

**Erläuternder Bericht
zu zwei Gesetzesvorentwürfen zur Änderung der
Gesetzgebung im Bereich politische Rechte (verschiedene
Anpassungen; Proporzwahlssystem und Wahlkreise)**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den erläuternden Bericht zu zwei Gesetzesvorentwürfen zur Teilrevision der Gesetzgebung über die politischen Rechte. Die Revision betrifft das Gesetz vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (SGF 115.1; PRG), das Gesetz vom 22. Juni 2001 über die finanzielle Beteiligung des Staates an Wahlkampfkosten (SGF 115.6; BWKG), das Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (SGF 140.1; GG) und das Gesetz vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (SGF 140.2; AggG).

Das Wahlsystem nach dem doppelt proportionalen Verfahren ist namentlich im Kanton Zürich mit Erfolg eingeführt worden. Angesichts der relativ komplexen Materie hat die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich im Mai 2005 eine Broschüre herausgegeben mit dem Titel «Sitzverteilung bei Parlamentswahlen nach dem neuen Zürcher Zuteilungsverfahren: Eine leicht verständliche Darstellung». Diese Broschüre findet sich im Anhang zu diesem erläuternden Bericht.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1	ALLGEMEINES	3
1.1	DIE NOTWENDIGKEIT DER GESETZESENTWÜRFE	3
1.2	DIE UNTERBREITUNG ZWEIER GETRENNTER GESETZESENTWÜRFE	4
1.3	VORBEREITENDE ARBEITEN	5
2	GESETZESENTWURF ZUR ÄNDERUNG DER GESETZGEBUNG IM BEREICH POLITISCHE RECHTE (VERSCHIEDENE ANPASSUNGEN; ENTWURF A)	6
2.1	TEILREVISION DES GESETZES ÜBER DIE AUSÜBUNG DER POLITISCHEN RECHTE	6
2.2	TEILREVISION DES GESETZES ÜBER DIE FINANZIELLE BETEILIGUNG DES STAATES AN WAHLKAMPFKOSTEN	6
2.3	TEILREVISION DES GESETZES ÜBER DIE GEMEINDEN	6
2.3.1	<i>Wahlen innerhalb der Legislative</i>	6
2.3.2	<i>Initiative auf Gemeindeebene</i>	7
2.3.3	<i>Wahl des Generalrats bei einem Gemeindezusammenschluss</i>	7
2.3.4	<i>Übergangsrecht</i>	8
2.4	TEILREVISION DES GESETZES ÜBER DIE AGGLOMERATIONEN	8
3	GESETZESENTWÜRFE ZUR ÄNDERUNG DER GESETZGEBUNG IM BEREICH POLITISCHE RECHTE (PROPORIZWAHLSYSTEM UND WAHLKREISE; ENTWÜRFE B)	9
3.1	ENTSCHEIDUNGSFREIHEIT DER KANTONE BEI DER ORGANISATION IHRES POLITISCHEN SYSTEMS	9
3.2	DAS NATÜRLICHE QUORUM UND SEINE ALLFÄLLIGEN FOLGEN	9
3.3	DER DURCH DIE VERFASSUNG DES KANTONS FREIBURG VOM 16. MAI 2004 GEGEBENE RAHMEN	10
3.4	DIE RECHTSPRECHUNG DES BUNDESGERICHTS ZU DEN WAHLKREISEN UND ZUR ANWENDUNG DES PROPORZSYSTEMS	10
3.4.1	<i>Die Grundsatzrechtsprechung des Bundesgerichts</i>	10
3.4.2	<i>Zulässige Ausnahmen</i>	11
3.5	DIE SITUATION IM KANTON FREIBURG	11
3.6	DAS URTEIL DES KANTONSGERICHTS VOM 4. SEPTEMBER 2012	12
3.7	VERPFLICHTUNG ZU HANDELN	12
3.8	DENKBARE ANPASSUNGEN	14
3.8.1	<i>Bestätigung der acht bestehenden Wahlkreise und des gegenwärtigen Proporzsystems</i>	15
3.8.1.1	Die Rechtsprechung des Bundesgerichts	15
3.8.1.2	Historische Rechtfertigung	15
3.8.1.3	Weitere rechtfertigende föderalistische, kulturelle, sprachliche, ethnische oder religiöse Gründe	17

3.8.2	Zusammenlegung von Wahlkreisen	18
3.8.2.1	Neueinteilung der Wahlkreise	18
3.8.2.2	Zusammenlegung der Wahlkreise Vivisbach und Glane	19
3.8.2.3	Feste Grossratssitze für die Unterwahlkreise «Glane» und «Vivisbach»?	20
3.8.3	Bestätigung der acht bestehenden Wahlkreise und Einführung des doppelt proportionalen Verfahrens (Doppelter Pukelsheim)	21
3.8.4	Allfällige Anpassung des Proporzsystems für die Wahl der Gemeindebehörden	21
4	DIE VORGESCHLAGENEN OPTIONEN: EINFÜHRUNG DER DOPPELT PROPORTIONALEN METHODE ODER ZUSAMMENLEGUNG DER WAHLKREISE GLANE UND VIVISBACH	22
4.1	DIE DOPPELT PROPORTIONALE METHODE	22
4.1.1	Die Vor- und Nachteile der Methode	22
4.1.1.1	Vorteile	23
4.1.1.2	Nachteile	23
4.1.2	Auswirkungen der Bi-proportionalen Methode auf die Ergebnisse in den Wahlkreisen	24
4.1.2.1	Legislaturperiode 2007 – 2011	25
4.1.2.2	Legislaturperiode 2012 – 2016	28
4.1.3	Doppelt proportionales System für die Wahl der Gemeindebehörden?	31
4.2	DIE ZUSAMMENLEGUNG DER WAHLKREISE VIVISBACH UND GLANE	32
4.2.1	Vor- und Nachteile	32
4.2.1.1	Vorteile	32
4.2.1.2	Nachteile	33
4.2.2	Auswirkungen auf die Sitzverteilung zwischen den Wahlkreisen	33
4.2.2.1	Legislaturperiode 2007 – 2011	33
4.2.2.2	Legislaturperiode 2012 – 2016	34
4.2.3	Einfluss auf die Resultate	34
4.2.3.1	Legislaturperiode 2007 – 2011	35
4.2.3.2	Legislaturperiode 2012 – 2016	35
5	KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN DER GESETZEENTWÜRFE	36
5.1	VORENTWURF A: VERSCHIEDENE ANPASSUNGEN	36
5.1.1	Änderungen des PRG	36
5.1.2	Änderungen des BWKG	45
5.1.3	Änderungen des GG	47
5.1.4	Änderungen des AggG	52
5.1.5	Übergangsrecht	52
5.1.6	Referendum und Inkrafttreten	53
5.2	VORENTWURF B: BI-PROPORTIONALES WAHLSYSTEM «PUKELSHEIM»	53
5.2.1	Änderungen des PRG	53
5.2.2	Referendum und Inkrafttreten	58
5.3	VORENTWURF B1: ZUSAMMENLEGUNG VON WAHLKREISEN	58
5.3.1	Änderungen des PRG	58
5.3.2	Referendum und Inkrafttreten	59
6	FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNGEN	59
6.1	FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN	59
6.1.1	Im Falle der Umsetzung der «doppelt proportionalen» Methode	59
6.1.2	Im Falle einer Zusammenlegung der Wahlkreise Glane und Vivisbach	60
6.2	PERSONELLE AUSWIRKUNGEN	60
7	AUSWIRKUNG DES ENTWURFS AUF DIE AUFGABENTEILUNG STAAT-GEMEINDEN	60
8	DIE ÜBEREINSTIMMUNG MIT DEM BUNDESRECHT UND DIE EUROPAVERTRÄGLICHKEIT DER ENTWÜRFE	60
9	NACHHALTIGKEIT	60
10	REFERENDUMSKLAUSEL	60
11	ANHANG	60

Zusammenfassung

Die neue Kantonsverfassung hat die Anzahl Mitglieder des Grossen Rats reduziert. Von 130 ist die Zahl auf 110 gesunken. Diese Reduktion hatte zur Folge, dass die Wahlkreise Anrecht auf weniger Sitze haben. Folglich hat der Anteil an Stimmen, den eine Liste erreichen muss, um an der Sitzverteilung teilzunehmen – also das natürliche Quorum – in jedem der Wahlkreise zugenommen; die Wahlkreise Glane und Vivisbach überschreiten seit 2006 die vom Bundesgericht für dieses Quorum festgelegte Höchstgrenze von 10 %.

Im Wissen um diese Problematik, die im Übrigen im September 2012 vom Kantonsgericht bestätigt wurde, hat sich der Staatsrat ihrer schon sehr früh angenommen, und zwar in erster Linie mit einem Gesamtprojekt zur Neueinteilung der territorialen Gliederung, wozu ein Bericht verfasst wurde, der dem Grossen Rat im Herbst 2011 vorgestellt wurde. Da zahlreiche Vorschläge dieses Berichts zurückgewiesen wurden, aber vor allem auch weil das Problem des Quorums weiterhin bestand, hat die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) eine neue Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs und einer Botschaft zur Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte beauftragt.

Der Hauptzweck dieses Entwurfs ist es, die Problematik des natürlichen Quorums zu regeln, dazu stehen wahlweise zwei Ansätze zur Verfügung:

- *die gegenwärtigen Wahlkreise bleiben bestehen, doch das Wahlsystem muss von Grund auf geändert werden (Umstellung auf das bi-proportionale Wahlsystem);*
- *die Wahlkreise Glane und Vivisbach werden zusammengelegt, womit das Problem gelöst werden kann, ohne das Wahlsystem zu ändern;*

Nebenbei passt dieser Entwurf das Gesetz über die finanzielle Beteiligung des Staates an Wahlkampfkosten an die Praxis in diesem Bereich an und nimmt weitere, teilweise fast kosmetische Änderungen des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte, des Gesetzes über die Gemeinden und des Gesetzes über die Agglomerationen vor.

1 ALLGEMEINES

1.1 Die Notwendigkeit der Gesetzesentwürfe

Seit der Änderung vom 11. Februar 2009 ist das PRG mit der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (SGF 10.1; KV) vereinbar.

Die Gesetzgebung der politischen Rechte ist jedoch eine fast permanente Baustelle. Daher sollen, zum vierzehnten Mal seit seiner Annahme durch den Grossen Rat am 6. April 2001, dem Kantonsparlament Anpassungen an diesem Gesetz unterbreitet werden. Dafür gibt es folgende Gründe:

- Im Gegensatz zur Verfassung des Kantons Freiburg vom 7. Mai 1857 (aKV) werden die Wahlkreise für die Grossratswahl in der neuen Verfassung nicht mehr definiert. Der Verfassungsrat hat diese Aufgabe dem Grossen Rat überlassen.

Zwei Mal, bei den Grossratswahlen für die Legislaturperioden 2007–2011 und 2012–2016, sind die Wahlkreise provisorisch durch zeitlich begrenzte Erlasse festgelegt worden¹.

¹ SGF 115.3; provisorische Ausführung des Projekts Nr. 26 der Umsetzung der KV.

Es ist jetzt an der Zeit, diese Lücke zu schliessen. Dazu sollen nicht nur die Wahlkreise im Gesetz festgeschrieben werden, sondern es muss gleichzeitig die politische Gleichberechtigung für alle Bürgerinnen und Bürger der verschiedenen Regionen des Kantons sichergestellt werden.

- Die zuvor erwähnten zahlreichen Änderungen des PRG sind grösstenteils durch die Umsetzung der neuen Verfassung, aber auch durch parlamentarische Vorstösse oder andere kantonale oder eidgenössische Erlasse herbeigeführt worden. Dasselbe gilt für das BWKG.

Das GG, das auch gewisse Bestimmungen zu den politischen Rechten enthält, ist in den vergangenen Jahren ebenfalls häufig angepasst worden. Auch das AggG enthält einige Gesetzesbestimmungen in Zusammenhang mit den politischen Rechten.

Es scheint sinnvoll, anhand dieser Revision bestimmte Schwachpunkte zu korrigieren und Lücken zu schliessen, die in den oben erwähnten Gesetzen festgestellt wurden. Dies wurde im Übrigen bereits beim Gesetz vom 11. Februar 2009 so gehandhabt.

1.2 Die Unterbreitung zweier getrennter Gesetzesentwürfe

Bereits am 13. Juni 2006² beantragte der Staatsrat dem Grossen Rat die Änderung gewisser Bestimmungen in den Bereichen politische Rechte und Petitionsrecht anhand einer Botschaft, die sieben getrennte Gesetzesentwürfe behandelte. Der Staatsrat war damals im Wesentlichen der Auffassung, dass dieses Vorgehen in Anbetracht der vielfältigen in der Revision behandelten Themenbereiche geeignet sei, um die Information des Grossen Rates und der Bürgerinnen und Bürger möglichst klar zu gestalten und gegebenenfalls die Wahrnehmung des Referendumsrechts zu erleichtern.

Die Problematik im vorliegenden Fall ist nicht genau dieselbe. Die Gesetzesbestimmungen in Zusammenhang mit der Problematik der Wahlkreise könnten selbstverständlich ohne grössere Schwierigkeiten mit den Bestimmungen behandelt werden, die hauptsächlich die Schwachpunkte und Lücken des PRG, des BWKG, des GG und des AggG bereinigen sollen.

Die beiden Themen sind jedoch von ihrer Bedeutung her nicht miteinander vergleichbar. Aus diesem Grund schlägt der Staatsrat erneut vor, formell getrennte Gesetzesentwürfe (Gesetzesentwurf A und B) vorzulegen.

Ziel des Entwurfs B, von dem es verschiedene Varianten gibt, ist die Erfüllung des Verfassungsauftrags, nach dem die Wahlkreise durch das Gesetz bestimmt werden müssen (Art. 95 Abs. 3 KV). Diese Einbindung kann nicht ohne gewisse organisatorische Anpassungen vorgenommen werden, da das natürliche Quorum in einigen der aktuellen Wahlkreise die vom Bundesgericht festgelegte Grenze von 10 % überschreitet; diese Frage und mögliche Lösungsansätze werden im Folgenden im Detail untersucht werden. Diese wichtige Problematik verdient es auf jeden Fall, gesondert behandelt zu werden, um nicht unter den grösstenteils technischen Erwägungen des Entwurfs A unterzugehen.

Der Staatsrat hielt es für angebrachter, die beiden Entwürfe in einem Bericht zusammenzufassen, anstatt praktisch gleichzeitig mit zwei verschiedenen Botschaften an den Grossen Rat zu gelangen. Bei diesem Vorgehen steht es dem Grossen Rat frei, die Reihenfolge der Prüfung und Beratung der einzelnen Entwürfe nach seinem Gutdünken festzulegen. Das vorgeschlagene Vorgehen scheint besonders geeignet, da beide Bereiche einen Bezug zu den demokratischen Rechten aufweisen.

² Botschaft Nr. 268 des Staatsrats an den Grossen Rat über die Änderung gewisser Bestimmungen in den Bereichen politische Rechte und Petitionsrecht; Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates (TGR) vom September 2006, S. 1683 ff.

1.3 Vorbereitende Arbeiten

Die vorbereitenden Arbeiten zu den beiden Gesetzesentwürfen sind im Wesentlichen im Rahmen der Fortführung des Projekts «Territoriale Gliederung»³ zu sehen. Zur Erinnerung, am 3. Februar 2011 gab der Grosse Rat dem Staatsrat im Rahmen der Debatten zum Bericht über die territoriale Gliederung mit 47 gegen 40 Stimmen und bei 2 Enthaltungen das Zeichen, nicht sofort ein Projekt der Neueinteilung der Wahlkreise umsetzen zu wollen⁴. Dies wurde zur Kenntnis genommen.

Am 6. März 2012 wurde eine *technische* Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung eines Gesetzesvorentwurfs samt erläuterndem Bericht nach den folgenden Modalitäten beauftragt:

- a) Ausarbeitung eines Gesetzesvorentwurfs und eines erläuternden Berichts, um die *aktuell bestehenden* Wahlkreise im PRG zu verankern, und zwar *indem die sogenannte biproportionale Sitzverteilung (Doppelter Pukelsheim) angewendet wird*.
- b) Erläuterung, ob andere Lösungen, die womöglich andere Vorteile hätten, in Frage kämen, wie namentlich:
 - die Möglichkeit, die aktuellen Wahlkreise beizubehalten, ohne das derzeitige Proporzsystem zu verändern;
 - die Möglichkeit, innerhalb des geltenden verfassungsrechtlichen Rahmens einen oder mehrere feste Grossratsitze pro Wahlkreis zu bestimmen;
 - die Möglichkeit, die Umrisse der aktuellen Wahlkreise neu zu definieren, um zu verhindern, dass das derzeitige Proporzsystem verändert werden muss.

Die *technische* Arbeitsgruppe wurde zudem mit der fast nebensächlichen Aufgabe beauftragt, die Mängel zu eliminieren, die in den vergangenen Jahren in den Bestimmungen zu den politischen Rechten des PRG, des GG und des AggG festgestellt wurden.

Diese Arbeitsgruppe setzte sich aus folgenden Personen zusammen:

- Christophe Maillard, juristischer Berater der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD), Präsidium;
- Joël Bourqui, Vizeoberamtmann des Broyebezirks;
- Stephan Dillier, juristischer Berater beim Amt für Gesetzgebung;
- Reto Hauser, Vizeoberamtmann des Seebezirks;
- Brigitte Leiser, Stv. Dienstchefin des Amts für Gemeinden (Gema);
- Michel Passaplan, juristischer Berater der Staatskanzlei (SK).

Am 19. September 2012 sind die ersten Vorentwürfe der Projektoberleitung präsentiert worden. Diese besteht aus der «Delegation für die territorialen Strukturen» (die Delegation), die am 23. Dezember 2011 vom Staatsrat gebildet wurde. Die drei Mitglieder dieser Delegation sind:

- Marie Garnier, Staatsrätin, Direktorin der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft;
- Georges Godel, Staatsrat, Finanzdirektor;

³ Projekt Nr. 35 der Umsetzung der Verfassung.

⁴ Bericht Nr. 225 über die territoriale Gliederung des Kantons Freiburg; TGR vom Februar 2011, S. 63.

- Erwin Jutzet, Staatsrat, Sicherheits- und Justizdirektor.

Die Projektoberleitung erteilte darauf der technischen Arbeitsgruppe den Auftrag, ihre Arbeiten zu ergänzen. Sie verlangte, dass eine Variante für den Entwurf B ausgearbeitet werde, die die Zusammenlegung der Wahlkreise Glane und Vivisbach vorsieht, ohne das Wahlsystem zu ändern. Im Übrigen verlangte sie, dass das Gesetz über die finanzielle Beteiligung des Staates an Wahlkampfkosten geändert werde, um es an die Praxis anzupassen.

2 GESETZESENTWURF ZUR ÄNDERUNG DER GESETZGEBUNG IM BEREICH POLITISCHE RECHTE (VERSCHIEDENE ANPASSUNGEN; ENTWURF A)

2.1 Teilrevision des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte

Gemäss dem erteilten Auftrag bezweckt der Abschnitt A der Teilrevision des PRG, die in den vergangenen Jahren in der Praxis festgestellten Lücken und Mängel zu beheben.

Diese Teilrevision ermöglicht es weiter, die Motion M1004.12 (Gabriel Kolly / Roland Mesot), welche der Grosse Rat am 3. Mai 2012 angenommen hatte, im Gesetz zu verankern. Zur Erinnerung, diese Motion dehnt die derzeit in Art. 9 Abs. 2 vorgesehenen Unvereinbarkeitskriterien auf die Funktion des Stimmenzählers aus.

2.2 Teilrevision des Gesetzes über die finanzielle Beteiligung des Staates an Wahlkampfkosten

Dieses Verfahren bietet die Gelegenheit, das Gesetz über die finanzielle Beteiligung des Staates an Wahlkampfkosten zu revidieren.

Dieses Gesetz wurde 2011 nach der Annahme der Motion M 1100.10 von Grossrat Benoît Rey einer Teilrevision unterzogen. Die Umsetzung dieser Änderungen anlässlich der letzten Gesamterneuerungswahlen gab Anlass zu Diskussionen und zu einer Beschwerde beim Kantonsgericht. Auf einen neuerlichen Entscheid hin wurde das Verfahren schliesslich eingestellt und vom Kantonsgericht abgeschrieben.

Mit dieser Gesetzesänderung soll das Verfahren, sowie die Rechte und Pflichten in diesem Bereich geklärt werden. Letztendlich sollen die Grundsätze und die Praxis in diesem Bereich, die sowohl vom Staat als auch von den politischen Parteien und Wählergruppen übernommen und akzeptiert worden sind, so vollständig wie möglich festgeschrieben werden.

2.3 Teilrevision des Gesetzes über die Gemeinden

2.3.1 WAHLEN INNERHALB DER LEGISLATIVE

Anhand der Revision sollen klare Regeln für Wahlen innerhalb der Gemeindelegislative festgelegt werden. Dabei handelt es sich hauptsächlich um die Wahl von Kommissionen der Legislative.

Das aktuelle Gesetz sieht zwei Wahlgänge vor, wobei im ersten Wahlgang das absolute Mehr erreicht werden muss. Auf die Verfahrensbestimmungen wird jedoch nicht klar hingewiesen. Namentlich fehlt ein Verweis auf das PRG oder auf andere Verfahrensbestimmungen. Die unbesehene Anwendung des PRG auf Wahlen innerhalb der Legislative wäre aber

möglicherweise gar nicht sinnvoll. Daher müssen direkt im GG Regeln vorgesehen werden, welche den guten Ablauf dieser Wahlen sicherstellen.

Der Vorentwurf sieht vor, die Grundbestimmung, d. h. Artikel 19 GG, zu präzisieren. Das Verfahren wird in den Bestimmungen des Ausführungsreglements (ARGG) im Detail dargelegt werden.

Für Gemeinden mit einem Generalrat werden dieselben Regeln vorgeschlagen. Die grundsätzliche Zulassung der En-bloc-Wahl der vorgeschlagenen Kandidaten gilt für diese Gemeinden nicht. Einige beklagten diesen Mangel, der oft zu sehr langen konstituierenden Sitzungen führt. Es besteht jedoch kein Grund, eine Listenwahl durchzusetzen, wenn ein allgemeiner Konsens hinsichtlich der vorgeschlagenen Kandidatinnen und Kandidaten herrscht.

Die bei einer Wahl anzuwendenden Rechtsmittel müssten es erlauben, allfällige Probleme rasch lösen zu können, aber eine Frist von 50 Tagen für Beschlüsse einer Gemeindelegislative mag sehr lang erscheinen. Kommen noch die Gerichtsferien dazu, bleiben die Gemeindebeschlüsse lange hängig, bevor sie ausgeführt werden können. Im Übrigen kann man sich fragen, ob der Ablauf der für die Ausfertigung des Protokolls geltenden Frist unbedingt abgewartet werden muss, bevor die Beschwerdefrist beginnen kann. Nach Ablauf der Frist ist das Protokoll noch nicht zwingend vom Gemeinderat und sicherlich nicht vom zuständigen Organ, also der Legislative, genehmigt worden (Art. 22 Abs. 3 GG). Um das Verfahren zu beschleunigen schlägt der Vorentwurf vor, dass die 30-tägige Einsprachefrist gegen Beschlüsse der Gemeindelegislative zum Zeitpunkt der Beschlussfassung beginnen soll, und nicht nach Ablauf der Frist zur Ausfertigung des Protokolls.

2.3.2 INITIATIVE AUF GEMEINDEEBENE

Die für eine Gemeindeinitiative geltenden Verfahrensbestimmungen sind unterschiedlich, je nachdem ob die Initiative in Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs formuliert ist. Dieser Hinweis ist jedoch im Gesetz nicht für alle Inhalte erwähnt. Die Revision sollte es daher ermöglichen, die verschiedenen Formen für die möglichen Inhalte einer Initiative zu ergänzen.

Im Übrigen wird vorgeschlagen, diese Materie um die Bestimmung der Zahl der Gemeinderäte zu erweitern, damit die Wählerinnen und Wähler der Gemeinden mit einem Generalrat die gleichen Möglichkeiten haben wie die Wählerinnen und Wähler der Gemeinden mit Gemeindeversammlung.

Die Verfahrensbestimmungen des PRG werden ebenfalls erläutert.

Ähnliche Fragen können sich auch auf der Ebene der Gemeindeverbände und der Agglomeration stellen. Die entsprechenden Bestimmungen sind überprüft und Anpassungen vorgeschlagen worden.

Schliesslich gibt es besondere Fälle von Initiativen, namentlich jene, welche den Generalrat einsetzt und jene, die ihn abschafft (in Gemeinden, die nicht verpflichtet sind, ein Parlament zu haben). Im Vorentwurf wird ein Verweis auf das ARGG vorgeschlagen, darin sollen spezifische Verfahrensbestimmungen für diese beiden Fälle vorgesehen werden.

2.3.3 WAHL DES GENERALRATS BEI EINEM GEMEINDEZUSAMMENSCHLUSS

Gemäss Artikel 135 Abs. 1 GG haben alle fusionierenden Gemeinden nach dem Verhältnis der zivilrechtlichen Bevölkerungszahl Anrecht auf ihre Vertreter im Gemeinderat der neuen Gemeinde, wobei jede Gemeinde auf mindestens einen Sitz Anrecht hat. Dieselbe Regel gilt

für den Generalrat, für den Fall dass die neue Gemeinde ein Parlament hat (Art. 136 Abs. 2 GG).

