

**Erläuternder Bericht  
zum Gesetzesvorentwurf zur Änderung  
des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (PRG)**

5. Juli 2022

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den erläuternden Bericht zum Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG; SGF 115.1). Dieser Bericht ist wie folgt gegliedert:

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Die vorgeschlagenen Änderungen</b>	<b>3</b>
2.1	<i>Motion 2019-GC-187 (mehrere Stimmzettel)</i>	3
2.1.1	Präsentation	3
2.1.2	Reaktionen und Weiterentwicklungen seit der ersten Vernehmlassung	3
2.2	<i>Motion 2020-GC-20 (automatische Nachzählung)</i>	5
2.3	<i>Einführung einer Rechtsgrundlage für die Umsetzung der elektronischen Stimmabgabe</i>	6
2.4	<i>Einführung von gesetzlichen Bestimmungen bezüglich Information der Wählerschaft vor den Abstimmungen</i>	7
2.5	<i>Einführung neuer Regeln für Wahlen nach dem Majorzverfahren</i>	7
2.6	<i>Schriftliche Anfrage 2014-CE-314 (Wahl- und Abstimmungsstatistiken für die ausländische Wohnbevölkerung)</i>	7
2.7	<i>Verwendung der AHV-Nummer für das Führen des Kantonalen Stimmregisters</i>	8
2.8	<i>Möglichkeit, das Antwortcouvert der brieflichen Stimmabgabe zu öffnen und die abstimmenden Personen ab Erhalt zu erfassen</i>	9
2.9	<i>Verwendung des Begriffs «Oberamtfrau»</i>	9
2.10	<i>Anpassung des Gesetzes über die Politikfinanzierung (PolFiG) in Zusammenhang mit der neuen Bundesgesetzgebung</i>	9
2.11	<i>Berücksichtigung oder Korrektur einiger Lücken oder Ungenauigkeiten</i>	9
2.12	<i>Elektronische Unterschriftensammlung – Verzicht auf Rechtsetzung</i>	9
<b>3</b>	<b>Kommentar der Artikel des Vorentwurfs</b>	<b>10</b>
<b>4</b>	<b>Finanzielle und personelle Auswirkungen</b>	<b>26</b>
<b>5</b>	<b>Auswirkungen des Vorentwurfs auf die Aufgabenverteilung Kanton – Gemeinden</b>	<b>26</b>
<b>6</b>	<b>Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht, Europaverträglichkeit</b>	<b>26</b>
<b>7</b>	<b>Nachhaltige Entwicklung</b>	<b>26</b>

## 1 Einleitung

Das vorrangige Ziel dieses Vorentwurfs zur Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte besteht darin, zwei kürzlich vom Grossen Rat angenommene Motionen ins Gesetz aufzunehmen: Die erste, die Motion 2019-GC-187, eingereicht von den Grossräten Mauron Pierre und Colomb Eric mit dem Titel «*Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte*», verlangt im Wesentlichen die Anpassung des PRG, sodass Wahlzettel von Wählerinnen und Wählern, die ihren Willen auf zwei verschiedenen Listen klar zum Ausdruck bringen, bei allen Majorzwahlen als gültig angesehen und nicht als ungültig erklärt werden. Die zweite, die Motion 2020-GC-20, eingereicht von Grossrätin Defferrard Francine und Grossrat Kubski Grégoire, verlangt, wie ihr Name besagt, «eine automatische Nachzählung der Stimmzettel bei kantonalen und kommunalen Abstimmungen und Wahlen im Majorzverfahren, wenn die Differenz weniger als 0,3 % beträgt».

Dieser Gesetzesvorentwurf schlägt zudem vor, dem Staatsrat die notwendige Rechtsgrundlage für die Einführung der Stimmabgabe im Internet zu geben. Er sieht ausserdem den Erlass von rechtlichen Bestimmungen bezüglich Information der Bürgerinnen und Bürger vor den Abstimmungen vor.

Dieser Gesetzesvorentwurf wurde **Ende 2021 ein erstes Mal in die Vernehmlassung geschickt. Dieser Vorentwurf ist eine ergänzte und bereits teilweise neu verhandelte Version des ersten Vorentwurfs** (Statistiken, Verwendung der AHV-Nummer, Aufnahme der Rechtsmittel für Grossratsentscheide, vorzeitige Öffnung der Antwortcouverts, Anpassung des Gesetzes über die Politikfinanzierung usw.). Er berücksichtigt bereits bestimmte in der Vernehmlassung formulierte Bemerkungen sowie die letzten Entwicklungen im Bereich der politischen Rechte. In Anbetracht der verschiedenen Fragestellungen, die die letzten Staatsratswahlen (Wahlen vom Herbst 2021) begleiteten, **wird neu vorgeschlagen, die aktuellen Regeln für die Majorzwahlen zu klären und anzupassen** (Mehrfachkandidaturen, Allianzen im ersten und zweiten Wahlgang, Einreichung der Listen im zweiten Wahlgang, Ersatzkandidaturen im zweiten Wahlgang). Im gleichen Zug wird nach der Wahl der ersten «Oberamtfrau» dieser Begriff in das PRG eingeführt. Demzufolge rechtfertigt in erster Linie die Suche nach neuen Lösungen für die Majorzwahlen eine zweite Vernehmlassung.

Die Arbeiten, die zur Ausarbeitung dieses neuen Gesetzesvorentwurfs und seines erläuternden Berichts geführt haben, wurden vom Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen (IAEZA) geleitet, unterstützt vom Sektor Politische Rechte der Staatskanzlei, vom Amt für Gesetzgebung, von einer Vertreterin der Oberämter und einem Vertreter einer Gemeinde.

## 2 Die vorgeschlagenen Änderungen

### 2.1 Motion 2019-GC-187 (mehrere Stimmzettel)

#### 2.1.1 PRÄSENTATION

Die Motion 2019-GC-187 mit dem Titel «Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte» verlangt eine dahingehende Anpassung des PRG, dass die Wahlzettel von Wählerinnen und Wählern, die ihren Willen auf zwei verschiedenen Listen klar zum Ausdruck bringen, bei allen Majorzwahlen als gültig angesehen und nicht als ungültig erklärt werden. Laut den Motionären soll im Wesentlichen anerkannt werden, dass, *«wenn beispielsweise zwei Sitze zu vergeben sind und die Wählerin oder der Wähler ihren oder seinen Willen, zwei Personen zu wählen, klar ausdrückt, indem sie oder er zwei verschiedene Listen mit je einem Namen in die Urne legt, die stimmberechtigte Person ihre Wahl gültig zum Ausdruck gebracht hat und jeder der beiden Personen, deren Liste sie eingereicht hat, eine Stimme gegeben hat»*.

Auch wenn der Staatsrat wie die Motionäre die Notwendigkeit anerkennt, den klar ausgedrückten Willen der Wählerinnen und Wähler zu respektieren, hatte der Staatsrat vorgeschlagen, die Motion aus folgenden wesentlichen Gründen abzulehnen, um:

- die Mehrung von Ausnahmen im PRG zu verhindern und klare Regeln zu wahren;
- den Wahl- und Auszählungsvorgang nicht zu verkomplizieren;
- sowie aufgrund der Notwendigkeit, die von den politischen Parteien nach jeder Wahl verlangten Statistiken weiter liefern zu können.

Für das Erreichen des angestrebten Ziels hatte der Staatsrat vorgeschlagen, *auf dem Wahlcouvert unmissverständlich (auf der Vorder- und der Rückseite) daran zu erinnern, dass das Couvert nur einen Stimmzettel oder eine Liste enthalten darf*.

Der Grosse Rat hat diese Motion am 16. September 2020 mit 66 gegen 28 Stimmen angenommen. In Anwendung von Artikel 69 Abs. 1 Bst. a des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) wurde so der Staatsrat verpflichtet, dem Grossen Rat im von der Motion verlangten Sinn einen Erlassentwurf vorzulegen, der die rechtlichen Bestimmungen für das PRG enthält.

#### 2.1.2 REAKTIONEN UND WEITERENTWICKLUNGEN SEIT DER ERSTEN VERNEHMLASSUNG

Zur Vermeidung von Zweifeln wird darauf hingewiesen, dass sich im Rahmen der ersten Vernehmlassung zahlreiche Stellungnahmen gegen die Umsetzung dieser Motion aussprachen, insbesondere angesichts des beträchtlichen Mehraufwands für die Wahlbüros. Ausserdem wurden Defizite bei der Schnelligkeit und Zuverlässigkeit der Ergebnisse betont, sollte diese Motion umgesetzt werden.

Es stellte sich zudem heraus, dass der Kanton Neuenburg, der der einzige Kanton ist, der ebenfalls mehrere Stimmzettel akzeptiert, kürzlich gestützt auf die verschiedenen untersuchten Wahlen zum Schluss kam, dass die Einführung von mehreren Stimmzetteln zu mehr ungültigen Wahlzetteln führte. Das Beispiel Neuenburgs war ein entscheidender Faktor für den Entschluss des Freiburger Grossen Rates zugunsten der Motion. Im Kanton

Neuenburg wurde eine Demokratiekommission eingesetzt, die sich mit der Wahlbeteiligung befasst. Diese nahm zur Kenntnis, dass der Staatsrat eine Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte vorschlägt (Aufhebung der mehreren Wahlzettel).

Die Zahlen und Analysen aus der Antwort des Neuenburger Staatsrats auf eine im Neuenburger Grossen Rat eingereichte Interpellation (21.171: De la démocratie à la réticence) stützt Obenstehendes ab:

### Kantonale Wahlen – Entwicklung der Beteiligung, Zahl der leeren und ungültigen Wahlzettel

Jahr	Grossratswahlen					
	Beteiligung		leer		ungültig	
	Anz.	%	Anz.	%	Anz.	%
2005	55 233	44,18	512	0,91	563	0,91
2009	46 983	36,91	378	0,79	332	0,70
2013	40 043	30,79	372	0,91	328	0,81
2017	44 137	33,34	661	1,46	517	1,46
2021	42 403	31,70	220	0,50	970	2,22

  

Jahr	Staatsratswahlen 1. Wahlgang					
	Beteiligung		leer		ungültig	
	Anz.	%	Anz.	%	Anz.	%
2005	55 824	44,45	397	0,70	433	0,76
2009	47 371	37,12	348	0,73	241	0,50
2013	44 621	34,00	194	0,43	158	0,35
2017	45 630	34,17	437	0,94	371	0,80
2021	43 578	32,09	182	0,41	364	0,82

Jahr	Staatsratswahlen 2. Wahlgang					
	Beteiligung		leer		ungültig	
	Anz.	%	Anz.	%	Anz.	%
2005	–	–	–	–	–	–
2009	52 071	40,57	241	0,46	135	0,26
2013	52 900	40,15	194	0,40	158	0,35
2017	–	–	–	–	–	–
2021	41 133	30,20	203	0,48	163	0,39

