfassung. Sie möchten einerseits, dass die Anzahl der für eine Volksinitiative und für ein Referendum nötigen Unterschriften von 6000 auf 5000 reduziert wird, und andererseits, dass die Frist für die Unterschriftensammlung bei Initiativen von 90 Tagen auf 180 Tage erhöht wird. Für Referenden würde die Frist gleich bleiben, um das Inkrafttreten eines von der Legislative beschlossenen Textes nicht zu verzögern.

Die Motionäre erinnern zwar daran, dass es der Verfassungsrat bei der Ausarbeitung der neuen Kantonsverfassung nicht als notwendig erachtet hatte, die Bedingungen für das Einreichen einer Initiative oder eines Referendums zu ändern, zur Stützung ihrer Motion weisen sie jedoch darauf hin, dass die im Kanton Freiburg geltende gesetzliche Grundlage eine der strengsten der Schweiz sei. Sie sind daher der Meinung, dass eine Lockerung des rechtlichen Rahmens notwendig sei, um es der Bevölkerung zu ermöglichen, ihre Meinung zu bestimmten Dossiers kundzutun. So würde es unseren Mitbürgerinnen und Mitbürgern erleichtert, die Initiative zu ergreifen, um Traktanden auf die politische Agenda zu setzen.

Mittels einer Tabelle zeigen sie auf, dass es im interkantonalen Vergleich besonders schwierig sei, eine Volksinitiative einzureichen, da besonders viele Stimmen gesammelt werden müssten (2,97 % der Stimmberechtigten) und die Frist äusserst kurz sei (3 Monate). Nur der Kanton Tessin sei noch anspruchsvoller als Freiburg mit einer Unterschriftenzahl, die 3,17 % der Stimmberechtigten entspricht, und einer Frist von zwei Monaten für die Sammlung der Unterschriften.

Die Motionäre betonen, dass ihr Vorschlag eine deutliche Lockerung der Anforderungen darstellen würde. Sie finden aber gleichzeitig, dass diese trotzdem angemessen bleiben würden. Wenn diese neuen Kriterien angewendet würden, würde sich der Kanton Freiburg im nationalen Durchschnitt befinden.

Sie fügen noch hinzu, dass sich der Kanton Genf dafür entschieden hat, anstatt einer absoluten Zahl einen Prozentsatz der Stimmberechtigten festzulegen. Sie wären gegebenenfalls damit einverstanden, wenn der Prozentsatz auf 2,47 % der Stimmbevölkerung festgelegt würde. Im Kanton Genf beträgt der Prozentsatz rund 2 %, was laut den Motionären im Kanton Freiburg 4000 Unterschriften entsprechen würde.

## II. Antwort des Staatsrats

Wie die Motionäre ist auch der Staatsrat äusserst empfänglich für jegliche Absichten, die das politische Leben und Engagement der Bürgerinnen und Bürger stimulieren und so gut wie möglich erleichtern wollen.

Er fragt sich jedoch, wie auch der Verfassungsrat im Jahr 2004, ob eine Reduktion der für die Einreichung eines Referendums oder einer Initiative erforderlichen Unterschriften bzw. eine Verlängerung der Frist für die Unterschriftensammlung das geeignete Mittel sind, um dieses Ziel zu erreichen. Diese Frage muss auch unter Berücksichtigung unseres gegenwärtigen politischen Systems, der «halbdirekten» Demokratie geprüft werden.

### 1. Einleitung

#### 1.1. Begriff der «halbdirekten» Demokratie

Zur Erinnerung: das schweizerische wie auch das freiburgische politische System kann als eine «halbdirekte» Demokratie definiert werden, also eine Mischung aus direkter und repräsentativer Demokratie, in der das Volk mit der Exekutive und der Legislative an der politischen Entscheidungsfindung mitwirkt. In diesem System wählen die Bürgerinnen und Bürger ihre Vertreterinnen und Vertreter in die verschiedenen Räte (Gemeinden, Kantone und Bund), und sie können mittels eines Referendums auch über die Genehmigung von Gesetzes- oder Verfassungstexten entscheiden, die von diesen Räten beschlossen wurden, oder mit einer Volksinitiative Gesetzes- oder Verfassungsänderungen vorschlagen.

