

Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat stellt fest und auch der Verfasser der Motion weist darauf hin, dass die Wahl des Ammanns durch das Volk in unserem Kanton immer wieder thematisiert wird. Auch der Verfassungsrat hatte diese Frage erörtert, sich jedoch dagegen entschieden.

Die kürzlich erfolgte Wahl des Ammanns von Freiburg mag den Motionär dazu bewegen haben, trotzdem einen Vorstoss einzureichen. Für diese Wahl waren mehr als 10 Wahlgänge nötig, was in der lokalen und regionalen Presse ein gewisses Erstaunen auslöste.

Man kann sich jedoch die Frage stellen, ob es nicht genügen würde, gewisse Probleme im Zusammenhang mit dem Wahlverfahren zu beheben, um in Zukunft eine Häufung der Wahlgänge zu vermeiden. Artikel 58 Abs. 3 GG sieht folgende Regelung vor:

3 Für die Wahlen [des Ammanns und des Vizeammanns] gilt das absolute Mehr. Beim dritten Wahlgang genügt die relative Mehrheit.

Aus dem geltenden Text geht hervor, dass das Gesetz im dritten Wahlgang die relative Mehrheit bereits vorsieht. Das geltende System weist hingegen die folgenden beiden Schwachpunkte auf:

- das Gesetz gibt keine Antwort auf die Frage, ob nicht gewählte Kandidaten für die folgenden Wahlgänge ausscheiden und wenn ja, nach welchen Regeln;
- das Gesetz schweigt sich auch zur Frage, was im Falle der Stimmgleichheit geschieht, aus.

Der Vergleich mit der Regelung anderer in der freiburgischen Rechtsordnung vorgesehenen Wahlen, z.B. der Wahl des Präsidenten der Grossen Rates - eine Einzelwahl, wie die des Ammanns oder des Vizeammanns - zeigt, dass die Kandidaten, die in einem Wahlgang das absolute Mehr nicht erreicht haben, vom nächsten Wahlgang ausgeschlossen sind, wenn ihre Zahl die doppelte Zahl der noch zu besetzenden Sitze überschreitet. Als Kriterium für den Ausschluss dient die Zahl der zuvor erhaltenen Stimmen (Artikel 90 Abs. 2 und 3 des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte, PRG, SGF 115.1; Art. 105 Abs. 3 des Gesetzes über das Reglement des Grossen Rates, GRRG, SGF 121.1). In gewissen Fällen wird diese Regel ein bisschen abgeändert, insofern als die Kandidaten mit der jeweils geringsten Stimmenzahl nach und nach ausscheiden (Artikel 104 Abs. 2 GRRG). Dieses Vorgehen wird ausschliesslich bei Einzelwahlen, wie z.B. der Wahl des Präsidenten des Grossen Rates, angewendet (Artikel 104 Abs. 1 GRRG).

Was die Regelung im Falle der Stimmgleichheit betrifft . eine Situation, die sich bei der Wahl des Ammanns im dritten Wahlgang, in dem die relative Mehrheit nötig ist, ergeben kann . so ist für alle andern Wahlen der Entscheid durch das Los vorgesehen. Dies ist namentlich bei Gemeinderatswahlen der Fall. So ist in Artikel 89 Abs. 3 PRG vorgesehen, dass der Oberamtmann in Anwesenheit der Betroffenen das Los zieht. Auch bei Wahlen, die der Grosse Rat vornimmt, entscheidet nach Artikel 106 Abs. 6 GRRG das Los. Dasselbe Prinzip findet sich schliesslich auch im Gesetz über die Gemeinden für die Wahl von Kommissionen (Artikel 19 GG und Artikel 19 Abs. 2 des Ausführungsreglements des GG,

ARGG, SGF 140.11). Es findet ausserdem bei Ernennungen des Gemeinderats Anwendung (Artikel 64 Abs. 4 4. Satz GG).

Es scheint, dass nur bei der Wahl der Ammänner der Fall der Stimmgleichheit beim Wahlgang, in dem die relative Mehrheit entscheidet, nicht geregelt ist. Es handelt sich nicht um eine Lücke, zumal die parlamentarische Kommission damals einen Antrag zur Einführung einer solchen Regelung abgelehnt hatte (S. 7 des Protokolls der 13. Sitzung vom 11. April 1979 der parlamentarischen Kommission zur Prüfung des Gesetzesentwurfs Nr. 68 über die Gemeinden). An den Debatten des grossen Rates wurde der Artikel verabschiedet. Als einzige Änderung wurde die Art der Wahl hinzugefügt (absolutes Mehr in den ersten beiden Wahlgängen, relatives Mehr im dritten Wahlgang) (TGR 1979 S. 1920 ff.).

