



## Bericht 2024-DIAF-4

00. Monat 0000

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

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den erläuternden Bericht zu drei Gesetzesvorentwürfen zur Änderung des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG; SGF 115.1):

- Für die Wahl nach dem Majorzverfahren schlägt dieser Entwurf eine Variante (A2) zum Vorentwurf (A1) vor, der in der Botschaft 2020-DIAF-48 vom 20. Dezember 2022 enthalten war, zur Einführung eines Systems mit einem einzigen amtlichen Wahlzettel.
- Darüber hinaus schlägt er, ebenfalls als separaten Erlass (B), neue Bestimmungen für die Kandidaturen im zweiten Wahlgang bei Wahlen nach dem Majorzverfahren sowie einige weitere Anpassungen des PRG (insbesondere die Umsetzung der Motion 2023-GC-33) vor.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Hintergrund</b>	<b>3</b>
1.1	Motion MAURON/COLLOMB «mehrfache Wahlzettel» (2019-GC-187)	3
1.2	Antrag des Staatsrats an den Grossen Rat, die Motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187 abzulehnen	3
1.3	Annahme der Motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187 durch den Grossen Rat	3
1.4	Umsetzung der Motion im Gesetzesentwurf 2020-DIAF-48	4
1.5	Teilweise Rückweisung des Gesetzentwurfs 2020-DIAF-48 an den Staatsrat	4
<b>2</b>	<b>Vorgehen und Ziele</b>	<b>5</b>
2.1	Vorentwürfe A1 und A2 zur Änderung des PRG über das System der Majorzwahl	5
2.1.1	Kantons-, Oberamts- oder Gemeindewahlen	5
2.1.2	Variante A1 «Verschiedene Listen und Mehrfachkandidaturen»	5
2.1.3	Variante A2 «Einziges amtliches Wahlzettel»	6
2.1.4	Ziele der Vorentwürfe A1 und A2	6
2.2	Vorentwurf B zur Änderung des PRG über verschiedene Anpassungen	7
<b>3</b>	<b>Erläuternder Bericht zum Vorentwurf A1: «Verschiedene Listen und Mehrfachkandidaturen»</b>	<b>7</b>
3.1	Die Motion 2019-GC-187	7
3.2	Die «Mehrfachkandidaturen»	8
3.2.1	Die Vernehmlassung von 2022 zum Verbot von «Mehrfachkandidaturen»	8
3.2.2	Rückmeldungen aus dem Vernehmlassungsverfahren	8
3.3	Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Vorentwurfs A1	8

---

<b>3.4</b>	<b>Finanzielle und personelle Auswirkungen des Vorentwurfs A1</b>	<b>10</b>
<b>3.5</b>	<b>Auswirkungen des Vorentwurfs A1 auf die Aufgabenverteilung Staat – Gemeinden</b>	<b>10</b>
<b>3.6</b>	<b>Die Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und die Europaverträglichkeit der Entwürfe</b>	<b>10</b>
<b>3.7</b>	<b>Nachhaltige Entwicklung</b>	<b>10</b>
<b>4</b>	<b>Erläuternder Bericht zum Vorentwurf A2: «Einzigster amtlicher Wahlzettel»</b>	<b>10</b>
<hr/>		
<b>4.1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>10</b>
<b>4.2</b>	<b>Variante Vorentwurf A2 Vernehmlassung</b>	<b>10</b>
4.2.1	System des amtlichen Wahlzettels bei Majorzwahlen	10
4.2.2	Interkantonaler Vergleich	13
4.2.3	Auswirkungen auf die aktuelle Situation und Praxis	17
4.2.4	Vorlagen	18
<b>4.3</b>	<b>Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Vorentwurfs A2</b>	<b>22</b>
<b>4.4</b>	<b>Finanzielle und personelle Auswirkungen des Vorentwurfs A2</b>	<b>29</b>
<b>4.5</b>	<b>Auswirkungen des Vorentwurfs A2 auf die Aufgabenverteilung Kanton – Gemeinden</b>	<b>29</b>
<b>4.6</b>	<b>Die Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und die Europaverträglichkeit der Entwürfe</b>	<b>29</b>
<b>4.7</b>	<b>Nachhaltige Entwicklung</b>	<b>30</b>
<b>5</b>	<b>Erläuternder Bericht zum Vorentwurf B: «Verschiedene Anpassungen»</b>	<b>30</b>
<hr/>		
<b>5.1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>30</b>
<b>5.2</b>	<b>Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Entwurfs B</b>	<b>30</b>
<b>5.3</b>	<b>Finanzielle und personelle Auswirkungen des Vorentwurfs B</b>	<b>34</b>
<b>5.4</b>	<b>Auswirkungen des Vorentwurfs B auf die Aufgabenverteilung Staat – Gemeinden</b>	<b>35</b>
<b>5.5</b>	<b>Die Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und die Europaverträglichkeit der Entwürfe</b>	<b>35</b>
<b>5.6</b>	<b>Nachhaltige Entwicklung</b>	<b>35</b>
<b>6</b>	<b>Referendum</b>	<b>35</b>
<b>7</b>	<b>ANHANG</b>	<b>35</b>
<hr/>		

---

# 1 Hintergrund

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

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

## 1.1 Motion MAURON/COLLOMB «mehrfache Wahlzettel» (2019-GC-187)

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

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

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

## 1.2 Antrag des Staatsrats an den Grossen Rat, die Motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187 abzulehnen

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

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

## 1.3 Annahme der Motion MAURON/COLLOMB 2019-GC-187 durch den Grossen Rat

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

Aus den Beratungen<sup>1</sup> geht hervor, dass eine Mehrheit des Grossen Rats es für notwendig erachtete, den im Kanton Freiburg beobachteten Anteil ungültiger Wahlzettel zu senken, der bei den letzten von den Grossratsmitgliedern berücksichtigten Majorzwahlen weit über dem anderer Kantone (wie Wallis oder Bern) lag.

---

<sup>1</sup> TGR September 2020 (16.09.2020), S. 2600 ff.

---

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

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

#### **1.4 Umsetzung der Motion im Gesetzesentwurf 2020-DIAF-48**

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

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

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

Es sei darauf hingewiesen, dass bei der zweiten Vernehmlassung zwei Parteien die Einführung der einzigen Liste zum Ankreuzen nach dem Genfer Modell<sup>3</sup> zur Sprache gebracht hatten.

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

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

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

- Art. 24 Abs. 2 Bst. k und l (Ungültigkeit);
- Art. 55 Abs. 4 (Mehrfachkandidatur);
- Art. 90 Abs. 2 und Abs. 5 (Kandidaturen im zweiten Wahlgang);
- Art. 91 Abs. 1, Abs. 1a, Abs. 2, Abs. 2bis, Abs. 3 (Wahllisten im zweiten Wahlgang).

Der Grosse Rat hatte nicht formell über das Eintreten und die teilweise Rückweisung abgestimmt, da der Staatsrat sich diesem Antrag der Kommission mit den folgenden Worten von Staatsrat Direktor der ILFD DIDIER CASTELLA

---

<sup>2</sup> Votum BRUNO MARMIER (S. 2602).

