



Botschaft 2024-DIAF-4

28. Januar 2025

Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) Majorzverfahren - 2024

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG; SGF 115.1) in Bezug auf die Wahl nach dem Majorzverfahren sowie weitere Anpassungen des PRG:

Inhaltsverzeichnis

1	Hintergrund	3
1.1	Motion Mauron/Collomb «mehrfache Wahlzettel» (2019-GC-187)	3
1.2	Antrag des Staatsrats an den Grossen Rat, die Motion Mauron/Collomb 2019-GC-187 abzulehnen	3
1.3	Annahme der Motion Mauron/Collomb 2019-GC-187 durch den Grossen Rat	3
1.4	Umsetzung der Motion im Gesetzesentwurf 2020-DIAF-48	4
1.5	Teilweise Rückweisung des Gesetzesentwurfs 2020-DIAF-48 an den Staatsrat	4
2	Vorgehen und Ziele	5
2.1	Vorentwürfe A1 und A2 zur Änderung des PRG über das System der Majorzwahlen	5
2.1.1	Kantons-, Oberamts- oder Gemeindewahlen	5
2.1.2	Variante A1 «Verschiedene Listen und Mehrfachkandidaturen»	6
2.1.3	Variante A2 «Einziges amtliches Wahlzettel»	6
2.1.4	Ziele der Vorentwürfe A1 und A2	6
2.2	Vorentwurf B zur Änderung des PRG über verschiedene Anpassungen	7
3	Öffentliche Vernehmlassung	7
4	Wahl der Variante, die dem Grossen Rat unterbreitet wird	8
5	Erläuternder Bericht zum Gesetzesentwurf	9
5.1	System des amtlichen Wahlzettels bei Majorzwahlen	9
5.1.1	Amtlicher Wahlzettel	9
5.1.2	Majorzwahlen	9
5.1.3	Wahlzettel «zum Ankreuzen», Wahlzettel «zum Ausfüllen» und Wahlzettel «zum Ankreuzen und Ausfüllen»	10
5.1.4	Angabe der Listen und der Listenbündnisse auf den Wahlzetteln zum Ankreuzen	11
5.1.5	Stille Wahl im ersten Wahlgang ausgeschlossen	11

5.2	Interkantonaler Vergleich	12
5.2.1	Freiburger System der verschiedenen Listen als Spezialfall in der Schweiz	12
5.2.2	Methodologische Schwierigkeiten bezüglich des Anteils ungültiger Stimmen	12
5.2.3	Höherer Ungültigkeitsanteil in Freiburg als in anderen Teilen der Schweiz	13
5.3	Auswirkungen auf die aktuelle Situation und Praxis	15
5.3.1	Verzicht auf Mehrfachkandidaturen	15
5.3.2	Herkunftsstatistiken	16
5.4	Vorlagen	17
5.4.1	Beispiele für Wahlzettel zum Ankreuzen	17
5.4.2	Beispiel eines Wahlzettels zum Ausfüllen	19
5.4.3	Beispiel eines Wahlzettels zum Ankreuzen und Ausfüllen	19
5.5	Weitere vorgeschlagene Änderungen	20
5.6	Inkrafttreten	20
5.7	Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Gesetzesentwurfs	21
5.8	Finanzielle und personelle Auswirkungen des Vorentwurfs A2	31
5.9	Auswirkungen des Entwurfs auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	32
5.10	Die Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und die Europaverträglichkeit der Entwürfe	32
5.11	Nachhaltige Entwicklung	32
6	Referendumsklausel und Inkrafttreten	33

1 Hintergrund

2023 unterbreitete der Staatsrat dem Grossen Rat einen Gesetzesentwurf 2020-DIAF-48 zur Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte und weiterer Gesetze in Zusammenhang mit der Ausübung der politischen Rechte (Bericht/Botschaft vom 20.12.2022, TGR März 2023, S. 662; Stellungnahme der Kommission vom 06.03.2023 [TGR März 2023, S. 703]).

Dieser Gesetzesentwurf sollte, nebst verschiedenen anderen Anpassungen, die Motion Mauron/Collomb «mehrere Wahlzettel» (2019-GC-187) umsetzen.

1.1 Motion Mauron/Collomb «mehrfache Wahlzettel» (2019-GC-187)

Diese Motion folgte als Reaktion auf den zweiten Wahlgang der Ständeratswahl vom 10. November 2019, bei dem 3,04 % der eingegangenen Wahlzettel als ungültig erklärt worden waren, was im interkantonalen Vergleich ein hoher Anteil ist. Gemäss den Motionären waren jedoch vieler dieser Wahlzettel für ungültig erklärt worden, «weil sie namentlich im gleichen Couvert zwei verschiedene Listen mit je einem Namen enthielten».

Um diese Situation zu korrigieren, ersuchten die Motionäre «den Staatsrat darum, das PRG zu ändern. Es soll so angepasst werden, dass bei allen Majorzwahlen die Wahlzettel von Wählern, die ihren Willen auf zwei verschiedenen Listen klar zum Ausdruck bringen, als gültig angesehen und nicht als ungültig erklärt werden». Dabei präzisierten sie, dass der Staatsrat auch Lösungen vorschlagen könne, die in anderen Kantonen praktiziert werden (zum Beispiel: Liste mit allen Namen, zum Ankreuzen, oder Liste, die von Hand ausgefüllt werden muss).

Schliesslich erklärten sie, dass das Ziel dieser Motion darin bestehe, in jedem Fall zu verhindern, dass das Majorzverfahren bei den nächsten Wahlen so viele ungültige Wahlzettel produziert und so die Resultate bei knappen Wahlen verfälscht werden.

1.2 Antrag des Staatsrats an den Grossen Rat, die Motion Mauron/Collomb 2019-GC-187 abzulehnen

In seiner Antwort vom 17.08.2020 hatte der Staatsrat dem Grossen Rat beantragt, die Motion Mauron/Collomb 2019-GC-187 abzulehnen, da diese im Wesentlichen darin bestand, eine Ausnahme von der allgemeinen Regel in Art. 24 Abs. 2 Bst. k PRG-FR aus dem Jahr 2001 und revidiert 2014 zu bilden, wonach «Listen [...] ungültig [sind], wenn sie in mehreren Exemplaren im selben Couvert abgegeben werden, aber nicht gleichlautend sind». Da diese Bestimmung nicht nur für den zweiten Wahlgang einer Ständeratswahl gilt, war es aus Gründen der Einfachheit, Klarheit, Schnelligkeit und Sicherheit nicht wünschenswert, eine Sonderregel vorzusehen, nach der mehrere Wahlzettel oder Listen gültig statt ungültig seien, weil der Wille der Wählerin oder des Wählers dann klar sei.

In seiner Antwort behielt sich der SR andere Lösungen zur Reduzierung der ungültigen Wahlzettel vor: nebst der Information der Stimmenden auch die Entwicklung von Lösungen für das Scannen von Abstimmungszetteln und später von Wahllisten. In diesem Zusammenhang stellte er fest: «Das Prinzip von Wahlzetteln mit Feldern zum Ankreuzen, das derzeit geprüft wird, erlaubt es, das Fehlerrisiko in sehr vielen Fällen zu verringern, mit Ausnahme der Wahlen ohne Einreichung von Listen.» Jedoch müsse dieses Prinzip «noch eingehender geprüft werden, um zu bestimmen, wie im Falle einer Wahl, wo es sehr viele Sitze zu besetzen gibt [...] vorgegangen werden soll».

1.3 Annahme der Motion Mauron/Collomb 2019-GC-187 durch den Grossen Rat

Am 16.09.2020 hat der Grosse Rat (mit 66 gegen 28 Stimmen bei 2 Enthaltungen) beschlossen, die Motion Mauron/Collomb 2019-GC-187 erheblich zu erklären. Das Geschäft wurde daher dem Staatsrat überwiesen, damit er ihm entsprechend Folge gebe.

Aus den Beratungen¹ geht hervor, dass eine Mehrheit des Grossen Rats es für notwendig erachtete, den im Kanton Freiburg beobachteten Anteil ungültiger Wahlzettel zu senken, der über dem anderer Kantone (wie Wallis oder Bern) lag.

Aus den Beratungen geht auch hervor, dass das Interesse der Grossratsmitglieder an einer Verbesserung der Situation sich eher auf das Beispiel der Neuenburger Gesetzesreform von 2014 konzentrierte, mit der die Möglichkeit eingeführt wurde, mehrere Wahlzettel in das Wahlcouvert einzulegen. Das vom Staatsrat in seiner Antwort vom 17.08.2020 begründete Argument, dass diese Reform nicht zu einer Reduzierung der Anzahl ungültiger Wahlzettel geführt habe, überzeugte nicht. Nachdem festgestellt worden war, dass sich die Situation nach der Einführung dieses Artikels entgegen der erwarteten Wirkung verschlechtert hatte, hat die Neuenburger Legislative seitdem ihre Position überdacht und den Artikel abgeschafft.

Es ist anzumerken, dass ein Grossrat während der Beratungen jedoch betonte, dass die Annahme der Motion den Staatsrat und die Staatskanzlei nicht davon abhalten solle, ihre Überlegungen fortzusetzen, insbesondere was die Einführung von Wahlzetteln mit Kästchen zum Ankreuzen für die Majorzwahlen betreffe.²

1.4 Umsetzung der Motion im Gesetzesentwurf 2020-DIAF-48

In seinem Gesetzesentwurf 2020-DIAF-48 vom 20. Dezember 2022 hat der Staatsrat die Motion umgesetzt, indem bei der für die Wahlen geltenden Ungültigkeitsregelung neu zwischen dem Proporzverfahren (Art. 24 Abs. 2 Bst. k [geändert]) und dem Majorzverfahren (Art. 24 Abs. 2 Bst. l [neu]) unterschieden wird.

Im zweiten Fall wären die Listen ungültig, wenn sie «bei Wahlen nach dem Majorzsystem in mehreren Exemplaren im selben Couvert abgegeben werden und nach Streichen der ungültigen Stimmen gemäss Artikel 25 Abs. 1 Bst. a–e mehr Namen enthalten, als Sitze zu besetzen sind».

Der Staatsrat wies darauf hin, dass die Möglichkeit der Einführung mehrerer Wahlzettel in Anwendung der Motion 2019-GC-187 im Rahmen beider Vernehmlassungen sehr umstritten war. Hierzu ist zu sagen, wie in der Botschaft unter Ziffer 2.1.2 (S. 3) dargelegt, dass sich das Beispiel von Neuenburg in der Zwischenzeit als entmutigend erwiesen hatte. Die neue Gesetzgebung von 2014, die mehrere Wahlzettel zulies, hatte bei den Generalratswahlen von 2020 und der Grossratswahl 2021 des Kantons Neuenburg zu einem starken Anstieg der ungültigen Stimmen geführt, wovon ein grosser Teil (60 % im Jahr 2020 bzw. 70 % im Jahr 2021) Stimmabgaben mit mehreren Wahlzetteln und mehr Kandidatinnen und Kandidaten als zu besetzende Sitze betraf. Diese Feststellung hat die Neuenburger Legislative dazu veranlasst, ihr Vorhaben zu überdenken und zur vorherigen Version zurückzukehren.

Es sei darauf hingewiesen, dass bei der zweiten Vernehmlassung zwei Parteien die Einführung der einzigen Liste zum Ankreuzen nach dem Genfer Modell³ zur Sprache gebracht hatten.

1.5 Teilweise Rückweisung des Gesetzentwurfs 2020-DIAF-48 an den Staatsrat

Der Grosse Rat stimmte auf Antrag seiner parlamentarischen Kommission und im Einvernehmen mit dem Regierungsvertreter einstimmig für die teilweise Rückweisung des Gesetzesentwurfs 2020-DIAF-48.

Genauer gesagt hat der Grosse Rat die Artikel in Zusammenhang mit den Kapiteln 2.1 und 2.5 der Botschaft des Staatsrats vom 20. Dezember 2022 an diesen zurückgewiesen, «damit er mögliche Lösungen, mit denen ein einziger Wahlzettel für Wahlen nach dem Majorzsystem geschaffen werden kann, prüft». Im Einzelnen bezog sich die teilweise Rückweisung auf die folgenden Artikel und Themen des Entwurfs:

- > Art. 24 Abs. 2 Bst. k und l (Ungültigkeit);
- > Art. 55 Abs. 4 (Mehrfachkandidatur);

¹ TGR September 2020 (16.09.2020), S. 2600 ff.

² Votum BRUNO MARMIER (S. 2602).

³ Vorentwurf der Anpassung des PRG, Antworten auf die Vernehmlassung, Übersicht vom 14.10.2022, S. 43 und 52.

-
- > Art. 90 Abs. 2 und Abs. 5 (Kandidaturen im zweiten Wahlgang);
 - > Art. 91 Abs. 1, Abs. 1a, Abs. 2, Abs. 2bis, Abs. 3 (Wahllisten im zweiten Wahlgang).

Der Grosse Rat hatte nicht formell über das Eintreten und die teilweise Rückweisung abgestimmt, da der Staatsrat sich diesem Antrag der Kommission mit den folgenden Worten von Staatsrat Direktor der ILFD Didier Castella angeschlossen hatte: *«Die Kommissionsmitglieder haben gewünscht, dass einige Themen vertieft werden. Dies wird geschehen, und wir werden in einiger Zeit einen neuen Entwurf zum Majorzsystem vorlegen. Dieser wird eine Analyse zur Zweckmässigkeit der Einführung dieser einzigen Liste nach dem Genfer oder Zürcher Modell enthalten müssen, die vom Berichterstatter erwähnt wurde. Eine so wichtige Änderung unseres demokratischen Systems musste – und deshalb habe ich darum gebeten, dass sie nicht durch die Kommission behandelt wird – Gegenstand einer Vernehmlassung insbesondere der Parteien sein. Aus diesem Grund haben wir darauf verzichtet, den Willen der Kommission direkt in dieses Paket aufzunehmen und beschlossen, daraus ein Thema zu machen, auf das wir zurückkommen werden. Gleichzeitig wird damit auch die Umsetzung der Motion 2019-GC-187 über die mehrfachen Wahlzettel auf diesen zukünftigen Entwurf verschoben.»*⁴.

2 Vorgehen und Ziele

Da der Grosse Rat den Staatsrat ersucht hatte, *«mögliche Lösungen, mit denen ein einziger Wahlzettel für Wahlen nach dem Majorzsystem geschaffen werden kann»*, zu vertiefen, ohne jedoch eine Beibehaltung des aktuellen Systems (angepasst entsprechend der Motion 2020-DIAF-48) auszuschliessen, wollte die Regierung zwei Varianten einer Teilrevision des PRG zur Verfügung haben, wobei eine sich im Wesentlichen auf die Umsetzung der Motion 2020-DIAF-48 im aktuellen System beschränkt, die andere auf die Einführung eines *«einzigen Wahlzettels»*. So wurden zwei Gesetzesvorentwürfe in die Vernehmlassung gegeben, der Vorentwurf A1 *«Verschiedene Listen und Mehrfachkandidaturen»* (also das gegenwärtige System) und der Vorentwurf A2 *«Einziger amtlicher Wahlzettel»*. Zu diesen beiden Vorentwürfen kam noch ein Vorentwurf B, der weitere Anpassungen des PRG enthielt, die sowohl mit Variante A1 als auch mit Variante A2 vereinbar waren.

2.1 Vorentwürfe A1 und A2 zur Änderung des PRG über das System der Majorzwahlen

2.1.1 Kantons-, Oberamts- oder Gemeindewahlen

Generell betrafen beide Varianten alle Majorzwahlen, die in der Freiburger Verfassung und im PRG vorgesehen sind. Der Staatsrat hatte es weder als zweckmässig erachtet, zwischen den kantonalen und den kommunalen Majorzwahlen zu unterscheiden, noch zwischen Majorzwahlen, die dazu bestimmt sind ein, zwei oder mehr Sitze zu besetzen – ob im ersten oder im zweiten Wahlgang oder im Rahmen einer ordentlichen oder einer Ergänzungswahl. Eine ähnliche Vorgehensweise für jede Art von Wahl führt zu einem besseren Verständnis und Klarheit der Prozesse und trägt so dazu bei, die Anzahl der Fehler, die zu ungültigen Stimmzetteln führen, zu verringern. Sowohl Variante A1 als auch Variante A2 betrafen daher die:

- > Ständeratswahlen (Art. 40 Abs. 2 KV-FR; Art. 83 Abs. 1 PRG);
- > Staatsratswahlen (Art. 106 Abs. 2 KV-FR; Art. 83 Abs. 1 PRG);
- > Oberamtswahlen (Art. 136 Abs. 2 KV-FR [implizit]; Art. 83 Abs. 1 PRG);
- > Gemeinderatswahlen, sofern kein gegenteiliges Gesuch eingereicht wurde (Art. 83 Abs. 2 PRG).

⁴ TGR vom 22.03.2023, S. 571 (Übersetzung).

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die Einführung des Systems des amtlichen Wahlzettels einige moderate Auswirkungen auf die kommunalen Aufgaben und Finanzen hätte, da es Aufgabe der Gemeinde wäre, bei kommunalen Wahlen nach dem Majorzsystem⁵ den Druck und die Verteilung der amtlichen Wahlzettel zu organisieren und zu übernehmen (Art. 38 und 40 des Entwurfs) (s. Kommentar zu den einzelnen Artikeln dieser Bestimmungen).

