



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Bonny David

2021-CE-92

Gesuch um Veröffentlichung der Unterschriftenbogen des parlamentarischen Referendums

I. Anfrage

Zum vierten Mal wurde von einem Viertel der Grossrätinnen und Grossräte ein parlamentarisches Referendum eingereicht, mit dem gefordert wird, dass der Kredit für die blueFACTORY dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden solle. Die früheren Fälle betrafen das Landwirtschaftliche Institut Grangeneuve im Jahr 1971, das Zivilschutzzentrum Châtillon im Jahr 1987 und die Strasse Marly-Bourguillon im Jahr 1991.

Der parlamentarische Vorstoss wurde am 14. März 1948 mit der Annahme der Initiative der Freisinnig-Demokratischen Partei eingeführt, die sich gegen den Gegenentwurf des mehrheitlich konservativen Grossen Rates durchgesetzt hatte. Heute beruft sich ein Mitarbeiter des Staates auf Artikel 110a PRG, um die Veröffentlichung der Namen der Personen zu verweigern, die das parlamentarische Referendum gegen den Kredit für die blueFACTORY unterschrieben haben. Wie die vorbereitenden Arbeiten zeigen, bezieht sich dieser Artikel auf Unterschriften zur Unterstützung von Referenden und Volksinitiativen (Tagblatt des Grossen Rates 2014, Seiten 1769 Botschaft und 2070 Debatten). Zu keinem Zeitpunkt war die Rede vom parlamentarischen Referendum.

Es sei bemerkt, dass die Namen der Parlamentarier, die das Referendum betreffend Grangeneuve unterzeichnet haben, veröffentlicht wurden (*La Liberté* vom 14. März 1971), als Initiator Jacques Morard das Begehren bei Präsident Gabriel Kolly und Kanzler Georges Clerc einreichte.

Wie erklärt der Staatsrat, dass 50 Jahre später nicht mehr möglich ist, was 1971 noch möglich war? Falls möglich wird der Staatsrat gebeten, die Namen zu veröffentlichen.

15. März 2021

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend erinnert der Staatsrat daran, dass das fakultative parlamentarische Finanzreferendum nicht zu den parlamentarischen Vorstössen nach dem Grossratsgesetz (GRG) gehört. Diese sind in Art. 59 Abs. 1 GRG aufgelistet. Es handelt sich um die Motion, das Postulat, die Anfrage, den Auftrag, die parlamentarische Initiative, die Resolution und die Eingabe (einschliesslich des Ordnungsantrags).

Das fakultative parlamentarische Finanzreferendum ist eine Form für den Ausdruck des Volkswillens und ist, wie das Gesetzesreferendum oder die Volksinitiative, im Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) geregelt. Dies ist namentlich der Grund dafür, dass im GRG zum «parlamentarischen Referendum» einfach auf das PRG verwiesen wird (vgl. Art. 50 GRG).

Das parlamentarische Referendum wurde bereits in der alten Kantonsverfassung (aKV) von 1948 eingeführt. Es war Gegenstand von Artikel 28^{bis} aKV im dritten Abschnitt, der der politischen Stellung der Staatsbürger gewidmet war. Unter diesem Titel regelte Artikel 28^{bis} aKV das obligatorische und das fakultative Referendumsrecht, Art. 28^{ter} aKV die Initiative und Art. 28^{quater} aKV verwies auf das Gesetz, das *«die Form und die Fristen [bestimmt], in welchen das Initiativ- und das Referendumsrecht ausgeübt werden»*.

Diese Form für den Ausdruck des Volkswillens wurde erstmals spezifisch im Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte vom 15. Juli 1966 (Art. 217 ff.) geregelt, und anschliessend in den Artikeln 226 ff. des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte vom 18. Februar 1976.

Derzeit ist das parlamentarische Finanzreferendum in Artikel 99 Abs. 3 der (neuen) Kantonsverfassung (KV) vorgesehen. Seine Modalitäten sind in Art. 46 Abs. 1 Bst. b KV und spezifischer in den Artikeln 135 und 136 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) geregelt. Das parlamentarische Finanzreferendum steht in Kapitel 4 des PRG, das der Ausübung der Volksrechte gewidmet ist, und wird in Art. 102 Abs. 1 Bst. f ordnungsgemäss als eine der verschiedenen Formen des Ausdrucks des Volkswillens in kantonalen Angelegenheiten zitiert. Wie für alle übrigen Formen des Ausdrucks des Volkswillens gelten für sie gemäss der Gesetzssystematik die Artikel 106 ff. PRG zu den Unterschriftenbogen in kantonalen Angelegenheiten (Initiative und Referendum). Dazu gehört auch Art. 110a PRG, der vorsieht, dass die Unterschriftenbogen nicht öffentlich sind. Weder die Kantonsverfassung noch das PRG sehen eine Ausnahme für die Unterschriftenbogen vor, die zur Unterstützung eines parlamentarischen Finanzreferendums eingereicht wurden.

