



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat Markus Ith / Didier Castella

P 2018.12

Berücksichtigung des Volkswillens in Gemeindeangelegenheiten

I. Zusammenfassung des Postulats

In einem am 10. Oktober 2012 eingereichten und begründeten Postulat verlangen die Verfasser des Postulats vom Staatsrat, dass er dem Grossen Rat einen Bericht über den gegenwärtigen Stand des Systems der politischen Rechte (Referendum und Initiative) auf Gemeindeebene vorlege. Sie möchten, dass der Staatsrat in diesem Bericht die bestehenden Lücken im System sowie die Vereinbarkeit dieser Lücken mit dem Geist der direkten Demokratie in der Schweiz evaluiert, die will, dass das Volk über wichtige Fragen entscheiden kann. Sie verlangen insbesondere, dass dieser Bericht einen Vergleich mit der Situation in anderen Schweizer Kantonen enthalte, dass er eine Reihe von Möglichkeiten zur Schliessung der festgestellten Lücken vorschlage und dass er eine prospektive Bewertung der Konsequenzen dieser Entwicklungen auf das Funktionieren der lokalen Demokratie sowie den Gewinn an demokratischer Legitimität, der so erreicht werden kann, vornehme.

Gestützt auf vier neuere Fälle (Volksinitiative «Mehr Verkehrsfluss, weniger Einbahnstrassen»; Volksinitiative für eine Fussgängerzone in der Grand-Rue in Bulle; Initiative «Fusion 2011»; Ortsplanung Kerzers) machen sie geltend, dass es inakzeptabel ist, dass diese Instrumente und vor allem die tausenden Unterschriften, die zu ihrer Unterstützung eingereicht worden sind, schlicht und einfach ignoriert wurden. Die Verfasser des Postulats sind der Meinung, dass man sich mit einer Anomalie des Systems konfrontiert sehe, die das Initiativrecht der Bürgerinnen und Bürger zunichte mache. Sie wollen zwar das gegenwärtige System der Kompetenzverteilung zwischen der Gemeindelegislative und -exekutive nicht in Frage stellen, möchten aber, dass ein neues Instrument der direkten Demokratie geschaffen werde, das Initiativen und Referenden zu Allgemeinverfügungen ermöglicht.

Ihrer Ansicht nach sollte das Volk also die Möglichkeit haben, mit einer Initiative oder einem Referendum einzugreifen, wenn sich für die Gemeinde Fragen von grösster Wichtigkeit, emotionaler Tragweite oder politischer Sensibilität stellen. Es ginge gemäss den Verfassern des Postulats also nicht darum, eine Initiative (oder ein Referendum) zu Entscheiden zu ermöglichen, die Einzelpersonen betreffen, deren Rechte, namentlich zur Privatsphäre, geschützt werden müssen. Es ginge vielmehr darum, Allgemeinverfügungen, Planungsbeschlüsse oder Beschlüsse über Gemeindefusionen dem Initiativ- oder Referendumsrecht zu unterstellen.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat erachtet es als nötig, zuerst kurz die von den Verfassern des Postulats zitierten Initiativen in Erinnerung zu rufen («Kontext») und zu erwähnen, welche Folge ihnen gegeben wurde.

Anschliessend wird unter dem Titel «Demokratisches System» auf zwei Elemente in Zusammenhang mit unserem demokratischen System eingegangen.

Schliesslich werden unter der Überschrift «Raumplanung und Verkehrsmassnahmen» kurz die Fragen behandelt, die vor allem Gegenstand des Postulats sind, nämlich im Wesentlichen jene in Zusammenhang mit den Verkehrsmassnahmen und der Raumplanung.

Kontext

Die Initiativen, auf die sich die Verfasser des Postulats beziehen, waren alles Gemeindeinitiativen. Im Folgenden sind ihr Wortlaut sowie die Folge, die ihnen gegeben wurde, aufgeführt:

1. Volksinitiative «Mehr Verkehrsfluss, weniger Einbahnstrassen»:

«Der Fluss des motorisierten (privaten und öffentlichen) Verkehrs in der Stadt Freiburg wird gewährleistet. Keine Hauptverkehrsader, die dem Transitverkehr dient, darf in eine Einbahnstrasse umgewandelt oder für den Verkehr gesperrt werden. Die dem allgemeinverbindlichen Reglement entgegenstehenden Verkehrsmassnahmen müssen nach dessen Inkrafttreten binnen 6 Monaten vom Gemeinderat rückgängig gemacht werden».

Der Generalrat der Stadt Freiburg hatte diese Initiative für ungültig erklärt, da sie die horizontale Gewaltenteilung zwischen den Gemeindeorganen verletzte.