2.1.2 Variante A1 «Verschiedene Listen und Mehrfachkandidaturen»

Der erste Vorschlag zur Umsetzung der Motion 2019-GC-187 war dem Grossen Rat 2023 vorgelegt worden. Er betraf die Formalisierung der aktuellen Praxis der «verschiedenen Listen und Mehrfachkandidaturen», wobei er sich auf die damals von den Motionären vorgeschlagene Variante beschränkte, mehrere Listen in einem Wahlcouvert einzulegen. **Dieser Gesetzesvorentwurf wurde an den Staatsrat zurückgewiesen, damit er die Variante «einziger Wahlzettel» ausarbeitet, die der ersten Variante gegenübergestellt werden sollte.** Der Gesetzesvorentwurf 2020-DIAF-48 wurde daher im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung als Vorentwurf A1 «Verschiedene Listen und Mehrfachkandidaturen» bezeichnet; die Erläuterungen dazu waren dieselben wie diejenigen zum Vorentwurf in der entsprechenden Botschaft, wenn auch aktualisiert.

2.1.3 Variante A2 «Einziger amtlicher Wahlzettel»

Die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) beauftragte am 19. Dezember 2023 Professor Jacques Dubey⁶ damit, dem Staatsrat einen Gesetzesvorentwurf und einen erläuternden Bericht vorzuschlagen, der dem Willen der parlamentarischen Kommission des Grossen Rates entspricht. In Zusammenarbeit mit Lucien Hürlimann⁷ erstellte Prof. Jacques Dubey einen Entwurf des Gesetzesvorentwurfs und des erläuternden Berichts und lieferte ihn der ILFD am 15. März 2024. Diese Unterlagen wurden unter der Bezeichnung Vorentwurf A2 in die öffentliche Vernehmlassung gegeben.

Die Experten hielten fest, dass die vorgeschlagene Variante als **technische Empfehlung** zu betrachten sei, die auf rechtlichen und statistischen Beurteilungselementen beruhe, und dass es ihnen nicht zustehe, die eine oder andere Lösung zu befürworten, es sei denn, sie scheine technisch das bestmögliche Gleichgewicht zwischen Freiheit und Unverfälschtheit des Urnengangs sowie der Einfachheit seiner Auszählung herzustellen.

Die Experten bestätigten, dass Art. 34 BV weder ein System vorschreibe noch ausschliesse. Die vergleichende Analyse der Zahlen liess nach Ansicht der Experten erkennen, dass beim derzeitigen System mit verschiedenen Listen der durchschnittliche Anteil an ungültigen Stimmen deutlich höher sei als in Kantonen mit einem einzigen Wahlzettel, der angekreuzt oder ausgefüllt werden muss.

Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, die in Art. 34 BV garantierte Wahl- und Abstimmungsfreiheit umzusetzen, indem er die *Wahlvorschriften* so gestaltet, dass gewährleistet ist, dass das Ergebnis eines Urnengangs als getreuer und sicherer Ausdruck der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe gelten kann.

2.1.4 Ziele der Vorentwürfe A1 und A2

2.1.4.1 Eine bessere Umsetzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit

Im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung hatte der Staatsrat festgehalten, dass die Senkung der Quote ungültiger Stimmzettel ein *rechtlicher Imperativ* sei, der sich aus der Garantie der politischen Rechte in Art. 34 BV ergebe. Die Garantie der politischen Rechte «schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe». Diese

⁵ In Bezug auf die Gemeinderatswahl äusserten die befragten Experten **Zweifel an der Vereinbarkeit von Art. 83 Abs. 2 PRG-FR mit den Anforderungen an die Gesetzmässigkeit und die Gleichheit der Wahl, wie sie sich aus Art. 34 BV ergeben.** Die aktuelle Regelung ermöglicht es einer politischen Kraft, bedingungslos zu fordern und zu erhalten, dass bei einer Gemeinderatswahl das Proporzsystem anstelle des Majorzsystems angewandt wird. Nach Ansicht der Experten sollte die Bestimmung des Wahlverfahrens je nach Umstand jedoch nicht von einer politischen Kraft – egal ob gross oder klein – abhängen, sondern nur vom Gesetz. Es sollte ebenso wenig davon abhängen, dass sich alle politischen Kräfte über das Wahlverfahren einigen, um die Chancen der unabhängigen Kandidatinnen und Kandidaten zu verschlechtern. Hinzu kommt, dass das Proporzsystem für die Gemeinderatswahl seinen Namen nicht wirklich verdient, wenn der Gemeinderat nur aus fünf oder sieben Mitgliedern besteht (Art. 54 GG-FR), da das natürliche Quorum dann bei 16 % bzw. 14 % liegt.

⁶ Ordentlicher Professor am Lehrstuhl für Verfassungsrecht an der Universität Freiburg

⁷ Ehemaliger Diplomassistent am Lehrstuhl für Recht der Universität Freiburg an der EPFL

allgemeine Garantie umfasst nicht nur die Freiheit für jede Bürgerin und jeden Bürger, ihre oder seine Stimme abzugeben, sondern auch die Garantie, dass diese Stimme bei der Ermittlung des Wahl- oder Abstimmungsergebnisses tatsächlich berücksichtigt wird.

2.1.4.2 Bereitstellung empirischer (statistischer) Beurteilungselemente als Entscheidungshilfe

Bei den durchgeführten Arbeiten bemühte man sich, Statistiken zu nutzen, die auf den Ergebnissen von Majorzwahlen in anderen Kantonen als Freiburg basieren. Es wurden Kantone berücksichtigt, die sowohl das System der verschiedenen Listen mit einer Auswahlmöglichkeit als auch das System mit einem einzigen Wahlzettel kennen.

2.1.4.3 Bewusste Nutzung des rechtlichen Spielraums

Angeichts der Zuständigkeit und des Handlungsspielraums, über die der Kanton Freiburg nach Art. 34 Abs. 2 und Art. 39 Abs. 1 2. Satz BV verfügt, waren die vorgeschlagenen Systeme als solche rechtlich zulässig, d. h.:

- > das derzeitige System nach Art. 24 Abs. 2 Bst. k PRG; Variante A0 «*System der verschiedenen Listen mit einer Auswahlmöglichkeit*»;
- > das derzeitige System, geändert durch Art. 24 Abs. 2 Bst. l gemäss dem Gesetzentwurf 2020-DIAF-48; Variante A1 «*System der verschiedenen Listen mit mehreren Auswahlmöglichkeiten (Möglichkeit)*»;
- > das als Variante A2 vorgeschlagene System «*System des amtlichen Wahlzettels zum Ankreuzen (oder Ausfüllen)*».

2.2 Vorentwurf B zur Änderung des PRG über verschiedene Anpassungen

Ausserdem wurden im Vorentwurf B verschiedene Gesetzesanpassungen vorgeschlagen, die sowohl im Entwurf A1 als auch im Entwurf A2 aufgenommen werden konnten. Es handelte sich um folgende Anpassungen:

- > Unter den Artikeln, die der Grosse Rat an den Staatsrat zurückwies, waren jene, welche die Kandidaturen im zweiten Wahlgang (Art. 90 Abs. 2 und Abs. 5) und die Einreichung der Listen für den zweiten Wahlgang (Art. 91 Abs. 1, Abs. 1a, Abs. 2, Abs. 2bis, Abs. 3) regeln.
- > Die Umsetzung der Motion 2023-GC 33 «Vorfrankierte Abstimmungscouverts für Freiburg» war Teil der «verschiedenen Anpassungen», die im Vorentwurf B vorgeschlagen worden waren.
- > Schliesslich wurde festgestellt, dass die Formulierung «ist die Stimme ungültig», wie sie derzeit in Art. 18 Abs. 2 PRG verwendet wird, missverständlich sei. Diesbezüglich sollte eine Korrektur vorgeschlagen werden.

3 Öffentliche Vernehmlassung

Die drei Vorentwürfe (A1, A2 und B) wurden vom 4. September bis zum 6. Dezember 2024 in die Vernehmlassung gegeben. Im Allgemeinen wurden diese Vorentwürfe begrüsst, insbesondere die Studien, die im Hinblick auf den Entwurf A2 durchgeführt wurden. Insgesamt befürwortete die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer die Variante A2 (einziger amtlicher Wahlzettel) oder befürwortete sie sogar deutlich und gab ihr gegenüber der Variante A1 (Verschiedene Listen und Mehrfachkandidaturen) den Vorzug. So auch der Freiburger Gemeindeverband (FGV), der darauf hinwies, dass dieses System, das andere Kantone bereits anwandten, seine Wirksamkeit bewiesen hat und die Anzahl der ungültigen Stimmzettel deutlich reduziert werden konnte. Zudem habe es die Arbeit der Wahlbüros vereinfacht. Von den im Grossen Rat vertretenen politischen Parteien unterstützten die Grünen, die Sozialdemokratische Partei und die Mitte Links-CSP die Variante A2 vorbehaltlos. Die Mitte war ihrerseits der Ansicht, dass die Variante A1 die Erwartungen der Motionäre erfülle und meinte, dass eine «kleine Reform» (d. h. die Variante A1) einfacher und weniger einschneidend umzusetzen wäre. Sie könnte aber auch die Variante A2 unterstützen, die ihrer Ansicht nach die Vorteile aufweise, die Abstimmungsmodalitäten zu vereinfachen und neue, potenziell fehleranfällige Bearbeitungs- und Kontrollprozesse für die Wahlbüros zu vermeiden. Die FDP hingegen sprach sich für die Variante A1 mit einigen Anpassungen aus, da diese es den politischen Parteien insbesondere

ermögliche, die strategische Möglichkeit zur Bildung von Bündnissen beizubehalten. Die Schweizerische Volkspartei hatte keine Anmerkungen.

Die Staatskanzlei unterstützte die Variante A2 zwar inhaltlich, wies jedoch auch auf die technischen Herausforderungen hin, die die Umsetzung dieser Variante mit sich bringen würde. Eine solche Änderung würde umfangreiche Anpassungen der für die Erfassung der Ergebnisse, ihre Konsolidierung und die Sitzverteilung verwendeten Anwendungssoftware erfordern sowie eine gründliche Schulung der verschiedenen am Auszählungsprozess beteiligten Akteure (Gemeinden, Oberämter ...). Ausserdem erinnerte die Staatskanzlei daran, dass das Jahr 2026 ein intensives Wahljahr sein wird, mit den Gesamterneuerungswahlen der Gemeinden im Frühjahr vor den kantonalen Wahlen im Herbst. Dieser Zeitplan würde ihrer Ansicht nach eine Umsetzung der neuen Bestimmungen für die Gemeindewahlen (8. März 2026 für den ersten Wahlgang, 29. März für den zweiten) ausschliessen, zumindest wenn die Behandlung des Dossiers durch das Parlament nicht vor Mai 2025 möglich wäre. Denn die erforderliche Zeit sowohl für die Entwicklung der IT-Lösung als auch für die Tests und die Schulung der betroffenen Personen müsse gewährleistet sein, damit die Stabilität des Systems für eine Periode mit kurz aufeinanderfolgenden Wahlen sichergestellt ist.

Was die Form des einzigen Wahlzettels zum Ankreuzen betrifft, so wurde der Vorschlag, dass die Kandidaturen in Form von Listen (und nicht z. B. nur in Form einer einzigen Liste aller kandidierenden Personen) eingereicht werden sollten, von allen an der Vernehmlassung beteiligten Stellen, die sich zu diesem Punkt äusserten, gutgeheissen oder unterstützt. Ohne den Vorschlag abzulehnen, wiesen die Grünen jedoch darauf hin, dass diese Art der Präsentation nicht unbedingt erforderlich ist, da es sich um eine Wahl nach dem Majorzsystem handelt, bei der die Liste, auf der ein Kandidat oder eine Kandidatin steht, keinen Einfluss auf das Ergebnis hat. Die Mitte Links-CSP möchte ihrerseits, dass die Reihenfolge der Listen ausgelost wird.

Die in Vorentwurf B vorgeschlagenen Änderungen wurden mit einigen Anmerkungen weitgehend unterstützt. Die FDP hielt unter anderem fest, dass sie gegen vorfrankierte Stimmcouverts sei, die Staatskanzlei ihrerseits schlug vor, diese Frage im Rahmen des Programms zur Sanierung der Staatsfinanzen zu prüfen.

Auf die Anpassungen der Vorentwürfe aufgrund der Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassung wird weiter unten im Detail eingegangen.

4 Wahl der Variante, die dem Grossen Rat unterbreitet wird

Nach Kenntnisnahme der im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung eingegangenen Stellungnahmen, insbesondere derjenigen der im Grossen Rat vertretenen politischen Parteien, hat der Staatsrat beschlossen, dem Parlament den Gesetzesentwurf zu überweisen, der dem Vorentwurf A2 entspricht, d. h. der Variante «einziger amtlicher Wahlzettel», mit einigen Anpassungen aufgrund der Rückmeldungen während der Vernehmlassung, sowie im Wesentlichen dem Vorentwurf B, abgesehen von der Vorfrankierung der Stimmcouverts (siehe 5.5). Der Staatsrat stellt fest, dass sowohl die Experten als auch die verschiedenen am Auszählungsprozess «technisch» Beteiligten (Gemeinden, Oberämter und Staatskanzlei) die Klarheit des einzigen Wahlzettels, die Einfachheit der Auszählung und die daraus resultierende Verringerung des Fehlerrisikos sowie die Einfachheit für die Wählerin oder den Wähler hervorheben. Der grösste Nachteil dieser Lösung besteht darin, dass die Möglichkeit wegfällt, die «Herkunft» der Stimmen auszuwerten, um auf das mutmassliche Wahlverhalten der Wählerinnen und Wähler zu schliessen. In Anbetracht der Tatsache, dass die grosse Mehrheit der politischen Parteien diese Variante unterstützt oder sie trotzdem unterstützen könnte, ist die Regierung der Ansicht, dass ihre Vorteile für die freie Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger und die unverfälschte Stimmabgabe offensichtlich schwerer wiegen als das – im Übrigen zu relativierende – Interesse an Analysen nach den Wahlen.

Der Staatsrat betont jedoch die Notwendigkeit einer raschen Anpassung des PRG, damit es spätestens für die nächsten allgemeinen kantonalen Wahlen im Herbst 2026 angewendet werden kann. Sollte der Grosse Rat letztendlich auf den Entwurf zurückkommen, der ihm 2023 unterbreitet worden war, legt der Staatsrat dieser Botschaft auch den Text des Vorentwurfs A1 sowie die Kommentare zu den einzelnen Artikeln, die im September 2024 in die Vernehmlassung gegeben worden waren, bei, damit der Grosse Rat gegebenenfalls in derselben Session über das System entscheiden kann, das angewendet werden soll.

5 Erläuternder Bericht zum Gesetzentwurf

5.1 System des amtlichen Wahlzettels bei Majorzwahlen

5.1.1 Amtlicher Wahlzettel

Dieser Gesetzesentwurf schlägt vor, das von der Motion 2019-GC-187 Mauron/Collomb angestrebte Ziel durch die Einführung von Bestimmungen im PRG zu erreichen, wonach die Stimmberechtigten bei Majorzwahlen ihr Stimmrecht nicht mit demselben Wahlmaterial ausüben wie bei Proporzahlen, wo sie direkt mit Wahllisten wählen (Art. 68 PRG), sondern indem sie einen amtlichen Wahlzettel verwenden, der vom zuständigen Organ auf der Grundlage der Wahllisten erstellt wird (Art. 35a und 37a PRG). Wie sein Name schon besagt:

- > betrifft dieser *Zettel* die *Wahlen*. Er wird nur bei Wahlen und nicht bei Abstimmungen verwendet, im Gegensatz zum *Stimmzettel*;
- > Er ist *amtlich*, da Zettel vom zuständigen Organ auf der Grundlage der von den Parteien, Wählergruppen oder Kandidatinnen und Kandidaten erstellten Wahllisten ausgearbeitet wird. Diese würden nicht mehr als solche verteilt, da sie nicht mehr Teil des Wahlmaterials wären.

Ausserdem, und obschon dieses Adjektiv aus Gründen der Lesbarkeit nicht in den Namen aufgenommen wurde, wäre es ein *einzig*er Zettel, weil er die Kandidatinnen und Kandidaten auf allen eingereichten gültigen Wahllisten enthalten würde.

Diese Änderung hat zum Ziel, die in Artikel 34 BV garantierten Grundsätze zum Stimmrecht umzusetzen, indem versucht wird, den Anteil ungültiger Stimmen, so wie sie nach dem aktuellen System vorkommen, zu reduzieren. Dieser Anteil ist darauf zurückzuführen, dass zu viele Stimmberechtigte mehrere Listen in ihr Stimmcouvert einlegen, was dazu führt, dass ihre Stimme ungültig ist. Selbst wenn ihr Wille an sich klar ist, weil die Stimmenzahl die Zahl der zu besetzenden Sitze nicht übersteigt, wird dieser Wille im Ergebnis nicht berücksichtigt.