Nach Artikel 136a Abs. 2 GG können die Gemeinden von der Regel eines Vertreters für jede der bisherigen Gemeinden im Gemeinderat abweichen, indem eine entsprechende Klausel in der Fusionsvereinbarung vorgesehen wird. Diese Möglichkeit besteht jedoch nicht für den Generalrat. Im Vorentwurf wird vorgeschlagen, diese Lücke zu schliessen (Art. 136a Abs. 2 GG).

Die Übergangsordnung des Gemeinderats – d.h. die Beibehaltung der Wahlkreise der bisherigen Gemeinden und der Anzahl ihrer Vertreter in den Organen der neuen Gemeinde – kann für eine Legislaturperiode verlängert werden, wenn es die Fusionsvereinbarung vorsieht, aber nur was den Gemeinderat betrifft. Der Vorentwurf sieht vor, diese Möglichkeit auch für den Generalrat vorzusehen (s. vorgeschlagenen Art. 137 GG).

2.3.4 ÜBERGANGSRECHT

Sowohl für die Wahlen als auch für die Initiative muss eine Übergangsregelung vorgesehen werden, da es Verfahren geben kann, die vor Inkrafttreten der Revision eingeleitet und erst nach deren Inkrafttreten abgeschlossen werden. Im Übrigen muss die Anpassung des kommunalen und des interkommunalen Rechts vorgesehen werden. Die Artikel 5 und 6 des Gesetzesvorentwurfs sind für diesen Zweck vorgesehen. Die Übergangsordnung kann wie folgt beschrieben werden:

Da viele Reglemente zum Generalrat oder Verbandsstatuten Vorschriften zur Wahl von Organen und/oder zur Ausübung der Volksrechte enthalten, müssen diese kommunalen und interkommunalen Erlasse an das neue Recht angepasst werden, wofür eine Anpassungsfrist vorzusehen ist. Es wird eine Frist von zwei Jahren vorgesehen.

Nach dieser Frist gilt das neue Recht in jedem Fall, auch wenn die Anpassungen nicht vorgenommen wurden. Bei der Konstituierung der Organe nach der Gesamterneuerung 2016 gilt das neue Recht hingegen sofort, was in Artikel 5 Abs. 2 des neuen Gesetzes festgehalten ist.

Hingegen gilt das alte Recht in gewissen Fällen weiterhin, unabhängig von der Anpassungsfrist. Es handelt sich dabei um die beiden Fälle nach Absatz 3 und 4 von Artikel 5:

- Für Initiativbegehren, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes eingereicht wurden, gilt weiterhin das alte Recht.
- Die von den Legislativorganen vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes getroffenen Entscheide sind nach den im alten Recht vorgesehenen Rechtsmitteln anfechtbar, auch wenn die Beschwerdefrist nach Inkrafttreten der Revision abläuft.

2.4 Teilrevision des Gesetzes über die Agglomerationen

Es gibt Parallelen zwischen gewissen Bestimmungen, deren Revision im GG vorgeschlagen wird, und Bestimmungen des AggG, namentlich betreffend die Volksinitiative und die Rechtsmittel bei den Wahlen innerhalb der Legislative. Dies sind die beiden Themen, zu denen das AggG angepasst wurde. Die detaillierten Erklärungen finden sich im Kommentar der einzelnen Artikel.

3 GESETZESENTWÜRFE ZUR ÄNDERUNG DER GESETZGEBUNG IM BEREICH POLITISCHE RECHTE (PROPORZWAHLSYSTEM UND WAHLKREISE; ENTWÜRFE B)⁵

3.1 Entscheidungsfreiheit der Kantone bei der Organisation ihres politischen Systems

Die Kantone sind in der Organisation ihres politischen Systems und der Ausgestaltung ihres Wahlverfahrens weitgehend frei. Entsprechend dieser Autonomie ermächtigt Art. 39 Abs. 1 BV die Kantone, die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten zu regeln. Diese Zuständigkeit wird im Rahmen der bundesverfassungsrechtlichen Garantie von Art. 34 BV sowie nach den Mindestanforderungen gemäss Art. 51 Abs. 1 BV ausgeübt.

Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet die politischen Rechte in abstrakter Weise und begründet die wesentlichen Grundzüge der demokratischen Partizipation im Allgemeinen. Der Gewährleistung kommt Grundsatzcharakter zu. Sie weist Bezüge zur Rechtsgleichheit sowie zur Rechtsweggarantie auf. Der konkrete Gehalt der politischen Rechte mit ihren zahlreichen Aspekten ergibt sich nicht aus der Bundesverfassung, sondern in erster Linie aus dem spezifischen Organisationsrecht des Bundes und der Kantone.

In Bezug auf das Wahlsystem in den Kantonen genügen grundsätzlich sowohl das Majorz- als auch das Proporzsystem den genannten verfassungsrechtlichen Anforderungen. Soweit sich ein Kanton zum Proporzwahlverfahren bekennt, erlangt die Gewährleistung von Art. 34 Abs. 2 BV, wonach kein Wahlergebnis anerkannt werden soll, das nicht den freien Willen der Wählenden zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt, besondere Bedeutung. Ein Proporzverfahren zeichnet sich dadurch aus, dass es den verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung ermöglicht, die weitgehend ihrem Wähleranteil entspricht. Wenn in mehreren Wahlkreisen gewählt wird, hängt die Realisierung des Proporzwahlrechts u. a. von der Grösse der Wahlkreise und damit zusammenhängend vom natürlichen Quorum ab. Unterschiedlich grosse Wahlkreise bewirken, dass im Vergleich unter den Wahlkreisen nicht jeder Wählerstimme das gleiche politische Gewicht zukommt.

Genügt die Ausgestaltung eines Wahlsystems diesen Anforderungen nicht, so ist es mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben von Art. 34 Abs. 2 BV nicht vereinbar. Die Aufnahme proporzfremder Elemente und ein Abweichen von diesem Wahlrecht bedürfen einer besonderen Rechtfertigung⁶.

3.2 Das natürliche Quorum und seine allfälligen Folgen

Das Proporzverfahren zeichnet sich dadurch aus, dass es den verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung ermöglicht, die weitgehend ihrem Wähleranteil entspricht.

Die Realisierung des Proporzwahlrechts hängt u. a. von der Grösse der Wahlkreise ab. Je mehr Mandate einem Wahlkreis zustehen, desto tiefer ist das **natürliche Quorum**⁷.

- Ein tiefes natürliches Quorum trägt dazu bei, dass alle massgeblichen politischen Kräfte entsprechend ihrer Parteistärke im Parlament Einsitz nehmen können. Umgekehrt gilt, dass je weniger Mandate einem kleinen Wahlkreis zugeteilt werden, desto höhere Wähleranteile es bedarf, um ein Mandat zu erreichen.

⁵ Die wesentlichen Erwägungen stammen aus einem Rechtsgutachten von Alexis Overney, Rechtsanwalt in Freiburg, im Rahmen des Dossiers «Territoriale Gliederung».

⁶ Vgl. für den ganzen Abschnitt, BGE 136 I 376, JdT 2011 I 96, 98f, Erw. 4.1.

⁷ Für detaillierte Ausführungen zu diesem Begriff sowie zum direkten und indirekten Quorum vgl. BGE 129 I 185, JdT 2004 I 691, 704, Erw. 7.1.2.

- Hohe natürliche Quoren bewirken, dass nicht bloss unbedeutende Splittergruppen, sondern auch Minderheitsparteien mit einem gefestigten Rückhalt in der Bevölkerung von der Mandatsverteilung ausgeschlossen bleiben.

Unterschiedlich grosse Wahlkreise bewirken zudem, dass im Vergleich unter den Wahlkreisen nicht jeder Wählerstimme das gleiche politische Gewicht zukommt. Je kleiner ein Wahlkreis - im Vergleich mit einem Wahlkreis mit vielen Sitzen - ist, desto grösser ist das natürliche Quorum und damit die Zahl der Wähler, die mit der Wahl nicht vertreten sind und deren Stimmen gewichtlos bleiben (BGE 136 I 352, JdT 2011 I 75, 80, Erw. 3.4 und die zitierten Verweise).

3.3 Der durch die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 gegebene Rahmen

Für die Wahl der Abgeordneten in den Grossen Rat hält die Verfassung von 1857 in ihrem Artikel 22 ausdrücklich die Existenz von acht Wahlkreisen fest (Art. 22 Abs. 4 aKV: den Kreis der Stadt Freiburg, den Saanekreis (Land), den Sensekreis, den Greyerzkreis, den Seekreis, den Glanekreis, den Broyekreis, den Vivisbachkreis). Der Grosse Rat zählte damals 130 Abgeordnete, die für fünf Jahre gewählt und gemäss der Bevölkerungszahl auf die Wahlkreise verteilt wurden (Art. 37 und 39 aKV).

Artikel 95 der Verfassung von 2004, auf den sich der Gesetzgeber für die Wahl der Grossratsmitglieder stützen muss, legt im Wesentlichen Folgendes fest:

- a. Der Grosse Rat besteht aus **110** Abgeordneten.
- b. Das Gesetz muss für deren Wahl **höchstens acht** Wahlkreise definieren.
- c. Eine **angemessene Vertretung der Regionen** des Kantons ist gewährleistet.
- d. Die Mitglieder des Grossen Rates werden für **fünf Jahre** gewählt.
- e. Die Grossratswahl findet im **Proporzverfahren** statt.

Es ist heute Aufgabe des Grossen Rats, im Gesetz die genaue Anzahl Wahlkreise zu definieren, die das in Art. 95 Abs. 2 KV festgelegte Proporzwahlssystem umsetzen sollen. Dabei muss nicht nur der neue Verfassungsrahmen berücksichtigt werden, sondern auch der Spielraum, der ihm in diesem Rahmen durch die Bundesverfassung zugestanden wird.

Wie in den Erlassen erwähnt wurde, welche die Wahlkreise provisorisch für die Legislaturperioden 2007–2011 und 2012–2016 definierten, gibt die neuere Rechtsprechung des Bundesgerichts klare Anweisungen zur Einteilung des Gebiets in Wahlkreise bei Wahlen nach dem Proporzsystem.

Bevor die konkrete Situation des Kantons Freiburg im Detail analysiert wird, soll im Folgenden darauf eingegangen werden.

3.4 Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den Wahlkreisen und zur Anwendung des Proporzsystems

3.4.1 DIE GRUNDSATZRECHTSPRECHUNG DES BUNDESGERICHTS

Im Falle der Stadt Zürich⁸ (2002) sowie der Kantone Aargau⁹ (2004), Nidwalden¹⁰ (2010), Zug¹¹ (2010) und Schwyz¹² (2012) erachtete das Bundesgericht *die Bildung von zu kleinen*

⁸ BGE 129 I 185, JdT 2004 I 691; Urteil vom 18. Dezember 2002.

⁹ BGE 131 I 74, JdT 2007 I 652; Urteil vom 27. Oktober 2004.

¹⁰ BGE 136 I 352, JdT 2011 I 75; Urteil vom 7. Juli 2010.

¹¹ BGE 136 I 376, JdT 2011 I 96; Urteil vom 20. Dezember 2010.

¹² Urteil des Bundesgerichts vom 19. März 2012, 1C_407/2011, 1C_445/2011 und 1C_447/2011.

Wahlkreise als unvereinbar mit dem Proporzsystem und als abträglich für die Wahl- und Abstimmungsfreiheit sowie die Rechtsgleichheit. Mit einer solchen Einteilung wird ein natürliches Quorum geschaffen, das eine grosse Zahl der Stimmen und Stimmbürger daran hindert, auf das Wahlergebnis Einfluss zu nehmen. In Anbetracht der geringen Zahl der Sitze, die es zu verteilen gilt, könnten Listen von der Verteilung ausgeschlossen werden, obwohl sie eine beachtliche Zahl Stimmen erhalten hätten.

So liegt, nach Ansicht des Bundesgerichts, **die höchstzulässige Grenze sowohl für direkte (gesetzlich festgelegte) als auch für natürliche (von der Grösse des Wahlkreises abhängige) Quoren im Proporzsystem bei 10 %**. Für direkte Quoren ist dies eine absolute Grenze; für natürliche Quoren ist sie hingegen ein Ziel, das im Falle einer Reorganisation des Wahlsystems erreicht werden sollte.

In solchen Fällen *entschied das Bundesgericht, dass die Gebietseinteilung nicht verfassungsmässig sei*. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit und der Rechtssicherheit hat es jedoch darauf verzichtet, die angefochtenen Wahlen für ungültig zu erklären, verlangte aber von den betreffenden Instanzen, das System *für die nächsten Wahlen* zu revidieren.

Schliesslich sei erwähnt, dass es **nicht im Belieben des Gesetzgebers steht, wie er das Proporzsystem ausgestaltet**. Sondern er **hat dies** gemäss dem unbestrittenen Sinn und Zweck der Verfassungsbestimmung nach pflichtgemässen Ermessen **zu tun, soweit dies zur Wahrung der politischen Gleichberechtigung im Kanton erforderlich ist**¹³.

3.4.2 ZULÄSSIGE AUSNAHMEN

Gemäss dem Bundesgericht ist der Höchstwert von 10 % für das natürliche Quorum als ungefährender Wert anzusehen. Dieser Wert ist in Beziehung zu setzen zu überkommenen Gebietsorganisationen, die namentlich dem Schutz von Minderheiten dienen¹⁴.

Daraus folgt, dass es *ausnahmsweise* mit Art. 34 BV vereinbar sein kann, kleine Kreise, in denen das Quorum 10 % übersteigt, beizubehalten, wenn folgende Umstände gegeben sind:

- Die Kantonsverfassung schreibt **das Proporzwahlverfahren für den einzelnen Wahlkreis** und nicht wahlkreisübergreifend für das ganze Kantonsgebiet vor¹⁵ und/oder
- **historische, föderalistische, kulturelle, sprachliche, ethnische oder religiöse Gründe** können kleine Wahlkreise als eigene Identitäten und als Sonderfall erscheinen lassen. Unter diesen Umständen ist es gerechtfertigt, ihnen - auf Kosten des Proporzsystems - im Sinne eines Minderheitenschutzes einen Vertretungsanspruch einzuräumen. Das Bundesgericht hebt jedoch hervor, dass es hierfür **ausreichender sachlicher Gründe bedürfe**. Je grösser die Abweichungen vom Proporzverfahren und von der Erfolgswertgleichheit sind, desto gewichtiger müssen sich die rechtfertigenden Gründe erweisen¹⁶.

3.5 Die Situation im Kanton Freiburg

Die vom Staatsrat für die Legislaturperiode 2012–2016 festgelegte Verteilung der Grossratssitze ergab, dass die Wahlkreise Glane und Vivisbach am 13. November 2011 8 bzw. 6 Mitglieder des Grossen Rats wählen konnten. Das natürliche Quorum des Glanebezirks liegt damit für die laufende

¹³ BGE 131 I 74, JdT 2007 I 652, 659, Erw. 5.2.

¹⁴ BGE 136 I 352; JdT 2011 I S. 75, 81, Erw. 3.5.

¹⁵ BGE 131 I 85, JdT 2006 I 524, 527, Erw. 2.3 (Wallis).

¹⁶ BGE 136 I 352, JdT 2011 I 75, 82, Erw. 4.1 und die zitierten Verweise (Nidwalden).

Legislaturperiode bei 11,11 %, jenes des Vivisbachbezirks bei 14,28 %. Eine ähnliche Situation wurde für diese Wahlkreise bereits in der Legislaturperiode 2007–2011 festgestellt.

Die vom Bundesgericht festgelegte Obergrenze (10 %) wird damit bereits seit fast 10 Jahren überschritten.

Konkret hat sich gezeigt, dass im Wahlkreis Saane-Land, dem 24 Sitze zustehen, eine Liste lediglich 4 % der Stimmen benötigt, um einen Sitz zu erhalten. Der für den Erhalt eines Sitzes erforderliche Stimmenanteil in den Wahlkreisen Vivisbach (6 Sitze) und Glane (8 Sitze) beläuft sich hingegen, wie bereits erwähnt, auf 14,28 % bzw. 11,11 %. Konkret bedeutet das im Wesentlichen, dass die Stimme der Wähler dieser kleinen Wahlkreise viel weniger Gewicht hat als jene der Wähler in Saane-Land.

Auch mit einem einfachen Vergleich der Wahlkreise unter sich kann festgestellt werden, dass der Grundsatz der Gleichwertigkeit des Einflusses der Stimmen auf das Wahlresultat nicht respektiert wird. Die 110 Sitze im Grossen Rat werden derzeit auf acht Wahlkreise aufgeteilt. In diesen Kreisen schwankt die Zahl der zu wählenden Personen zwischen 6 und 24. Der theoretische Durchschnitt von 13,75 Sitzen pro Wahlkreis¹⁷ wird im Wahlkreis Saane-Land, der über 24 Sitze verfügt, massiv überschritten, während er in den Wahlkreisen Vivisbach und Glane mit 6 bzw. 8 Sitzen bei weitem nicht erreicht wird. In der Doktrin wird gefordert, dass die einzelnen Wahlkreise nur wenig bzw. um höchstens ein Drittel vom Mittelwert abweichen sollen. Es genügt daher die Feststellung, dass die unterschiedliche Grösse der Wahlkreise, jedenfalls im Vergleich der drei erwähnten Wahlkreise, der Wahlfreiheit nicht hinreichend gerecht wird¹⁸.

Dies kommt konkret dadurch zum Ausdruck, dass die Liste einer politischen Partei zum Erhalt eines Grossratsitzes in den Wahlkreisen Glane und Vivisbach einen drei- bis viermal höheren Prozentsatz der Stimmen erhalten muss als in einem grossen Wahlkreis, wie zum Beispiel Saane-Land. Dieses Abgleiten vom Proporz- hin zum Majorzsystem führt zu einer *ungleichen Behandlung der Wählerstimmen*.

Diese Ungleichbehandlung benachteiligt die in den Wahlkreisen Glane und Vivisbach wohnhaften Wähler.

3.6 Das Urteil des Kantonsgerichts vom 4. September 2012

Am 4. September 2012¹⁹ hat das Kantonsgericht in einem Beschwerdeentscheid formell festgestellt, dass das gegenwärtig geltende Proporzwahlverfahren für die Wahl des Grossen Rates des Kantons Freiburg vor der Bundesverfassung nicht standhält.

Es stimmt im Wesentlichen den im Folgenden hervorgehobenen Elementen zu.

3.7 Verpflichtung zu Handeln

Die Limite von 10 % für natürliche Quoren ist als ein Zielwert zu verstehen, der *bei einer Neuordnung des Wahlsystems*²⁰ möglichst angestrebt werden muss. Es stellt sich daher die Frage,

¹⁷ Stadt Freiburg: 14 Sitze // Quorum 6,66 %.
Saane-Land: 24 Sitze // Quorum 4,00 %.
Sense: 16 Sitze // Quorum 5,88 %.
Greyerz: 18 Sitze // Quorum 5,26 %.
See: 13 Sitze // Quorum 7,14 %.
Glane: 8 Sitze // Quorum 11,11 %.
Broye: 11 Sitze // Quorum 8,33 %.
Vivisbach: 6 Sitze // Quorum 14,28 %.

¹⁸ BGE 136 I 376, JdT 2011 I 96, 102 f., Erw. 4.5.

¹⁹ Urteil vom 4. September 2012 des I. Verwaltungsgerichtshofs des Kantonsgerichts (601 2011-154,155 und 156).

ob wir es mit der Festschreibung der Wahlkreise im Gesetz mit einer Neuordnung des Wahlsystems im Sinne des Bundesgerichts zu tun haben.

Die Änderung der Freiburger Verfassung im Jahr 2004 bzw. die neu dem Gesetzgeber auferlegte Pflicht, die Zahl der Wahlkreise in einem Gesetzestext festzulegen, stellt eine Neuordnung des Wahlsystems dar, und zwar ob die aktuellen Wahlkreise aufrechterhalten bleiben oder nicht. Die Gründe dafür werden im Folgenden kurz zusammengefasst:

- Würde der freiburgische Gesetzgeber die bestehenden Wahlkreise umstrukturieren, d. h. sie zusammenlegen, um ihre Anzahl zu senken, hätten wir es offensichtlich mit einer Neuordnung des kantonalen Wahlsystems im Sinne des Bundesgerichts zu tun, da er die bisherige territoriale Gestaltung überdenken müsste.
- Sollte der freiburgische Gesetzgeber, wie in diesem Vorentwurf vorgesehen und wie es der Grosse Rat am 3. Februar 2011 gewünscht hat, die derzeitige Gestaltung der Wahlkreise beibehalten, so wäre dies ebenfalls eine Neuordnung des Wahlsystems nach dem Verständnis des Bundesgerichts, und zwar aus folgenden Gründen:

- a) Die Verfassung überlässt es dem **Gesetzgeber, die genaue Zahl der Wahlkreise festzulegen** (Art. 95 Abs. 3 KV). Diese Freiheit äussert sich durch eine ebenso konkrete wie reale Möglichkeit, das aktuelle System anzupassen, das, wie wir gesehen haben, gegen die verfassungsrechtliche Vorgabe der Gleichbehandlung der Wählerstimmen verstösst.

Da die neue Kantonsverfassung dem Gesetzgeber die konkrete Möglichkeit gibt, die Wahlkreise neu zu definieren und so ein verfassungskonformes System zu schaffen, ist davon auszugehen, dass die *unveränderte* Erhaltung des derzeitigen Systems, in dem gewisse Kreise nicht auf ein natürliches Quorum von 10 % kommen, sehr schwer haltbar ist. Nur *objektive* historische, föderalistische, kulturelle, sprachliche, ethnische oder religiöse Gründe könnten den Status quo rechtfertigen.

Sollte die Erhaltung der acht bestehenden Wahlkreise *ohne weitere Änderung* bestätigt werden, obschon keine solchen Gründe vorhanden sind, ist es wahrscheinlich, dass die Angelegenheit rechtshängig gemacht wird und die Gerichte diese Lösung verurteilen, weil der Gesetzgeber die Gelegenheit hätte wahrnehmen müssen, ein rechtskonformes System einzuführen.

- b) Mit der Frage der Repräsentativität der politischen Parteien in den verschiedenen Wahlkreisen hatte man sich auch im Verfassungsrat häufig auseinandergesetzt.

Bei diesen Überlegungen ging es zumeist um **die Sorge, das Proporzsystem nicht zu gefährden**, und somit darum, die gleiche Gewichtung der Wählerstimmen in den verschiedenen Wahlkreisen bestmöglich zu gewährleisten. Die Zahl von höchstens acht Wahlkreisen wurde zwar letztendlich in der Verfassung verankert, es haben sich jedoch zahlreiche Stimmen erhoben, um auf das Risiko hinzuweisen, dass den Wählerstimmen je nach Wahlkreis, in denen sie abgegeben wurden, ein unterschiedliches Gewicht zukommen würde. Diese Warnungen wurden vor allem laut, nachdem die Senkung der Abgeordnetenzahl debattiert worden war. Gewisse Verfassungsrätinnen und -räte machten geltend, dass wenn die Anzahl der freiburgischen Grossrätinnen und -räte gesenkt würde, eine Beibehaltung der Wahlkreise im gegebenen Zustand sich umso negativer auf diese Ungleichbehandlung auswirken würde, worauf sich der Gesetzgeber unweigerlich veranlasst sehen würde, die Wahlkreise neu festzulegen.

²⁰ BGE 131 I 74, JdT 2007 I 652, 660, Erw. 5.4.

Zum Schluss entschieden sich die Verfassungsrätinnen und -räte dennoch dafür, die Anzahl der Grossratsmitglieder von 130 auf 110 zu senken, die Anzahl Wahlkreise, die im Ausführungsgesetz bestimmt wird, auf höchstens acht festzulegen und eine angemessene Vertretung der Regionen des Kantons ausdrücklich zu garantieren.

Da letzten Endes für eine Verringerung der Anzahl Abgeordneten von 130 auf 110 in der neuen Verfassung gestimmt wurde, scheint es sehr wahrscheinlich, dass wir einen Fall der Umgestaltung des Wahlsystems im Sinne der Rechtsprechung des Bundes vorliegen haben; es handelt sich in der Tat um eine materielle Änderung, die über eine Aktualisierung hinausgeht (BGE 131 I 85 *a contrario*). Dies gilt umso mehr, als dieser neue Umstand einen direkten Einfluss auf die Repräsentativität in den Wahlkreisen hat.

- c) Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass die Verfassung, **dadurch, dass sie eine angemessene Vertretung der Regionen des Kantons ausdrücklich garantiert** (Art. 95 Abs. 3, 2. Satz, KV), die Rechte der Wähler in den verschiedenen Regionen in gleicher Weise berücksichtigen und es so ermöglichen will, falls nötig eine angemessene Anpassung der Wahlkreise vorzunehmen. In die gleiche Richtung geht, dass die Festlegung von höchstens acht Wahlkreisen offensichtlich eine Strukturentwicklung begünstigen soll, indem ev. weniger, jedoch an neue Gegebenheiten angepasste Wahlkreise festgelegt werden.

Hätte der Verfassungsrat die Repräsentativität der *gegenwärtigen* Wahlkreise gewährleisten wollen, so hätte er dies ausdrücklich vorgesehen; er hätte diese, nach dem Beispiel der alten Verfassung, ganz einfach in der neuen Verfassung verankert.