2. Volksinitiative für eine Fussgängerzone in der Grand-Rue in Bulle:

Die Grand-Rue in Bulle wird zwischen dem Place du Tilleul, bei der Grand-Rue Nr. 7, und der Kreuzung mit der Ruelle des Chanoines, bei der Grand-Rue Nr. 43, zur Fussgängerzone.

Diese Initiative wurde vom Generalrat der Stadt Bulle für ungültig erklärt, da:

- a) sie Massnahmen betraf, die nach freiburgischem Recht nicht Gegenstand einer Gemeindeinitiative sein können;
- b) sie in Bezug auf gewisse Massnahmen gegen das übergeordnete Recht versties (Zuständigkeit der kommunalen Exekutivgewalt);
- c) sie der von den Behörden von Bulle beschlossenen Planung nicht zu entsprechen schien;
- d) sie schwer vereinbar schien mit den Vorschriften des Bundes- und des kantonalen Rechts über den Rechtsschutz von besonders betroffenen Personen.

3. Volksinitiative «Fusion 2011»:

«Die Gebiete von Freiburg, Villars-sur-Glâne, Givisiez, Granges-Paccot und Corminboeuf werden zusammengeschlossen und bilden ab dem 1. Januar 2011 noch eine Gemeinde».

Da eine Vereinbarung unterzeichnet wurde, in der sich die Gemeinderäte der von der Initiative Fusion 2011 betroffenen Gemeinden (Freiburg, Villars-sur-Glâne, Givisiez, Granges-Paccot, Corminboeuf) verpflichteten, ein Fusionsprojekt mit dem Horizont 2016 zu starten, hat der Verein Fusion 2011 seine Volksinitiative zurückgezogen.

4. Volksinitiative «Ortsplanungsrevision – Verkehrskollaps abwenden»

Organisatorin dieser Initiative war die «Aktionsgruppe Ortsplanung Kerzers». Sie hat ihre Initiative am 17. September 2012 bei der Gemeinde Kerzers eingereicht.

Im Wesentlichen verlangten die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Initiative die vorsorgliche Einberufung einer Gemeindeversammlung zum Beschluss über das Baureglement – ausdrücklich nach Abschluss der Einspracheverhandlungen.

Der Gemeinderat von Kerzers hat die Initiative am 27. September 2012 für ungültig erklärt und beschlossen, sie als Petition zu behandeln. Dieser Entscheid wurde mit Beschwerde angefochten. Am 14. Dezember 2012 entschied der Oberamtmann des Seebezirks, dass auf diese Beschwerde nicht eingetreten werde (Beschwerdefrist abgelaufen).

Demokratisches System

1. Wie in allen demokratischen Ländern wählen die Bürgerinnen und Bürger in der Schweiz die Vertreter, die in ihrem Namen handeln und entscheiden. In diesem Sinne weist die Schweiz Elemente einer repräsentativen Demokratie auf.

Die Geschichte hat jedoch gezeigt, dass die repräsentative Demokratie Mängel aufweist und sich das Volk (der Souverän) manchmal seiner Macht enteignet fühlt oder ihrer enteignet ist. Die direkte Demokratie erscheint so wie eine Alternative zur repräsentativen Demokratie.

Gegenwärtig hat das Schweizer Volk jedoch eine ständige Kontrolle über seine Vertreterinnen und Vertreter und zwar über die Instrumente der direkten Demokratie (Initiativ- und Referendumsrecht), sei dies auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene.

In der Schweiz haben wir somit weder eine direkte Demokratie noch eine repräsentative Demokratie. Die schweizerische Demokratie vereinigt diese beiden Formen der Demokratie unter einer so genannten «halbdirekten Demokratie»: Die Bürgerinnen und Bürger wählen ihre Vertreter in die verschiedenen Räte (Gemeinden, Kantone und Bund), können aber auch über die Genehmigung von Erlass- oder Verfassungstexten, die von diesen Räten beschlossen worden sind, entscheiden (mittels eines Referendums), oder mit einer Volksinitiative Gesetzes- oder Verfassungsänderungen vorschlagen.

Dieses politische System ermöglicht es den Bürgerinnen und Bürgern, ein Gegengewicht zur Exekutive, zur Legislative und zu den politischen Parteien herzustellen.

Letzten Endes zeigt es sich also, dass die Verfasser des Postulats die Macht der Volksvertreter in den erwähnten Bereichen (im Wesentlichen in Zusammenhang mit Verkehrsmassnahmen und der Raumplanung) reduzieren und durch die direktdemokratischen Instrumente eine ständige Kontrolle behalten möchten.