Das System des amtlichen Wahlzettels könnte dem Abhilfe schaffen und würde ausserdem dazu beitragen, die Auszählung anhand verschiedener technischer Mittel zu erleichtern, mit dem damit verbundenen Gewinn an Effizienz und Sicherheit.

5.1.2 Majorzwahlen

Die Regel der Majorzwahlen besagt, dass die Personen gewählt sind, die im ersten Wahlgang das absolute Mehr der Listen oder Zettel erreicht haben und die im zweiten Wahlgang am meisten Stimmen erhalten haben (Art. 89 PRG). Dieses Wahlsystem unterscheidet sich somit von der Proporzwahl, deren Ergebnis zunächst von der Gesamtzahl der Partei- oder Listenstimmen abhängt (Art. 72 Abs. 2 Bst. c PRG). Das Ergebnis stimmt einerseits überein mit der Summe der sogenannten Kandidatenstimmen, die den Kandidatinnen und Kandidaten gegeben wird, die auf dieser Liste stehen (Art. 70 PRG), und andererseits mit den sogenannten Zusatzstimmen dieser Liste (Art. 71 PRG), die den leeren Linien einer Liste entsprechen, deren Bezeichnung oder Ordnungsnummer in der Kopfzeile steht.

Die Einführung des Systems des amtlichen Wahlzettels im Majorzverfahren wird nebst der zu erwartenden Verminderung des Anteils ungültiger Stimmen eine willkommene klärende Wirkung haben. Die Tatsache, dass die Stimmberechtigten heute ihr Stimmrecht mit demselben, oder fast demselben, Stimmmaterial ausüben – nämlich den Wahllisten –, führt tendenziell zu einer Abschwächung des Unterschieds zwischen der Majorz- und der Proporzwahl

und kann zu Verwechslungen führen. Möglicherweise kann es bei Majorzwahlen ein Abstimmungsverhalten suggerieren, das für Proporzahlen gebräuchlich ist und bei Majorzwahlen keinen Sinn macht.

Bei der Majorzwahl hat es keinen Einfluss auf das Wahlergebnis, ob eine Kandidatin oder ein Kandidat auf der einen oder anderen Wahlliste steht, da es keine Listenstimmen gibt. Ebenso wenig ist zunächst das Ergebnis zweier Kandidierenden, die auf derselben Liste stehen, miteinander verbunden, wie dies eben bei der Proporzwahl der Fall wäre. Die Kopfzeilen der Listen haben keinen Einfluss auf das Wahlergebnis, sondern informieren über die politische Zugehörigkeit oder Sensibilität der Kandidatinnen und Kandidaten auf den jeweiligen Listen. Folglich haben Linien auf einer Wahlliste, die leer gelassen werden – von der politischen Kraft, die sie erstellt hat, oder den Stimmberechtigten, die sie benutzen –, keinen Einfluss auf das Ergebnis einer Majorzwahl. Dies ist im Gegensatz zu dem, was nach den Vorschriften zur Proporzwahl gilt, die den Begriff der Zusatzstimme kennt.

Die Bündnisse, von denen später noch die Rede sein wird, haben auch keine rechtliche Wirkung auf die Auszählung und das Ergebnis. Die Namen und Listennummern weisen vielmehr darauf hin, dass die auf diesen verbundenen Listen stehenden Kandidatinnen und Kandidaten gerne gemeinsam gewählt werden möchten; so können sie eine politische Dynamik erzeugen. Allerdings bedeuten sie nicht, dass die Stimmen, welche die Kandidatinnen und Kandidaten auf einer Liste erhalten, auch den Kandidatinnen und Kandidaten zugutekommen würden, die auf einer anderen Liste stehen, mit denen ein Bündnis besteht.

Bei Wahlen nach dem Majorzverfahren gibt es nur Kandidatenstimmen, keine Zusatz- und Listenstimmen, was durch das derzeitige System der verschiedenen Listen leicht vergessen geht, da es bei den Stimmberechtigten die fälschliche Gleichsetzung mit dem Proporzverfahren nahelegt.

5.1.3 Wahlzettel «zum Ankreuzen», Wahlzettel «zum Ausfüllen» und Wahlzettel «zum Ankreuzen und Ausfüllen»

Dieser Gesetzesentwurf hingegen beruht auf einer Unterscheidung zwischen drei Arten von amtlichen Wahlzetteln, je nachdem, ob es sich um eine Majorzwahl handelt, die entweder nach den allgemeinen Regeln (Art. 83 ff. PRG) oder nach den Regeln, die bei einer Majorzwahl mit beschränkter Kandidatenzahl (Art. 95 f. PRG), einer Ergänzungswahl (Art. 97 PRG) oder einer offenen Majorzwahl (Art. 98 ff. PRG) gelten, organisiert wird:

- > Im ersten Fall (Wahl nach den allgemeinen Regeln) würde bei einer Majorzwahl das zuständige Organ einen *amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen* ausstellen (Art. 37b);
- > in den übrigen Fällen (offene Wahl oder nach den Regeln der offenen Wahl organisierte Wahl) könnte das zuständige Organ bei einer Majorzwahl einen *amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen* (Art. 37b), einen *amtlichen Wahlzettel zum Ausfüllen* (Art. 37c) oder einen *amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen und Ausfüllen* (Art. 37d) ausstellen.

Der *amtliche Wahlzettel zum Ankreuzen* und der *amtliche Wahlzettel zum Ausfüllen* sind Modelle, die in den meisten Kantonen anzutreffen sind, die dieses System kennen. Der Staatsrat schlägt vor, sie wie oben beschrieben in das PRG zu integrieren. Die dritte Art von Wahlzettel, nämlich der *amtliche Wahlzettel zum Ankreuzen und Ausfüllen* (oder gemischter Wahlzettel) ist eine Lösung, die namentlich vom Kanton Waadt übernommen wurde.

Bei einer Majorzwahl nach den allgemeinen Bestimmungen:

- > Wenn die allgemeinen Bestimmungen gelten, wäre der *amtliche Wahlzettel «zum Ankreuzen»* (Art. 37b), wie dies in den Kantonen Genf, Waadt und Wallis der Fall ist. Dieser Wahlzettel «zum Ankreuzen» würde die Namen aller kandidierenden Personen enthalten, mit denselben persönlichen Angaben wie heute, wobei bei jedem Namen einer kandidierenden Person ein Kästchen stünde, das man ankreuzen kann, wenn man für sie stimmen möchte. Zuoberst auf dem *amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen* würde gut sichtbar darüber informiert, wie viele Kästchen höchstens angekreuzt werden dürfen, und darauf hingewiesen, dass, wenn zu viele Kästchen angekreuzt würden, der ganze Wahlzettel ungültig ist.

Bei einer offenen Majorzwahl nach den besonderen Bestimmungen:

- > *Wenn keine Wahlliste eingereicht wird (fehlende Kandidatinnen und Kandidaten)*, sodass die Stimmberechtigten für jede wählbare Person stimmen können (Art. 98 ff PRG), ist der amtliche Wahlzettel «zum Ausfüllen» (Art. 37c), wie in den Kantonen Bern oder Zürich. Dieser amtliche Wahlzettel zum Ausfüllen ist unbeschriftet und enthält so viele auszufüllende Linien, wie Sitze zu besetzen sind. Um für eine wählbare Person zu stimmen, füllen die Wählerinnen und Wähler eine Linie selbst von Hand aus. Zuoberst auf dem amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen wird gut sichtbar darüber informiert, dass es nicht erlaubt ist, den Namen derselben Person mehr als einmal auf dem gleichen Wahlzettel aufzuführen, dass die Wiederholung des gleichen Namens als nicht geschrieben gilt und dass die Namen der überzähligen Personen vom Schluss des Wahlzettels ausgehend gestrichen werden.
- > *Wenn die Wahl so viele Kandidatinnen und Kandidaten umfasst wie Sitze zu besetzen sind*, werden den Stimmberechtigten für die Ausübung ihres Stimmrechts die zwei «ordentlichen» Wahlzettel zur Verfügung gestellt, d. h. ein amtlicher Wahlzettel zum Ankreuzen und ein amtlicher Wahlzettel zum Ausfüllen.
- > *Wenn die Zahl kandidierender Personen aller eingereichten Listen geringer ist als die Zahl der zu besetzenden Sitze*, schlägt der Staatsrat vor, ein gemischtes System zu verwenden, bei dem die Arten des amtlichen Wahlzettels «zum Ankreuzen» und «zum Ausfüllen» kombiniert werden, indem ein Wahlzettel erstellt wird mit den Namen der kandidierenden Personen (zum Ankreuzen) sowie so vielen leeren Linien (zum Ausfüllen) wie nötig, um die Zahl aller zu besetzenden Sitze zu erreichen. Damit soll vermieden werden, dass die oder der Stimmberechtigte die Namen der angemeldeten Kandidaten oder Kandidatinnen abschreiben muss. In gewissen Kanton, wie dem Kanton Waadt, wird dieses gemischte System angewendet.

5.1.4 Angabe der Listen und der Listenbündnisse auf den Wahlzetteln zum Ankreuzen

Unter den Kantonen, die amtliche Wahlzettel zum Ankreuzen haben, lässt sich ein Unterschied bei der Auflistung der kandidierenden Personen feststellen. Die einen berücksichtigen bei der Reihenfolge die Listen, denen die Kandidatinnen und Kandidaten angehören, die anderen nicht. Bei den Ständeratswahlen in den Kantonen Genf und Waadt sind die Kandidatinnen und Kandidaten auf dem einzigen Wahlzettel nach Listen gruppiert oder sortiert und in der Reihenfolge der Listennummern aufgeführt. Zudem werden die kandidierenden Personen in der gleichen Reihenfolge aufgelistet wie auf ihrer jeweiligen Liste. Im Kanton Wallis werden für die Ständeratswahlen die Bisherigen auf dem einzigen Wahlzettel zuerst aufgeführt und dann die übrigen Kandidatinnen und Kandidaten, jeweils in alphabetischer Reihenfolge.

Angeichts der derzeitigen Praxis mit verschiedenen Listen und der praktischen und politischen Bedeutung, die die Parteien und die politischen Akteure diesen Listen beimessen, wovon insbesondere die aktuelle Praxis der Bündnisse zwischen Listen zeugt, auf die wir noch zurückkommen werden, schlägt der Staatsrat vor, dass der amtliche Wahlzettel zum Ankreuzen nach Listen strukturiert wird (Art. 37b VE-PRG). Der Name und die Eigenschaften der kandidierenden Personen würden also, wie in den Kantonen Genf und Waadt, unter der Überschrift und der Nummer ihrer jeweiligen Liste und in der gleichen Reihenfolge wie auf dieser Liste aufgeführt, wobei auch die Reihenfolge der Listennummern berücksichtigt wird.

Bündnisse zwischen Listen könnten in der jeweiligen Überschrift der verschiedenen Listen, die zwar eine Allianz eingegangen sind, aber getrennt aufgeführt werden, oder in der Überschrift einer einzigen Liste, die von zwei oder mehr politischen Parteien oder Wählergruppen gebildet wird, vermerkt werden. Aus den weiter unten erläuterten Gründen würden Mehrfachkandidaturen mit dem gleichen Namen auf zwei oder mehr verbündeten Listen nicht mehr akzeptiert.

5.1.5 Stille Wahl im ersten Wahlgang ausgeschlossen

In der überwiegenden Mehrheit der Fälle (z. B. in 72 von 75 im Jahr 2021) finden Majorzwahlen in den Gemeinderat als offene Wahl statt, weil die Anzahl der kandidierenden Personen gleich gross wie (oder kleiner als) die Zahl der zu besetzenden Sitze ist. In allen Gemeinden, in denen die Zahl der kandidierenden Personen der Zahl der zu besetzenden Sitze entsprach, wurden jedoch alle Kandidatinnen und Kandidaten gewählt, und zwar mit einem sehr grossen Vorsprung auf die übrigen wählbaren Personen, die Stimmen erhalten hatten. Es stellte sich daher die Frage,

ob das PRG dahingehend geändert werden sollte, die stille Wahl der kandidierenden Personen bereits im ersten Wahlgang zu erlauben.

Eine entsprechende Änderung wurde allerdings nicht in Betracht gezogen. Der Staatsrat hält in diesem Zusammenhang fest, dass die stille Wahl im ersten Wahlgang mit der Annahme des neuen PRG im Jahr 2001 abgeschafft wurde, um zu verhindern, dass kandidierende Personen gewählt werden, ohne dass ihre Wahl jemals durch einen ordnungsgemässen Urnengang gesichert legitimiert war. Die Bedenken und das Bedürfnis nach demokratischer Legitimität, die diese Reform von 2001 geleitet hatten, haben nichts von ihrer Bedeutung eingebüsst.

5.2 Interkantonaler Vergleich

5.2.1 Freiburger System der verschiedenen Listen als Spezialfall in der Schweiz

Das System, wie es das PRG derzeit in Freiburg für die Wahl nach dem Majorzverfahren vorsieht, gilt heute in der Schweiz als Spezialfall, zumindest was die Wahl in den Ständerat betrifft. Der Kanton Luzern ist offenbar der einzige andere Schweizer Kanton, der für die Wahl in den Ständerat das gleiche System anwendet.

Abgesehen von den Kantonen, in denen die Wahl des Ständerats nach dem Proporzverfahren erfolgt (Neuenburg und Jura), und dem Kanton Appenzell Innerrhoden, der seine Abgeordneten an der Landsgemeinde wählt, verwenden alle übrigen Kantone das System des einzigen Wahlzettels, sei es zum Ankreuzen (Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, St. Gallen, Tessin, Waadt, Wallis und Genf) oder zum Ausfüllen (Zürich, Bern, Uri, Glarus, Zug, Solothurn, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Graubünden, Aargau und Thurgau).

Für die Wahl in den Staatsrat (kantonale Exekutive, «Regierungsrat»), ist der Befund differenzierter, doch das derzeitige Freiburger System ist in der Minderheit, da es offenbar nur in den Kantonen Luzern, Wallis, Neuenburg und Jura anzutreffen ist.

5.2.2 Methodologische Schwierigkeiten bezüglich des Anteils ungültiger Stimmen

Während der Beratungen in den Kommissionen und im Plenum wurde mehrfach der Wunsch geäussert, dass man für die in Freiburg geplante Revision den Vergleich mit der Situation in anderen Kantonen heranziehen sollte. Die konsultierten Experten haben sich daher damit befasst, die Grundhypothese zu überprüfen oder zu widerlegen, gemäss der das System mit einem einzigen Wahlzettel (zum Ausfüllen oder Ankreuzen) statistisch zu einem niedrigeren Anteil ungültiger Stimmen führt als im Kanton Freiburg mit seinem aktuellen System mit verschiedenen Listen und einer Auswahlmöglichkeit.

Die Experten haben jedoch darauf hingewiesen, dass ein interkantonaler Vergleich auf zahlreiche erhebliche methodologische Schwierigkeiten gestossen wäre, die nur mit unverhältnismässig hohem Aufwand zu überwinden gewesen wären. Die Vorschriften zur Ungültigkeit von Abstimmungen sind nämlich von Kanton zu Kanton unterschiedlich, ebenso wie deren Anwendung, was die Aussagekraft ihrer Gegenüberstellung verringert. So behandeln zum Beispiel nicht alle Kantone die nicht fristgerecht eingegangenen Briefwahlstimmen gleich. Entweder werden sie zu ungültigen Stimmen gezählt, oder aber sie bilden eine eigene Kategorie.

Der Anteil der ungültigen Stimmen variiert auch aufgrund von sehr speziellen und schwer zu identifizierenden Umständen, die teils mit der Organisation der Wahl, teils mit der politischen Situation, teils mit der Anzahl oder der Identität der kandidierenden Personen zusammenhängen. Als Beispiel für solche umstandsbedingten Schwankungen kann der aussergewöhnlich hohe Anteil ungültiger Stimmen von 11,54 % bei der Ergänzungswahl in den Berner Regierungsrat 2008 angeführt werden: Dieser kann sich jedoch dadurch erklären lassen, dass nur eine einzige Kandidatur innerhalb der Frist eingereicht worden war, was dazu führte, dass viele Stimmberechtigten ihren Willen auf eine Weise zum Ausdruck brachten, dass ihre Stimme als ungültig galt, weil sie beispielsweise einer nicht kandidierenden Person gegeben wurde (BGE 1C_217/2008 vom 3.12.2008).

Ein weiteres Beispiel ist der höhere Anteil an ungültigen Stimmen und Enthaltungen als üblich im Kanton Wallis, nachdem dort die Massnahme einer persönlichen selbstklebenden Etikette eingeführt wurde. Diese wurde in einem separaten Umschlag verschickt und musste zusätzlich zur Unterschrift auf den Stimmrechtsausweis geklebt werden. Damit sollte ein erneuter Wahlbetrug wie bei den kantonalen Wahlen 2017 verhindert werden (wo eine Person verdächtigt wurde, Wahlzettel gestohlen und mit einer gefälschten Unterschrift versehen verschickt zu haben). Aufgrund dieses hohen Anteils ungültiger Stimmen und Enthaltungen schaffte der Kanton Wallis diese selbstklebende Etikette jedoch wieder ab, obwohl er von Wahl zu Wahl stetig abnahm, da sich die Stimmberechtigten allmählich daran gewöhnten.

