



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion André Schneuwly / Patrick Schneuwly

2013-GC-121

Obligatorische resp. freiwillige Einführung des Generalrats

Antwort des Staatsrats

Die Vorschriften zur Bestimmung der Gemeinden, die anstelle der Gemeindeversammlung einen Generalrat haben müssen, wurden im Laufe der letzten Jahrzehnte mehrmals geändert. Es ist vielleicht von Nutzen, einen kurzen chronologischen Überblick über die Entstehung des geltenden Systems in Erinnerung zu rufen.

Vor der Totalrevision des Gesetzes über die Gemeinden (GG, SGF 140.1) von 1980 waren nur sechs Gemeinden namentlich im Gesetz aufgeführt, die einen Generalrat haben mussten, nämlich Freiburg, Bulle, Murten, Romont, Estavayer-le-Lac und Châtel-Saint-Denis. Den übrigen Gemeinden stand es frei, einen Generalrat einzusetzen, sofern ihre Bevölkerungszahl die Schwelle von 1000 Einwohnern überschritt (Art. 84 des Gesetzes vom 19. Mai 1894 über die Gemeinden und Pfarreien, GGP).

In seiner Botschaft vom 30. Dezember 1977 zu einem Gesetzesentwurf, der das GGP totalrevidierte, vertrat der Staatsrat die Ansicht, dass in Gemeinden mit mehr als 3000 Einwohnern die Gemeindeversammlung durch einen Generalrat ersetzt werden sollte, da die Organisation von Gemeindeversammlungen in Gemeinden dieser Grösse mit zu vielen Schwierigkeiten verbunden sei. Im Gesetzesentwurf wurde daher vorgeschlagen, die Schwelle für die obligatorische Einsetzung eines Generalrats bei einer Bevölkerungszahl von 3000 Einwohnerinnen und Einwohnern festzulegen, während die Grenze für die fakultative Einführung bei 1000 Einwohnern belassen werden sollte (*TGR 1979*, S. 1004).

Der Grosse Rat nahm das System einer Schwelle von 3000 Einwohnerinnen und Einwohnern für die obligatorische Einsetzung an. Ein Änderungsantrag, der verlangte, dass die Schwelle bei 4000 Einwohnern festgelegt wird, wurde abgelehnt (*TGR 1979*, S. 1967-1969; *TGR 1980*, S. 1215). Hingegen wurde die Einwohnerzahl für die fakultative Einführung auf 600 Einwohner gesenkt (*TGR 1979*, S. 1169-1171; *TGR 1980*, S. 1216). Dieses System trat somit am 1. Januar 1982 in Kraft. Drei Gemeinden mussten in der Folge einen Generalrat einsetzen, nämlich Düdingen, Marly und Wünnewil-Flamatt.

Einige Jahre später verlangte ein parlamentarischer Vorstoss, dass allen Gemeinden die Freiheit gelassen werde, zwischen einem Generalrat und der Gemeindeversammlung zu wählen. Der Staatsrat äusserte sich gegen diesen Antrag, schlug jedoch vor, die Grenze für die obligatorische Einsetzung eines Generalrats von 3000 auf 6000 Einwohner zu erhöhen (*TGR 1988*, S. 1077 ff.). Nach ausgiebigen Diskussionen führte der Grosse Rat das noch heute gültige System ein, nämlich eine Liste von Gemeinden, die einen Generalrat haben müssen, und die Möglichkeit für die übrigen

Gemeinden, einen Generalrat einzusetzen, sofern sie mehr als 600 Einwohner haben (*TGR* 1988, S. 1833-1847; *TGR* 1989, S. 1174-1187; 1830-1835).

In der Aufzählung der Gemeinden in Artikel 25 GG, die 1989 vom Grossen Rat angenommen wurde, war die Gemeinde Marly enthalten, die Gemeinden Düdingen und Wünnewil-Flamatt jedoch nicht. Die beiden Letzteren ersetzten in der Folge zu Beginn der Legislaturperiode, die auf das Inkrafttreten der Gesetzesrevision folgte, den Generalrat durch die Gemeindeversammlung. In beiden Gemeinden fanden seither jedoch Volksabstimmungen statt über die fakultative Einführung eines Generalrats. Die Stimmbevölkerung der Gemeinde Düdingen sagte nein zu dieser Frage (November 2009), während in der Gemeinde Wünnewil-Flamatt die Ja-Stimmen überwogen (März 2010).

