



Bericht 2024-DIAF-4 – Anhang 2

Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (PRG)
Majorzverfahren - 2024 – Alte, nicht gewählte Variante A1

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
2	Text der nicht gewählten Variante A1	2
3	Grundzüge der nicht gewählten Variante A1	2
3.1	Motion MAURON/COLLOMB «mehrfache Wahlzettel» (2019-GC-187)	3
3.1.1	Hintergrund und Vorschläge der Motion	3
3.1.2	Antrag des Staatsrats zur Ablehnung der Motion	3
3.1.3	Annahme der Motion durch den Grossen Rat	3
3.2	Die «Mehrfachkandidaturen»	3
3.2.1	Die Vernehmlassung von 2022 zum Verbot von «Mehrfachkandidaturen»	3
3.2.2	Rückmeldungen aus dem Vernehmlassungsverfahren	4
4	Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Vorentwurfs A1	4
4.1	Erwartete Auswirkungen, falls Vorentwurfs A1 gewählt worden wäre	5
4.1.1	Finanzielle und personelle Auswirkungen des Vorentwurfs A1	5
4.1.2	Auswirkungen des Vorentwurfs A1 auf die Aufgabenverteilung Staat – Gemeinden	5
4.1.3	Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität	5
4.1.4	Nachhaltige Entwicklung	6

1 Einleitung

Im Rahmen der Ausarbeitung des Entwurfs zur PRG-Revision über die Wahlen nach dem Majorzsystem (2024-DIAF-4) hatte der Staatsrat zwei verschiedene Varianten in die Vernehmlassung gegeben. Dabei bezog sich die erste Variante (A1) im Wesentlichen auf die Umsetzung der Motion 2019-GC-187 und auf eine Klärung der Praxis der «Mehrfachkandidaturen», während die zweite (A2) die Einführung eines amtlichen Wahlzettels betraf. Nach der Prüfung der Ergebnisse der Vernehmlassung beschloss der Staatsrat, dem Grossen Rat den Revisionsentwurf zu überweisen, der der Variante A2 entspricht. Da diese wichtige Änderungen in der Behandlung der Wahlen nach dem Majorzsystem mit sich bringt, wurde beschlossen, dem erläuternden Bericht zur Information einen Überblick zum Inhalt der ursprünglichen Variante beizufügen. Diese Variante war dem Grossen Rat erstmals 2023 vorgelegt worden, wurde aber mit der Unterstützung des Staatsrats an diesen zurückgewiesen, um eben die Einführung des einzigen amtlichen Wahlzettels zu prüfen. Die folgenden Erläuterungen übernehmen daher im Wesentlichen den Bericht zu den Vorentwürfen, die in die Vernehmlassung gegeben worden waren. Einige Absätze in diesem Anhang entsprechen somit dem erläuternden Bericht wie auch der Botschaft zum Revisionsentwurf des PRG. Massgebend ist selbstverständlich die Botschaft, der vorliegende Anhang dient lediglich zur Erinnerung und Information des Grossen Rats.

2 Text der nicht gewählten Variante A1

Der Erlass SGF 115.1 (Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (PRG), vom 06.04.2001) wäre wie folgt geändert worden:

Art. 24 Abs. 2

² Listen sind ungültig, wenn sie:

- k) (*geändert*) bei Wahlen nach dem Proporzsystem in mehreren Exemplaren im selben Couvert abgegeben werden, aber nicht gleichlautend sind;
- l) (*neu*) 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.

Art. 55 Abs. 4 (neu)

⁴ Bei Wahlen nach dem Majorzsystem kann eine Person auf mehr als einer Liste kandidieren, sowohl im ersten als auch im zweiten Wahlgang.

3 Grundzüge der nicht gewählten Variante A1

Die Variante A1, die in die Vernehmlassung gegeben, aber schliesslich vom Staatsrat nicht übernommen wurde, hatte einerseits zum Ziel, die Motion 2019-GC-187 «mehrfache Wahlzettel» umzusetzen, und andererseits wollte sie die Bestimmungen über die Wahlen nach dem Majorzsystem betreffend die Praxis der «Mehrfachkandidaturen» anpassen, d. h. die Tatsache, dass eine Kandidatin oder ein Kandidat auf mehreren verschiedenen Wahllisten aufgeführt ist.

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

3.1.1 Hintergrund und Vorschläge der Motion

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.

3.1.2 Antrag des Staatsrats zur Ablehnung der Motion

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».

