Anfrage Hans Stocker **Nr. 898.05**
Gültigkeit von Mandattransfers
im Proporzsystem

Frage

1. Ausgangslage / Erwägungen

- Im Verlaufe 2005 haben 2 Grossräte die Partei gewechselt und ihr Mandat automatisch in die neue Partei eingebracht.

- Im Proporzsystem steht m.E. die Partei über der Person, d.h. die Parteistimmen entscheiden über die Sitzzuteilung zu Beginn einer Legislatur. Erst in einem nächsten Schritt werden Gewählte und Ersatzleute bestimmt.

- Die laufende Legislaturperiode für den Grossen Rat geht 5 Jahre und erstreckt sich von 2002 – 2006, d.h. die Sitzzuteilung für eine Partei hat demzufolge während der ganzen Legislatur Bestand.

- Wechselt ein Mandatsträger im Verlaufe der Legislatur die Partei, so geht er seines Mandats als Grossrätin/Grossrat verlustig, d.h. es tritt Art. 77 des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) in Kraft und die nächste Ersatzperson der betreffenden Liste wird für gewählt erklärt.

2. Fragen an den Staatsrat

- Teilt der Staatsrat obgenannte Ansicht / Interpretation des Proporzprinzips?

- Falls nein, aus welchen Gründen?

- Falls ja, wie verhält er sich gegenüber den aufgetretenen Fällen? Sollte allenfalls in den entsprechenden Gesetzen die bestehende Lücke gefüllt werden?

11. November 2005

Antwort des Staatsrats

Die Frage von Grossrat Hans Stocker bezieht sich auf ein Phänomen, das glücklicherweise noch als selten betrachtet werden kann. Während der laufenden Legislaturperiode haben zwei Grossräte, die ordnungsgemäss als Mitglieder einer politischen Partei in den Grossen Rat gewählt worden waren, bewusst entschieden, die Gruppierung, die ihnen den Einstieg ins Kantonsparlament ermöglicht hatte, zu verlassen und einer anderen Partei beizutreten. In beiden Fällen haben es die betreffenden Grossräte nicht als nötig erachtet, ihrer ehemaligen Partei den ihnen anvertrauten Sitz zurückzugeben.

Der in Artikel 95 Abs. 2 der Kantonsverfassung verankerte Grundsatz, gemäss dem die Mitglieder des Grossen Rats nach dem Proporzsystem durch das Volk für eine Dauer von 5 Jahren gewählt werden, setzt die Existenz von Listen der politischen Parteien voraus und dass diesen Parteien die Anzahl der ihnen zustehenden Sitze zugewiesen wird. Das bedeutet, wie Grossrat Hans Stocker feststellt, dass die Stimmen, die einer Partei bei einer Grossratswahl gegeben werden, über die Anzahl Sitze entscheidet, über die die Partei während ihrer 5-jährigen Legislaturperiode verfügen sollte. In diesem Sinne müsste man daher davon ausgehen, dass Grossrätinnen oder Grossräte, die während der Legislaturperiode *von sich aus* aus der Partei, für die sie gewählt wurden, austreten und sich einer anderen Partei anschliessen, auch ihren Sitz aufgeben müssten. In diesem Falle liesse sich in der Folge Artikel 77 PRG anwenden. In Fällen, die genau denen entsprechen, auf die in dieser Frage Bezug genommen wird, kann sich der Staatsrat daher der Auslegung von Grossrat Hans Stocker anschliessen.

Das Gesetz verpflichtet Grossrätinnen und Grossräte, die während der Legislaturperiode beschliessen, aus ihrer Partei auszutreten, gegenwärtig jedoch nicht, ihren Grossratssitz aufzugeben. Es soll daher überprüft werden, ob es in Anbetracht des geltenden Gesetzesdispositivs möglich und zweckmässig wäre, eine solche Regelung ins PRG einzuführen, bzw. ob eine solche Regelung tatsächlich einem Bedürfnis entspricht.

a) <u>Die in der Kantonsverfassung verankerten Grundsätze</u>

In der Kantonsverfassung werden zwei, in gewisser Hinsicht gegensätzliche Grundsätze aufgestellt, was das Wahlverfahren von Abgeordneten in den Grossen Rat und ihre Freiheit bei der Wahrnehmung ihrer Funktion innerhalb des Parlaments betrifft:

- Es handelt sich einerseits um den Grundsatz, gemäss dem die Mitglieder des Grossen Rats vom Volk im Proporzverfahren für fünf Jahre gewählt werden (Art. 95 Abs. 2 KV). Dieser setzt, wie weiter oben erwähnt, voraus, dass es politische Parteien (oder Gruppierungen) gibt und ihnen bei jeder Wahl eine gewisse Anzahl Sitze zugewiesen werden.

- Andererseits geht es um den Grundsatz, gemäss dem die Abgeordneten ohne Instruktionen stimmen (Art. 96 Abs. 3 KV), was voraussetzt, dass sich die Abgeordneten bei der Wahrnehmung ihrer Funktion nicht nach der Parole ihrer Partei oder Gruppierung richten müssen.

