Motion Bruno Tenner / Hubert Zurkinden **Nr. 093.05**
Fakultatives Referendum auf Gemeindeebene

Zusammenfassung der Motion

Die Grossräte Bruno Tenner und Hubert Zurkinden zitieren in ihrer Motion, die sie am 16. März 2005 eingereicht und begründet haben (*TGR* S. 325), den Artikel 52 des Gesetzes über die Gemeinden, in dem es um das fakultative Referendum auf Gemeindeebene geht. Dieser Artikel sieht vor, dass verschiedene Beschlüsse des Generalrats dem Referendum unterliegen, wenn ein Zehntel der Aktivbürger der Gemeinde es schriftlich verlangt. Das Verfahren ist im Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) geregelt.

Die Grossräte Bruno Tenner und Hubert Zurkinden möchten, dass der Artikel 143 PRG geändert wird. Darin ist vorgesehen, dass das Referendumsbegehren [N.B. in Gemeindeangelegenheiten] innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung des dem Referendum unterstellten Beschlusses im *Amtsblatt* bei der Gemeindeschreiberei eingereicht werden muss.

Die Motionäre verlangen, dass die erwähnte Frist von 30 Tagen für die Einreichung eines Referendumsbegehrens neu auf 60 Tage festgelegt wird. Sie begründen ihr Begehren mit der Tatsache, dass die Ergreifung des fakultativen Referendums in der Schweiz eine lange Tradition geniesst. Sie sind der Meinung, dass die Frist von 30 Tagen für die Einreichung der entsprechenden Unterschriften zu kurz ist und dieses politische Instrument somit in fragwürdiger Weise eingeschränkt wird. Eine Verlängerung der Referendumsfirst auf 60 Tage gäbe ihrer Meinung nach auch Organisationen mit kleinen personellen und finanziellen Mitteln die Möglichkeit, das Referendum zu ergreifen.

Antwort des Staatsrats

Einführung

Das fakultative Referendum für Gemeinden mit einem Generalrat wurde 1980 mit dem Gesetz über die Gemeinden (GG) eingeführt. In seinem Kommentar zum damaligen Artikel 49 des Gesetzesentwurfs über die Gemeinden, hob der damalige Berichterstatter vor allem hervor, dass die Frage, welche Geschäfte dem fakultativen Referendum unterstellt werden sollten, ausführlich diskutiert worden war. Im Laufe der Erarbeitung des Entwurfs ging man letztendlich davon aus, dass es zur repräsentativen Demokratie gehört, dass ein Parlament auch gewisse Beschlüsse fassen kann, die dem Referendum nicht unterstehen. Aus diesem Grunde beschloss man, sie namentlich zu erwähnen. Man wollte sich auf Geschäfte beschränken, bei denen im Falle eines Referendums die Verwaltungstätigkeit am wenigsten blockiert zu werden drohte. Auch wurde der Wunsch geäussert, dass das Ergreifen des Referendums nicht zu einfach gemacht werden dürfe. Unter diesem Gesichtspunkt schien die Forderung, dass ein Zehntel der Stimmbürger das Begehren stelle müsse, als angemessene und nicht zu strenge Lösung (Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates, 1979 I S. 1190, ad. Art. 49f. ; Sitzung vom 21. September 1979).

Es ist somit klar, dass die erforderliche Unterschriftenzahl für die Ausübung des Referendumsrechts eng mit der Frist für das Sammeln der nötigen Unterschriften verbunden ist. In der Antwort an die beiden Grossräte Bruno Tenner und Hubert Zurkinden sollen daher die beiden Voraussetzungen gemeinsam geprüft werden.

Kurzer Überblick über die gesetzlichen Anforderungen im Bereich des fakultativen Referendums auf Gemeindeebene

1. Wie die Motionäre zu Recht anführen, sind die Beschlüsse und Erlasse, zu denen das fakultative Referendum auf Gemeindeebene ergriffen werden kann, im Gesetz über die Gemeinden festgelegt. So sieht Artikel 52 Abs. 1 des Gesetzes über die Gemeinden vor, dass folgende Geschäfte dem fakultativen Referendum unterliegen können:

   a) eine Ausgabe, die nicht in einem Rechnungsjahr gedeckt werden kann, oder eine Bürgschaft, die eine solche Ausgabe nach sich ziehen könnte;
   b) eine Steuer, eine andere öffentliche Abgabe, oder eine Kompetenzdelegation gemäss Artikel 10 Absatz 3;
   c) die Gründung eines Gemeindeverbandes oder der Beitritt zu einem solchen Verband;
   d) ein Zusammenschluss von Gemeinden;
   e) ein allgemeinverbindliches Reglement.

