



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Emanuel Waeber / Charly Brönnimann

M 1137.11

### **Unvereinbarkeit der politischen Mandate als Mitglied des Grossen Rates und der Bundesversammlung Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (PRG)**

#### **I. Zusammenfassung der Motion**

In einer am 18. November 2011 eingereichten und begründeten Motion (*TGR* Dezember 2011, S. 2731) laden die Grossräte Emanuel Waeber und Charly Brönnimann den Staatsrat ein, dem Grossen Rat eine Revision von Artikel 49 Abs. 1 des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte zu unterbreiten. Sie sind der Ansicht, dass diesem Artikel ein neuer Buchstabe f hinzugefügt werden sollte, der es Mitgliedern der Bundesversammlung verbieten würde, dem Grossen Rat anzugehören. Sie verlangen zudem, dass diese Gesetzesänderung rückwirkend auf den 1. Januar 2012 in Kraft trete.

Sie sind im Wesentlichen der Meinung, dass die Arbeitsbelastung und die Komplexität der Materie, sowohl auf kantonaler wie auf eidgenössischer Ebene, es den Abgeordneten nicht erlauben würde, ein (kantonales und eidgenössisches) Doppelmandat genügend gewissenhaft und seriös wahrzunehmen. Sie weisen ausserdem darauf hin, dass es für Personen, die ein Doppelmandat innehaben, aufgrund der Terminüberschneidungen der Sessionen auf kantonaler und auf Bundesebene nicht möglich sei, gleichzeitig regelmässig an beiden Ratsdebatten teilzunehmen. Als Beispiel fügen sie an, dass 2012 drei von acht Grossratssessionen sich mit den Sessionsdaten des Bundesparlaments überschneiden.

Schliesslich machen sie geltend, dass es grundsätzlich und im Sinne der Kantonsverfassung nicht dem Wille des Volkes entspreche, dass kantonale und eidgenössische Mandate von Personen wahrgenommen werden, die ein solches Doppelmandat innehaben.

#### **II. Antwort des Staatsrats**

Die von den Grossräten Emanuel Waeber und Charly Brönnimann eingereichte Motion verfolgt das Ziel, den Wählerinnen und Wählern zu gewährleisten, dass die von ihnen potenziell gewählten Personen genügend Zeit zur Verfügung haben und verfügbar sind, um ihr Parlamentsmandat mit genügend Sachkenntnis und seriös wahrzunehmen. Zu diesem Zweck schlagen sie, gestützt auf das System der Unvereinbarkeit, vor, die Abgeordneten daran zu hindern, zwei Parlamentsmandate (auf kantonaler und auf Bundesebene) zu kumulieren.

Es gilt, sich mit der Unvereinbarkeitsregelung auseinanderzusetzen, und zwar mit Blick auf mindestens zwei wichtige Prinzipien, die sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene Anwendung finden.

## A. Allgemeines zur Unvereinbarkeitsregelung

1. Eines der Prinzipien ist die **Wahl- und Abstimmungsfreiheit**. Es handelt sich nicht um ein absolutes Prinzip, aber es ist mit Sicherheit eingeschränkt, wenn bei gewissen Kandidaten im Falle ihrer Wahl eine Unvereinbarkeit vorliegt. Mit anderen Worten, je breiter die Auswahl der Wählerin oder des Wählers ist, desto mehr wird seine oder ihre Wahlfreiheit respektiert.
2. Ein anderes Prinzip ist die **Gewaltenteilung**. Dieses als zentral verstandene Prinzip will die staatliche Macht begrenzen und kontrollieren. Es will unter anderem gewährleisten, dass die demokratischen Entscheidungen unverfälscht als Ausdruck des Volkes direkt oder indirekt im Rahmen des hierfür gewählten Parlaments in die grundlegenden Entscheidungen (Gesetzgebung) einfließen. Das Gewaltenteilungsprinzip wird häufig unter drei Aspekten betrachtet:
  - > als sogenanntes funktionelles Gewaltenteilungsprinzip (Unterscheidung der Rechtsfunktionen Gesetzgebung, Rechtsprechung und Rechtsumsetzung/-anwendung),
  - > als sogenanntes organisatorisches Gewaltenteilungsprinzip (indem die Rechtsfunktionen auf verschiedene Organe verteilt werden: Gesetzgebung > Gesetzgeber (Parlament); Rechtsprechung > Gerichte; Rechtsumsetzung > Regierung (durch die Verwaltung) und letztlich
  - > als sogenanntes personelles Gewaltenteilungsprinzip oder Unvereinbarkeitsprinzip, wonach Personen nur einem der genannten Organe angehören können.