Dieses System ermöglicht es den Bürgerinnen und Bürgern, bei grundlegenden Entscheiden, die ihre Vertreterinnen und Vertreter in den Legislativorganen (Generalrat für die Gemeinden; Grosse Rat für den Kanton) gefällt haben, das letzte Wort zu haben, oder mittels einer Initiative Vorschläge für Gesetzestexte zu formulieren.

Es sei auch daran erinnert, dass das Initiativ- und Referendumssystem nicht das parlamentarische Verfahren ersetzen soll. Es hat vielmehr die Aufgabe, Entscheidungen (oder fehlende Entscheidungen) des Parlaments zu korrigieren, und die Abgeordneten einer steten Kontrolle zu unterziehen. Es kann so auch als Gegengewicht oder Druckmittel gegenüber der Exekutive und der Legislative verstanden werden. Dies kann eine gewisse Langsamkeit politischer Reformen zur Folge haben, insbesondere aufgrund der «Referendumsdrohung», die jede Organisation, die mit einem Erlasvorschlag nicht einverstanden ist, ins Feld führen kann.

#### 1.2. Erforderliche Unterschriftenzahl im Verhältnis zu den Stimmberechtigten

In Freiburg gibt es das System des Gesetzesreferendums und der Gesetzesinitiative seit fast 100 Jahren.

1921 wurde im Rahmen einer Teilrevision der Staatsverfassung von 1857 (aKV) für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Möglichkeit eingeführt, eine Gesetzesinitiative (Art. 28ter aKV) und das Referendum gegen Gesetze von allgemeiner Tragweite, die der Grosse Rat erlassen hat (Art. 28bis aKV), zu ergreifen. In beiden Fällen waren bereits 6000 Unterschriften für das Zustandekommen der Initiative und des Referendums vorgesehen. Das Gesetz vom 13. Mai 1921 betreffend die Ausübung des Verfassungs- und Gesetzgebungsinitiativrechts der Bürger und des Referendumsrechts sah in beiden Fällen auch eine Frist von 90 Tagen für die Sammlung der Unterschriften vor.

Wie von den Motionären erwähnt, wurde dieses System in der neuen Kantonsverfassung unverändert übernommen.

Was sich seit 1921 jedoch verändert hat, ist die Zusammensetzung und die Zahl der Stimmberechtigten. Diese ist von 46'061 eingetragenen Wählern im Jahr 1950 auf 203'724 eingetragene Wählerinnen und Wähler im Herbst 2018 angestiegen. Dies wirkt sich selbstverständlich auf die Festlegung des prozentualen Anteils der Stimmberechtigten aus, die für das Zustandekommen einer Initiative oder eines Referendums nötig sind:

<b>Berücksichtigtes Jahr</b>	<b>Zahl eingetragener Wähler/innen</b>	<b>Prozentualer Anteil der Stimmberechtigten für 6000 Unterschriften</b>
<b>1950</b>	46'061	13,02 %
<b>1960</b>	45'498	13,18 %
<b>1970</b>	51'238	11,71 %
<b>1980</b>	117'743	5,09 %
<b>1990</b>	137'412	4,36 %
<b>2000</b>	158'702	3,78 %
<b>2010</b>	182'880	3,28 %
<b>2018</b>	203'724	2,94 %

Aus dieser Tabelle geht hervor, dass es heute im Verhältnis deutlich weniger Stimmbürgerinnen und Stimmbürger braucht, damit eine Initiative oder ein Referendum zustande kommt, als zum Zeitpunkt, wo diese Instrumente der freiburgischen Bevölkerung erstmals zur Verfügung gestellt wurden.

Man kann somit auf den ersten Blick feststellen, dass sich der Prozess des Stimmensammelns, im Gegensatz zur Meinung der Motionäre, im Kanton Freiburg im Laufe der Jahre deutlich vereinfacht hat. Dies würde also logischerweise bedeuten, dass nicht eine Reduktion der Unterschriftenzahl vorgeschlagen werden sollte, sondern vielmehr eine Erhöhung. Solche Vorschläge werden im Übrigen von Politikerinnen und Politikern oder Parteien auf allen Staatsebenen regelmässig vorgebracht.