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

---

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

## 2 Vorgehen und Ziele

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

#### 2.1.1 Kantons-, Oberamts- oder Gemeindewahlen

Generell betreffen beide Varianten alle Majorzwahlen, die in der Freiburger Verfassung und im PRG vorgesehen sind. Der Staatsrat erachtete es weder als zweckmässig, zwischen den kantonalen und den kommunalen Majorzwahlen zu unterscheiden noch zwischen Majorzwahlen, die dazu bestimmt sind ein, zwei oder mehr Sitze zu besetzen – ob im ersten oder im zweiten Wahlgang oder im Rahmen einer ordentlichen oder einer Ergänzungswahl. Sowohl von Variante A1 als auch von Variante A2 dieses erläuternden Berichts betroffen sind daher die:

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

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die Einführung des Systems des amtlichen Wahlzettels einige moderate Auswirkungen auf die kommunalen Aufgaben und Finanzen hätte, da es Aufgabe der Gemeinde wäre, bei kommunalen Wahlen nach dem Majorzsystem<sup>5</sup> den Druck und die Verteilung der amtlichen Wahlzettel zu organisieren und zu übernehmen (Art. 38 und 40 VE-PRG) (s. Kommentar zu den einzelnen Artikeln dieser Bestimmungen).

#### 2.1.2 Variante A1 «Verschiedene Listen und Mehrfachkandidaturen»

Der erste Vorschlag zur Umsetzung der Motion 2019-GC-187 wurde dem Grossen Rat 2023 vorgelegt. Er betraf die Formalisierung der aktuellen Praxis der «verschiedenen Listen und Mehrfachkandidaturen», wobei er sich auf die damals von den Motionären vorgeschlagene Variante beschränkte, mehrere Listen in einem Wahlcouvert einzulegen. **Dieser Gesetzesvorentwurf wurde an den Staatsrat zurückgewiesen, damit er die Variante «einzigere Wahlzettel» ausarbeitet, die der ersten Variante gegenübergestellt werden sollte.** Der Gesetzesvorentwurf 2020-DIAF-48 wird im Folgenden als Vorentwurf A1 «Verschiedene Listen und Mehrfachkandidaturen» bezeichnet; die

---

<sup>4</sup> TGR vom 22.03.2023, S. 571 (Übersetzung).

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

---

Erläuterungen dazu sind dieselben wie diejenigen zum Vorentwurf in der entsprechenden Botschaft, wenn auch aktualisiert.

### 2.1.3 Variante A2 «*Einziges amtliches Wahlzettel*»

Die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) beauftragte am 19. Dezember 2023 Professor Jacques Dubey<sup>6</sup> damit, dem Staatsrat einen Gesetzesvorentwurf und einen erläuternden Bericht vorzuschlagen, der dem Willen der parlamentarischen Kommission des Grossen Rates entspricht. In Zusammenarbeit mit Lucien Hürlimann<sup>7</sup> erstellte Prof. Jacques Dubey einen Entwurf des Gesetzesvorentwurfs und des erläuternden Berichts und lieferte ihn der ILFD am 15. März 2024. Im Folgenden geht es um den Vorentwurf A2. Diese Dokumente sind dem vorliegenden erläuternden Bericht als Anhang beigelegt.

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

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

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

### 2.1.4 Ziele der Vorentwürfe A1 und A2

#### 2.1.4.1 Eine bessere Umsetzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit

Der Staatsrat hält fest, dass die Senkung der Quote ungültiger Stimmzettel ein *rechtlicher Imperativ* ist, der sich aus der Garantie der politischen Rechte in Art. 34 BV ergibt. Die Garantie der politischen Rechte «schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe». Diese allgemeine Garantie umfasst nicht nur die Freiheit für jede Bürgerin und jeden Bürger, ihre oder seine Stimme abzugeben, sondern auch die Garantie, dass diese Stimme bei der Ermittlung des Wahl- oder Abstimmungsergebnisses tatsächlich berücksichtigt wird.

#### 2.1.4.2 Bereitstellung empirischer (statistischer) Beurteilungselemente als Entscheidungshilfe

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

#### 2.1.4.3 Bewusste Nutzung des rechtlichen Spielraums

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

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

---

<sup>6</sup> Ordentlicher Professor am Lehrstuhl für Verfassungsrecht an der Universität Freiburg

<sup>7</sup> Ehemaliger Diplomassistent am Lehrstuhl für Recht der Universität Freiburg an der EPFL

---

## 2.2 Vorentwurf B zur Änderung des PRG über verschiedene Anpassungen

Im Vorentwurf B werde verschiedene Gesetzesanpassungen vorgeschlagen. Falls die Anpassungen verabschiedet werden, könnten sie sowohl im Entwurf A1 als auch im Entwurf A2 aufgenommen werden. Es handelt sich um folgende Anpassungen:

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

## 3 Erläuternder Bericht zum Vorentwurf A1: «Verschiedene Listen und Mehrfachkandidaturen»

### 3.1 Die Motion 2019-GC-187

Im Rahmen der beiden Vernehmlassungen, in denen dieser Vorentwurf vorgelegt wurde, sprachen sich die meisten Stellungnahmen gegen die Umsetzung der Motion MAURON/COLLOMB «mehrere Wahlzettel» (2019-GC-187) aus, insbesondere angesichts des beträchtlichen Mehraufwands für die Wahlbüros, und damit für die Gemeinden. Ausserdem wurden Defizite bei der Schnelligkeit und Zuverlässigkeit der Ergebnisse betont, sollte besagte Motion umgesetzt werden.

Zur Erinnerung: Das Beispiel des Kantons Neuenburg war ein entscheidender Faktor für den Entschluss des Freiburger Grossen Rats zugunsten der Motion MAURON/COLLOMB «mehrere Wahlzettel» (2019-GC-187). Während der Debatten im Grossen Rat im Februar 2023 akzeptierte der Kanton Neuenburg noch mehrere Wahlzettel. Er war jedoch gestützt auf die verschiedenen untersuchten Wahlen zum Schluss gekommen, dass die Einführung von mehreren Wahlzetteln zu mehr ungültigen Wahlzetteln führt.

Tatsächlich hatte der Neuenburger Staatsrat am 5. September 2022 seinen Bericht zu einem Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte (Wahlzettel) an den Grossen Rat geschickt und ihm beantragt, die Regelung mit mehreren Wahlzetteln aufzuheben. Dieser Bericht Nr. 22-033 enthielt die folgende Zusammenfassung: *Nach der Prüfung der Ergebnisse der letzten Kantons- und Gemeindewahlen zeigt sich, dass die Zahl der ungültigen Stimmen stark zugenommen hat. Die meisten dieser Fälle sind darauf zurückzuführen, dass mit mehreren Stimmzetteln gewählt werden kann. Denn viele Wählerinnen und Wähler gaben Wahlzettel ab, auf denen mehr Kandidatinnen und Kandidaten standen, als Sitze zu vergeben waren. Der Staatsrat schlägt daher vor, diese Möglichkeit aufzuheben, um die Zahl der ungültigen Stimmen zu verringern.*

In Bezug auf die Auswirkungen der Vorlage auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden wurde im Bericht festgehalten, *die Vereinfachung der Auszählungsarbeiten bei Wahlen werde es ermöglichen, die Anzahl der für diese Arbeiten aufgegebenen Wählerinnen und Wähler zu reduzieren oder mit der gleichen Anzahl von Mitarbeitenden die Ergebnisse schneller zu liefern.* Denn wie der Staatsrat des Kantons Neuenburg in seinem Bericht festhielt, ging die Möglichkeit, mit mehreren Wahlzetteln zu wählen, auch mit einer erheblichen Komplexität bei der Auszählung einher, um Fehler zu vermeiden.