In den nachfolgenden Zahlen werden diese statistischen Anomalien bewusst nicht berücksichtigt (und durch ein «X» ersetzt), mit grösstmöglicher Weitsicht, aber mit der gebotenen Vorsicht, was die Schlussfolgerungen angeht, die man aus den Zahlen ziehen kann.

5.2.3 Höherer Ungültigkeitsanteil in Freiburg als in anderen Teilen der Schweiz

Trotz der obigen Ermahnung zur Vorsicht erlaubt der Vergleich der Freiburger Situation mit den anderen Kantonen, die seit mehr oder weniger langer Zeit über das System **eines einzigen Wahlzettels zum Ankreuzen oder Ausfüllen verfügen, die Feststellung, dass man von der Einführung dieses Systems anstelle des derzeitigen Systems eine deutliche Verringerung des Ungültigkeitsanteils erwarten kann.** Bei den Ständerats- und Staatsratswahlen der Kantone, die aufgrund der online verfügbaren Zahlen berücksichtigt wurden, waren die Ungültigkeitsanteile insgesamt niedriger als bei denselben Wahlen in Freiburg.

Anteil ungültiger Stimmen bei den Ständeratswahlen im 1.(1. Zeile) bzw. 2. Wahlgang (2. Zeile):

	FR	VD	GE	TI	BE	ZH
1999	1.63 -	- -	0.77 -	- -	- -	- -
2003	1.60 1.46	1.98 2.76	0.94 -	0.81 0.21	- -	- -
2007	1.18 -	1.70 0.42	0.74 -	0.47 0.13	0.78 -	1.02 1.57
2011	3.05 -	1.01 0.71	0.61 -	0.95 0.19	0.40 0.17	0.86 1.21
2015	1.93 2.76	1.04 1.06	0.90 0.23	0.70 0.32	0.58 0.46	0.55 1.03
2019	2.13 3.05	1.44 1.36	1.05 0.45	1.73 0.71	0.50 0.17	0.59 1.03
2023	1.49 2.14	0.45 0.44	0.75 0.34	1.58 0.51	0.29 -	X X
MW	1.86 2.35	0.45 0.44	0.90 0.34	1.15 0.43	0.51 0.27	0.67 1.09

In der obigen Tabelle ist der beobachtete Anteil an ungültigen Stimmen in Freiburg im Durchschnitt höher als in den verglichenen Kantonen, die – und seit sie – das System des einzigen Wahlzettels haben (angezeigt durch grau markierte Spalte). In all diesen Kantonen sind die Anteile im Durchschnitt sogar ziemlich deutlich tiefer als im Kanton Freiburg, dies sowohl im ersten als auch im zweiten Wahlgang. Während der durchschnittliche Ungültigkeitsanteil in Freiburg 1,86 % und 2,35 % beträgt, liegt er in den verglichenen Kantonen durchschnittlich bei 0,74 % bzw. 0,51 %. Diesen Zahlen zufolge scheint das derzeitige Freiburger System mit verschiedenen Listen also einen höheren Anteil an ungültigen Stimmen zu verursachen als in Kantonen mit einem einzigen Wahlzettel; dies in der Grössenordnung von 1,0 % bis 1,75 %, insbesondere im zweiten Wahlgang.

Diese Feststellungen werden jedoch nur teilweise durch die Zahlen aus zwei Kantonen gestützt, die das System der verschiedenen Listen kennen (oder bis vor kurzem kannten), nämlich die Kantone Wallis (bis 2019) und Luzern (bis heute). Zwar lag der Anteil ungültiger Stimmen bei den Ständeratswahlen im Kanton Wallis zwischen 1995 und 2019 im Durchschnitt bei 2,21 % im ersten Wahlgang und bei 1,36 % im zweiten Wahlgang (also vor dem oben erwähnten

Wechsel), was mit Freiburg vergleichbar ist und über dem festgestellten Anteil bei den Systemen mit einem einzigen Wahlzettel liegt. In Luzern hingegen betrug der Anteil ungültiger Stimmen im ersten Wahlgang durchschnittlich nur 0,96 % zwischen 2007 und 2023 und im zweiten Wahlgang 1,09 % im Jahr 2025. Dieser Werte liegen nur circa 0,5 % vom Durchschnitt der verglichenen Kantone entfernt.

Anteil ungültiger Stimmen bei den Staatsratsratswahlen im 1.(1. Zeile) bzw. 2. Wahlgang (2. Zeile):

	VS	FR	VD	GE	BE	ZH
2001		1.97 -		0.47 -		
2002			4.51 0.94			
2003				0.74 -		
2003			0.76 0.82			
2004			0.67 -			
2005	5.06 -			1.09 -		
2006		1.76 1.47			0.48	
2007			1.18 0.74			1.25 -
2008					X X	
2009	5.79 -			1.29 -		1.65 -
2010					0.53	
2011		0.83 0.82	0.63 0.44			1.00 -
2012			1.24 0.98			
2013	1.64 1.77	1.92 0.80		0.69 0.82		
2014					0.47	
2015						0.66 -
2016		0.75 0.88			0.41 0.40	
2017	1.19 2.00		1.98 1.06			
2018				1.52 0.29	0.60 -	
2019			0.98 -			0.58 -
2020			0.48 -			
2021	1.63 1.82	0.59 0.60		0.53 0.19		

	VS	FR	VD	GE	BE	ZH
2022			1.45 1.14		0.43 -	
2023				0.85 0.25		0.14 -
MW	3.06 1.87	1.31 0.91	1.39 0.88	0.97 0.24	0.49 0.40	0.88 -

Eine ähnliche Feststellung ergibt sich aus einem Vergleich der durchschnittlichen Ungültigkeitsanteile in verschiedenen Kantonen im ersten und zweiten Wahlgang ihrer Wahlen in die kantonale Exekutive, d. h. in den Staatsrat oder Regierungsrat. Der Kanton Tessin wird hier nicht mehr berücksichtigt, da seine Exekutive nach dem Proporzwahlssystem gewählt wird.

Im Kanton Freiburg lag der durchschnittliche Ungültigkeitsanteil zwischen 2001 und 2023 bei 1,31 % im ersten Wahlgang und bei 0,91 % im zweiten Wahlgang. Diese Zahlen sind mit denjenigen des Kantons Waadt im selben Zeitraum und mit demselben System der verschiedenen Listen vergleichbar: nämlich 1,39 % und 0,88 %. Die im Kanton Wallis beobachteten Werte sind mit 3,06 % und 1,87 % recht hoch, wenn man die Jahre berücksichtigt, in denen sie aus unbekannten Gründen aussergewöhnlich hoch waren (2005 und 2009).

All diese Kantone mit verschiedenen Listen in den vergangenen Jahren erreichen also höhere Zahlen als durchschnittlich die Kantone mit einem einzigen Wahlzettel, seit sie dieses System für die Wahl der Kantonsregierung anwenden (angezeigt durch grau markierte Spalte). In diesem Fall betrugen sie 0,78 % im ersten und 0,32 % im zweiten Wahlgang. Auf der Grundlage dieser Zahlen lässt die Einführung des Systems des amtlichen Wahlzettels im Kanton Freiburg ebenfalls erwarten, dass der durchschnittliche Ungültigkeitsanteil um etwa 0,5 % in jedem Wahlgang der Staatsratswahlen sinken wird, d. h. um fast die Hälfte des aktuellen Durchschnittswerts.

Diese Aussage wird tendenziell durch den Vergleich der Situation im Kanton Luzern gestützt, der wie schon erwähnt dasselbe System der verschiedenen Listen wie Freiburg kennt. Während der Wahlen der Kantonsregierung zwischen 2005 und 2023 betrug dort der durchschnittliche Ungültigkeitsanteil 1,19 % im ersten und 1,09 % im zweiten Wahlgang. Diese Zahlen sind mit denjenigen von Freiburg vergleichbar und liegen damit höher als in den Kantonen mit einem einzigen Wahlzettel, und dies um weniger oder mehr als das Doppelte.

5.3 Auswirkungen auf die aktuelle Situation und Praxis

5.3.1 Verzicht auf Mehrfachkandidaturen

Die Einführung des Systems des amtlichen Wahlzettels hat zur Folge, dass sogenannte Mehrfachkandidaturen nicht mehr erlaubt sind, d. h., dass eine Kandidatin oder ein Kandidat auf verschiedenen Wahllisten verschiedener Parteien, die ein Bündnis eingehen, steht.

Diese Praxis wurde in ihrer derzeitigen Form sowohl vom Kantonsgericht (Urteil 601 2011 152 vom 20. Dezember 2011) als auch vom Bundesgericht (Urteil 1C_5/2012 vom 27. März 2012) als mit dem PRG in seiner derzeit geltenden Version konform eingestuft. Letzteres stellte jedoch durch *obiter dictum* fest, dass dieses Verfahren nicht frei von jeglicher Zweideutigkeit sei, da die Bezeichnung der Liste mit dem Parteinamen darauf schliessen lassen könnte, dass alle auf dieser Liste stehenden Kandidierenden Mitglieder der besagten Partei sind. Allerdings seien die Stimmberechtigten genügend über die Parteizugehörigkeit der Kandidatinnen und Kandidaten informiert gewesen durch die verschiedenen Broschüren der politischen Parteien, die dem Stimmmaterial beilagen, sowie der von den Parteien geführten Wahlkampagnen.

Die Mehrfachkandidatur ist derzeit eine Praxis, für die der Staatsrat in seinem Entwurf mit Art. 55 Abs. 4 eine gesetzliche Grundlage vorschlug. Dieser Artikel gehört zu denjenigen, die der Grosse Rat an den Staatsrat zurückgewiesen hat.

Bei der Einführung eines amtlichen Wahlzettels, auf dem die kandidierenden Personen nach Listen aufgeführt wären (wie im Kanton Waadt), sollte ein Bündnis zwischen Listen in Form von zwei Listen erfolgen, die in den Überschriften aufeinander verweisen (z. B. «Partei A, Bündnis mit B» und «Partei B, Bündnis mit A»), oder in Form einer gemeinsamen Liste, die einen entsprechenden Namen trägt (z. B. «Parteienbündnis A und B»), wenn dieses Bündnis auf dem Wahlzettel selbst hervorgehoben werden sollte. Es ist jedoch nicht denkbar, dass die verschiedenen Listen eines Bündnisses auf dem amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen separat aufgeführt und die Namen der kandidierenden Personen dieses Bündnisses auf jeder dieser Liste stehen würden. Eine solche Übernahme des aktuellen Systems der Mehrfachkandidatur würde gegen die Wahlgleichheit verstossen, da die Namen einiger kandidierenden Personen zwei- oder mehrfach auf dem einzigen Wahlzettel aufgeführt wären; dies im Gegensatz zu den kandidierenden Personen, deren Liste kein Bündnis mit einer anderen eingegangen ist.

Die Tatsache, dass gewisse Namen mehrmals auf einem amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen stehen würden, würde ausserdem die Unverfälschtheit der Stimmabgabe erheblich beeinträchtigen, da sie wahrscheinlich zu vielen ungültigen Stimmen führen würde. Beim System des Wahlzettels zum Ankreuzen entspricht die Anzahl der zu vergebenden Stimmen einer maximalen Anzahl von Kreuzen oder Häkchen, die die oder der Stimmberechtigte auf dem Wahlzettel anbringen kann. Wenn aber derselbe Name mehrmals auf demselben Wahlzettel aufgeführt wäre, da er auf mehreren verbündeten Listen steht, würden ihn viele Stimmberechtigte mehrmals ankreuzen. In diesem Fall würden diese Stimmberechtigten entweder die Anzahl zugelassener Kreuze überschreiten (um so vielen Personen ihre Stimmen zu geben, wie Sitze zu besetzen sind), oder sie würden ihr Stimmrecht nicht ausschöpfen, weil sie weniger Personen unterstützen würden, als Sitze zu besetzen sind (um die maximale Anzahl Kreuze nicht zu überschreiten).

Mit anderen Worten würde die Beibehaltung der Mehrfachkandidatur auf dem amtlichen Wahlzettel in neuer Form ein ähnliches Problem hervorrufen, wie es gerade durch dieses neue System eigentlich gelöst werden sollte.

5.3.2 Herkunftsstatistiken

Die Einführung des Systems des amtlichen Wahlzettels würde dazu führen, dass die Erstellung von Statistiken «Herkunft der Stimmen [im Kanton]» nicht mehr möglich wäre. Diese Statistiken werden auf Antrag der politischen Akteure und Parteien von der Staatskanzlei erstellt und geliefert. In Form von Tabellenblätter stellen sie systematisch für jeden Wahlgang die Anzahl Stimmen dar, die jede kandidierende Person erhalten hat. Bei der Herkunft wird differenziert zwischen Listen ohne Bezeichnung, unveränderte Listen der eigenen Partei oder einer Partei, die mit dieser ein Bündnis eingegangen ist, oder auch veränderte Listen einer anderen Partei, die kein Bündnis mit der eigenen Partei eingegangen ist. Für die kandidierenden Personen und die Parteispitzen sind diese Zahlen insofern interessant, als sie gewisse Rückschlüsse auf das Wahlverhalten der Stimmberechtigten zulassen.

Die Parteien und Politikerinnen und Politiker kommen typischerweise zum Schluss, dass ihr Bündnis bei ihren jeweiligen Wählerinnen und Wählern «gut funktioniert» habe. Die Anzahl der unveränderten Wahlzettel oder Listen dient dazu, festzustellen, ob die Stimmberechtigten «diszipliniert» waren oder nicht, im Sinne, dass sie mehr oder weniger fleissig der Parole «geschlossen wählen» gefolgt sind.

Diese Analysen, die die Politikerinnen und Politiker sowie die politischen Parteien auf die von der Staatskanzlei gelieferten Zahlen stützen, sind sicherlich nicht ohne statistische Relevanz, praktischen Nutzen und somit von öffentlichem Interesse (Art. 137 BV).

5.4 Vorlagen

5.4.1 Beispiele für Wahlzettel zum Ankreuzen

BULLETIN DE VOTE POUR LE PREMIER TOUR DE L'ÉLECTION DU CONSEIL DES ÉTATS DU 22 OCTOBRE 2023	
Cochez votre choix dans les cases avec un crayon ou un stylo à bille (pas rouge) comme ci-contre :	
ATTENTION : COCHEZ 2 CASES AU MAXIMUM !	
Il y a 2 sièges vacants. Vous ne devez donc cocher que 2 cases au maximum, faute de quoi votre bulletin sera annulé. Il sera également annulé s'il contient des remarques ou des signes autres que les croix dans les cases. Si aucune case n'est cochée, votre vote sera considéré comme blanc.	
LISTE N° 1 LES VERT'LIBÉRAUX	
☐	MATTER Michel – Chêne-Bougeries
LISTE N° 2 LES SOCIALISTES - LES VERT-E-S	
☐	MAZZONE Lisa – Genève
☐	SOMMARUGA Carlo – Genève
LISTE N° 3 LE PEUPLE D'ABORD	
☐	VENTOURI Anastasia-Natalia – Genève
☐	OBERSON Philippe – Genève
LISTE N° 4 LE CENTRE	
☐	MAITRE Vincent – Collonge-Bellerive
LISTE N° 5 ENSEMBLE À GAUCHE - LISTE D'UNION POPULAIRE	
☐	CRUCHON Pablo – Genève
☐	PARMENTIER Danielle – Vernier
LISTE N° 6 ENSEMBLE À GAUCHE : SOLIDARITÉS - DAL - PARTI DU TRAVAIL	
☐	PINI Jessica – Genève
☐	THION Guillaume – Bernex
LISTE N° 7 MCG - MOUVEMENT CITOYENS GENEVOIS	
☐	POGGIA Mauro – Genève
LISTE N° 8 UDC	
☐	AMAUDRUZ Céline – Genève
LISTE N° 9 PLR.LES LIBÉRAUX-RADICAUX GENÈVE	
☐	DE MONTMOLLIN Simone – Laconnex

CANTON DU VALAIS – KANTON WALLIS

ÉLECTION AU CONSEIL DES ÉTATS DU 22 OCTOBRE 2023 STÄNDERATSWAHLEN VON 22. OKTOBER 2023

Pour voter, vous devez cocher la case figurant à côté du (de la) candidat(e) de votre choix, comme ci-contre. Vous pouvez cocher deux cases au maximum, faute de quoi votre bulletin sera nul !

Um zu wählen, müssen Sie, wie nachfolgend abgebildet, das Kästchen neben dem Kandidaten / der Kandidatin Ihrer Wahl ankreuzen. Sie dürfen maximal zwei Kästchen ankreuzen, ansonsten ist Ihr Wahlzettel ungültig !