Natürlich handelt es sich beim erforderlichen Anteil der Stimmberechtigten um eine wichtige, ja zentrale Komponente, es handelt sich jedoch nicht um die einzige Angabe, die zu berücksichtigen ist, um eine Antwort auf den Vorschlag der Motionäre geben zu können.

### **1.3. Umstände des Unterschriftensammelns**

Die Umstände, unter denen die Unterschriften gesammelt werden müssen, sind ein weiterer Aspekt, der berücksichtigt werden muss.

Seit 1995 und namentlich seit der Einführung der brieflichen Stimmabgabe im Kanton Freiburg ist es weniger einfach geworden, allenfalls an der Unterzeichnung einer Initiative oder eines Referendums interessierte Bürgerinnen und Bürger beim Eingang eines Stimmlokals anzusprechen. Seither sind die Möglichkeiten, die Bürgerinnen und Bürger mit diesen «traditionellen» Methoden zu

erreichen, weniger gezielt (Einkaufszentren, Sammelstellen, ähnliche Orte ...); dies bedeutet auch, dass sich die Chancen, sich an Personen zu richten, die sich für politische Fragen interessieren, entsprechend verringern. Der zunehmende Individualismus und die daraus entstehende teilweise Entpolitisierung der Gesellschaft führen dazu, das kann man nicht verhehlen, dass die Anstrengungen verstärkt werden müssen, um das Interesse der Bürger zu wecken.

Dessen ungeachtet darf jedoch nicht vergessen werden, dass die neuen Medien das Sammeln von Unterschriften entscheidend vereinfachen. Die Unterschriftenlisten können zum Beispiel aus dem Internet heruntergeladen oder per E-Mail versendet werden. Die sozialen Medien vereinfachen zudem die Mobilisierung für ein Volksbegehren.

#### **1.4. Frist für die Einreichung der Unterschriften zur Stützung einer Initiative**

Der Staatsrat ist der Meinung, dass zu lange Fristen für die Initianten selbst von Nachteil sein können, da deren Motivation mit der Zeit schwinden könnte. Dasselbe gilt für Informations- und Werbemassnahmen zu diesem Zweck. Politische Projekte, die sich über einen zu langen Zeitraum erstrecken, könnten tatsächlich einen gewissen Überdross erzeugen.

Eine Verlängerung solcher Verfahren würde nur den Gesetzgebungsprozess weiter verlangsamen, der oft von anderen abhängt und so oder so bereits sehr lang dauert.

Unter diesen Umständen ist der Staatsrat gegen eine Verlängerung der Frist für die Zusammentragung der Unterschriften.

#### **1.5. Anforderungen in den übrigen Kantonen**

Die von den Motionären angeführte Tabelle, die sowohl die für das Zustandekommen einer Initiative oder eines Referendums erforderliche Anzahl Unterschriften als auch die dafür gewährte Frist enthalten, ist sehr interessant. Man kann daraus schliessen, dass es im Kanton Freiburg im interkantonalen Vergleich etwas weniger einfach ist, eine Initiative oder ein Referendum zustande zu bringen.

Aus dieser Tabelle geht jedoch auch hervor, dass die Situation im Kanton Freiburg absolut der Norm entspricht. Die aktuellen Anforderungen machen im Übrigen eine reibungslose und effiziente Ausübung der direkten Demokratie nicht unmöglich – ganz im Gegenteil. Die Quote der zustande gekommenen Initiativen und Referenden, die im Kanton Freiburg eingereicht wurden, lässt dies unschwer erkennen.

#### **1.6. Quote der zustande gekommenen Initiativen und Referenden, die im Kanton Freiburg eingereicht wurden**

Die Quote der zustande gekommenen Initiativen und Referenden, die im Kanton Freiburg eingereicht wurden, ist ein weiterer Indikator, anhand dessen festgelegt werden kann, ob die erforderliche Anzahl Unterschriften das Vorgehen zu stark erschwert.

Den beiden dieser Antwort beigefügten Tabellen kann im Wesentlichen Folgendes entnommen werden:

1. Seit 1986 sind von 23 angekündigten Referenden nur gerade 6 nicht zustande gekommen, da die 6000 erforderlichen Unterschriften nicht zusammengekommen sind, da nach Ablauf der Frist keine Unterschriften eingereicht wurden oder einfach, weil die 50 erforderlichen Unterschriften

beim Referendumsbegehren fehlten. Das war 2014, 2006 (zweimal), 2001 und 2000 (zweimal) der Fall.

