



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2022-GC-158

Einführung einer bindenden Vorprüfung der Gültigkeit von kantonalen Volksinitiativen

Urheber/in:	Moussa Elias / Levrat Marie
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	09.09.2022
Begründung:	09.09.2022
Überweisung an den Staatsrat:	09.09.2022
Antwort des Staatsrats:	30.05.2023

I. Zusammenfassung der Motion

In einer am 9. September 2022 eingereichten und begründeten Motion erinnern Grossrat Elias Moussa und Grossrätin Marie Levrat daran, dass der Grosse Rat am 20. Mai 2022 beschlossen hatte, die unter anderem von der JUSO und den Jungen Grünen eingereichte Verfassungsinitiative «für kostenlose öffentliche Verkehrsmittel» für ungültig zu erklären. Sie fügen hinzu, dass der Grosse Rat bereits am 18. März 2016 auch die Verfassungsinitiative der SVP «Gegen die Eröffnung eines Zentrums Islam und Gesellschaft und eine staatliche Imam-Ausbildung an der Universität Freiburg» für ungültig erklärt hatte.

Sie sind der Ansicht, dass die Abstimmungen im Grossen Rat in beiden Fällen bei den Initiantinnen und Initianten für grosse Frustration gesorgt hatten, da sie über Monate viel Energie dafür aufgewendet hatten, die notwendigen Unterschriften zu sammeln, jedoch umsonst. Ihrer Meinung nach ist die derzeitige Situation auch sehr frustrierend für all jene, die eine Initiative unterzeichnet haben, die im Nachhinein für ungültig erklärt wird.

Um zu verhindern, dass eine solche Situation erneut eintritt, ersuchen die Motionäre den Staatsrat, eine Änderung der Verfassung des Kantons Freiburg und/oder des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte vorzuschlagen, um eine bindende Vorprüfung der Gültigkeit von Volksinitiativen einzuführen. Dies sollte es den Initiantinnen und Initianten ermöglichen, vor Beginn der Unterschriftensammlung Klarheit über das rechtliche Schicksal ihrer Initiative zu haben. Die Personen, die eine Initiative unterzeichnen, hätten so auch Gewissheit, dass es im Falle des Zustandekommens der Initiative tatsächlich zu einer Volksabstimmung kommt.

Die Motionäre sind sich bewusst, dass der Grosse Rat am 21. März 2017 die Motion 2016-GC-76, die eine nicht bindende Vorprüfung forderte, abgelehnt hatte. Ihrer Meinung nach zeigt dies, dass die derzeitige Situation nicht zufriedenstellend ist und dass eine nicht bindende Vorprüfung ebenfalls nicht ausreichen würde, um die derzeitigen Schwachpunkte zu beheben.

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend erinnert der Staatsrat daran, dass nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts der Gesetzgeber bei der Annahme einer Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung berücksichtigen muss, dass die Umsetzungsregelung den in der Initiative zum Ausdruck gebrachten Vorstellungen entspricht. Bei der Umsetzung muss der Gesetzgeber im Wesentlichen auf grösstmögliche Vereinbarkeit mit dem höherrangigen Recht achten, ohne dass allerdings die Einhaltung desselben in jedem Einzelfall bereits zu prüfen ist. Die Ungültigerklärung einer in der Form der allgemeinen Anregung eingereichten Initiative setzt daher voraus, dass eine Umsetzung ohne offensichtlichen Widerspruch zum übergeordneten Recht von vornherein ausgeschlossen erscheint. Lässt sich die Initiative hingegen auf eine Art und Weise umsetzen, dass kein offensichtlicher Widerspruch zum übergeordneten Recht resultiert, darf sie nicht für ungültig erklärt werden. Diese Grundsätze gelten *mutatis mutandis* auch für Initiativen in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs.

Zusammengefasst darf eine Initiative also nur in eindeutigen Fällen für ungültig erklärt werden. Diese Rechtsprechung wurde vom Bundesgericht am 31. März 2023 erneut bestätigt. Mit dem Urteil 1C_393/2022 wurde die Beschwerde gegen den Entscheid des Grossen Rates, in dem er die Initiative «für kostenlose öffentliche Verkehrsmittel» für ungültig erklärt hatte, abgewiesen.

