Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Motion Stéphane Peiry / André Schoenenweid 2014-GC-181
Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (Art. 143)

I. Zusammenfassung der Motion

In einer am 19. November 2014 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Grossräte Stéphane Peiry und André Schoenenweid vom Staatsrat, einen Änderungsentwurf für den Artikel 143 des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (PRG; SGF 115.1) auszuarbeiten. Darin soll das Referendumsverfahren auf Gemeindeebene an dasjenige angeglichen werden, das auf Kantonsebene gemäss Artikel 130 PRG gilt.

Die Verfasser der Motion erinnern daran, dass das Referendumsbegehren auf kantonaler Ebene innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung des Gesetzes oder Dekrets der Staatskanzlei angekündigt und von einer schriftlichen und von 50 in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigten Personen unterzeichneten Erklärung begleitet sein muss (Art. 130 Abs. 1 PRG). Hingegen verfügen die Personen, die das Referendum einreichen, über 90 Tage seit der Veröffentlichung des angefochtenen Erlasses, um 6 000 Unterschriften einzureichen (Art. 130 Abs. 2 PRG).

Auf Gemeindeebene sind die Fristen für die Ankündigung eines Referendums und für die Unterschriftensammlung identisch. Artikel 143 Abs. 1 PRG besagt: «Das Referendumsbegehren muss innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung des dem Referendum unterstellten Beschlusses im Abl. bei der Gemeindeschreiberei eingereicht werden». Zudem müssen die Referendumskomitees eine Anzahl Unterschriften einreichen, die 10 % der Stimmberechtigten der Gemeinde entsprechen. Die Verfasser der Motion sind der Ansicht, dass hier eine doppelte Ungerechtigkeit herrscht: Einerseits beträgt die Frist für die Unterschriftensammlung auf kantonaler Ebene 90 Tage und auf Gemeindeebene nur 30 Tage, andererseits ist die Anzahl der erforderlichen Unterschriften proportional viel höher auf Ebene der Gemeinde. Sie verlangen daher, dass der Artikel 143 PRG in dem Sinne geändert wird, dass ein Gemeindereferendum innerhalb von 30 Tagen nach der Veröffentlichung des Beschlusses angekündigt werden kann, und dass eine Frist von 90 Tagen ab dem Datum der Veröffentlichung vorgesehen wird für das Sammeln der Unterschriften.

II. Antwort des Staatsrats

1. Rechtsgrundlagen und Geschichtliches

Die Kantonsverfassung (KV; SGF 10.1) sieht ein Initiativ- und Referendumsrecht für die Stimmberechtigten in Gemeinden mit Generalrat vor (Art. 50 Abs. 2). Artikel 52 des Gesetzes über die Gemeinden (GG; SGF 140.1) zählt die Beschlüsse auf, die Gegenstand eines fakultativen Referendums sein können, wenn ein Zehntel der Aktivbürger es verlangt. In Artikel 52 Abs. 2 wird für das Verfahren auf das PRG verwiesen. Artikel 143 des PRG erwähnt namentlich (Abs. 1)

Folgendes: «Das Referendumsbegehren muss innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung des dem Referendum unterstellten Beschlusses im Amtsblatt bei der Gemeindeschreiberei eingereicht werden».

Das Referendumsrecht auf Gemeindeebene wurde bei der Gesamtrevision des Gesetzes über die Gemeinden vom 25. September 1980 eingeführt, nach mehreren Entwürfen seit 1959. Diese Revision änderte den damaligen Artikel 231 des PRG, um das Verfahren festzulegen. Die Frist für die Unterschriftensammlung wurde bereits auf einen Monat festgesetzt. Bei der Behandlung durch den Grossen Rat gab diese Frist keinen Anlass zu einer Bemerkung.

2. Ausübung des Referendumsrechts auf Gemeindeebene seit 2006

Zum jetzigen Zeitpunkt zählt der Kanton Freiburg 15 Gemeinden mit einem Generalrat (Attalens, Belfaux, Bulle, Châtel-Saint-Denis, Cheyres, Cugy, Domdidier, Estavayer-le-Lac, Freiburg, Marly, Murten, Romont, Rue, Villars-sur-Glâne und Wünnewil-Flamatt), in den Gemeinden Montagny und Vuadens ist die Einführung eines Generalrats für 2016 vorgesehen.