Am 16. März 2023 nahm der Grosse Rat auf der Grundlage des oben erwähnten Berichts den Vorschlag des Neuenburger Staatsrats, die Lösung mit mehreren Wahlzetteln abzuschaffen, einstimmig ohne Gegenstimme an.

---

## 3.2 Die «Mehrfachkandidaturen»

Ein Vorschlag zur Anpassung der Regeln für Wahlen nach dem Majorzsystem war der Hauptgrund gewesen für die zweite öffentliche Vernehmlassung zum Vorentwurf des PRG 2022.

### 3.2.1 Die Vernehmlassung von 2022 zum Verbot von «Mehrfachkandidaturen»

Die in der Vernehmlassung von 2022 vorgeschlagene Anpassung ging von der Feststellung aus, dass sich seit 2011 und der Einführung einer Praxis, die darin besteht, bei Majorzwahlen Mehrfachkandidaturen vorzuschlagen, bei jeder Wahl immer komplexere Fragen stellen. Dies aus dem einfachen Grund, dass das PRG 2001 nicht für ein solches Vorgehen ausgearbeitet wurde.

Der in die Vernehmlassung gegebene Vorentwurf wollte 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 schlug er hauptsächlich vor, Mehrfachkandidaturen zu verbieten, die zu vielen Missverständnissen, Einsprüchen und Problemen bei der Auslegung des Gesetzes geführt hatten.

### 3.2.2 Rückmeldungen aus dem Vernehmlassungsverfahren

Die Vernehmlassungsteilnehmer hatten nahezu einstimmig die Absicht begrüsst, die Regeln für die Wahl nach dem Majorzsystem zu klären.

- > Nach Ansicht eines Teils des politischen Spektrums war das System, auf dem der Revisionsvorentwurf beruhte, d. h. das Verbot von Mehrfachkandidaturen, zwar unterstützenswert, aber nicht ausgereift genug. Es sollte entweder durch eine einzige Liste mit allen Kandidaten (z. B.: Genfer System) oder durch eine leere Liste umgesetzt werden, die von den Wählerinnen und Wählern ausgefüllt werden müsste.
- > Einem anderen Teil des politischen Parketts zufolge kam ein Verbot von Mehrfachkandidaturen sowohl für den ersten als auch für den zweiten Wahlgang nicht infrage. Diese Vernehmlassungsteilnehmer wiesen im Wesentlichen darauf hin, dass das bisherige Vorgehen der politischen Parteien sowohl beim ersten als auch beim zweiten Wahlgang von den Gerichten immer als gesetzeskonform eingestuft wurde. Es ging also vielmehr darum, die diesbezüglichen Regeln zu klären, um Einsprachen zu vermeiden, insbesondere im Zusammenhang mit Ersatzkandidaturen. Eine umfassende Änderung der Methode und ein Verbot von Mehrfachkandidaturen war jedoch nicht erwünscht.

## 3.3 Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Vorentwurfs A1

### - 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.

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 die Stimmzählerin oder der Stimmzähler die Zahl der verbleibenden Namen; wenn sie die Zahl der freien Sitze übersteigt, ist die Liste ungültig (Anwendung von Art. 25 Abs. 1 Bst. f, aber gemäss Art. 24 Abs. 2 Bst. l in einem zweiten Schritt).
3. Wenn alle im gleichen Couvert enthaltenen Listen (und Namen) gültig sind, setzt 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., indem sie zusammengeheftet werden), damit bei Fehlern und/oder Nachzählung (vgl. namentlich die neuen Artikel 25 ff.) die Überprüfung der Gültigkeit der Listen möglich ist.

Es wird darauf hingewiesen, dass die Möglichkeit der Einführung von mehreren Stimmzetteln in Anwendung der Motion 2019-GC-187 im Rahmen beider Vernehmlassungen sehr umstritten war.

- *Artikel 55 Abs. 4 (neu) Mehrfachkandidatur*

Artikel 55 PRG verbietet Mehrfachkandidaturen (d. h. die gleiche Kandidatur für die gleiche Wahl auf mehreren Listen) bei Proporzahlen. Für Majorzwahlen sind Mehrfachkandidaturen hingegen zulässig, da sie nicht durch das PRG verboten sind.

So hatten bei den Wahlen 2011 drei politische Gruppierungen im Rahmen einer Majorzwahl die Gelegenheit ergriffen, bereits im ersten Wahlgang die Namen des oder der Kandidierenden aus ihren Reihen wie auch jene ihrer Bündnispartner auf ihrer eigenen Wahlliste aufzuführen. Das Kantonsgericht urteilte, dass das Gesetz dieses Vorgehen nicht verbietet und es kein Transparenzproblem verursacht, da die Wählenden seiner Meinung nach genau wüssten, für welche Kandidatinnen und Kandidaten sie stimmen, und die Liste, auf der sie sich äussern, im Übrigen keine konkreten Auswirkungen hat. Diese Vorgehensweise war 2016 erneut angewendet worden. 2021 wendeten einige Parteien diese Allianz im ersten Wahlgang und andere nur im zweiten Wahlgang an. Letzteres Vorgehen wurde mit einer Beschwerde am Kantonsgericht infrage gestellt. In seinem Urteil vom 19. November 2021 bestätigte das Kantonsgericht insbesondere, dass mangels anderweitiger gesetzlicher Bestimmungen die Parteien nichts daran hindert, für den zweiten Wahlgang eine Allianz einzugehen, auch wenn sie dies im ersten Wahlgang nicht getan hatten, neue Listen aufzustellen und möglicherweise Ersatzkandidaturen aufzuführen, 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 Proporzsystem untersagt sind.

Das Kantonsgericht verwies zudem darauf, dass *zwar das von den drei Parteien verwendete Vorgehen nicht frei von Ambiguitäten sei, 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 ausgestrahlten 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). Hinzu kommt, dass der Listenname bei Majorzwahlen keine entscheidende Rolle spielt (vgl. BGE 1C\_160/2021 vom 27. September 2021, E. 6.2 in fine).*

Aus den Gerichtsverfahren ergab sich, dass mangels Klärung bestimmter Regeln in Zusammenhang mit den Majorzwahlen in Zukunft noch weitere Probleme auftauchen können.