☐ **MARET Marianne**

Conseillère aux Etats / Ständerätin, Troistorrents

☐ **RIEDER Beat**

Ständerat, Anwalt und Notar / Conseiller aux Etats, avocat et notaire, Wiler

☐ **ADDOR Jean-Luc**

Conseiller national, avocat / Nationalrat, Rechtsanwalt, Savièse

☐ **ALPIGER Claudia**

Politologin, Dr. rer. soc. / Politologue, Dr. rer. soc., Brig

☐ **BOGIQI Aferdita**

Conseillère communale / Gemeinderätin, Choëx

☐ **DESSIMOZ Céline**

Députée, infirmière-comptable / Grossrätin, Bramois

☐ **JANSEN Philippe**

Analyste criminel / Kriminalanalytiker, Vert'libéraux, Sion

☐ **NANTERMOD Philippe**

Conseiller national, avocat / Nationalrat, Rechtsanwalt, Vouvry

☐ **SALZMANN Jeannette**

Geschäftsführerin / Entrepreneure, Grünliberale, Naters

5.4.2 Beispiel eines Wahlzettels zum Ausfüllen



Kanton Bern
Canton de Berne

leer lassen/laisser libre

U/N:	L/B:
------	------

Wahlzettel

Ständeratswahlen vom 22. Oktober 2023

Bulletin

Élection du Conseil des États du 22 octobre 2023

1. _____

2. _____

5.4.3 Beispiel eines Wahlzettels zum Ankreuzen und Ausfüllen



Bulletin officiel
pour l'élection
du 22 octobre 2023
au Conseil des États

1^{er} tour

Cochez maximum 2 cases.

☒ correct ☐ faux ☐ correction

Jeunes vert-exs vaudois-exs

☐ **ZIMMERMANN Angela**
Co-présidente des Jeunes Vert-exs Vaud, Biologiste, Lausanne

Les Libres

☐ **GÉTAZ Emmanuel**
Pdt Les Libres, Cons.com., Pdt Fond.Cully Jazz, Producteur, Montreux

Jeunesse socialiste vaudoise - JSV

☐ **JANEIRO Margarida**
Cons. communale, Secr. des écoles, Etu. socioéco., Bourg-en-Lavaux

Les Indépendants vaudois

☐ **MEYLAN François**
Conseiller financier, Président associatif, Morges

L'Alliance vaudoise (PLR - UDC - Le Centre)

☐ **BROULIS Pascal**
Ancien conseiller d'État, président d'Y-Parc, Sainte-Croix

☐ **BUFFAT Michael**
Conseiller national, Diplôme fédéral d'expert en économie bancaire, Vuarrens

Parti socialiste vaudois - Les Vert-e-s vaudois-es

☐ **MAHAIM Raphaël**
Conseiller national, avocat, Lussy-sur-Morges

☐ **MAILLARD Pierre-Yves**
Conseiller national, Président Union syndicale suisse, Renens

POP - Parti Ouvrier et Populaire

☐ **TIMOFTE Anaïs**
Politologue, Conseillère communale, Co-présidente de groupe, Lausanne

☐ **DRIDI Zakaria**
Informaticien, assistant parlementaire GCVD, Grève du Climat, Montreux

Ensemble à Gauche (da., S&E, solidaritéS, indép.)

☐ **CHEVALLEY Ella-Mona**
Conseillère communale, master environnement EPFZ, Yverdon-les-Bains

☐ **BUCLIN Hadrien**
Chercheur, député, SSP, ASLOCA, coopérative Jardin Potager, Lausanne

VERT'LIBÉRAUX

☐ **WEBER Céline**
Conseillère nationale, Ingénieure en énergies renouvelables, La Rippe

☐ _____

☐ _____

△ Ce bulletin ne doit pas contenir plus de 2 suffrages – Le cumul n'est pas admis

5.5 Weitere vorgeschlagene Änderungen

Wie bereits erwähnt, wurden die weiteren Änderungen, die unabhängig von der Revision der Modalitäten für die Wahl nach dem Majorzsystem vorgeschlagen wurden (Vorentwurf B, der im September 2024 parallel zu den Vorentwürfen A1 und A2 in die öffentliche Vernehmlassung gegeben wurde), von den Vernehmlassungsteilnehmern, die Stellung genommen haben, insgesamt unterstützt. Es handelte sich um:

- > ein paar terminologische Anpassungen (Verwendung der Ausdrücke «Stimmmaterial» und «Wahlmaterial»);
- > einen Vorschlag zur Anpassung von Art. 18 Abs. 2 PRG. Die Formulierung «ist die Stimme ungültig», wie sie derzeit in Art. 18 Abs. 2 PRG verwendet wird, ist missverständlich, was insbesondere in den Gemeinden zu uneinheitlichen Praktiken führt. Es wird vorgeschlagen, diese Formulierung zu ändern und die Lösung unter anderem der Kantone Waadt und Neuenburg zu übernehmen;
- > die Umsetzung der Motion 2023-GC 33 «Vorfrankierte Abstimmungscouverts für Freiburg»;
- > eine Präzisierung von Art. 82 Abs. 1 in Zusammenhang mit den offenen Wahlen;
- > das Thema der im zweiten Wahlgang von Majorzwahlen zugelassenen Kandidaturen bzw. die Einreichung der Listen für den zweiten Wahlgang. Es handelt sich hier um gewisse Artikelentwürfe, die der Grosse Rat 2023 an den Staatsrat zurückverwiesen hatte.

Diese Änderungen wurden daher mit Ausnahme von Art. 18 Abs. 3 Bst. a in den vorliegenden Gesetzentwurf aufgenommen. Darin ging es um die Umsetzung der Motion 2023-GC-33, die verlangte, dass die Couverts für die briefliche Stimmabgabe vorfrankiert würden und ihre Rücksendung somit vom Staat bezahlt würde. Die Situation der Kantonsfinanzen hat den Staatsrat angesichts der Prognosen für die nächsten Jahre dazu veranlasst, ein «Programm zur Sanierung der Staatsfinanzen» zu veranlassen, in dessen Rahmen die Möglichkeiten zur Begrenzung des chronischen Kostenanstiegs geprüft werden sollen. Vor diesem Hintergrund hält es der Staatsrat für notwendig, die Umsetzung der Motion 2023-GC-33 auszusetzen.

5.6 Inkrafttreten

Die Frage des Zeitplans für die Umsetzung des vorliegenden Gesetzentwurfs ist von entscheidender Bedeutung. Wie die Staatskanzlei in ihrer Stellungnahme (siehe 3) festhielt, wird das Jahr 2026 mit den Gesamterneuerungswahlen der Gemeinden im Frühjahr (erster Wahlgang am 8. März, zweiter Wahlgang am 29. März) und den allgemeinen kantonalen Wahlen im Herbst (8. und 29. November) ein intensives Wahljahr sein.

Die Umsetzung der Bestimmungen des vorliegenden Gesetzentwurfs erfordert jedoch umfangreiche technische Anpassungen, sei es bei der für die Auszählung verwendeten Anwendungssoftware, sei es bei der Erstellung neuer Versionen der Protokolle oder auch bei der wichtigen Etappe der Schulung der zahlreichen Akteure des Auszählungsprozesses, sowohl auf Ebene der Gemeinde und des Oberamts als auch auf der Ebene der Staatskanzlei selbst. Die Sicherheit der Auszählung ist im Übrigen von entscheidender Bedeutung für diesen Prozess im Zentrum unseres demokratischen Systems, damit die Richtigkeit der Ergebnisse und ihre Legitimität gewährleistet sind. Es ist daher wichtig, umfassende Tests und gegebenenfalls die notwendigen Korrekturen vornehmen zu können.

Vorsichtshalber hätte man das Inkrafttreten der vorliegenden Änderungen auf 2027 oder sogar auf 2028 verschieben können, um zu vermeiden, dass ihre erstmalige Anwendung mit den eidgenössischen Wahlen zusammenfällt. Der Staatsrat ist jedoch der Ansicht, dass dies keine Option ist: Die Probleme, die sich bei den letzten Urnengängen gezeigt hatten und die Anlass für den vorliegenden Gesetzesentwurf waren, müssen spätestens bis zu den nächsten kantonalen Wahlen, d. h. im Herbst 2026, geklärt sein. Der Staatsrat ist hingegen der Meinung, dass die neuen Bestimmungen für die Gesamterneuerungswahlen der Gemeinden im Frühjahr 2026 nicht unbedingt angewendet werden müssen, da diese nicht die gleichen Fragen aufgeworfen haben. Um zu vermeiden, dass die Gemeinden ihr Auszählungssystem wenige Monate vor ihren Gesamterneuerungswahlen ändern müssen, schlägt der Staatsrat daher vor, dass der vorliegende Entwurf am 1. Juli 2026 in Kraft tritt, d. h. nach den Gesamterneuerungswahlen in den

Gemeinden⁸, aber vor den kantonalen Wahlen im Herbst. Er weist jedoch darauf hin, dass diese Frist von etwas mehr als einem Jahr bereits eine grosse Herausforderung für die verschiedenen Stellen darstellen wird, die die Umsetzung der neuen gesetzlichen Bestimmungen vorbereiten müssen.

5.7 Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Gesetzesentwurfs

Artikel 3 Abs. 2, Art. 7 Abs. 1 und Art. 12 Artikelüberschrift, Abs. 1 Bst. b und Abs. 4

Es wurde festgestellt, dass die Ausdrücke «Stimmmaterial» und «Wahlmaterial» im PRG ohne wirkliche Logik verwendet werden, was zu Missverständnissen führen kann. Es wird vorgeschlagen, auf den Begriff «Wahlmaterial» zu verzichten und stattdessen einzig und ausschliesslich den Begriff «Stimmmaterial» zu verwenden. Dieser Begriff wird bereits als Oberbegriff verwendet, um das Material zu bezeichnen, das den Stimmberechtigten sowohl für Abstimmungen als auch für Wahlen abgegeben wird, und als solcher verstanden. Artikel 10 des Reglements vom 10. Juli 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRR; SGF 115.11) definiert das Stimmmaterial im Übrigen seit langem in diesem «allgemeinen» Sinne.

Ziel der in Art. 12 Abs. 1 Bst. b vorgeschlagenen Änderung ist es, darauf aufmerksam zu machen, dass das PRG seit der Annahme der Artikel 12a und 12b in Zusammenhang mit dem Informationsmaterial nun selbst Bestimmungen vorsieht.

Diese Änderungen waren anlässlich der öffentlichen Vernehmlassung in Vorentwurf B aufgeführt.

Artikel 17 Abs. 3 – Stimmabgabe im Wahllokal

Dieser Absatz wird geändert, um den Unterschied aufzuzeigen zwischen dem *amtlichen Wahlzettel*, dem neuen, durch diese Revision eingeführten Instrument, das von den Bürgerinnen und Bürger verwendet werden muss, um ihren politischen Willen bei den Wahlen nach dem Majorzverfahren auszudrücken, und den bestehenden Instrumenten mit derselben Funktion, d. h. dem *Stimmzettel* für die Abstimmungen sowie den *amtlichen Wahllisten* bei Wahlen nach dem Proporzverfahren.

Die Unterscheidung zwischen dem amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen*, dem amtlichen Wahlzettel *zum Ausfüllen* und dem amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen und Ausfüllen* wird in den Art. 37a ff. definiert, die den amtlichen Wahlzetteln gewidmet sind. Daher wird in dieser Hinsicht auf die Kommentare zu diesen Bestimmungen verwiesen.

Artikel 18 Abs. 2 und Abs. 3 Bst. a Vorzeitige Stimmabgabe – Grundsatz

Was den Vorschlag zur Änderung von **Art. 18 Abs. 2** betrifft, so geht er von der Feststellung aus, dass die Freiburger Gemeinden bei der Anwendung der Formulierung «... ist die Stimme ungültig» unterschiedlich vorgehen. Mit dem Ausdruck «ungültige Stimme» ist Art. 18 Abs. 2 PRG unklar formuliert, da er in Zusammenhang mit dem Begriff des ungültigen Stimmzettels zu einer gewissen Verwirrung führt. Hier geht es darum, die Situation zu klären. Denn für den Fall, dass ein Antwortcouvert von einer Bürgerin oder einem Bürger an die Gemeinde versendet oder abgegeben wird, jedoch einen nicht unterschriebenen Stimmrechtsausweis enthält, sieht Artikel 18 Absatz 2 PRG vor, dass die «Stimme ungültig» ist. Dies führt je nach Gemeinde zu unterschiedlichen Praktiken. Gewisse Gemeinden betrachten die Stimme als ungültig, was bedeutet, dass die Person nicht abgestimmt hat, weil sie nicht gültig abgestimmt hat. Andere sind der Ansicht, dass eine gültige Abstimmung stattgefunden hat, jedoch die Stimmzettel und die Wahllisten, die dem Stimmrechtsausweis beiliegen, ungültig sind.

Im ersten Fall beeinflusst diese Entscheidung die Wahlbeteiligung; im zweiten Fall gibt es Auswirkungen auf die Anzahl ungültiger Stimmzettel.

Der aktuelle Wortlaut von Artikel 18 Abs. 2 geht auf die Totalrevision des PRG von 2001 zurück. Die vorbereitenden Arbeiten enthalten keine ausdrücklichen Angaben zum Willen des Gesetzgebers von 2001. Der Staatsrat stellt jedoch fest, dass diese Bestimmung in einen Artikel eingefügt wurde, in dem es um die **Gültigkeit des Empfangs** der

⁸ Zu beachten ist der Fall eines allfälligen Gemeindezusammenschlusses, der am 1. Januar 2027 in Kraft treten würde: In Anwendung von Art. 136b GG würde die Wahl der neuen Behörden dann auf den 6. und 27. September 2026 verschoben werden. Diese würde dann nach den neuen Bestimmungen des PRG erfolgen. Bisher wurden dem Amt für Gemeinden jedoch noch keine Fusionsprojekte angekündigt, die am 1. Januar 2027 in Kraft treten würden.

vorzeitig abgegebenen Stimmen geht; er bezieht sich nicht auf die Gültigkeit des Stimmzettels oder der Listen im Sinne der Artikel 23 und 24 PRG. Ausserdem nennen diese beiden Artikel die fehlende Unterschrift auf dem Stimmrechtsausweis nicht als möglichen Grund für die Ungültigkeit. Diese Feststellung ergibt sich offensichtlich aus der Tatsache, dass Stimmzettel oder Wahllisten, die sich in einem Antwortcouvert mit einem nicht unterzeichneten Ausweis befinden, schlichtweg nicht in die Phase der Auszählung gelangen sollten.

Daraus folgt, dass der mutmassliche gesetzgeberische Wille von 2001 darin bestand, dass solche Stimmen nicht berücksichtigt werden sollten, so wie es beispielsweise bei den in den Kantonen Waadt und Neuenburg beschlossenen Lösungen der Fall ist. Dies sind die Gründe, weshalb der Staatsrat dem Grossen Rat vorschlägt, in Artikel 18 Abs. 2 die Formulierung «...andernfalls ist die Stimme ungültig» durch die Formulierung «andernfalls wird die Stimme nicht berücksichtigt» zu ersetzen.

Die Antwortcouverts müssen jedoch bis zur Auszählung der Stimmen aufbewahrt werden. Daher müssen sie gleich behandelt und aufbewahrt werden wie die vom Wahlbüro berücksichtigten Stimmen.

Diese Änderungen waren anlässlich der öffentlichen Vernehmlassung in Vorentwurf B aufgeführt.

Artikel 18 Abs. 2bis und 3, 22 Abs. 1, 2, 3 und 4, 39 Abs. 1

Diese Bestimmungen werden alle so ergänzt, dass sie zusätzlich zu den Stimmzetteln und den amtlichen Wahllisten auch auf die amtlichen Wahlzettel anwendbar sind.

Da die Terminologie «amtlicher Wahlzettel» ohne weitere Präzisierung verwendet wird, gelten diese Bestimmungen sowohl für die amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen* in Artikel 37b als auch für die amtlichen Wahlzettel *zum Ausfüllen* in Artikel 37c und die amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen und Ausfüllen* in Artikel 37d.

Artikelüberschrift der Artikel 22b, 22c und 22d – Ausdruck «optische Lesegeräte»

Das *Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 18. Mai 2016 über die Ermittlung der Ergebnisse eidgenössischer Volksabstimmungen mit technischen Mitteln* unterscheidet verschiedene technische Mittel, namentlich die Zählmaschinen, die Präzisionswaagen, die Verfahren mit elektronischer Erfassung und Auszählung von Stimmzetteln (E-Counting) sowie weitere technische Hilfsmittel. Bei den Verfahren mit elektronischer Erfassung und Auszählung von Stimmzetteln sind auch optische Lesegeräte sowie Scanner eingeschlossen.

Aus diesen Gründen, und weil die Artikel 22b, 22c und 22d derzeit nur die «optischen Lesegeräte» aufführen, wird dieser Ausdruck durch den Ausdruck «technische Mittel» ersetzt, der allgemeiner ist, jedoch besser an die technologischen Entwicklungen angepasst ist, die in den letzten Jahren stattgefunden haben und künftig noch stattfinden werden.

Es ist jedoch anzumerken, dass die elektronische Stimmabgabe (E-Voting) nicht als ein solches «technisches Mittel» betrachtet wird. Diese fällt weder in den Anwendungsbereich dieses Kreisschreibens noch in den der Artikel 22b, 22c und 22d.

Artikel 22b Abs. 1 – Auszählung – Verwendung technischer Mittel – Bewilligung

Aus den oben erläuternden Gründen wird der Ausdruck «optische Lesegeräte» in der Überschrift und im Text des Artikels durch «technische Mittel» ersetzt.

