Motion Moritz Boschung / Edgar Schorderet **M1056.08**

Anpassung der Artikel 28 und 30 des Agglomerationsgesetzes an realistische Verhältnisse

---

Zusammenfassung der Motion

In einer am 19. Juni 2008 (*TGR S*. 1117f.) eingereichten und begründeten Motion verlangen die Motionäre Moritz Boschung und Edgar Schorderet, dass Artikel 28 und 30 des Gesetzes über die Agglomerationen (AggG; SGF 140.2) dahingehend geändert werden, dass die Anzahl Unterschriften, die für die Einreichung einer Initiative oder eines Referendums auf Agglomerationsebene erforderlich sind, deutlich herabgesetzt wird.

Die Motionäre rechnen die Zahlen, die für die Verfassungsinitiative und das Referendum auf Bundesebene sowie für die Initiative und das Referendum auf Kantonsebene gelten, in Prozentzahlen um und vergleichen diese anschliessend mit den Prozentanteilen, die im Gesetz über die Agglomerationen festgesetzt sind. Aufgrund dieses Vergleichs kommen die Autoren zum Schluss, dass der für Agglomerationen vorgesehene Prozentanteil von 10% der Stimmberechtigten im Vergleich zu den Prozentzahlen, die auf Bundes- und Kantonsebene gelten, zu hoch ist. Für eidgenössische Verfassungsinitiativen würde der Prozentanteil bei 2% der Schweizer Stimmbürgerinnen – und bürger liegen, für das Referendum auf Bundesebene bei 1% und für Initiativen und Referenden auf Kantonsebene bei 3.4% der Stimmberechtigten des Kantons.

Die Grossräte Moritz Boschung und Edgar Schorderet sind der Ansicht, dass die Hürde für die Ausübung des Initiativ- und Referendumsrechts auf Agglomerationsebene zu hoch ist und sie somit die effiziente Nutzung dieser Rechte gefährden könnte. Das Gesetz über die Agglomerationen müsste demnach in dreierlei Hinsicht geändert werden:

- die Anzahl Unterschriften, die für Initiativen und Referenden erforderlich sind, soll herabgesetzt werden, wobei jene Anforderungen massgebend sein sollen, die auf Kantonsebene an die Ausübung dieser Rechte gestellt werden;
- was die Anzahl der Mitgliedgemeinden der Agglomeration betrifft, die eine Initiative oder ein Referendum einreichen können, soll die Zahl auf ein Viertel reduziert werden (gegenwärtig ein Drittel);
- es soll die Möglichkeit geprüft werden, die vorgesehenen Rechte dahingehend auszuweiten, dass 10% der Stimmberechtigten von drei Mitgliedgemeinden eine Initiative oder ein Referendum einreichen können.

Antwort des Staatsrats

Die Motionäre stützen ihre Vorschläge auf einen Vergleich zweier unterschiedlicher Systeme. Die Gesetzesbestimmungen, die bei Initiativen und Referendumsbegehren auf eidgenössischer und kantonaler Ebene zur Anwendung kommen, sehen für die erforderliche Anzahl Unterschriften absolute Zahlen vor. Für Initiativen und Referenden in kantonalen Angelegenheiten beispielsweise sind 6000 Unterschriften vorgesehen (Art. 42 und 46 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004; SGF 10.1). Im Gegensatz dazu ist der Prozentanteil, der für Initiativen und Referenden auf Agglomerationsebene vorgesehen ist, eine Zahl, die sich parallel zur Anzahl der Stimmberechtigten entwickelt. Was den Bund und den Kanton betrifft, so haben sich die Verfassungsväter hinsichtlich der Anzahl erforderlicher

Unterschriften für eine absolute Zahl entschieden, die unabhängig von der Anzahl der Stimmberechtigten ist.

Für die Agglomeration hat der kantonale Gesetzgeber eine andere Methode gewählt: Er hat sich für ein relatives Kriterium entschieden, das heisst für einen Prozentanteil von 10% der Stimmberechtigten. Da die Motionäre in ihrem Vergleich die kommunale und interkommunale Ebene des Kantons Freiburg nicht berücksichtigen, sei an dieser Stelle Folgendes hinzugefügt. Das Gesetz über die Gemeinden vom 25. September 1980 (GG; SGF 140.1) sieht vor, dass eine Initiative oder ein Referendum von einem Zehntel der Aktivbürgerinnen und –bürger unterzeichnet sein muss; dies gilt für die Gemeinden (die einen Generalrat haben) und für die Gemeindverbände (Art. 51ter, 52, 123a und 123d GG). Das Initiativrecht auf der Ebene der Gemeindeverbände wurde 2006 eingeführt: In den Beratungen im Parlament hat die Festsetzung der Anzahl erforderlicher Unterschriften, aufgrund der Analogie zu den übrigen politischen Rechten in Gemeindeangelegenheiten, zu keinem Kommentar Anlass gegeben (*TGR* 2006, S. 495). Man kann also feststellen, dass der Prozentanteil von 10% somit dem Standardwert für gemeinderechtliche Körperschaften im Kanton Freiburg entspricht, sowohl für Initiativen als auch für Referenden auf Gemeindeebene.