Seit 2006 wurden in den Gemeinden des Kantons, die über einen Generalrat verfügen, 7 Referendumsbegehren registriert. Alle haben zur Durchführung einer Volksabstimmung geführt (5 Vorlagen abgelehnt, eine angenommen und eine Abstimmung steht noch bevor). Keine der Gemeinden hat ein Referendumsbegehren gegen einen Beschluss ihres Generalrats registriert, das nicht zustande gekommen wäre, sei es aus Verspätung, sei es aufgrund einer zu geringen Anzahl an Unterschriften. Zum Vergleich: Im gleichen Zeitraum hat der Kanton 7 Referendumsbegehren registriert, darunter 3, die nicht zustande gekommen sind (2 in der Volksabstimmung angenommen, 2 abgelehnt). Der Staatsrat ist sich jedoch bewusst, dass mit dieser Bestandesaufnahme nicht erfasst werden kann, auf wie viele «Referendumsprojekte» die Bürgerinnen und Bürger verzichtet haben, aus Angst, dass sie entweder aufgrund fehlender Zeit für die Unterschriftensammlung oder fehlender Unterschriften nicht zustande kommen.

3. Vergleich mit anderen Kantonen

Ein interkantonaler Vergleich der Anforderungen für die Einreichung eines Referendum auf Gemeindeebene zeigt in der Tat, dass das freiburgische Recht global gesehen restriktiver ist. Die Frist für die Unterschriftensammlung ist zwar in den meisten Kantonen, wie auch in Freiburg, auf 30 Tage festgesetzt, aber bestimmte Kantone – oder bestimmte Gemeinden, wenn das kantonale Recht ihnen die Freiheit lässt, dies in einem Reglement vorzusehen – sehen eine längere Frist vor. Als Beispiel seien die Stadt Bern (60 Tage, mindestens 30 Tage gemäss kantonalem Recht), die Gemeinden des Kantons Luzern (60 Tage), jene des Kantons Wallis (60 Tage), des Kantons Neuenburg (40 Tage) oder des Kantons Genf (40 Tage) erwähnt. Es sei jedoch bemerkt, dass keine Gemeinde eine vom kantonalen Recht auferlegte oder frei gewählte Frist von mehr als 60 Tagen vorsieht, mit Ausnahme des Kantons Thurgau, wo Artikel 92 des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht eine Frist von 3 Monaten vorsieht, die Gemeinden aber von dieser Frist abweichen können (die Gemeinde Frauenfeld sieht beispielsweise eine Frist von 45 Tagen vor).

Auch wenn die meisten anderen Kantone eine ähnliche Frist anwenden wie die im Kanton Freiburg geltende, so besteht ein auffallender Unterschied zwischen der Anzahl Unterschriften, die für das Zustandekommen eines Referendumsbegehrens notwendig sind. Auch hier muss zwischen den Kantonen, deren Gesetzgebung die Anzahl der notwendigen Stimmen festlegen, und jenen, die den Gemeinden einen vollständigen oder teilweisen Handlungsfreiraum überlassen, unterschieden werden.

> Im ersten Fall wird die Anzahl der Unterschriften jeweils als Prozentsatz der Stimmberechtigten festgelegt. So in den Kantonen Freiburg, Aargau und Neuenburg (10 %), im Kanton Waadt (15 % für die Gemeinden von weniger als 50 000 Einwohnern, ansonsten 10 %), im Tessin (15 %, aber höchstens 3000) und in Genf (20 % für Gemeinden mit weniger als 5000 Wählerinnen und Wählern, 10 % für Gemeinden mit 5000 bis 30 000 Wählerinnen und Wählern, aber mindestens 1000 und ansonsten 5 % aber mindestens 3000 und höchstens 4000).

> Mehrere Kantone ermächtigen die Gemeinden, eine Anzahl an erforderlichen Unterschriften innerhalb eines Minimums und/oder Maximums festzusetzen. Dies ist der Fall für die Kantone Bern (höchstens 5 % der Wählerinnen und Wähler), Solothurn, Thurgau und Jura (höchstens 10 %), Basel-Landschaft (zwischen 3 und 10 %) und Wallis (zwischen 10 und 20 %).