In einem Entscheid vom 29. März 1972 (BGE 98 Ib 289, Erw. 4h) hatte das Bundesgericht angegeben, dass die Unterzeichner eines Initiativ- oder eines Referendumsbegehrens Anrecht darauf hätten, dass ihre Namen geheimzuhalten seien, da das Abstimmungs- und Wahlgeheimnis, das gemäss den Artikeln 34 der Bundesverfassung und 283 des Strafgesetzbuches gewährleistet ist, die Unterzeichner einer Initiative oder eines Referendums schützt. Der Grundsatz der Nicht-Öffentlichkeit der Unterschriftenbogen wurde 2014 ausdrücklich in Art. 110a PRG festgeschrieben, da die Gesetzgebung über die Information und den Zugang zu Dokumenten, die im Kanton Freiburg am 1. Januar 2011 in Kraft getreten war, Fragen zu diesem Thema aufgeworfen hatte.

Der Staatsrat hält es für sinnvoll, zudem festzuhalten, dass diese Form für den Ausdruck des Volkswillens in anderen Kantonen manchmal auch als ausserordentliches fakultatives Referendum bezeichnet wird. Als «fakultativ» wird es betrachtet, weil es ein Begehren der Berechtigten voraussetzt. Der Begriff «ausserordentlich» bedeutet hier, dass das Volksrecht durch die Parlamentarier aufgrund politischer Erwägungen von Fall zu Fall geschaffen wird, ohne dass sie dazu verpflichtet wären. Eine seiner Besonderheiten besteht darin, dass es die Möglichkeit (NB: «fakultativ») konkretisiert, dass eine Minderheit der Parlamentarier einen Urnengang herbeiführen kann, doch in Wahrheit handelt es sich um ein obligatorisches Referendum, denn die Volksabstimmung findet schlussendlich statt, ohne dass die Stimmberechtigten diese ersucht hätten. Einige Autoren waren der Ansicht, das Verfahren sei nicht zulässig, da es nicht Sache des Parlaments sei, sich nach Belieben von seiner Verantwortung gegenüber dem Volk zu befreien.

Tatsache ist jedoch, dass nur wenige Bestimmungen direkt auf das parlamentarische Finanzreferendum anwendbar sind. Die «allgemeinen», die gemäss der Gesetzssystematik ebenfalls gelten müssen, sind zudem vielleicht nicht wirklich geeignet. Manche könnten sie auch als

unangemessen betrachten, namentlich unter dem Gesichtspunkt der Öffentlichkeit der eingereichten Unterschriftenbogen, denn hier geht es effektiv um ein Volksreferendum, das von einigen vom Volk gewählten Vertreterinnen und Vertretern ausgelöst wird. Nach Kenntnis des Staatsrats werden im Rahmen der Arbeiten zur Revision des GRG demnächst Vorschläge für Änderungen des GRG und des PRG formuliert. Die festgestellten Lücken, die bei der Ausübung dieses Referendumsrechts festgestellt wurden, könnten daher bald geschlossen werden, wenn der Grosse Rat dies beschliessen sollte und die vorgeschlagene Lösung dem übergeordneten Recht entspricht.

Aus diesen Gründen beantwortet der Staatsrat die Fragen wie folgt:

1. *Wie erklärt der Staatsrat, dass 50 Jahre später nicht mehr möglich ist, was 1971 noch möglich war?*

Der Staatsrat kann sich nicht erklären, aus welchen Gründen 1971 die Unterschriftenbogen zur Unterstützung eines Referendums veröffentlicht wurden. Vielleicht bestand zu diesem Zeitpunkt mangelnde Klarheit zu diesem Thema, denn das Bundesgericht klärte die Frage ein Jahr später, 1972.

Zudem gab es 1971 die Gesetzgebung über Öffentlichkeit und Datenschutz noch nicht.

2. *Falls möglich wird der Staatsrat gebeten, die Namen zu veröffentlichen.*

Art. 110a PRG ist eindeutig und lässt dies derzeit nicht zu. Die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner hält jedoch nichts davon ab, ihre Namen einzeln oder in Gruppen, wenn alle einverstanden sind, bekannt zu geben.

Da es sich hier um Volksvertreterinnen und -vertreter handelt, würde der Staatsrat in Zukunft, um in Sachen Öffentlichkeit mit gutem Beispiel voranzugehen, eine Anpassung der Gesetzgebung in diesem Bereich im Rahmen der Anpassungsarbeiten des GRG unterstützen. Sofern es die Bundesbestimmungen zum Schutz des Abstimmungs- und Wahlgeheimnisses in diesem besonderen Fall zulassen, könnte dafür im GRG oder im PRG die Veröffentlichung der von den Grossräten eingereichten Unterschriftenbogen im Rahmen eines parlamentarischen Referendums ausdrücklich vorgesehen werden.

4. Mai 2021