Letztlich liegt es in der Verantwortung des kantonalen Gesetzgebers, geeignete Massnahmen für eine Optimierung des Verhältniswahlrechts zu treffen²¹, indem er die politische Gleichberechtigung der Bürgerinnen und Bürger im ganzen Kanton gewährleistet.

Es gilt nun, zu prüfen, worin diese Lösungen bestehen könnten.

3.8 Denkbare Anpassungen

Denkbare Anpassungen müssen im von der Verfassung vorgegebenen Rahmen gesucht werden. Zur Erinnerung: die Verfassung verlangt die Wahl von 110 Grossratsmitgliedern nach dem Proporzverfahren aufgrund von höchstens acht Wahlkreisen.

Der Gesetzgeber kann eine bundesverfassungskonforme Vertretung nach dem Proporzsystem grundsätzlich auf verschiedene Arten erlangen, wenn ein Verstoß gegen das Proporzsystem aus den in der Rechtsprechung zitierten ausserordentlichen Gründen nicht zulässig ist.

Sollte sich die gegenwärtige Situation als unzulässig erweisen, so könnte eine Lösung für eine angemessene Vertretung der Regionen des Kantons darin bestehen, die Wahlkreise zu unterteilen und einen oder mehrere «feste Grossratsitze» für jede dieser «Unterregionen» einzuführen; bzw. man könnte prüfen, ob die gegenwärtigen Wahlkreise bereits eine angemessene Vertretung der Regionen des Kantons gewährleisten und ihnen ein oder mehrere «feste Grossratsitze» zuweisen.

Es gäbe auch die Möglichkeit, auf Gesetzesebene genügend grosse Wahlkreise zusammenzulegen, zu bilden oder umzustrukturieren, um ein natürliches Quorum von weniger als 10 % zu gewährleisten; gegebenenfalls wäre es wahrscheinlich sinnvoll, Wahlkreise mit einem natürlichen

²¹ BGE 136 I 376, JdT 2011 I 96, 105, Erw. 4.8.

Quorum zwischen 5 % und 10 % zu bilden. Diese Lösung wurde jedoch, wie man weiss, vom Grossen Rat im Februar 2011 ausdrücklich abgelehnt.

Mit der doppelt-proportionalen Zuteilung, um die es im folgenden Kapitel geht, wäre es möglich, das Proporzsystem optimal zu respektieren ohne die bestehenden Wahlkreise ändern zu müssen. Mit dieser Methode lässt sich ein Ausgleich zwischen den bestehenden Wahlkreisen schaffen, durch eine Sitzverteilung, die die Verteilung der Parteienstärke auf kantonaler Ebene berücksichtigt.

3.8.1 BESTÄTIGUNG DER ACHT BESTEHENDEN WAHLKREISE UND DES GEGENWÄRTIGEN PROPORZSYSTEMS

Diese Anpassung würde sich grundsätzlich darauf beschränken, die acht bestehenden Wahlkreise auf Dauer im PRG festzuschreiben. Es könnte sogar in Betracht gezogen werden, sie direkt in die Kantonsverfassung einzutragen. Zuvor müsste jedoch überprüft werden, ob diese Lösungen bundesverfassungskonform sind.

Die Antwort gilt es erneut anhand der umfangreichen neueren Rechtsprechung in diesem Bereich zu suchen. Es sei daran erinnert, dass es nicht im Belieben des Gesetzgebers steht, das Proporzverfahren zu konkretisieren. Er hat dies gemäss dem unbestrittenen Sinn und Zweck der Verfassungsbestimmung nach pflichtgemässen Ermessen zu tun, **soweit dies zur Wahrung des Rechts auf Wahlrechtsgleichheit (politische Gleichberechtigung) im Kanton erforderlich ist.**

3.8.1.1 Die Rechtsprechung des Bundesgerichts

Das Bundesgericht hat darauf hingewiesen, dass «eine auf der überkommenen Gebietsorganisation beruhende Einteilung in verschiedenen grosse Wahlkreise vor der Wahlrechtsgleichheit nur standhält, wenn die kleinen Wahlkreise, sei es aus **historischen, föderalistischen, kulturellen, sprachlichen, ethnischen oder religiösen Gründen, Einheiten mit einem gewissen Zusammengehörigkeitsgefühl bilden.** Je stärker ein Wahlkreis eine eigene Identität hat, einen «*Sonderfall*» darstellt, umso eher rechtfertigt es sich, ihm – auf Kosten des Proporz – einen Vertretungsanspruch im Parlament einzuräumen (...)»²².

Sind diese Gründe **sachlich** und **ausreichend** und werden sie **stärker gewichtet als die Verwirklichung einer möglichst perfekten Wahlrechtsgleichheit**, kann dies mit dem in der Bundesverfassung garantierten gleichen Stimm- und Wahlrecht vereinbar sein (BGE 131 I 74, JdT 2007 I 652 Erw. 3.2 und 5.2).

Lassen sich solche Gründe auf die gegenwärtigen Wahlkreise anwenden?

3.8.1.2 Historische Rechtfertigung

Mit Ausnahme des Wahlkreises Saane sind die **Wahlkreise** identisch mit den **Bezirken**. Zeigt ihre Geschichte eine Zugehörigkeit zu einem Kreis auf, der gleichzeitig Träger von Verwaltungstätigkeiten und Wählereinzugsgebiet ist?

Bis 1798 waren die Gebiete des Stadtstaates nicht zentralistisch organisiert. Zwar waren Gebiete den Stadtbannern zugeordnet, aber jede Vogtei wurde von einem Vogt verwaltet, der im Allgemeinen im Schloss wohnte und dessen Aufgabe darin bestand, das Land zu

²² BGE 131 I 74, JdT 2007 I 652, 655s, Erw. 3.2.

verwalten, die Feudalrechte einzufordern, polizeiliche Tätigkeiten auszuüben und Gerechtigkeit walten zu lassen.

Die Helvetische Verfassung von 1798 wird ein im Innern morsches System grundlegend verändern. Die Schweiz, eine unteilbare Republik, wurde zum Einheitsstaat, die Kantone wurden zu einfachen Verwaltungskreisen, die von Regierungsstatthaltern verwaltet wurden. Das Gesetz vom **30. Mai 1798** teilte das Gebiet der Stadt und Republik Freiburg in **zwölf Bezirke** auf²³.

Die tiefgreifenden Umwälzungen zwischen 1798 und 1803 veranlassten Napoleon dazu, die Mediationsakte auszuarbeiten. Aus dem Einheitsstaat Schweiz wurde ein Staatenbund, der sich aus 19 souveränen Kantonen zusammensetzte. Von nun an sprach man nicht mehr von der Stadt und Republik Freiburg, sondern ganz einfach vom Kanton Freiburg. **Nachdem zuerst die Schaffung von fünf Bezirken in Betracht gezogen worden war, beschlossen die Behörden schliesslich, deren zwölf zu bilden.**

In der Verfassung von **1814** wurden **die zwölf Oberämter beibehalten**²⁴. 17 Jahre später wurde mit der Verfassung von **1831** eine bedeutende Änderung eingeführt: Die Stadt Freiburg wurde in zwei Bezirke aufgeteilt, einen für den deutschsprachigen und einen für den französischsprachigen Teil. Aus zwölf Bezirken wurden so **13**. Diese Aufteilung sollte bis 1848 bestehen bleiben.

Mit Artikel 21 der Verfassung von **1848** wurden die **sieben Bezirke** wie wir sie heute kennen, festgelegt. Die Verfassung von **1857** änderte nichts an dieser Einteilung, schrieb die Zahl **7** jedoch nicht fest. **1874** legten die Verfassungsgeber die Anzahl im Grundgesetz indirekt fest, indem sie vorsahen, dass die **7** Wahlkreise den gleichen Umfang wie die Verwaltungsbezirke haben. Diese Aufteilung blieb bis **1950** bestehen. In diesem Jahr wurde **der Wahlkreis Saane in zwei geteilt**, ohne dass die Verfassungsbestimmung dementsprechend abgeändert worden wäre.

Die Übereinstimmung von Bezirken und Wahlkreisen dauerte weniger als ein Jahrhundert (von 1874 bis 1950). Seit 1950 ist der Wahlkreis Saane aus politischen Gründen in zwei Wahlkreise aufgeteilt.

Aus den obigen Zeilen geht hervor, dass die heutigen Wahlkreise das Ergebnis einer praktisch ständigen politischen und gesellschaftlichen Entwicklung sind, die jeweils in verschiedenen, aufeinanderfolgenden Gesetzestexten kodifiziert wurden, wenn sich dies als nötig erwies.

Die Wahlkreise bilden somit, objektiv betrachtet, wahrscheinlich keine geschichtsträchtigen Regionen, die sich nicht in einer anderen Form weiterentwickeln könnten oder sollten. Vielmehr scheinen sie aus Regionen zu bestehen, die von Natur aus dazu bestimmt sind, **sich der gesellschaftlichen Entwicklung anzupassen.**

Der beste Beweis dafür ist wahrscheinlich die Zweiteilung des Wahlkreises Saane im Jahr 1950. Zur Erinnerung, diese ist infolge eines bedeutenden Bevölkerungszuwachses in der Stadt Freiburg im Vergleich zum restlichen Wahlkreis Saane verlangt worden, um die *angemessene und gerechte Repräsentation der verschiedenen Regionen dieses Bezirks in der gesetzgebenden Versammlung*²⁵ zu gewährleisten.

²³ Freiburg, Schmitten, La Roche, Greyerz, Bulle, Châtel-Saint-Denis, Rue, Romont, Estavayer-le-Lac, Payerne, Avenches und Murten.

²⁴ Freiburg, Murten, Greyerz, Corbières, Bulle, Châtel, Romont, Rue, Farvagny, Montagny, Surpierre, Estavayer.

²⁵ S. dazu insbesondere: Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates, 9. September 1947, S. 518.

3.8.1.3 Weitere rechtfertigende föderalistische, kulturelle, sprachliche, ethnische oder religiöse Gründe

Ein auf föderalistischen, kulturellen, sprachlichen, ethnischen oder religiösen Gründen basierendes Zusammengehörigkeitsgefühl könnte gemäss dem Bundesgericht eine Ausnahme vom Verbot eines natürlichen Quorums über 10 % rechtfertigen.

Im Folgenden soll kurz geprüft werden, ob solche Kriterien für die gegenwärtigen Wahlkreise bestehen.

a) *Zusammengehörigkeitsgefühl*

Im Wesentlichen in Übereinstimmung mit der Ansicht des Bundesgerichts²⁶ ist vorzuschicken, dass mit dem derzeit hohen Mobilitätsgrad und der demografischen Explosion des Kantons alle Wahlkreise eine mehr oder weniger hohe Durchmischung mit Zugezogenen aufweisen, was das Zusammengehörigkeitsgefühl relativiert.

b) *Föderalismus*

Die gegenwärtigen Wahlkreise wurden eindeutig nicht aus föderalistischen Gründen gebildet. Auf diesen Punkt muss nicht weiter eingegangen werden.

c) *Kultur*

Die gegenwärtigen Wahlkreise pflegen keine eigene Kultur, **die für den Kreis charakteristisch wäre**. Wie beispielsweise für die Gemeinden gilt auch für die Wahlkreise, oder besser gesagt die Bezirke, dass ein eigenes kulturelles Leben sie nicht objektiv zu einem Sonderfall macht.

Dabei handelt es sich eher um ein allgemeines Merkmal von Gemeinden und den meisten Kreisen auf Bundesebene. Es besteht keine Eigenheit der Wahlkreise oder Bezirke des Kantons Freiburg.

d) *Sprache*

Die Sprachenfrage ist heikler zu beantworten. Die aktuelle Unterteilung der Wahlkreise könnte unter Umständen im Wahlkreis Sense, und vielleicht in geringerem Masse auch im Wahlkreis See den Willen zum Ausdruck bringen, die Repräsentativität der deutschsprachigen Minderheit im Kanton schützen zu wollen. Es sei jedoch erwähnt, dass es sich hier sehr wahrscheinlich nicht um so besondere Merkmale handelt, dass sie nicht auch in anderen Kantonen angetroffen werden könnten.

Hingegen kann die Sprachenfrage eindeutig kein Grund für den Schutz der Repräsentativität in den anderen Wahlkreisen sein, die alle mit grosser Mehrheit französischsprachig sind.

e) *Religion*

Die aktuelle Unterteilung der Wahlkreise könnte nur im hauptsächlich reformierten Wahlkreis See Ausdruck des Willens sein, die Repräsentativität der Minderheit im Kanton schützen zu wollen. Es sei jedoch erwähnt, dass es sich hier sehr

²⁶ BGE 136 I 352, JdT 2011 I 75, 83, Erw. 4.2.

wahrscheinlich nicht um ein so besonderes Merkmal handelt, dass es nicht auch in anderen Kantonen angetroffen werden könnte.

Hingegen kann die Frage der Religionszugehörigkeit eindeutig kein Grund für den Schutz der Repräsentativität in den anderen Wahlkreisen sein, die alle mit grosser Mehrheit katholisch sind.

f) *Ethnie*

Die gegenwärtigen Wahlkreise wurden eindeutig nicht aus ethnischen Gründen gebildet. Auf diesen Punkt muss nicht weiter eingegangen werden.

Aus diesen Erwägungen geht abschliessend hervor, dass die Gebiete der Wahlkreise, zumindest die grosse Mehrheit unter ihnen, offensichtlich nicht aufgrund des Schutzes gewisser Minderheiten festgelegt wurden. Ebenso ist das Zusammengehörigkeitsgefühl zu diesen Kreisen nicht so wichtig, wie es in der Vergangenheit sein mochte, und es dürfte sich weiter abschwächen.

Mit der Annahme der Statuten der Agglomeration Freiburg scheint die politische Landschaft des Kantons, namentlich im Saanebezirk, zudem tiefgreifende Änderungen zu erfahren. Eine soziologische Studie vermöchte dies zweifelsohne aufzuzeigen, aber eines ist klar: Das Bundesgericht würde **objektive** und **ausschlaggebende** Argumente fordern, um einer Einteilung zuzustimmen, die es nicht ermöglichen würde, ein verfassungskonformes Proporzwahlssystem umzusetzen. Diese Argumentation fände Anwendung, wenn man beabsichtigt, die Wahlkreise ohne weitere Anpassung im PRG oder in der Kantonsverfassung festzuschreiben.

3.8.2 ZUSAMMENLEGUNG VON WAHLKREISEN

Um dem Anspruch auf Vollständigkeit dieses erläuternden Berichts gerecht zu werden, muss die Frage der Zusammenlegung von Wahlkreisen behandelt werden.

3.8.2.1 Neueinteilung der Wahlkreise

Die Problematik des zu hohen Quorums stellt sich gegenwärtig für die Wahlkreise Glane und Vivisbach. Sollte der Lösung der Zusammenlegung der Vorzug gegeben werden, so müssten diese beiden Wahlkreise zwingend Teil des Prozesses sein.

Weitere Kreise könnten in die Überlegungen einbezogen werden, ohne dass für sie jedoch eine gesetzliche Verpflichtung bestünde.

Es handelt sich zum Beispiel um die beiden Wahlkreise des Saanebezirks, deren jeweilige Repräsentativität erneut unausgeglichen ist, dieses Mal aufgrund der bedeutenden Bevölkerungszunahme im Wahlkreis Saane-Land im Vergleich zu jener in der Stadt Freiburg. Wie zuvor erwähnt, könnte diese Situation langfristig zu Schwierigkeiten führen. Gründe dafür wären namentlich die laufenden Fusionsprojekte zwischen dem Hauptort und den umliegenden Gemeinden sowie die positive Entwicklung der Agglomeration. Die Rückkehr zur Situation vor 1950, d. h. die Zusammenlegung der beiden vorerwähnten Wahlkreise (neuer Wahlkreis Saane) würde die Situation in der Agglomeration vereinfachen. Sie hätte jedoch auch zur Folge, dass sein natürliches Quorum im Vergleich zu den anderen Wahlkreisen vielleicht zu stark nach unten korrigiert würde. Basierend auf

der zivilrechtlichen Bevölkerung von 2010 und unter Berücksichtigung einer Zusammenlegung der Wahlkreise Glane und Vivisbach, würde das neue Quorum des Wahlkreises Saane, dem somit 37 Sitze zustehen würden, auf 2,63 % sinken ($100 : [37 + 1]$).

Wird jedoch eine optimale Situation unter dem Blickwinkel der Rechtsgleichheit im Bereich Wahlen angestrebt, so würde es angesichts dieses sehr tiefen Quorums nach der Zusammenlegung der beiden Wahlkreise Saane vielleicht als notwendig erscheinen, sie erneut auseinanderzunehmen und einige ihrer Gemeinden den Wahlkreisen der Umgebung zuzuweisen. *Dies würde zu einem umfassenden Neueinteilungsprojekt der Wahlkreise führen*, was der Grosse Rat jedoch am 3. Februar 2011 ausdrücklich abgelehnt hatte.

3.8.2.2 Zusammenlegung der Wahlkreise Vivisbach und Glane.

Angesichts des zu hohen natürlichen Quorums der Wahlkreise Glane (natürliches Quorum zzt.: 11,11 %) und Vivisbach (natürliches Quorum zzt.: 14,28 %) wurde im Bericht Nr. 225 des Staatsrats an den Grossen Rat über die territoriale Gliederung des Kantons Freiburg vorgeschlagen, dass eine Lösung darin bestehen könnte, diese beiden Bezirke in einem einzigen Wahlkreis zusammenzufassen.

Nachdem es diese Zusammenlegung dem Kreis Glane – Vivisbach ermöglicht hätte, einen Sitz auf Kosten des Wahlkreises Broye zu gewinnen, wäre das natürliche Quorum dieses «neuen» Kreises für die Legislaturperiode 2012–2016 also auf 6,25 % ($100 : [(15) + 1]$) zu stehen gekommen, ohne dass die Einteilung der anderen Wahlkreise geändert worden wäre.

Damit wäre eine mit der Bundesverfassung konforme Situation wiederhergestellt, und zwar:

- a. ohne die vorhandenen Verwaltungsbezirke und die Oberämter zu berühren, denn nichts hält den Gesetzgeber davon ab, einen Wahlkreis Glane und Vivisbach vorzusehen, der aus dem Glanebezirk und dem Vivisbachbezirk besteht;
- b. ohne das in der Bevölkerung gewohnte Proporzsystem in Frage zu stellen;
- c. ohne das aktuelle System zur Ermittlung der Abstimmungs- und Wahlergebnisse zwingend anpassen oder ändern zu müssen.

Es sei auch erwähnt, dass es, abgesehen von der Frage der oberamtlichen Aufsicht der kantonalen Wahlen (die weiter unten behandelt wird), diese Lösung auf kantonaler Ebene ermöglichen würde, das Proporzwahlssystem fast optimal umzusetzen. Der Mittelwert des natürlichen Quorums aller Wahlkreise des Kantons läge damit bei rund 6,33 %. Die Wahlkreise lägen nur unweit von diesem Durchschnittswert entfernt²⁷ und das natürliche Quorum würde die Grenze von 10 % nicht mehr überschreiten.

²⁷ Stadt Freiburg: 14 Sitze // Quorum 6,66 %.
Saane-Land: 24 Sitze // Quorum 4 %.
Sense: 16 Sitze // Quorum 5,88 %.
Greyerz: 18 Sitze // Quorum 5,26 %.
See: 13 Sitze // Quorum 7,14 %.

Schliesslich sei hervorgehoben, dass der Kanton Luzern kürzlich eine ähnliche Problematik löste, indem er einfach seine zwei kleinsten Wahlkreise zusammenlegte. Auch der Kanton Thurgau hat kürzlich die Zahl der Wahlkreise für die Wahl des Kantonsparlaments gesenkt.

3.8.2.3 Feste Grossratssitze für die Unterwahlkreise «Glane» und «Vivisbach»?

Das Konzept bestünde darin, den beiden bisherigen Kreisen (die den aktuellen gleichnamigen Verwaltungsbezirken entsprechen) einen Teil der Grossratssitze zuzuweisen, die nach dem ordentlichen Verfahren auf den neuen Wahlkreis «Glane – Vivisbach» entfallen.

- Anhand der **aktuellen** Gestaltung mit acht Wahlkreisen hat der Verfassungsrat durch seinen eindeutigen Text (höchstens acht Wahlkreise) die Bildung von Unterwahlkreisen, denen einer oder mehrere feste Grossratssitze zustehen würden, klar ausgeschlossen. Dieses Vorgehen hätte konkret die Bildung von zusätzlichen Wahlkreisen zur Folge, womit die in Art. 95 Abs. 3 KV festgelegte Höchstzahl von acht Kreisen überschritten würde.

Die Problematik würde sich nicht in diesem Ausmass stellen, wenn die Idee **ausschliesslich** darin bestünde, feste Grossratssitze wie oben definiert für die «bisherigen Kreise» des neuen Wahlkreises «Glane – Vivisbach» zu gewährleisten. **Unter dem Gesichtspunkt der Beschränkung auf «höchstens» acht Wahlkreise** wäre dieser Vorschlag wahrscheinlich annehmbar (sechs Wahlkreise + zwei Unterwahlkreise).

Auch wenn er akzeptable wäre, könnte dieser Vorschlag zu deutlichen Ungleichheiten führen, **nicht nur** zwischen den verschiedenen Regionen und Gemeinden des neuen Kreises, **sondern auch** in Bezug auf die allfälligen übrigen «Regionen» und «Unterregionen» des Kantons, die ihrerseits kein Recht auf feste Grossratssitze hätten. Indem feste Grossratssitze für die «Unterwahlkreise» Glane und Vivisbach vorgesehen würden, erreichte man die maximale Anzahl von Acht und es wäre daher nicht mehr möglich, für andere Regionen des Kantons solche zu schaffen.

- Ebenfalls mit Blick auf die Verfassung läge das Problem also eher darin, dass Art. 95 Abs. 3 KV eine angemessene Vertretung aller Regionen des Kantons verlangt. Aus diesem Blickwinkel wäre es, gelinde gesagt, schwierig zu erklären, weshalb die Regionen Glane und Vivisbach von nun an ein Anrecht auf feste Grossratssitze hätten und andere Regionen (oder Unterregionen) des Kantons nicht.

Um sie glaubwürdig zu machen versuchen, müsste sich die Rechtfertigung dieser Ungleichheit auf den Schutz gewisser Besonderheiten stützen, nicht nur der Region Glane gegenüber der Region Vivisbach, sondern auch dieser beiden Unterwahlkreise gegenüber anderen Regionen oder «Unterregionen» des Kantons.

Worin könnten diese Besonderheiten bestehen? Die derzeitigen Kreise Glane und Vivisbach teilen die gleichen Sprachen, Religionen und Traditionen. Auch in Bezug auf ihre Bevölkerung sind sie fast gleichwertig. Letztere teilt gemeinsame Interessen (s. zum Beispiel die Association Région Glâne – Veveysse). Im Übrigen teilen die beiden

Kreise ihre Charakteristika auch mit anderen Regionen oder Unterregionen, die ihnen nahe sind, beispielsweise im Saane-, Broye- oder Greyerzbezirk.

- Ohne besondere Anpassungen im PRG würde mit der Einführung dieser festen Grossratsitze zwangsläufig erneut das akute Problem des zu hohen natürlichen Quorums in diesen Regionen auftreten. Um dem entgegenzuwirken, müsste im PRG ein eigenes System für die Sitzverteilung in diesem Kreis und den beiden Unterwahlkreisen vorgesehen werden; dieses System müsste dem «Pukelsheim» gleichkommen. Es könnte im Kreis Glane-Vivisbach so umgesetzt werden, wie es im ganzen Gebiet des Kantons Basel-Landschaft der Fall ist²⁸.
- Mit diesem Vorgehen würden für die Grossratswahlen im Kanton zwei Systeme nebeneinander existieren, und zwar das System Hagenbach – Bischoff für die fünf von der Revision nicht betroffenen Kreise, und das «spezielle» System für den Wahlkreis «Glane-Vivisbach».

Aus diesen Gründen muss man sich klar die Frage zu stellen, ob die Einsetzung fester Grossratsitze ausschliesslich für die Kreise Glane und Vivisbach, sofern sie gerecht ist, sinnvoll wäre.

3.8.3 BESTÄTIGUNG DER ACHT BESTEHENDEN WAHLKREISE UND EINFÜHRUNG DES DOPPELT PROPORTIONALEN VERFAHRENS (DOPPELTER PUKELSHEIM)

Um die Sitzverteilung bei einer Wahl berechnen zu können, bedarf es eindeutiger mathematischer Methoden. Das derzeit im Kanton Freiburg geltende System sieht eine Verteilung der Sitze zwischen den Wahlkreisen gemäss dem sogenannten «Hagenbach-Bischoff-System» vor.

Die «Hagenbach-Bischoff-Methode» funktioniert wie folgt: Zunächst werden die Sitze anhand eines Wahlquotienten zugeteilt. Dieser berechnet sich, indem die Gesamtzahl der Listenstimmen durch die um eins vergrösserte Zahl der zu vergebenden Sitze geteilt wird. In einem zweiten Schritt werden die allfälligen verbliebenen Sitze einzeln den Listen zugeteilt, die den grössten Quotienten aufweisen, wenn ihre Stimmenzahl durch die um eins vergrösserte Anzahl der ihr bereits zugeteilten Sitze geteilt wird (Art. 75 Abs. 2 PRG).