   Die Zahl der erforderlichen Unterschriften entspricht einem Zehntel der Stimmbürger der Gemeinde.

2. Das Verfahren richtet sich nach dem Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte PRG (vgl. Art. 52 Abs. 2 GG). So sieht Artikel 137 Abs. 2 PRG vor, dass «die dem Referendum unterstellten Beschlüsse vom Gemeinderat unter Angabe der erforderlichen Unterschriftenzahl, die aufgrund der Zahl der beim letzten Urnengang im Stimmregister eingetragenen Personen festgesetzt wird, **innert 30 Tagen** *im Amtsblatt* veröffentlicht werden».

   Das Referendumsbegehren muss ausserdem, wie von den Motionären erwähnt**, innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung des Beschlusses im *Amtsblatt*** (vorgesehen im oben zitierten Art. 137 Abs. 2 PRG) bei der Gemeindeschreiberei eingereicht werden (vgl. Art. 143 Abs. 1 LEDP).

Tatsächliche Frist, über die die Bevölkerung verfügt

Was die in Artikel 137 Abs. 2 PRG vorgesehene Veröffentlichung im *Amtsblatt* betrifft, so stellt man fest, dass die Gemeinderäte gewöhnlich in der Lage sind, diese innert 8 bis 15 Tagen nach der Beschlussfassung im Generalrat vorzunehmen (global gesehen). Die maximale Frist von 30 Tagen wird äusserst selten in Anspruch genommen.

Es muss auch festgehalten werden, dass die Geschäfte, die dem Generalrat unterbreitet werden, im Rahmen der Beschlussfassung vertieft und gewissenhaft studiert werden und oft Anlass zu heftigen Debatten geben, wie das übrigens auch im Kantonsparlament der Fall ist. Heute wird die Bevölkerung durch die Presse oft schon am folgenden Tag über die Ergebnisse dieser Debatten informiert.

Man muss daher berücksichtigen, dass die Bevölkerung oder auch ein Generalratsmitglied, das sich einem Beschluss des Gemeindeparlaments nicht anschliessen will, bereits mehrere Tage vor der Veröffentlichung des Beschlusses im *Amtsblatt* in der Lage ist, sich zu organisieren und die nötigen Massnahmen für die Organisation eines fakultativen Referendums zu ergreifen, also innerhalb der Zeitspanne von 8 bis 15 Tagen nach der Beschlussfassung.

In Anbetracht dessen haben Personen, die gegen einen Entscheid des Generalrats das Referendum ergreifen wollen (organisatorische Massnahmen) und die nötigen Unterschriften sammeln müssen, tatsächlich im Allgemeinen eine Frist von **38 bis 45 Tagen** zur Verfügung, die sich je nach dem bis auf **60 Tage** ausweiten kann.

Hindernis für die Ausübung der direkten Demokratie

Es stimmt, dass die Frist für das Sammeln der Unterschriften ein Hindernis für die Ausübung der direkten Demokratie darstellen kann, wie das die Motionäre geltend machen. Wie eingangs erwähnt, gilt das selbe auch für die Anzahl der nötigen Unterschriften, die eng mit der Frist verbunden ist. Die Ausübung der Volksrechte hängt daher weitgehend von der *Frist,* in der die *nötigen Unterschriften* gesammelt werden müssen, ab.

Es scheint zweckmässig, sich eine konkrete Vorstellung der Situation im Zusammenhang mit dem fakultativen Referendum auf Gemeindeebene im Kanton Freiburg und in den benachbarten Kantonen machen zu können.

a) Situation im Kanton Freiburg

In Artikel 52 Abs. 1 des GG ist vorgesehen, dass ein Referendum zustande kommt, wenn ein Zehntel der Stimmbürger [N.B. **10%**] der Gemeinde dies schriftlich verlangt. Das bedeutet konkret, dass z.B. in der Gemeinde Rue, der Freiburger Gemeinde mit den wenigsten Stimmberechtigten (775) und einem Generalrat, 77 Unterschriften für ein Referendum ausreichen. In der Gemeinde Freiburg, der Freiburger Gemeinde mit Generalrat und den momentan meisten Stimmberechtigten (19'312), braucht es 1931 Unterschriften für ein Referendum.

