



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft
Liebfrauengasse 2, Postfach, 1701 Freiburg

Direction des institutions, de l'agriculture
et des forêts DIAF
Direktion der Institutionen und der Land-
und Forstwirtschaft ILFD

Liebfrauengasse 2, Postfach, 1701 Freiburg

T +41 26 305 22 05, F +41 26 305 22 11
ilfd-gs@fr.ch, www.fr.ch/ilfd

—

Ref: CM – 7.3.1

An die betroffenen Behörden und
Organisationen

Freiburg, 15. Juli 2013

Gesetzesvorentwürfe zur Änderung der Gesetzgebung im Bereich politische Rechte (verschiedene Anpassungen; Proporzwahlssystem und Wahlkreise)

Ergänzendes Vernehmlassungsverfahren – Rechtsgutachten von Prof. Dr. Jacques Dubey

Sehr geehrte Damen und Herren

Das oben genannte Vernehmlassungsverfahren wurde am 26. April 2013 abgeschlossen. Die Gesetzesvorentwürfe zum Wahlsystem haben zu zahlreichen gegensätzlichen Reaktionen und Vorschlägen geführt, hauptsächlich von Seiten der politischen Organisationen.

Die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) hat Prof. Dr. Jacques Dubey vom Lehrstuhl für Verfassungsrecht des Departements für Öffentliches Recht der Universität Freiburg den Auftrag erteilt, zu überprüfen, ob hier Handlungsbedarf besteht. Sie hat ihn ebenfalls gebeten, die Verfassungsmässigkeit der hauptsächlichsten Forderungen der politischen Parteien und Gruppierungen zu prüfen.

Der Vorschlag einer Einführung der Sainte-Lagüe-Methode (grösster Quotient ist ausschlaggebend), in ihrer reinen Form oder abgeändert, wurde Prof. Dr. Jacques Dubey nicht zur Analyse vorgelegt. Es scheint nämlich von vornherein klar zu sein, dass diese Methode nicht ausreichen würde, um das festgestellte Problem des natürlichen Quorums zu beheben. Diese im Kanton Basel-Stadt angewendete Methode wird auf der Internetseite der ILDF trotzdem in einem

kurzen Dokument vorgestellt. Die Systeme, die momentan in den Kantonen Basel-Landschaft, Luzern und Waadt in Kraft sind, werden ebenfalls kurz vorgestellt.

Prof. Dr. Jacques Dubey hat sein Rechtsgutachten am 26. Juni 2013 bei der ILFD eingereicht (vgl. Anhang). Wie der Staatsrat kommt auch er insbesondere zum Schluss, dass der Gesetzgeber vor der folgenden Alternative steht (vgl. S. 86 des Rechtsgutachtens):

- **entweder** die Wahlkreise (-bezirke) Glane und Vivisbach *im bisherigen Umfang unverändert lassen* und *eine neue Methode* für die Sitzverteilung einführen, welche den Anforderungen des Proporzsystems genügt;
- **oder** *die traditionelle Methode der Mandatsverteilung* in den Wahlkreisen (-Bezirken) *beibehalten* und die Kreise Glane und Vivisbach *neu einteilen*;
- ein Festhalten am **Status quo**, bei dem weder die *Festlegung der Wahlkreise* noch die *Methode für die Zuteilung der Mandate* verändert wird, ist jedoch **keine Option**, wegen fehlenden und nicht hinreichenden Gründen.

Gemäss Prof. Dr. Jacques Dubey wären innerhalb unseres verfassungsrechtlichen Rahmens neben den Vorschlägen des Staatsrats (Vorentwürfe B und B1) zwei (ähnliche) Methoden, die im Rahmen der Vernehmlassung von politischen Parteien und Gruppierungen vorgeschlagen wurden, geeignet, das Problem des Freiburger Wahlsystems zu beseitigen. Es sind dies die «Unterwahlkreise» nach dem Vorbild der Waadt sowie die «Wahlkreisverbände», wie sie in den Kantonen Luzern und Basel-Landschaft zur Anwendung kommen.

Prof. Dr. Jacques Dubey weist darauf hin, dass sich diese Methoden arithmetisch kaum unterscheiden. «*Die Wahl zwischen einem «Waadtländer System» (Kreise und Unterkreise) und einem «Basler System» (Kreisverbände und Kreise) ist jedoch, was die Bezirke Glane und Vivisbach angeht, [darüber hinaus] sowohl juristisch als au politisch nicht neutral. Diese Wahl müsste ja im Hinblick auf die Änderungen gemacht werden, welche der Grosse Rat in Zukunft in Bezug auf den Saanebezirk machen könnte oder müsste, angesichts der Entwicklung der Situation in Grossfreiburg in Sachen Demographie, Agglomeration und Gemeindefusionen*» (vgl. Ziff. 205 und 206 des Rechtsgutachtens).

Neben den Projekten B und B1 könnte es konkret darum gehen:

- a) entweder die Wahlkreise «Glane» und «Vivisbach» als «Unterwahlkreise nach Waadtländer Vorbild» zusammenzulegen (Zusammenlegung); der neue Wahlkreis «Glane-Vivisbach» bestünde dann aus zwei Unterwahlkreisen, die den ehemaligen Wahlkreisen «Glane» und «Vivisbach» entsprechen (vgl. Ziff. 194 ff des Rechtsgutachtens).
- b) oder, wie in Basel-Landschaft oder Luzern, aus diesen zwei Kreisen einen «Kreisverband» zu machen (Verband); im Gegensatz zur Lösung der Zusammenlegung, bei der die Kreise «Glane» und «Vivisbach» verschwinden würden, hätte die Verband-Lösung zum Ziel, diese als Kreise zu erhalten (vgl. Ziff. 203 ff des Rechtsgutachtens).