Diese Methode erlaubt es jedoch angesichts der bestehenden Wahlkreise nicht, das Proporzwahlssystem verfassungskonform umzusetzen. Wie zuvor erwähnt, erzeugt sie im jetzigen Zustand deutliche Ungleichgewichte zwischen den Wählern der verschiedenen Wahlkreise.

Die doppelt proportionale Methode ist hingegen geeignet, um das vom Verfassungsrat gewollte Proporzverfahren korrekt umzusetzen **und gleichzeitig die aktuelle territoriale Gestaltung mit acht Wahlkreisen beizubehalten.**

3.8.4 ALLFÄLLIGE ANPASSUNG DES PROPORZSYSTEMS FÜR DIE WAHL DER GEMEINDEBEHÖRDEN

Die Option, das Proporzsystem zu revidieren, wirft die Frage auf, ob die nach dem Proporzverfahren organisierten Gemeindewahlen den gleichen Regeln unterstellt werden müssen. Der Vorentwurf sieht momentan vor, das geltende System für die Gemeinden nicht

²⁸ Basel-Land; Gesetz über die politischen Rechte (SGS 120 // GS 27.820), Art. 40 und 41.

anzupassen, unabhängig davon, welche Variante für den Grossen Rat beschlossen wird. Die Argumente werden weiter unten dargelegt.

4 DIE VORGESCHLAGENEN OPTIONEN: EINFÜHRUNG DER DOPPELT PROPORTIONALEN METHODE ODER ZUSAMMENLEGUNG DER WAHLKREISE GLANE UND VIVISBACH

Bei seinen Debatten und Entscheiden zum Bericht über die «Territoriale Gliederung» hat der Grosse Rat darauf hingewiesen, dass er nicht will, dass ein Projekt zur Neueinteilung der Wahlkreise rasch umgesetzt wird²⁹.

Angesichts dessen stehen dem Kanton nicht viele Lösungen zur Verfügung, um Art. 95 der Kantonsverfassung in Übereinstimmung mit den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen des Bundes umzusetzen. Es geht darum, entweder die bi-proportionale Methode einzuführen oder die Wahlkreise Glane und Vivisbach zusammenzulegen, ohne ihre jeweiligen Grenzen zu verändern.

4.1 Die doppelt proportionale Methode

Diese Methode wird derzeit in den Kantonen Zürich, Aargau und Schaffhausen angewendet. Der Landrat des Kantons Nidwalden hat am 25. April 2012 ein Gesetz verabschiedet, das in die gleiche Richtung geht. Dieses muss jedoch noch dem Volk unterbreitet werden, da das Referendum ergriffen wurde. Die Grundidee dieser Methode ist es, allen Wählern die gleichen Chancen einzuräumen, zur Wahl eines Abgeordneten beizutragen, und die negativen Folgen des natürlichen Quorums abzuschwächen, das die kleinen Parteien in Wahlkreisen mit wenig Sitzen benachteiligt.

Anstatt die Sitze, auf die jede Partei in jedem Wahlkreis Anspruch hat, direkt zuzuteilen, wird vorerst die Wählerzahl jeder Listengruppe zusammengezählt (N.B.: gleiche politische Partei; für den wichtigen Begriff «Listengruppe» siehe weiter unten) und die Sitze werden gemäss dem Verteilschlüssel auf der Ebene des gesamten Wahlgebiets (Kantonsgebiet) verteilt. Das wird als Oberzuteilung bezeichnet.

In einem zweiten Schritt werden die jeder Partei auf dem gesamten Gebiet zugewiesenen Sitze auf die verschiedenen in den Wahlkreisen vorhandenen Listen verteilt. Das nennt sich Unterzuteilung. Diese Zuteilung erfolgt gemäss dem doppelt proportionalen Zuteilungssystem: Die Zahl der Sitze, die jede Partei erhält, ist nicht nur proportional zur Zahl der Stimmen, die sie im fraglichen Kreis erhalten hat, sondern berücksichtigt auch den Anteil der Stimmen, die sie in den anderen Wahlkreisen erzielt hat. Das heisst, wer für den Kandidaten X der Partei A in einem Wahlkreis gewählt hat, kann zur Wahl der Kandidatin Z der gleichen Partei A in einem anderen Wahlkreis beitragen³⁰.

4.1.1 DIE VOR- UND NACHTEILE DER METHODE

Die Vor- und Nachteile dieser Methode waren Gegenstand von zahlreichen Diskussionen in mehreren Kantonen und im eidgenössischen Parlament. Daraus kann folgende Synthese hergeleitet werden³¹:

²⁹ Bericht Nr. 225 über die territoriale Gliederung des Kantons Freiburg; TGR vom Februar 2011, S. 63.

³⁰ ANDREAS AUER, GEORGIO MALINVERNI, MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Volume I, S. 227f.

³¹ Gut zusammengefasst in der Antwort vom 28. Februar 2007 des bernischen Regierungsrats auf das Postulat Kast.

4.1.1.1 Vorteile

Im Folgenden sind die wichtigsten Vorteile der Methode aufgeführt:

- Die Methode verwirklicht den Proporzgedanken. Kleine Parteien haben bei einer Verteilung über das ganze Kantonsgebiet bessere Chancen, Sitze zu erhalten, als bei einer Verteilung auf Ebene der Wahlkreise.
- Sie dient als Korrektiv für das natürliche Quorum in kleinen Wahlkreisen. Sie ermöglicht es, der Kritik des Bundesgerichts aufgrund der Grösse gewisser Wahlkreise Rechnung zu tragen, ohne dass die bestehenden Wahlkreise geändert werden müssen. Dieser Punkt spielte eine wichtige Rolle bei den Diskussionen in den Kantonen Zürich, Aargau und Schaffhausen.
- Es wird vorausgesetzt, dass Wahllisten erstellt werden, die im ganzen Kanton die gleiche Bezeichnung tragen, um die «Listengruppen» zu bilden, die zur Umsetzung des doppelt proportionalen Systems notwendig sind. Diese Vereinheitlichungspflicht ermöglicht es, den Ablauf, insbesondere in Zusammenhang mit der Registrierung der politischen Parteien, zu vereinfachen³². Gewisse Eigenheiten stellen manchmal bei der Prüfung der Registrierungsgesuche Probleme dar.

Dieser «administrative» Vorteil könnte jedoch auch als schwerer Nachteil betrachtet werden (s. unten).
- Die Methode wurde in den Kantonen, in denen sie eingeführt wurde, trotz ihrer Nachteile, die im Folgenden erläutert werden, begrüsst und geschätzt.

4.1.1.2 Nachteile

Im Folgenden sind die wichtigsten Nachteile der Methode aufgeführt:

- Das Wahlverfahren ist komplexer als jenes nach der «Hagenbach-Bischoff-Methode». Zur Berechnung der Resultate ist ein Informatikprogramm unabdingbar. Daraus ergibt sich im Vergleich zur «Hagenbach-Bischoff-Methode» ein gewisser Mangel an Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Auch wenn man einräumen könnte, dass auch die «Hagenbach-Bischoff-Methode» nicht für jedermann zugänglich ist, so ist doch die doppelt proportionale Methode schwerer nachvollziehbar. Ein Wahlsystem sollte jedoch für so viele wie möglich verständlich sein.
- Es kann zu Sitzumverteilungen zwischen den Wahlkreisen kommen; paradoxerweise kann man genau darin auch Vorteile dieser Methode sehen. So kann es geschehen, dass eine Partei in einem bestimmten Wahlkreis zu einem Mandat kommt, obwohl sie in diesem Wahlkreis keinen Anspruch darauf hätte. Ein Kandidat, der in seinem Wahlkreis zu wenig Stimmen erhält, kann somit dank der Verteilung auf kantonaler Ebene trotzdem gewählt werden und einen Sitz erhalten, der seiner Partei zusteht.
- Da die Parteien im Rahmen der Oberzuteilung die Gesamtzahl ihrer Sitze aufgrund der Wähler im ganzen Kanton erhalten, steigen die Chancen von kleinen Parteien und Gruppierungen, einen Sitz zu erringen. Dies birgt das Risiko einer Stimmen- oder Parteienzersplitterung. Im Kanton Freiburg zum Beispiel, der 110 Grossratssitze zählt, sinkt das kantonale natürliche Quorum mit der bi-proportionalen Methode auf 0,9 %.

³² s. Art. 52b PRG; Umsetzung der Motion Nr. 159.06, Denis Boivin

Wenn man der Auffassung sein sollte, dass die Stimmen- und Parteienzersplitterung ein Risiko für den einwandfreien Betrieb der Debatten im Grossen Rat darstellen könnte (Verzögerungen, weil zahlreiche Parteien das Wort ergreifen, Verlängerung der Debatten usw. ...), so könnte unter gewissen Voraussetzungen in Betracht gezogen werden, ein direktes Quorum einzuführen (vgl. dazu weiter unten sowie den Kommentar zu den einzelnen Artikeln, zum Entwurf B).

- Wie oben erwähnt, wird vorausgesetzt, dass Wahllisten erstellt werden, die im ganzen Kanton die gleiche Bezeichnung tragen, um die «Listengruppen» zu bilden, die zur Umsetzung des Systems notwendig sind. Diese Pflicht könnte gegen die föderalistische Ausprägung des freiburgischen Parteiensystems³³ verstossen. Dieses ist, wie in der Schweiz sehr oft der Fall, durch Lokalparteien geprägt, welche zum Teil unterschiedliche Ausprägungen haben, die sich bisweilen auch in unterschiedlicher Namensgebung äussern.

Solche Besonderheiten könnten bei einer gesamtkantonalen Auswertung der Stimmen durch die erzwungene Bildung von «Listengruppen» noch verringert werden.

4.1.2 AUSWIRKUNGEN DER BI-PROPORTIONALEN METHODE AUF DIE ERGEBNISSE IN DEN WAHLKREISEN

Damit man sich konkret vorstellen kann, wie die Sitzverteilung für jede politische Partei in Anwendung der empfohlenen doppelt proportionalen Methode hätte aussehen können, wurden Simulationen für die vergangene und die laufende Legislaturperiode angestellt.

Die Simulationen übernehmen vorerst die gegenwärtig in den folgenden Kantonen bestehenden Systeme:

- a) Schaffhausen:** System **ohne** Quorum.
- b) Zürich:** System mit einem Quorum von **5 %**, das in mindestens einem Wahlkreis erreicht werden muss.
- c) Aargau:** System mit einem Quorum von **5 %**, das in mindestens einem Wahlkreis erreicht werden muss, oder einem Quorum von **3 %**, das auf kantonaler Ebene erreicht werden muss.

Zudem wird eine Simulation für ein System mit einem Quorum von **3,5 %** vorgeschlagen, das ausschliesslich auf kantonaler Ebene erreicht werden muss. Bemerkungen in Zusammenhang mit der zweifelhaften Zulässigkeit dieser Option finden sich in den Kommentaren zu den Artikeln des Vorentwurfs.

In den folgenden Tabellen werden für jeden Wahlkreis die Ergebnisse, die mit der derzeit angewendeten Hagenbach-Bischoff-Methode erreicht wurden, mit den Ergebnissen verglichen, die mit der doppelt proportionalen Methode erreicht worden wären.

Beim Lesen dieser Tabellen müssen mindestens die folgenden beiden Elemente beachtet werden:

³³ s. Parlamentarische Initiative 09.410 «Nationalratswahlen und Proporzwahlssystem» eingereicht am 18. März 2009 von Nationalrat Josef Zislyadis (AL, VD); Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 15. Oktober 2009

1. Ist ein gesetzliches Quorum vorhanden, werden nur die Listen in die Tabellen übertragen, die an der Sitzverteilung teilgenommen haben.
2. Der Vergleich zwischen den Vorschlägen ist mit Vorsicht zu geniessen. Die politischen Parteien passen ihre Strategie (Verbindungen, Präsenz in möglichst vielen Wahlkreisen, starke Präsenz in einem Wahlkreis) je nach dem geltenden gesetzlichen Quorum an, um ihre Chancen auf einen Sitz zu maximieren. Da es sich hier um einen rückblickenden Vergleich handelt, konnten diese Strategien natürlich nicht berücksichtigt werden.

Es sei bemerkt, dass die Vergleiche nur bis zur Legislaturperiode 2007 – 2011 reichen, da der Grosse Rat zuvor aus 130 Mitgliedern bestand.

4.1.2.1 Legislaturperiode 2007 – 2011

Vergleich der Ergebnisse für die Legislaturperiode 2007 – 2011:

a) Ohne Quorum («Schaffhausen»)

Grossratswahlen Kanton Freiburg 2006: Vergleich Hagenbach-Bischoff-Methode (HB) und bi-proportionale Methode (DP)														
Variante ohne gesetzliches Quorum														
		1	2	3	4	5	7	8	6	13	12	11	10	TOTAL
		CVP	SP	FDP	CSP	SVP	Grüne	EDU	FL	EVP / Grüne	Iso	MPS	EVP	
Saane	HB	7	6	4	1	3	1		1					23
	DP	7	6	4	1	3	1		1					23
Freiburg	HB	5	4	1	1	2	2		0					15
	DP	4	3	2	1	2	2		1					15
Sense	HB	7	3	2	2	2			1					17
	DP	6	3	2	3	2			1					17
Greizerz	HB	7	4	5		2			0					18
	DP	6	4	5		2			1					18
See	HB	3	3	3		3		0		1				13
	DP	3	2	3		3		1		1				13
Broye	HB	3	2	2		2					1			10
	DP	3	2	2		2					1			10
Glane	HB	3	2	1		2								8
	DP	3	2	1		2								8
Vivisbach	HB	2	1	1		2								6
	DP	2	1	1		2								6
2011	HB	37	25	19	4	18	3	0	2	1	1	0	0	110
	DP	34	23	20	5	18	3	1	4	1	1	0	0	110
Unterschied HB/DP		-3	-2	1	1	0	0	1	2	0	0	0	0	
= Sitzunterschied, wenn kein Quorum angewendet wird														

b) Mit einem Quorum von 5 %, das in mindestens einem Wahlkreis erreicht werden muss («Zürich»)

Grossratswahlen Kanton Freiburg 2006: Vergleich Hagenbach-Bischoff-Methode (HB) und bi-proportionale Methode (DP)											
Variante mit einem gesetzlichen Quorum von 5% in mindestens einem Wahlkreis											
		1	2	3	4	5	Grüne	6	EVP /	12	Total
		CVP	SP	FDP	CSP	SVP		FL	Grüne	Iso	
Saane	HB	7	6	4	1	3	1	1			23
	DP	6	6	5	1	3	1	1			23
Freiburg	HB	5	4	1	1	2	2	0			15
	DP	4	3	2	1	2	2	1			15
Sense	HB	7	3	2	2	2		1			17
	DP	6	3	2	3	2		1			17
Greyerz	HB	7	4	5		2		0			18
	DP	7	3	5		2		1			18
See	HB	3	3	3		3			1		13
	DP	3	3	3		3			1		13
Broye	HB	3	2	2		2				1	10
	DP	3	2	2		2				1	10
Glane	HB	3	2	1		2					8
	DP	3	2	1		2					8
Vivisbach	HB	2	1	1		2					6
	DP	2	1	1		2					6
2011	HB	37	25	19	4	18	3	2	1	1	110
	DP	34	23	21	5	18	3	4	1	1	110
Unterschied HB und DP		-3	-2	2	1	0	0	2	0	0	
= Sitzunterschiede infolge der Anwendung der bi-proportionalen Methode											

Es sei festgestellt, dass die grössten politischen Parteien im Kanton Sitze zugunsten kleinerer Parteien verlieren. Dies ist die wichtigste und logische Folge der doppelt proportionalen Methode. Wie bereits erwähnt, haben die kleinen Parteien bei einer Verteilung über das ganze Kantonsgebiet bessere Chancen, Sitze zu erhalten.

c) Mit einem Quorum von 5 %, das in mindestens einem Wahlkreis erreicht werden muss, oder einem Quorum von 3 %, das auf kantonaler Ebene erreicht werden muss («Aargau»)

Grossratswahlen Kanton Freiburg 2006: Vergleich Hagenbach-Bischoff-Methode (HB) und bi-proportionale Methode (DP)											
Variante mit einem gesetzlichen Quorum von 5% in mindestens einem Wahlkreis oder 3% im ganzen Kanton											
		1	2	3	4	5	7	6	13	12	TOTAL
		CVP	SP	FDP	CSP	SVP	Grüne	FL	EVP / Grüne	Iso	
Saane	HB	7	6	4	1	3	1	1			23
	DP	6	6	5	1	3	1	1			23
Freiburg	HB	5	4	1	1	2	2	0			15
	DP	4	3	2	1	2	2	1			15
Sense	HB	7	3	2	2	2		1			17
	DP	6	3	2	3	2		1			17
Greyerz	HB	7	4	5		2		0			18
	DP	7	3	5		2		1			18
See	HB	3	3	3		3			1		13
	DP	3	3	3		3			1		13
Broye	HB	3	2	2		2				1	10
	DP	3	2	2		2				1	10
Glane	HB	3	2	1		2					8
	DP	3	2	1		2					8
Vivisbach	HB	2	1	1		2					6
	DP	2	1	1		2					6
2011	HB	37	25	19	4	18	3	2	1	1	110
	DP	34	23	21	5	18	3	4	1	1	110
Unterschied HB und DP		-3	-2	2	1	0	0	2	0	0	
= Sitzunterschiede infolge der Anwendung eines Quorums von 5% in mindestens einem Wahlkreis oder 3% im ganzen Kanton											

d) Mit einem Quorum von 3,5 % das auf kantonaler Ebene erreicht werden muss

Grossratswahlen Kanton Freiburg 2006: Vergleich Hagenbach-Bischoff-Methode (HB) und bi-proportionale Methode (DP)											
Variante mit einem gesetzlichen Quorum von 3.5% im ganzen Kanton											
		1	2	3	4	5	7	6	13	12	TOTAL
		CVP	SP	FDP	CSP	SVP	Grüne	FL	EVP / Grüne	Iso	
Saane	HB	7	6	4	1	3	1	1			23
	DP	7	6	5	1	3	0	1	0	0	23
Freiburg	HB	5	4	1	1	2	2	0			15
	DP	5	4	2	1	2	0	1	0	0	15
Sense	HB	7	3	2	2	2	0	1			17
	DP	6	3	2	3	2	0	1	0	0	17
Greyerz	HB	7	4	5		2	0	0			18
	DP	7	3	5		2	0	1	0	0	18
See	HB	3	3	3		3	0		1		13
	DP	3	3	3		4	0		0	0	13
Broye	HB	3	2	2		2	0			1	10
	DP	3	2	3		2	0		0	0	10
Glane	HB	3	2	1		2	0				8
	DP	3	2	1		2	0		0	0	8
Vivisbach	HB	2	1	1		2	0				6
	DP	2	1	1		2	0		0	0	6
2011	HB	37	25	19	4	18	3	2	1	1	110
	DP	36	24	22	5	19	0	4	0	0	110
Unterschied HB und DP		-1	-1	3	1	1	-3	2	-1	-1	
= Sitzunterschiede infolge der Anwendung eines Quorums von 3.5% im ganzen Kanton											

4.1.2.2 Legislaturperiode 2012 – 2016

Vergleich der Ergebnisse für die Legislaturperiode 2012 – 2016:

a) *Ohne Quorum («Schaffhausen»)*

Grossratswahlen Kanton Freiburg 2011: Vergleich Hagenbach-Bischoff-Methode (HB) und bi-proportionale Methode (DP) Variante ohne gesetzliches Quorum														
Parteien		1 CVP	2 SP	3 FDP	4 CSP	5 SVP	7 Grüne	19 GL	6 GLP	18 Int. Pol.	13 Grüne /EVP	9 BDP	21 LIS/ouv./Ev	TOTAL
Wahl-kreise														
Saane	HB	6	8	4	1	4	1		0					24
	DP	6	7	4	1	4	1		1					24
Freiburg	HB	3	5	1	1	2	2		0					14
	DP	3	5	1	1	2	1		1					14
Sense	HB	5	2	2	2	3			1			1		16
	DP	5	2	2	2	3			1			1		16
Greyerz	HB	6	5	4		3	0		0					18
	DP	5	4	4		3	1		1					18
See	HB	2	3	2		4			1			1		13
	DP	2	3	2		4			1			1		13
Broye	HB	4	2	2		2	0						1	11
	DP	3	2	2		2	1						1	11
Glane	HB	3	2	1		2								8
	DP	3	2	1		2								8
Visisbach	HB	2	2	1		1								6
	DP	2	2	1		1								6
2011	HB	31	29	17	4	21	3		2	0	0	2	1	110
	DP	29	27	17	4	21	4	0	5	0	0	2	1	110
Unterschied HB/DP		-2	-2	0	0	0	1		3	0	0	0	0	
= Sitzunterschiede, wenn kein Quorum angewendet wird														

b) Mit einem Quorum von 5 %, das in mindestens einem Wahlkreis erreicht werden muss («Zürich»)

Grossratswahlen Kanton Freiburg 2011: Vergleich Hagenbach-Bischoff-Methode (HB) und bi-proportionale Methode (DP) Variante gesetzliches Quorum von 5% in mindestens einem Wahlkreis											
Parteien		1 CVP	2 SP	3 FDP	4 CSP	5 SVP	7 Grüne	6 GLP	9 BDP	21 LIS/ouv./Ev	TOTAL
Wahl-kreise											
Saane	HB	6	8	4	1	4	1	0			24
	DP	6	7	4	1	4	1	1			24
Freiburg	HB	3	5	1	1	2	2	0			14
	DP	3	5	1	1	2	1	1			14
Sense	HB	5	2	2	2	3		1	1		16
	DP	5	2	2	2	3		1	1		16
Greyerz	HB	6	5	4		3	0	0			18
	DP	5	4	4		3	1	1			18
See	HB	2	3	2		4		1	1		13
	DP	2	3	2		4		1	1		13
Broye	HB	4	2	2		2	0			1	11
	DP	3	2	2		2	1			1	11
Glane	HB	3	2	1		2					8
	DP	3	2	1		2					8
Vivisbach	HB	2	2	1		1					6
	DP	2	2	1		1					6
2011	HB	31	29	17	4	21	3	2	2	1	110
	DP	29	27	17	4	21	4	5	2	1	110
Unterschied HB und DP		-2	-2	0	0	0	1	3	0	0	
keine Folgen aufgrund des Quorums: alle Parteien, die gemäss HB an der Sitzverteilung teilgenommen haben, nehmen auch gemäss DP teil											
Listen, die nicht in mindestens einem Wahlkreis das Quorum erreicht haben: Gemeinsame Liste, Int. Politik, Grüne/EVP											
= Sitzunterschiede infolge der Anwendung eines gesetzlichen Quorums von 5% in mindestens einem Wahlkreis											

Die Anwendung der doppelten Proportionalität anstelle des Hagenbach-Bischoff-Systems führt auch für die Legislaturperiode 2012 – 2016 zu Sitzumverteilungen von den grossen zu den kleineren politischen Parteien.

Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass wenn sich die Fraktionen im Grossen Rat entsprechend den für die Nationalratswahlen gewählten Listenverbindungen bilden würden³⁴, diese Fraktionen wie folgt vertreten wären. Aus diesem Blickwinkel könnten die Auswirkungen der doppelten Proportionalität abgeschwächt werden.

³⁴ Es gab folgende Listenverbindungen:

- Christlichdemokratische Volkspartei (CVP), Grünliberale Partei (GLP), Bürgerlich-Demokratische Partei (BDP).
- Freisinnig-demokratische Partei (FDP), Jungfreisinnige Freiburg.
- Piratenpartei Freiburg (PPFR), UBB - Unabhängige Bürger Bewegung.
- Sozialdemokratische Partei Freiburg (SP), Mitte links - Christlichsoziale Partei (CSP), Grüne, Grüne - neue Generation, JungsozialistInnen Freiburg, Mitte Links - Junge CSP, Mitte links - Evangelische Volkspartei (EVP).
- Schweizerische Volkspartei (SVP), Eidgenössisch-Demokratische Union (EDU).