Wie weiter oben erwähnt, muss das Referendumsbegehren **innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung** des Beschlusses im *Amtsblatt* bei der Gemeindeschreiberei eingereicht werden (vgl. Art. 143 Abs. 1 PRG).

b) Situation im Kanton Waadt

Im PRG des Kantons Waadt ist vorgesehen, dass das Referendumsbegehren innert **20 Tagen** seit der Veröffentlichung des angefochtenen Beschlusses oder, für Reglemente, die vom Kanton genehmigt werden müssen, seit der Veröffentlichung der Genehmigung, mit den Unterschriften von mindestens einem Fünftel der Stimmbürger [N.B. **20 %**] (in Lausanne, mindestens 5'000) eingereicht werden muss.

Das bedeutet, dass in einer Waadtländer Gemeinde mit 600 Stimmberechtigten gegenwärtig 120 Unterschriften nötig sind, damit ein Referendum zustande kommt. In einer Gemeinde mit 18'000 Stimmberechtigten braucht es 3600 Unterschriften.

Es sei darauf hingewiesen, dass der Waadtländer Staatsrat in einem Entwurf zur Änderung des waadtländischen Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte vom März 2005 eine Änderung diese Artikels und eine Staffelung der Anzahl der erforderlichen Unterschriften entsprechend der in einer Gemeinde wohnhaften Stimmberechtigten beantragt (Entwurf des neuen Art. 107). Er schlägt vor, die Anzahl der erforderlichen Unterschriften wie folgt festzulegen:

- 20% der Stimmberechtigten in Gemeinden mit weniger als 1’000 Stimmberechtigten;
- 15% der Stimmberechtigten in Gemeinden mit 1'000 bis 9'999 Stimmberechtigten, jedoch mindestens 200 Unterschriften;
- 12,5% der Stimmberechtigten in Gemeinden mit 10'000 bis 49'999 Stimmberechtigten, jedoch mindestens 1'500 Unterschriften;
- 10% der Stimmberechtigten in Gemeinden mit über 50'000 Stimmberechtigten, jedoch mindestens 6'500 Unterschriften.

Diese Änderung wird vor allem deshalb vorgeschlagen, da das gegenwärtige System von **20 %** für alle Gemeinden weder der unterschiedlichen Grösse der Waadtländer Gemeinden Rechnung trägt, noch der zunehmenden Schwierigkeit, in den grossen Gemeinden mit

einer anonymeren Gesellschaft Unterschriften zu sammeln. Im Gesetzesentwurf werden die Gemeinden daher entsprechend ihrer Grösse in vier Kategorien eingeteilt und die Zahl der erforderlichen Unterschriften nimmt mit steigender Grösse der Einwohnerzahl von 20 auf 10% ab. Die Mindestzahl ist vorgesehen, um Schwelleneffekte zu verringern.

Der Kanton Waadt beabsichtigt jedoch nicht, die für die Sammlung der Unterschriften vorgesehene Frist von **20 Tagen ab der Veröffentlichung** des angefochtenen Beschlusses zu verkürzen. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass im Kanton Waadt, nebst der Frist für die Veröffentlichung, das Referendumsbegehren vorgängig kontrolliert werden muss. Dies verlängert die Frist für die Vorbereitung der Unterschriftensammlung etwas.

c) Situation im Kanton Neuenburg

Im Kanton Neuenburg sieht Artikel 128 des PRG vor, dass **15%** der Stimmberechtigten ein fakultatives Referendum auf Gemeindeebene beantragen können. Der Beschluss des Generalrats muss vom Gemeinderat schnellstmöglich veröffentlicht werden (Art. 129 Abs. 1 PRG-NE).

