



Botschaft 2015-DIAF-21

29. September 2015

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Gemeinden (elektronische Abstimmung im Generalrat)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit eine Botschaft zu einem Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (SGF 140.1; GG). Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Ursprung des Entwurfs	5
2. Notwendigkeit des Entwurfs	5
3. Vernehmlassung	6
4. Grundzüge des Entwurfs	6
5. Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Entwurfs	6
6. Finanzielle und personelle Auswirkungen	7
7. Auswirkung des Entwurfs auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	8
8. Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht und Nachhaltigkeit	8
9. Referendum und Inkrafttreten	8

1. Ursprung des Entwurfs

Die am 28. März 2014 von den Grossräten Daniel Gander und Laurent Dietrich eingereichte und begründete Motion 2014-GC-80 zum Thema «Änderung des Gesetzes über die Gemeinden [GG] – [Einführung der elektronischen Stimmabgabe bei Generalratssitzungen]» liegt diesem Gesetzesentwurf zugrunde. Der Staatsrat hat die Motion am 26. August 2014 beantwortet und der Grosse Rat hat sie am 8. Oktober 2014 für erheblich erklärt und ist damit dem Antrag des Staatsrats gefolgt.

Zur Stützung ihrer Motion fügten die Grossräte Daniel Gander und Laurent Dietrich an, als Mitglieder eines freiburgischen Generalrats wiederholt festgestellt zu haben, dass das Auszählen der Stimmen bei der Stimmabgabe durch Handaufheben Schwachstellen aufweist. Die Verfasser der Motion waren der Ansicht, dass die elektronische Stimmabgabe den Vorteil hätte, das Fehlerrisiko zu verringern, und zu einem beachtlichen Zeitgewinn bei Sitzungen führen würde.

2. Notwendigkeit des Entwurfs

Wie der Staatsrat in seiner Antwort vom 26. August 2014 auf die Motion erklärt hat, sieht das geltende kantonale Recht in der Tat vor, dass durch Handaufheben abgestimmt wird, es sei denn, ein Fünftel der Mitglieder verlangt eine geheime Abstimmung. In dieser Hinsicht sind die Gesetzesbestimmungen gleich für Gemeinden mit einer Gemeindeversammlung und solche mit einem Parlament (Art. 18 Abs. 1 und 2 GG, anwendbar für den Generalrat gemäss Artikel 51^{bis} GG). Es ist somit richtig, daraus zu folgern, dass das geltende GG es Gemeinden, die dies möchten, nicht erlauben würde, in ihrem Reglement über den Generalrat die elektronische Stimmabgabe für das Parlament vorzusehen.

Wie der Staatsrat in seiner Antwort auf die Motion hervorhob, würde die Einführung der elektronischen Stimmabgabe in Gemeinden mit einem Generalrat eine vertiefte Abklärung notwendig machen, da sie weitere Fragen aufwirft, wie unter anderem die Sicherheit des Abstimmungssystems und den Umgang mit den entsprechenden Daten. Gewisse dieser Aspekte erfordern somit zusätzliche Gesetzesbestimmungen für die elektronische Abstimmung als solche.

3. Vernehmlassung

Die Gesetzesänderungen des Vorentwurfs der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft wurden zwischen dem 23. April und dem 28. August 2015 in die Vernehmlassung gegeben. Innert der festgelegten Frist sind 21 Antworten eingegangen, unter anderem die Antworten des Freiburger Gemeindeverbands (FGV) und der Vereinigung der Gemeindesekretäre und -kassiere des Kantons Freiburg. 12 Gemeinden haben zudem spontan geantwortet.

Keine der Antworten viel negativ aus und kein Vernehmlassungsteilnehmer schlug eine grössere Änderung der vorgeschlagenen Bestimmungen vor. Der FGV ist jedoch der Ansicht, dass die vorgeschlagene Form des Gemeinde-reglements nicht angemessen ist. Auf diese Kritik wird in den Kommentaren zu den einzelnen Artikeln eingegangen (s. Kapitel 5 zu Art. 45a). Die Gemeinden, die einzeln geantwortet haben, taten dies, um die Stellungnahme des FGV zu unterstützen.