### Gemeindewahlen Oktober 2020 – wichtigste Gründe für die Ungültigkeit der Wahlzettel

Gründe für die Ungültigkeit	Anz.	%
Couvert mit mehreren Wahlzetteln und mehr Kandidat/innen als Sitze	431	58,09 %
Wahlzettel, die keinen der eingereichten und von der Staatskanzlei veröffentlichten Namen enthielten	11	1,48 %
Nicht offizielle Wahlzettel, ohne handschriftliche Wahlzettel	2	0,27 %

Wahlzettel, die anderweitig als von Hand ausgefüllt oder geändert wurden	1	0,13 %
Wahlzettel, die den Willen der Wählerin bzw. des Wählers nicht klar ausdrücken	37	4,99 %
Wahlzettel mit Zeichen, die den Autor bzw. die Autorin erkenntlich machen	5	0,67 %
Wahlzettel mit beleidigenden oder wahlfremden Vermerken	42	5,66 %
Wahlzettel, die der auf dem Couvert vermerkten Wahl nicht entsprachen	208	28,03 %
Andere	5	0,67 %
<b>Total</b>	<b>742</b>	<b>100 %</b>

### Grossratswahlen April 2021 – wichtigste Gründe für die Ungültigkeit der Wahlzettel

Gründe für die Ungültigkeit	Anz.	%
Couvert mit mehreren Wahlzetteln und mehr Kandidat/innen als Sitze	680	70,10 %
Wahlzettel, die keinen der eingereichten und von der Staatskanzlei veröffentlichten Namen enthielten	13	1,34 %
Nicht offizielle Wahlzettel, ohne handschriftliche Wahlzettel	11	1,13 %
Wahlzettel, die anderweitig als von Hand ausgefüllt oder geändert wurden	3	0,31 %
Wahlzettel, die den Willen der Wählerin bzw. des Wählers nicht klar ausdrücken	34	3,51 %
Wahlzettel mit Zeichen, die den Autor bzw. die Autorin erkenntlich machen	7	0,72 %
Wahlzettel mit beleidigenden oder wahlfremden Vermerken	26	2,68 %
Wahlzettel, die der auf dem Couvert vermerkten Wahl nicht entsprachen	176	18,14 %
Andere	20	2,06 %
<b>Total</b>	<b>970</b>	<b>100 %</b>

## 2.2 Motion 2020-GC-20 (automatische Nachzählung)

Die Motion 2020-GC-20 verlangt, wie ihr Name besagt, eine «*automatische Nachzählung der Stimmzettel bei kantonalen und kommunalen Abstimmungen und Wahlen im Majorzverfahren, wenn die Differenz weniger als 0,3 % beträgt*».

Diese Motion erfordert die gesetzliche Einführung einer automatischen Nachzählungspflicht bei Majorzwahlen, wenn die Differenz weniger als 0,3 % beträgt. Der so gewünschte Automatismus führt dazu, dass Anzeichen für eine fehlerhafte Auszählung gegebenenfalls nicht notwendig sind.

Mangels abweichender und verbindlicher diesbezüglicher Regelung gilt aktuell die jüngste Rechtsprechung des Bundesgerichts. Die Situation ist aktuell folgende: «*eine unmittelbar aus*

*Art. 34 Abs. 2 BV fliessende Verpflichtung zur Nachzählung sehr knapper Wahl- und Abstimmungsresultate besteht nur in jenen knapp ausgegangenen Fällen, in denen der Bürger auf konkrete Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Auszählung oder für ein gesetzwidriges Verhalten der zuständigen Organe hinzuweisen vermag. Unter Berücksichtigung des gesetzgeberischen Willens ist nunmehr auch Art. 77 Abs. 1 lit. b BPR so auszulegen, dass ein allgemeiner und unbedingter Anspruch auf Nachzählung eines sehr knappen Resultats einer eidgenössischen Abstimmung nur dann besteht, wenn zusätzlich ernstzunehmende Anhaltspunkte darauf hinweisen, dass nicht korrekt ausgezählt worden ist». Zur Frage des Nutzens einer Nachzählung, wenn keine Anzeichen für Unregelmässigkeiten vorliegen, unterstrich das Bundesgericht, dass bei jeder Auszählung Fehler unterlaufen können, d. h. auch bei einer Nachzählung. Es fügt an, dass es zwar sein mag, dass die Fehlerquote bei der erstmaligen Auszählung tendenziell etwas höher liegt als bei einer allfälligen Nachzählung, zwingend ist dies aber nicht und im konkreten Fall nachprüfen lässt es sich mindestens ohne weitere Nachzählungen auch nicht. Gemäss dem Bundesgericht schafft ein einmaliges Nachzählen jedenfalls keine absolute Sicherheit über das richtige Ergebnis. Der Staatsrat beantragte aus den vorstehend erwähnten, wesentlichen Gründen die Ablehnung der Motion.*

Der Grosse Rat hat diese Motion am 16. September 2020 mit 64 gegen 24 Stimmen angenommen. In Anwendung von Artikel 69 Abs. 1 Bst. a des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) wurde so der Staatsrat verpflichtet, dem Grossen Rat im von der Motion verlangten Sinn einen Erlassentwurf vorzulegen, der die rechtlichen Bestimmungen für das PRG enthält.

### **2.3 Einführung einer Rechtsgrundlage für die Umsetzung der elektronischen Stimmabgabe**

Die Pandemie hat aufgezeigt, dass es notwendig ist, alles tun zu können – und dies rasch –, um den Fortbestand und die Ausübung unserer Demokratie zu gewährleisten.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die Möglichkeit der Ausübung der eigenen demokratischen Rechte mit neuen elektronischen Hilfsmitteln (Internet) bei Bedarf rasch und nicht nur versuchsweise umgesetzt werden soll (vgl. Art. 162 PRG).

Da diese Hilfsmittel sich sehr rasch weiterentwickeln und in erster Linie technische Begriffe enthalten, scheint es vorweg zweckwidrig, diesbezüglich ein legislatives Arsenal in Form eines formellen Gesetzes vorzusehen, das vom Grossen Rat verabschiedet wird.

Der Staatsrat beantragt so dem Grossen Rat, mit der Einführung einer genauen Rechtsgrundlage zu diesem Thema im PRG dem Beispiel anderer Kantone zu folgen und ihm bereits die Kompetenz für die dauerhafte Planung der elektronischen Abstimmung (im Internet), sobald die technischen und organisatorischen Bedingungen sie möglich macht und der Bund diese Art der Stimmabgabe erneut erlaubt, zu übertragen. Eine weitere wesentliche Bedingung für diese Kompetenzdelegation wird darin bestehen, dass das einzuführende System namentlich eine korrekte Ermittlung des Willens der Bürgerinnen und Bürger sowie das Wahlgeheimnis gewährleisten muss.

## **2.4 Einführung von gesetzlichen Bestimmungen bezüglich Information der Wählerschaft vor den Abstimmungen**

Der Inhalt der Abstimmungsbroschüre und die Form und Intensität der Informationen für die abstimmenden Personen werden immer öfter kritisiert beziehungsweise infrage gestellt. Die aktuelle Funktionsweise, die sich einzig auf die umfangreiche Rechtsprechung des Bundesgerichts in Anwendung von Art. 34 Bundesverfassung stützt, stösst an ihre Grenzen. Denn auch wenn bestimmte Kommunikationsregeln konstant bleiben, weckt die Häufung von Sonderfällen diesbezüglich immer mehr Zweifel; dies sowohl für kantonale als auch für kommunale Urnengänge.

Der Staatsrat schlägt deshalb vor, bestimmte Kommunikationsregeln im PRG zu formalisieren.

## **2.5 Einführung neuer Regeln für Wahlen nach dem Majorzverfahren**

Seit 2011 und der Einführung einer – geduldeten – Praxis, die darin besteht, bei Majorzwahlen Mehrfachkandidaturen zu erlauben, stellen sich bei jeder Wahl immer komplexere Fragen. Dies aus dem einfachen Grund, dass das PRG 2001 nicht für eine solche Praxis konzipiert wurde.

Dieser Vorentwurf will deshalb insbesondere die Möglichkeit von Allianzen und ihrer Änderung zwischen den Wahlgängen klären und festlegen, wer sich im zweiten Wahlgang zur Wahl stellen kann. In diesem Zusammenhang schlägt er insbesondere vor, Mehrfachkandidaturen zu verbieten, die aktuell im Kanton Freiburg bei Majorzwahlen noch erlaubt sind. Diese Praxis ist 2011 aufgetaucht und führt zu Unverständnis, Einsprachen und Problemen. Es sind hier folglich namentlich die Artikel 55 und 91 PRG, die angepasst werden.

## **2.6 Schriftliche Anfrage 2014-CE-314 (Wahl- und Abstimmungsstatistiken für die ausländische Wohnbevölkerung)**

Wie in seiner Antwort auf die Anfrage 2014-CE-314 «Giovanna Garghentini Python / Rose-Marie Rodriguez» zu den «Wahl- und Abstimmungsstatistiken für die ausländische Wohnbevölkerung» angekündigt, prüfte der Staatsrat die Frage der zu erstellenden Statistiken in Zusammenhang mit der Beteiligung an den Urnengängen und den Wahlergebnissen.

Zunächst sollte der technische Fortschritt in der Auszählung in Zukunft die Erstellung bestimmter solcher Statistiken möglich machen, ohne auf unüberwindbare Schwierigkeiten zu stossen.

Was die Gemeindestatistiken betrifft, die sich einzig auf die ausländische Wohnbevölkerung beziehen, das heisst eine Minderheitengruppe, die zusätzlich nach Alter aufgeteilt wird, befürchtet der Staatsrat, dass solche Statistiken den Einwohnerinnen und Einwohnern von kleinen Gemeinden ermöglichen könnten, persönliche Angaben zu ihren Mitbürgerinnen und Mitbürgern mit ausländischer Staatsbürgerschaft zu erhalten: Dazu würde denn auch ausreichen, dass wenn in einer solchen kleinen Gemeinde nur eine ausländische Person einer bestimmten Altersgruppe wohnt und diese Person nicht abstimmt, die ganze Gemeinde bei der Einsicht in die Statistiken davon Kenntnis erhält. Die Stimmabgabe ist ebenso ein Recht wie die Stimmenthaltung. Unentschlossenheit ist auch der Ausdruck einer politischen Meinung und stellt schützenswerte Daten dar. Zur Meinungsfreiheit gehört auch das Recht,

keine Meinung zu haben. Die Ausübung dieser Freiheit ist Teil der Privatsphäre, die – solange ihr Inhaber nichts anderes entscheidet – mit der Datenschutzgesetzgebung geschützt ist.

Um die Verletzung der Privatsphäre der betroffenen Personen zu verhindern, sollten sich die Statistiken konkret auf Gemeinden mit einer ausreichenden Zahl an Stimmberechtigten beschränken, um eine wie oben erwähnte Bündelung zu verhindern.