Das Gewaltenteilungsprinzip will durch seine organisatorischen und personellen Ansätze die Macht zurückdämmen, niemanden übermächtig werden lassen, indem es Kompetenzen (= Befugnisse, Macht auszuüben) verteilt, und namentlich verhindert, dass einzelne Personen übermässig viel Macht ausüben<sup>1</sup>.

## B. Die Unvereinbarkeitsregeln im Kanton Freiburg, insbesondere betreffend Grossrätinnen und Grossräte

1. Die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV)

In Artikel 87 Abs. 1 KV sind die Grundregeln zur personellen Gewaltenteilung vorgesehen. Die Mitgliedschaft im Grossen Rat, im Staatsrat und die Funktion der Berufsrichterin bzw. des Berufsrichters sind nicht miteinander vereinbar.

Die Kantonsverfassung enthält keine zusätzlichen besonderen Unvereinbarkeitsvorschriften für die Mitglieder des Grossen Rats. In Absatz 2 und 3 ist jedoch vorgesehen, dass *die Mitglieder des Staatsrats und die Oberamtspersonen [...] nicht der Bundesversammlung angehören [können], die gleichzeitige Wahrnehmung des eidgenössischen Mandats [...] indes während der laufenden kantonalen Amtszeit zulässig [ist] und dass die Mitglieder des Staatsrats [...] weder einer zusätzlichen Erwerbstätigkeit noch einer anderen mit ihrem Amt unvereinbaren Tätigkeit nachgehen [dürfen]*.

---

<sup>1</sup> Die Begriffe unter Ziffer 2 stammen aus dem *Gutachten betreffend Unvereinbarkeit von Parlamentsmandat und Funktion in Krankenkassen und Branchenverband* vom 3. November 2008, erstellt von Frau Prof. Dr.iur. Regula Kägi-Diener, Titularprofessorin f. öffentliches Recht, Rechtsanwältin, St. Gallen.

Gemäss Absatz 4 *kann das Gesetz weitere Unvereinbarkeiten vorsehen*. Das PRG sieht in seinem Artikel 49 die weiteren Unvereinbarkeiten vor, mit denen sich Grossrätinnen und Grossräte konfrontiert sehen können, bzw. es präzisiert diese vielmehr.

## 2. Das kantonale Gesetz vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG)

Gemäss Artikel 49 Abs. 1 PRG *können dem Grossen Rat nicht angehören*:

- a) *die Mitglieder des Staatsrates* (NB: Exekutive);
- b) *die Generalsekretärin oder der Generalsekretär und die übrigen Mitglieder des Sekretariats des Grossen Rates* (NB: Angestellte der Legislative, die einen entscheidenden Einfluss auf die Willensbildung nehmen können);
- c) *die Oberamtmänner* (NB: gewählte Angestellte der Exekutive, die einen entscheidenden Einfluss auf die Willensbildung nehmen können);
- d) *die Berufsrichterinnen und -richter sowie die Gerichtsschreiberinnen und -schreiber* (NB: Judikative und Angestellte der Judikative, die einen entscheidenden Einfluss auf die Willensbildung nehmen können);
- e) *die vom Staatsrat oder einer seiner Direktionen angestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staates, die an der Ausübung der vollziehenden Gewalt teilhaben oder in bedeutendem Ausmass an der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für den Grossen Rat beteiligt sind*.

In Artikel 49 Abs. 2 PRG sind die Personen aufgeführt, die insbesondere zu den Personen nach Absatz 1 Bst. e gehören.

## C. Die Unvereinbarkeitsregeln für die Bundesparlamente

Artikel 14 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) sieht vor, dass folgende Personen *der Bundesversammlung nicht angehören dürfen*:

- a) *die von ihr gewählten oder bestätigten Personen*;
- b) *die nicht von ihr gewählten Richterinnen und Richter der eidgenössischen Gerichte*;
- c) *das Personal der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung, der Parlamentsdienste, der eidgenössischen Gerichte, des Sekretariats der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft, der Bundesanwaltschaft sowie die Mitglieder der ausserparlamentarischen Kommissionen mit Entscheidkompetenzen, sofern die spezialgesetzlichen Bestimmungen nichts anderes vorsehen*;
- d) *die Mitglieder der Armeeleitung*;
- e) *Mitglieder der geschäftsleitenden Organe von Organisationen oder von Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören und die mit Verwaltungsaufgaben betraut sind, sofern dem Bund eine beherrschende Stellung zukommt*;
- f) *Personen, die den Bund in Organisationen oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts vertreten, die nicht der Bundesverwaltung angehören und die mit Verwaltungsaufgaben betraut sind, sofern dem Bund eine beherrschende Stellung zukommt*.