Die Agglomeration wird in einem Spezialgesetz geregelt, das formell auf gleichem Rang mit dem Gesetz über die Gemeinden steht, ein Umstand, der jedoch nichts an der Tatsache ändert, dass die Agglomeration institutionell gesehen eine gemeinderechtliche Körperschaft ist. Artikel 107 Abs. 2bis GG hebt diesen Zusammenhang hervor, denn er sieht vor, dass die Gemeinden zusammenarbeiten und sich zu diesem Zweck zu einer Agglomeration zusammenschliessen können. Die Agglomeration ist somit eine besondere Form der interkommunalen Zusammenarbeit, vorgesehen für urbane Regionen. Dies ist im Übrigen auch der Grund, weshalb der Verfassungsrat beschloss, in der Verfassung keine ausdrückliche Bestimmung für die Agglomeration vorzusehen (Beratungen zu Artikel 152 des Entwurfs; Amtliches Tagblatt des Verfassungsrats (ATV) 2003 S. 757; 2004 S. 183). Dieses qualifizierte Schweigen der Kantonsverfassung bestätigt die Nähe, die zwischen der Agglomeration und den anderen gemeinderechtlichen Körperschaften besteht, eine Nähe, die es grundsätzlich verbietet, für die Agglomeration vom System abzuweichen, das auf Gemeindeebene allgemein gilt.

Mit anderen Worten, es wäre nicht möglich, den Prozentanteil von 10% nur auf Agglomerationsebene zu ändern. Die Analyse müsste allenfalls auf die kommunale und interkommunale Ebene ausgedehnt werden, was die Motionäre übrigens nicht verlangen, und dies zu Recht. Der Vorteil einer nicht allzu tiefen Hürde besteht nämlich namentlich darin, dass Initiativen oder Referenden, für die 10% der Stimmberechtigten gewonnen werden können, mit grösserer Wahrscheinlichkeit zu einem erfolgreichem Abschluss gebracht werden können, als Begehren, die nur von einem relativ kleinen Teil des Stimmvolks unterstützt werden.

Ausserdem gilt es zu bedenken, dass es Gemeindeverbände gibt, die grösser sind als die Agglomeration Freiburg; für sie ist die Hürde, die die Initianten oder das Referendumskomitee zu überwinden haben, faktisch höher als für die Agglomeration. Auf Gemeindeebene konnte Anfang 2008 festgestellt werden, dass Initiativen auch in den Gemeinden von Grossfreiburg eine reelle Chance haben, zustande zu kommen, trotz der gesetzlich verankerten Hürde von 10% der Aktivbürger. Es gibt deshalb keinen Grund zu befürchten, dass dieser Prozentanteil nicht auch auf Agglomerationsebene erreicht werden kann. Für die Agglomeration Freiburg, die seit dem 1. Juni 2008 existiert, gibt es jedenfalls keine Beispiele, die das Gegenteil beweisen würden. Es wäre somit verfrüht, ein System zu ändern, das noch gar nicht die Chance hatte, sich zu bewähren.

Zusammenfassend kann in Bezug auf die drei Anliegen der Motionäre folgendes festgehalten werden:

- Wie oben erwähnt, ist der Prozentanteil von 10% der Aktivbürgerinnen – und bürger der Standardwert, der für alle gemeinderechtlichen Körperschaften im Kanton gilt, weshalb es keinen Grund gibt, von diesem Wert mithilfe einzelner Massnahmen abzuweichen; dies gilt umso mehr, als diese Massnahmen nicht auf konkreten Erfahrungswerten basieren, die die Notwendigkeit einer Änderung des gegenwärtigen gesetzlichen Systems nahe legen würden.
- Die Möglichkeit der Gemeindeexekutiven, eine Initiative oder ein Referendum einzureichen, erfordert von den Gemeinden, die davon Gebrauch machen möchten, lediglich einen Entscheid des Gemeinderats. Die Anforderung des Gesetzes über die Agglomerationen, wonach mindestens ein Drittel der Gemeinden ein solches Begehren unterstützen muss, ist insofern gerechtfertigt, als sie die Wahrung des Zusammenhalts der Mitgliedgemeinden der Agglomeration bezweckt. Wird dieser Anteil herabgesetzt, so besteht die Gefahr, dass die Agglomeration dadurch potenziell geschwächt werden könnte, womit ein negatives Signal ausgesendet würde.
- Der Vorschlag, das Initiativ- und Referendumsrecht auszudehnen und die Regel einzuführen, dass ein Zehntel der Stimmberechtigten einer bestimmten Anzahl von Gemeinden genügen würde, widerspricht dem Prinzip, wonach die Agglomeration – ebenso wie der Gemeindeverband – in Bezug auf die Ausübung der politischen Rechte als ein einziger Kreis gilt. Das Zehntel der Stimmberechtigten wird immer auf der Grundlage der Gesamtfläche der Agglomeration berechnet. Der zentralen Rolle der Mitgliedgemeinden wird dabei genügend Rechnung getragen, namentlich durch die Tatsache, dass sie die Wahlkreise für die Wahl der Agglomerationsräte bilden sowie durch die Möglichkeiten, die die Gemeinderäte haben, Initiativen und Referenden einzureichen. Es ist deshalb schwer einzusehen, inwiefern ein zusätzliches Element, mit dem die Rechte der Stimmberechtigten und die Rechte der Mitgliedgemeinden kombiniert würden, einen Vorteil darstellt und gerechtfertigt ist.

Aus den erwähnten Gründen beantragt Ihnen der Staatsrat daher die Abweisung der Motion.

Freiburg, den 25. November 2008