Das Ziel solcher Statistiken wäre, die Informationskampagnen auf jene Bevölkerungsgruppe des Kantons abzustimmen, die ihr Stimmrecht am wenigsten ausübt. Dazu wäre es wichtig, diesen Bevölkerungsteil zu identifizieren. Er zeichnet sich vielleicht durch das Geschlecht, das Alter oder die Grösse der Wohngemeinde aus: Die Hypothese kann nicht ausgeschlossen werden, dass einige Stimmberechtigte, zum Beispiel ausländische Staatsangehörige, in einer kleinen Gemeinde aufgrund des gesellschaftlichen Drucks häufiger abstimmen. Das Ziel einer Statistik besteht darin, solche Hypothesen zu bestätigen oder zu entkräften. Solch restriktive Bedingungen machen eine plausible statistische Auswertung fast unmöglich und eine Informationskampagne würde Gefahr laufen, ihr Ziel zu verfehlen.

Im Rahmen der ersten Vernehmlassung war der Staatsrat deshalb der Ansicht, dass die Einführung von Statistiken nicht wünschenswert ist, die de facto einen Grossteil der Gemeinden ausschliessen und eine grosse Gefahr der fehlerhaften Auslegung darstellen würde.

Aus den Ergebnissen der ersten Vernehmlassung geht aber hervor, dass es trotzdem eventuell möglich wäre, Statistiken zu erstellen und dabei das oben beschriebene Problem zu vermeiden. Deshalb sieht dieser neue Vorentwurf die rechtlichen Grundlagen für das Erstellen von Wahl- und Abstimmungsstatistiken vor (siehe Art. 12 Abs. 5 und 28a).

## **2.7 Verwendung der AHV-Nummer für das Führen des Kantonalen Stimmregisters**

Das Kantonale Stimmregister (KSR) ist eine neue Anwendung des Amts für Gemeinden und der Staatskanzlei, die unter anderem zum Ziel hat, alle Stimmregister der Gemeinden zu zentralisieren und die Stimmrechtsausweise zu vereinheitlichen, namentlich um die Unterschrift und die Namen und Vornamen der Wählenden aus dem Couvertfenster zu entfernen. Während seiner Entwicklung mit den Pilotgemeinden wurde es stark verbessert, um beispielsweise den Informationsaustausch zwischen den Gemeinden bei Umzug sowie Vergleichs- und Plausibilisierungsmassnahmen zu integrieren, mit denen Fehler und Versäumnisse bei der Generierung von Stimmrechtsausweisen reduziert werden können. Mit dem KSR können mit dem Abgleich von Namen, Vornamen und Geburtsdaten aller Wählenden auch Listen der Wählenden erstellt werden, die in mehreren Gemeinden angemeldet sind, um zu verhindern, dass Bürgerinnen und Bürger in mehreren Gemeinden an die Urne gehen. Für die vollständige Suche nach Dubletten ist jedoch einzig die Verwendung der AHV-Nummer zweckdienlich. Seit am 1. Januar 2022 die Änderungen des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (systematische Verwendung der AHV-Nummer durch die Behörden) auf Bundesebene in Kraft getreten sind, ist neu die Verwendung der AHV-Nummer möglich. Dieser Vorentwurf schlägt vor, ihre systematische Verwendung im PRG zu verankern.

## **2.8 Möglichkeit, das Antwortcouvert der brieflichen Stimmabgabe zu öffnen und die abstimmenden Personen ab Erhalt zu erfassen**

Aus Gründen, die von der Datenschutzbehörde vorgebracht wurden, darf die Unterschrift der Wählenden in Zukunft nicht mehr im Fenster des Antwortcouverts der brieflichen Stimmabgabe sichtbar sein. Die Gemeindebüros werden folglich nicht mehr die Möglichkeit haben, die Antwortcouverts wie aktuell gestützt auf die auf dem Stimmrechtsausweis vorhandene oder nicht vorhandene, im Fenster sichtbare Unterschrift auszusortieren.

Wenn nun das Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte die Öffnung der Antwortcouverts nicht erlaubt, um aufgrund der Unterschrift der Bürgerin oder des Bürgers auf dem Stimmrechtsausweis ungültiges Material auszusortieren, wird die Bearbeitungszeit am Wahlsonntag verlängert und die Fehlergefahr in Gemeinden erhöht, die viele Couverts auszuzählen haben.

Dieser Gesetzesvorentwurf schlägt deshalb eine Änderung des PRG vor, um die Öffnung der Antwortcouverts vor dem Wahlsonntag zu ermöglichen.

## **2.9 Verwendung des Begriffs «Oberamtfrau»**

(Namentlich) in Anbetracht der Wahlergebnisse von Ende 2021 ist neu der Begriff «Oberamtfrau» ins PRG und PolFiG einzuführen.

## **2.10 Anpassung des Gesetzes über die Politikfinanzierung (PolFiG) in Zusammenhang mit der neuen Bundesgesetzgebung**

Die Bundesversammlung hat ein Bundesgesetz über die Politiktransparenz verabschiedet. Mit den bis heute erhaltenen Klärungen wird dieser Gesetzesvorentwurf genutzt, um zwei Artikel des PolFiG aus dem Gesetz zu entfernen, die dem Bundesrecht nicht oder nicht mehr entsprechen (dass Bundesparlamentarier dem PolFiG unterstehen).

## **2.11 Berücksichtigung oder Korrektur einiger Lücken oder Ungenauigkeiten**

Auch wenn das PRG aus dem Jahr 2001 stammt, wurde es seitdem regelmässig überarbeitet oder aktualisiert und seine Anwendung stellt keine besonderen Probleme dar. Es ist indessen angebracht, mit diesem Gesetzesvorentwurf einige Anpassungen vorzuschlagen, um einige Punkte weiter zu klären, die manchmal aus dem Blickwinkel der Anwendung ein gewisses Unverständnis hervorrufen.

## **2.12 Elektronische Unterschriftensammlung – Verzicht auf Rechtsetzung**

Die Pandemie hat aufgezeigt, dass es notwendig ist, alles tun zu können – und dies rasch –, um den Fortbestand und die Ausübung unserer Demokratie zu gewährleisten. So ist die Frage nur natürlich, ob die Einführung einer elektronischen Unterschriftensammlung (Referenden, Initiativen) aktuell denkbar wäre.

In einer Antwort auf eine parlamentarische Motion von 2018 war der Bundesrat der Ansicht, dass es aufgrund der zentralen Fragen, die die elektronische Unterschriftensammlung aufwirft, momentan besser ist, abzuwarten und sich auf die Einführung des E-Votings zu konzentrieren (vgl. Motion [18.3062](#)). In einem [Expertenbericht über Civic Tech](#) von 2020 beschäftigte sich der Bund ein wenig länger mit dem Thema und bestätigte, dass die Einführung der

elektronischen Unterschriftensammlung zwar die Demokratie dynamisieren würde, aber auch bedeuten würde, dass zahlreiche Prozesse überprüft werden müssen.

Aufgrund dieser Erwägungen ist der Staatsrat der Ansicht, dass ein Alleingang nicht zweckmässig ist, und schlägt vor, die Frage der elektronischen Unterschriftensammlung parallel zur Agenda des Bundes zu führen, nachdem jene bezüglich E-Voting zufriedenstellend erprobt wurde.

### **3      Kommentar der Artikel des Vorentwurfs**

#### ***Artikel 2a Abs. 2      Ausübung der politischen Rechte (Stimm- und Wahlrecht) – In Gemeindeangelegenheiten***

Die letzten kommunalen Gesamterneuerungswahlen haben gezeigt, dass ausländische Staatsangehörige, die normalerweise über die Stimmberechtigung und Wählbarkeit auf Gemeindeebene verfügen, in einigen Fällen ihr Wahlmaterial für diesen Urnengang nicht erhalten haben.

Der vorgeschlagene Absatz wurde nach der ersten Vernehmlassung überarbeitet. Er schlägt neu vor, sich auf die Listen der ausländischen Personen zu stützen, die möglicherweise die Bedingungen für das Stimm- und Wahlrecht erfüllen, und die den Gemeinden zugestellt werden. Zur Erinnerung: Das PRG sah bis zur Änderung vom 15. Dezember 2015 vor, dass die Gemeinden solche Listen erhalten. Zu diesem Zeitpunkt hatte sich aber herausgestellt, dass diese Listen für die Gemeinden keinen Nutzen mehr hatten. Ausserdem wurden die Listen zwar übermittelt, aber es war systematisch unmöglich, sicherzustellen, dass diese Dateiauszüge die Bedingung von mindestens fünf Jahren Wohnsitz im Kanton zuverlässig berücksichtigten. Zuletzt wurden den Gemeinden zwei diesbezügliche Listen übermittelt und sie wurden gebeten, die Daten abzugleichen und diesen nicht nachweisbaren Punkt aufmerksam zu prüfen. Dies führte dazu, dass die Behörden in Abstimmung mit den Gemeindebehörden von diesen Listen absahen.

Unter Vorbehalt von technischen Faktoren, die neu beurteilt werden, ist es heute nicht ausgeschlossen, dass die für die Bevölkerung zuständige Dienststelle den Gemeinden in Zukunft zuverlässigere Listen übermitteln kann. Auf die im Rahmen der ersten Vernehmlassung vorgeschlagene Lösung wird so im Moment verzichtet. Es kann sich aber möglicherweise als notwendig erweisen, sie wieder aufzugreifen, sollten die laufenden Ermittlungen aufzeigen, dass die Technik den Erhalt der genannten Listen immer noch nicht möglich macht, und/oder man sich erneut, wie bereits bis Ende 2015, mit Listen begnügen muss, deren Zuverlässigkeit nicht sichergestellt werden kann. In jedem Fall ist es unabdingbar, dass die betroffenen Personen zur Zusammenarbeit mit der Gemeinde verpflichtet sind, um ihr Recht festzuhalten.

Letztlich wird zudem ausgeführt, um Zweifel auszuschliessen, dass alle Gemeinden im Informationssystem ZEMIS selber überprüfen können, ob ein ausländischer Bürger oder eine ausländische Bürgerin mit Ausweis C seit fünf Jahren im Kanton wohnt. Die Gemeinden können einen solchen Zugriff erhalten.

#### **Artikel 4 Abs. 1 bis und Abs. 1ter Führung des Registers**

Der Gegenstand dieser Änderung besteht in der Einführung der Verwendung der AHV-Nummer der betreffenden Stimmberechtigten im Register. Die Gründe für diese Anpassung werden in **Kapitel 2.7** dieses Berichts ausgeführt.

#### **Artikel 7 Abs. 2 und Abs. 5 Bestellung**

Absatz 2 ist Gegenstand der einfachen logistischen Verbesserung «... zu diesem Gesetz». Dies erfordert keinen besonderen Kommentar.

Was Absatz 5 betrifft, beantwortet er die regelmässig gestellte Frage, ob ausländische Staatsangehörige Mitglied des Wahlbüros und Stimmzählerinnen und Stimmzähler sein können. Der neue Absatz 5 klärt diese Frage wie folgt: Ausländische Staatsangehörige, die über das Stimm- und Wahlrecht verfügen, können nur bei Vorlagen Mitglied des Wahlbüros oder Stimmzähler/in sein, die sie als Stimmberechtigte betreffen. Die Gründe für die Unvereinbarkeit und den Ausstand bleiben für sie selbstverständlich wie für jede andere Person bestehen.