Der Staatsrat hatte in seinem Vorentwurf darauf hingewiesen, dass unter diesen Umständen die Regeln für die Majorzwahlen teilweise überarbeitet werden müssen. Während diese Initiative im Rahmen der zweiten Vernehmlassung fast einstimmig begrüsst wurde, war das vorgeschlagene Modell, d. h. das Verbot von Mehrfachkandidaturen bei Majorzwahlen, allgemein schlecht aufgenommen worden.

Unter diesen Umständen, und um jegliche Mehrdeutigkeit in dieser Hinsicht zu beseitigen, hatte der Staatsrat daher vorgeschlagen, im PRG in Art. 55 Abs. 4 (neu) die Einreichung von Mehrfachkandidaturen für Majorzwahlen, in dieser Version (im Gegensatz zur Variante A2), ausdrücklich zuzulassen. Dies sollte die Diskussionen zur tatsächlichen Absicht des Gesetzgebers in diesem Bereich beenden.

---

### **3.4 Finanzielle und personelle Auswirkungen des Vorentwurfs A1**

Die Bestimmungen zur Möglichkeit, mehrere Wahlzettel in einem Couvert abzugeben, werden moderate finanzielle Auswirkungen haben. Die Auswirkungen werden sich jedoch zunächst für die Gemeinden zeigen, da die Auszählung erheblich verlangsamt wird, was wiederum die Stundenanzahl für die Abrechnungen erhöht. Wenn die Gemeinden mehr Zeit für die Auszählung benötigen, müssen auch die Oberämter und die Staatskanzlei länger einsatzbereit sein, vielleicht für unterstützende oder Aufsichtsmaßnahmen, bis die Ergebnisse bekannt gegeben werden. Zudem wird aufgrund der Komplexität der Auszählung das Fehlerrisiko erhöht, was im Falle von Unregelmässigkeiten zu Nachzählungen führen kann (es wird diesbezüglich auf die Erfahrungen des Kantons Neuenburg zu diesem Thema verwiesen).

### **3.5 Auswirkungen des Vorentwurfs A1 auf die Aufgabenverteilung Staat – Gemeinden**

Der Gesetzesvorentwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden.

### **3.6 Die Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und die Europaverträglichkeit der Entwürfe**

Die Änderungen oder Anpassungen, die dieser Gesetzesvorentwurf nach sich zieht, sind grundsätzlich bundesrechtskonform und mit dem europäischen Recht vereinbar.

### **3.7 Nachhaltige Entwicklung**

Dieser Gesetzesentwurf A1 hat keine Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung.

## **4 Erläuternder Bericht zum Vorentwurf A2: «Einzig amtlicher Wahlzettel»**

### **4.1 Einleitung**

Hierbei handelt es sich um eine Variante zum Entwurf, der von der Botschaft 2020-DIAF-48 vom 20. Dezember 2022 begleitet wurde, bezüglich Wahlen nach dem Majorzverfahren. Sie betrifft die Einführung eines Systems mit einem einzigen amtlichen Wahlzettel.

Angesichts der Bedeutung, die der Einführung eines Systems mit einem einzigen amtlichen Wahlzettel bei Majorzwahlen zukommen würde, hat die ILFD Prof. Dr. Jacques Dubey von der Universität Freiburg und Lucien Hürlimann, Anwalt im Kanton Waadt, mit einem externen Gutachten beauftragt sowie damit, diesen erläuternden Bericht und den dazugehörigen Gesetzesvorentwurf auszuarbeiten.

Nach Ansicht der Experten wird durch Art. 34 BV keines der Systeme, die in Betracht gezogen werden, vorgeschrieben oder ausgeschlossen.

Die Wahl zwischen diesen verschiedenen Systemen liegt im politischen Ermessen des Grossen Rates, das die Experten ausdrücklich vorbehalten haben. Sie erinnern jedoch daran, dass es dem Grossen Rat obliegt, seinen Handlungsspielraum zu nutzen und sich dabei von den Zielen der Freiheit, Gleichheit und Unverfälschtheit der Stimmabgabe leiten zu lassen sowie von der Effizienz und der Schnelligkeit der Auszählung der Stimmen.

### **4.2 Variante Vorentwurf A2 Vernehmlassung**

#### **4.2.1 System des amtlichen Wahlzettels bei Majorzwahlen**

##### **4.2.1.1 Amtlicher Wahlzettel**

Die mit diesem erläuternden Bericht in die Vernehmlassung geschickte Variante schlägt vor, das von der Motion 2019-GC-187 MAURON/COLLOMB angestrebte Ziel durch die Einführung von Bestimmungen im PRG zu erreichen, wonach die Stimmberechtigten bei Majorzwahlen ihr Stimmrecht nicht mit demselben Wahlmaterial ausüben wie bei Proporzahlen, indem sie direkt mit Wahllisten wählen (Art. 68 PRG), sondern indem sie einen amtlichen Wahlzettel

---

verwenden, der vom zuständigen Organ auf der Grundlage der Wahllisten erstellt wird (Art. 35a und 37a VE-PRG). Wie sein Name schon besagt:

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

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

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

Das System des amtlichen Wahlzettels würde eine Korrektur dieser Situation ermöglichen, ohne jedoch den Wahlbüros den Prozess der Behandlung der Listen aufzuzwingen, wie er durch die in Variante A1 vorgeschlagene Änderung von Art. 24 Abs. 2 Bst. 1 impliziert wird und von dem die Kommission und das Plenum des Grossen Rats befürchteten, dass er zu mühsam und zu fehleranfällig sei. Die Einführung des amtlichen Wahlzettels (zum Ankreuzen) würde ausserdem dazu beitragen, die Auszählung anhand verschiedener technischer Mittel zu erleichtern, mit dem damit verbundenen Gewinn an Effizienz und Sicherheit.

#### 4.2.1.2 Majorzwahlen

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

Die Einführung des Systems des amtlichen Wahlzettels im Majorzverfahren könnte neben der zu erwartenden Verminderung des Anteils ungültiger Stimmen eine willkommene klärende Wirkung haben. Die Tatsache, dass die Stimmberechtigten heute ihr Stimmrecht mit demselben, oder fast demselben, Stimmmaterial ausüben – nämlich den Wahllisten –, führt tendenziell zu einer Abschwächung des Unterschieds zwischen der Majorz- und der Proporzwahl und kann zu Verwechslungen führen. Möglicherweise kann es bei Majorzwahlen ein Abstimmungsverhalten suggerieren, das für Proporzwahlen gebräuchlich ist und bei Majorzwahlen keinen Sinn macht.

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

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

---

Kandidaten auf einer Liste erhalten, auch den Kandidatinnen und Kandidaten zugutekommen würden, die auf einer anderen Liste stehen, mit denen ein Bündnis besteht.