4. Grundzüge des Entwurfs

Der Gesetzesentwurf soll die gesetzliche Grundlage schaffen, die es den Gemeinden mit einem Generalrat erlaubt, für diesen die elektronische Abstimmung einzuführen. Diese Wahl erfolgt über eine gesetzliche Grundlage auf Gemeindeebene, nämlich über ein allgemeinverbindliches Reglement. Da das Geschäftsreglement des Generalrats bereits diese Form hat, können die Bestimmungen zur elektronischen Abstimmung gegebenenfalls darin eingefügt werden.

Der rechtliche Rahmen der elektronischen Abstimmung ist vom Gesetz vorgegeben; er ist Gegenstand eines neu vorgeschlagenen Artikels 45a GG. Wie im Grossen Rat beschränken sich die Ausdrucksmöglichkeiten bei der Stimmabgabe auf das «Ja», das «Nein» und die Enthaltung. Auf Bildschirmen werden die Stimme von jedem Mitglied sowie das Abstimmungsergebnis angezeigt; das Gesamtergebnis wird zudem vom Präsidium mündlich bekanntgegeben.

Die Abstimmungsergebnisse werden im Protokoll festgehalten und die elektronischen Daten müssen aufbewahrt werden, bis die Genehmigung des Protokolls rechtskräftig ist. Wenn das elektronische System versagt, so sieht das Gesetz vor, dass die Abstimmungen nach den ordentlichen Regeln erfolgen, nämlich durch Handaufheben, ausser wenn eine geheime Abstimmung verlangt wird.

Die geheime Abstimmung bleibt im Übrigen nach wie vor möglich, auch wenn die Gemeinde die elektronische Abstimmung eingeführt hat.

Es scheint ausserdem sinnvoll, den interkommunalen Parlamenten, also den Delegiertenversammlungen der Gemeinde-

verbände und dem Agglomerationsrat einer Agglomeration die gleiche Möglichkeit zu geben.

5. Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Entwurfs

Art. 1 – Änderungsartikel

Dieser Artikel enthält die für das GG vorgeschlagenen Änderungen. Diese Artikel betreffen die Gemeinden mit einem Generalrat sowie die Gemeindeverbände.

Art. 33

Wenn in einem Generalrat elektronisch abgestimmt wird, so ändern sich die Aufgaben der Stimmenzähler. Daher wurde zu Artikel 33 Abs. 2 GG ein Vorbehalt hinzugefügt.

Art. 45

Gegenwärtig sind die Regeln über die Abstimmungen des Generalrats durch einen Verweis auf die für die Gemeindeversammlung geltenden Regeln, nämlich Art. 18 Abs. 1, 2 und 4 GG, festgelegt. Mit der Einführung der elektronischen Abstimmung für die Gemeinden mit Generalrat müssen für diese Gemeinden besondere Bestimmungen geschaffen werden. So übernimmt der vorgeschlagene Artikel 45 den Inhalt der ordentlichen Regelung, die automatisch gilt, wenn keine elektronische Abstimmung eingeführt wird. Der vorgeschlagene Artikel 45 ist somit inhaltlich identisch mit der momentan geltenden Regelung (Art. 18 Abs. 1, 2 und 4, anwendbar aufgrund des Verweises in Artikel 51^{bis} GG).

Art. 45a (neu)

Dieser Artikel regelt die Modalitäten der elektronischen Abstimmung. Gegenwärtig ist das Geschäftsreglement des Generalrats fakultativ und diese Teilrevision ändert nichts daran. Die Mehrheit der Gemeinden mit einem Generalrat hat sich jedoch ein solches Reglement gegeben. Alle Gemeinden, die über ein Geschäftsreglement des Generalrats verfügen, haben ihm die Form eines allgemeinverbindlichen Reglements gegeben, wie das auch auf kantonaler Ebene der Fall ist: Das Gesetz, das die Organisation des Grossen Rates regelt, ist ebenfalls ein Gesetz im formellen Sinn. Der materielle Grund für die Wahl dieser Form besteht darin, dass der Arbeitsweise eines Parlaments grosse Bedeutung zukommt, was einen Erlass im formellen Sinn rechtfertigt. Gemeinden, die bereits über ein allgemeinverbindliches Geschäftsreglement des Generalrats verfügen, können dieses daher mit Bestimmungen über die elektronische Abstimmung ergänzen und müssen kein neues Reglement ausarbeiten.

Die Präzisierung «persönlich» in Abs. 2 erinnert daran, dass die Vertretung, die mit der elektronischen Abstimmung

technisch möglich wäre, verboten ist, da jedes Mitglied des Generalrats persönlich anwesend sein muss, um seine Stimme abzugeben.