#### **Artikel 8 Abs. 2 Bst. e Amtszwang und Dispens**

Hier wird der Begriff «Oberamtfrau» eingeführt.

#### **Artikel 11 Abs. 1 und 2 Aufsicht**

Hier wird der Begriff «Oberamtfrau» eingeführt.

#### **Artikel 12 Abs. 1 Bst. a, Abs. 5 und Abs. 6 Stimm- und Wahlmaterial**

Die vorgeschlagenen Änderungen sollen die Überprüfung der Stimmberechtigung und die einfache und anonyme Erstellung von Abstimmungsstatistiken ermöglichen. Lösungen mit einem Code oder einem anderen elektronischen Hilfsmittel (z. B. QR-Code) sollten dies ermöglichen und dabei nicht nur das Wahlgeheimnis sicherstellen, sondern auch den Datenschutz.

Artikel 12 Abs. 5 enthält die Daten, die in den Code oder eine andere elektronische Lösung integriert werden können, um dieser Datenbearbeitung eine rechtliche Grundlage zu geben. Da dieser Absatz erschöpfend ist, ist es notwendig, darin jene Elemente vorzusehen, die heute bereits in bestimmten Codes oder anderen elektronischen Lösungen existieren. Dies ist beispielsweise der Fall bei den Stimmrechtsausweisen, die mit dem Kantonalen Stimmregister generiert werden. Der Code enthält derzeit einzig die persönliche Identifikationsnummer des Wählers oder der Wählerin (Bst. a). Dieser Bestandteil ist notwendig, um das Wahlmaterial nach dem Eingang bei der Gemeinde zu erfassen. Die anderen Buchstaben ermöglichen die Erstellung von Fall zu Fall der in Art. 28a vorgesehenen Statistiken.

Artikel 12 Abs. 6 sieht die ausschliesslichen Zwecke vor, für die diese Daten verwendet werden können. Was das Ziel «Statistik» betrifft, sind Art. 12 Abs. 5 und Abs. 6 in Zusammenhang mit Artikel 28a (neu) zu lesen.

## Artikel 12a Abstimmungsbroschüre<sup>1</sup>

Die Abstimmungsbroschüre ist ein grundlegender Bestandteil im Ablauf einer Abstimmung. Sie spielt bei der Willensbildung der Wählerinnen und Wähler eine wichtige Rolle. Abhängig von ihrem Inhalt kann sie die Wahl- und Abstimmungsfreiheit der Wählerinnen und Wähler, einem in Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung gewährleisteten Grundrecht, ebenso beeinträchtigen wie fördern. Diese grundlegende Bestimmung, die die Bürgerinnen und Bürger gegen jede Form der Einflussnahme schützt, die der freien Willensbildung zuwiderhandelt, ist Gegenstand einer umfangreichen Rechtsprechung des Bundesgerichts. Der Handlungsspielraum des kantonalen Gesetzgebers ist deshalb stark eingeschränkt und muss den vom Bundesgericht aufgestellten Grundsätzen folgen. Dies ist denn auch das Ziel der Art. 12a und 12b dieses Vorentwurfs, die den Interventionsspielraum der Behörden in der öffentlichen Debatte vor einer Abstimmung möglichst klar abgrenzen.

Der Vorentwurf richtet sich in erster Linie an die kantonalen Behörden für die kantonalen Abstimmungen. Die hier gelegten Grundsätze gelten sinngemäss für die Gemeindebehörden (vgl. Art. 12a Abs. 3 und 12b Abs. 3). Infolge des Vernehmlassungsverfahrens wurde hinzugefügt, dass für die Urnengänge der Gemeinden der Begriff Wahlen «an der Urne» verwendet wird.

Der erste Satz des Artikels 12a Abs. 1 überträgt der Staatskanzlei die Kompetenz, die Abstimmungsbroschüre herauszugeben, die dem offiziellen Material beigelegt wird. In dieser Hinsicht erfüllt der Vorentwurf die aktuelle Praxis. Auch wenn die Staatskanzlei in diesem Fall die Broschüre herausbringt, ist die betroffene Direktion des Staatsrats zuständig für die Abfassung von kurzen und sachlichen Erläuterungen sowie für den Formulierungsvorschlag zuhanden des Staatsrats für die Stellungnahme zur Abstimmungsvorlage. Wie bereits heute arbeiten die beiden Behörden zu diesem Zweck zusammen.

Buchstaben a bis d des Absatzes 1 schreiben neu den Inhalt der Abstimmungsbroschüre vor. Diese (aktuell «Erläuterungen des Staatsrates» bei kantonalen Abstimmungen und «Unterlagen zu dem zur Abstimmung unterbreiteten Gegenstand» bei Gemeindeabstimmungen) wird aus den gleichen Bestandteilen bestehen, die sie aktuell bereits enthalten muss. Sie umfasst die gestellte Frage, Wort für Wort wiedergegeben, zusammen mit kurzen und sachlichen Erklärungen zur Abstimmungsvorlage, was der abstimmenden Person ermöglichen soll, sich ein getreues Bild der sachdienlichsten Tatsachen und der Herausforderungen des Urnengangs zu machen, sowie eine Stellungnahme und eine Abstimmungsempfehlung der Behörden. In diesem Sinn ist anzumerken, dass die bundesgerichtliche Rechtsprechung die Behörden in einem gewissen Mass zu einer umfassenden Information verpflichtet und ihnen untersagt, in der Abstimmungsbroschüre, die sie der Bevölkerung liefert, regelmässig ausgedrückte Stellungnahmen zu verschweigen, auch wenn sie der Abstimmungsempfehlung widersprechen. Um dieser Anforderung zu entsprechen, wird vorgeschlagen, die in Art. 10a Abs. 3 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vorgesehene Lösung zu übernehmen (vgl. Bst. b in fine «... *namentlich die im parlamentarischen Entscheidungsprozess zum Thema hauptsächlich vertretenen Positionen*»). Schliesslich ist in Zusammenhang mit dem Vorangehenden zu erwähnen, dass neu eine zusätzliche Anforderung ausdrücklich im Gesetz erwähnt ist, das heisst die Angabe

---

<sup>1</sup> Die Kommentare zu den Artikeln 12a und 12b orientieren sich weitgehend an der Begründung des Gesetzesentwurfs zu den politischen Rechten des Kantons Waadt von Januar 2021.

des Abstimmungsergebnisses im Grossen Rat, damit sich die Bevölkerung ein Bild über die Akzeptanz der Vorlage im Parlament machen kann.

Es ist ausserdem anzumerken, dass die in Art. 10 PRR bezüglich Stimmmaterial verwendete Terminologie genauer formuliert und so rasch als möglich an den neuen Rechtstext angepasst wird (z. B. wird der Begriff «Erläuterungen» in «Abstimmungsbroschüre» abgeändert, der in der Praxis systematisch verwendet wird).

Absatz 2 legt fest, wie viel Platz den Argumenten des Initiativ- oder Referendumskomitees in der Abstimmungsbroschüre zukommt. Die gerechte Behandlung des Argumentariums des Initiativ- oder Referendumskomitees ist keine wählbare Option für die Behörde, sondern eine Pflicht, die sich aus der Garantie der politischen Rechte ableitet (Art. 34 BV). Es ist anzumerken, dass die Argumente der Behörden und des Komitees nicht genau gleich lang sein müssen; wichtig ist in erster Linie, dass es kein offensichtliches Missverhältnis zwischen der Stellungnahme der Behörde und dem Text des ihr gegenüberstehenden Komitees gibt.

Wie einleitend erwähnt werden die Vorschriften, die die Bedingungen für die Ausgabe und den Inhalt der Abstimmungsbroschüre festlegen, sinngemäss auf die Gemeindeabstimmungen «an der Urne» und auf die gemeindeübergreifenden Abstimmungen angewandt. Das Exekutivorgan der Gemeinde beziehungsweise des betroffenen Gemeindeverbands ist und bleibt für die Herausgabe der Broschüre verantwortlich.

### **Artikel 12b Information der Stimmberechtigten**

Mit dieser Bestimmung sollen die Grundsätze festgelegt werden, die auf die Kommunikation des Staatsrats in einer kantonalen Abstimmungskampagne anwendbar sind. Auf Bundesebene gibt es bereits eine solche Rechtsgrundlage. Art. 10a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) legt die Grundsätze für die Information des Bundesrats in den Abstimmungskampagnen auf Bundesebene fest. Artikel 12b des PRG-Vorentwurfs orientiert sich weitgehend daran.

Als oberste Exekutivbehörde des Kantons hat der Staatsrat den Auftrag, die Gemeinschaft zu leiten. Es ist folglich normal, dass er sich für Vorlagen einsetzen kann, die in seinen Augen einen Beitrag zum Allgemeinwohl leisten. Diesbezüglich kann und muss der Staatsrat sogar gegenüber den abstimmenden Personen eine Informationsaufgabe ausüben. Diesen würde eine wichtige Informationsquelle fehlen, wenn sie den Standpunkt ihrer Behörden nicht in Erfahrung bringen könnten. Bei einem Referendum ist der Staatsrat zumeist Verfasser des zur Abstimmung unterbreiteten Erlasses. Bei einer Volksinitiative wird vom Staatsrat der Erlass von neuen Gesetzen oder Regeln gefordert. In beiden Fällen ist es für die Behörden legitim, in die öffentliche Debatte einzugreifen. Diese Informationsfunktion der Behörden stellt eine von der Rechtsprechung des Bundesgerichts anerkannte Pflicht hinsichtlich Wahl- und Abstimmungsfreiheit der Bürgerinnen und Bürger dar.

Die Abstimmungsbroschüre (vgl. Art. 12a neu) ist der wichtigste Vektor der Behörden, im Allgemeinen des Staatsrats, um ihre Einschätzungen mitzuteilen und eine Abstimmungsempfehlung abzugeben. Der Staatsrat muss seine Informationspflicht breit ausüben und sollte sich nicht darauf beschränken, seinen Standpunkt in der Abstimmungsbroschüre zu veröffentlichen. Der Fortschritt der Kommunikationsmittel – namentlich der sozialen Netzwerke – ermöglicht heute privaten Akteuren, Kampagne zu führen und die öffentliche Meinung kontinuierlich zu beeinflussen. Dagegen ermöglicht es

die Abstimmungsbroschüre dem Staatsrat nur, zu einem festen Zeitpunkt der Kampagne einzugreifen.

Absatz 1 will dies beheben und den Interventionsmöglichkeiten des Staatsrats einen Rahmen geben. So verfügt er, dass der Staatsrat die abstimmenden Personen *fortlaufend* über kantonale Abstimmungsvorlagen informiert. Diese Bestimmung unterstreicht die Informationsaufgabe des Staatsrats, die ihn verpflichtet, die Ausgangslage und die Herausforderungen des Urnengangs zu erklären, aber ihm auch ermöglicht, den Standpunkt der kantonalen Behörden zur Abstimmungsvorlage zu erklären.