2. Wird eine Initiative eingereicht, so liegt ihr Schicksal grundsätzlich in den Händen des Initiativkomitees. Dieses kann unter Einhaltung gewisser Fristen beschliessen, die Initiative ersatzlos oder zugunsten eines Gegenvorschlags zurückzuziehen (s. Art. 113 und 138 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte; PRG).

Das bedeutet mit anderen Worten, dass selbst eine mit mehreren tausend Unterschriften versehene und zustande gekommene Initiative vom Initiativkomitee, das sie lanciert hat,

zurückgezogen werden kann. Es handelt sich hier um eine Standardlösung in den Kantonen, die auch auf Bundes- und Gemeindeebene die Regel ist.

Das **Referendumsrecht** hingegen ist anders geregelt. Wenn ein Referendum eingereicht wurde, kann es nicht zurückgezogen werden (s. zum Beispiel: Art. 59b BPR).

Als konkretes Beispiel zum Abschluss dieser kurzen Ausführung sei daran erinnert, dass die Initiative «Fusion 2011» zustande gekommen war. Das Initiativkomitee «Fusion 2011» hatte sie zugunsten einer verhandelten Lösung zurückgezogen.

Raumplanung und Verkehrsmassnahmen

Im Unterschied zur grossen Mehrheit der übrigen Kantone der Schweiz kennt der Kanton Freiburg kein direktdemokratisches Instrument im Bereich Raumplanung, das Initiativen oder Referenden zu Allgemeinverfügungen erlauben würde.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass man sich nie mit dieser Problematik oder mit Themen in einem direkten Zusammenhang mit dieser Frage befasst hätte. So wurde die Frage der «Demokratisierung» der Kantonalplanung und der Ortsplanung zum Beispiel im Rahmen der Totalrevision des kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzes angesprochen. Bei den Debatten wurden die Vor- und Nachteile einer solchen Demokratisierung durch den Einbezug der Legislativen ausführlich diskutiert. Letztlich entschloss sich der Gesetzgeber dafür, das vom alten Raumplanungs- und Baugesetz vom 9. Mai 1983 eingeführte System beizubehalten, nämlich die alleinige Zuständigkeit des Gemeinderates für die Annahme des Gemeinderichtplans sowie der Zonennutzungspläne und der dazugehörigen Vorschriften.

Die Verfasser des Postulats selbst haben nicht die Absicht, die vom RPBG vorgesehene Verteilung der Zuständigkeiten in Frage zu stellen. Ein allfälliger Bericht zu diesem Postulat müsste also grundsätzlich insbesondere basierend auf der aktuellen Kompetenzzuteilung des RPBG verfasst werden.

Vor Kurzem, nämlich am 14. Dezember 2012, haben die Grossräte Laurent Thévoz und Nicolas Rime beim Sekretariat des Grossen Rats die Motion M1019.12 «Zuständigkeiten der Gemeindeversammlung und des Generalrats bei der Ortsplanung» eingereicht. In dieser Motion schlagen die erwähnten Grossräte vor, dass das RPBG dahingehend geändert werde, dass:

- a) der Generalrat, bzw. die Gemeindeversammlung für die Annahme des Richtplandossiers, des Zonennutzungsplans und der dazugehörigen Vorschriften sowie deren Änderungen zuständig sei;
- b) alle Gemeinden des Kantons eine Raumplanungskommission von mindestens fünf (5) Mitgliedern haben, die alle von der Gemeindeversammlung oder vom Generalrat ernannt worden sind.

Der Staatsrat spricht sich für eine Erheblicherklärung des Postulats Ith / Castella im Hinblick auf die Ausarbeitung eines Berichts aus. Er erachtet es insbesondere als interessant, in diesem Rahmen eine Vergleichsstudie mit den übrigen Kantonen vorzunehmen, um ihre Bilanz zu diesem Instrument auszuwerten.

Er weist jedoch darauf hin, dass eine Erheblicherklärung der Motion Thévoz / Rime durch den Grossen Rat umfassende Änderungen des Inhalts des von den Grossräten Ith und Castella

verlangten Berichts nach sich ziehen würde, insbesondere für die Fragen in Zusammenhang mit der **Raumplanung und den Verkehrsmassnahmen**. Der Staatsrat sähe sich gezwungen, seinen Bericht an die neue Kompetenzverteilung gemäss RPBG anzupassen, obwohl eine solche Änderung in diesem Postulat von den Grossräten Ith und Castella nicht gefordert wird.

Mit diesem Vorbehalt beantragt der Staatsrat Ihnen, dieses Postulat für erheblich zu erklären.

16. April 2013