Für die laufende Legislaturperiode präsentiert sich die Situation wie folgt (Zahlen der zivilrechtlichen Bevölkerung am 31. Dezember 2012, SGF 111.13):

- > 15 Gemeinden verfügen über einen Generalrat anstelle einer Gemeindeversammlung.
- > Für 8 Gemeinden ist die Einsetzung eines Generalrats obligatorisch (vgl. Art. 25 GG); ihre Einwohnerzahl liegt zwischen 4841 und 36 633 Einwohnerinnen und Einwohnern.
- > 7 Gemeinden haben freiwillig einen Generalrat eingesetzt; ihre Einwohnerzahl liegt zwischen 1242 und 5326 Einwohnerinnen und Einwohnern.
- > Die bevölkerungsstärksten Gemeinden, die gegenwärtig auf einen Generalrat verzichten, haben 7504 (Düdingen) bzw. 4764 Einwohner (Kerzers). Laut Informationen, die im Februar 2014 in der Presse erschienen sind, könnte in Kerzers während der laufenden Legislaturperiode ein Urnengang über die Einführung eines Generalrats durchgeführt werden.

Gegenwärtig werden verschiedene Fusionsprojekte geprüft, die unterschiedlich weit fortgeschritten sind. Die Frage, ob in der neuen Gemeinde ein Generalrat eingesetzt werden soll, stellt sich regelmässig. Bis jetzt lässt sich jedoch feststellen, dass für die neue Gemeinde nur dann ein Generalrat vorgesehen wird, wenn mindestens eine der an der Fusion beteiligten Gemeinden bereits über ein Parlament verfügt. Diese Feststellung trifft für 45 der 46 Fusionsprojekte zu, die seit dem Jahr 2000 zustande gekommen sind. Einzig die Fusionsvereinbarung zwischen den ehemaligen Gemeinden Rue, Gillarens und Promasens (in Kraft seit dem 1.1.2001) sah die Einsetzung eines Generalrats vor, obwohl keine der am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden zuvor einen Generalrat hatte. Die Gemeinde Rue hat gegenwärtig 1336 Einwohnerinnen und Einwohner (31.12.2012).

Zum jetzigen Zeitpunkt angekündigte Fusionsprojekte, die nach dem aktuellen Stand der Informationen keinen Generalrat vorsehen, würden zur Entstehung von neuen Gemeinden führen, die zwischen 1088 und 12 224 Einwohner auf sich vereinigen (kumulierte zivilrechtliche Bevölkerungszahl am 31.12.2012 der am Projekt beteiligten Gemeinden). Es sei insbesondere darauf hingewiesen, dass sechs dieser Fusionsprojekte zu Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnerinnen und Einwohnern führen würden.

Es lässt sich im Übrigen feststellen, dass je nach Region der Schweiz ein äusserst unterschiedlicher Zusammenhang zwischen der Grösse einer Gemeinde und dem Vorhandensein eines Parlaments besteht. Während in den Kantonen Genf und Neuenburg alle Gemeinden einen Generalrat haben müssen, finden sich in den Ostschweizer Kantonen sehr grosse Gemeinden mit einer

Gemeindeversammlung; die St. Galler Gemeinde Rapperswil-Jona zum Beispiel hat 26 326 Einwohnerinnen und Einwohner (31.12.2013) und kein Parlament.

Die Motionäre schlagen vor, den Grenzwert für die obligatorische Einführung eines Generalrats bei 5000 Einwohnern festzulegen. Zur Stützung ihres Antrags führen sie die Vorteile eines Generalrats gegenüber einer Gemeindeversammlung an. Die Frage, die es zu erörtern gilt, betrifft jedoch weniger die Vor- und Nachteile der beiden Formen von Gemeindelegislativen, sondern vielmehr die Kriterien, die es rechtfertigen, dass der kantonale Gesetzgeber eine Gemeinde verpflichtet, das eine oder andere Modell zu wählen.

Die Geschichte des in unserem Kanton vorherrschenden Systems und die Tatsache, dass die Frage des Generalrats einen heiklen Punkt bei den Diskussionen über Gemeindezusammenschlüsse darstellt, veranlasst den Staatsrat zu einer vorsichtigen Haltung, dies umso mehr, als nach den zum jetzigen Zeitpunkt bekannten Elementen von Fusionsprojekten selbst Zusammenschlüsse, die zu Gemeinden von mehr als 5000 Einwohnern führen, keinen Generalrat vorsehen, wenn dieser nicht bereits in einer der Gemeinden besteht. Die Befürchtung liegt daher nahe, dass sich die Festlegung einer willkürlichen Bevölkerungszahl störend auf Fusionsverhandlungen auswirken oder diese gar gefährden könnte.

Der Staatsrat kommt daher zum Schluss, dass die in unserem Kanton geltende Regelung, die den Gemeinden grosse Autonomie lässt und die seit über hundert Jahren besteht, beibehalten werden muss. Die kurze Erfahrung in den 1980er-Jahren mit einer gesetzlich festgelegten Bevölkerungszahl als Grenzwert für die obligatorische Einsetzung eines Generalrats, hat die Grenzen eines solchen Systems aufgezeigt. Es hat sich schnell gezeigt, dass ein gesetzlich festgelegter Schwellenwert nicht befriedigend war und man auf ein System zurückkommen musste, das den Gemeinden mehr Freiheit lässt.

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

29. April 2014

> *Debatte und Abstimmung über die Erheblicherklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten XXXff.*