3.1.3 Annahme der Motion 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.

3.2 Die «Mehrfachkandidaturen»

3.2.1 Die Vernehmlassung von 2022 zum Verbot von «Mehrfachkandidaturen»

Die in der Vernehmlassung von 2022 erstmals vorgeschlagene Anpassung ging von der Feststellung aus, dass sich seit 2011 und der Einführung einer Praxis, die darin bestand, bei Majorzwahlen Mehrfachkandidaturen vorzuschlagen, bei jeder Wahl immer komplexere Fragen stellten. 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.

4 Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Vorentwurfs A1

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

Die vorgeschlagene Änderung sollte die Motion 2019-GC-187 (mehrere Wahlzettel) umsetzen, die von den Grossräten Pierre Mauron und Eric Colomb eingereicht worden war.

Zunächst wurde 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 wäre das aktuelle System beibehalten worden. Was jene im Majorzverfahren betrifft, so hätte das vorgeschlagene System für die Wahlbüros zu Folgendem geführt:

1. Zuerst wären die gemäss Art. 25 Abs. 1 Bst. a–e ungültigen Stimmen aus dem Stimmcouvert *entfernt* worden.
2. Anschliessend hätte die Stimmzählerin oder der Stimmzähler die Zahl der verbleibenden Namen gezählt; wenn sie die Zahl der freien Sitze überstiegen hätte, wäre die Liste als ungültig erachtet worden (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 gewesen wären, hätte das Wahlbüro alle Listen zusammengesetzt, um daraus eine einzige zu machen. Der Listenkopf dieser «zusammengesetzten Liste» wäre leer geblieben, um die Herkunft der Stimmen nicht zu verfälschen.
4. Die verschiedenen Listen der «zusammengesetzten Liste» hätten zusammenbleiben müssen (z. B. mittels zusammenhefteten), damit bei Fehlern und/oder Nachzählung (vgl. namentlich die neuen Artikel 25 ff.) die Überprüfung der Gültigkeit der Listen möglich gewesen wäre.

- 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 Majorzahlen wären Mehrfachkandidaturen hingegen zulässig gewesen, 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 lasse, 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 behöben in diesem Fall den Mangel des gemeldeten Vorgehens. Dies umso mehr, als die Zahl der Kandidatinnen und Kandidaten in diesem Fall klein sei und es um einen zweiten Wahlgang gehe (vgl. BGE 1C_575/2011 vom 27. März 2012 E. 3.3 in fine). Hinzu komme, dass der Listenname bei Majorzwahlen keine entscheidende Rolle spiele (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 müssten.

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 (im Gegensatz zur ehemaligen gewählten Variante A2) ausdrücklich zuzulassen. Dies sollte die Diskussionen zur tatsächlichen Absicht des Gesetzgebers in diesem Bereich beenden.

4.1 Erwartete Auswirkungen, falls Vorentwurfs A1 gewählt worden wäre

4.1.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen des Vorentwurfs A1

Die Bestimmungen zur Möglichkeit, mehrere Wahlzettel in einem Couvert abzugeben, hätten moderate finanzielle Auswirkungen gehabt. Die Auswirkungen hätten sich jedoch zunächst für die Gemeinden gezeigt, da die Auszählung erheblich verlangsamt worden wäre, was wiederum die Stundenanzahl für die Abrechnungen erhöht hätte. Wenn die Gemeinden mehr Zeit für die Auszählung benötigt hätten, hätten auch die Oberämter und die Staatskanzlei länger einsatzbereit sein müssen, vielleicht für unterstützende oder Aufsichtsmaßnahmen, bis die Ergebnisse bekannt gegeben worden wären. Zudem wäre aufgrund der Komplexität der Auszählung das Fehlerrisiko erhöht worden, was im Falle von Unregelmässigkeiten zu Nachzählungen hätte führen können.

4.1.2 Auswirkungen des Vorentwurfs A1 auf die Aufgabenverteilung Staat – Gemeinden

Der Gesetzesvorentwurf A1 hätte keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden gehabt.

4.1.3 Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität

Die Änderungen oder Anpassungen, die der Gesetzesvorentwurf nach sich gezogen hätte, waren grundsätzlich bundesrechtskonform und mit dem europäischen Recht vereinbar.

4.1.4 Nachhaltige Entwicklung

Der Gesetzesvorentwurf A1 hätte keine Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung gehabt.