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

#### 4.2.1.3 Wahlzettel «zum Ankreuzen», Wahlzettel «zum Ausfüllen» und Wahlzettel «zum Ankreuzen und Ausfüllen»

Die vorgeschlagene Variante A2 hingegen beruht auf einer Unterscheidung zwischen drei Arten von amtlichen Wahlzetteln, je nachdem, ob es sich um eine Majorzwahl handelt, die entweder nach den allgemeinen Regeln (Art. 83 ff. PRG) oder nach den Regeln, die bei einer Mehrheitswahl mit beschränkter Kandidatenzahl (Art. 95 f. PRG), einer Ergänzungswahl (Art. 97 LEDP) oder einer offenen Mehrheitswahl (Art. 98 ff. PRG) gelten, organisiert wird:

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

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

#### **Bei einer Majorzwahl nach den allgemeinen Bestimmungen:**

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

#### **Bei einer offenen Majorzwahl nach den besonderen Bestimmungen:**

- *Wenn keine Wahlliste eingereicht wird (fehlende Kandidatinnen und Kandidaten)*, sodass die Stimmberechtigten für jede wählbare Person stimmen können (Art. 98 ff PRG), ist der *amtliche Wahlzettel «zum Ausfüllen»* (Art. 37c VE-PRG), wie in den Kantonen Bern oder Zürich. Dieser *amtliche Wahlzettel zum Ausfüllen* ist unbeschriftet und enthält so viele auszufüllende Linien, wie Sitze zu besetzen sind. Um für eine wählbare Person zu stimmen, füllen die Wählerinnen und Wähler eine Linie selbst von Hand aus. Zuerst auf dem *amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen* wird gut sichtbar darüber informiert, dass es nicht erlaubt ist, den Namen derselben Person mehr als einmal auf dem gleichen Wahlzettel aufzuführen, dass die Wiederholung des gleichen Namens als nicht geschrieben gilt und dass die Namen der überzähligen Personen vom Schluss des Wahlzettels ausgehend gestrichen werden.
- *Wenn die Wahl so viele Kandidatinnen und Kandidaten umfasst wie Sitze zu besetzen sind*, werden den Stimmberechtigten für die Ausübung ihres Stimmrechts die zwei «ordentlichen» Wahlzettel zur Verfügung gestellt, d. h. ein *amtlicher Wahlzettel zum Ankreuzen* und ein *amtlicher Wahlzettel zum Ausfüllen*.

- 
- *Wenn die Zahl kandidierender Personen aller eingereichten Listen geringer ist als die Zahl der zu besetzenden Sitze*, schlägt der Staatsrat vor, ein gemischtes System zu verwenden, bei dem die Arten des amtlichen Wahlzettels «zum Ankreuzen» und «zum Ausfüllen» kombiniert werden, indem ein Wahlzettel erstellt wird mit den Namen der kandidierenden Personen (zum Ankreuzen) sowie so vielen leeren Linien (zum Ausfüllen) wie nötig, um die Zahl aller zu besetzenden Sitze zu erreichen. In gewissen Kantonen, wie dem Kanton Waadt, wird dieses gemischte System angewendet.

#### 4.2.1.4 Angabe der Listen und der Listenbündnisse auf den Wahlzetteln zum Ankreuzen

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

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

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

#### 4.2.1.5 Stille Wahl im ersten Wahlgang ausgeschlossen

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

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

### 4.2.2 Interkantonaler Vergleich

#### 4.2.2.1 Freiburger System der verschiedenen Listen als Spezialfall in der Schweiz

Das System der verschiedenen Listen (Variante A1), wie es das PRG in Freiburg für die Wahl nach dem Majorzverfahren vorsieht, gilt heute in der Schweiz als Spezialfall, zumindest was die Wahl in den Ständerat betrifft.

---

Der Kanton Luzern ist offenbar der einzige andere Schweizer Kanton, der für die Wahl in den Ständerat das gleiche System anwendet.

Abgesehen von den Kantonen, in denen die Wahl des Ständerats nach dem Proporzverfahren erfolgt (Neuenburg und Jura), und dem Kanton Appenzell Innerrhoden, der seine Abgeordneten an der Landsgemeinde wählt, verwenden alle übrigen Kantone das System des einzigen Wahlzettels (Variante A2), sei es zum Ankreuzen (Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, St. Gallen, Tessin, Waadt, Wallis und Genf) oder zum Ausfüllen (Zürich, Bern, Uri, Glarus, Zug, Solothurn, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Graubünden, Aargau und Thurgau).

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

#### 4.2.2.2 Methodologische Schwierigkeiten bezüglich des Anteils ungültiger Stimmen

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

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

Der Anteil der ungültigen Stimmen variiert auch aufgrund von sehr speziellen und schwer zu identifizierenden Umständen, die teils mit der Organisation der Wahl, teils mit der politischen Situation, teils mit der Anzahl oder der Identität der kandidierenden Personen zusammenhängen. Als Beispiel für solche umstandsbedingten Schwankungen kann der aussergewöhnlich hohe Anteil ungültiger Stimmen von 11,54 % bei der Ergänzungswahl in den Berner Regierungsrat 2008 angeführt werden: Dieser kann sich jedoch dadurch erklären lassen, dass nur eine einzige Kandidatur innerhalb der Frist eingereicht worden war, was dazu führte, dass viele Stimmberechtigten ihren Willen auf eine Weise zum Ausdruck brachten, dass ihre Stimme als ungültig galt, weil sie beispielsweise einer nicht kandidierenden Person gegeben wurde (BGE 1C\_217/2008 vom 3.12.2008).

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

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

#### 4.2.2.3 Höherer Ungültigkeitsanteil in Freiburg als in anderen Teilen der Schweiz

Trotz der obigen Ermahnung zur Vorsicht erlaubt der Vergleich der Freiburger Situation mit den anderen Kantonen, die seit mehr oder weniger langer Zeit über das System **eines einzigen Wahlzettels zum Ankreuzen oder Ausfüllen verfügen, die Feststellung, dass man von der Einführung dieses Systems anstelle des derzeitigen Systems eine**

**deutliche Verringerung des Ungültigkeitsanteils erwarten kann.** Bei den Ständerats- und Staatsratswahlen der Kantone, die aufgrund der online verfügbaren Zahlen berücksichtigt wurden, waren die Ungültigkeitsanteile insgesamt niedriger als bei denselben Wahlen in Freiburg.

**Anteil ungültiger Stimmen bei den Ständeratswahlen**

im 1.(1. Zeile) bzw. 2. Wahlgang (2. Zeile):

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

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

Diese Feststellungen werden jedoch nur teilweise durch die Zahlen aus zwei Kantonen gestützt, die das System der verschiedenen Listen kennen (oder bis vor kurzem kannten), nämlich die Kantone Wallis (bis 2019) und Luzern (bis heute). Zwar lag der Anteil ungültiger Stimmen bei den Ständeratswahlen im Kanton Wallis zwischen 1995 und 2019 im Durchschnitt bei 2,21 % im ersten Wahlgang und bei 1,36 % im zweiten Wahlgang (also vor dem oben erwähnten Wechsel), was mit Freiburg vergleichbar ist und über dem festgestellten Anteil bei den Systemen mit einem einzigen Wahlzettel liegt. In Luzern hingegen betrug der Anteil ungültiger Stimmen im ersten Wahlgang durchschnittlich nur 0,96 % zwischen 2007 und 2023 und im zweiten Wahlgang 1,09 % im Jahr 2025. Dieser Werte liegen nur circa 0,5 % vom Durchschnitt der verglichenen Kantone entfernt.