Der Staatsrat erinnert auch daran, dass er im Rahmen der Revision des Grossratsgesetzes auf die Problematik der nicht gesetzes- oder verfassungskonformen parlamentarischen Vorstösse hingewiesen hatte. Er hatte damals vorgeschlagen, dass es im Zweifelsfall wünschenswert wäre, wenn ein vom Staatsrat unabhängiges Organ über die Konformität des Vorstosses entscheiden würde. Dieser Vorschlag wurde vom Parlament abgelehnt.

1. Situation auf Bundesebene

In seiner Antwort auf die Motion 2016-GC-76 hatte der Staatsrat darauf hingewiesen, dass die Staatspolitische Kommission des Ständerats im August 2015 eine parlamentarische Initiative eingereicht hatte, mit der beim Bundesrat die Ausarbeitung einer Änderungsvorlage des Bundesgesetzes über die politischen Rechte beantragt wurde, um es Initiativkomitees zu ermöglichen, auf eine fakultative und nicht bindende formale und materielle Vorprüfung ihrer Initiative Rückgriff zu nehmen. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats hatte sich der Initiative im Februar 2016 zunächst angeschlossen.

Diese parlamentarische Initiative wurde jedoch im August 2017 abgeschrieben und das Bundesrecht bislang nicht angepasst.

2. Die bindende Kontrolle der materiellen Gültigkeit, wenn der Entscheid von einer gesetzgebenden Behörde getroffen wird: Situation im Kanton Freiburg

a) Behörde, die im Kanton Freiburg den Entscheid über die Ungültigerklärung treffen soll

Die Rechtslage hat sich seit der Antwort auf die Motion 2016-GC-76 nicht geändert. Vor der Unterschriftensammlung nimmt die Staatskanzlei die Vorprüfung des Titels und des Texts der Initiative sowie der Unterschriftenbogen vor (Art. 114 PRG). Hierbei handelt es sich lediglich um eine formelle Kontrolle.

Unsere Kantonsverfassung sieht in Artikel 43 vor, dass der **Grosse Rat** Volksinitiativen ganz oder teilweise ungültig erklärt, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstossen, die Einheit der Form oder der Materie nicht wahren oder undurchführbar sind. Diese Kontrolle führt der

Grosse Rat auf der Grundlage eines Antrags des Staatsrats durch, sobald die Staatskanzlei formell festgestellt hat, dass die erforderliche Zahl der gültigen Unterschriften gesammelt wurde und die Initiative somit zustande gekommen ist.

Es wird darauf hingewiesen, dass dies derzeit in der Mehrheit der Schweizer Kantone so gehandhabt wird.

b) Anspruch der Initiantinnen und Initianten auf rechtliches Gehör, wenn der Entscheid vom Parlament getroffen wird

Aus einer juristischen Studie über das «Recht auf Anhörung bei der Gültigkeitsprüfung von Initiativen» durch ein Parlament (gesetzgebende Behörde) geht Folgendes hervor: *Nach der Rechtsprechung muss der Umfang des Rechts auf Anhörung die spezifische Struktur und Organisation der kantonalen Parlamente berücksichtigen. Daher ist das Bundesgericht der Ansicht, dass, wenn der Entscheid über die Gültigkeit von einem Parlament getroffen wird, dem Initiativkomitee aus zwei Gründen nicht das Recht eingeräumt werden sollte, sich zur Anwendung der Gültigkeitsvoraussetzungen zu äussern. Erstens stellen die Zusammensetzung des Parlaments und das Verfahren vor diesem Organ sicher, dass alle relevanten Elemente angeführt werden, sodass es überflüssig ist, dass das Komitee seine rechtlichen Argumente vorbringt. Zweitens haben die Mitglieder des Initiativkomitees indirekte und legitime Möglichkeiten, ihre Interessen gegenüber den Grossrätinnen und Grossräten [...] geltend zu machen, zum Beispiel, indem sie sich an die Vertreter der [...] politischen Parteien [...] wenden, die ausdrücklich die Lancierung der Initiative unterstützt haben.* (Camilla Jacquemoud, «Le droit d’être entendu lors du contrôle de validité des initiatives», in: Jusletter vom 27. Mai 2019, S. 29, Ziff. 3.a).