Der Staatsrat verfügt folglich neu über eine Rechtsgrundlage, auf die er sich direkt stützen kann, um Informationen weiterzugeben, die über die einfache Abgabe einer Abstimmungsbroschüre an die abstimmenden Personen hinausgeht. Diesbezüglich ist daran zu erinnern, dass die Rechtsprechung des Bundesgerichts bei Abstimmungskampagnen grundsätzlich die Intervention der Behörden vorsieht. Form und Inhalt der offiziellen Interventionen müssen allerdings verschiedene Bedingungen erfüllen, um im Hinblick auf die Wahl- und Abstimmungsfreiheit als zulässig betrachtet zu werden.

Diese Bedingungen werden in Absatz 2 aufgezählt. Jede der Interventionen des Staatsrats muss die Grundsätze der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit beachten. Der Grundsatz der Sachlichkeit gebietet der Behörde, zuverlässige, vollständige und ausgewogene Informationen zu Ziel und Umfang der Abstimmungsvorlage zu liefern. Die Botschaft an die abstimmenden Personen soll diesen ermöglichen, sich ein getreues und sachliches Bild der Abstimmungsvorlage zu machen. Zu diesem Zweck müssen die gewählten Worte und Ton gemässigt bleiben und die ausgeführten Argumente sich soweit möglich auf eine überprüfbare Faktenbasis stützen. Die von der Behörde geforderte Sachlichkeit impliziert auch eine bestimmte Pflicht zur Vollständigkeit ihrerseits, die allerdings nicht zu streng ausgelegt werden darf. So ist es ihr zwar nicht erlaubt, wichtige Elemente für die Meinungsbildung der Wählerschaft zu verschweigen oder Argumente eines Initiativ- und Referendumskomitees falsch wiederzugeben; die Behörde ist aber nicht verpflichtet, alle Details der Vorlage zu besprechen oder alle Elemente wiederzugeben, die für oder gegen diese sprechen. Sie kann und muss sogar unter bestimmten Umständen in die Kampagne eingreifen, um falsche oder absichtlich irreführende Äusserungen zu berichtigen. Es geht dabei um die Aufklärung der Bürgerinnen und Bürger. Der Grundsatz der Transparenz erfordert, dass die offiziellen Interventionen von den abstimmenden Personen unzweideutig als solche identifizierbar sind. Die Behörde kann folglich nicht undurchsichtig handeln, indem sie beispielsweise unter der Hand Befürworter ihres Standpunkts finanziert. Sie darf auch nicht ihre Standpunkte mit jenen eines privaten Komitees vermischen, indem sie im informativen Teil der Behörde unterschiedslos eine befürwortende und die offizielle Haltung präsentiert. Schliesslich verbietet der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, der im Übrigen ein Grundprinzip der Tätigkeit des Staates ist (vgl. Art. 4 der Verfassung des Kantons Freiburg), den Behörden, im Lauf der Kampagne unverhältnismässige Mittel zu nutzen. Die Frage der von den Behörden eingesetzten finanziellen Mittel steht hier im Mittelpunkt. Die Behörden müssen bei der Verwendung von öffentlichen Geldern für Informationskampagnen zu zukünftigen Urnengängen Augenmass beweisen.

Absatz 3 verfügt schliesslich, dass alle auf kantonaler Ebene geltenden Grundsätze sinngemäss auf die Abstimmungen der Gemeinden «an der Urne» und auf die gemeindeübergreifenden Abstimmungen anwendbar sind. Dies bedeutet, dass der Gemeinderat auf Gemeindeebene die gleichen Rechte und Pflichten hat, wie der Staatsrat auf

kantonaler Ebene. Der dritte Absatz darf deshalb nicht als Kompetenz des Staatsrats ausgelegt werden, bei kommunalen Urnengängen einzugreifen, weil das kantonale Interesse auf dem Spiel steht. Betrifft eine Gemeindeabstimmung ein Projekt von kantonaler Bedeutung, das von den Kantonsbehörden mitgetragen wird, oder ein Projekt, in das die Kantonsbehörden eng eingebunden sind (z. B. Gemeindefusionen), sind die kantonalen Behörden aufgefordert, sich einzubringen und haben ein Recht dazu, ohne an die Stelle der betroffenen Gemeindebehörden zu treten. In diesen Fällen kann der Staatsrat den betroffenen Wählenden zwar eine offizielle Abstimmungsempfehlung ausgeben, *muss dabei aber die Autonomie der Gemeinde wahren (er darf nicht an die Stelle der Gemeindebehörde treten)* und die Anforderungen bezüglich Wahl- und Abstimmungsfreiheit und Gewährleistung der politischen Rechte einhalten. Die Kommunikationstätigkeit des Staatsrats im Rahmen einer solchen kommunalen Abstimmungskampagne soll in diesem Sinn die Abgabe von sachlichen Elementen anstreben, die auf eine vollständige und aufgeklärte Information der Wählerschaft der Gemeinden zur Abstimmungsvorlage abzielen.

Zur Information und um diesen Kommentar zu ergänzen, wird ausgeführt, dass zwischen der persönlichen Intervention eines Mitglieds des Staatsrats und jener des Staatsrats als Kollegium zu unterscheiden ist. Bei eidgenössischen und kommunalen Vorlagen von kantonaler Bedeutung oder in die die kantonalen Behörden eng eingebunden sind, sind die Mitglieder des Staatsrats verpflichtet, sich an das Kollegialitätsprinzip zu halten, wenn der Staatsrat als Kollegium Stellung genommen hat. Äussert sich das Kollegium nicht zu einer Vorlage, kann der Staatsrat bzw. die Staatsrätin persönlich Stellung beziehen. Er bzw. sie muss aber dafür sorgen, dass seine bzw. ihre Äusserungen nicht als Stellungnahmen der Regierung wahrgenommen werden. Gemäss der Rechtsprechung behalten die Mitglieder einer Exekutive als Privatpersonen weitgehend ihre Meinungsäusserungsfreiheit (Verfassungsrecht der freien Meinungsäusserung) und haben somit die Möglichkeit, sich aktiv an Abstimmungskampagnen zu beteiligen. Es darf jedoch nicht der Eindruck entstehen, dass ihre Stellungnahme im Namen der Behörde erfolgt. Es handelt sich hier nicht um Regeln, die sich aus dem PRG ableiten, sondern aus der Organisation des Staatsrats (SVOG; SGF 122.0.1, namentlich die Artikel 8 und 42 SVOG). Diese Grundsätze gelten auch für die Exekutiven der Gemeinden.

Es sei darauf hingewiesen, dass Mitglieder eines Legislativorgans, ob auf kommunaler, kantonaler oder eidgenössischer Ebene, in ihren Handlungen und Äusserungen frei sind.

#### **Artikel 18 Abs. 3 Bst. b und Abs. 5 Vorzeitige Stimmabgabe – Grundsatz**

Heute können die Couverts mit der vorzeitigen Stimmabgabe bis spätestens *eine Stunde vor der Öffnung des Stimmlokals* am Sonntag in der Gemeindeschreiberei oder an einem vom Gemeinderat bezeichneten Ort eingeworfen werden.

Im Rahmen der ersten Vernehmlassung wurden Stimmen laut, die sich für eine Verlängerung der Möglichkeit des Einwurfs dieser Couverts bis zur Schliessung des Urnengangs (am Mittag) aussprachen. Da es weder einen rechtlichen noch einen praktischen Grund gibt, der diesem Vorschlag im Weg steht, schlägt der Staatsrat vor, ihn zu befolgen.

Weiter wird in Zusammenhang mit der vorzeitigen Stimmabgabe und aus den in **Kapitel 2.8** dargelegten Gründen vorgeschlagen, in Zukunft zu erlauben, dass die Antwortcouverts ab ihrem Eingang bei der Gemeindeschreiberei geöffnet werden können. Dies führt zur

Aufhebung von Art. 18 Abs. 5 und zur Einführung von genauen diesbezüglichen Regeln im neuen Artikel 18a.

### **Artikel 18a (neu) Vorzeitige Stimmabgabe – Erfassung der Stimmen**

Dieser neue Artikel konkretisiert den in **Kapitel 2.8** dieses Berichts dargelegten Willen.

Absatz 1 sieht den Zeitpunkt vor, ab dem die im Rahmen der vorzeitigen Stimmabgabe eingeworfenen Antwortcouverts geöffnet werden können, sowie die (einzigen) Zwecke dieser Öffnung.

Absatz 2 legt fest, was mit den Stimmcouverts geschieht, die in den Antwortcouverts enthalten sind. Wenn die Stimme gültig ist (Unterschrift auf dem Stimmrechtsausweis) und die Stimmberechtigung des oder der Stimmenden bestätigt wurde, werden die Stimmcouverts in die entsprechende Urne gelegt, ohne geöffnet zu werden.

Die Sensibilität dieses Verfahrens bei Wahlen und Abstimmungen erfordert, dass alle Massnahmen ergriffen werden, um der Wählerschaft zu gewährleisten, dass bei der vorzeitigen Öffnung der Antwortcouverts kein Verdacht auf Betrug aufkommt. Aus diesem Grund können die oben erwähnten Vorgänge nur in Anwesenheit einer mindestens dreiköpfigen Delegation des Wahlbüros von der Gemeindeverwaltung durchgeführt werden.

### **Artikel 19a Elektronische Stimmabgabe (E-Voting)**

Dieser Artikel schafft die notwendige kantonale Grundlage, damit der Kanton Freiburg auf kantonaler und kommunaler Ebene die elektronische Stimmabgabe (E-Voting im Internet) anbieten kann, sobald sichere und vollständig überprüfbare elektronische Systeme verfügbar sind. In der gegenwärtigen Form enthält das PRG nur eine Rechtsgrundlage für das Durchführen von Tests (Art. 162 PRG).

Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Systeme sehr wahrscheinlich für die gesamte Schweiz die gleichen sein werden, und sollte es für den Kanton Freiburg darum gehen, das E-Voting für kantonale und kommunale Urnengänge einzuführen, würde er das System des Bundes oder zumindest ein vom Bund genehmigtes System wählen. Deshalb verweisen die vorgeschlagenen Absätze de facto auf das Bundesrecht und haben nur deklarative Bedeutung. Trotzdem sind solche Absichtserklärungen gegebenenfalls bindend und grundlegend für solche Projekte. Es wird darauf hingewiesen, dass die in diesem Vorentwurf vorgeschlagene Rechtsgrundlage die Anforderungen von Artikel 27a ff. der Bundesverordnung über die politischen Rechte (VPR) und der Verordnung der BK über die elektronische Stimmabgabe (VEleS) berücksichtigt, auf die man sich beziehen muss. Sie ist so formuliert, dass sie die in einer ersten Zeit in Kraft tretenden Einschränkungen einhält, ohne dass sie in der Folge bei einer Ausweitung geändert werden muss.