Im Übrigen wird Artikel 22b Abs. 1 geändert, um den Anwendungsbereich dieser Bestimmungen nur auf die amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen* auszuweiten.

Da die Stimmabgabe bei dieser Art des amtlichen Wahlzettels anhand eines Kästchens zum Ankreuzen erfolgt, wie es bei den Stimmzetteln der Fall ist, ist es gerechtfertigt, die gleichen Regeln auf ihn anzuwenden.

Trotz wichtiger technischer Innovationen in den letzten Jahren ist es mit der aktuellen Technik offenbar nicht möglich, die Handschriften für eine Wahl ausreichend zuverlässig zu entziffern. Daher wurde darauf verzichtet, den Anwendungsbereich dieser Bestimmungen auf die amtlichen Wahlzettel *zum Ausfüllen* und auf solche *zum Ankreuzen und Ausfüllen* auszuweiten.

Artikel 22c Abs. 1 – Auszählung – Verwendung technischer Mittel – Bewilligung

Aus den oben erläuternden Gründen wird der Ausdruck «optische Lesegeräte» in der Überschrift und im Text des Artikels durch «technische Mittel» ersetzt.

Artikel 22d (neu)– Auszählung – Verwendung technischer Mittel – Amtliche Wahlzettel

Aus den oben erläuternden Gründen wird der Ausdruck «optische Lesegeräte» in der Überschrift und im Text des Artikels durch «technische Mittel» ersetzt.

Diese neue Bestimmung soll klarstellen, dass die Lesbarkeit der amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen* durch technische Mittel nicht zu einer Abweichung der allgemeinen Bestimmungen führt, die für die amtlichen Wahlzettel in Bezug auf das für ihre Erstellung zuständige Organ (Absatz 1) und in Bezug auf ihre Herstellungs- und Druckkosten (Absatz 3) gelten.

Der zweite Absatz stellt klar, dass alle amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen* so erstellt werden müssen, dass sie durch die verwendeten technischen Mittel gelesen werden können. Dies soll durch das Ausführungsreglement gewährleistet werden, das daher die Bestimmungen zur Gestaltung der amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen* vorsehen wird.

Artikel 23 – Leere und ungültige Stimmzettel

Die Artikelüberschrift dieser Bestimmung wurde geändert, um klarzustellen, dass sie nur für die *Stimmzettel* gilt. Die Situation bezüglich der *amtlichen Wahlzettel* wird durch den neuen Artikel 24a geregelt, auf dessen Kommentar verwiesen wird.

Artikel 24a (neu) – leere und ungültige amtliche Wahlzettel

Dieser neue Artikel ist das Pendant zu Artikel 23 über leere und ungültige Stimmzettel und zu Artikel 24 über leere und ungültige Wahllisten.

Der erste Absatz ist den leeren amtlichen Wahlzetteln gewidmet und sieht vor, dass es sich dabei um amtliche Wahlzettel handelt, die keine Stimme enthalten, wobei dann dargelegt wird, was für jede der drei Arten von amtlichen Wahlzetteln darunter zu verstehen ist.

Der zweite Absatz ist den ungültigen amtlichen Wahlzetteln gewidmet. Der erste Buchstabe verweist auf eine sinngemässe Anwendung der Bestimmungen für die Ungültigkeit der Wahllisten, die auf die amtlichen Wahlzettel übertragen werden können.

Der zweite Buchstabe von Artikel 24a Abs. 2 legt eine Sonderregelung für Ungültigkeit fest, die nur für die amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen* gilt, nämlich die Situation, in der letztere mehr angekreuzte Kästchen enthalten, als Sitze zu besetzen sind, da es in dieser Situation unmöglich ist, den Willen der Wählerin oder des Wählers mit Sicherheit festzulegen.

Es wurde beschlossen, dass für die amtlichen Wahlzettel *zum Ausfüllen*, die überzählige Stimmen enthalten, die gleichen Bestimmungen gelten wie sie gegenwärtig für die Wahllisten gelten und die derzeit in Artikel 86 Abs. 4 und 87 Abs. 2 enthalten sind. Diese Bestimmungen wurden jedoch aus systematischen Gründen in einen neuen Artikel 98a verschoben. Für weitere Erläuterungen dazu wird auf den Kommentar zu Artikel 98a verwiesen.

Was schliesslich die amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen* und *Ausfüllen* betrifft, so müssen diese für ungültig erklärt werden, wenn die Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen (angekreuzte Kästchen und hinzugefügte Namen) höher ist als die Zahl der zu besetzenden Sitze. Es wurde darauf verzichtet, auf sie die Regel anzuwenden, die bei Wahllisten oder amtlichen Wahlzetteln *zum Ausfüllen* angewandt wird, nämlich die Streichung überzähliger Namen von unten ausgehend. Es scheint in der Tat unmöglich, in einem solchen Fall den Willen der Wählerin oder des Wählers festzustellen, da der Aufwand, einen Namen von Hand hinzuzufügen, vermuten lässt, dass die hinzugefügten Stimmen bevorzugt werden sollten, obwohl sie sich hypothetisch unter den gedruckten Namen befinden, die angekreuzt werden müssen.

Abschnittsüberschrift nach Abschnitt 3 – Wahllisten und amtliche Wahlzettel

Die Überschrift von Abschnitt 3.1 wird geändert, um zu verdeutlichen, dass dieser Abschnitt nun sowohl den Wahllisten in allen Formen als auch den amtlichen Wahlzetteln gewidmet ist.

Artikel 35a (neu) – Wahllisten

Die Einführung dieser Bestimmung verfolgt zwei Ziele. Erstes Ziel ist es, die bereits bestehenden Begriffe *Wahllisten*, *endgültige Wahllisten* und *amtliche Wahllisten* klar voneinander abzugrenzen. Zweites Ziel ist es, die Unterscheidung zwischen den *amtlichen Wahllisten* und den *amtlichen Wahlzetteln* zu klären.

Der erste Absatz kodifiziert den bereits heute vorherrschenden Grundsatz, dass die Wahllisten durch die Parteien, die Wählergruppen oder die Kandidatinnen und Kandidaten erstellt werden. Diese Bestimmung muss gemeinsam mit dem neuen Absatz 1a des Artikels 58 gelesen werden, aus dem hervorgeht, dass die amtlichen Wahlzettel vom zuständigen Organ erstellt werden.

Der zweite Absatz legt dann den bereits bestehenden Grundsatz fest, dass die von den Parteien, Wählergruppen oder Kandidatinnen und Kandidaten erstellten Wahllisten endgültig werden, nachdem das zuständige Organ die Bereinigung, den Ersatz und die Berichtigung nach Artikel 56 und 57 und gemäss Artikel 58 vorgenommen hat.

Der dritte Absatz bestimmt schliesslich die unterschiedliche Funktion, die die endgültigen Wahllisten von nun an je nach Wahlverfahren haben. Dieser Unterschied ergibt sich naturgemäss aus der Einführung des amtlichen Wahlzettels.

Der Buchstabe a sieht somit vor, dass die endgültigen Wahllisten direkt zur Stimmabgabe der Stimmberechtigten bei Wahlen nach dem Proporzsystem dienen, wie es der aktuellen Situation und dem unveränderten Artikel 68 entspricht. In dieser Konstellation werden die endgültigen Wahllisten als *amtliche Wahllisten* bezeichnet.

Der Buchstabe b sieht vor, dass die endgültigen Wahllisten bei Wahlen nach dem Majorzsystem der Ausarbeitung der amtlichen Wahlzettel dienen.

Zwar folgt daraus, dass der Wahlzettel nur amtlich sein kann, da er zwangsläufig von der Behörde ausgestellt wird, es wurde dennoch beschlossen das Adjektiv «amtlich» in die Terminologie aufzunehmen, um die Parallelen mit der *amtlichen Wahlliste* hervorzuheben.

Artikel 37a (neu) – Amtlicher Wahlzettel – Grundsätze

Diese neue Bestimmung führt den zentralen Grundsatz dieser Gesetzesänderung ein, aus der sich alle übrigen Änderungen ergeben, nämlich, dass die Person, die von ihrem Stimmrecht Gebrauch macht, dies bei Wahlen nach dem Majorzsystem mit einem amtlichen Wahlzettel tut. Diese Bestimmung muss in Verbindung mit dem unveränderten Artikel 68 gelesen werden, der vorsieht, dass die Stimmabgabe bei Wahlen nach dem Proporzsystem mit den amtlichen Wahllisten erfolgt.

Sie gilt für alle Wahlen nach dem Majorzsystem, unabhängig davon, ob es sich um Wahlen auf kantonaler oder Gemeindeebene oder die Wahl einer Oberamtsperson handelt.

Absatz 2 präzisiert, dass der amtliche Wahlzettel die Form eines amtlichen Wahlzettels *zum Ankreuzen* hat bei Wahlen, die gemäss den ordentlichen Bestimmungen stattfinden, und die Form eines amtlichen Wahlzettels zum Ankreuzen, eines amtlichen Wahlzettels *zum Ausfüllen* oder eines amtlichen Wahlzettels *zum Ankreuzen und Ausfüllen* bei offenen Wahlen oder bei Wahlen, die gemäss den Bestimmungen über die offene Wahl ablaufen.

Artikel 37b (neu) – Amtlicher Wahlzettel – Amtlicher Wahlzettel zum Ankreuzen

Der neue Artikel 37b ist den Modalitäten des amtlichen Wahlzettels gewidmet, der bei Wahlen nach den ordentlichen Bestimmungen verwendet wird, also dem amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen*.

Absatz 1 sieht vor, dass der amtliche Wahlzettel jede Liste in der Reihenfolge der Nummer enthält, mit der sie gemäss Artikel 58 versehen wurde, und legt fest, dass die kandidierenden Personen in der Reihenfolge, in der sie auf ihrer Liste stehen, aufgeführt sind.

Aus diesem System ergibt sich, dass es Sache der Parteien, Wählergruppen und kandidierenden Personen, die gruppiert auf dem amtlichen Wahlzettel aufgeführt werden möchten, ist, nur eine Liste beim zuständigen Organ einzureichen (z. B. «Bündnis der Parteien A und B»). Dies ist die effizienteste Vorgehensweise, da die Wahllisten bei Wahlen nach dem Majorzsystem künftig nur noch die Funktion haben werden, dem zuständigen Organ als Grundlage für die Erstellung des amtlichen Wahlzettels zu dienen.

Es sei darauf hingewiesen, dass das vorgesehene System auch Bündnisse zwischen Listen ermöglicht, in Form von mehreren Listen mit Überschriften, die jeweils aufeinander verweisen (z. B. «Parteienbündnis von A mit B und C» und «Parteienbündnis von B mit A und C») usw., zumal die Überschriften der Listen auf dem amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen* stehen.

Was den zweiten Absatz betrifft, so sieht er eine Rechtsetzungsdelegation zugunsten des Staatsrats in Bezug auf die Gestaltung des amtlichen Wahlzettels *zum Ankreuzen* vor. Es wird zudem darauf hingewiesen, dass die Ausführungsbestimmungen die Lesbarkeit des Wahlzettels mit technischen Mittel gewährleisten müssen, was auch aus dem neuen Artikel 22d hervorgeht.

Artikel 37c – Amtlicher Wahlzettel – Amtlicher Wahlzettel zum Ausfüllen

Der neue Artikel 37c ist den speziellen Modalitäten des amtlichen Wahlzettels bei offenen Wahlen gewidmet, bei denen sich keine Kandidatin oder kein Kandidat zur Wahl gestellt hat. Die einzige Möglichkeit, die sich den Stimmberechtigten in einem solchen Fall bietet, ist es, ohne weitere Angaben für jede wählbare Person zu stimmen. Aus diesem Grund ist dann der amtliche Wahlzettel nicht *zum Ankreuzen*, sondern ausschliesslich *zum Ausfüllen*.

Ergänzende Erläuterungen zur Verwendung dieser Art von Wahlzettel finden sich unter Art. 98a.

Artikel 37d – Amtlicher Wahlzettel – Amtlicher Wahlzettel zum Ankreuzen und Ausfüllen

Der neue Artikel 37d ist einer speziellen Modalität des amtlichen Wahlzettels bei Wahlen gemäss den Bestimmungen über die offene Wahl gewidmet, genauer gesagt bei Fällen, in denen es weniger Kandidatinnen und Kandidaten gibt, als Sitze zu besetzen sind.

Diese Bestimmung konkretisiert die Einführung eines gemischten Systems für solche Situationen, wie dies im Kanton Waadt praktiziert wird. Daher soll hier die Erstellung eines Wahlzettels *zum Ankreuzen* vorgesehen werden (auf dem die angekündigten Kandidatinnen und Kandidaten aufgeführt sind), der mit Linien *zum Ausfüllen* ergänzt wird.

Diese Bestimmung erfordert keine weiteren Bemerkungen. Ergänzende Erläuterungen zur Verwendung dieser Art von Wahlzettel finden sich jedoch unter Art. 98a.

Artikel 38 Abs. 1, 3 und 4 (neu) – Druck der amtlichen Wahllisten und der amtlichen Wahlzettel

Diese Bestimmung wurde angepasst, um zu präzisieren, dass sie sich auf die *amtlichen* Wahllisten bezieht, was bereits der Fall war, aber nicht ausdrücklich aus der verwendeten Terminologie hervorging, und dass sie nun auch für die amtlichen Wahlzettel gilt.

Die Frage des Drucks und der Kostenübernahme stellt sich nämlich nicht, wenn es sich um nicht amtliche Kandidatenlisten handelt, da diese nur zur Ausarbeitung der amtlichen Wahllisten und der amtlichen Wahlzettel dienen.

Da der Staat nach dem geltenden Gesetz bei kantonalen Wahlen den Druck der amtlichen Wahllisten organisieren und die Druckkosten übernehmen muss, wird dieselbe Regelung auch für die amtlichen Wahlzettel vorgesehen. Absatz 1 wurde daher entsprechend geändert, um seinen Anwendungsbereich auf die amtlichen Wahlzettel auszuweiten.

Da der geltende Absatz 3 des Gesetzes vorsieht, dass die Gemeinden ihrerseits die Wahl haben, ob sie bei Gemeindewahlen die Organisation des Drucks und die Druckkosten übernehmen wollen oder nicht, drängte es sich auf, eine Unterscheidung zwischen den Majorz- und den Proporzahlen vorzusehen.

Bei Wahlen nach dem Proporzsystem kann zwar vorgesehen werden, dass die Parteien, Wählergruppen und kandidierenden Personen den Druck der sie betreffenden Wahlliste selbst organisieren und die Kosten dafür tragen, da alle Stimmberechtigten ein Exemplar jeder Wahlliste erhalten müssen. Dies liesse sich jedoch nicht auf die amtlichen Wahlzettel anwenden, deren Konzept es ist, dass alle Stimmberechtigten nur ein einheitliches Exemplar erhalten sollen.

Da es nicht möglich ist, eine kohärente und gerechtfertigte Regel festzulegen, die die Anzahl der amtlichen Wahlzettel vorgibt, für die jede Partei, Wählergruppe oder die jeweiligen Kandidatinnen und Kandidaten zuständig wären und für die sie aufkommen müssten, muss vorgesehen werden, dass die Gemeinden für den Druck der amtlichen Wahlzettel zuständig sind und für die Druckkosten aufkommen müssen. Der neue Absatz 4 führt daher diese Regelung ein.

Da sich der vorliegende Gesetzgebungsauftrag nicht auf die Proporzahlen erstreckt und um den durch den neuen Absatz 4 verursachten Eingriff in die Gemeindeautonomie zu verringern, wird der bisherige Absatz 3 beibehalten mit der Präzisierung, dass er künftig nur noch für Proporzahlen gilt.

Der neue Absatz 4 hat zwar finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden, diese sind jedoch minimal (Ziff. 4.4).

Artikel 40 Abs. 2 und 2a (neu) – Verteilung der amtlichen Wahllisten und der amtlichen Wahlzettel

Die Änderungen in Artikel 40 beruhen auf den gleichen Gründen wie die in Artikel 38. Es wird daher auf die obigen Ausführungen verwiesen.

Der Geltungsbereich des zweiten Absatzes beschränkt sich auf die Wahlen nach dem Proporzsystem.

Der neue Absatz 2a sieht vor, dass die Gemeinden die amtlichen Wahlzettel verteilen und die dadurch entstandenen Kosten tragen. Bei den kantonalen Wahlen handelt es sich um die Weiterführung dessen, was bereits in Absatz 1 vorgesehen war, während es sich für die kommunalen Wahlen um die Lösung handelt, die sich aus den gleichen Gründen wie für den neuen Artikel 38 Abs. 4 aufdrängt.

Artikel 55 Abs. 1 (geändert) – Mehrfachkandidatur

Wie bereits im Kommentar zu den Artikeln 37b und 37c dargelegt, ist es Sache der Parteien, Wählergruppen und kandidierenden Personen, die gruppiert auf dem amtlichen Wahlzettel aufgeführt werden möchten, nur eine einzige Liste beim zuständigen Organ einzureichen (z. B. «Bündnis der Parteien A und B»).