Das Referendumsbegehren muss beim Gemeinderat innert **30 Tagen seit der Veröffentlichung** des angefochtenen Beschlusses eingereicht werden (Art. 130 PRG-NE).

d) Situation im Kanton Bern

Im Kanton Bern gelten die Vorschriften des Gemeindegesetzes für die Ausübung der politischen Rechte in Gemeindeangelegenheiten (vgl. Art. 1 Abs. 3 PRG-BE). Das Gemeindegesetz des Kantons Bern (GG-BE) regelt die Grundzüge der Organisation der Gemeinden (Art. 1 GG-BE). Artikel 14 mit der Überschrift « Fakultative Volksabstimmung, Referendum » sieht vor, dass das Organisationsreglement [N.B. jeder Gemeinde] die Beschlüsse von Gemeindeorganen bezeichnet, welche der fakultativen Volksabstimmung unterliegen (Art. 14 Abs. 1 GG-BE). Das Referendum kommt zustande, wenn das entsprechende Begehren von **5 %** oder einem im Organisationsreglement bestimmten kleineren Teil der Stimmberechtigten unterzeichnet wird (Art. 14 Abs. 2 GG-BE).

Das Begehren muss **innert 30 Tagen seit der Bekanntmachung** des Beschlusses des Gemeindeorgans eingereicht werden, wenn das Organisationsreglement keine längere Frist vorsieht (Art. 14 Abs. 3 GG-BE).

<u>Zweckmässigkeit, die in Artikel 143 Abs. 1 PRG festgelegte Frist beizubehalten oder nicht</u>

Wie bereits erwähnt, weiss man heute spätestens nach 60 Tagen, ob ein Beschluss des Generalrats in Kraft treten kann. Würde sich der Grosse Rat dafür entscheiden, dem Antrag der Motionäre Folge zu leisten, so würde sich diese Frist auf 68 bis 75 Tage verlängern, könnte jedoch sogar bis 90 Tage dauern.

Im Vergleich mit den Nachbarkantonen stellt man fest, dass wenn man die beiden Faktoren « Frist für die Unterschriftensammlung » und « Anzahl nötige Unterschriften » zusammen berücksichtigt, im Kanton Freiburg - nach dem Kanton Bern, jedoch vor den Kantonen Neuenburg und Waadt - die Ausübung des Rechts des fakultativen Referendums auf Gemeindeebene am einfachsten ist.

Dazu kommt auch eine grundsätzliche Frage zur Funktionsweise unserer Gemeindebehörden, die übrigens bereits 1979 im Rahmen der Debatten über die Einführung des fakultativen Referendums auf Gemeindeebene gestellt wurde. Damals fragte ein Grossrat ganz direkt, warum man überhaupt ein Referendumsrecht einführen wolle. Er wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass wir in

Gemeindeangelegenheiten zwar ein demokratisches System haben, das Volk den bestellten Organen, nämlich dem Gemeinderat und gegebenenfalls dem Generalrat, jedoch die Befugnis zur Beschlussfassung überträgt. Er vertrat die Meinung, dass man nicht gewissermassen auf das System der primären Demokratie zurückkommen sollte, indem man eine so weit reichende Institution wie das Referendum einführte. Dies sei dem eigentlichen Begriff der Organisation der Gemeinden entgegengesetzt (Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates, 1979 I S. 1197, ad. Art. 49f.; Sitzung vom 21. September 1979).

Natürlich will der Staatsrat nicht das eigentliche Prinzip des fakultativen Referendums auf Gemeindeebene in Frage stellen. Im Sinne der erwähnten Intervention muss man sich jedoch fragen, ob man den in ein Legislativorgan gewählten Personen noch einen gewissen Handlungsspielraum bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben belassen will, oder ob man dem Volk möglichst viele Möglichkeiten zur direkten Intervention bieten will, wodurch die eigentliche Legitimation der Parlamente langfristig jedoch in Frage gestellt würde.

Aus diesem Grund ist der Staatsrat der Ansicht, dass es, vor allem zum gegenwärtigen Zeitpunkt, wo Beschlüsse häufig sehr schnell gefasst werden müssen, nicht sinnvoll wäre, das Inkrafttreten von Geschäften, wie sie in Artikel 52 Abs. 1 GG erwähnt sind, zu blockieren, nur um ein hypothetisches Referendumsbegehren abzuwarten. In Anbetracht der Praxis in den Nachbarkantonen, namentlich den Kantonen Waadt und Neuenburg, ist er auch der Meinung, dass die Anforderungen an den Stimmbürger hinsichtlich der Frist und der Unterschriftenzahl für die Ausübung seines Referendumsrechts nicht übertrieben sind und eine einfache Nutzung des Referendumsrechts ermöglichen, ohne die Gemeindeverwaltung zu blockieren.

Der Staatsrat beantragt Ihnen daher die Ablehnung dieser Motion.

Freiburg, den 20. Juni 2005