Angesichts dieser Ausführungen besteht nach dem aktuellen Stand der Rechtsprechung kein Recht auf formelle Anhörung für das Initiativkomitee, wenn der Entscheid über die Gültigkeit von einem **Parlament** getroffen werden muss. Diese Rechtsprechung zum Anspruch auf rechtliches Gehör vor den Parlamenten wurde erst kürzlich im Zusammenhang mit den Beschwerden einiger Gemeinden der Agglomeration Freiburg gegen die Aufhebung der institutionellen Agglomeration durch den Grossen Rat bestätigt.

c) Dies bedeutet jedoch nicht, dass es im Kanton Freiburg verboten wäre, ein Verfahren für den Anspruch des Initiativkomitees auf rechtliches Gehör formell festzulegen, wenn der Entscheid von einem Parlament getroffen werden muss. Ein solches Verfahren wäre jedoch offensichtlich langsam und kompliziert. Die vorerwähnte Autorin hat es versucht (vgl. Jusletter vom 27. Mai 2019, S. 38). Gestützt auf ihre Ausführungen könnte das Verfahren des Anspruchs auf rechtliches Gehör vor dem Parlament in etwa wie folgt aussehen:

1. Der Staatsrat verfasst einen Bericht über die Gültigkeit oder Ungültigkeit der Initiative.
2. Der Staatsrat teilt seinen Bericht dem Initiativkomitee mit und räumt diesem eine angemessene Frist ein, um zum Bericht Stellung zu nehmen.
3. Die Stellungnahme des Initiativkomitees wird dem Grossen Rat zusammen mit dem Bericht des Staatsrats überwiesen.
4. Wenn im Bericht der für die Abklärung der Gültigkeit der Initiative zuständigen parlamentarischen Kommission wesentliche Elemente zur Gültigkeit der Initiative enthalten sind, die im Bericht des Staatsrats nicht vorkommen, so räumt die Kommission dem

Initiativkomitee eine angemessene Frist ein, um zu diesen neuen Elementen Stellung zu nehmen.

5. Im Fall von Ziffer 4 wird die Stellungnahme des Initiativkomitees dem Grossen Rat zusammen mit dem Bericht der parlamentarischen Kommission übermittelt.
6. Der Grosse Rat erlässt einen Entscheid, der mit Beschwerde angefochten werden kann.

3. Die bindende Kontrolle der materiellen Gültigkeit, wenn der Entscheid von einer Exekutivbehörde getroffen wird: Modell des Kantons Waadt

Seit dem 10. Juni 2013 sieht die Verfassung des Kantons Waadt infolge einer Volksabstimmung in Art. 80 Abs. 1 die Verpflichtung des **Staatsrats** vor, vor dem Start der Unterschriftensammlung über die Gültigkeit von Initiativen zu entscheiden, und die Ungültigkeit von Initiativen festzustellen, die gegen übergeordnetes Recht verstossen und/oder die Einheit des Rangs, der Form oder der Materie verletzen. Der Entscheid des Staatsrats kann mit Beschwerde angefochten werden.

Das neue Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte im Kanton Waadt vom 5. Oktober 2021, das am 1. Januar 2022 in Kraft trat, sieht folgendes Verfahren vor, das zu einem bindenden Entscheid des Staatsrats führt:

