



Gesetz über die Politischen Rechte. Totalrevision

Entwurf vom 18. Oktober 2010

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	1
2. Ausgangslage	1
2.1 Gegenstand der Totalrevision	1
2.2 Zielsetzung und Handlungsbedarf	2
3. Grundzüge der Totalrevision	2
3.1 Gliederung des totalrevidierten GPR	2
3.2 Heraufstufung von Bestimmungen aus dem Dekret und aus der Verordnung über die politischen Rechte	3
3.3 Materielle Änderungen	3
3.3.1 Stille Wahl	4
3.3.2 Anmeldepflicht für Referendumsbegehren	6
3.3.3 Möglichkeit des bedingten Rückzuges bei Initiativen mit Gegenvorschlag	7
3.3.4 Einheitsbeschwerde in kantonalen Stimm- und Wahlrechtsangelegenheiten	9
3.3.5 Anpassung der Vorschriften über die briefliche Stimmabgabe	10
4. Rechtsvergleich	11
4.1 Kanton Zürich	11
4.2 Kanton Freiburg	11
4.3 Kanton Solothurn	12
4.4 Kanton Basel-Stadt	12
4.5 Kanton Wallis	12
5. Umsetzung	12
6. Erläuterungen zu den Artikeln	13
7. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	38
8. Finanzielle Auswirkungen	38
9. Personelle und organisatorische Auswirkungen	38
10. Auswirkungen auf die Gemeinden	38
11. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens / der Konsultation	39
12. Antrag	39

Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zur Totalrevision des Gesetzes über die politischen Rechte

1. Zusammenfassung

Die bernische Gesetzgebung über die politischen Rechte stammt im Kern aus den 1970er Jahren. Die politischen Rechte sind heute auf drei Stufen (Gesetz, Dekret, Verordnung) geregelt. Die Übersichtlichkeit der Gesetzgebung hat darüber hinaus durch zahlreiche Teilrevisionen gelitten. Weil ein bedeutender Teil der Materie auf Stufe Dekret geregelt ist, entspricht die Konzeption der Gesetzgebung über die politischen Rechte zudem teilweise nicht mehr den Anforderungen der neuen Kantonsverfassung.

Daher hat der Regierungsrat beschlossen, eine Totalrevision der Gesetzgebung über die politischen Rechte durchzuführen.

Ziel der Totalrevision ist eine transparente, effiziente, anwenderfreundliche und zeitgemässe Regelung der politischen Rechte im Kanton Bern. Um dieses Ziel zu erreichen, wird die geltende Gesetzgebung über die politischen Rechte namentlich in folgenden Punkten revidiert:

- Es sind gewisse materielle Neuerungen (insb. die Einführung der stillen Wahl bei Ersatz- oder Stichwahlen im Regierungsrat) vorzunehmen sowie einige weitere Änderungen zu prüfen;
- wichtige Bestimmungen zu den Regierungs- und Ständeratswahlen sind aus dem Dekret auf Stufe des Gesetzes anzuheben;
- Lücken und terminologische Unklarheiten sind zu beseitigen;
- die Regelungsdichte ist zu überprüfen und nach Möglichkeit zu senken, Doppelspurigkeiten (die heute insb. zwischen GPR und DPR bestehen) sind zu eliminieren;
- das Dekret soll aufgehoben werden.

2. Ausgangslage

2.1 Gegenstand der Totalrevision

Die bernische Gesetzgebung über die politischen Rechte wurde Ende der 1970er-Jahre konzipiert. Die politischen Rechte sind heute auf drei Stufen geregelt: Im Gesetz vom 5. Mai 1980 über die politischen Rechte (GPR, BSG 141.1), dem Dekret vom gleichen Datum über die politischen Rechte (DPR, BSG 141.11) sowie in der Verordnung vom 10. Dezember 1980 über die politischen Rechte (VPR, BSG 141.112). Die Rechtsentwicklung seit dem Entstehen dieser Erlasse hat, gerade in den letzten Jahren, zu zahlreichen Teilrevisionen geführt. Die Übersichtlichkeit der Gesetzgebung hat dadurch gelitten.