In der Kontinuität dieses Systems ist deshalb vorgesehen, sich nach dem bestehenden System für die Proporzahlen zu richten und vorzusehen, dass, wenn der Name einer Person auf mehreren Listen aufgeführt ist, das zuständige Organ ihren Namen nicht auf dem amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen oder gegebenenfalls auf dem amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen und Ausfüllen wiedergibt. Absatz 1, der bisher auf Wahlen nach dem Proporzsystem beschränkt war, wird somit auf alle Wahlen ausgeweitet.

Artikel 58 Abs. 1, Abs. 1a (neu) und Abs. 2 – Endgültige Wahllisten, Ordnungsnummer und amtlicher Wahlzettel

Der Zusatz im neuen Absatz soll die Unterscheidung zwischen *endgültigen* Wahllisten und *amtlichen* Wahllisten verdeutlichen.

Die Einführung des neuen Absatzes 1a soll den Zusammenhang zwischen den Wahllisten und dem amtlichen Wahlzettel klären, indem der Grundsatz festgelegt wird, dass das zuständige Organ den amtlichen Wahlzettel anhand der endgültigen Wahllisten erstellt.

Das zuständige Organ, von dem in diesem Absatz die Rede ist, ist dasselbe, auf das in Absatz 1 verwiesen wird, nämlich das Organ nach Artikel 57 Abs. 1, in Abhängigkeit davon, ob es sich um eine kantonale Wahl, die Wahl einer Oberamtsperson oder eine Wahl auf Gemeindeebene handelt.

Schliesslich wird der zweite Absatz dahingehend geändert, dass er auch für amtliche Wahlzettel gilt.

Artikel 82 Abs. 1

Es wurde festgestellt, dass Artikel 82 (offene Wahl) nicht festhält, nach welchen Modalitäten die Personen gewählt sind; er legt einzig fest, dass die Personen, die ihre Wahl angenommen haben, als gewählt erklärt werden. Falls es mehr gewählte Personen gibt, als Sitze zu besetzen sind, gibt keine ausdrückliche Vorschrift, um zwischen allen Personen, die Stimmen erhalten haben, zu entscheiden. Diesbezüglich wird nunmehr präzisiert: «... wenn jedoch ihre Zahl grösser ist als die Zahl der freien Sitze, gilt die Regel des relativen Mehrs». Es ist anzumerken, dass diese Lösung dem Willen entspricht, den das Plenum in den Debatten von 2001 zum Ausdruck gebracht hat (vgl. Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates vom 9. Februar 2001, S. 296, «Der Berichterstatter»).

Diese Änderungen waren anlässlich der öffentlichen Vernehmlassung in Vorentwurf B aufgeführt.

Artikel 86 Abs. 1 (geändert) Abs. 2, 3 und 4 (aufgehoben) – Stimmabgabe

Absatz 1 wird geändert, um die Art und Weise der Stimmabgabe für Majorzwahlen festzulegen, die nach den ordentlichen Bestimmungen ablaufen, also mit einem amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen*. Er sieht vor, dass die Person, die von ihrem Stimmrecht Gebrauch macht, ihre Stimmen den Kandidatinnen und Kandidaten vergibt, indem sie handschriftlich das Kästchen neben deren Namen ankreuzt. Diese Bestimmung erfordert keine weiteren Bemerkungen.

Die übrigen Absätze von Artikel 86 werden zwar formell aufgehoben, es werden jedoch praktisch alle darin enthaltenen Rechtssätze beibehalten. Sie werden lediglich in andere Bestimmungen verschoben, da sie nur für den amtlichen Wahlzettel *zum Ausfüllen* oder *zum Ankreuzen und Ausfüllen* gelten. Für den Normalfall des amtlichen Wahlzettels *zum Ankreuzen* machen sie keinen Sinn.

Die derzeitige Bestimmung nach Absatz 2, die vorsieht, dass die Liste von der Person, die von ihrem Stimmrecht Gebrauch macht, handschriftlich ganz oder teilweise ausgefüllt werden muss, ist in den neuen Artikel 98a Abs. 2 verschoben worden, da sie nur für den amtlichen Wahlzettel *zum Ausfüllen* und denjenigen *zum Ankreuzen und Ausfüllen* Sinn macht, abgesehen von der Pflicht, dass der Wahlzettel eigenhändig ausgefüllt werden muss, die auch für den amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen* gilt und nun in Artikel 86 Abs. 1 enthalten ist.

Die im geltenden Absatz 3 verankerte Bestimmung, dass wer zur Ausübung seines Wahlrechts eine gedruckte Liste verwendet, darauf eigenhändig Namen streichen oder Namen anderer Personen eintragen kann, wird aufgehoben, da sie bei einem amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen*, *zum Ausfüllen* oder *zum Ankreuzen und Ausfüllen* keinen Sinn ergibt.

Die Bestimmungen in Absatz 4 wurden in Artikel 98a Abs. 3 verschoben, da sie für einen amtlichen Wahlzettel *zum Ausfüllen und Ankreuzen* und (vor allem) denjenigen *zum Ausfüllen* keinen Sinn machen.

Artikel 87 Abs. 2 (Aufgehoben) – Stimmenzahl

Dieser Absatz wird aufgehoben, nicht aber die darin enthaltene Bestimmung, die in Art. 98a Abs. 4 verschoben wird. Für weitere Erläuterungen wird auf den Kommentar zu dieser Bestimmung verwiesen.

Artikel 89 Abs. 1 (geändert)

Hier handelt es sich lediglich um eine terminologische Anpassung, wobei der Ausdruck «Liste» durch «amtlicher Wahlzettel» ersetzt wird.

Artikel 90 Abs. 2 und 5 Zweiter Wahlgang – Zeitpunkt des Urnengangs und zulässige Kandidaturen

Derzeit hat der erste Wahlgang im Wesentlichen nur drei Auswirkungen. Er ermöglicht es:

- a) Die Kandidatinnen und Kandidaten zu wählen, die das absolute Mehr erreicht haben (Art. 89 Abs. 1 PRG);
- b) Die im ersten Wahlgang nicht gewählten Kandidatinnen und Kandidaten zu streichen, deren Zahl die doppelte Zahl der noch zu besetzenden Sitze überschreitet (Art. 90 Abs. 2 und Abs. 3 PRG);
- c) Alle Kandidatinnen und Kandidaten zu streichen, deren Stimmenzahl im ersten Wahlgang nicht mehr als 5 % der Zahl der gültigen Wahllisten betragen hat (Art. 90 Abs. 4 PRG).

Die derzeitige, recht kuriose Situation würde es somit de facto ermöglichen, zwischen den beiden Wahlgängen aus fast allen Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern irgendeine andere Kandidatin oder irgendeinen anderen Kandidaten für den zweiten Wahlgang als Ersatz auszuwählen. Das bedeutet im Wesentlichen, dass derzeit nur die Kandidatinnen und Kandidaten, die im ersten Wahlgang gemäss Art. 90 Abs. 2 bis 4 PRG gestrichen wurden und diejenigen, die im ersten Wahlgang gewählt wurden, nicht am zweiten Wahlgang teilnehmen dürfen. Die überwiegende Mehrheit der im Kanton wählbaren Personen könnte auch ohne Teilnahme am ersten Wahlgang noch am zweiten Wahlgang teilnehmen, wenn sie Unterstützung als Ersatz«-Kandidatinnen und -Kandidaten» finden (vgl. Art. 91 Abs. 2 und 2bis PRG).

Im neuen **Artikel 90 Abs. 5 PRG** (ergänzt durch die Aufhebung von Artikel 91 Abs. 2bis und die Änderung von Art. 91 Abs. 2; s. unten den Kommentar zu Art. 91) soll diese Problematik korrigiert werden, indem die Teilnahme am zweiten Wahlgang auf diejenigen Personen beschränkt wird, die auch am ersten Wahlgang teilgenommen haben. Er lässt jedoch die Möglichkeit offen, eine Kandidatin oder einen Kandidaten, die oder der am ersten Wahlgang teilgenommen hat und für den zweiten Wahlgang zugelassen ist, zu ersetzen, wenn sie oder er inzwischen aus physischen oder psychischen Gründen nicht mehr wählbar ist (z. B.: plötzliche Urteilsunfähigkeit, Tod).

Die Änderung von **Artikel 90 Abs. 2** (Hinzufügen eines Satzes: «Der Rückzug der Kandidatur einer Person, die für den zweiten Wahlgang zugelassen ist, hat keine Auswirkung auf den Platz der ihr nachfolgenden Personen.») soll unmissverständlich im Gesetz festhalten, dass, wenn eine nach dem ersten Wahlgang zugelassene Person nicht zum zweiten Wahlgang antritt, dies nicht dazu führt, dass nicht zugelassene Kandidatinnen und Kandidaten einen Platz vorrücken, um die in Art. 90 Abs. 2 vorgesehenen Plätze innerhalb der «doppelten Anzahl der zu besetzenden Sitze» zu erreichen. Diese Personen bleiben weiterhin gestrichen.

Beispiel: Ergebnisse des ersten Wahlgangs der Gemeinderatswahl (7 Sitze zu besetzen)

Vier Sitze wurden bereits im ersten Wahlgang besetzt (Wahl mit absolutem Mehr).

Es sind noch 3 Sitze zu besetzen, d. h. 6 Kandidaten können am zweiten Wahlgang teilnehmen.

Kandidatinnen und Kandidaten	Anzahl der erhaltenen Stimmen im 1. Wahlgang (Anteil in % der Stimmen für die Kandidatin / den Kandidaten)	Gewählt im 1. Wahlgang	Für den 2. Wahlgang zugelassen / nicht zugelassen
A	42'361 (10.77 %)	JA	
B	42'076 (10.70 %)	JA	
C	41'881 (10.65 %)	JA	
D	40'190 (10.22 %)	JA	
E	35'801 (9.11 %)	NEIN	JA
F	34'222 (8.70 %)	NEIN	JA
G	33'847 (8.61 %)	NEIN	JA
H	30'683 (7.80 %)	NEIN	JA
I	29'534 (7.51 %)	NEIN	JA
J	27'659 (7.04 %)	NEIN	JA
K	25'548 (6.50 %)	NEIN	NEIN
L	6'419 (1.63 %)	NEIN	NEIN
...			
Total Stimmen	395'640 (100 %)		

Die ersten sechs Kandidatinnen und Kandidaten (die doppelte Anzahl der zu besetzenden Sitze), die im ersten Wahlgang nicht gewählt wurden, können sich für den zweiten Wahlgang aufstellen lassen.

Wenn J nicht antritt, dürfen weder K noch L für den zweiten Wahlgang antreten. In diesem Fall, und wenn die Bedingungen für den Rückzug Art. 90 Abs. 5 entsprechen, ist «die Kandidatur einer Person, die am ersten Wahlgang nicht teilgenommen hatte, [...] **nur zulässig**, um eine Kandidatin oder einen Kandidaten zu ersetzen, die oder der nicht mehr wählbar ist und die in Artikel 90 Abs. 4 vorgesehene Stimmenzahl erreicht hat». Das bedeutet auch, dass, wenn Person J aufgrund von Nichtwählbarkeit im zweiten Wahlgang nicht antritt, sie nur durch eine Person ersetzt werden kann, die im ersten Wahlgang nicht angetreten ist, da diese ansonsten gestrichen worden wäre.

Diese Änderungen waren anlässlich der öffentlichen Vernehmlassung in Vorentwurf B aufgeführt.

Artikel 90 Abs. 4 und 99 Abs. 1 und 4

Die Änderungen in diesen Bestimmungen sind rein terminologischer Art und ergeben sich aus der Einführung des Begriffs des amtlichen Wahlzettels. Sie erfordern keinen besonderen Kommentar.

Artikel 91 Zweiter Wahlgang – Einreichung der Wahllisten

Die Änderung des einleitenden Satzes des Artikels 91 Abs. 1 PRG bewirkt zunächst das Verbot von Ersatzkandidaturen zwischen den beiden Wahlgängen. Das bedeutet: Wenn eine für den zweiten Wahlgang zugelassene Kandidatin oder ein für den zweiten Wahlgang zugelassener Kandidat aus anderen Gründen als den in Art. 90 Abs. 5 (neu) aufgeführten ihre oder seine Kandidatur zurückzieht, kann sie oder er nicht (oder nicht mehr) durch eine neue Kandidatin oder einen neuen Kandidaten ersetzt werden, die oder der nicht am ersten Wahlgang teilgenommen hat.

In Bezug auf Artikel **91 Abs. 1 PRG erster Satz** wird darauf hingewiesen, dass nach der ständigen Rechtsprechung die Urnengänge des ersten und zweiten Wahlgangs voneinander unabhängige Wahlen sind und es den Wählenden freisteht, ihre Stimme der Kandidatin oder dem Kandidaten ihrer Wahl zu geben. Deshalb wird hier klar im Gesetz verankert (vgl. Art. 91 Abs. 1 erster Satz), dass für die Teilnahme am zweiten Wahlgang eine neue Liste eingereicht werden muss.

Artikel 91 Abs. 1 PRG zweiter Satz stellt ausdrücklich klar, dass nur Parteien oder Wählergruppen eine Liste einreichen können, die am ersten Wahlgang teilgenommen haben. Dies hält sie jedoch keinesfalls davon ab, ihrer Fantasie freien Lauf zu lassen, was die Bezeichnung ihrer Liste für den zweiten Wahlgang betrifft. Es verstiesse im Übrigen genauso wenig gegen die Wahl- und Abstimmungsfreiheit, wenn dieselben politischen Parteien oder Wählergruppen untereinander ein Bündnis nur für den zweiten Wahlgang unter einer neuen Bezeichnung beschliessen würden oder wenn politische Parteien, die im ersten Wahlgang eine Allianz hatten, ihr Bündnis für den zweiten Wahlgang auflösen würden⁹. Das Endziel ist, dass die Personen auf diesen Listen am ersten Wahlgang teilgenommen haben und für den zweiten zugelassen sind. **Artikel 91 Abs. 1bis PRG** dient einzig und allein dem Zweck, einer für den zweiten Wahlgang zugelassenen Kandidatin oder einem für den zweiten Wahlgang zugelassenen Kandidaten zu ermöglichen, allein als unabhängige Kandidatin oder unabhängiger Kandidat anzutreten, falls die politische Partei oder Wählergruppe, die sie oder ihn im ersten Wahlgang unterstützt hatte, beschliessen sollte, sie oder ihn im zweiten Wahlgang nicht mehr zu unterstützen.

Eine im Jahr 2022 in die Vernehmlassung gegebene Lösung, dass im zweiten Wahlgang zwingend eine Liste eingereicht werden muss, auch wenn sie identisch ist, wurde aufgrund der Probleme, die dies im Hinblick auf die Unterschriftensammlung für diese Listen mit sich bringen würde, angefochten. Die vorgeschlagene Lösung besteht darin, dass in **Art. 91 Abs. 2 PRG** auf das Erfordernis solcher Unterschriften für den zweiten Wahlgang (durch den Ausschluss von Art. 85 PRG) verzichtet wird. Die betroffenen Kandidatinnen und Kandidaten für den zweiten Wahlgang, die sich für den zweiten Wahlgang nicht mehr durch fast «jede Bürgerin und jeden Bürger» ersetzen lassen können¹⁰, haben nämlich bereits im ersten Wahlgang die Unterschriften gesammelt, die ihre Kandidatur für die gesamte betreffende Wahl legitimieren. Nur in den sehr aussergewöhnlichen Fällen der neuen Kandidatur im zweiten Wahlgang aus Gründen der Nichtwählbarkeit (vgl. Art. 90 Abs. 5 PRG) müssen solche Unterschriften gesammelt werden; hier wird also, nur für diesen Ausnahmefall, die Lösung übernommen, die derzeit in Art. 91 Abs. 2 PRG vorgesehen ist. Diese Klarstellungen und vor allem der Ausschluss von Artikel 85 ermöglichen es, die derzeit vorgesehenen Fristen für die Einreichung der Listen zu verkürzen (Mittwoch um 12.00 Uhr statt Freitag um 12.00 Uhr). Diese Bestimmung sollte somit gleichzeitig die Fristen lockern, die von den verschiedenen Beteiligten einzuhalten sind.

Die Gründe, aus denen Art. 91 Abs. 2bis aufgehoben wird, ergeben sich im Wesentlichen aus dem obigen Kommentar und dem Kommentar zu Art. 90 Abs. 5 (neu). Es sei hier darauf verwiesen.

⁹ Die Konformität dieser Bündnisänderungen zwischen den beiden Wahlgängen wurde vom Kantonsgericht anlässlich einer Beschwerde gegen die Vorbereitungshandlungen für den zweiten Wahlgang der kantonalen Wahlen 2021 bestätigt (Urteil 601 2021 175), in dem das KG zudem daran erinnerte, dass im Rahmen des Majorzsystems, in dem die Persönlichkeit der Kandidaten einen wichtigen Platz einnimmt, die Wähler und Wählerinnen ihre Stimme in erster Linie einer zu wählenden Person geben würden, bevor sie sich für eine Partei entschieden, wobei der Titel einer Liste nicht unbedingt eine entscheidende Bedeutung habe. Diese Feststellung wird mit der Einführung des einzigen Wahlzettels und dem Verbot von Mehrfachkandidaturen noch mehr zutreffen.

