Motion Michel Monney / Benoît Rey **Nr. 082.04**
Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) (Art. 48)

Antwort des Staatsrats

Bevor wir näher auf die Motion der Grossräte Michel Monney und Benoît Rey eingehen, soll geprüft werden, ob Artikel 48 Abs. 2 PRG, der bereits bei seiner Annahme zu lebhaften Debatten im Grossen Rat Anlass gegeben hatte, mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist.

1. Vereinbarkeit von Artikel 48 Abs. 2 PRG mit der Verfassung des Kantons Freiburg vom 7. Mai 1857

Der Staatsrat möchte eingangs darauf hinweisen, dass die Verfassungsmässigkeit von Artikel 48 Abs. 2 PRG vom Bundesgericht bestätigt wurde.

Diese Untersuchung war jedoch im Hinblick auf die alte Kantonsverfassung durchgeführt worden.

2. Vereinbarkeit von Artikel 48 Abs. 2 PRG mit der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004

Artikel 48 Abs. 2 PRG muss einer kurzen Überprüfung unterzogen werden, damit festgestellt werden kann, ob er mit der neuen Kantonsverfassung vereinbar ist.

Nach dem Beispiel der alten enthält auch die neue Kantonsverfassung keine strikten Regeln, die dem Gesetzgeber verbieten würden, Bedingungen für die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen Angelegenheiten aufzustellen, wenn diese von der Verfassung nicht vorgesehen sind oder vom Verfassungsgeber nicht ausdrücklich dem Gesetzgeber übertragen wurden.

Abgesehen davon, dass man im Kanton Wohnsitz haben und in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt sein muss, um in den Grossen Rat gewählt werden zu können (Art. 86 Abs. 1 KV FR) führt die neue Kantonsverfassung wie die alte den Wohnsitz im Wahlkreis nicht als Kriterium für die Wahl in den Grossen Rat auf. Mit anderen Worten ist der Wohnsitz im Wahlkreis gemäss der Kantonsverfassung weder Voraussetzung noch Hinderungsgrund für eine Wahl in den Grossen Rat.

3. Die Debatten im Verfassungsrat

Die Analyse von Artikel 95 KV FR und der Debatten, die zu seiner Annahme durch den Verfassungsrat geführt haben, legt jedoch die Vermutung nahe, dass der Verfassungsrat nicht beabsichtigte, die in Artikel 48 Abs. 2 PRG aufgestellte Regel der Wohnsitzpflicht von Grossrätinnen und Grossräten in ihrem Wahlkreis in Frage zu stellen.

Der Verfassungsrat Pierre Sahli hatte am 10. Dezember 2003 im Rahmen der zweiten Lesung des Vorentwurfs der neuen Kantonsverfassung einen Änderungsantrag gestellt. Er beantragte, dass dem damaligen Artikel 106 des Vorentwurfs ein Absatz 4 hinzugefügt werde, in dem es um die Wählbarkeit der Mitglieder des Grossen Rates geht. Der Änderungsantrag lautete wie folgt: «Kandidatinnen und Kandidaten können ihren Wahlkreis frei wählen » (vgl. Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Verfassungsrats, 2. Lesung des Verfassungsvorentwurfs, November und Dezember 2003, zu Artikel 106, S. 713, 10. Dezember 2003). Mit dem Änderungsantrag von Pierre Sahli sollte der 2 Jahre zuvor eingeführte Artikel 48 Abs. 2 PRG offensichtlich aufgehoben werden. Bei der Abstimmung wurde dieser Änderungsantrag mit 82 gegen 20 Stimmen abgelehnt.

Unter diesen Umständen muss eingeräumt werden, dass der Gesetzgeber unter der neuen Verfassung frei ist, wie das auch schon unter der alten der Fall war, auf die Bedingung des Wohnsitzes im Wahlreis als Voraussetzung für die Wählbarkeit in den Grossen Rat zu verzichten oder aber sie so beizubehalten, wie sie im Artikel 48 Abs. 2 PRG festgehalten ist.