> Andere Kantone überlassen es den Gemeinden selbst, die Anzahl Unterschriften festzulegen. Dies trifft namentlich auf die Kantone Zürich, Luzern und Basel-Stadt zu.

Die Prüfung der reglementarischen Bestimmungen in einigen Gemeinden von Kantonen, die es den Gemeinden vollständig oder teilweise überlassen, hat gezeigt, dass in vielen Fällen, wo die Anzahl Unterschriften in absoluten Zahlen und nicht in Prozentsätzen der Stimmberechtigten festgelegt ist, die Anzahl der erforderlichen Unterschriften sehr viel tiefer ist als die, die im Kanton Freiburg verlangt wird. Dies gilt namentlich für die Gemeinden Zürich (2 000 Unterschriften, also weniger als 1 % der Stimmberechtigten), Bern (1 500 Unterschriften, 1,8 % der Stimmberechtigten), Luzern (800 Unterschriften, 1,5 %), Schaffhausen (600 Unterschriften, 2,7 %) oder Frauenfeld (500 Unterschriften, 3,2 %).

4. Schlussfolgerung

Eine Verlängerung der Frist für die Unterschriftensammlung auf drei Monate wäre nicht ohne Folgen für das Funktionieren der Gemeinden. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass eine Verlängerung der Frist für die Unterschriftensammlung zahlreiche Gemeindeprojekte aufgrund einer einfachen Ankündigung eines Referendumsbegehrens verzögern könnte. Der Staatsrat bemerkt im Übrigen, dass keine Gemeinde in der Schweiz eine solche Frist vorzusehen scheint. Obwohl er die Bedenken der Motionäre teilt, was die Schwierigkeit der Ausübung des Referendumsrechts auf Gemeindeebene betrifft, hält der Staatsrat daher eine Verlängerung der Frist für die Unterschriftensammlung nicht für sinnvoll. Im Übrigen stellt er fest, dass die Anzahl Referenden, die in Gemeinden mit einem Generalrat eingereicht wurden, nur gering ist, und dass alle zu einer Volksabstimmung geführt haben.

Er ist jedoch der Ansicht, dass die vorliegende Motion auf zwei Elementen beruht, die separat behandelt werden müssen: einerseits der Grundsatz, die Ausübung des Referendumsrechts auf Gemeindeebene zu vereinfachen, und andererseits die Festlegung der am geltenden Recht vorzunehmenden Änderung, d. h. eine Verlängerung der Frist für die Unterschriftensammlung. In Anwendung von Artikel 73 Abs. 2 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) ersucht er daher den Grossen Rat, eine Aufteilung dieser Motion anzunehmen.

Der Staatsrat schlägt vor, den Grundsatz anzunehmen, die Ausübung des Referendumsrechts auf Gemeindeebene zu vereinfachen. Er ist mit den Motionären einig, dass die Ausübung des Referendumsrechts auf Gemeindeebene schwieriger ist als auf Kantonsebene, und zwar aufgrund einer kürzeren Frist für die Unterschriftensammlung sowie einer proportional viel höheren Anzahl der verlangten Unterschriften.

Der Staatsrat schlägt jedoch vor, eine Änderung des PRG im Sinne einer Verlängerung der Frist für die Unterschriftensammlung abzulehnen. Er hält fest, dass die hauptsächliche Schwierigkeit eher in der Anzahl der erforderlichen Unterschriften als in der Frist für ihre Sammlung liegt.

Sollte der Grosse Rat die Aufteilung der Motion und die Ablehnung des Vorschlags, die Frist für die Unterschriftensammlung zu verlängern, annehmen, schlägt der Staatsrat vor, diese Motion anhand einer Änderung des GG umzusetzen, nach der die Anzahl der notwendigen Unterschriften reduziert würde. Zudem würde die Möglichkeit, den Gemeinden nach dem Vorbild der anderen kantonalen Gesetzgebungen für die Festlegung der verlangten Unterschriften gewisse Freiheiten zuzugestehen, überprüft werden.

Sollte die Aufteilung der Motion abgelehnt werden, hat der Staatsrat hingegen keine andere Wahl als die Ablehnung der Motion zu beantragen.

9. Juni 2015