¹⁰ Dies ergibt sich aus den Anpassungen von Art. 90 Abs. 5 dieses Vorentwurfs B.

Angesichts der Ausführungen zu Art. 90 Abs. 5 und Art. 91 Abs. 2 und 2bis wird in **Artikel 91 Abs. 3 PRG** der Hinweis auf die als Ersatz vorgeschlagenen Personen gestrichen. Artikel 91 Abs. 3 wird zudem angepasst, indem er nun eine Frist bis Mittwoch um 18.00 Uhr statt bis Freitag um 18.00 Uhr für die Mitteilung der Bereinigung der Kandidaturen vorsieht. Dies scheint für politische Parteien und Wählergruppen durchaus möglich zu sein, da Unterschriften zur Unterstützung der Listen für den zweiten Wahlgang in den allermeisten Fällen nicht erforderlich sein werden. Eine Vorverlegung der Frist auf Mittwoch um 18.00 Uhr ermöglicht es ausserdem, den verschiedenen Beteiligten etwas mehr Zeit für die weiteren Schritte zu verschaffen.

Im Allgemeinen sind die drei Wochen zwischen den beiden Wahlgängen eine sehr kurze Zeitspanne, die alle Beteiligten unter Druck setzt: Gemeinden, Staatskanzlei, Druckereien, Werkstätten und Oberämter für die Verteilung des Materials an die Gemeinden; Werkstätten oder Gemeinden für die Arbeiten für das Verpacken des Wahlmaterials; oder die Post für den Vertrieb. Die derzeit geltende Frist für die Einreichung von Listen im Rahmen eines zweiten Wahlgangs bleibt unverändert. Die Gemeinden und andere Behörden, die einen zweiten Wahlgang organisieren müssen, müssen jedoch wertvolle Tage gewinnen können, damit das Wahlmaterial früh genug gedruckt und den Wählerinnen und Wählern innerhalb der gesetzlichen Fristen zugestellt werden kann. Wenn es möglich ist, mit dem Drucken der Listen nicht erst am Freitagabend zu beginnen, wie es das Gesetz derzeit zulässt, sondern bereits am Donnerstagmorgen, können zwei Tage eingespart und vor allem Stress vermieden werden, der zu Fehlern führen kann. Bereits heute fordert die Staatskanzlei im Falle eines zweiten Wahlgangs für die Wahl des Ständerats oder des Staatsrats die politischen Parteien und Wählergruppen auf, das Bereinigungsverfahren vorzuziehen, damit die zu druckenden Listen am Mittwoch oder Donnerstag der dritten Woche vor dem Wahltag validiert werden können. So können der Druck der Wahllisten und gegebenenfalls das Heften der Wahllistenbüchlein unter optimalen Bedingungen erfolgen.

Diese Änderungen waren anlässlich der öffentlichen Vernehmlassung in Vorentwurf B aufgeführt.

Artikel 91a (neu) – Zweiter Wahlgang - Amtlicher Wahlzettel

Diese neue Bestimmung hat einzig den Zweck, jeden Zweifel daran zu beseitigen, dass die Bestimmungen über den amtlichen Wahlzettel auch für den zweiten Wahlgang gelten. Sie erfordert daher keine weiteren Bemerkungen.

Artikel 95 Abs. 3 – Gesamterneuerungswahlen – Erster Wahlgang

Der zweite Satz von Absatz 3 wird aufgehoben, da die Wahllisten bei Majorzwahlen nicht mehr für die Stimmabgabe verwendet werden.

Aufgrund des neuen Artikels 91a ist eine entsprechende Präzisierung betreffend die amtlichen Wahlzettel überflüssig.

Artikel 98a –Stimmabgabe

Artikel 98a legt die Modalitäten der Stimmabgabe bei offenen Wahlen fest für die drei Fälle, die auftreten können, nämlich: 1) die offenen Wahlen ohne angekündigte Kandidatinnen oder Kandidaten, 2) die offenen Wahlen mit so vielen Kandidatinnen und Kandidaten wie Sitze zu besetzen sind und 3) die offenen Wahlen mit weniger Kandidatinnen und Kandidaten, als Sitze zu besetzen sind.

Dieser Artikel bestimmt, welche amtlichen Wahlzettel für jede dieser Situationen verwendet werden müssen. Dieser Vorschlag ergibt sich aus der aktuellen Praxis, die beibehalten werden soll, allerdings unter Verwendung der neuen amtlichen Wahlzettel. Zum jetzigen Zeitpunkt erhalten die Stimmberechtigten bei offenen Wahlen nämlich eine Wahlliste mit den Kandidatinnen und Kandidaten, die sich zur Wahl stellen, sowie eine leere Liste. In der überwiegenden Mehrheit der Fälle verwenden die Wählerinnen und Wähler die geschlossene (unveränderte) Liste, die sie in das Wahlcouvert einlegen. Die Auszählungsarbeit für das Wahlbüro ist damit einfach und schnell und minimiert das Fehlerrisiko.

Konkret müssen für solche Wahlen folgende amtliche Wahlzettel verwendet werden:

- a) **bei offenen Wahlen ohne Kandidatinnen oder Kandidaten** erhalten die Stimmberechtigten einen einzigen *amtlichen Wahlzettel zum Ausfüllen*, der die Anzahl Linien enthält, die der Anzahl der zu besetzenden Sitze entspricht;
- b) **bei offenen Wahlen mit so vielen Kandidatinnen und Kandidaten wie Sitze zu besetzen sind** erhalten Stimmberechtigte einen *amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen* und einen *amtlichen Wahlzettel zum Ausfüllen*;

-
- c) **bei offenen Wahlen mit weniger Kandidatinnen und Kandidaten, als Sitze zu besetzen sind**, erhalten sie einen *amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen und Ausfüllen*, auf dem die Namen der angekündigten Kandidatinnen und Kandidaten angekreuzt werden und die restlichen Linien von Hand ausgefüllt werden müssen.

Absatz 2 übernimmt die Bestimmung, die bisher in Artikel 86 Abs. 2 stand, indem der Begriff «Liste» durch «[NB: amtlicher] Wahlzettel» ersetzt wird. Er erfordert keine weiteren Bemerkungen.

Absatz 3 übernimmt die Bestimmung, die bisher in Artikel 86 Abs. 4 stand, indem auch hier der Begriff «Liste» durch «[NB: amtlicher] Wahlzettel» ersetzt wird. Was diese Bestimmung betrifft, ist es logisch, dass die Wiederholung eines Namens als nicht geschrieben gilt und nicht zur Ungültigkeit des gesamten amtlichen Wahlzettels führt. Die Prämisse, dass die Stimmberechtigten, die einer Kandidatin oder einem Kandidaten mehrere Stimmen geben, ihr oder ihm zumindest eine Stimme geben möchte, kann schwerlich in Frage gestellt werden.

Absatz 4 übernimmt seinerseits im ersten Satz für die *amtlichen Wahlzettel zum Ausfüllen* teilweise die Regel von Artikel 87 Absatz 2, wobei der Begriff «Liste» [NB: Wahlliste] durch «amtlichen Wahlzettel» ersetzt und der Ausdruck «gegebenenfalls von links nach rechts» gestrichen wird. Die Prämisse, auf der die Bestimmung in Absatz 4 erster Satz beruht, nämlich, dass die Stimmberechtigten den Wahlzettel in der Reihenfolge ihrer Präferenzen ausfüllen, macht durchaus Sinn; sie lässt sich aber auch nicht verallgemeinern, da jede Wählerin oder jeder Wähler persönliche Gründe für die Stimmvergabe hat.

Es wurde jedoch beschlossen, diese Bestimmung beizubehalten, zum einen aus Gründen der Kontinuität und zum anderen aus dem Grund, der dieser Revision zugrunde liegt, nämlich der Senkung des Anteils ungültiger Stimmen. Es wurde als nicht zweckmässig erachtet, eine Bestimmung aufzuheben, die ja gerade bewirkt, dass ungültige Wahlzettel vermieden werden.

Im Übrigen kann die oben ausgeführte Kritik an der Prämisse, die dieser Bestimmung zugrunde liegt, insofern relativiert werden, als sie auf einem Gesetz im formellen Sinn beruht und daher vorhersehbar ist.

Schliesslich wurde die Wendung «gegebenenfalls von links nach rechts», die im geltenden Artikel 87 Abs. 2 steht, nicht übernommen, da sie bedeutet, dass die bereits vorgedruckten Namen gestrichen werden, bevor die Streichung der handschriftlich hinzugefügten Namen erfolgt. Dies macht keinen Sinn, wenn es sich um amtliche Wahlzettel *zum Ausfüllen* handelt, die keine Namen enthalten, oder weniger Sinn, wenn es sich um amtliche Wahlzettel zum Ankreuzen und Ausfüllen handelt, die vielleicht nur einen oder wenige Namen enthalten.

Im zweiten Satz geht es um die amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen. Für diese sind zwei Fälle zu unterscheiden:

- > die Wählerin oder der Wähler hat mehr Kästchen angekreuzt, als es Sitze zu besetzen gibt. Da es in diesem Fall nicht möglich ist, festzustellen, welche Stimmen ungültig sind, muss der ganze Wahlzettel für ungültig erklärt werden (Art. 24a Abs. 2 Bst. b).
- > Die Wählerin oder der Wähler hat gleich viele oder weniger Kästchen angekreuzt, als Sitze zu besetzen sind, aber zusätzlich die Namen weiterer Personen hinzugefügt, wodurch die Zahl der zu besetzenden Sitze insgesamt überschritten wird. In diesem Fall sind nach Art. 25 Abs. 1 Bst. a nur die hinzugefügten Stimmen ungültig (da sie sich per Definition auf Personen beziehen, die nicht wählbar sind, weil sie nicht kandidiert haben).

Im **dritten Satz** geht es schliesslich um die amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen und Ausfüllen, die vollständig für ungültig erklärt werden müssen, wenn insgesamt (angekreuzte Kästchen und hinzugefügte Namen) mehr Stimmen abgegeben wurden, als Sitze zu besetzen sind (Art. 24a Abs. 2 Bst. c, auf den für die Einzelheiten verwiesen wird).

5.8 Finanzielle und personelle Auswirkungen des Vorentwurfs A2

Dieser Gesetzesentwurf hat folgende finanziellen und personellen Auswirkungen.

- > Der vorliegende Gesetzesentwurf bewirkt, dass für Wahlen nach dem Majorzverfahren weniger Stimmmaterial benötigt wird. Das Stimmmaterial besteht nämlich nur noch aus dem amtlichen Wahlzettel und gegebenenfalls dem dazugehörigen Begleitblatt anstelle einer Wahlliste pro Partei, Wählergruppe und kandidierenden Personen. Die Druckkosten für das Stimmmaterial werden daher stark zurückgehen.

-
- > Da das geltende Gesetz bereits vorsieht, dass der Staat den Druck des Stimmmaterials bei den kantonalen Wahlen organisiert und die Druckkosten übernimmt, was der vorliegende Gesetzentwurf nicht ändert, wird er zu einer Verringerung der Staatsausgaben führen.
 - > Der vorliegende Gesetzentwurf schreibt vor, dass die Organisation und die Kosten für den Druck der amtlichen Wahlzettel bei Gemeindewahlen von den Gemeinden übernommen werden müssen, während nach dem geltenden Gesetz der Gemeinderat beschliessen kann, ob er die Organisation und die Druckkosten übernimmt, oder ob er diese den politischen Parteien, Wählergruppen und kandidierenden Personen überlässt.
 - > Der vorliegende Entwurf hat daher zusätzliche Kosten für die Gemeinden zur Folge, die von der Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, bei Gemeindewahlen nach dem Majorzsystem den Druck des Stimmmaterials weder zu organisieren noch zu übernehmen.
 - > Dieser Anstieg der Kosten muss jedoch angesichts des geringeren Umfangs des Stimmmaterials relativiert werden, was bedeutet, dass die entstehenden Kosten durchaus tragbar sein werden.
 - > Ebenso sieht der vorliegende Gesetzentwurf vor, dass die Gemeinden bei Gemeindewahlen nach dem Majorzsystem die amtlichen Wahlzettel auf eigene Kosten verteilen müssen, während die Parteien oder Wählergruppen bislang frei wählen konnten, ob sie von dieser Möglichkeit Gebrauch machen wollten. Diese Änderung wird also zu einer leichten Steigerung der Kosten für Gemeinden führen, in denen Parteien, Wählergruppen oder kandidierende Personen ihre Wahllisten üblicherweise selbst verteilen.
 - > Der vorliegende Gesetzentwurf sieht vor, dass das zuständige Organ den amtlichen Wahlzettel erstellt. Diese neue Verpflichtung hat jedoch keine Auswirkungen bezüglich Personals, da sie sich direkt an die bereits vom zuständigen Organ durchgeführten Arbeiten anschliesst (Streichungen, Ergänzungen und Bereinigungen der Listen, Erstellung der endgültigen Wahllisten, Zuteilung einer Nummer), ohne dass dadurch eine zusätzliche Arbeitsbelastung entsteht.
 - > Schliesslich wird die Anpassung des Informatiksystems für die Verwaltung der Wahlen und Abstimmungen einmalige Kosten von schätzungsweise rund 150 000 Franken nach sich ziehen.

Zur Erinnerung: Die Einführung der Vorfrankierung der Antwortcouverts, auf die der Staatsrat zu verzichten vorschlägt (siehe 5.5), hätte je nach den getroffenen Hypothesen jährliche Ausgaben zwischen 129 086 Franken und 478 271 Franken bewirkt.

5.9 Auswirkungen des Entwurfs auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Dieser Gesetzesvorentwurf hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden.

5.10 Die Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und die Europaverträglichkeit der Entwürfe

Die von diesem Gesetzesvorentwurf betroffenen Änderungen oder Anpassungen sind grundsätzlich mit dem Bundesrecht vereinbar, zumal sie sich innerhalb des Handlungsspielraums bewegen, über den die Kantone für die Umsetzung der in Art. 34 BV garantierten politischen Rechte verfügen.

Sie sind auch mit dem europäischen Recht vereinbar.

5.11 Nachhaltige Entwicklung

Der vorliegende Gesetzentwurf hat insofern Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung, als dass der Umfang des Stimmmaterials bei Majorzwahlen stark abnimmt und entsprechend auch der Papierverbrauch bei solchen Wahlen.

Da er zum Ziel hat, den Anteil der nicht berücksichtigten Stimmen bei Majorzwahlen zu senken, dürfte er ausserdem die Funktionsweise unserer Demokratie verbessern.

6 Referendumsklausel und Inkrafttreten

Dieser Gesetzesentwurf untersteht dem (fakultativen) Gesetzesreferendum. Er untersteht jedoch nicht dem Finanzreferendum, auch nicht dem fakultativen.

Es wird zudem vorgeschlagen, das Inkrafttreten auf den 1. Juli 2026 festzulegen. Wie bereits oben erwähnt (5.6), werden die eingeführten Änderungen nicht für die Gesamterneuerungswahlen der Gemeinden im Frühjahr 2026 gelten. Zu den Neuerungen wird eine Vollzugsregelung ausgearbeitet werden müssen. Anschliessend werden die Prozesse und die Informatiklösung für die Auszählung der Stimmen angepasst und alle betroffenen Akteure in den Gemeinden und den Oberämtern geschult werden müssen. Der Staatsrat erachtet es als zu grosses Risiko, für diesen wichtigen Wahltermin der Gesamterneuerungswahlen in den Gemeinden eine Lösung umsetzen zu müssen, die zu wenig getestet wurde, zumal die Hauptproblematik, die diese Gesetzesreform bereinigen will, bei kommunalen Wahlen nicht aufgetreten ist. In der überwiegenden Mehrheit der Fälle handelt es sich bei den Wahlen der Gemeinderatsmitglieder um offene Wahlen nach dem Majorzsystem, weil die Zahl der Kandidatinnen und Kandidaten der Zahl der zu besetzenden Sitze entspricht (oder geringer ist) (siehe 5.1.5). Ein Inkrafttreten am 1. Juli 2026 wird es hingegen ermöglichen, dass das neue System sowohl bei den allgemeinen kantonalen Wahlen im Herbst 2026 als auch bei den eidgenössischen Wahlen im Jahr 2027 vollumfänglich angewendet werden kann. Der Staatsrat hält es für nicht für angebracht, die Umsetzung dieser Änderungen darüber weiter aufzuschieben, um das Risiko zu umgehen, dass diese wichtigen Wahlen angefochten werden. Er weist jedoch darauf hin, dass diese Frist von etwas mehr als einem Jahr bereits eine grosse Herausforderung für die verschiedenen Stellen darstellen wird, die die Umsetzung der neuen gesetzlichen Bestimmungen vorbereiten müssen.

Ahnänge:

1. Prof. Dr. Jacques Dubey und Lucien Hürliman. *Note juridique du 15 mars 2024 à propos d'une variante de la révision de la LEDP-FR tendant à l'introduction du bulletin électoral officiel unique en matière d'élection selon le scrutin majoritaire* (nur auf Französisch verfügbar)
2. Alte, nicht gewählte Variante A1