Es ist zudem anzumerken, dass der Vorentwurf nach der ersten Vernehmlassung mit dem Hinzufügen von zusätzlichen Bedingungen zur Einhaltung des Datenschutzes (Art. 19a Abs. 1 Bst. a) und zum Verhindern der externen Einflussnahme genauer formuliert wurde. Es geht hier nicht nur darum, auf die aktuellen Bedrohungen zu reagieren, denen die Demokratie ausgesetzt ist, sondern auch um die Wahrung der digitalen Integrität, die über das einfache Stimmgeheimnis hinausgeht, das darin besteht, keine Daten zu sammeln und dass die Informationen nicht rückverfolgbar und sogar anonymisiert sind (vgl. Art. 19a Abs. 1 Bst. b).

Was Art. 19a Abs. 1 Bst. c betrifft, wird erläutert, dass der Begriff der Zulassung sich nicht mit jenem der Zertifizierung deckt. Es geht hier einfach darum, vollständig den Anforderungen des Bundes zu entsprechen.

Schliesslich wird daran erinnert, dass nur die Genehmigung des Bundesrats die Durchführung von E-Voting-Versuchen (erneut) oder anschliessend die dauerhafte Inbetriebnahme ermöglichen kann.

### **Artikel 21 Abs. 3 Ort der Stimmenauszählung**

Hier wird der Begriff «Oberamtfrau» eingeführt.

### **Artikel 24 Abs. 2 Bst. k und l Leere oder ungültige Wahllisten**

Die vorgeschlagene Änderung soll die Motion 2019-GC-187 (mehrere Stimmzettel) umsetzen, die von den Grossräten Pierre Mauron und Eric Colomb eingereicht wurde. Zur Erinnerung verlangte die Motion Folgendes: Das PRG soll angepasst werden, damit bei allen Majorzwahlen die Wahlzettel von Wählerinnen und Wählern, die ihren Willen auf zwei verschiedenen Listen klar zum Ausdruck bringen, als gültig angesehen und nicht als ungültig erklärt werden.

Zunächst wird neu, wie von den erwähnten Grossräten gewünscht, zwischen den Wahlen im Proporzverfahren (Art. 24 Abs. 2 Bst. k) und jenen im Majorzverfahren (Art. 24 Abs. 2 Bst. l) unterschieden.

Für die Wahlen im Proporzverfahren wird das aktuelle System beibehalten.

Was jene im Majorzverfahren betrifft, wird das vorgeschlagene System für die Wahlbüros zu folgendem führen:

- 1) zuerst werden die gemäss Art. 25 Abs. 1 Bst. a–e ungültigen Stimmen aus dem Stimmcouvert *entfernt*;
- 2) anschliessend zählt der Stimmenzähler bzw. die Stimmenzählerin die Zahl der verbleibenden Namen; wenn sie die Zahl der freien Sitze übersteigt, ist die Liste ungültig (Anwendung, aber gemäss Art. 24 Abs. 2 Bst. l in einem zweiten Schritt, von Art. 25 Abs. 1 Bst. f);
- 3) wenn alle im gleichen Couvert enthaltenen Listen gültig sind, setzt schliesslich das Wahlbüro alle Listen zusammen, um daraus eine einzige zu machen. Der Listenkopf dieser «zusammengesetzten Liste» bleibt leer, um die Herkunft der Stimmen nicht zu verfälschen;
- 4) die verschiedenen Listen der «zusammengesetzten Liste» müssen zusammenbleiben (z. B. mit Klammern), damit gegebenenfalls (bei Fehlern und/oder Nachzählung) die Überprüfung der Gültigkeit der Listen möglich ist.

Es wird darauf hingewiesen, dass der Möglichkeit der Einführung von mehreren Stimmzetteln in Anwendung der Motion 2019-GC-187 im Rahmen der ersten Vernehmlassung ein steifer Wind entgegenblies. Zusätzlich wird auf **Kapitel 2.1.2** dieses Berichts verwiesen.

### **Artikel 25a Nachzählung – Abweichung von gleich oder weniger als 0,3 %**

Dieser Artikel setzt die Motion 2020-GC-20 um, die, wie ihr Name besagt, eine «*automatische Nachzählung der Stimmzettel bei kantonalen und kommunalen Abstimmungen und Wahlen im*

*Majorzverfahren, wenn die Differenz weniger als 0,3 % beträgt» verlangt. Er ist auf kommunale und kantonale Wahlen mit dem Majorzverfahren anwendbar. Dieses automatische Nachzählungsverfahren, das folglich auch ohne Anzeichen von Unregelmässigkeiten durchgeführt werden kann, gilt allerdings auch für die kantonalen und Gemeindeabstimmungen.*

Art. 25a Abs. 1 sieht vor, dass es die für die Proklamation oder Feststellung der Ergebnisse zuständige Behörde ist, die die automatische Nachzählung anordnet. Gemäss aktueller Gesetzgebung ist diese Behörde namentlich (vgl. Abs. 4 des Vorentwurfs):

- bei der Gemeinderatswahl nach dem Majorzsystem das Wahlbüro (vgl. 94 Abs. 3);
- bei der Wahl der Oberamtmänner oder Oberamtfrauen der Staatsrat (vgl. 95 Abs. 2);
- bei der Staatsratswahl der Staatsrat selber (94 Abs. 1);
- bei der Ständeratswahl ebenfalls der Staatsrat. Denn nach der Feststellung veröffentlicht er dieses Wahlergebnis (Art. 60 Abs. 3 PRG) und übermittelt es an den Ständerat (Art. 45 Abs. 1 PRG);
- bei kantonalen Abstimmungen der Staatsrat (Art. 32 Abs. 2 PRG);
- bei Gemeindeabstimmungen der Gemeinderat (vgl. 34 Abs. 1 PRG).

Bezüglich Inhalt ist die automatische Nachzählung entsprechend dem Antrag der Motion bei Wahlen mit knappen Resultaten ohne Anzeichen von Unregelmässigkeiten nur für Wahlen im Majorzverfahren vorgesehen (vgl. Art. 25a Abs. 3 und Abs. 4 Bst. a). Offensichtlich haben die Motionäre, die für Proporzahlen keine automatische Nachzählung verlangen, die wahrscheinlich unverhältnismässigen Auswirkungen einer solchen Neuregelung verstanden (vgl. Artikel 25a Absatz 5); die meisten Kantone, die eine automatische Nachzählung eingeführt haben, wie dies Freiburg mit diesem Entwurf tut, beschränken sich im Übrigen, wenn keine Anzeichen auf Unregelmässigkeiten bestehen, im Recht und/oder in der Praxis auf die automatische Nachzählung von Majorzwahlen. Die Einführung einer Regel für die automatische Nachzählung bei Proporzahlen, wie hier für die Majorzwahlen vorgeschlagen wird (das heisst nur für Fälle mit knappen Ergebnissen), könnte zur Einführung einer Doppelregelung und in der Folge zu einer deutlichen Erhöhung der Nachzählungsfälle führen: a) Nachzählung der Stimmen, die von verschiedenen Listen erhalten wurden, aufgrund des Abstands zwischen ihnen und b) möglicherweise Nachzählung der Stimmen, die die Kandidatinnen und Kandidaten einer Liste erhalten haben. So ist bei Gemeinde- und kantonalen Wahlen nach dem Proporzverfahren gemäss Art. 25b (neu; unten) nur bei knappen Ergebnissen im Sinne von Art. 25a und bei konkreten Anzeichen auf Unregelmässigkeiten eine Nachzählung vorgesehen.

Artikel 25a Abs. 5 führt weiter ausdrücklich aus, dass es bei Nationalratswahlen und eidgenössischen Abstimmungen keine automatische Nachzählung gemäss Art. 25a gibt, da diese dem Bundesrecht unterstehen. Das gleiche gilt für Abstimmungen, die von Gemeindeverbänden organisiert werden. Hier aber aus Opportunitätsgründen aufgrund des besonderen Status dieser Verbände.

Schliesslich wird darauf hingewiesen, dass die Anordnung einer Nachzählung mit den ordentlichen Rechtsmitteln in Artikel 150 ff PRG angefochten werden kann. Zuständig ist das Kantonsgericht.

## **Artikel 25b Nachzählung – konkrete Anzeichen von Unregelmässigkeiten und knappes Ergebnis**

Absatz 1 von Artikel 25b sieht vor, dass bei knappen Ergebnissen und konkreten Anzeichen für Unregelmässigkeiten eine Nachzählung angeordnet werden kann. Es handelt sich um die Einführung der Regeln zur Nachzählung ins Gesetz, die durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts festgelegt wurden. Dies ist auch die im Bundesrecht vorgesehene Lösung für eidgenössische Wahlen und Abstimmungen.

Aufgrund der Tragweite dieses Entscheids, der sich – wir erinnern hier daran – auf konkrete Anzeichen von Unregelmässigkeiten stützen muss, bezeichnet Art. 25b abhängig von der Art des Urnengangs den Staatsrat und den Oberamtmann bzw. die Oberamtfrau als Behörde für die Anordnung der Nachzählung. So:

- bei Gemeindewahlen im Proporzverfahren, das heisst, möglicherweise bei jenen des Gemeinderats und in allen Fällen bei jenen des Generalrats, wird die Nachzählung vom Oberamtmann bzw. der Oberamtfrau angeordnet;
- bei gemeindeübergreifenden Abstimmungen wird die Nachzählung vom Oberamtmann bzw. der Oberamtfrau angeordnet;
- bei kantonalen Abstimmungen wird die Nachzählung vom Staatsrat angeordnet;
- bei Grossratswahlen wird die Nachzählung vom Staatsrat angeordnet.

Infolge des Vernehmlassungsverfahrens wird vorgeschlagen, dass die Anordnung der Nachzählung der Gemeindeabstimmungen, bei denen konkrete Anzeichen für Unregelmässigkeiten festgestellt wurden und die knapp ausfallen, in die Zuständigkeit des Oberamtmanns bzw. der Oberamtfrau fällt.

Absatz 3 zielt hauptsächlich auf die Grossratswahlen ab.

Es wird erneut darauf hingewiesen, dass die Artikel 25a und 25b die Rechtsmittel gegen die Proklamation der Ergebnisse nicht einschränken: Sind Bürger oder Bürgerinnen der Ansicht, dass eine Nachzählung hätte angeordnet werden müssen, obwohl dies nicht der Fall war – ob aufgrund von Art. 25a PRG, Art. 25b PRG, der Bundesverfassung oder der diesbezüglichen Rechtsprechung des Bundesgerichts – können sie wie in Art. 150 ff. PRG vorgesehen Beschwerde einlegen. Anders gesagt kann ein Bürger, der erfährt, dass die Ergebnisse ohne Nachzählung proklamiert worden sind, beim Kantonsgericht gegen das Ergebnis Beschwerde einlegen, mit dem Grund, dass gestützt auf Artikel 25a PRG oder Artikel 25b PRG eine Nachzählung hätte angeordnet werden müssen.