In Abs. 3 geht es um die Anzeige der detaillierten Ergebnisse auf den Bildschirmen. Diese Anzeige darf sich nicht auf das Gesamtergebnis beschränken, sondern muss für jedes Mitglied angeben, ob und wie es abgestimmt hat (z. B. mit farblicher Hervorhebung des Nummernfelds jedes Mitglieds). Absatz 3 weist auch darauf hin, dass das Präsidium das Gesamtergebnis der Abstimmung mündlich bestätigt; es versteht sich von selbst, dass sich die mündliche Verkündigung auf das Gesamtergebnis beschränkt.

Für die Aufbewahrungsdauer der Daten der elektronischen Abstimmung diene die Vorschrift als Vorlage, die für die Aufzeichnung der Beratungen gilt, also die Aufbewahrung bis die Genehmigung des Protokolls rechtskräftig geworden ist (Schlusssatz von Art. 3 Abs. 2 des Ausführungsreglements zum Gesetz über die Gemeinden, ARGG, SGF 140.11).

Art. 51^{bis}

Der Verweis muss gestrichen werden, zumal die Bestimmungen über die Abstimmung nach der ordentlichen Regelung nun im vorgeschlagenen Artikel 45 festgeschrieben sind.

Art. 117

Wird für die Abstimmungen der Delegiertenversammlungen in den Gemeindeverbänden die Möglichkeit eingeräumt, elektronisch abzustimmen, so bedarf dies einer Anpassung von Artikel 117, indem in Abs. 2 ein Verweis auf die für die Gemeinden mit Generalrat geltenden Vorschriften vorgesehen wird. Wie die gegenwärtige Anwendung von Artikel 18 Abs. 1, 2 und 4 stellt der vorgeschlagene Verweis auf die Artikel 45 und 45a ergänzendes Recht dar, da es den Gemeindeverbänden frei steht, in den Statuten ihre eigenen Regeln vorzusehen.

Die fakultative Ausweitung der elektronischen Abstimmung auf die Delegiertenversammlungen erfolgt unter Vorbehalt der Schwierigkeiten, die entstehen können, wenn ein einziger Delegierter gegebenenfalls mehrere Stimmen abgibt. So können die Statuten eines Gemeindeverbands gemäss Artikel 115 Abs. 2 GG vorsehen, dass ein Delegierter alle Stimmen seiner Gemeinde vertritt, wodurch die Grösse des interkommunalen Parlaments verringert würde. Wenn die elektronische Abstimmung in einem solchen Verband trotz allem vorgesehen würde, so müssten die erhöhten technischen Anforderungen zur Lösung der Herausforderungen, die sich durch die mehrfache Stimmabgabe ergeben, beim Entscheid über diese Option berücksichtigt werden.

Art. 2 – Anpassung des rechtlichen Rahmens der Agglomerationen

Da die Agglomeration Gegenstand eines Spezialgesetzes ist, muss das Gesetz über die Agglomerationen (AggG, SGF 140.2) angepasst werden, um die Möglichkeit der elektronischen Abstimmung für den Agglomerationsrat vorzusehen. Technisch erfolgt die Erteilung dieser Möglichkeit über die Anpassung der Verweise in Artikel 34 AggG.

Die vorgeschlagene Ergänzung unter Artikel 1 Bst. a^{bis} behebt eine kleine Inkohärenz, insofern als die Unvereinbarkeit der Funktionen zwischen den Mitgliedern des Agglomerationsrats und den Mitgliedern des Vorstands (Art. 23 Abs. 3 AggG) zur Folge hat, dass Artikel 40 GG für die Agglomeration in allen Fällen gilt und die Statuten ihn nicht umgehen können. Gegenwärtig erklärt Artikel 34 Abs. 2 Bst. a AggG diese Regel als *subsidiär* anwendbar (durch den Verweis auf Artikel 117 Abs. 3 GG, die inhaltlich gleich ist wie Artikel 40 GG). Da die Verweise auf Artikel 117 GG angepasst werden müssen, ist es angebracht, diese Berichtigung gleichzeitig vorzusehen.