Grundsätzlichere Probleme bereitet heute indessen namentlich die Tatsache, dass sich ein erheblicher Teil der Regelungsmaterie auf Stufe Dekret findet. Diesbezüglich entspricht die Konzeption der Gesetzgebung über die politischen Rechte teilweise nicht mehr den Anforderungen der neuen Kantonsverfassung.

Die politischen Rechte sind ein Kernbereich unseres Staatswesens und unserer politischen Tradition. Die Regelung zu deren Ausübung betrifft alle Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sowie zahlreiche Ausführende in den Gemeinden. Deshalb hat die Verständlichkeit und Anwenderfreundlichkeit der gesetzlichen Regelungen besonders hohen Stellenwert. Diese Ansprüche sind mit der geltenden Gesetzgebung über die politischen Rechte nur noch teilweise gewährleistet. Damit sind gewisse Risiken verbunden: Konkret wird die Wahrscheinlichkeit erfolgreicher Wahl- und Abstimmungsbeschwerden erhöht. Das könnte zu Verunsicherung und schliesslich Vertrauensverlust bei den Stimmberechtigten führen.

2.2 Zielsetzung und Handlungsbedarf

Die geschilderte Ausgangslage verlangt, dass eine Anzahl von gesetzgeberischen Massnahmen getroffen wird. Der Regierungsrat hat daher beschlossen, eine Totalrevision der Gesetzgebung über die politischen Rechte durchzuführen (vgl. RRB 1125/2009 vom 24. Juni 2009). Damit wird sichergestellt, dass die Modernisierung zu einem konzeptionell einheitlichen Ergebnis gelangt, und die administrative Koordination der anstehenden Revisionsarbeiten gewährleistet ist. Der Regierungsrat hat die Staatskanzlei des Kantons Bern (STA) mit der Ausarbeitung eines entsprechenden Vernehmlassungsentwurfes beauftragt.

Ziel ist eine *transparente, effiziente, anwenderfreundliche* und *zeitgemässe* Regelung der politischen Rechte im Kanton Bern. Um dieses Ziel zu erreichen, besteht namentlich in folgenden Punkten Handlungsbedarf:

- Es sind gewisse materielle Neuerungen (insb. die Einführung der stillen Wahl bei Regierungsratswahlen) vorzunehmen sowie einige weitere Änderungen zu prüfen;
- wichtige Bestimmungen zu den Regierungs- und Ständeratswahlen sind aus dem Dekret auf Stufe des Gesetzes anzuheben;
- Lücken und terminologische Unklarheiten sind zu beseitigen;
- die Regelungsdichte ist zu überprüfen und nach Möglichkeit zu senken, Doppelspurigkeiten (die heute insb. zwischen GPR und DPR bestehen) sind zu eliminieren;
- das Dekret soll aufgehoben werden.

RRB 1125/2009 umschreibt den aus Ausgangslage und Zielsetzung resultierenden Handlungsbedarf. Er legte den *inhaltlichen Rahmen* für die Totalrevision wie folgt fest:

- Zwingend vorzunehmende materielle Änderungen sind: Einführung der stillen Wahl für Regierungsratswahlen; Eliminierung diverser Lücken der bestehenden Gesetzgebung.
- Zu prüfende materielle Änderungen sind namentlich: Anpassung der Vorschriften über die briefliche Stimmabgabe; Bestimmungen über das Ausfüllen der Wahlzettel Schreibunfähiger; Einführung einer Anmeldepflicht für Referendumsbegehren; Einheitsbeschwerde in kantonalen Stimm- und Wahlrechtsangelegenheiten; Wahlbestimmungen im Parlamentsrecht.
- Nicht Gegenstand der Revision sind: Wahlkreiseinteilung; Einführung der Proporzwahl des Regierungsrates; Zuteilungsverfahren bei Proporzwahlen.