Fraktionen		Christlichdemokratische Volkspartei (CVP), Grünliberale Partei (GLP), Bürgerlich-Demokratische Partei (BDP).	Freisinnig-demokratische Partei (FDP), Jungfreisinnige Freiburg.	Piratenpartei Freiburg (PPFR), UBB - Unabhängige Bürger Bewegung.	Sozialdemokratische Partei Freiburg (SP), Mitte links - Christlichsoziale Partei (CSP), Grüne, Grüne - neue Generation, JungsozialistInnen Freiburg, Mitte Links - Junge CSP, Mitte links - Evangelische Volkspartei (EVP).	Schweizerische Volkspartei (SVP), Eidgenössisch-Demokratische Union (EDU).
2011	HB	35	17	0	37	21
	DP	36	17	0	36	21

c) Mit einem Quorum von 5 %, das in mindestens einem Wahlkreis erreicht werden muss, oder einem Quorum von 3 %, das auf kantonaler Ebene erreicht werden muss («Aargau»)

Grossratswahlen Kanton Freiburg 2011: Vergleich Hagenbach-Bischoff-Methode (HB) und bi-proportionale Methode (DP) Variante gesetzliches Quorum 5% in mindestens einem Wahlkreis oder 3% im ganzen Kanton											
Parteien		1 CVP	2 SP	3 FDP	4 CSP	5 SVP	7 Grüne	6 GLP	9 BDP	21 LIS/ouv./Ev	TOTAL
Wahlkreise											
Saane	HB	6	8	4	1	4	1	0			24
	DP	6	7	4	1	4	1	1			24
Freiburg	HB	3	5	1	1	2	2	0			14
	DP	3	5	1	1	2	1	1			14
Sense	HB	5	2	2	2	3		1	1		16
	DP	5	2	2	2	3		1	1		16
Greyerz	HB	6	5	4		3	0	0			18
	DP	5	4	4		3	1	1			18
See	HB	2	3	2		4		1	1		13
	DP	2	3	2		4		1	1		13
Broye	HB	4	2	2		2	0			1	11
	DP	3	2	2		2	1			1	11
Glane	HB	3	2	1		2					8
	DP	3	2	1		2					8
Vivisbach	HB	2	2	1		1					6
	DP	2	2	1		1					6
2011	HB	31	29	17	4	21	3	2	2	1	110
	DP	29	27	17	4	21	4	5	2	1	110
Unterschied HB und DP		-2	-2	0	0	0	1	3	0	0	
= Sitzunterschiede infolge der Anwendung eines Quorums von 5% in mindestens einem Wahlkreis oder 3% im ganzen Kanton											

d) Mit einem Quorum von 3,5 % das auf kantonaler Ebene erreicht werden muss

Grossratswahlen Kanton Freiburg 2011: Vergleich Hagenbach-Bischoff-Methode (HB) und bi-proportionale Methode (DP) Variante mit einem gesetzlichen Quorum von 3.5% im ganzen Kanton											
Parteien		1 CVP	2 SP	3 FDP	4 CSP	5 SVP	7 Grüne	6 GLP	9 BDP	21 LIS/ouv./Ev	TOTAL
Wahl- kreise											
Saane	HB	6	8	4	1	4	1	0			24
	DP	6	7	3	1	4	2	1			24
Freiburg	HB	3	5	1	1	2	2	0			14
	DP	3	5	1	1	2	1	1			14
Sense	HB	5	2	2	2	3		1	1		16
	DP	5	3	2	2	3		1	0		16
Greyerz	HB	6	5	4		3	0	0			18
	DP	5	4	4		3	1	1			18
See	HB	2	3	2		4		1	1		13
	DP	2	3	3		4		1	0		13
Broye	HB	4	2	2		2	0			1	11
	DP	4	2	2		2	1			0	11
Glane	HB	3	2	1		2					8
	DP	3	2	1		2					8
Vivisbach	HB	2	2	1		1					6
	DP	2	2	1		1					6
2011	HB	31	29	17	4	21	3	2	2	1	110
	DP	30	28	17	4	21	5	5	0	0	110
Unterschied HB und DP		-1	-1	0	0	0	2	3	-2	-1	
= Sitzunterschiede infolge der Anwendung eines gesetzlichen Quorums von 3.5% im ganzen Kanton											

4.1.3 DOPPELT PROPORTIONALES SYSTEM FÜR DIE WAHL DER GEMEINDEBEHÖRDEN?

Wäre es angebracht, das doppelt proportionale System auch für die Wahlen auf Gemeindeebene einzuführen? Gegebenenfalls wären lediglich zwei Aspekte betroffen:

- das doppelt proportionale System bringt mit sich, dass die Wahl von Behörden gleichzeitig in mehreren Kreisen stattfinden; diese Hypothese kann jedoch auf Gemeindeebene nur im Falle von Gemeindegemeinschaften vorkommen (zum Beispiel für den Generalrat, wenn keine der Gemeinden einen Generalrat hat, jedoch die Fusionsvereinbarung die Einführung eines solchen vorsieht);
- auch wenn die Gemeindegewahl in einem einzigen Wahlkreis stattfindet, betrifft die allfällige Harmonisierung die beiden folgenden Elemente:
 - die Rundungsmethode (im gegenwärtigen System wird auf die nächsthöhere ganze Zahl gerundet, im doppelt proportionalen System auf die nächstgelegene ganze Zahl);

- die Sitzzuteilung (im geltenden System in mehreren Runden, zuerst gemäss dem Wahlquotienten und bei den allfälligen weiteren Zuteilungen entsprechend den grössten Quotienten, im bi-proportionalen System findet eine einzige Zuteilung gemäss einem Divisor statt, anhand dessen alle Sitze auf einmal verteilt werden können).

Die Kantone Zürich, Aargau und Schaffhausen, die das System «Pukelsheim» für den Grossen Rat eingeführt haben, haben für die Wahl der Gemeindeparlamente die oben genannten Harmonisierungen vorgenommen. Auch wenn diese Anpassung – die an sich den Vorteil hat, dass für alle Proporzahlen im Kanton ein «harmonisiertes» System gilt – technisch machbar ist, bringt sie dennoch einige Nachteile mit sich, die wie folgt zusammengefasst werden können:

- Mit dem doppelt proportionalen System würden sich die Gemeindewahlen etwas komplizierter gestalten, da sich die Regeln unterscheiden, je nachdem, ob es sich um den Generalrat (Proporzsystem von Gesetzes wegen) oder den Gemeinderat (Proporzsystem auf Anfrage) handelt und ob es sich um eine Gemeinde handelt, die aus einem Zusammenschluss entstanden ist (mehrere Wahlkreise) oder nicht (ein einziger Kreis);
- Die Software müsste angepasst werden, um den unterschiedlichen Regeln auf Gemeindeebene gerecht zu werden, es müssten Tests durchgeführt werden, nicht zu vergessen die Ausbildung der Anwender des neuen Systems;
- Die neuen Regeln und die Software müssten für die vorgezogenen Wahlen von Gemeinden, die auf den 1. Januar 2016 fusionieren möchten, einsatzfähig sein. Das bedeutet, dass nicht alle betroffenen Gemeinden die neuen Regeln anwenden können, wenn das Gesetz erst an diesem Tag in Kraft tritt.

Aus diesen Gründen wird im Vorentwurf momentan vorgeschlagen, auf Gemeindeebene auf das doppelt proportionale System zu verzichten. Daher werden die Regeln für die Gemeindewahlen nach dem Proporzsystem nur formell angepasst (s. die vorgeschlagenen Artikel 74, 74a und 75 PRG).

4.2 Die Zusammenlegung der Wahlkreise Vivisbach und Glane

Wie bereits erwähnt, haben die meisten Kantone, die mit der Problematik des natürlichen Quorums konfrontiert waren, die doppelt-proportionale Methode eingeführt. Bis heute hat nur der Kanton Luzern sich für die Zusammenlegung der beiden kleinsten Wahlkreise entschieden.

4.2.1 VOR- UND NACHTEILE

Diese Variante hätte die folgenden Vor- und Nachteile:

4.2.1.1 Vorteile

- Das gegenwärtige System liesse sich einfacher und schneller an die Rechtsprechung des Bundes anpassen;
- Der Kanton könnte das gegenwärtige Proporzwahlsystem (Hagenbach-Bischoff) beibehalten, an das sich die Bevölkerung gewöhnt ist;
- Die finanziellen Auswirkungen der Anpassung wären gering.

4.2.1.2 Nachteile

- Die Zusammenlegung der Wahlkreise Glane und Vivisbach könnte als ein Verlust der regionalen Repräsentativität wahrgenommen werden;
- Diese Variante, welche die Bezirke Glane und Vivisbach nicht betreffen würde, rief bei den kantonalen Wahlen im Wahlkreis «Glane-Vivisbach» Zuständigkeitskonflikte zwischen den beiden betroffenen Oberamtännern hervor (Aufsichtsaufgaben des Oberamtmanns bei Wahlen);
- Die Variante könnte ebenso als erster Schritt hin zu einer Zusammenlegung der gleichnamigen Bezirke wahrgenommen werden;
- Im Gegensatz zum doppelt-proportionalen System ist das gegenwärtige Proporzverfahren nicht dynamisch. Sollten aufgrund von Bevölkerungsverschiebungen gewisse Quoren in Zukunft die 10 %-Grenze überschreiten, man denkt hier insbesondere an den Wahlkreis Broye (s. weiter unten), müsste wahrscheinlich erneut eine Zusammenlegung von Wahlkreisen vorgenommen werden, um den Anforderungen an die Gleichbehandlung der Wähler gerecht zu werden.

4.2.2 AUSWIRKUNGEN AUF DIE SITZVERTEILUNG ZWISCHEN DEN WAHLKREISEN

Es muss geprüft werden, ob die vorgeschlagene Zusammenlegung für die vergangene und die laufende Legislaturperiode besondere Auswirkungen auf die Sitzverteilung zwischen den verschiedenen Kreisen gehabt hätte. Die geltende Regel der grössten Restzahl (Art. 63 Abs. 1 Bst. d PRG) kann tatsächlich zu auf den ersten Blick unerwarteten Resultaten führen.

4.2.2.1 Legislaturperiode 2007 – 2011

<i>Wahlkreis</i>	<i>Zivilrechtliche Bevölkerung am 31. Dezember 2005</i>	<i>Sitze gemäss Artikel 63 Abs. 1 Bst. c PRG</i>	<i>Restzahl</i>	<i>Sitze gemäss Artikel 63 Abs. 1 Bst. d PRG</i>	<i>Legislaturperiode 2007 – 2011 Total Sitze</i>
Stadt Freiburg	33008	14	682	1	15
Saane-Land	53445	23	338	0	23
Sense	39523	17	270	0	17
Greyerz	41514	17	2261	1	18
See	30406	13	389	0	13
Glane-Vivisbach	32939	14	613	0	14
Broye	23119	10	29	0	10
Total	253954	108	4582	2	110
Quotient gemäss Art. 63 Abs. 1 Bst. b PRG	2309				

In der Konfiguration 2007 – 2011 hätte die Zusammenlegung der Wahlkreise Glane und Vivisbach verglichen mit der heutigen Situation keine Auswirkung auf die Sitze der übrigen Wahlkreise gehabt.

Hinsichtlich der natürlichen Quoren hätte die Situation wie folgt ausgesehen:

- Stadt Freiburg: 15 Sitze // Quorum 6,25 %.
- Saane-Land: 23 Sitze // Quorum 4,16 %.
- Sense: 17 Sitze // Quorum 5,55 %.
- Greyerz: 18 Sitze // Quorum 5,26 %.
- See: 13 Sitze // Quorum 7,14 %.
- Glane-Vivisbach: 14 Sitze // Quorum 6,66 %.
- Broye: 10 Sitze // Quorum 9,09 %.

4.2.2.2 Legislaturperiode 2012 – 2016

Wahlkreis	Zivilrechtliche Bevölkerung am 31. Dezember 2010	Sitze gemäss Artikel 63 Abs. 1 Bst. c PRG	Restzahl	Sitze gemäss Artikel 63 Abs. 1 Bst. d PRG	Legislaturperiode 2012 – 2016 Total Sitze
Stadt Freiburg	34897	13	1981	1	14
Saane-Land	59952	23	1716	1	24
Sense	41113	16	601	0	16
Greyerz	46415	18	839	0	18
See	32911	12	2527	1	13
Glane-Vivisbach	36680	14	1232	1	15
Broye	26525	10	1205	0	10
Total	278493	106	10101	4	110
Quotient gemäss Art. 63 Abs. 1 Bst. b PRG	2532				

In der Konfiguration 2012 – 2016 hätte sich die Zusammenlegung der Wahlkreise Glane und Vivisbach verglichen mit der heutigen Situation auf die Sitze der übrigen Wahlkreise ausgewirkt. Aufgrund der Regel der «grössten Restzahl» hätte der Wahlkreis Glane – Vivisbach einen Sitz dazugewonnen, und zwar auf Kosten des Wahlkreises Broye, der gegenwärtig 11 Sitze zählt.

Hinsichtlich der natürlichen Quoren hätte die Situation wie folgt ausgesehen:

- Stadt Freiburg: 14 Sitze // Quorum 6,66 %.
- Saane-Land: 24 Sitze // Quorum 4,00 %.
- Sense: 16 Sitze // Quorum 5,88 %.
- Greyerz: 18 Sitze // Quorum 5,26 %.
- See: 13 Sitze // Quorum 7,14 %.
- Glane-Vivisbach: 15 Sitze // Quorum 6,25 %.
- Broye: 10 Sitze // Quorum 9,09 %.

4.2.3 EINFLUSS AUF DIE RESULTATE

Nach dem Beispiel dessen, was weiter oben dargestellt ist, soll man auch eine konkrete Idee davon erhalten, wie die Sitzverteilung auf die politischen Parteien ausgesehen hätte, wenn die Wahlkreise Glane und Vivisbach für die vergangene und die laufende Legislaturperiode zusammengefasst worden wären.

4.2.3.1 Legislaturperiode 2007 – 2011

Freiburger Grossratswahlen 2006 nach der HB-Methode: Szenario für die Zusammenlegung der Wahlkreise Glane und Vivisbach										
Änderungen der Anzahl Sitze pro Liste infolge der Zusammenlegung der Wahlkreise										
Ergebnisse gemäss den 2006 geltenden Wahlkreisen										
Anzahl Sitze pro Kreis		1 CVP	2 SP	3 FDP	4 CSP	5 SVP	7 Grüne	6 FL	12 MLB	13 EVP/Grüne
23	Saane	7	6	4	1	3	1	1		
15	Freiburg	5	4	1	1	2	2			
17	Sense	7	3	2	2	2		1		
18	Greyerz	7	4	5		2				
13	See	3	3	3		3				1
10	Broye	3	2	2		2			1	
8	Glane	3	2	1		2				
6	Vivisbach	2	1	1		2				
110										
Ergebnisse nach Zusammenlegung der Wahlkreise Glane und Vivisbach										
Anzahl Sitze pro Kreis		1 CVP	2 SP	3 FDP	4 CSP	5 SVP	7 Grüne	6 FL	12 MLB	13 EVP/Grüne
23	Saane	7	6	4	1	3	1	1		
15	Freiburg	5	4	1	1	2	2			
17	Sense	7	3	2	2	2		1		
18	Greyerz	7	4	5		2				
13	See	3	3	3		3				1
10	Broye	3	2	2		2			1	
14	Glane & Vivisbach	6	3	2		3				
110										

4.2.3.2 Legislaturperiode 2012 – 2016

Freiburger Grossratswahlen 2011 nach der HB-Methode: Szenario für die Zusammenlegung der Wahlkreise Glane und Vivisbach										
Änderungen der Anzahl Sitze pro Liste infolge der Zusammenlegung der Wahlkreise										
Ergebnisse gemäss den 2011 geltenden Wahlkreisen										
Anzahl Sitze pro Kreis		1 CVP	2 SP	3 FDP	4 CSP	5 SVP	7 Grüne	6 GLP	9 BDP	21 LIS/ouv./ev
24	Saane	6	8	4	1	4	1			
14	Freiburg	3	5	1	1	2	2			
16	Sense	5	2	2	2	3		1	1	
18	Greyerz	6	5	4		3				
13	See	2	3	2		4		1	1	
11	Broye	4	2	2		2				1
8	Glane	3	2	1		2				
6	Vivisbach	2	2	1		1				
110										
Ergebnisse nach Zusammenlegung der Wahlkreise Glane und Vivisbach										
Anzahl Sitze pro Kreis		1 CVP	2 SP	3 FDP	4 CSP	5 SVP	7 Grüne	6 GLP	9 BDP	21 LIS/ouv./ev
24	Saane	6	8	4	1	4	1			
14	Freiburg	3	5	1	1	2	2			
16	Sense	5	2	2	2	3		1	1	
18	Greyerz	6	5	4		3				
13	See	2	3	2		4		1	1	
10	Broye	3	2	2		2				1
15	Glane & Vivisbach	5	4	2		4				
110										

5 KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN DER GESETZESENTWÜRFE

5.1 Vorentwurf A: verschiedene Anpassungen

5.1.1 ÄNDERUNGEN DES PRG

Artikel 2a Abs. 3 und 4

Der geltende Artikel 2a Abs. 2 PRG sieht im Wesentlichen vor, dass Ausländerinnen und Ausländer, die die verfassungs- und gesetzesrechtlichen Bedingungen erfüllen, von Amtes wegen im Stimmregister ihrer Wohnsitzgemeinde eingetragen werden müssen. Der Grosse Rat hatte das System der Eintragung von Amtes wegen dem vorgeschlagenen System der Eintragung auf Gesuch hin vorgezogen.

Die Regel, nach der die frühere Wohnsitzgemeinde der ausländischen Person eine Bescheinigung ihrer Eintragung ausstellt, war im System der Eintragung auf Gesuch hin voll und ganz gerechtfertigt. Im System der Eintragung von Amtes wegen verliert sie jedoch ihre Daseinsberechtigung. Es handelt sich dabei um einen überflüssigen administrativen Schritt. Aus diesem Grund schlägt der Staatsrat die Aufhebung von Art. 2a Abs. 3 PRG vor.

Was Art. 2a Abs. 4 betrifft, so lässt die aktuelle Formulierung «können sich bei ihrer Rückkehr erneut ins Stimmregister ihrer Wohnsitzgemeinde eintragen lassen» darauf schliessen, dass die Wiedereintragung nach einem Aufenthalt ausserhalb des Kantons nur auf Gesuch hin vorgenommen wird. Diese Formulierung soll dem vom Grossen Rat festgelegten Grundsatz der Eintragung von Amtes wegen angepasst werden³⁵. Die neu vorgeschlagene Formulierung entspricht dem Grundsatz der Eintragung von Amtes wegen.

Artikel 2b Abs. 1^{bis} (neu)

Das PRG sieht nirgends vor, dass das Stimmregister grundsätzlich über die Identität von Personen, die von der Ausübung der politischen Rechte ausgenommen wurden, informiert werden muss. Daraus folgt, dass gewisse Personen, die zwar von der Ausübung der politischen Rechte ausgenommen wurden, möglicherweise derzeit im Stimmregister als stimm- und wahlberechtigt eingetragen sind.

Der Absatz 1^{bis} kann diese Lücke schliessen.

Artikel 4 Abs. 3, 3. Satz

Der Vorbehalt von Art. 2a Abs. 2 und 4 ist aufgrund des geltenden Grundsatzes der Eintragung von Amtes wegen nicht gerechtfertigt. Der Vorbehalt von Art. 2 Abs. 2 ist hingegen voll und ganz gerechtfertigt, da das durch die Bundesgesetzgebung für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer vorgesehene System anders ist.

Die vorgeschlagene Änderung besteht daher darin, in diesem Artikel den Vorbehalt von Art. 2a Abs. 2 und 4 PRG zu streichen.

Artikel 8 Abs. 1 (betrifft nur den deutschen Text) und Abs. 2 Bst. h (neu)

Die aktuelle deutsche Übersetzung des Ausdrucks «remplir» (annehmen) ist nicht passend. Es wird vorgeschlagen, sie zu ändern (Art. 8 Abs. 1).

³⁵ TGR vom Februar 2005, S. 291 und 292

Obwohl es vollkommen selbstverständlich ist, sollen doch formell die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer zu der Liste der Personen hinzugefügt werden, die von der Ausübung des Amtes als Mitglied des Wahlbüros oder als Stimmzählerin oder Stimmzähler ausgenommen sind.

Artikel 9 Abs. 2

Die vorgeschlagene Änderung leistet der Motion M1004.12 (Gabriel Kolly / Roland Mesot), die am 3. Mai 2012 vom Grossen Rat für erheblich erklärt wurde, Folge. Sie dehnt die gegenwärtig in Artikel 9 Abs. 2 vorgesehene Unvereinbarkeitsregelung auf die Funktion der Stimmzählerin oder des Stimmzählers aus.

Artikel 11 Abs. 1

Der gegenwärtige Text begrenzt die Aufsichtsaufgaben der Oberamt männer auf ihren Bezirk. Es soll präzisiert werden, dass diese Aufgaben auch die Wahlkreise betreffen, aus denen sie bestehen, schon nur, um den Gesetzestext an die Praxis anzupassen oder daran, was die Praxis sein sollte, zumal der Saanebezirk aus zwei Wahlkreisen besteht.

Artikel 18 Abs. 2^{bis} (neu) und Abs. 5

Mit Artikel 18 Abs. 2^{bis} soll eine festgestellte Gesetzeslücke geschlossen werden. Das PRG sieht zwar eine Regelung für Personen vor, die sich nicht ins Wahllokal begeben können (Art. 19 – Stimmabgabe daheim), es besteht jedoch keine vergleichbare Regelung, die solchen Personen die briefliche Stimmabgabe ermöglichen würde.

Artikel 18 Abs. 5 PRG wurde 2001 durch einen Änderungsantrag eingeführt. Ziel war es, die Auszählung der Abstimmungen zu beschleunigen, indem dem Wahlbüro erlaubt wird, die als Stimmrechtsausweise verwendeten Couverts vor der Schliessung des Urnengangs zu öffnen und zu erfassen. Diese Bestimmung gab jedoch zu Diskussionen Anlass, da in Wirklichkeit oft nur einige Mitglieder des Wahlbüros anwesend waren, um diese Handlungen vorzunehmen. Da eine der Handlungen darin bestand, die Stimmrechtsausweise zu öffnen, wurden manchmal Zweifel betreffend die Ordnungsmässigkeit dieses Vorgehens laut.

Um dieses Problem zu beheben und da heute, im Gegensatz zu 2001, mit der Auszählung der Stimmen vorzeitig begonnen werden kann (s. Art. 22 Abs. 2 PRG), wird vorgeschlagen, das gegenwärtig nach Artikel 18 Abs. 5 mögliche Vorgehen nicht mehr zu erlauben. Es genügt von nun an einfach vorzusehen, dass die Antwortcouverts (also die Stimmrechtsausweise) bei ihrem Empfang von der Gemeindeschreiberei erfasst werden müssen. Das Erfassen kann ohne Weiteres vom Personal der Gemeindeschreiberei erledigt werden; diese Lösung ist logisch zumal ebendiese Personen den grössten Teil der vorzeitig abgegebenen Stimmen in Empfang nehmen.

Artikel 23 Abs. 2 Bst. i und 24 Abs. 2 Bst. k

Der geltende Artikel 23 Abs. 2 Bst. i PRG (leere und ungültige Stimmzettel) sieht keinen Unterschied vor für die Behandlung von Fällen, in denen die Stimmzettel gleich lautend sind oder nicht. Artikel 17 PRR macht hingegen zu Recht einen Unterschied zwischen den beiden vorerwähnten Fällen. Da der geltende Gesetzestext vielleicht ein bisschen zu streng ist im Vergleich zum Vollzug, sollte er an Artikel 17 PRR angepasst werden.

Das gleiche Problem besteht auch für Artikel 24 Abs. 2 Bst. k (leere oder ungültige Wahllisten).

Artikel 27 Abs. 2, 2^{bis} (neu) und Abs. 4

Artikel 27 gibt die Massnahmen an, die bei der Mitteilung der Ergebnisse von eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Urnengängen ergriffen werden müssen, und fasst die verschiedenen Etappen zusammen.

Artikel 27 Abs. 2 sieht gegenwärtig vor, dass der Oberamtmann dem Staatsrat unverzüglich die zusammenfassende Tabelle der Ergebnisse seines Bezirks und die Protokolle übermittelt. Zumal jedoch die Informationen zuhanden des Staatsrats tatsächlich von der Staatskanzlei kommuniziert werden, sollte dies auch im Gesetz festgeschrieben werden.

Der neue Absatz 2^{bis} ist die logische Folge des vorhergehenden Absatzes. Es sei zudem darauf hingewiesen, dass selbst wenn diese Lösung bis heute nicht formell im PRG verankert ist, die Staatskanzlei als kantonales Wahlbüro dient. Folglich sollte auch die Übermittlung der Resultate der Urnengänge an den Staatsrat durch die Kanzlei festgeschrieben werden. Dies ist der Zweck des neuen Artikels 27 Abs. 2^{bis}.

Der Zweck von Absatz 4 besteht einzig darin, die Übermittlung der Wahlergebnisse an den Grossen Rat lediglich auf die kantonalen Wahlen zu beschränken. Angesichts der neuen Kommunikationsmittel und der Geschwindigkeit der Verbreitung scheint die Übermittlung *aller* kantonalen Urnengänge eine überflüssige Aufgabe geworden zu sein.

Artikel 28a Abs. 1 und 2

Gemäss Artikel 152 Abs. 2 muss eine Beschwerde gegen kommunale Abstimmungen und Wahlen innerhalb einer Frist von 10 Tagen seit dem öffentlichen Anschlag der Ergebnisse eingelegt werden. Es handelt sich hier noch um provisorische Ergebnisse zumal sie zu diesem Zeitpunkt noch mit Beschwerde angefochten werden können.

Das PRG sieht jedoch nirgends den öffentlichen Anschlag «provisorischer» Ergebnisse vor (N.B. Artikel 34, auf den im Folgenden Bezug genommen wird, betrifft die Veröffentlichung der endgültigen Ergebnisse). Diese Lücke sollte geschlossen werden, indem Artikel 28 Abs. 1, in dem es um die (provisorischen) Ergebnisse der Gemeindewahlen geht, ergänzt wird.

Es wurde im Übrigen festgestellt, dass keine Behörde bezeichnet worden ist, die die Ergebnisse von Gemeinde- und Generalratswahlen in den Bezirken zentralisiert mitteilt. Zumal der Oberamtmann die am besten geeignete Person ist, um auf dieser Ebene eine zentrale Verwaltung der Ergebnisse und folglich die beste Mitteilung sicherzustellen, wird vorgeschlagen, ihm diese Aufgabe anzuvertrauen (Art. 28 Abs. 2 neu).