Der Entwurf sieht vor, ebenfalls subsidiär auf Artikel 117 Abs. 2 GG (mit dem neuen, im Entwurf vorgesehenen Wortlaut) zu verweisen, was die Beratungen betrifft, deren Regeln über die Abstimmungen in den Artikeln 45 und 45a GG des Entwurfs enthalten sind, wie dies auch für die Delegiertenversammlungen der Gemeindeverbände vorgesehen ist.

Im Gegensatz dazu, was für die Gemeindeverbände gilt, erlaubt es der rechtliche Rahmen der Agglomerationen nicht, einem Mitglied des Agglomerationsrats mehrere Stimmen zu übertragen.

Da Artikel 117 Abs. 2 GG seinerseits mehrere zusätzliche Verweise enthält (nämlich auf die Artikel 16, 17, 19 und 22 GG), scheint es sinnvoll, den Bst. a zu bereinigen und die Bst. b bis d aufzuheben, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

Hingegen galt Artikel 20 GG, auf den Artikel 117 Abs. 2 GG ebenfalls verweist, bis anhin nicht sinngemäss, aber in der Praxis wurde davon ausgegangen, dass diese Bestimmung sinngemäss gelten sollte, wenn die Statuten nichts (oder keine abweichende Regel) vorsehen; es handelt sich somit eher um die Schliessung einer Lücke als um eine Neuheit.

Art. 3 – Inkrafttreten und Referendum

Artikel 3 enthält die üblichen Klauseln zum Referendum und dem Inkrafttreten.

6. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die finanziellen und personellen Auswirkungen dieses Entwurfs sind für den Staat nicht bedeutend (Prüfung und Genehmigung der neuen oder revidierten Reglemente, wenn

sich die Gemeinde für die elektronische Abstimmung entscheidet).

Was die Gemeinden betrifft, so sei darauf hingewiesen, dass der Gesetzesentwurf als solcher lediglich die Möglichkeit vorsieht, die elektronische Abstimmung einzuführen, und solange man sich nicht für diese Abstimmungsart entschieden hat, hat der Entwurf weder personelle noch finanzielle Auswirkungen.

Eine Einführung der elektronischen Abstimmung hat hingegen nicht unwesentliche finanzielle und personelle Auswirkungen, sowohl für die Investition für die Einführung eines solchen Systems als auch für dessen Unterhalt. Die Kosten hängen jedoch in erster Linie von der grundlegenden Entscheidung ab, ob eine Anlage gekauft wird oder ob die Leistung ausgelagert wird über einen Vertrag mit einem öffentlichen oder privaten externen Anbieter.

Unter diesen Vorbehalten müssen die Kosten für die Ausstattung der Plätze sowie für die zentralen Anlagen berücksichtigt werden (Plätze des Präsidiums und des Sekretariats; Bildschirme; Massnahmen zur Sicherung und zur Erfassung der Stimmen; Verfahren zur Gewährleistung der Sicherheit als solche). Ein weiterer Faktor, der Kosten verursachen würde, der jedoch nicht für alle Gemeinden relevant ist, wäre eine allfällige Integrierung der Simultanübersetzung in das elektronische Abstimmungssystem. Die breite Palette an möglichen Methoden und Systemen hat zur Folge, dass es fast nicht möglich ist, die Kosten pro Platz allgemein zu beziffern.

Die Kosten müssten vielmehr aufgrund einer konkreten Gemeinde und eines konkreten Projekts geschätzt werden sowohl für die Investition als auch, gegebenenfalls, für den Betrieb. Für den Betrieb müsste namentlich das Fachpersonal berücksichtigt werden, das die Verfügbarkeit des Systems gewährleisten muss, wenn die Dienstleistung nicht ausgelagert wird.

7. Auswirkung des Entwurfs auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der vorgeschlagene Gesetzesänderungsentwurf hat keinen negativen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden, sondern trägt im Gegenteil zu einer grösseren Gemeindeautonomie bei, zumal er eine neue Möglichkeit zur Ausübung der parlamentarischen Demokratie auf lokaler Ebene eröffnen will.

8. Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht und Nachhaltigkeit

Der Entwurf ist vereinbar mit dem geltenden Verfassungs- und Bundesrecht. Die vorgeschlagene Änderung ist nicht

betroffen von Fragen der Übereinstimmung mit dem Europarecht und sie hat keine Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung.

9. Referendum und Inkrafttreten

Diese Gesetzesänderung untersteht dem Gesetzesreferendum. Sie untersteht nicht dem Finanzreferendum.