Bezüglich der *Systematik der Gesetzgebung* über die politischen Rechte sind gemäss RRB 1125/2009 namentlich folgende Änderungen anzustreben:

- Heraufstufung wichtiger Bestimmungen aus Dekret und Verordnung ins Gesetz: Grundsätze des Wahlverfahrens zu den Regierungs- und Ständeratswahlen; wichtige Regelungen betreffend das briefliche Abstimmen; Einzelheiten des Wahlanmeldeverfahrens.
- Verzicht auf das Dekret als Regelungsebene.
- Anpassung von Systematik und Terminologie in Gesetz und Verordnung.

3. Grundzüge der Totalrevision

Die Totalrevision hat formale und – in einigen begrenzten Punkten – materielle Änderungen zur Folge.

3.1 Gliederung des totalrevidierten GPR

Das GPR ist heute teilweise unübersichtlich geworden. Durch die Integration von Bestimmungen aus dem Dekret würde dieses Problem noch verschärft, wenn die bisherige Struktur ohne Änderung beibehalten wird.

Für eine Neugliederung wurden zwei Ansätze geprüft: Erstens die Beibehaltung der bisherigen Grobstruktur bei möglichst weit gehender Ausgliederung von Vorschriften mit allgemeiner Gültigkeit für Wahlen bzw. Abstimmungen; zweitens eine grundlegende Neustrukturierung mit konsequenter Ausgliederung allgemeiner und gemeinsamer organisatorischer Vorschriften.

Um die grundsätzlich einfachere Anpassung des geltenden Rechts sowie die Nutzerfreundlichkeit zu gewährleisten, wird die bisherige Grobstruktur weitgehend beibehalten. Das Kapitel über die Organisation wird am Anfang platziert, wie dies mehrere totalrevidierte kantonale Gesetzgebungen ebenfalls vorsehen. Die den Praktikerinnen und Praktikern bekannte Struktur wird so weitgehend erhalten und der Rechtsetzungsaufwand gegenüber einer grundlegenden Neustrukturierung optimiert.

Die Detailstrukturierung orientiert sich soweit möglich am chronologischen Ablauf.

3.2 Heraufstufung von Bestimmungen aus dem Dekret und aus der Verordnung über die politischen Rechte

Im Rahmen der letzten umfassenden Revision der Gesetzgebung über die politischen Rechte im Jahr 1980 wurde die Materie auf Stufe Gesetz, Dekret und Verordnung geregelt. Seit Inkrafttreten der neuen KV im Jahre 1995 kommt indessen dem Dekret nicht mehr die gleiche Bedeutung zu wie früher. Artikel 69 KV verlangt, dass die grundlegenden und wichtigen Rechtsätze in Form des Gesetzes zu erlassen sind.

Nach Lehre und Rechtsprechung des Bundesgerichts gehören zu den wichtigen Materien auch die Regeln zu den Grundzügen der Organisation sowie diejenigen Vorschriften, die für die politische Willensbildung von bestimmender Bedeutung sind. Dazu sind auch die Grundsätze des Wahlverfahrens zu den Regierungs- und Ständeratswahlen zu zählen, die sich heute teilweise in Artikel 19a ff. DPR finden. Die Heraufstufung betrifft namentlich die Artikel 21 ff. DPR betreffen (Ausfüllen der Wahlzettel, Ungültige Wahlzettel und Kandidatenstimmen, Grundsätze der Ermittlung der Wahlergebnisse, Stichwahlen). Auch die Einzelheiten des *Wahlanmeldeverfahrens* sind auf Gesetzesstufe zu regeln.

Im Rahmen der Totalrevision wird auf das Dekret als Regelungsebene verzichtet.

Heute finden sich wichtige *Regelungen betreffend das brieflichen Abstimmen* – z.B. die Regelung der Ungültigkeitsgründe – nur auf Verordnungsebene (Art. 23 ff., insb. Art. 27 VPR). Auch hier ist eine Heraufstufung vorzunehmen.

Im übrigen sollen verschiedene Detailregelungen aus Gesetz und Dekret auf Verordnungsstufe herabgestuft werden.