Art. 34 Artikelüberschrift

Wie bereits weiter oben ausgeführt, ist in Artikel 34 nur der öffentliche Anschlag der endgültigen Ergebnisse vorgesehen, also jener, die nach Ablauf der Beschwerdefrist festgestellt werden. Die unpräzise Überschrift dieses Artikels sollte daher ergänzt werden, um Verwechslungen zu vermeiden.

Artikel 52 Abs. 1 und Abs. 6 (neu)

Die in diesem Artikel vorgeschlagenen Änderungen müssen in Zusammenhang mit der vor Kurzem in Kraft getretenen Öffentlichkeitsgesetzgebung verstanden werden.

Als Erstes gilt es, Artikel 52 Abs. 1 umzuformulieren, da die gegenwärtige Formulierung (unterstützt; Sie drücken ihre Unterstützung durch die Unterzeichnung der Liste aus) dem Leser weismachen will, dass die Unterzeichner einer Wählerliste anschliessend bedingungslos

für den Kandidaten stimmen werden, dessen Kandidatur sie ermöglicht haben. Dies ist nicht der Fall. Es kann vorkommen, dass jemand eine Wahlliste nur unterzeichnet, damit die Wählerinnen und Wähler genügend Kandidatinnen und Kandidaten zur Auswahl haben. Personen mit dieser Einstellung können anschliessend sehr wohl nicht für den fraglichen Kandidaten stimmen.

Dies ist auch der Grund weshalb in Artikel 52 Abs. 6 PRG und im Sinne der Öffentlichkeitsgesetzgebung vorgeschlagen wird, dass die Listen der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner bis zur Schliessung des Urnengangs eingesehen werden können. Da diese Listen nicht Ausdruck eines Stimmwillens sind, spricht nichts dagegen, vor allem hinsichtlich des Schutzes des Stimmgeheimnisses, vorzusehen, dass sie öffentlich sind. Es sei im Übrigen darauf hingewiesen, dass das Bundesgericht in einem Fall im Kanton Schwyz aus dem Jahr 1972 (BGE 98 Ib 289) festgehalten hat, dass das Stimmgeheimnis nicht auf die Unterzeichnung einer Liste ausgeweitet werden kann und dass die Tatsache, keinen Zugang zu dieser Liste zu haben, eine Beeinträchtigung der Abstimmungsfreiheit darstellen würde, und dass selbst ein erwiesenes Interesse der Unterzeichner an der Aufrechterhaltung dieses Geheimnisses dem Interesse der Öffentlichkeit am Zugang zu dieser Liste klar den Vortritt lassen muss, namentlich im Hinblick auf die Gewährleistung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit.

Artikel 52b Abs. 3 und Abs. 5 (neu)

Die Änderung von Artikel 52b Abs. 3 und Abs. 5 PRG muss ebenfalls unter dem Blickwinkel der Öffentlichkeitsgesetzgebung verstanden werden.

Im Allgemeinen besteht das vorgeschlagene System darin, in Absatz 5 sowohl den Grundsatz der Öffentlichkeit des Registers als auch die Modalitäten für seine Konsultation festzulegen. Aus diesem Grund wird Absatz 3 entsprechend geändert.

Artikel 54 Abs. 3

Artikel 54 Abs. 3 PRG sieht vor, welche Angaben zu den kandidierenden Personen auf den Wahllisten enthalten sein müssen. Der geltende Artikel 54 Abs. 3 schreibt die folgenden Angaben vor: Name, Vorname, Beruf, Geburtsjahr, Wohnsitz und gegebenenfalls andere geeignete Angaben, um sie zu identifizieren und von den übrigen Kandidatinnen und Kandidaten zu unterscheiden.

Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass zwei weitere Angaben auf jeden Fall nötig sind, damit eine vollständige und korrekte Information der Wählerinnen und Wähler über die Kandidatinnen und Kandidaten gewährleistet ist. Zum einen handelt es sich um Angaben zur Geburt der Person; es wird vorgeschlagen, das vollständige Geburtsdatum vorzusehen, anstatt sich auf das Geburtsjahr zu beschränken, da mit dieser Angabe im Allgemeinen allfällige Zweifel aus dem Weg geräumt werden können, wenn es darum geht, zwei Kandidaten voneinander zu unterscheiden. Zum anderen scheint es nötig, auf den Wahllisten die Nationalität zu erwähnen, da ausländische Staatsangehörige in Gemeindeämter gewählt werden können.

Artikel 58 Abs. 1, 2. Satz, und Abs. 2

Manchmal wird im PRG auf amtliche (Wahl-) Listen Bezug genommen, diese sind jedoch nirgends definiert. Mit der Änderung von Artikel 58 Abs. 1 soll diese Lücke geschlossen werden.

Absatz 2 folgt der gleichen Logik, indem der Ausdruck «amtliche Liste» verwendet wird. So ist es möglich, Parallelen zwischen dieser Bestimmung und Artikel 24 Abs. 2 Bst. a oder Bst. i PRG zu ziehen.

Artikel 58a (neu)

Artikel 58a Abs. 1 bezeichnet nun ausdrücklich die Staatskanzlei als standardmässiges kantonales Wahlbüro. Ein solches Büro hat namentlich die Aufgabe, das Wahlgeschäft zu leiten und zu beaufsichtigen, die Kandidatenlisten entgegenzunehmen und die Wahlergebnisse zusammenzustellen. Diese Lösung entspricht der aktuellen Praxis für die Nationalratswahlen (vgl. Artikel 7a der eidgenössischen Verordnung über die politischen Rechte).

Im Vorschlag übt die Staatskanzlei alle Aufgaben eines kantonalen Wahlbüros aus.

BESTIMMUNGEN MIT VARIANTEN

1. *Änderungen, die bei Annahme des Vorentwurfs B (bi-proportionale Methode) vorgenommen werden müssten:*

Artikel 59

Es sollte ein Bezirkswahlbüro für die Wahl der Oberamtmänner bestellt werden. Zwischen den verschiedenen Büros soll formell unterschieden werden, auch wenn die Oberamtmänner in Tat und Wahrheit nichts daran hindert, für das Kreiswahlbüro und das Bezirkswahlbüro desselben Namens die gleichen Personen zu bezeichnen (s. dazu auch weiter unten).

Es sei jedoch bemerkt, dass dort, wo die Wahlkreise und die Bezirke nicht übereinstimmen oder nicht übereinstimmen würden (vgl. aktuell den Saanebezirk, der in zwei Wahlkreise aufgeteilt ist, bzw. den gegenteiligen Fall, in dem allenfalls die beiden Bezirke Glane und Vivisbach zusammen den Wahlkreis Glane – Vivisbach bilden würden), sowohl formell als auch materiell unterschieden werden müsste. Die Mitglieder des Büros können nur für die Kreise, in denen sie ihr Stimmrecht ausüben, dazu aufgerufen werden, ihre Zuständigkeiten auszuüben.

2. *Änderungen, die bei Annahme des Vorentwurfs B1 (Zusammenlegung von Wahlkreisen) vorgenommen werden müssten:*

Artikel 58b (neu)

Dieser (neue) Artikel 58b würde gleich lauten wie der oben kommentierte Vorschlag für Art. 59. Es wird daher auf diesen Kommentar verwiesen.

Artikel 59 Abs. 1 und Abs. 1^{bis} (neu)

Für die Grossratswahlen verweist der aktuelle Text von Artikel 59 Abs. 1 auf die Kreise der Oberamtmänner (...bestellt der Oberamtmann...für jeden Kreis). Dieser Verweis ist ungenau, da die Oberamtmänner Verwaltungsbezirken und nicht Wahlkreisen vorstehen. Wie in Art. 11 hat die vorgeschlagene Präzisierung vor allem zum Ziel, den Gesetzestext an die Praxis, oder was die Praxis sein sollte, anzupassen, da der Saanebezirk aus zwei Wahlkreisen besteht (s. dazu auch weiter vorne).

Zu Absatz 1^{bis} kann Folgendes festgehalten werden:

Da die gleichnamigen Bezirke weiterbestehen würden, stünden Im Falle einer Zusammenfassung der beiden Wahlkreise Glane und Vivisbach die Zuständigkeiten der Oberamtmänner des Glane- und des Vivisbachbezirks für die Grossratswahlen in Konkurrenz. Allfällige Zuständigkeitskonflikte müssen geregelt werden.

Dazu werden zwei Lösungen vorgeschlagen.

- Eine Lösung bestünde darin, eine Regel aufzustellen, wonach diese Zuständigkeiten dem Gebiet des jeweiligen Bezirks entsprechend aufgeteilt werden. Dies würde bedeuten, dass sich der Oberamtmann des betreffenden Bezirks um Probleme kümmert, welche die Gemeinden, Einwohner o. Ä. eines der beiden Bezirke des Wahlkreises Glane – Vivisbach betreffen. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass dieser Vorschlag keine optimale Lösung ist, da die Fälle, in denen die beiden Bezirke betroffen sind, nicht zufriedenstellend geregelt wären, und da der Entscheid eines Oberamtmanns in jedem Fall Folgen für den ganzen Wahlkreis hätte. Eine Koordination zwischen den beiden Oberamtmännern wäre daher unabdingbar; sie wäre jedoch nicht einfach, da die Reaktionszeit im Bereich der politischen Rechte oftmals sehr kurz ist.
- Eine andere Lösung wäre es, alle Zuständigkeiten in diesem Bereich einem der beiden betroffenen Oberamtmänner zu übertragen. Dieser Vorschlag hätte den Vorteil, dass die bestehende Situation fortbestehen würde, ohne dass Unsicherheiten auf der Ebene der Aufgabenverteilung geschaffen würden. Sie hätte den grossen Nachteil, einem der beiden Oberamtmänner seine aktuellen Zuständigkeiten in diesem Bereich zu entziehen und daher in diesen Situationen letztendlich einem von beiden den Vorrang zu geben.

Weitere Lösungen wären vorstellbar, so zum Beispiel die Aufsicht durch einen dritten Oberamtmann, die Aufsicht durch alle Oberamtmänner (was die Formalisierung der Oberamtmännerkonferenz mit sich bringen würde) oder im gleichen Sinne die Aufsicht durch den Präsidenten der Oberamtmännerkonferenz.

Artikel 62b Abs. 2^{bis} (neu)

Wie andere in diesem Vorentwurf vorgesehene Anpassungen muss der in diesem Artikel vorgesehene Zusatz in Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsgesetzgebung verstanden werden. Für einen kurzen Überblick über die Begründungen in diesem Bereich sei auf den Kommentar zur Änderung von Artikel 52 verwiesen.

Artikel 65 Abs. 1

Die Formulierung «im entsprechenden Wahlkreis wohnhaften» sollte durch «im Stimmregister einer Gemeinde des entsprechenden Wahlkreises eingetragenen» ersetzt werden, damit die Auslandschweizerinnen und -schweizer nicht ausgeschlossen werden, die nicht in ihrer Stimmgemeinde wohnen.

Artikel 69 Abs. 2

Die Praxis hat gezeigt, dass die Regelung betreffend die Streichung der überzähligen Kandidatennamen präzisiert werden muss. Es wird vorgeschlagen, zum bestehenden Satz die Formulierung «und gegebenenfalls von rechts nach links» hinzuzufügen.

Es kommt oft vor, dass Kandidatinnen und Kandidaten auf den Listen auch neben den bereits vorgedruckten, nicht durchgestrichenen Namen hinzugefügt werden. Der vorgeschlagene Zusatz ermöglicht ein einheitliches Vorgehen in diesem Bereich.

Artikel 77 Abs. 2, 2. Satz

In Artikel 77 geht es um das Nachrücken im Falle einer Vakanz im Rahmen von Proporzahlen.

Dieser Artikel sieht gegenwärtig in Absatz 2 vor, dass die erste Ersatzperson der betreffenden Liste nach der Proklamation 3 Tage Zeit hat, um gegebenenfalls auf die Wahl zu verzichten; «Verzichtet sie, so rückt die nachfolgende Person an ihre Stelle. Bei einer späteren Vakanz wird ihr Name wieder berücksichtigt.»

Es kann vorkommen, dass zu einem bestimmten Zeitpunkt, die letzte Person auf einer Liste der Ersatzpersonen einer Partei auf ihre Wahl verzichtet. Dies hat zur Folge, dass unverzüglich eine Ergänzungswahl organisiert werden muss. Nach dieser Ergänzungswahl kann es erneut zu einer Vakanz kommen, und somit zu einer neuen Gewählterklärung einer Ersatzperson. Hier stellt sich nun die Frage, welche Ersatzperson berücksichtigt werden soll: jene der ersten Wahl oder jene, gegebenenfalls, der Ergänzungswahl?

Um diese Frage zu regeln, wird vorgeschlagen, dem letzten Satz von Absatz 2 die Formulierung «ausser die vorangegangene Vakanz hat bereits Anlass zu einer Ergänzungswahl gegeben» hinzuzufügen. Die letzten Ersatzpersonen einer Parteienliste müssen wissen, dass wenn sie auf ihre Wahl verzichten und eine Ergänzungswahl auslösen, ihr Name als Ersatzperson nicht mehr berücksichtigt wird. Der vorgeschlagene Zusatz ermögliche es auch, das Vorgehen in den verschiedenen Regionen des Kantons zu vereinheitlichen.

Artikel 82 Artikelüberschrift, Abs. 2 und 3

Artikel 82 befindet sich unter der Gliederungseinheit Ziffer «6. Wahl ohne Einreichung von Listen». Eine Wahl *ohne Einreichung von Listen* ist jedoch eine Majorzwahl, auch wenn die Gliederungseinheit, die das Thema behandelt, sich im Abschnitt «Wahlen nach dem Proporzsystem» befindet.

Bei einer solchen Wahl gibt es nie Ersatzpersonen. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, in Artikel 82 jeglichen Bezug zum Proporzsystem oder jegliches Vorgehen, das auf das Proporzsystem zurückzuführen ist, zu streichen.

Artikel 85 Abs. 1 und 2

Die gegenwärtige Formulierung von Absatz 1 schliesst Auslandschweizerinnen und -schweizer, die nicht im Kanton wohnhaft sind, aus. Mit der neu vorgeschlagenen Formulierung kann dieses Problem beseitigt werden.

Ersetzt man «im Bezirk wohnhaften Stimmberechtigten» durch «im Stimmregister einer Gemeinde des entsprechenden Bezirks eingetragenen und in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigten Personen», so wird damit beabsichtigt, Auslandschweizerinnen und -schweizer, die offensichtlich nicht in einer Gemeinde des Kantons wohnhaft sind, nicht mehr

auszuschliessen. Mit der Präzisierung «in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigten» sollen ausserdem Personen, denen die Ausübung der politischen Rechte zwar zusteht, aber nur auf Gemeindeebene, ausdrücklich ausgeschlossen werden. Es handelt sich hier um Personen ausländischer Staatsangehörigkeit im Sinne von Artikel 48 Abs. 1 Bst. b der Kantonsverfassung, die auf kantonaler Ebene nicht stimmberechtigt sind (Art. 39 der Kantonsverfassung).

Artikel 87 Abs. 2

Hier wird auf den Kommentar zu Artikel 69 Abs. 2 verwiesen, der für diese Änderung *mutatis mutandis* übernommen werden kann.

Artikel 93 Abs. 2

Indem der Ausdruck «grundsätzlich» hinzugefügt wird, lässt sich gut aufzeigen, dass es sich bei der Frist von acht Wochen um eine Ordnungsfrist handelt. Dadurch wird das vorgesehene System identisch mit jenem, das bei einer Vakanz nach dem Proporzverfahren angewendet wird (Art. 79 Abs. 2 PRG).

Art. 110a (neu) Öffentlichkeit der Unterschriftenbogen

Auch im Bereich der Unterschriftenbogen für Initiativen und Referenden muss die Frage ihrer allfälligen Öffentlichkeit geklärt werden.

Wenn jemand eine Initiative oder ein Referendum unterzeichnet, so drückt diese Person bereits in diesem Stadium grundsätzlich ihre Stimmabsicht aus. Es ist daher gerechtfertigt, ihr Stimmgeheimnis zu wahren, indem ausdrücklich vorgesehen wird, dass Unterschriftenbogen für Initiativen und Referenden nicht öffentlich sind.

Es sei daran erinnert, dass eine andere Situation vorliegt, wenn jemand es einer anderen Person ermöglichen will, für ein politisches Amt zu kandidieren (Art. 52 Abs. 6 PRG) oder ein Gesuch um Gemeinderatswahlen nach dem Proporzsystem (Art. 62 Abs. 2^{bis} PRG) unterstützt. In diesem Fall liegt nicht Ausdruck einer Stimmabsicht vor.

Artikel 112 Abs. 1

Die aktuelle Formulierung täuscht vor, dass alle stimmberechtigten Personen Initiativen auf Kantonsebene unterzeichnen können.

Dies ist nicht der Fall. Ausländerinnen und Ausländer, welche die Voraussetzungen erfüllen, sind lediglich auf Gemeindeebene stimmberechtigt, und nicht auf Kantonsebene. Art. 112 Abs. 1 PRG muss ergänzt werden, um Unklarheiten zu diesem Thema zu vermeiden.

Artikel 118 Abs. 2

Artikel 118 Abs. 2 sieht gegenwärtig vor, dass eine Initiative, der sich der Grosse Rat nicht angeschlossen hat, innert 30 Tagen, nachdem das Dekret, das die Initiative dem Volk zur Abstimmung unterbreitet, im *Amtsblatt* veröffentlicht wurde, zurückgezogen werden kann.

In der Praxis werden solche Dekrete jedoch seit einigen Jahren in der Amtlichen Sammlung des Kantons Freiburg veröffentlicht. Nur das Inhaltsverzeichnis dieser Dekrete wird im *Amtsblatt* abgedruckt. Es handelt sich hier um eine Praxis gemäss den Artikeln 3 und 4 des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Veröffentlichung der Erlasse (VEG; SGF 124.1).

Da diese Praxis gut funktioniert, besteht kein Grund, diese Sonderregelung der Veröffentlichung im *Amtsblatt* gemäss Artikel 118 Abs. 2 beizubehalten.

Artikel 119 Abs. 3, 120 Abs. 1 und 134

Die in den Artikeln 119 Abs. 3 und 120 Abs. 1 vorgeschlagenen Änderungen und die Aufhebung von Artikel 134 hängen mit der Änderung von Art. 27 Abs. 4 zusammen, gemäss der die Ergebnisse der kantonalen Abstimmungen dem Grossen Rat nicht mehr übermittelt werden. Wie bereits im Kommentar zu Artikel 27 Abs. 4 erwähnt, ergibt es angesichts der aktuellen Kommunikationsmittel kaum mehr Sinn, dem Grossen Rat einen Bericht über Abstimmungsergebnisse vorzulegen, die schon seit langem bekannt sind.

Hingegen muss der Grosse Rat, der die Wahlen der kantonalen Behörden validieren muss, die für diese Aufgabe nötigen Unterlagen erhalten.

Artikel 130 Abs. 1^{bis} (neu)

Gegenwärtig identifiziert das PRG die Personen, die im Falle eines Referendums zum Verkehr mit den Behörden berechtigt sind, nicht. Es ist es jedoch von Nutzen, diese Personen zu bezeichnen, wie dies bereits für die Initiativen der Fall ist (Art. 112 Abs. 3 PRG). Kommt ein Referendum zustande, so müssen die Referendumsinitianten in der offiziellen Broschüre mit den Erläuterungen zur Abstimmung erklären können, weshalb und zu welchem Zweck das Referendum lanciert wurde. Es ist daher wichtig, dass die mit der Organisation des Urnengangs beauftragte Behörde Ansprechpartner hat, mit denen sie zu gegebener Zeit Kontakt aufnehmen kann im Hinblick auf die Erstellung der Broschüre.

Natürlich kann auch aus anderen Gründen als der Erstellung der Broschüre Kontakt aufgenommen werden, aber im Gegensatz zur Initiative ist das Referendumskomitee nicht berechtigt, ein zustande gekommenes Referendum zurückzuziehen. Gegebenenfalls ist eine Abstimmung über den angefochtenen Erlass obligatorisch.

Artikel 135 Artikelüberschrift

Der Klarheit halber muss in der Artikelüberschrift zu Artikel 135, die auch Artikel 136 abdeckt, präzisiert werden, dass es um das *fakultative* parlamentarische *Finanzreferendum* geht.

Artikel 137 Abs. 3

Zur Liste der gegenwärtig in Artikel 137 Abs. 3 erwähnten Artikel sollte der neue Artikel 110a über die Nicht-Öffentlichkeit der zur Unterstützung eines Referendums oder einer Initiative eingereichten Unterschriftenbogen hinzugefügt werden.

Artikel 141 Artikelüberschrift, Abs. 3 und 4, 2. Satz

Da anzunehmen ist, dass Artikel 51^{ter} GG durch eine oder beide möglichen Formen für jeden Inhalt ergänzt wird, sollten die einschlägigen Artikel des PRG in die Überprüfung aufgenommen werden. So ist der geltende Artikel 141 Abs. 3 PRG wahrscheinlich insofern unvollständig, als er nur das allgemeinverbindliche Reglement behandelt. Man kann davon ausgehen, dass die Artikel 126 und 127 PRG je nach der oder den gewählten Formen für die Behandlung der Initiative gelten; aus diesem Grund wurde Absatz 3 ergänzt.

Es gibt jedoch einen Unterschied zwischen der Initiative auf kantonaler und der Initiative auf kommunaler Ebene; er betrifft die Frist, innert der die Abstimmung gegebenenfalls stattfinden

muss: bei der kantonalen Initiative muss die Abstimmung innert Jahresfrist stattfinden, bei der Gemeindeinitiative beträgt die Frist 180 Tage. Um diese Fristen beizubehalten ist daher eine Präzisierung im Verweis in Absatz 3 vorgesehen und die Artikelüberschrift wird durch «... und Fristen» ergänzt.

Was Absatz 4 betrifft, so drängt sich ein Zusatz für die Gemeindeinitiative auf, insofern als der neu vorgeschlagene Artikel 118 Abs. 2 von nun an die Amtliche Sammlung erwähnt. Für die Gemeinden erfolgt die Veröffentlichung weiterhin im *Amtsblatt*, was den Zusatz in Absatz 4 erklärt.

Artikel 142

Der geltende Artikel 142 PRG wirft insofern eine Frage auf, als er in jedem Fall einer Gemeindeinitiative eine (obligatorische) Abstimmung vorzusehen scheint. Wird die Initiative jedoch unterstützt, entfällt die obligatorische Abstimmung; sie findet nur statt, wenn das Referendum ergriffen wird. Wenn die Initiative hingegen nicht unterstützt wird, muss das Volk darüber abstimmen (je nach Form, mit oder ohne Gegenentwurf). Insofern als die Artikel 126 und 127 PRG mit der Ergänzung der geltenden Frist angewendet werden, wird Artikel 142 aufgehoben, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

5.1.2 ÄNDERUNGEN DES BWKG

Aufhebung der Überschriften der Gliederungseinheiten vor Artikel 1, 5 und 8

Nachdem die Artikel zur Umsetzung der Motion M 1100.10 von Grossrat Benoît Rey in das BWKG eingefügt wurden, wurde festgestellt, dass die anfänglichen Gliederungseinheiten zu Unklarheiten führen können. Daher wird vorgeschlagen, sie wegzulassen.

Artikel 1a

Artikel 1a entspricht bis auf wenige Wörter dem aktuellen Art. 4 BWKG.

Dieser Artikel wurde in erster Linie an den Anfang des Gesetzes verschoben, um dessen Verständnis zu fördern. Was die Anpassungen betrifft, wird im Text ganz im Sinne des Gesetzes klargestellt, dass die Beiträge ausschliesslich für die Gesamterneuerungswahlen ausgerichtet werden.

Der Absatz 2 übernimmt beinahe Wort für Wort den aktuellen Art. 4 Abs. 1^{bis}. In Buchstabe a) wird lediglich präzisiert, dass die allgemeinen Kosten Gegenstand eines fixen Betrags sind. Was Bst. b) betrifft, wird nunmehr ausdrücklich festgehalten, dass der Betrag zur Deckung der Kosten der gemeinsamen Arbeiten nur auf einer Schätzung beruht; die Lösung ist folgerichtig, da diese Kosten bei der Ausarbeitung des Voranschlags noch nicht bekannt sind.

Absatz 3 übernimmt Absatz 2 des aktuellen Art. 4, wobei zusätzlich ein Verweis auf Absatz 1 gemacht wird. Die Idee ist es, unmissverständlich hervorzuheben, dass hier vom Gesamtbetrag, und nicht etwa von einem der beiden in Absatz 2 erwähnten Beträge die Rede ist.

Artikel 2 Artikelüberschrift und Abs. 1

Der gegenwärtige Artikel 2 muss an die neue Situation angepasst werden. Der Begriff «Wahlkampfkosten» ist nicht eindeutig genug. Aus dem Text sollte klar hervorgehen, dass die

auf der Grundlage von Artikel 2 vorgenommene Berechnung nur zur Aufteilung der Beteiligung des Staates an den «allgemeinen Wahlkampfkosten» dient, und dass diese Aufteilung nichts mit der Übernahme der Kosten der gemeinsamen Arbeiten für das Verpacken und den Versand zu tun hat.