**Anteil ungültiger Stimmen bei den Staatsratswahlen**

im 1.(1. Zeile) bzw. 2. Wahlgang (2. Zeile):

	VS	FR	VD	GE	BE	ZH
2001		1.97		0.47		
		-		-		
2002			4.51			
			0.94			
2003				0.74		

				-		
2003			0.76 0.82			
2004			0.67 -			
2005	5.06 -			1.09 -		
2006		<b>1.76</b> <b>1.47</b>			0.48	
2007			1.18 0.74			1.25 -
2008					X X	
2009	5.79 -			1.29 -		1.65 -
2010					0.53	
2011		<b>0.83</b> <b>0.82</b>	0.63 0.44			1.00 -
2012			1.24 0.98			
2013	1.64 1.77	<b>1.92</b> <b>0.80</b>		0.69 0.82		
2014					0.47	
2015						0.66 -
2016		<b>0.75</b> <b>0.88</b>			0.41 0.40	
2017	1.19 2.00		1.98 1.06			
2018				1.52 0.29	0.60 -	
2019			0.98 -			0.58 -
2020			0.48 -			
2021	1.63 1.82	<b>0.59</b> <b>0.60</b>		0.53 0.19		
2022			1.45 1.14		0.43 -	
2023				0.85 0.25		0.14 -
MW	3.06 1.87	<b>1.31</b> <b>0.91</b>	1.39 0.88	0.97 0.24	0.49 0.40	0.88 -

Eine ähnliche Feststellung ergibt sich aus einem Vergleich der durchschnittlichen Ungültigkeitsanteile in verschiedenen Kantonen im ersten und zweiten Wahlgang ihrer Wahlen in die kantonale Exekutive, d. h. in den

---

Staatsrat oder Regierungsrat. Der Kanton Tessin wird hier nicht mehr berücksichtigt, da seine Exekutive nach dem Proporzwahlssystem gewählt wird.

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

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

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

#### 4.2.3 Auswirkungen auf die aktuelle Situation und Praxis

##### 4.2.3.1 Verzicht auf Mehrfachkandidaturen

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

Diese Praxis wurde in ihrer derzeitigen Form sowohl vom Kantonsgericht (Urteil 601 2011 152 vom 20. Dezember 2011) als auch vom Bundesgericht (Urteil 1C\_5/2012 vom 27. März 2012) als mit dem PRG in seiner derzeit geltenden Version konform eingestuft. Letzteres stellte jedoch durch *obiter dictum* fest, dass dieses Verfahren nicht frei von jeglicher Zweideutigkeit sei, da die Bezeichnung der Liste mit dem Parteinamen darauf schliessen lassen könnte, dass alle auf dieser Liste stehenden Kandidierenden Mitglieder der besagten Partei sind. Allerdings seien die Stimmberechtigten genügend über die Parteizugehörigkeit der Kandidatinnen und Kandidaten informiert gewesen durch die verschiedenen Broschüren der politischen Parteien, die dem Stimmmaterial beilagen, sowie der von den Parteien geführten Wahlkampagnen.

Die Mehrfachkandidatur ist derzeit eine Praxis, für die der Staatsrat in seinem Entwurf mit Art. 55 Abs. 4 eine gesetzliche Grundlage vorschlug. Dieser Artikel gehört zu denjenigen, die der Grosse Rat an den Staatsrat zurückgewiesen hat, weshalb er in Variante A1 wieder aufgenommen wurde.

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

---

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

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

#### 4.2.3.2 Herkunftsstatistiken

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

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

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

#### 4.2.4 Vorlagen

##### 4.2.4.1 Beispiele für Wahlzettel zum Ankreuzen

**BULLETIN DE VOTE POUR LE PREMIER TOUR  
DE L'ÉLECTION DU CONSEIL DES ÉTATS DU 22 OCTOBRE 2023**

Cochez votre choix dans les cases avec un crayon ou un stylo à bille (pas rouge) comme ci-contre :

**ATTENTION : COCHEZ 2 CASES AU MAXIMUM !**

Il y a 2 sièges vacants. Vous ne devez donc cocher que 2 cases au maximum, faute de quoi votre bulletin sera annulé. Il sera également annulé s'il contient des remarques ou des signes autres que les croix dans les cases. Si aucune case n'est cochée, votre vote sera considéré comme blanc.

**LISTE N° 1 LES VERT-LIBÉRAUX**

MATTER Michel – Chêne-Bougeries

**LISTE N° 2 LES SOCIALISTES - LES VERT-E-S**

MAZZONE Lisa – Genève

SOMMARUGA Carlo – Genève

**LISTE N° 3 LE PEUPLE D'ABORD**

VENTOURI Anastasia-Natalia – Genève

OBERSON Philippe – Genève

**LISTE N° 4 LE CENTRE**

MAITRE Vincent – Collonge-Bellerive

**LISTE N° 5 ENSEMBLE À GAUCHE - LISTE D'UNION POPULAIRE**

CRUCHON Pablo – Genève

PARMENTIER Danielle – Vernier

**LISTE N° 6 ENSEMBLE À GAUCHE : SOLIDARITÉS - DAL - PARTI DU TRAVAIL**

PINI Jessica – Genève

THION Guillaume – Bernex

**LISTE N° 7 MCG - MOUVEMENT CITOYENS GENEVOIS**

POGGIA Mauro – Genève

**LISTE N° 8 UDC**

AMAUDRUZ Céline – Genève

**LISTE N° 9 PLR.LES LIBÉRAUX-RADICAUX GÈNÈVE**

DE MONTMOLLIN Simone – Laconnex

## CANTON DU VALAIS – KANTON WALLIS

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

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

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



- MARET Marianne**  
Conseillère aux Etats / Ständerätin, Troistorrents
- RIEDER Beat**  
Ständerat, Anwalt und Notar / Conseiller aux Etats, avocat et notaire, Wiler
- ADDOR Jean-Luc**  
Conseiller national, avocat / Nationalrat, Rechtsanwalt, Savièse
- ALPIGER Claudia**  
Politologin, Dr. rer. soc. / Politologue, Dr. rer. soc., Brig
- BOGIQI Aferdita**  
Conseillère communale / Gemeinderätin, Choëx
- DESSIMAZ Céline**  
Députée, infirmière-comptable / Grossrätin, Bramois
- JANSEN Philippe**  
Analyste criminel / Kriminalanalytiker, Vert'libéraux, Sion
- NANTERMOD Philippe**  
Conseiller national, avocat / Nationalrat, Rechtsanwalt, Vouvry
- SALZMANN Jeannette**  
Geschäftsführerin / Entrepreneure, Grünliberale, Naters

#### 4.2.4.2 Beispiel eines Wahlzettels zum Ausfüllen

 <b>Kanton Bern</b> <b>Canton de Berne</b>	leer lassen / laisser libre	
	U/N:	L/B:

**Wahlzettel**  
Ständeratswahlen vom 22. Oktober 2023

**Bulletin**  
Élection du Conseil des États du 22 octobre 2023

1. \_\_\_\_\_

2. \_\_\_\_\_

#### 4.2.4.3 Beispiel eines Wahlzettels zum Ankreuzen und Ausfüllen



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



1<sup>er</sup> tour

**Cochez maximum 2 cases.**

correct
 faux
 correction

---

**Jeunes vert-exs vaudois-exs**

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

**Les Libres**

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

**Jeunesse socialiste vaudoise - JSV**

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

**Les Indépendants vaudois**

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

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

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

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

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

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

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

**POP - Parti Ouvrier et Populaire**

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

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

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

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

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

**VERT'LIBÉRAUX**

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

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

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

### 4.3 Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Vorentwurfs A2

- *Artikel 17 Abs. 3 – Stimmabgabe im Wahllokal*

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- *Artikel 23 – Leere und ungültige Stimmzettel*

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

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

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

---

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

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

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

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

- *Abschnittsüberschrift nach Abschnitt 3 – Wahllisten und amtliche Wahlzettel*

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

- *Artikel 35a (neu) – Wahllisten*

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

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

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

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

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

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

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

- *Artikel 37a (neu) – Amtlicher Wahlzettel – Grundsätze*

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

---

unveränderten Artikel 68 gelesen werden, der vorsieht, dass die Stimmabgabe bei Wahlen nach dem Proporzsystem mit den amtlichen Wahllisten erfolgt.

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

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

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

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

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

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

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

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

- *Artikel 37c – Amtlicher Wahlzettel – Amtlicher Wahlzettel zum Ausfüllen*

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- *Artikel 55 Abs. 4 (neu) – Mehrfachkandidatur*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- *Artikel 87 Abs. 2 (Aufgehoben) – Stimmzahl*

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

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

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

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

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

- *Artikel 95 Abs. 3 – Gesamterneuerungswahlen – Erster Wahlgang*

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

---

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

- *Artikel 98a –Stimmabgabe*

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

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

Konkret müssen für solche Wahlen folgende amtliche Wahlzettel verwendet werden:

- a. **bei offenen Wahlen ohne Kandidatinnen oder Kandidaten** erhalten die Stimmberechtigten einen einzigen *amtlichen Wahlzettel zum Ausfüllen*, der die Anzahl Linien enthält, die der Anzahl der zu besetzenden Sitze entspricht;
- b. **bei offenen Wahlen mit so vielen Kandidatinnen und Kandidaten wie Sitze zu besetzen sind** erhalten Stimmberechtigte einen *amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen* und einen *amtlichen Wahlzettel zum Ausfüllen*;
- c. **bei offenen Wahlen mit weniger Kandidatinnen und Kandidaten, als Sitze zu besetzen sind**, erhalten sie einen *amtlichen Wahlzettel zum Ankreuzen und Ausfüllen*, auf dem die Namen der angekündigten Kandidatinnen und Kandidaten angekreuzt werden und die restlichen Linien von Hand ausgefüllt werden müssen.

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

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

Absatz 4 übernimmt seinerseits im ersten Satz für die *amtlichen Wahlzettel zum Ausfüllen* und diejenigen *zum Ankreuzen und Ausfüllen* teilweise die Regel von Artikel 87 Absatz 2, wobei der Begriff «Liste» [NB: Wahlliste] durch «amtlichen Wahlzettel» ersetzt und der Ausdruck «gegebenenfalls von links nach rechts» gestrichen wird. Diese Bestimmung stellt einen Unterschied zum amtlichen Wahlzettel *zum Ankreuzen* dar, denn bei einem solchen führt das Hinzufügen einer überzähligen Stimme zur Ungültigkeit des Wahlzettels (vgl. Artikel 24a Abs. 2 Bst. b).

Die Prämisse, auf der die Bestimmung in Absatz 4 erster Satz beruht, nämlich, dass die Stimmberechtigten den Wahlzettel in der Reihenfolge ihrer Präferenzen ausfüllen, macht durchaus Sinn, sie lässt sich aber auch nicht verallgemeinern, da jede Wählerin oder jeder Wähler persönliche Gründe für die Stimmvergabe hat.

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

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

---

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

#### **4.4 Finanzielle und personelle Auswirkungen des Vorentwurfs A2**

Dieser Gesetzesentwurf hat folgende finanziellen und personellen Auswirkungen.

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

#### **4.5 Auswirkungen des Vorentwurfs A2 auf die Aufgabenverteilung Kanton – Gemeinden**

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

#### **4.6 Die Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und die Europaverträglichkeit der Entwürfe**

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

Sie sind auch mit dem europäischen Recht vereinbar.

---

## 4.7 Nachhaltige Entwicklung

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

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

## 5 Erläuternder Bericht zum Vorentwurf B: «Verschiedene Anpassungen»

### 5.1 Einleitung

Der Staatsrat nutzt die Gelegenheit der vorliegenden Revision, um gleichzeitig ein paar zusätzliche Anpassungen des PRG vorzuschlagen.

Es handelt sich um:

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

### 5.2 Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Entwurfs B

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

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

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

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

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

---

die Stimme als ungültig, was bedeutet, dass die Person nicht abgestimmt hat, weil sie nicht gültig abgestimmt hat. Andere sind der Ansicht, dass eine gültige Abstimmung stattgefunden hat, jedoch die Stimmzettel und die Wahllisten, die dem Stimmrechtsausweis beiliegen, ungültig sind.

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

Der aktuelle Wortlaut von Artikel 18 Abs. 2 geht auf die Totalrevision des PRG von 2001 zurück. Die vorbereitenden Arbeiten enthalten keine ausdrücklichen Angaben zum Willen des Gesetzgebers von 2001. Der Staatsrat stellt jedoch fest, dass diese Bestimmung in einen Artikel eingefügt wurde, in dem es um die **Gültigkeit des Empfangs** der vorzeitig abgegebenen Stimmen geht; er bezieht sich nicht auf die Gültigkeit des Stimmzettels oder der Listen im Sinne der Artikel 23 und 24 PRG. Ausserdem nennen diese beiden Artikel die fehlende Unterschrift auf dem Stimmrechtsausweis nicht als möglichen Grund für die Ungültigkeit. Diese Feststellung ergibt sich offensichtlich aus der Tatsache, dass Stimmzettel oder Wahllisten, die sich in einem Antwortcouvert mit einem nicht unterzeichneten Ausweis befinden, schlichtweg nicht in die Phase der Auszählung gelangen sollten.

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

Die vorgeschlagene Änderung von **Art. 18 Abs. 3 Bst. a** dient einzig und allein dem Zweck, die Motion 2023-GC-33 umzusetzen, und sieht vor, dass die Portokosten innerhalb der Schweiz zu Lasten des Staates gehen. Sie erfordert keinen speziellen Kommentar.