In vorliegendem Falle ist der Staatsrat der Ansicht, dass es gerechtfertigt ist, den in Artikel 48 Abs. 2 PRG festgelegten Grundsatz beizubehalten. Diese Bestimmung wurde am 3. April 2001 sowohl auf Antrag der Kommission, als auch auf Antrag des Staatsrats, der sich der Kommission angeschlossen hatte, eingeführt. Diese Bestimmung liess und lässt sich nach wie vor durch die Tatsache rechtfertigen, dass die Bürgerinnen und Bürger durch die Abgeordneten aus ihrem Wahlkreis proportional vertreten sein müssen. Damit diese Repräsentativität gewährleistet ist, ist der Staatsrat nach wie vor der Ansicht, dass die Bürgerinnen und Bürger ihre Vertreter kennen müssen, mit ihnen kommunizieren können müssen und dieselben Sorgen und Bedenken teilen sollten.

Ausserdem ist in der neuen Kantonsverfassung ausdrücklich festgelegt, dass mit den im Gesetz festgelegten Wahlkreisen eine angemessene Vertretung der Regionen des Kantons gewährleistet sein muss (Art. 95 Abs. 3 KV FR). Diese Zielsetzung lässt sich zum Teil mit Artikel 48 Abs. 2 PRG erreichen. Im PRG wird sie bereits insofern umgesetzt, als die Sitze des Grossen Rates entsprechend der zivilrechtlichen Bevölkerung der Wahlkreise verteilt werden müssen (Art. 63 PRG). Die Bevölkerung von jedem Wahlkreis sollte somit davon ausgehen können, dass sie im Grossen Rat entsprechend der Bevölkerungsstärke im Wahlkreis vertreten ist. Dies ist umso wichtiger, als die neue Kantonsverfassung ab der nächsten Amtsperiode (2007 . 2011) für den Grossen Rat nur noch 110 Abgeordnete anstatt 130 wie bisher vorsieht (Art. 95 Abs. 1 und 151 Abs. 1 KV FR).

Was die Befürchtungen der Motionäre zur Bestimmung des tatsächlichen Wohnortes der Abgeordneten betrifft, so möchte der Staatsrat daran erinnern, dass das Ziel dieser Vorschrift nicht darin besteht, Umzüge oder die Einrichtung fiktiver Briefkästen zu provozieren. Der Staatsrat ist im Übrigen der Meinung, auf den Gemeinsinn der Abgeordneten und der Kandidaten zählen zu können, damit ein solches Vorgehen vermieden werden kann. Ziel ist es auch, dass der politische, der zivilrechtliche und der steuerliche Wohnsitz so weit als möglich übereinstimmen.

Was die Schwierigkeiten betrifft, die sich der Validierungskommission und dem Büro des Grossen Rates bei der Feststellung des tatsächlichen politischen Wohnsitzes eines « nicht kooperativen » Abgeordneten stellen könnten, so sei darauf hingewiesen, dass der Grosse Rat nun über ein eigenes Sekretariat verfügt. Dieses könnte, sollte es sich als nötig erweisen, sich für die Wahrnehmung seiner Aufgaben (vgl. Art. 97 KV FR) an die Dienststellen der Verwaltung wenden und so den tatsächlichen politischen Wohnsitz eines Abgeordneten feststellen. Selbstverständlich würden auch die Gemeinden in diesem Rahmen die nötigen Auskünfte erteilen.

Um jedoch zu vermeiden, dass im Laufe einer Legislaturperiode heikle Schritte unternommen werden müssen, wenn sich ein Abgeordneter den von seinen Ratskolleginnen

und Ratskollegen aufgestellten Regeln nicht beugen will, schlägt der Staatsrat vor, Artikel 48 Abs. 2 PRG so zu ändern, dass er Folgendes vorsieht (Anfügen eines zweiten Satzes): „Gewählte Personen und Ersatzleute, die im Laufe einer Legislaturperiode in einen anderen Wahlkreis ziehen, können ihren Sitz jedoch behalten, bzw. bis zum Ende der Legislaturperiode als gewählt erklärt werden."

Mit dieser Ergänzung käme man den Motionären zwar teilweise entgegen, das vom Grossen Rat mit der Annahme von Artikel 48 Abs. 2 PRG verfolgte Ziel jedoch würde jedoch geändert.

4. Schlussfolgerung

Der Staatsrat beantragt Ihnen, diese Motion im Sinne seiner Antwort anzunehmen.

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

Freiburg, den 18. Mai 2005