2. Seit 1975 sind von 32 eingereichten Initiativen nur 8 nicht zustande gekommen, da die 6000 erforderlichen Unterschriften nicht zusammengekommen sind oder nicht eingereicht wurden. Dies war 1995 (zweimal), 1994 (zweimal), 1991, 1981 (zweimal) und 1979 der Fall.

Diese kurze Übersicht zeigt, dass die Anzahl erforderlicher Unterschriften nicht mit dem Scheitern oder Nichtzustandekommen eines Volksbegehrens in Zusammenhang gesetzt werden kann. Vielmehr ist es der Gegenstand des Referendums oder der Initiative, der offenbar in den seltenen Fällen, in denen das Vorhaben gescheitert ist, das Interesse der Bevölkerung nicht geweckt hat.

### **1.7. Vorschlag, die «fixe» Anzahl Unterschriften durch einen Prozentsatz zu ersetzen**

Wenn die derzeit vorgesehenen absoluten Zahlen durch Prozentsätze ersetzt würden, könnte zwar zukünftigen Schwankungen der Anzahl Stimmberechtigten Rechnung getragen werden.

Der Staatsrat ist jedoch gegen eine solche Massnahme. Seiner Ansicht nach muss die Gesetzgebung über die politischen Rechte die für das Zustandekommen einer Initiative oder eines Referendums erforderliche Anzahl Unterschriften klar, d. h. in Form einer absoluten Zahl, angeben. Insbesondere bei Initiativen, die oft lange im Voraus vorbereitet werden, bringt dies Klarheit und Vorhersehbarkeit.

Er kann daher den Nutzen einer Festlegung der erforderlichen Unterschriften durch einen Prozentsatz je nach Anzahl der gesamten stimmberechtigten Bevölkerung nicht erkennen.

## **2. Ansicht des Staatsrats**

Die oben genannten Darlegungen veranlassen den Staatsrat zu der Annahme, dass die Volksrechte im Kanton Freiburg genügend entwickelt sind, um die Ablehnung der Motion zu beantragen. Er hält es insbesondere für vollkommen legitim, dass bestimmte Hindernisse überwunden werden müssen, bevor eine Abstimmung durchgesetzt werden kann.

Diese Hindernisse sind nach Ansicht des Staatsrats notwendig und gehören zum System der «halbdirekten» Demokratie, die die Schweiz und den Kanton Freiburg auszeichnet. In diesem System soll das Volk in erster Linie das Gefühl haben, dass die Abgeordneten fähig sind, selbst zu entscheiden, und dass ihre Wahl durch die Wahlberechtigten daher wichtig ist; das ständige und allzu einfache Hinterfragen der von den Abgeordneten vorbereiteten Erlasse, und damit die Verlangsamung des Gesetzgebungsprozesses könnte den Eindruck vermitteln, dass der Grosse Rat machtlos ist.

Eine allfällige Zunahme der Volksabstimmungen könnte sich auf das gute Funktionieren der Demokratie selbst ungünstig auswirken: Aufgrund der ständigen Urnengänge könnte sich beim Souverän eine gewisse Abstimmungsmüdigkeit einstellen.

Ein weiteres Hindernis besteht in der Wahl der Themen, zu denen das Initiativ- und Referendumsrecht ausgeübt werden muss. Die Demokratie zeichnet sich nicht durch eine möglichst hohe Zahl von Volksabstimmungen aus, sondern dadurch, dass Vorlagen von einer gewissen Relevanz oder solche, gegen die sich eine ernsthafte Opposition formiert, dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden. Vor allem dieser letzte Aspekt macht den Erfolg und den Sinn einer Unterschriftensammlung aus.

### **3. Schlussfolgerung**

Aus diesen Gründen beantragt Ihnen der Staatsrat die Ablehnung der Motion.

*12. Februar 2019*

#### **Anhänge**

**Listen der seit 1986 eingereichten Referenden und der seit 1975 eingereichten Initiativen**