Nach Artikel 95 Abs. 2 KV könnte man, wie bereits erwähnt, davon ausgehen, dass wenn eine Grossrätin oder ein Grossrat während der Legislatur die Partei oder die Gruppierung wechselt, sie oder er ihren Sitz abgeben müsste. Im PRG ausdrücklich vorzuschreiben, dass ein Mitglied des Grossen Rats, das seine Partei oder Gruppierung während der Legislaturperiode wechselt, sein Abgeordnetenmandat verliert, wie das Grossrat Hans Stocker vorschlägt, würde sich jedoch als mit dem Grundsatz der Abstimmungsfreiheit der Abgeordneten (Art. 96 Abs. 3 KV), unvereinbar erweisen. Nebst den von Grossrat Hans Stocker erwähnten frei-

willigen Parteiaustritten, könnte man sich auch vorstellen, dass eine Partei damit droht oder beschliesst, bestimmte Mitglieder aus der Partei auszuschliessen, wenn sie im Plenum systematisch gegen ihre parlamentarische Fraktion stimmen, ohne dass diese jedoch die Absicht haben, auszutreten. Alle politischen Parteien, die als Verein gebildet sind, haben in ihren Statuten Klauseln festgelegt, die es ihnen ermöglichen, bestimmte Mitglieder aus ihrer Partei auszuschliessen. In gewissen Fällen muss dieser Ausschluss nicht einmal begründet werden. Wenn man nun im Gesetz vorschreiben würde «dass jedes Grossratsmitglied, das (freiwillig oder durch Ausschluss) die Partei, für die es in den Grossen Rat gewählt wurde, verlässt, sein Grossratsmandat verliert», würde man die Abgeordneten indirekt dazu verpflichten, die Weisungen ihrer Fraktion zu übernehmen, was jedoch, wie bereits erwähnt, verfassungswidrig ist (Art. 96 Abs. 3 KV).

Sollte der Grosse Rat beschliessen, in dem vom Motionär gewünschten Sinne gesetzgeberisch tätig zu werden, so läuft er Gefahr, sich über das in Artikel 96 Abs. 3 KV festgelegte Verbot hinwegzusetzen. Dies hätte unweigerlich zur Folge, dass die Grossratsmitglieder ihre Freiheit, ohne Instruktion zu stimmen, verlieren würden. Eine weitere Folge bestünde darin, dass der Grosse Rat nur noch eine beratende Behörde wäre. Man könnte sich sogar darauf beschränken, dass die Präsidentinnen und Präsidenten der politischen Fraktionen gleich selbst die Stimmen, über die sie in ihrer Fraktion verfügen, für die Beschlussfassung verwenden. Es würde sich die Frage aufdrängen, ob der Grosse Rat seine Aufgabe als Parlament noch erfüllt.

b) <u>Über die Zweckmässigkeit einer Gesetzesbestimmung, die den Ausschluss eines Grossratsmitglieds, das aus seiner Partei austritt, vorsieht</u>

Situationen, wie sie Grossrat Hans Stocker beschreibt, kommen im Kantonsparlament nicht besonders häufig vor. Im Laufe dieser Legislaturperiode sind nur zwei Grossratsmitglieder aus ihrer Partei ausgetreten, ohne ihren Sitz zurückzugeben. Dies veranlasst zu folgenden Überlegungen:

- Es liegt in erster Linie bei den *betreffenden Grossrätinnen und Grossräten selbst,* zu prüfen, ob ein Transfer ihres Sitzes während der Legislaturperiode zu einer anderen Partei oder Gruppierung, ein Transfer, den sie ihren Wählern einseitig aufoktroyieren, ihrer Vorstellung von Politik entspricht.

- Der selben Prüfung können sich auch die *politischen Parteien oder Gruppierungen* unterziehen, die ihre Kandidaten in den Grossen Rat wählen und gelegentlich einen Transfer während der Legislaturperiode akzeptieren. Somit erachten sie es als zulässig, von einem Sitz zu profitieren, den ihnen die freiburgischen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nicht übertragen haben. Unter diesen Umständen läge es in erster Linie bei den im Grossen Rat vertretenen politischen Gruppierungen und Parteien, eine angemessene Haltung an den Tag zu legen. Diese Erwägungen zeigen auf, dass ein Einschreiten des Staatsrats in solche Angelegenheiten, die vor allem den Grossen Rat und die

darin vertretenen Fraktionen betreffen, nur im äussersten Falle gefordert werden sollte.

Es ist eventuell von Nutzen darauf hinzuweisen, dass eine der im Grossen Rat vertretenen Parteien heute in ihren Statuten ausdrücklich vorsieht, dass die Fraktionsmitglieder, die aus [N.B. der Partei] ausgeschlossen werden oder austreten, ihr Mandat ab dem Zeitpunkt ihres Ausschlusses oder Austritts der Partei zur Verfügung stellen müssen. In den Statuten derselben Partei ist ausserdem festgehalten, dass sich die gewählten Behördemitglieder dieser Partei an die Grundsätze, wie sie in den Programmen festgelegt sind, halten und die politischen Direktiven befolgen müssen, dass die Nichtbefolgung dieser Vorschriften Sanktionen zur Folge hat und dass im Falle von Sanktionen der Betroffene sein Mandat zur Verfügung stellen muss.

Die gleiche Argumentation könnte für alle nach dem Proporzsystem gewählten politischen Vertreter im Kanton, die während der Legislaturperiode aus ihrer Partei oder Gruppierung austreten, ohne jedoch ihr politisches Mandat zur Verfügung zu stellen (d.h. nebst den Grossrätinnen und Grossräten auch die Mitglieder der Generalräte und, je nach Fall, jene der Gemeinderäte) angewendet werden. Nach der einen oder anderen Erwägung könnten sich auch die nach dem Majorzsystem gewählten Behördemitglieder orientieren, d.h. die Mitglieder des Staatsrats und des Ständerats, die Oberamtmänner und, je nach Fall, die Mitglieder der Gemeindeexekutiven, die für eine Partei kandidierten.

Aus diesen Gründen stellt der Staatsrat fest, dass ihm das geltende PRG keine Möglichkeit gibt, einzugreifen. Er sieht jedoch auch nicht vor, das PRG in dem Sinne zu ändern, wie es von Grossrat Hans Stocker verlangt wird.

Freiburg, den 31. Januar 2006