Artikel 4

Da der aktuelle Artikel 4 zu Artikel 1a verschoben wurde, muss er aufgehoben werden.

Artikel 4a Abs. 1

Die in Art. 4a Abs. 1 hinzugefügte Präzisierung dient dazu, unmissverständlich darzulegen, auf welche staatliche Finanzleistung sich das Gesetz bezieht.

Artikel 4b Aufgaben der politischen Parteien oder Wählergruppen

Das Vorgehen der gesamten Kostenübernahme für die gemeinsam von den politischen Parteien und den Wählergruppen ausgeführten Arbeiten durch den Staat muss organisiert sein.

Dazu schlägt der Staatsrat vor, dass die politischen Parteien und die Wählergruppen unter sich eine Ansprechperson für die Staatskanzlei bestimmen, die mit den Entscheiden in diesem Bereich beauftragt ist. So wird es übrigens bereits in der Praxis gehandhabt. Der Staat muss sich auf die Mitarbeit der politischen Parteien oder Wählergruppen verlassen können.

Die Aufgaben der Ansprechperson bestehen in erster Linie darin, alle Rechnungen zusammenzutragen, die in Anwendung von Artikel 1a Abs. 2 Bst. b BWKG möglicherweise vom Staat übernommen werden könnten. Danach überprüft sie deren Inhalt und Richtigkeit. Nach dieser Überprüfung macht sie davon Kopien, bringt darauf ihren Sichtvermerk an, um deren Übereinstimmung mit dem Original zu bestätigen, und übermittelt sie zur weiteren Bearbeitung an die Staatskanzlei.

Aus Kontroll-, Organisations- und Effizienzgründen muss der Versand in einem Mal und für alle Rechnungskopien zusammen erfolgen (Abs. 3).

Artikel 4c Festlegung und Überweisung der übernommenen Kosten

Es ist die Aufgabe der Staatskanzlei, die Rechnungen zu überprüfen und so rasch wie möglich den Betrag, der ihrer Summe entspricht, auf das von der Ansprechperson dafür bestimmte Konto zu überweisen.

Ohne Anfechtung kann dieser Betrag sehr rasch überwiesen werden. Die Überweisung und eine nachfolgende einfache schriftliche Bestätigung sind Gegenstand eines Entscheids. Es sei erwähnt, dass die Staatskanzlei im Falle einer Anfechtung beispielsweise dazu ermächtigt wäre, nur einen Teil der Summe zu überweisen (Überweisung der anerkannten Summe), und einen Verweigerungsentscheid zu fällen, der im Übrigen mit Beschwerde angefochten werden kann.

Zweck von Absatz 2 ist es, klar darzulegen, dass der Staat sich nicht um die Frage der Verteilung (interne Verteilung) seines Beitrags zwischen den Parteien und Wählergruppen kümmern muss. Diese müssen, idealerweise vorgängig, die Regeln dazu festlegen. Verboten ist jedoch die Lösung, die sich aus den Wahlresultaten ergeben würde, da sie mit den effektiven Kosten jeder Partei oder Wählergruppe nichts mehr gemein hätte, Kosten, die durch die interne Verteilung im Sinne des Gesetzes gedeckt werden sollten.

Absatz 3 hält fest: «Die Parteien und Wählergruppen, die aus eigenem Entschluss nicht an den gemeinsamen Arbeiten teilgenommen haben, haben kein Anrecht auf eine Kostenübernahme». Diese aus dem aktuellen Art. 4b Abs. 2 übernommene Regel versteht sich von selbst. Im betreffenden Kommentar (Botschaft Nr. 260 vom 21. Juni 2011) ist dazu Folgendes angeführt worden: «Entscheidet eine politische Partei oder eine Wählergruppe, nicht teilzunehmen, erhält diese natürlich keinen Beitrag». Es genügt die Präzisierung, dass diese Regel logischerweise sowohl für das Anrecht auf einen Beitrag des Staates als auch für die interne Verteilung gilt.

Absatz 4 übernimmt exakt den geltenden Art. 4b Abs. 3. Der Kommentar, der zu diesem Artikel in der Botschaft Nr. 260 vom 21. Juni 2011 verfasst wurde, kann *mutatis mutandis* übernommen werden. Er lautet wie folgt: Absatz 3 betrifft die Situation, bei der eine Mehrheit der politischen Parteien beschliesst, eine oder mehrere politische Parteien oder Wählergruppen von den gemeinsamen Arbeiten auszuschliessen. Unter Berücksichtigung des Zwecks der Revision, der darin besteht, dass der Staat die Verpackungs- und Versandkosten für Wahlpropaganda unter der Voraussetzung übernimmt, dass diese Arbeiten gemeinsam verrichtet werden, soll eine Strafe vorgesehen werden für den Fall, dass die Arbeiten nicht gemeinsam verrichtet werden können, weil eine Mehrheit der politischen Parteien sich weigert, eine Minderheit miteinzubeziehen: In einer solchen Situation wird kein Beitrag gewährt. Dieser Absatz behält jedoch die Fälle vor, in denen der Ausschluss aus wichtigen Gründen geschieht, beispielsweise der Ausschluss einer politischen Partei oder einer Wählergruppe, welche grundsätzliche Thesen der Rassendiskriminierung befürwortet.

5.1.3 ÄNDERUNGEN DES GG

Artikel 19

Die Listenwahl entspricht einer geheimen Wahl, in der die Bürgerinnen und Bürger gleichzeitig für alle Kandidaten entscheiden, ob sie ihnen ihre Stimme geben wollen oder nicht. Das Gegenteil wäre eine individuelle Wahl, in der die Personen Sitz für Sitz in Einzelwahl gewählt werden. Der geltende Artikel 19 Abs. 1^{bis} sieht vor, dass wenn keine Liste eingereicht wurde, individuell (und durch Handaufheben) gewählt wird, doch diese Bestimmung wirft Fragen in Bezug auf ihre Anwendung in der Praxis auf.

Es wird daher vorgeschlagen, eine Listenwahl vorzusehen, die durch eine Abstimmung durch Handaufheben über alle Kandidaten ersetzt werden kann, wenn die Zahl der Kandidaten gleich hoch oder tiefer ist als die Zahl der zu besetzenden Sitze.

Der Verweis auf das ARGG hat zum Zweck, darin den Ablauf jeder Etappe des Vorgehens zu präzisieren.

Artikel 26 Abs. 2, 2. Satz

Die Besonderheit der Initiative zur Einführung des Generalrats besteht eben gerade darin, dass die Gemeinde noch keinen Generalrat hat. Da aber das Gesetz festhält: «Die Bestimmungen des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte in Bezug auf die Initiative auf Gemeindeebene sind mit Ausnahme der Bestimmungen über ihre Weiterleitung und Gültigerklärung anwendbar» (Abs. 2), wird normalerweise vorausgesetzt, dass es ein Parlament gibt, denn dieses muss sich nicht nur zur Gültigkeit der Initiative äussern und sie weiterleiten, sondern muss auch entscheiden, ob es die Initiative unterstützt oder nicht.

Die Tragweite dieses Verweises ist nicht eindeutig. Die Frist für die Abstimmung läuft zum Beispiel ab dem Entscheid des Generalrats, die Initiative dem Volk vorzulegen – aber im vorliegenden Fall gibt es keinen Generalrat. Nach dem Spezialrecht muss eine Abstimmung in diesem Falle obligatorisch stattfinden (Art. 26 Abs. 2 1. Satz GG). Das Verfahren kann jedoch auf Grundlage der bestehenden Verweise nicht mit Sicherheit festgelegt werden.

Es scheint daher sinnvoll, auf Ebene des ARGG zu präzisieren, welches Organ innerhalb welcher Frist welchen Schritt unternehmen muss, wenn ein Urnengang über die Einführung des Generalrats mit einer Initiative verlangt wird, wie für das Wahlverfahren in der Gemeindeversammlung vorgeschlagen wurde. Demnach wird vorgeschlagen, Artikel 26 Abs. 2 GG durch einen Verweis auf das ARGG zu ergänzen. Die Erfahrungen der Gemeinden, die kürzlich einen Generalrat eingeführt haben, werden für die Festlegung der Etappen des Verfahrens berücksichtigt.

Artikel 46 Abs. 1, Abs. 1^{bis} (neu) und Abs. 4

Die Bestimmungen für die Wahlen innerhalb des Generalrats sehen nicht vor, dass auf die Listenwahl verzichtet werden kann, wenn die Zahl der Kandidaten gleich hoch ist wie die Zahl der zu besetzenden Sitze. Dies kann zu sehr langen konstituierenden Sitzungen führen, die nicht gerechtfertigt sind, wenn die Auswahl der Kandidaten mit der Anzahl Sitze übereinstimmt und ein breiter Konsens herrscht. Da immer noch die geheime Abstimmung verlangt werden kann, wird vorgeschlagen, für den Generalrat die gleiche Regelung anzuwenden wie für die Gemeindeversammlung.

Da jedoch einerseits die Kommissionen (und Delegationen im Agglomerationsrat) für die laufende Legislaturperiode eingesetzt werden, und andererseits die Reglemente des Generalrats angepasst werden müssen, sollten die Übergangsbestimmungen vorsehen, dass diese Bestimmungen die letzten Wahlen nicht in Frage stellen.

Der geltende Absatz 4 verweist auf die Bestimmungen zur Zusammensetzung des Wahlbüros. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich dieser Verweis auf die gerechte Verteilung der Parteien und Wählergruppen im Generalrat bezieht, doch die Bedeutung ist nicht klar. Die Unvereinbarkeitsregeln sind in der Gesetzgebung über die Gemeinden geregelt. Im Übrigen wird die angemessene Vertretung der politischen Kräfte im Allgemeinen über alle gewählten Organe beurteilt, während es in einer Gemeinde nur ein Wahlbüro gibt. Schliesslich könnten Zweifel entstehen betreffend die Rechtsmittel, die bei Streitfällen in Zusammenhang mit einer Wahl in die Legislative angewendet werden sollen: Hat dieser Verweis zur Folge, dass die Rechtsmittel diejenigen des PRG wären? Dies war jedenfalls nicht die Praxis der Recht sprechenden Instanzen. Doch auch wenn vorgeschlagen würde, die Rechtsmittel gegen die Entscheide der Gemeindelegislative im Sinne einer Beschleunigung des Verfahrens anzupassen, bestünde weiterhin ein grundlegender Unterschied zwischen diesen beiden Regelwerken (vgl. den Kommentar zu Artikel 154 weiter unten). Aus diesen Gründen schlägt der Vorentwurf vor, Absatz 4 aufzuheben.

Artikel 51^{ter} Abs. 1 Bst. f (neu) und Abs. 2, 2. Satz

Das geltende Gesetz präzisiert nicht für jeden Gegenstand die Form oder die Formen, welche die betreffende Initiative annehmen können (eine allgemeine Anregung oder ein vollständig ausgearbeiteter Entwurf). Die Notwendigkeit einer Unterscheidung zwischen den beiden Formen ist namentlich von Bedeutung, weil nur ein Gegenentwurf gegenübergestellt werden kann, wenn es sich um eine vollständig ausgearbeitete Initiative handelt (und wenn der Generalrat sie nicht unterstützt).

Hingegen hat das Parlament bei beiden Formen die Möglichkeit, die Initiative zu unterstützen. Je nach Form arbeitet es ein Gesetz aus, das dem fakultativen Referendum untersteht (wenn die Initiative eine allgemeine Anregung ist) oder die Initiative wird zu einem Gesetz, das dem fakultativen Referendum untersteht (wenn sie vollständig ausgearbeitet ist). Folglich gibt es in diesen Fällen *keine* Volksabstimmung (ausser diese wird mit der notwendigen Anzahl Unterschriften verlangt).

Da das weitere Verfahren davon abhängt, soll für die Gegenstände der Initiative auf Gemeindeebene, abgesehen von den Reglementen, geprüft werden, welche Form oder welche Formen sie einnehmen können:

- > Buchstaben a bis c: Das Gesetz präzisiert die Formen, welche die zu diesen Themen eingereichten Initiativen annehmen können, und diese werden durch den Vorentwurf nicht in Frage gestellt.
- > Was aber wenn es um die Änderung der Zahl der Generalräte geht? Das geltende Gesetz schweigt sich über die möglichen Formen aus. Zwei Fälle sind vorstellbar: Eine Initiative könnte verlangen, die Zahl der Mitglieder zu senken, ohne einen genauen Anteil zu nennen. Diese Aufgabe käme dem Generalrat zu, wenn er die Initiative unterstützt. Doch die Initiative kann auch die genaue Zahl der Mitglieder des Generalrats angeben. Daher könnte man auf den ersten Blick nach dem gleichen Modell vorgehen wie bei allgemeinverbindlichen Reglementen. Im Übrigen könnte sich die Form «vollständig ausgearbeitet» – welche die Gegenüberstellung eines Gegenentwurfs ermöglicht – als nützlich erweisen (z. B. könnte gegen eine Initiative, welche eine Reduktion von 80 auf 40 Mitglieder verlangt, ein Gegenentwurf eingereicht werden, der eine Reduktion auf 50 Mitglieder vorsieht). Im Vorentwurf wird daher vorgeschlagen, für diese Initiative a priori beide Formen zuzulassen, auch angesichts der Tatsache, dass gemäss den betroffenen Gemeinden die Zahl der Mitglieder der Legislative in einem allgemeinverbindlichen Reglement festgeschrieben werden kann, für das ebenfalls beide Initiativformen zulässig sind.
- > Schliesslich kann man sich fragen, ob es einen zwingenden Grund gibt, weshalb die Initiative nicht a priori im Bereich der Anzahl *Gemeinderäte* möglich sein sollte. Zwar handelt es sich um heikle und komplexe Fragen, und eine Änderung muss früh genug vorbereitet werden, damit sie auf die folgende Legislaturperiode in Kraft treten kann, aber man könnte sich – insbesondere unter dem Blickwinkel der Demokratie – durchaus vorstellen, dass dieser Gegenstand auf der Liste in Artikel 51^{ter} GG ergänzt wird. Wie für die Grösse der *Legislative*, könnten a priori beide Formen in Betracht gezogen werden.

Artikel 53 Abs. 1, 3. Satz

Dieser Gegenstand befindet sich nicht in der Aufzählung in Artikel 51^{ter} GG, obwohl er nur in einer Gemeinde mit Generalrat vorkommen kann. Artikel 53 GG hält nur fest, dass die Bestimmungen des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte in Bezug auf die Initiative auf Gemeindeebene sinngemäss gelten. Das Gesetz äussert sich nicht zu den allfälligen möglichen Formen oder anderen besonderen Modalitäten (Kann sich der Generalrat der Initiative anschliessen, was in jedem anderen Fall möglich ist, oder muss er sich der Stimme enthalten? Kann der Generalrat von seiner Kompetenz Gebrauch machen und einen Gegenentwurf einreichen, in dem er beispielsweise vorschlägt, die Anzahl Mitglieder

drastisch zu reduzieren, anstatt ihn einfach aufzulösen? Oder im Gegenteil, kann er eine bedeutende Zunahme vorschlagen, wenn die Begründung für die Initiative darin besteht, dass das Parlament nicht repräsentativ genug ist?).

Um die Möglichkeit eines Gegenentwurfs zuzulassen, muss das Vorgehen als richtige Initiative betrachtet werden – was gemäss den Verweisen der Fall ist – und, vor allem muss die Form «vollständig ausgearbeitet» verwendet werden können. So betrachtet sollte Artikel 51^{ter} GG eigentlich ergänzt werden.

Das Gesetz sieht jedoch analog der Bestimmung über die Einführung des Generalrats obligatorisch eine Volksabstimmung über diese Frage vor. Dieses «obligatorische Referendum» macht den Unterschied zur «klassischen» Initiative, welche die obligatorische Abstimmung nur vorsieht, falls der Generalrat sie nicht unterstützt. Der Vorentwurf zielt somit eher auf eine Annäherung an die Einsetzung des Generalrats und schlägt daher vor, die Modalitäten (analog der Änderung, die für Artikel 26 vorgeschlagen wird) im ARGG zu präzisieren.

Artikel 57 Artikelüberschrift und Abs. 4 (neu)

Das GG sieht nicht vor, wann die Gemeinderäte ihr Amt antreten bzw. bis wann die bisherigen Mitglieder im Amt bleiben.

Die vorliegende Änderung, die nach dem Muster von Artikel 11 Abs. 2 und 3 des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG; SGF 122.0.1) formuliert wurde, soll diese Lücke schliessen.

Artikel 117 Abs. 2

Es sei auf Artikel 19 in seiner Gesamtheit verwiesen, denn der Verzicht auf eine Listenwahl ist in einer Delegiertenversammlung unter den gleichen Umständen möglich wie in der Gemeindeversammlung. Soweit die analogen Bestimmungen gemäss dem Vorentwurf auch für den Generalrat gelten (Art. 46) gibt es keinen Grund, sie auf Ebene einer Delegiertenversammlung nur teilweise anzuwenden.

Artikel 123a Abs. 1 Bst. d und Abs. 2 (neu)

Es muss überprüft werden, ob die für die Initiative auf Gemeindeebene skizzierten Vorschläge einen Einfluss auf die Gemeindeverbände und auf die Agglomeration haben können, beides Körperschaften, welche die Volksinitiative kennen.

Was den Gemeindeverband betrifft, so kann festgestellt werden, dass Artikel 123a GG nicht erwähnt, welche Formen für die verschiedenen Initiativgegenstände zugelassen sind. In Artikel 123c Abs. 3 GG wird zwar präzisiert, dass die dem Generalrat übertragenen Aufgaben von der Delegiertenversammlung wahrgenommen werden, jedoch unterscheiden sich diese Aufgaben je nachdem, ob die Initiative als allgemeiner Entwurf oder als vollständig ausgearbeiteter Text verfasst wurde. Artikel 51^{ter} GG wird nicht als sinngemäss anwendbar erwähnt (vgl. Art. 126 GG a contrario) (im Übrigen sind die in Artikel 123a GG aufgelisteten Inhalte nicht identisch mit denen in Artikel 51^{ter} GG, sodass es eine sinngemässe Anwendung nicht unbedingt ermöglichen würde, die Fragen zu klären).

Auch wenn Artikel 123c Abs. 3 GG festhält, dass im Übrigen das PRG gilt, bleibt die Frage der Formen, welche die im Rahmen eines Gemeindeverbands eingereichten Initiativen einnehmen können, offen, da sie derzeit nicht in den Anwendungsbereich des PRG, sondern in jenen des GG fällt.

Daher kann ein allfälliger Zusatz zu Artikel 123a GG im Sinne einer Präzisierung analog derer zu Artikel 51^{ter} Abs. 2 GG geprüft werden.

Im Übrigen kann man sich nach dem genauen Sinn des Buchstaben d von Artikel 123a GG fragen: Gemäss diesem Buchstaben kann eine Initiative betreffend Beiträge nach Artikel 121 Abs. 2 eingereicht werden. Dieser lautet wie folgt:

² Der Verband kann allgemeinverbindliche Reglemente erlassen und dem einzelnen gegenüber Verfügungen treffen. Er kann insbesondere Beiträge vereinbaren und, falls die Statuten dies vorsehen, Gebühren erheben, unter Ausschluss aller anderen öffentlichen Abgaben.

Man kann davon ausgehen, dass diese Beiträge Gegenstand eines allgemeingültigen Reglements sein dürften, wenn es sich um beliebige öffentliche Abgaben handelt. Daraus folgt, dass Bst. c von Artikel 123a GG auch die Fälle nach Bst. d decken kann. Aus diesen Gründen wird die Aufhebung von Bst. d vorgeschlagen.

Was schliesslich die Änderungen betrifft, die auf Ebene des PRG vorgeschlagen werden (Art. 141 und 142), so gelten diese grundsätzlich auch für Initiativen auf Verbands- und Agglomerationsebene. Die Frist für die Organisation einer Abstimmung beträgt jedoch überall 180 Tage. Man könnte sich die Frage stellen, ob diese Frist sachgerecht ist, oder ob eine längere Frist von einem Jahr angebracht wäre. Der Vorentwurf sieht keine Änderung vor, sodass die Frist von 180 Tagen weiterhin auch für die Gemeindeverbände und für die Agglomeration gilt.

Artikel 136a Abs. 2

Die Möglichkeit für Gemeinden, die Teil eines Fusionsprojekts sind, ihr Recht auf mindestens einen Vertreter im Gemeinderat gemeinsam geltend zu machen, wurde in der Folge der Motion 1057.07 von Grossrat André Ackermann (Teilrevision des Gesetzes über die Gemeinden vom 11. Februar 2009, ASF 2009_018) im Gesetz aufgenommen. Bei den Fusionen, die seither umgesetzt worden sind, wurde von dieser neuen Möglichkeit noch nicht Gebrauch gemacht, aber es muss auch erwähnt werden, dass der Zusammenschluss mindestens drei Gemeinden einschliessen muss, damit dieser Artikel Anwendung findet, was bei den Zusammenschlüssen, die seit 2009 stattgefunden haben, nicht der Fall war. Hingegen kann man davon ausgehen, dass dies in Zukunft der Fall sein wird; eine solche Möglichkeit für den Generalrat könnte im Übrigen nützlich, oder sogar notwendig sein, damit die Gemeinden, die dies wünschen, diese Regel in ihrer Fusionsvereinbarung vorsehen können.

Artikel 137

Dass der Geltungsbereich von Artikel 137 auf den Gemeinderat beschränkt ist, hat seit dem Inkrafttreten der Teilrevision des GG am 11. Februar 2009 (s. Kommentar zu Artikel 136a Abs. 2 oben) zu keiner Kritik geführt. Man kann sich jedoch fragen, ob es nicht besser wäre, die *Möglichkeit*, die Übergangsregelung zu verlängern, auch für den Generalrat vorzusehen, dies umso mehr, als sich die Gemeinden in Zukunft zusammenschliessen können, um für die Exekutiv- und Legislativorgane der neuen Gemeinde einen einzigen Kreis zu bilden, wie es im neuen Artikel 136a Abs. 2 vorgeschlagen wird.

Artikel 154 Abs. 1

Es wird vorgeschlagen, die Rechtsmittel anzupassen, indem in Artikel 154 Abs. 1 GG der Ausdruck «vom Ende der für die Ausfertigung des Protokolls geltenden Frist an gerechnet» gestrichen wird. Dies liegt im Interesse der Rechtssicherheit und einer Beschleunigung des

Verfahrens bei Streitfällen. Der Vorschlag besteht darin, den Beginn der 30-tägigen Beschwerdefrist gegen Beschlüsse der Gemeindelegislative an den Zeitpunkt der Beschlussfassung zu knüpfen und nicht an den Ablauf der Frist für die Ausarbeitung des Protokolls. So bleiben im Übrigen die Fristen für die Streitfälle betreffend Abstimmungen und Wahlen gleich.

5.1.4 ÄNDERUNGEN DES AGGG

Artikel 28 Abs. 1 einl. Satz, Abs. 1^{bis} (neu) und Abs. 2

Die Situation im Bereich der Initiative auf Agglomerationsebene ist vergleichbar mit jener der Gemeindeverbände. Die allgemeinen Bestimmungen gemäss Artikel 123a GG behalten daher ihre Gültigkeit. Artikel 28 AggG listet die Gegenstände auf, schweigt sich jedoch über die Formen aus. Weder Kapitel 6 des AggG (Volksrechte) noch Kapitel 8 (Ergänzendes Recht, enthält die Liste der Bestimmungen des GG, die sinngemäss gelten) enthalten einen Verweis auf Artikel 51^{ter} GG. Artikel 28 Abs. 3 AggG verweist lediglich auf das PRG (Bestimmungen in Bezug auf die Initiative auf Gemeindeebene), doch wie beim Gemeindeverband beantwortet auch hier dieser Verweis die Frage der möglichen Formen nicht und erlaubt daher nicht, das Verfahren festzulegen, das nach Annahme einer Initiative anzuwenden ist. Daraus folgt, dass im Vorentwurf vorgeschlagen wird, Artikel 28 AggG so zu ergänzen, wie es im Bereich des Gemeindeverbands vorgesehen ist.

Im Übrigen kann festgestellt werden, dass der Wortlaut von Artikel 28 Abs. 2 AggG nicht sehr glücklich ist, insofern als dieser Absatz von «Beschlüssen» spricht, während eigentlich von Abstimmungen die Rede ist, die gegebenenfalls zu einer Initiative stattfinden. Wie schon für den Gemeindeverband bezweckt der Absatz, zu präzisieren, dass das doppelte Mehr der Stimmenden und der Gemeinden nötig ist. Dieser Punkt ist nicht in den Bestimmungen des PRG zur Initiative auf Gemeindeebene enthalten. Die Formulierung des GG betreffend den Gemeindeverband scheint besser, weshalb vorgeschlagen wird, den Absatz 2 von Artikel 28 in diesem Sinne umzuformulieren.

Artikel 42 Abs. 1

Da die Rechtsmittel im Zusammenhang mit der Agglomeration im Spezialrecht geregelt sind, sollte Artikel 42 AggG in der gleichen Weise geändert werden wie Art. 154 und es sollte vorgesehen werden, dass die Beschwerdefrist von 30 Tagen in Zukunft ab der Beschlussfassung läuft und nicht mehr vom Ende der für die Ausfertigung des Protokolls geltenden Frist an.