Hier gilt es zu betonen, dass sowohl die Methode der «Unterwahlkreise nach Waadtländer Vorbild» als auch diejenige der «Wahlverbände nach dem Vorbild von Basel-Landschaft oder Luzern» ein **System zur Sitzumverteilung beinhalten müssten**. Dieses könnte gegebenenfalls so umgesetzt werden, wie es in den Kantonen Waadt (für die Unterwahlkreise) oder Basel-Landschaft und Luzern für die Wahlkreisverbände gemacht wird (vgl. Ziff. 207f des Rechtsgutachtens). Die Schlussfolgerungen von Prof. Dr. Jacques Dubey zur maximalen Anzahl Wahlkreisen gemäss Art. 95 Abs. 3 KV (vgl. Ziff. 211ff des Rechtsgutachtens) führen dazu, dass dieser dritte Weg in Betracht gezogen wird. Er wird von mehreren politischen Parteien verlangt, entweder in der Form eines «Wahlkreisverbandes nach dem Vorbild von Basel-Landschaft oder Luzern», oder als «Unterwahlkreise nach Waadtländer Vorbild».

Wir bitten Sie, diese Dokumente zur Kenntnis zu nehmen. Sie sind auf der Website der Staatskanzlei, <http://www.fr.ch/cha/de/pub/vernehmlassungen.htm>, und auf der Website der ILFD, http://www.fr.ch/diaf/de/pub/presentation/in_vernehmlassung.htm, publiziert. Dort finden Sie zudem eine Medienmitteilung des Bundesgerichts vom 10. Juli 2013 betreffend einen BGE 1C_561/2013, der in Kürze auf der Website des Bundesgerichts veröffentlicht wird, wie auch die Zusammenfassung der Ergebnisse der Vernehmlassung.

In Anbetracht der Schlussfolgerungen des Rechtsgutachtens sowie des oben erwähnten Bundesgerichtsentscheids, die den Status quo ausschliessen (auch durch eine Verfassungsänderung; vgl. Ziff. 125f des Rechtsgutachtens) und im Auftrag des Staatsrats bitten wir Sie, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Sind Sie für die Beibehaltung der Wahlkreise (-bezirke) Glane und Vivisbach im bisherigen Umfang und für die Einführung einer neuen Methode der Sitzverteilung, welche den Anforderungen des Proporzsystems genügt?

Ja

Nein

Falls Sie Frage 1 mit «Ja» beantwortet haben (kreuzen Sie bitte nur die eine Methode an, der Sie den Vorzug geben würden)

- Sind Sie für die Umsetzung des Systems der doppelten Proportionalität (Pukelsheim) auf Kantonebene? (**Vorentwurf B** vom 15.01.2013)

oder

- Sind Sie im Gegenteil für das Festlegen eines Wahlkreises «Glane – Vivisbach», bestehend aus den zwei Unterwahlkreisen «Glane» und «Vivisbach» mit der Umsetzung eines diesen Kreisen entsprechenden Systems der Sitzumverteilung (vgl. Ziff. 194ff des Rechtsgutachtens)? (**Waadtländer Lösung**)

oder

- Sind Sie im Gegenteil für das Festlegen eines Wahlkreisverbundes, der die Wahlkreise Glane und Vivisbach umfasst, mit der Umsetzung eines diesen Kreisen entsprechenden Systems der Sitzumverteilung (vgl. Ziff. 203ff des Rechtsgutachtens)? (**Lösung von Basel-Landschaft und Luzern**)

Falls Sie Frage 1 mit «Nein» beantwortet haben

2. Sind Sie für eine Lösung, welche die traditionelle Methode der Mandatsverteilung in den Wahlkreisen (-Bezirken) beibehält und die Kreise Glane und Vivisbach neu einteilt (Fusion; **Vorentwurf B1** vom 15.01.2013)?

Ja

Nein

Bitte senden Sie ihre Antworten **bis am Freitag 13. September 2013** per Post an die oben angegebene Adresse, oder per E-Mail an christophe.maillard@fr.ch.

Schliesslich möchten wir Sie der Vollständigkeit halber noch darüber informieren, dass die Stellungnahmen zu dieser neuen Vernehmlassung wie bei der ersten Vernehmlassung öffentlich sind (Art. 30 Abs. 2 AER).

Wir danken Ihnen für Ihr Interesse für diese neue Vernehmlassung und verbleiben mit freundlichen Grüssen

Marie Garnier
Staatsrätin, Direktorin

Anhang

—

Liste der Vernehmlassungsteilnehmer

Freiburg, 15. Juli 2013

**Gesetzesvorentwürfe zur Änderung der Gesetzgebung im Bereich politische Rechte
(verschiedene Anpassungen; Proporzwahlssystem und Wahlkreise) –
Rechtsgutachten von Prof. Dr. Jacques Dubey**

Liste der Vernehmlassungsteilnehmer

- > Die Direktionen des Staatsrats
und, durch sie, die betroffenen Dienststellen und Institutionen
- > Die Staatskanzlei
- > Das Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen
- > Das Amt für Gesetzgebung
- > Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz
- > Die Oberamt männerkonferenz

- > Der Freiburger Gemeindeverband
- > Die Konferenz der Ammänner der Hauptorte und der grossen Gemeinden

- > Die politischen Parteien:
 - > Die Christlichdemokratische Volkspartei
 - > Die Freisinnig-demokratische Partei
 - > Die Sozialdemokratische Partei
 - > Die Schweizerische Volkspartei
 - > Die Christlichsoziale Partei
 - > Die Grünen Freiburg
 - > Die Evangelische Volkspartei
 - > Bürgerlich demokratische Partei
 - > Die Grünliberale Partei