Schliesslich wurde im Rahmen der ersten Vernehmlassung mehrfach darauf hingewiesen, dass nach ihrem Verständnis in jedem Fall, in dem Unregelmässigkeiten festgestellt werden, eine Nachzählung angeordnet werden sollte. Dies stellt die Zweckmässigkeit von Art. 25b in Frage. Es ist diesbezüglich darauf hinzuweisen, dass gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung bei Unregelmässigkeiten nur eine Nachzählung angeordnet werden kann, wenn zusätzlich ein knappes Ergebnis besteht. *Dies insbesondere aus Gründen der Verhältnismässigkeit der öffentlichen Handlung und aufgrund der daraus entstehenden Kosten.* Ist bei einer kleinen lokalen Unregelmässigkeit eine Nachzählung anzuordnen, wenn das Ergebnis der Auszählung völlig klar ist? Dies wäre das daraus folgende Resultat, müsste man bei allen Unregelmässigkeiten, auch geringfügigen, eine Nachzählung durchführen. Es wird hier trotzdem darauf hingewiesen, dass der Begriff des knappen Ergebnisses in Artikel 25b (0,3 %) nicht jenem in Art. 25a entspricht, das zu einer automatischen

Nachzählung führt. Im Fall von Art. 25b kann auch eine Nachzählung bei einer Unregelmässigkeit angeordnet werden, wenn das Ergebnis weniger knapp ist als 0,3 %. Darüber hinaus wird in Bezug auf die diesbezügliche Stellungnahme des Staatsrats im Rahmen der Antwort auf die Motion, die zu dieser Anpassung führte, auf **Kapitel 2.2** dieses erläuternden Berichts verwiesen.

#### **Artikel 25c Nachzählung – Gemeinsame Bestimmungen**

Das Ziel dieses Artikels besteht in der Einführung einer Regel für Fälle, in denen die Differenz sehr knapp bleibt, um eine erneute Nachzählung und so weiter zu verhindern. Er legt zudem fest, welche der beiden Auszählungen gilt. Es ist dies die Nachzählung.

Absatz 1 gibt an, wer die Nachzählung ausführt.

#### **Artikel 27 Abs. 1 und 2 Übermittlung der Ergebnisse – Eidgenössische und kantonale Urnengänge**

In der Praxis werden die Stimmzettel oder Wahllisten nie dem Oberamtmann bzw. der Oberamtfrau zugestellt. Dies hätte keinen Nutzen. Es wird daher vorgeschlagen, auf diese Vorschrift zu verzichten.

Zusätzlich wird der Begriff «Oberamtfrau» eingeführt.

#### **Artikel 28 Abs. 1 und 2 Übermittlung der Ergebnisse – Kommunale Urnengänge**

Hier wird der Begriff «Oberamtfrau» eingeführt.

#### **Artikel 28a Abstimmungs- und Wahlstatistiken**

Es geht hier darum, die notwendige Rechtsgrundlage für die Erstellung von Abstimmungs- und Wahlstatistiken einzuführen, wie sie bereits in anderen Kantonen besteht (z. B. im Kanton Genf). Darüber hinaus wird auf **Kapitel 2.6**, auf Art. 12 Abs. 5 und 6 und auf ihren Kommentar verwiesen.

#### **Artikel 37 Abs. 3 Bst. b Berichtigung der Wahllisten**

Hier wird der Begriff «Oberamtfrau» eingeführt.

#### **Artikel 47 Abs. 1 Zeitpunkt der Wahlen**

Hier wird der Begriff «Oberamtfrau» eingeführt.

#### **Artikel 49 Abs. 1 Bst. c Unvereinbarkeit – Grosser Rat**

Hier wird einmal mehr der Begriff «Oberamtfrau» eingeführt.

#### **Artikel 55 Abs. 1, 2 und 2a (neu) Mehrfachkandidatur**

Der aktuelle Text von Art. 55 PRG verbietet Mehrfachkandidaturen (das heisst die gleiche Kandidatur für die gleiche Wahl auf mehreren Listen) nur bei Proporzahlen.

Im Rahmen einer Majorzwahl ergriffen so drei politische Formationen für die Wahlen von 2011 die Gelegenheit, die sich aus Art. 55 PRG ergibt, bereits im ersten Wahlgang auf ihrer eigenen Wahlliste die Namen der Kandidaten und Kandidatinnen aufzuführen, die aus ihren Rängen stammen, wie auch jene ihrer Bündnispartner. Das Kantonsgericht urteilte, dass das Gesetz dieses Vorgehen nicht verbietet und es kein Transparenzproblem verursacht, da die Wählenden laut ihm genau wüssten, für welche Kandidatinnen und Kandidaten sie stimmen. Die Liste, mit der sie wählen, würde ausserdem keine konkrete Rolle spielen. 2021 wendeten einige Parteien diese Allianz im ersten Wahlgang und andere nur im zweiten Wahlgang an. Dieses Vorgehen wurde mit einer Beschwerde am Kantonsgericht infrage gestellt. In seinem Urteil vom 19. November 2021 betonte das Kantonsgericht insbesondere, dass mangels anderweitiger Bestimmung im Gesetz nichts verhindert, dass Parteien für den zweiten Wahlgang eine Allianz eingehen, auch wenn sie dies im ersten Wahlgang nicht getan hatten, neue Listen aufstellen und möglicherweise Ersatzkandidaturen aufführen, auch mehr als auf den Listen des ersten Wahlgangs. Es verwies zudem darauf, dass ebenfalls nichts verhindert, dass die Kandidatinnen und Kandidaten des zweiten Wahlgangs auf mehreren Listen stehen, da Mehrfachkandidaturen nur im Proporzsystems untersagt sind.

Das Kantonsgericht verwies zudem darauf, dass zwar das von den drei Parteien verwendete Vorgehen nicht frei von Ambiguitäten ist, da die Bezeichnung der Liste mit dem Namen der Partei darauf schliessen lässt, dass alle Kandidatinnen und Kandidaten auf dieser Liste Mitglieder dieser Partei sind. Die Wählerinnen und Wähler seien indessen durch die verschiedenen Broschüren der Parteien, die das Wahlmaterial begleiten, sowie durch die von ihnen geführte Wahlkampagne ausreichend über die politische Zugehörigkeit der jeweiligen Kandidatinnen und Kandidaten informiert. Diese Informationsverbreitung, zu der alle Presseartikel kommen, die sowohl in Zusammenhang mit dem ersten Wahlgang als auch mit der Vorbereitung des zweiten Wahlgangs und mit dieser Beschwerde erschienen, sowie die im Fernsehen und Radio ausgesendeten Informationen behoben in diesem Fall den Mangel des gemeldeten Vorgehens. Dies umso mehr, als die Zahl der Kandidatinnen und Kandidaten in diesem Fall klein ist und es um einen zweiten Wahlgang geht (vgl. BGE 1C\_575/2011 vom 27. März 2012 E. 3.3 in fine). Hierzu kommt, dass der Listenname bei Majorzwahlen keine entscheidende Rolle spielt (vgl. BGE 1C\_160/2021 vom 27. September 2021, E. 6.2 in fine).

Abgesehen vom nicht eindeutigen Charakter der aktuellen Situation, auf den die Gerichte verwiesen, ergab sich aus den Gerichtsverfahren, dass mangels Klärung bestimmter Regeln in Zusammenhang mit den Majorzwahlen in Zukunft noch weitere Probleme auftauchen können. Dies umso mehr, als die Zahl der Allianzlisten in Zukunft noch steigen dürfte, was die hervorgehobene Mehrdeutigkeit weiter steigert. Es geht insbesondere um die Notwendigkeit, für den zweiten Wahlgang eine neue Liste einzureichen und um die Regeln für die zulässigen Kandidaturen im zweiten Wahlgang (vgl. dazu weiter unten die für Art. 91 vorgeschlagenen Änderungen).

Unter diesen Umständen ist der Staatsrat der Ansicht, dass es notwendig ist, die Regeln für die Majorzwahlen teilweise zu überarbeiten. Ein erster Schritt besteht im Verbot von Mehrfachkandidaturen, ein Vorgehen, das laut den Gerichten uneindeutig ist. Die für Art. 55 vorgeschlagenen Änderungen haben so zum Ziel, auch im Majorzsystem Mehrfachkandidaturen zu verbieten. Dies bedeutet aber nicht, dass keine Allianzen eingegangen werden können; diese sind im ersten und im zweiten Wahlgang weiter möglich, aber unter einem einzigen Listennamen (vgl. auch Kommentar zur Anpassung von Art. 91).

Darüber hinaus wird hier der Begriff «Oberamtfrau» ins Gesetz eingeführt.

**Artikel 56 Abs. 3      *Bereinigung der Wahllisten***

Hier wird einmal mehr der Begriff «Oberamtfrau» eingeführt.

**Artikel 59 Abs. 1, 2 und 2bis *Kreiswahlbüro***

Der Begriff «Oberamtfrau» wird eingeführt.

**Artikel 60 Abs. 1      *Erwahrung der Wahlen und Veröffentlichung der Ergebnisse***

Der Begriff «Oberamtfrau» wird eingeführt.

**Artikel 76 Abs. 3 und Abs. 4 Bst. a *Gewählte und Ersatzleute***

Die Änderung von Artikel 76 Abs. 3 hat zum Ziel, wie der Staatsrat bereits angekündigt hat, der Anfrage 2021-CE-282 «Gemeindewahlen 2021: Vermerk des Wahlsystems auf dem Stimmzettel – Losentscheid durch das Wahlbüro» Folge zu leisten und bei gleicher Stimmzahl die Auslosung in Abwesenheit der betroffenen Kandidatinnen und Kandidaten zu ermöglichen.

Die Änderung von Absatz 4 Bst. a ermöglicht die Einführung des Begriffs «Oberamtfrau».

**Artikel 77 Abs. 1 Bst. a      *Vakanz – Nachrücken***

Der Begriff «Oberamtfrau» wird eingeführt.

**Artikel 80 Abs. 3, 95 Abs. 2, 96 Abs. 2, 97 Abs. 3 und 100 Abs. 5**

Hier geht es darum, die Bezeichnung der Wahl ohne Einreichung von Listen zu ändern. Anders als ihr Name besagt, kann die Wahl «ohne Einreichung von Listen» mit Listen durchgeführt werden, da die eingereichten Listen in bestimmten Fällen gültig bleiben (vgl. Art. 95 Abs. 3 PRG). Dies löst bei jeder Wahl Unverständnis aus.

Unter diesen Umständen wird vorgeschlagen, die Wahl «ohne Einreichung» von Listen in eine «offene» Wahl umzubenennen.

Die Änderung von Artikel 80 Abs. 1 Bst. a führt den Begriff «Oberamtfrau» ein.

***Abschnittsüberschrift nach den Artikeln 80 und 97***

Die Änderung dieser Abschnittsüberschriften führt den neuen Namen für die «offenen Wahlen» ein.

**Artikel 81 Abs. 3 Bst. a      *Grundsatz***

Der Begriff «Oberamtfrau» wird eingeführt.

**Artikel 82 Abs. 3 und 4 Bst. a      *Gewählte***

Die Änderung von Artikel 82 Abs. 3 hat zum Ziel, wie der Staatsrat bereits angekündigt hat, der Anfrage 2021-CE-282 «Gemeindewahlen 2021: Vermerk des Wahlsystems auf dem Stimmzettel – Losentscheid durch das Wahlbüro» Folge zu leisten und bei gleicher

Stimmenzahl die Auslosung in Abwesenheit der betroffenen Kandidatinnen und Kandidaten zu ermöglichen.