- *Artikel 82 Abs. 1*

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

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

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

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

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

Im neuen **Artikel 90 Abs. 5 PRG** (ergänzt durch die Aufhebung von Artikel 91 Abs. 2bis und die Änderung von Art. 91 Abs. 2; s. unten den Kommentar zu Art. 91) soll diese Problematik korrigiert werden, indem die Teilnahme am

zweiten Wahlgang auf diejenigen Personen beschränkt wird, die auch am ersten Wahlgang teilgenommen haben. Er lässt jedoch die Möglichkeit offen, eine Kandidatin oder einen Kandidaten, die oder der am ersten Wahlgang teilgenommen hat und für den zweiten Wahlgang zugelassen ist, zu ersetzen, wenn sie oder er inzwischen nicht mehr wählbar ist (z. B.: plötzliche Urteilsunfähigkeit, Tod oder Umzug).

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

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

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

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

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

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

Wenn J nicht antritt, dürfen weder K noch L für den zweiten Wahlgang antreten. In diesem Fall und wenn die Bedingungen für den Rückzug Art. 90 Abs. 5 entsprechen, ist «die Kandidatur einer Person, die am ersten Wahlgang

---

nicht teilgenommen hatte, [...] **nur zulässig**, um eine Kandidatin oder einen Kandidaten zu ersetzen, die oder der nicht mehr wählbar ist und die in Artikel 90 Abs. 4. ». Das bedeutet auch, dass, wenn Person J aufgrund von Nichtwählbarkeit im zweiten Wahlgang nicht antritt, sie nur durch eine Person ersetzt werden kann, die im ersten Wahlgang nicht angetreten ist, da diese ansonsten gestrichen worden wäre.

- *Artikel 91 Zweiter Wahlgang – Einreichung der Wahllisten*

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

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

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

Eine im Jahr 2022 in die Vernehmlassung gegebene Lösung, dass im zweiten Wahlgang zwingend eine Liste eingereicht werden muss, auch wenn sie identisch ist, wurde aufgrund der Probleme, die dies im Hinblick auf die Unterschriftensammlung für diese Listen mit sich bringen würde, angefochten. Die vorgeschlagene Lösung besteht darin, dass in **Art. 91 Abs. 2 PRG** auf das Erfordernis solcher Unterschriften für den zweiten Wahlgang (durch den Ausschluss von Art. 85 PRG) verzichtet wird. Die betroffenen Kandidatinnen und Kandidaten für den zweiten Wahlgang, die sich für den zweiten Wahlgang nicht mehr durch fast «jede Bürgerin und jeden Bürger» ersetzen lassen können<sup>8</sup>, haben nämlich bereits im ersten Wahlgang die Unterschriften gesammelt, die ihre Kandidatur für die gesamte betreffende Wahl legitimieren. Nur in den sehr aussergewöhnlichen Fällen der neuen Kandidatur im zweiten Wahlgang aus Gründen der Nichtwählbarkeit (vgl. Art. 90 Abs. 5 PRG) müssen solche Unterschriften gesammelt werden; hier wird also, nur für diesen Ausnahmefall, die Lösung übernommen, die derzeit in Art. 91 Abs. 2 PRG vorgesehen ist. Diese Klarstellungen und vor allem der Ausschluss von Artikel 85 ermöglichen es, die derzeit vorgesehenen Fristen für die Einreichung der Listen zu verkürzen (Mittwoch 12.00 Uhr statt Freitag 12.00 Uhr). Diese Bestimmung sollte somit gleichzeitig die Fristen lockern, die von den verschiedenen Beteiligten einzuhalten sind.

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

---

<sup>8</sup> Dies ergibt sich aus den Anpassungen von Art. 90 Abs. 5 dieses Vorentwurfs B.

---

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

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

### 5.3 Finanzielle und personelle Auswirkungen des Vorentwurfs B

Der Vorentwurf B hat nur im Zusammenhang mit der Umsetzung der Motion 2023-GC-33 finanzielle Auswirkungen für den Staat. Sie wurden in der Antwort des Staatsrats auf die Motion dargelegt. Die Berechnung dieser Auswirkungen wurde auf der Grundlage von Annahmen durchgeführt. Aus Gründen der Transparenz werden sie im Folgenden wiedergegeben:

Zur Durchführung der Berechnung werden folgende Annahmen getroffen:

- 1) Einheitspreis von Fr. 1.20 pro Rückantwortcouvert;
- 2) durchschnittliche Anzahl von 212 000 Wählern;
- 3) geschätzte 47 % der Stimmberechtigten (212 000 x 47 %), die an den Abstimmungen teilnehmen würden (d. h. der aktuelle Durchschnitt von 45 %, erhöht um 2 % dank des vorfrankierten Portos), d. h. 99 640 Wählerinnen und Wähler.
- 4) oder die Berücksichtigung des aktuellen Anteils derselben Wähler, die die Dienste der Post in Anspruch nehmen (26,19 %), erhöht um 2 %, d. h. 28,19 %, was 26 893 Wählerinnen und Wählern entspricht (212 000 x 45 % = 95 400 x 28,19 % = 26 893).

Auf dieser Grundlage und unter weiteren Annahmen können die Kosten wie folgt geschätzt werden:

- a) In einer ersten, idealistischen Annahme, die davon ausgeht, dass 47 % der Stimmberechtigten (d. h. 99 640 Personen) vom bezahlten Porto profitieren, würden sich die Kosten auf insgesamt 119 568 Franken pro Urnengang belaufen. Bei durchschnittlich vier Abstimmungen pro Jahr müsste somit jährlich ein **Höchstbetrag von Fr. 478 271** vorgesehen werden.
- b) Bei der zweiten, realistischeren Annahme, dass der aktuelle Anteil der Wähler, die die Dienste der Post in Anspruch nehmen, plus 2 %, also 26 893 Wähler, vom bezahlten Porto profitieren würde, würden sich die Kosten auf insgesamt Fr. 32 276.60 pro Urnengang belaufen. Bei durchschnittlich vier Abstimmungen pro Jahr müsste somit jährlich ein **Höchstbetrag von Fr. 129 086.40** vorgesehen werden.

---

## **5.4 Auswirkungen des Vorentwurfs B auf die Aufgabenverteilung Staat – Gemeinden**

Der Gesetzesvorentwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden.

## **5.5 Die Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und die Europaverträglichkeit der Entwürfe**

Die Änderungen oder Anpassungen, die dieser Gesetzesvorentwurf nach sich zieht, sind grundsätzlich bundesrechtskonform und mit dem europäischen Recht vereinbar.

## **5.6 Nachhaltige Entwicklung**

Dieser Gesetzesentwurf B hat keine Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung.

# **6 Referendum**

Unabhängig davon, welcher Gesetzesvorentwurf vom Grossen Rat angenommen wird, wird er dem (fakultativen) Gesetzesreferendum unterstehen.

Keiner dieser Gesetzesvorentwürfe wird hingegen dem Finanzreferendum unterstehen, auch nicht dem fakultativen.

# **7 ANHANG**

Prof. Dr. Jacques Dubey und Lucien Hürliman. *Note juridique du 15 mars 2024 à propos d'une variante de la révision de la LEDP-FR tendant à l'introduction du bulletin électoral officiel unique en matière d'élection selon le scrutin majoritaire*