Dieser Wortlaut wurde auch 1988 beibehalten, obwohl der Staatsrat vorgeschlagen hatte, analog zu den anderen im GG vorgesehenen Wahlen, das relative Mehr bereits für den zweiten Wahlgang einzuführen (TGR 1988, S. 1084). Der Berichterstatter äusserte sich zugunsten einer Beibehaltung des geltenden Systems. Er sagte, dass es in Anbetracht der politischen Konstellation unserer Gemeinderäte etwas Zeit brauche, um die nötigen Anpassungen vornehmen zu können. Andere Aspekte der Wahl des Ammanns, wie die Regelung im Falle der Stimmgleichheit, wurden bei dieser Teilrevision nicht aufgegriffen. Es sei darauf hingewiesen, dass der Ammann nach dem Gesetz ein "Primus inter Pares" ist. Seine Aufgabe besteht vor allem im Vorsitz der Gemeinderatssitzungen.

Heute zeigt sich, dass das Fehlen einer Regelung für den Fall der Stimmgleichheit mit dem Risiko verbunden ist, dass sich die Wahlgänge vervielfachen. Diese Situation muss behoben werden. Es genügt jedoch, diesen konkreten Punkt gesetzlich festzulegen. Gleichzeitig sollte auch die Frage des Ausscheidens nicht gewählter Kandidaten behandelt werden. Der Staatsrat wird im Rahmen der laufenden Teilrevision des Gesetzes über die Gemeinden, mit der der Grosse Rat im Laufe des Jahres 2005 befasst werden wird, angemessene Lösungen vorschlagen.

Die Wahl des Ammanns durch das Volk ist somit nicht die geeignete Lösung, um Probleme zu vermeiden, zumal diese Fälle selten sind. Eine Volkswahl würde jedoch die folgenden Schwierigkeiten mit sich bringen:

- Gemäss dem Motionär würde die Wahl des Ammanns nach dem Majorzsystem erfolgen. Das Majorz- und das Proporzsystem, zwei Wahlsysteme, die sich in der Regel gegenseitig ausschliessen, würden so jedoch in Kombination miteinander verwendet.
- Der Motionär ist der Ansicht, dass für die Wahl des Ammanns eine stille Wahl möglich sein sollte. Dies scheint mit der neuen Regelung der Gesamterneuerung des Gemeinderats jedoch schlecht vereinbar. Für den ersten Wahlgang ist keine stille Wahl mehr vorgesehen (Art. 95 Abs. 1 PRG).
- Die Möglichkeit, die Art der Ammanwahl wählen zu können, sollte nicht davon abhängen, ob eine Gemeinde über einen Generalrat verfügt oder nicht; auch die Einwohnerzahl sollte nicht als Kriterium herangezogen werden. Bei der Proporzwahl (Art. 62 PRG) bieten sich allen Gemeinden unabhängig von ihrer Grösse oder der Art ihrer Legislative gewisse Wahlmöglichkeiten: Sie können z.B. die Anzahl der Exekutiv- (Art. 54 Abs. 2 GG) oder Legislativmitglieder (Art. 27 Abs. 2 GG) bestimmen usw. Der Motionär fügt keine überzeugenden Argumente, die dafür sprechen würden, von diesem Prinzip abzuweichen, ins Feld.
- In den Kantonen, in denen die Ammänner vom Volk gewählt werden, findet man die verschiedensten Vorgehensweisen: man kann die gleichzeitige Wahl von Gemeinderäten und Ammann oder eine spätere Wahl des Ammanns vorsehen. Das Volk wählt somit einen Ammann aus den an der Urne gewählten Gemeinderäten. Bei

gleichzeitig stattfindenden Wahlen kann (oder muss?) sich ein Kandidat für einen Gemeinderatssitz auch für das Amt des Ammanns zur Verfügung stellen? Wie wären hier die Regeln für die Proporz und die Majorzwahl für den jeweiligen Fall zu gestalten?

All diese Bemerkungen zeigen auf, dass sich die Einführung eines solchen Systems kaum auf die nächsten Gesamterneuerungswahlen der Gemeinderäte hin einführen liesse, zumal die Gemeinden zuvor noch einzeln darüber abstimmen müssten, ob sie die Volkswahl einführen wollen oder nicht. Zum Vergleich, der Entscheid über die Anzahl der Gemeinde- oder Generalratsmitglieder muss mindestens 6 Monate vor der Gesamterneuerungswahl in Kraft sein (Artikel 54 Abs. 3 und Art. 27 Abs. 3 GG).

Zusammenfassend stellt der Staatsrat fest, dass es andere, präzisere und an unsere institutionellen Traditionen angepasste Lösungen gibt, um punktuelle Schwächen des gegenwärtigen Systems zu beseitigen, als die selektive Einführung der Wahl des Ammanns durch das Volk. Abgesehen von den Problemen im Zusammenhang mit der Durchführbarkeit, die hier kurz aufgezeigt wurden, ist der Staatsrat auch der Ansicht, dass der Übergang zu einem solchen System heute nicht angebracht wäre. Der Staatsrat wird daher bei der nächsten Revision des Gesetzes über die Gemeinden Anpassungen, wie sie hier dargelegt wurden, vorschlagen. Diese Anpassungen könnten dann vor der nächsten Gesamterneuerung der Gemeindebehörden in Kraft treten.

Aus diesen Gründen beantragt der Staatsrat Ihnen, diese Motion abzulehnen.

- Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieser Motion finden später statt.

Freiburg, den 9. November 2004