## D. Die Ansicht des Staatsrats

Aus dem vorhergehenden kurzen Überblick geht hervor, dass Unvereinbarkeitsregeln grundsätzlich nur erlassen werden, um zu verhindern, dass einzelne Personen übermässig viel Macht ausüben. Zudem sollen so auch Interessenkonflikte vermieden werden. Auch wenn die Lösungen im Einzelnen und die speziellen Vorschriften in diesem Bereich von Kanton zu Kanton ziemlich unterschiedlich sind, so ist es fast immer die Absicht, eine Machtkonzentration bei einzelnen Personen zu verhindern (abgeleitet aus der Gewaltenteilung), die Unvereinbarkeitsregeln nötig macht. Es wird vermieden, oder sollte grundsätzlich vermieden werden, zu restriktive Vorschriften in diesem Bereich zu erlassen, nicht nur aus Rücksicht auf die Wahlfreiheit der Wählerinnen und Wähler, sondern auch, um die Gleichstellung zwischen allen Bürgerinnen und Bürgern zu achten. Der Zugang von letzteren zu Abgeordnetenmandaten darf nur aus objektiven Gründen eingeschränkt werden.

Im Kanton Freiburg war eine *einzig*e Ausnahme von diesen Prinzipien vom Verfassungsrat gewollt. Es handelt sich um Artikel 87 Abs. 2 KV, gemäss dem *die Mitglieder des Staatsrats und die Oberamtspersonen [...] nicht der Bundesversammlung angehören [können]*. Aus den Debatten des Verfassungsrats zu diesem Thema geht hervor, dass die Gründe, die zu dieser Unvereinbarkeitsvorschrift (die eigentlich nur eine teilweise Unvereinbarkeit ist, zumal *die gleichzeitige Wahrnehmung des eidgenössischen Mandats indes während der laufenden kantonalen Amtszeit zulässig ist*) geführt haben, fast ausschliesslich damit zusammenhingen, dass den Verfassungsratsmitgliedern daran gelegen war, sicher zu stellen, dass sich die gewählten Personen zu 100 % für die Ausübung der Exekutivgewalt im Kanton einsetzten, sich voll und ganz dieser Aufgabe widmeten. Diese Bedenken hingen damit zusammen, dass das Mandat einer Staatsrätin oder eines Staatsrates oder einer Oberamtsperson vom Verfassungsrat als so umfangreich betrachtet wurde, dass eine längere, gleichzeitige Wahrnehmung mit einem Parlamentsmandat auf Bundesebene als nicht machbar erachtet wurde.

Offensichtlich beziehen sich die Motionäre auf diese Ausnahme, wenn sie geltend machen, dass es im Sinne der Kantonsverfassung nicht dem Wille des Volkes entspreche, dass kantonale und eidgenössische Mandate von Personen wahrgenommen werden, die ein solches Doppelmandat innehaben.

Der Staatsrat schliesst sich dieser Begründung nicht an und zwar hauptsächlich aus folgenden Gründen:

- > Es sei darauf hingewiesen, dass die Kumulation von Mandaten vom Verfassungsrat nur in Zusammenhang mit Personen erwähnt wird, die in die kantonale Exekutive gewählt wurden. Wäre der Verfassungsrat der Meinung gewesen, dass sich seine Begründung auch auf Legislativmandate anwenden lässt und auf diese angewendet werden muss, so hätte er die Verfassung entsprechend ergänzt. Da er dies nicht getan hat, kann eher davon ausgegangen werden, dass er dies nicht gewollt hat.
- > Es stellt sich auch die Frage, ob solche Regeln, sollten sie sich als sinnvoll erweisen, nicht eher im Parlamentsgesetz des Bundes verankert werden sollten, wenn man eine gewisse Gleichstellung der Bundesparlamentarier auf nationaler Ebene gewährleisten will.

- > In Zusammenhang mit den Grundsätzen der Wahlfreiheit und der Gleichstellung ist der Staatsrat eher der Ansicht, dass die Einführung einer solchen Regelung auf kantonaler Ebene, die, es sei daran erinnert, nur die Effizienz der Gewählten zum Ziel hat, zu restriktiv wäre.

Aus diesen Gründen ist der Staatsrat der Ansicht, dass es nicht angebracht ist, das PRG in dem von den Motionären vorgeschlagenen Sinne zu ändern. Er ist davon überzeugt, dass die Parlamentarierinnen und Parlamentarier auf Bundes- und auf kantonaler Ebene heute und auch in Zukunft selbst beurteilen können, ob sie in der Lage sind, die ihnen vom Volk übertragenen Mandate zufriedenstellend zu erfüllen. Sollte dies nicht der Fall sein, so kann das Volk bei den Wahlen gewisse Parteien oder Parlamentarier sanktionieren.

Es soll also den Parlamentarierinnen und Parlamentariern die freie Wahl, und dem Volk die Wahlfreiheit gelassen werden.

### **E. Schlussfolgerung**

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

*27. März 2012*