3.3 Materielle Änderungen

Die materiellen Änderungen, die im Zuge der Totalrevision vorgenommen werden, sind beschränkt. Wesentliche Neuerungen werden in folgenden Bereichen vorgeschlagen:

- Einführung der Stillen Wahl für Ersatzwahlen und zweite Wahlgänge bei Regierungs- und Ständeratswahlen (vgl. Ziff. 3.3.1 und Erläuterungen zu Art. 110 unten),
- Anmeldepflicht für Referendumsbegehren (vgl. Ziff. 3.3.2 und Erläuterungen zu Art. 122 unten),
- Möglichkeit des bedingten Rückzuges bei Initiativen mit Gegenvorschlag (vgl. Ziff. 3.3.3 und Erläuterungen zu Art. 155 unten),
- Einheitsbeschwerde in kantonalen Stimm- und Wahlrechtsangelegenheiten (vgl. Ziff. 3.3.4 und Erläuterungen zu Art. 161 unten),
- gesetzliche Verankerung des Stellungnamerechts von Initiativkomitees bzw. der Vertretung von Referendumsbegehren (vgl. die Erläuterungen zu Art. 50 unten).

Geprüft wurde zudem eine Anpassung der Vorschriften über die briefliche Stimmabgabe mit dem Ziel, dass Ungenauigkeiten bei der brieflichen Stimmabgabe (insb. die Abgabe mehrerer Listen derselben Partei) nicht automatisch zur Ungültigkeitserklärung der Stimmabgabe führen

sollen (Postulat Widmer „Briefliche Stimmabgabe: Modifikation“; 049/2007). Auf eine entsprechende Änderung soll indessen verzichtet werden (vgl. Ziff. 3.3.5 unten).

In einzelnen Punkten wurden sodann gewisse Lücken des geltenden Rechts ausgefüllt (z.B. Rechte von Initiativkomitees im Zusammenhang mit dem Verfassen der Abstimmungserläuterungen; Regelung des Rückzugs von Kandidaturen bei Regierungsrats- und Ständeratswahlen).

3.3.1 Stille Wahl

In der Septembersession 2008 hat der Grosse Rat drei Vorstösse überwiesen, welche die Einführung der stillen Wahl bzw. eine Optimierung des Wahlverfahrens bei Ersatzwahlen in den Regierungsrat sowie für Ständeratswahlen forderten. Die Motion 006/08 Fuchs verlangt, die Rechtsgrundlagen seien so anzupassen, dass immer dann eine stille Wahl stattfindet, wenn die Anzahl der Kandidierenden der Anzahl der zu besetzenden Sitze entspricht. Die Motion 054/08 Staub verlangt, es sei eine stille Wahl bei Ersatzwahlen vorzusehen, wenn die Anzahl der Kandidierenden der Anzahl der zu besetzenden Sitze entspricht. Die als Postulat überwiesene Motion 008/08 Bregulla-Schafroth verlangt, das Verfahren für Ersatzwahlen im Dekret für politische Rechte müsse „grundsätzlich in Frage gestellt werden, damit Lösungsansätze für ein echtes, demokratisches Wahlprozedere erzielt werden können“.

Der Regierungsrat war zur Entgegennahme der drei Motionen als Postulat bereit. Er skizzierte in seiner Stellungnahme folgende Lösungsvarianten:

- Rückkehr zum vor 2005 geltenden System (Wählbarkeit jeder Stimmbürgerin/jedes Stimmbürgers), ev. in Kombination mit dem Wahlvorschlagsverfahren.
- Einführung der stillen Wahl, allenfalls nur für Ersatzwahlen oder nur für zweite Wahlgänge.

In der Debatte des Grossen Rates (Tagblatt 2008, 737 ff.) wurde bei der Mehrheit tendenziell eine befürwortende Haltung für eine Form der stillen Wahl deutlich, wenn auch verschiedentlich festgehalten wurde, eine definitive Lösung bedürfe einer weiteren Prüfung. Die beiden Motionen wurden indessen mit deutlichen Mehrheiten überwiesen (weil die Motionärin und der Motionär sie nicht umwandeln wollten). Auch die in ein Postulat umgewandelte Motion Bregulla-Schafroth wurde deutlich überwiesen. Der Auftrag ist daher materiell nicht leicht zu interpretieren. Mit der Zustimmung zu den beiden Motionen hat der Grosse Rat indessen grundsätzlich den Auftrag erteilt, es seien Rechtsgrundlagen für die Einführung der stillen Wahl auszuarbeiten. Er hat sich aber bezüglich der vorzuziehenden Variante nicht eindeutig geäußert, da die beiden Motionen eine unterschiedliche Stossrichtung aufweisen.

