



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion René Thomet / Gaétan Emonet

M1122.11

Volkswahl des Ammanns

Änderung des Gesetzes über die Gemeinden (GG)

I. Zusammenfassung der Motion

In einer am 9. Juni 2011 eingereichten und begründeten Motion (TGR 2011 S. 1327) verlangen die Grossräte René Thomet und Gaétan Emonet vom Staatsrat, dass er einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Gemeinden vorlege, der vorsieht, dass die Gemeindepräsidentinnen und Ammänner direkt vom Volk gewählt werden.

Die Motionäre sind der Ansicht, dass nur mit einer Volkswahl das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Demokratie wiederhergestellt werden könne. Sie geben zu verstehen, dass in gewissen Situationen die Wahl des Ammanns den Willen des Volkes, wie er bei der Gesamterneuerungswahl vom 20. März und 10. April 2011 an der Urne zum Ausdruck gebracht worden war, nicht widerspiegelte.

Die Verfasser der Motion sind der Meinung, dass nur eine separate Volkswahl des Ammanns oder der Gemeindepräsidentin gewährleistet, dass die am besten geeignete Person für dieses Amt bezeichnet wird. In anderen Kantonen werde die Gemeindepräsidentin oder der Ammann bereits durch das Volk gewählt. Zudem wäre kein Urnengang nötig, wenn nur eine Person sich für dieses Amt zur Verfügung stellte.

II. Antwort des Staatsrats

Die Wahl des Ammanns durch das Volk ist in der freiburgischen Gemeindepolitik ein immer wiederkehrendes Thema. Nachdem diese Frage im Rahmen der Totalrevision des Gesetzes über die Gemeinden von 1979 breit diskutiert worden war (TGR 1979, S. 1915-1919), eröffnete der Verfassungsrat des Kantons Freiburg die Diskussion zu diesem Thema Anfang der 2000er Jahre erneut (TVR 2002 S. 235ff.; 2003 S. 256ff.). Mit der Motion Nr. 069.04 (TGR 2005 S. 303-306) wurde die Volkswahl des Ammanns erneut auf die Tagesordnung gesetzt. Jedesmal antworteten sowohl der Verfassungsrat als auch der Grosse Rat ablehnend auf diesen Vorschlag.

Die von den Motionären vorgebrachten Argumente sind nicht neu. Sie wurden in den oben erwähnten und dokumentierten Beratungen debattiert.

Der Vorwurf, in gewissen Fällen sei bei der Bezeichnung der Gemeindepräsidentin oder des Ammanns der Volkswille missachtet worden, muss insofern zurückgewiesen werden, als das Gesetz vorsieht, dass der Ammann im ersten und zweiten Wahlgang mit dem absoluten Mehr der Mitglieder des Kollegiums gewählt wird, und gegebenenfalls mit relativem Mehr im dritten Wahlgang (Art. 58 Abs. 3 des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden [GG; SGF

140.1]). Dieses System ist somit Ausdruck der repräsentativen Demokratie, wie es jedes Mal bestätigt wurde, wenn die Kantonsbehörden in den vergangenen dreissig Jahren mit dieser Frage befasst wurden. Das im GG verankerte Mehrheitsprinzip stellt sicher, dass der Ammann von einer Mehrheit der Gemeinderatsmitglieder gewählt wird, was unerlässlich sein dürfte, um ein gutes Funktionieren dieser Behörde während einer Legislaturperiode von fünf Jahren zu gewährleisten.

Es sei ausserdem daran erinnert, dass bei der Teilrevision des GG von 2006 eine Ergänzung vorgenommen wurde, nämlich der Entscheid durch das Los bei Stimmgleichheit (Art. 58 Abs. 3, 3. Satz GG). Es handelt sich um einen allgemein bei Wahlen geltenden Grundsatz, wenn Stimmgleichheit herrscht. Die Wahl des Ammanns kann somit aufgrund eines allfälligen Gleichstands mehrerer Kandidatinnen oder Kandidaten nicht mehr blockiert werden.

Die Motionäre erwähnen nicht, nach welchem System die Wahl des Ammanns erfolgen sollte, sie sind jedoch der Ansicht, dass eine stille Wahl zulässig sein sollte. Für die Gesamterneuerungswahlen ist jedoch die stille Wahl gerade ausgeschlossen (Art. 67 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte [PRG; SGF 115.1] für die Wahl nach dem Proporzsystem und Art. 95 Abs. 1 PRG für die Wahl nach dem Majorzsystem). Es ist daher schwer nachvollziehbar, wie die Wahl des Ammanns eine Ausnahme von diesem Grundsatz bilden könnte. Eine solche Volkswahl würde sonst wie eine Halbe Sache erscheinen und wäre kaum mit der Wahl der Gemeindeexekutive vereinbar.

Schliesslich muss die Volkswahl des Ammanns auch noch im Zusammenhang mit den kommenden Zusammenschlüssen, für die das Gesetz vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG; ASF 2010_150) einen Anreiz schaffen will, betrachtet werden. Nach dem gegenwärtigen System sind die Gemeinden nicht gezwungen, systematisch den Gemeinderat der neuen Gemeinde zu wählen. Eine Wahl vor dem Zusammenschluss (während der Legislaturperiode) findet nur in den Gemeinden statt, in denen die Zahl der zur Verfügung stehenden Gemeinderatsmitglieder nicht mit der Anzahl der zu besetzenden Sitze übereinstimmt (Art. 135 Abs. 3 GG). In der Fusionsvereinbarung kann jedoch vorgesehen werden, dass eine Wahl durchgeführt werden muss (Art. 136a Abs. 4 GG). Bei vielen Fusionen, die in den letzten Jahren durchgeführt worden sind, haben keine vorgängigen Wahlen stattgefunden. Bei einer Wahl des Ammanns durch das Volk ist jedoch kaum ersichtlich, wie das gegenwärtige System beibehalten werden könnte. Es wäre wahrscheinlich angebracht, die Wahl der Gemeindebehörden der neuen Gemeinde vor Inkrafttreten der Fusion allgemein einzuführen. Dies würde vermutlich bedeuten, dass der Urnengang über die Fusionsvereinbarung (Art. 134d GG nach seinem durch das GZG geänderten Wortlaut) von einem weiteren Urnengang über die Wahl der Gemeindebehörden einschliesslich der Wahl des Ammanns gefolgt würde, was je nach dem, welches System angenommen wird, zu insgesamt zwei oder drei Urnengängen führen könnte, bevor der Zusammenschluss in Kraft treten kann. Da die Gemeindeversammlungen und Generalräte nicht mehr über die Fusionsvereinbarungen entscheiden, fällt diese Etappe des Verfahrens in Zukunft natürlich weg. Im Falle der Einführung einer Wahl der Gemeindepräsidentin oder des Ammanns durch das Volk, besteht jedoch ein erhebliches Risiko, dass bei der Umsetzung der zukünftigen Fusionen Verzögerungen entstehen, denn die Flexibilität der gegenwärtig im GG vorgesehenen Regelung für Gemeindezusammenschlüsse könnte in einem System mit Direktwahl der Gemeindepräsidentin oder des Ammanns durch die Stimmberechtigten kaum aufrechterhalten werden.

Nach Ansicht des Staatsrats können die von den Motionären vorgebrachten Argumente das gegenwärtige System der Wahl der Gemeindepräsidentin oder des Ammanns nicht in Frage stellen;

dieses System hat sich bewährt, es ist in der Tradition verankert und ist vom freiburgischen Verfassungs- und Gesetzgeber mehrfach bestätigt worden.

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

Freiburg, den 27. September 2011