Was Absatz 4 betrifft, wurde der Begriff «Oberamtfrau» eingeführt.

**Artikel 83 Abs. 1      *Geltungsbereich***

Der Begriff «Oberamtfrau» wird eingeführt.

**Artikel 89 Abs. 3      *Ermittlung der im ersten Wahlgang gewählten Personen***

Der Begriff «Oberamtfrau» wird eingeführt.

**Artikel 91      *Zweiter Wahlgang – Einreichung der Listen für den zweiten Wahlgang und zulässige Kandidaturen***

Die Änderung von Artikel 91 wird bedingt durch die notwendige Klärung der Regeln über die Majorzwahlen, wie bereits in **Kapitel 2.5** aber auch im Kommentar zu Art. 55 ausgeführt. Es sei hier darauf verwiesen.

Laut der ständigen Rechtsprechung sind die Urnengänge des ersten und zweiten Wahlgangs voneinander unabhängige Wahlen und es steht den Wählenden frei, ihre Stimme dem Kandidaten oder der Kandidatin ihrer Wahl zu geben. Deshalb wird hier klar im Gesetz verankert (vgl. Art. 91 Abs. 1 erster Satz), dass die Beteiligung am zweiten Wahlgang das Einreichen einer neuen Liste bedingt, auch wenn diese genau jener entsprechen muss, die im ersten Wahlgang eingereicht wurde.

Desgleichen und ebenfalls zur Klärung der Regeln und schlussendlich vielleicht, um dem ersten Wahlgang einen Sinn zu geben, geht es darum, klarzustellen, dass nur Parteien oder Wählergruppen eine Liste einreichen können, die am ersten Wahlgang teilgenommen haben (vgl. Art. 91 Abs. 1 zweiter Satz). Dies verhindert in keinem Fall, dass letztere ihrer Fantasie freien Lauf lassen können, wie auch jener ihrer Kandidatinnen und Kandidaten, was die Listenbezeichnung betrifft. Dies verstösst genauso wenig gegen die Wahl- und Abstimmungsfreiheit wie mögliche Allianzen, die übrigens Teil des demokratischen und politischen Spiels sind. Auch wenn die Kandidatinnen und Kandidaten im zweiten Wahlgang zwar auf einer Liste stehen können, die über eine andere Bezeichnung verfügt als jene des ersten Wahlgangs, bleiben so die Bürgerinnen und Bürger trotzdem in der Lage, die Kandidatinnen und Kandidaten zu erkennen, denen sie ihre Stimme geben wollen, ohne dass sich eine solche Situation in Bezug auf die Wahl- und Abstimmungsfreiheit als problematisch erweist. Dies gilt umso mehr, als (neu) mit dem Verbot der Mehrfachkandidatur (Art. 55 neu) jeder Kandidat und jede Kandidatin nur noch auf einer Liste stehen kann. Dazu kommt, dass die Wählenden beim Majorzsystem, in dem es die Persönlichkeit der Kandidatinnen und Kandidaten ist, die einen wichtigen Platz einnehmen soll, ihre Stimme in erster Linie einer zu wählenden Person geben, bevor sie sich für eine Partei oder politische Vereinigung entscheiden. Der Listenname hat folglich diesbezüglich nicht zwingend eine entscheidende Bedeutung.

Diese Klärung führt zu einem Verweis auf die Regeln über das Einreichen der Listen für den ersten Wahlgang, indem die diesbezüglichen Fristen ausgeführt werden (vgl. Art. 91 Abs. 2bis PRG): Diese Regel soll bei dieser Gelegenheit die einzuhaltenden Fristen vereinfachen, namentlich für die Gemeinden.

Art. 91 Abs. 2bis gibt zudem der Beteiligung am ersten Wahlgang Sinn, indem der Zugang zum zweiten Wahlgang auf die Personen eingeschränkt wird, die am ersten Wahlgang teilgenommen haben, ausser für Ausnahmen (nicht wählbare Personen). Die aktuelle, eher kuriose Situation würde de facto ermöglichen, zwischen den Wahlgängen fast jede Person als Ersatz anzubieten. Im Wesentlichen können heute nur die im ersten Wahlgang ausgeschiedenen Kandidatinnen und Kandidaten nicht am zweiten Wahlgang teilnehmen, im Gegensatz zur grossen Mehrheit der Wählerinnen und Wähler, die sich aufstellen lassen könnten, wenn sie die Unterstützung finden würden ...

Artikel 91 Abs. 3 setzt eine First, die den Takt für die Abläufe zwischen den zwei Wahlgängen angibt.

**Artikel 92 Abs. 2      *Zweiter Wahlgang – Ermittlung der gewählten Personen***

Der Begriff «Oberamtfrau» wird eingeführt.

**Artikel 94 Abs. 3      *Proklamation der Gewählten, Vereidigung und Amtsantritt***

Der Begriff «Oberamtfrau» wird eingeführt.

**Artikel 99 Abs. 5 und Abs. 5 Bst.      *Erster Wahlgang***

Die Änderung des einleitenden Satzes des Artikels 99 Abs. 5 hat zum Ziel, wie der Staatsrat bereits angekündigt hat, der Anfrage 2021-CE-282 «Gemeindewahlen 2021: Vermerk des Wahlsystems auf dem Stimmzettel – Losentscheid durch das Wahlbüro» Folge zu leisten und bei gleicher Stimmenzahl die Auslosung in Abwesenheit der betroffenen Kandidatinnen und Kandidaten zu ermöglichen.

Was Absatz 5 Bst. b betrifft, wurde der Begriff «Oberamtfrau» eingeführt.

**Artikel 101 Abs. 2      *Zweiter Wahlgang – Ermittlung der gewählten Personen***

Die Änderung von Artikel 101 Abs. 2 hat erstens zum Ziel, wie der Staatsrat bereits angekündigt hat, der Anfrage 2021-CE-282 «Gemeindewahlen 2021: Vermerk des Wahlsystems auf dem Stimmzettel – Losentscheid durch das Wahlbüro» Folge zu leisten und bei gleicher Stimmenzahl die Auslosung in Abwesenheit der betroffenen Kandidatinnen und Kandidaten zu ermöglichen. Zweitens wird der Begriff «Oberamtfrau» eingeführt.

**Artikel 117 Abs. 4      *Entscheid über die Gültigkeit der Initiative und Abstimmung***

Der Erlass, mit dem der Grosse Rat über die Gültigkeit einer Initiative entscheidet, ist ein Entscheid, gegen den vor Gericht Beschwerde eingereicht werden kann. Es handelt sich um die Angabe der Rechtsmittelbelehrung, die neu in Artikel 117 Abs. 4 aufgeführt ist.

**Artikel 135      *Fakultatives parlamentarisches Finanzreferendum –  
Referendumsbegehren***

Wie für das Volksreferendum (Art. 130 Abs. 1bis PRG) ist es notwendig, für das fakultative parlamentarische Finanzreferendum ein Referendumskomitee vorzusehen, das für den Kontakt mit den Behörden zuständig ist.

**Artikel 136 Abs. 3 Fakultatives parlamentarisches Finanzreferendum – Volksabstimmung und Konsequenzen der Abstimmung**

Der Verweis wird korrigiert, indem der Bezug auf den aufgehobenen Art. 134 entfernt wird.

**Artikel 138 Abs. 4 Initiative – Einreichung des Begehrens**

Der Begriff «Oberamtfrau» wird eingeführt.

**Abschnittsüberschrift nach Artikel 144**

Diese Abschnittsüberschrift führt das folgende Thema ein, das heisst die Regeln für die Fristenberechnung.

**Artikel 144a Berechnung und Einhaltung der Fristen**

Dieser Artikel soll die Regeln der Fristenberechnung für alle gemäss PRG vorgenommenen Handlungen klären (Einreichung der Listen, Initiativen, Referenden usw.).

Die Idee besteht darin, im Interesse der Wählerschaft die Feier- und dienstfreien Tage und die Ferienzeit *aller Regionen des Kantons* zu berücksichtigen. Deshalb werden alle betroffenen Tage namentlich aufgelistet. Eine weniger genaue Lösung, deren Variante in die Vernehmlassung geschickt wurde, würde die Berücksichtigung der verschiedenen diesbezüglich im Kanton angewendeten Regeln verhindern, was erneut zu Unsicherheiten führen würde.

**Artikel 148 Abs. 1 Einsprache gegen das Stimmregister – Beschwerde**

Der Begriff «Oberamtfrau» wird eingeführt.

**Artikel 150 Abs. 3 und 152 Abs. 3 und 4 Verfahrensbestimmungen – Beschwerdelegitimation und Beschwerdefrist**

Das einzige Ziel der Änderung dieser zwei Artikel besteht im Zusammenlegen der Vorschriften im Zusammenhang mit Beschwerden gegen Vorbereitungshandlungen und ihre Definition in einem Artikel. Die aktuelle Situation mit der Trennung dieser Vorschriften ohne sachlichen Grund ist nicht ideal.

Diese Anpassung hat keine rechtliche Auswirkung im Verhältnis zur aktuellen Situation.

In Art. 152 wird der Begriff «délai de recours» (Beschwerdefrist) in der Artikelüberschrift hinzugefügt, um die französische Version an die deutsche Version anzupassen.

**Artikel 6 Abs. 1 Bst. a, 10 Abs. 1 Bst. a und 11 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes vom 16. Dezember 2020 über die Politikfinanzierung (SGF 115.5)**

Die Aufhebung dieser Artikel ist auf die Verabschiedung eines Transparenzgesetzes auf Bundesebene zurückzuführen, das die Zuweisung der diesbezüglichen Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen klärt.

*Artikel 10 Abs. 1 Bst. d und 11 Abs. 1 Bst. c des Gesetzes vom 16. Dezember 2020 über die Politikfinanzierung (SGF 115.5)*

Der Begriff «Oberamtfrau» wird eingeführt.

#### **4 Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Dieser Gesetzesvorentwurf hat keine finanziellen oder personellen Auswirkungen für den Staat.

#### **5 Auswirkungen des Vorentwurfs auf die Aufgabenverteilung Kanton – Gemeinden**

Dieser Vorentwurf hat keinen Einfluss auf die Aufgabenverteilung Kanton – Gemeinden.

#### **6 Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht, Europaverträglichkeit**

Die Änderungen oder Anpassungen in diesem Gesetzesvorentwurf sind grundsätzlich bundesrechtskonform und mit dem europäischen Recht vereinbar.

#### **7 Nachhaltige Entwicklung**

Dieser Gesetzesvorentwurf hat keine Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung. Mit klareren Regeln in Bezug auf die Festlegung der Ergebnisse, die Auszählung und die Information der Wählerschaft ermöglicht er allerhöchstens eine bessere Funktionsweise unserer Demokratie.

#### **8 Referendum**

Dieses Gesetz untersteht dem (fakultativen) Gesetzesreferendum.

Hingegen untersteht es keinem Finanzreferendum, auch nicht dem fakultativen.