- > Bevor der Staatsrat die Unterschriftensammlung bewilligt, entscheidet er innert kurzer Frist und mit Begründung über die Gültigkeit der Initiative und stellt ihre Ungültigkeit fest, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstösst und/oder die Einheit des Rangs, der Form oder der Materie verletzt.
- > Wenn die für die Untersuchung des Dossiers für den Staatsrat zuständige Dienststelle der Ansicht ist, dass es Gründe für die Ungültigkeit gibt, informiert sie das Komitee oder die Partei, von der die Initiative ausgeht, und setzt ihm oder ihr eine Frist, um dazu Stellung zu nehmen.
- > Der Entscheid des Staatsrats muss im Amtsblatt veröffentlicht werden.
- > Sobald der Entscheid über die Gültigkeit rechtskräftig ist, werden der Titel und der Text der Initiative im Amtsblatt veröffentlicht. Mit dieser Publikation beginnt die Frist für die Unterschriftensammlung zu laufen.
- > Der Staatsrat kann vom Komitee oder von der Partei, das oder die die Initiative eingereicht hat, eine Gebühr von höchstens 2000 Franken erheben und diese im Voraus verlangen, wenn fortwährend Texte eingereicht werden, die einen offensichtlichen Fall von Missbrauch darstellen.
- > Entscheide über die Gültigkeit einer kantonalen oder kommunalen Initiative können beim Verfassungsgericht mit Beschwerde angefochten werden.

Mit Entscheid vom 26. November 2018 hielt das Bundesgericht im Wesentlichen fest, dass, wenn die Exekutivbehörde den Entscheid über die Ungültigkeit zu fällen hat, den Initianten vor der Beschlussfassung das rechtliche Gehör gewährt werden muss (vgl. BGE 1C 136/2018 vom 26. November 2018, Erwägung 4.3 in fine). Dies erklärt wahrscheinlich den im LEDP-VD vorgesehenen Vorgang der Stellungnahme der Initiantinnen und Initianten.

4. Ansicht des Staatsrats

Selbst wenn die Vorverlegung der Prüfung der materiellen Gültigkeit nach dem aktuellen Stand der Rechtsprechung nicht zu einem Anspruch der Initianten auf rechtliches Gehör vor dem Grossen Rat führen würde, befürchtet der Staatsrat, dass die vorgeschlagene Lösung zu unnötigen Diskussionen in einem bereits überlasteten Parlament führen würde. Denn dann müsste das gesamte Parlament in

jedem Fall juristische «Fehden» über Vorlagen austragen, die es vielleicht nie erreichen würden, weil nicht genügend Unterschriften gesammelt werden. Dies scheint unverhältnismässig und würde zudem dazu führen, dass die Frist für die Behandlung der Initiative deutlich verlängert würde.

Um eine solche Schwerfälligkeit zu vermeiden, müsste, wenn man eine bindende Vorprüfung der Gültigkeit von Volksinitiativen formalisieren wollte, die verfassungsmässige Zuständigkeit des Grossen Rates in diesem Bereich wahrscheinlich neu diskutiert werden, mit dem Ziel, sie wie im Kanton Waadt vollständig dem Staatsrat zu übertragen. Dies hätte auch den Effekt, dass die Initiantinnen und Initianten gleichzeitig einen Anspruch auf rechtliches Gehör während des Entscheidungsprozesses erhielten. Dies würde jedoch eine Änderung von Art. 43 der Kantonsverfassung und damit eine Volksabstimmung voraussetzen.

Aus den oben genannten Gründen in Zusammenhang mit der Einsparung von Mitteln und der Kompetenzverteilung spricht sich der Staatsrat daher gegen die Aufnahme einer bindenden Vorprüfung der Gültigkeit von Initiativen durch den Grossen Rat in das PRG aus.

5. Antrag

Aufgrund der obigen Ausführungen beantragt der Staatsrat die Ablehnung der Motion als Ganzes.

Um die Art der Umsetzung der Motion im Falle ihrer Annahme zu präzisieren, schlägt der Staatsrat jedoch ihre Aufteilung in zwei Teile vor:

1. Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte: Einführung einer Vorprüfung von Volksinitiativen durch den Grossen Rat und Einführung einer Vorprüfung nach dem Vorschlag in dieser Antwort;
2. Änderung der Kantonsverfassung: dem Staatsrat wird die Kompetenz übertragen, Volksinitiativen ganz oder teilweise für ungültig zu erklären, und Einführung einer Vorprüfung.

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat ein, die beiden Teile der so aufgeteilten Motion abzulehnen. Falls das Parlament beschliesst, dem Antrag der Regierung nicht zu folgen, so bittet sie es, festzulegen, welcher der beiden Teile im Kanton umgesetzt werden soll.