5.1.5 ÜBERGANGSRECHT

a) Gemeinden

Die Übergangsbestimmungen finden sich in Artikel 5 des Gesetzesvorentwurfs. Es wird auf die Erklärungen weiter vorne verwiesen.

b) Agglomerationen

Artikel 6 hält fest, dass die eingeführten Übergangsbestimmungen sinngemäss für die Agglomerationen gelten.

5.1.6 REFERENDUM UND INKRAFTTRETEN

Es wird vorgeschlagen, dass der Staatsrat selbst das Inkrafttreten des Gesetzes festlegt.

5.2 Vorentwurf B: Bi-proportionales Wahlsystem «Pukelsheim»

5.2.1 ÄNDERUNGEN DES PRG

Artikel 59

Es wird auf den Kommentar in Zusammenhang mit dem Entwurf A verwiesen, für den Fall, dass die Wahl auf den Vorentwurf B (bi-proportionale Methode) fallen sollte.

Artikel 62a (neu)

Die Einführung des doppelt proportionalen Systems erlaubt es, die aktuellen Wahlkreise im Gesetz zu verankern.

Artikel 63

Die Grossratsitze werden vor der eigentlichen Wahl auf die Wahlkreise verteilt. Bis anhin fand diese Verteilung anhand der Bruchzahlmethode statt: Die Zahl der zivilrechtlichen Bevölkerung des Kantons wird durch die Zahl der insgesamt zu vergebenden Sitze (also 110) geteilt, und die Bevölkerungszahlen jedes Kreises werden durch den (auf die nächsthöhere ganze Zahl gerundeten) Quotienten geteilt, der sich daraus ergibt. Die nicht vergebenen Sitze werden gemäss den grössten Restzahlen verteilt.

In den Kantonen, die die doppelt proportionale Methode eingeführt haben, stellt man im Allgemeinen fest, dass die Sitzzuteilung auch angepasst ist, was das Verteilungsverfahren betrifft. Anstatt einen ersten Quotienten zu haben und die Zuteilung der verbleibenden Sitze gemäss den grössten Restzahlen zu verteilen, sucht man einen Divisor, der es ermöglicht, sämtliche Sitze auf einmal zu verteilen.

Der zweite Unterschied zwischen den beiden Systemen besteht beim Runden: gegenwärtig wird die Verteilungszahl auf die nächst *höhere* ganze Zahl «gerundet», während bei der vorgeschlagenen Methode das Ergebnis auf die *nächstgelegene* ganze Zahl gerundet wird, also nach der so genannten Methode des «kaufmännischen Rundens» (s. unten Art. 63b).

Der Vorteil des neuen Verteilungsverfahrens liegt in der grösseren Genauigkeit. Die Entwicklung der Bevölkerungszahl widerspiegelt sich in der Sitzverteilung besser, was das Hauptziel ist.

Eine Berechnung zum Vergleich der Sitzverteilung im Grossen Rat 2011 machte jedoch deutlich, dass die Anzahl Sitze pro Kreis unverändert geblieben wäre unabhängig davon, welche Methode angewendet wurde. Mit einem Divisor von 2'526 und der in Artikel 63b beschriebenen Rundungsmethode wären die 110 Sitze auf einmal verteilt worden, die Anzahl Sitze wäre für jeden Kreis jedoch gleich geblieben. Mit anderen Worten, die Sitzverteilung auf die Wahlkreise in Anwendung des neu vorgeschlagenen Artikel 63 hätte zu den gleichen Resultaten geführt, wie die, die sich aus dem geltenden Artikels 63 ergeben (s. Staatsratsbeschluss vom 16. August 2011, in ABI 33/2011).

Je nach Bevölkerungszahlen kann der Vergleich jedoch zu unterschiedlichen Resultaten führen. Da die vorgeschlagene Methode genauer ist und um eine gewisse Kohärenz des

Systems zu wahren, schlägt der Vorentwurf vor, eine Verteilmethode anzuwenden, die sich am «doppelt proportionalen» System orientiert, wie die Kantone Zürich und Aargau.

Artikel 63a (neu)

Dieser Artikel gibt die Praxis wieder. Die Gemeinden bilden einen einzigen Wahlkreis mit Ausnahme der Gemeinden, für die aufgrund eines Zusammenschlusses die Übergangsregelung gilt. Bei letzteren Gemeinden gibt es mehrere Wahlkreise innerhalb der selben Gemeinde. Diese Situation macht eine Präzisierung erforderlich, insofern als die Sitzverteilung nach dem Gesetz über die Gemeinden vorgenommen wird, also entsprechend der Zahl der zivilrechtlichen Bevölkerung, und die konkrete Verteilung nicht nach einer mit Artikel 63 vergleichbaren Methode erfolgt, sondern gemäss der Fusionsvereinbarung. Diese Präzisierung entspricht der gängigen Praxis.

Artikel 63b (neu)

In der Artikelüberschrift wird präzisiert, dass dieser Artikel die Grossratswahl betrifft, denn im geltenden System, das für die Gemeindewahlen weiterhin gilt, wird systematisch auf die «nächst höhere» ganze Zahl gerundet, was in den betreffenden Bestimmungen erwähnt wird (s. geltende Art. 74 und 75 sowie vorgeschlagene Art. 74a und 75).

Die Rundungsklausel zur «nächstgelegenen» ganzen Zahl würde demnach, gemäss dem Vorschlag des Vorentwurfs, die Aufrundungsklausel zur «nächst höheren» Zahl ersetzen. Die hier vorgeschlagene Rundungsmethode besteht darin, aufzurunden, wenn der Bruch gleich 0,5 oder höher ist, und abzurunden, wenn der Bruch unter 0,5 liegt.

Variante zu Artikel 63b (neu)

Die Rundungsklausel zur «nächstgelegenen» ganzen Zahl würde, gemäss dem Vorschlag des Vorentwurfs, die Aufrundungsklausel zur «nächst höheren» Zahl ersetzen. Die Methode der kaufmännischen Rundung, die hier vorgeschlagen wird, besteht darin, Bruchzahlen über 0,5 aufzurunden und Bruchzahlen unter 0,5 abzurunden.

Für den Fall, dass der Bruch 0,5 beträgt (und folglich in gewissen Fällen die Situation der Aufteilung nicht eindeutig ist, da zwei verschiedene Möglichkeiten bestehen, die beide rechtskonform sind) sieht Absatz 2 eine Regelung vor. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sich eine Auf- oder eine Abrundung auf die Sitzverteilung auswirken kann, wird in Absatz 2 vorgeschlagen, dass das Wahlbüro per Los entscheidet, ob auf- oder abgerundet wird.

Artikel 72 Abs. 3

Die in diesem Artikel vorgeschlagene Änderung ist eine logische Folge der Einführung von Artikel 58a und der Aufhebung von Artikel 59.

Artikel 73

Artikel 73 hat einzig zum Zweck, die Bestimmungen zur Berechnung gemäss der doppelt proportionalen Methode einzuführen und die Zuständigkeiten in diesem Bereich festzulegen.

Artikel 73a (neu)

Vor der eigentlichen Verteilung werden die Wahllisten mit der gleichen Bezeichnung auf kantonaler Ebene zu einer Listengruppe zusammengefasst. Kommt eine Liste nur in einem

Wahlkreis vor, so bildet sie selbst eine Listengruppe, was bedeutet, dass sie selbst sowohl an der Oberzuteilung als auch an der Unterzuteilung teilnimmt.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Bezeichnung der Liste massgebend ist. Es ist daher unerlässlich, dass die Parteien, die vom Zusammenzug der Parteienstimmen im Rahmen der Oberzuteilung profitieren möchten, sich vergewissern, dass die Bezeichnung ihrer Wahllisten in den verschiedenen Kreisen absolut identisch ist.

A. VARIANTEN VON QUOREN

Artikel 73a schlägt ausserdem vier Varianten in Zusammenhang mit der allfälligen Einführung eines gesetzlichen Quorums vor. Ein gesetzliches Quorum ist eine Untergrenze an Parteienstimmen, die jede Listengruppe erreichen muss, um an der Sitzverteilung teilzunehmen.

- Die ersten drei dieser Varianten gehen aus den verschiedenen Lösungen der Kantone hervor, die den «Pukelsheim» anwenden, d.h. der Kantone Schaffhausen, Zürich und Aargau.
- Die letzte Variante ist ein zusätzlicher Vorschlag, der namentlich im Kanton Aargau rechtlich untersucht wurde. Sie ist namentlich aus den weiter unten erläuterten Gründen nicht berücksichtigt worden (Bst. B; *Gesamtkantonales Quorum*). Im Übrigen ist sie in keinem der «Pukelsheim»-Kantone umgesetzt worden.

Die Variante a) «**Schaffhausen**» verzichtet auf das Quorum. Der Kanton Nidwalden, dessen Gesetz sich derzeit im Referendumsverfahren befindet, sieht übrigens auch kein gesetzliches Quorum vor.

Die Variante b) «**Zürich**» besteht in einem Quorum, das erreicht wird, wenn wenigstens eine Liste der Listengruppe mindestens 5 % aller Parteistimmen in einem Wahlkreis erhalten hat.

Die Variante c) «**Aargau**» übernimmt im Wesentlichen die Lösung «Zürich» und ergänzt diese durch eine zusätzliche alternative Bedingung, und zwar dass die Listengruppe gegebenenfalls mindestens 3 % der Parteienstimmen im ganzen Kanton erreichen muss.

Die Variante d) ist eine zusätzliche Variante, die in einem Quorum bestünde, das erreicht wird, wenn wenigstens eine Liste der Listengruppe mindestens 3,5 % der Parteistimmen des ganzen Kantons erhalten hat.

Die konkreten Auswirkungen, die jede dieser Varianten auf die aktuelle und die vergangene Legislaturperiode im Kanton gehabt hätte, werden weiter oben im Abschnitt 4.1.2 *Auswirkungen der Bi-proportionalen Methode auf die Ergebnisse in den Wahlkreisen* dargelegt.

B. ZULÄSSIGKEIT DER QUOREN?

Im Allgemeinen:

Es sei darauf hingewiesen, dass **jede Form des gesetzlichen Quorums eine gewisse Abweichung von der strikten Proportionalität** darstellt, da die Stimmen der Listen, die das Quorum nicht erreichen, «verloren» gehen.

Die Konzession des Quorums ist jedoch manchmal gestattet, um zu vermeiden, dass die Stimmen zu stark zerstreut und die Arbeitsweise des Parlaments schwerfällig wird. Einige sind der Ansicht, dass ohne die Quorumhürde das Risiko bestehe, dass eine Vielzahl an Parteien oder unbedeutenden Splittergruppen in den Grossen Rat kommen. Die Befürchtung besteht darin, dass diese Grossräte, wenn sie keiner Fraktion angehören und somit in keiner Kommission vertreten sind, dazu tendierten, die Plenumsitzungen in ungerechtfertigter Art und Weise zu verlängern. Diese Befürchtung hat sich jedoch konkret im Kanton Schaffhausen nicht bestätigt. Dort wurden zwar keine Quoren eingeführt, jedoch schliessen sich die «isolierten» Abgeordneten im Allgemeinen zusammen, um eine Fraktion zu bilden oder sie ersuchen um Anschluss an eine bestehende Fraktion (s. dazu auch Art. 25 Abs. 2 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006; GRG; SGF 121.1).

Um gegen solche Auswirkungen anzukämpfen, müssen in erster Linie, vor der Einführung eines Quorums, die Regeln über die Arbeitsweise des Grossen Rates (Redezeit) überprüft werden.

Kann das Problem wirklich nicht auf diese Weise gelöst werden, muss auf jeden Fall vermieden werden, dass Parteien ausgeschlossen werden, die eine Fraktion bilden könnten. Ausserdem müsste überprüft werden, ob das Problem mit einem **tieferen Quorum** gelöst oder zumindest spürbar gemildert werden könnte.

Gesamtkantonales Quorum (zusätzliche Variante):

Im Rahmen der Arbeiten zur Einführung eines Quorums in das «Pukelsheimsystem» hat der Kanton Aargau juristische Experten in diesem Bereich damit beauftragt, herauszufinden, ob die Lösung mit nur einem Quorum, das für den ganzen Kanton gilt, zulässig wäre³⁶.

Aus dem dazu verfassten Rechtsgutachten geht im Wesentlichen hervor, dass ein gesamtkantonales Quorum ebenfalls durch eine empirisch abgestützte Prognose **erhärtet werden müsste**, welche die Gefahr einer schwerwiegenden Beeinträchtigung der Effizienz des Parlaments durch den Einzug einer Vielzahl von Kleinstparteien aufzeigte. Nur falls eine solche Gefahr besteht, wäre das Quorum mit der Wahlrechtsgleichheit vereinbar und damit verfassungskonform. Für die Autoren ist es zweifelhaft, dass diese Voraussetzung im Fall des Kantons Aargau erfüllt wäre. **Sie halten daher ein gesamtkantonales Quorum mit der Bundesverfassung sowie mit dem in der Kantonsverfassung verankerten Verhältniswahlrecht grundsätzlich für nicht vereinbar.**

Gesetzt den Fall, ein **Quorum wäre gemäss den oben genannten Gründen gerechtfertigt**, müsste **auch bestimmt werden, in welchem Mass ein Quorum notwendig wäre**. Das Ziel, die Wahl von Vertretern unbedeutender Parteien zu verhindern, darf gemäss der Autoren nicht dazu führen, Parteien auszuschliessen, die eine Fraktion bilden könnten; im Kanton Aargau ist diese Anforderung mit einem Quorum

³⁶ S. „Zulässigkeit direkter Quoren bei kantonalen Parlamentswahlen, insbesondere bei den Grossratswahlen im Kanton Aargau“, in ZBl 109/2008, Mathias Hauser/Tobias Jaag, S. 86 und 87.

von 3 % erfüllt³⁷. Damit keine Partei ausgeschlossen wird, die in einem Wahlkreis einen Wähleranteil von 10 % erreicht, **führen die Autoren an, dass das gesamtkantonale Quorum an sich auf einen Wert weit unter 1 %** festgesetzt werden müsste, damit nur Listen ausgeschlossen würden, die ein sehr bescheidenes Ergebnis erzielten.

Ein gesamtkantonales Quorum kommt deshalb³⁸ **praktisch nur in Verbindung** mit einem alternativen Wahlkreisquorum in Frage³⁹.

Artikel 73b (neu)

Zweck der Oberzuteilung ist es, die Stärke jeder Partei auf Kantonsebene zu ermitteln und ihr die entsprechenden Sitze zuzuteilen. Dazu wird die Wählerzahl jeder Listengruppe berechnet. Die Wählerzahl einer Liste ergibt sich aus der Parteienstimmenzahl geteilt durch die Anzahl Sitze des Kreises. Das Ergebnis wird zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet (Abs. 1). Somit hat jede Liste ihre Wählerzahl. Die Wählerzahlen von Listen mit einer identischen Bezeichnung (= Listengruppen) werden zusammengezählt und durch den Kantons-Wahlschlüssel dividiert. Das zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundete Ergebnis bezeichnet die Anzahl Sitze, die der betreffenden Listengruppe zustehen (Abs. 2).

Der Kantons-Wahlschlüssel wird so berechnet, dass die 110 Grossratssitze gemäss Absatz 2 in einem Mal verteilt werden können.

Artikel 73c (neu)

In einem zweiten Schritt werden die einer Partei über das ganze Kantonsgebiet zugewiesenen Sitze gemäss der «doppelt proportionalen» oder «bi-proportionalen» Methode auf die Listen verteilt, die sie in den verschiedenen Wahlkreisen vorweisen konnte. Diese Bezeichnung rührt daher, dass die Zahl der Parteienstimmen, die eine Liste erhalten hat, schrittweise geteilt wird, durch einen Divisor, der im Wahlkreis angewendet wird, und durch einen Divisor, der in der Listengruppe angewendet wird. **Die Verteilung muss daher am Ende gleichzeitig zwei Ziele erfüllen: Jede Listengruppe muss so viele Sitze erhalten, wie ihr gemäss der Oberzuteilung über das ganze Kantonsgebiet gesehen zugeteilt wurden und in jedem Wahlkreis müssen so viele Sitze vergeben werden, wie ihm nach Art. 63 zustehen.** Die Wahlkreis- und die Listengruppendivisoren sind nicht das Ergebnis einer einmaligen rechnerischen Herleitung, sondern werden schrittweise anhand des Informatikprogramms berechnet.

Artikel 74

Für die Wahl der Gemeindebehörden wird das gegenwärtige System beibehalten. Da jedoch die Grossratswahl gemäss dem Vorschlag in Entwurf B nach dem doppelt proportionalen System stattfindet, präzisiert Absatz 1, dass sich die Regeln auf Gemeindeebene systematisch und ausschliesslich auf den fraglichen Kreis beziehen. Diese Klarstellung scheint notwendig, weil das auf Gemeindeebene geltende Proporzsystem bisher mit dem im Grossen Rat

³⁷ Im Kanton, der 140 Grossratssitze zählt, beträgt der aus dem Anteil der Wählerstimmen berechnete Prozentsatz, mit dem fünf Sitze erlangt werden können, 3.57% (5 von 140 Sitzen oder 3.57 von 100 Sitzen). In der Praxis genügt ein Prozentsatz von 3.2% um fünf Sitze zu erhalten. Aargau hat den Prozentsatz schliesslich auf 3 % festgelegt.

³⁸ Im Kanton Freiburg, wo es 110 Sitze sind und mit fünf Sitzen eine Fraktion gebildet werden kann, liegt der aus dem Anteil Wählerstimmen berechneten Prozentsatz, mit dem fünf Sitze erreicht werden können, bei 4.54% (5 von 110 Sitzen oder 4.54 von 100 Sitzen). Da kein doppelt proportionales Modell vorhanden ist, ist es nicht möglich, den effektiven Prozentsatz zu ermitteln, mit dem fünf Sitze erlangt werden können. Dieser Prozentsatz kann intuitiv auf 4.3% geschätzt werden.

³⁹ Hauser/Jaag, op. cit., S. 87 und S. 90.

anzuwendenden System identisch war. Meistens entspricht ein Kreis dem Gemeindegebiet, aber in Gemeinden, die aus einer Fusion entstanden sind, gibt es Kreise, die eine oder mehrere bisherige Gemeinden umfassen.

Auf Gemeindeebene gäbe es nach wie vor kein gesetzliches Quorum, insofern als das doppelt proportionale System jedoch ein gesetzliches Quorum auf Ebene des Grossen Rats vorsieht, scheint die Erinnerung in Absatz 2 trotzdem nützlich.

Artikel 74a

Der Inhalt von Artikel 74a entspricht materiell dem gegenwärtigen Artikel 74 und übernimmt die Regeln des geltenden Systems in Bezug auf die erste Verteilung. Die Artikelüberschrift wird aus systematischen Gründen angepasst.

Artikel 75

Die vorgeschlagenen Änderungen sind rein formeller Natur.

Artikel 149 Abs. 2 Bst. b

Die in diesem Artikel vorgeschlagene Änderung ist eine logische Folge der Aufhebung von Artikel 59 und der Einführung von Artikel 58b.

5.2.2 REFERENDUM UND INKRAFTTRETEN

Aus den ausgeführten Gründen, namentlich im allgemeinen Teil dieses erläuternden Berichts, wird vorgeschlagen, dass dieses Gesetz im Hinblick auf die nächsten Grossratswahlen in Kraft tritt, d. h. am 1. Januar 2016.

5.3 Vorentwurf B1: Zusammenlegung von Wahlkreisen

5.3.1 ÄNDERUNGEN DES PRG

Artikel 11 Abs. 1^{bis} (neu)

Gemäss Artikel 11 Absatz 1 PRG sind die Oberamt männer (und die Oberämter) in ihrem Bezirk mit Überwachungsaufgaben für die eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Urnengänge beauftragt.

Diese Überwachung äussert sich im PRG namentlich in Tätigkeiten in Zusammenhang mit der Sicherheit der Auszählung (Art. 21 Abs. 3 PRG), der Übermittlung der Ergebnisse (Art. 27 PRG), der Berichtigung, Bereinigung und Einreichung der Wahllisten (Art. 37, 55, 56, 57 und 64 PRG), der Proklamation der Gewählten und dem Losentscheid (Art. 76, 77, 80 und 82 PRG), der Information der Personen, die Stimmen für die Wahl in den Grossen Rat erhalten haben (Art. 81 PRG), den Beschwerden (Art. 148 PRG).

Da die gleichnamigen Bezirke weiterbestehen würden, stünden Im Falle einer Zusammenfassung der beiden Wahlkreise Glane und Vivisbach die Zuständigkeiten der Oberamt männer des Glane- und des Vivisbachbezirks für die Grossratswahlen in Konkurrenz. Allfällige Zuständigkeitskonflikte müssen geregelt werden. Für die vorgeschlagene Lösung wird auf den Kommentar für den allfälligen Artikel 59 Abs. 1^{bis} (s. Kommentare zum Entwurf

A) verwiesen, für den Fall, dass die Wahl auf die Variante des Vorentwurfs B (Zusammenlegung der Wahlkreise) fallen sollte.

Artikel 62a (neu)

Einziger Zweck von Artikel 62a Abs. 1 und 2 ist die Einführung der sieben neuen Wahlkreise im PRG.

In Absatz 3 werden deren Grenzen festgelegt. Dies geschieht entsprechend den Gemeinden oder Verwaltungsbezirken, die sie umfassen.

Artikel 63

Aufgrund der Überschrift von Art. 62a, muss aus gesetzgebungstechnischen Gründen die Artikelüberschrift von Art. 63 geändert werden.

5.3.2 REFERENDUM UND INKRAFTTRETEN

Aus den ausgeführten Gründen, namentlich im allgemeinen Teil dieses erläuternden Berichts, wird vorgeschlagen, dass dieses Gesetz im Hinblick auf die nächsten Grossratswahlen in Kraft tritt, d. h. am 1. Januar 2016.

6 FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNGEN

6.1 Finanzielle Auswirkungen

Der Entwurf A hat keine finanziellen Auswirkungen. Die Tragweite dieses Entwurfs ist im Wesentlichen fachlicher Natur.

Was den Entwurf B betrifft, so sind die vorhersehbaren finanziellen Auswirkungen unterschiedlich, je nachdem, welche Variante gewählt wird.

6.1.1 IM FALLE DER UMSETZUNG DER «DOPPELT PROPORTIONALEN» METHODE

Aufgrund der umfangreichen Änderungen, die die Anwendung der «doppelt proportionalen» Methode nach sich zieht, namentlich die Änderung der Berechnungsmethode für die Sitzverteilung, kann eine einfache Verbesserung der gegenwärtigen Informatiksoftware nicht in Betracht gezogen werden. Die Entwicklung neuer Funktionen auf einer in die Jahre gekommenen und technisch veralteten Plattform ist heikel. Aus diesem Grund wird empfohlen, das gesamte Sitzverteilungsmodul neu zu entwickeln. Die Umsetzung der gegenwärtigen Lösung von 2006 bis 2011 hat externe Entwicklungskosten von rund einer Million Franken nach sich gezogen.

Bei der Anwendung der «doppelt proportionalen» Methode müsste das System für die Abstimmung auf kantonaler Stufe neu entwickelt werden, wofür wahrscheinlich ein Betrag von 500'000.- Franken ausgegeben werden müsste.

In der Phase der Einführung und der Anpassung wird die Staatskanzlei im Übrigen technische Unterstützung von schätzungsweise 300 Stunden beziehen müssen.

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass die Einführung der doppelt proportionalen Methode auf jeden Fall während den Testphasen bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der in erster Linie betroffenen Einheiten (Oberämter, Staatskanzlei, Gemeinden) viel Mehrarbeit verursachen wird.

6.1.2 IM FALLE EINER ZUSAMMENLEGUNG DER WAHLKREISE GLANE UND VIVISBACH

Die Zusammenlegung der Wahlkreise Glane und Vivisbach wäre an sich ausreichend, um das Problem des Quorums zu regeln.

Es wäre also nicht nötig, das aktuelle Wahlsystem von Grund auf zu ändern. Der Gesetzesentwurf würde folglich nur geringe finanzielle Auswirkungen nach sich ziehen.

6.2 Personelle Auswirkungen

Aufgrund der Umsetzung dieser Gesetzesvorentwürfe sollten keine zusätzlichen Vollzeitäquivalente (VZÄ) geschaffen werden müssen.

7 AUSWIRKUNG DES ENTWURFS AUF DIE AUFGABENTEILUNG STAAT-GEMEINDEN

Diese Gesetzesvorentwürfe haben keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden.

8 DIE ÜBEREINSTIMMUNG MIT DEM BUNDESRECHT UND DIE EUROPAVERTRÄGLICHKEIT DER ENTWÜRFE

Die Änderungen oder Anpassungen, die diese Entwürfe nach sich ziehen, sind bundesrechtskonform. Sie sind im Übrigen auch mit dem Europarecht vereinbar.

9 NACHHALTIGKEIT

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen haben keine negativen Auswirkungen im Hinblick auf die Nachhaltigkeit.

10 REFERENDUMSKLAUSEL

Diese Gesetze unterliegen dem (fakultativen) Gesetzesreferendum.

Dem Finanzreferendum, auch dem fakultativen, unterliegen sie hingegen nicht.

11 ANHANG

Broschüre «*Sitzverteilung bei Parlamentswahlen nach dem neuen Zürcher Zuteilungsverfahren: Eine leicht verständliche Darstellung*», herausgegeben von der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich.