Die stille Wahl setzt ein Wahlvorschlagsverfahren voraus. Das geltende Wahlanmeldeverfahren ist zurückhaltend ausgestaltet und stellt keine hohen Hürden für die Anmeldung einer Kandidatur auf. Es ist mit einer „strengen Rechtsfolge“ verbunden: Nicht gemeldete Personen werden von der Kandidatur ausgeschlossen. Das Wahlanmeldeverfahren wurde im Jahr 2005 eingeführt, um Probleme bei der Auszählung von Stimmen zu vermeiden. Seine Aufhebung oder die Zulassung nicht gemeldeter Stimmberechtigter zur Wahl würden diese Probleme wieder aufleben lassen. Schliesslich hat auch das Bundesgericht sich nicht gegen das Wahlanmeldeverfahren ausgesprochen und festgehalten, dass es sich dabei um eine massvolle Einschränkung der Wahlfreiheit handle (Urteil 1C_217/2008 vom 3. Dezember 2008, E. 2.6).

3.3.1.1 Varianten

Drei Regelungsvarianten zur stillen Wahl sind denkbar:

Variante 1: Stille Wahl, wenn die Anzahl der Kandidierenden der Anzahl freier Sitze entspricht
Mit dieser, von der M 006/08 Fuchs verlangten Variante wären auch bei Gesamterneuerungswahlen stille Wahlen möglich. Diese Lösung kennen auch andere Kantone (z.B. OW, NW).

Variante 2: Stille Wahl bei Ersatzwahlen

Diese Variante entspricht der mit der M 054/08 Staub verlangten Anpassung.

Variante 3: Stille Wahl bei zweiten Wahlgängen

Diese in der Stellungnahme des Regierungsrates zu den erwähnten Motionen eingebrachte Variante entspricht der Ausgestaltung der stillen Wahl in anderen Kantonen (z.B. BS, SO).

3.3.1.2 Vereinbarkeit der stillen Wahl mit der Sitzgarantie für den Berner Jura

Mit der Sitzgarantie ergibt sich für die stille Wahl in den Regierungsrat ein zusätzliches Kriterium.

Für die Zulässigkeit der stillen Wahl bei Gesamterneuerungswahlen (Variante 1) müsste unter den Gemeldeten mindestens eine Kandidatin oder ein Kandidat aus dem Kreis der französischsprachigen Stimmberechtigten der drei bernjurassischen Amtsbezirke stammen (Art. 84 Abs. 2 KV). Bei Ersatzwahlen (Variante 2), bei denen nur der garantierte Sitz zu besetzen ist, dürfte nur eine einzige Kandidatin oder ein Kandidat aus diesem Kreis gemeldet sein, damit eine stille Wahl stattfinden kann (andere Kandidierende könnten gar nicht gewählt werden, vgl. Art. 51 Abs. 3 GPR). Sind in einer Ersatzwahl mehrere Sitze zu besetzen, darunter der Garantiesitz, so muss mindestens eine Kandidatin oder ein Kandidat aus dem Kreis der französischsprachigen Stimmberechtigten der drei bernjurassischen Amtsbezirke gemeldet sein. Für einen 2. Wahlgang gilt das Analoge.

3.3.1.3 Regelungsstufe

Bei Grossratswahlen ist die stille Wahl in Artikel 28 GPR bereits heute vorgesehen, wenn in einem Wahlkreis nur so viele Kandidaten gültig vorgeschlagen werden, als Sitze zu vergeben sind. Für Regierungsstatthalterwahlen sehen Artikel 29 und 32d DPR die stille Wahl vor.

Wahl des Regierungsrates

Artikel 56 Absatz 1 Buchstabe b KV hält fest, dass das Volk den Regierungsrat wählt. Artikel 85 Absatz 3 KV legt die Grundzüge des Wahlverfahrens für den Regierungsrat fest. Für Gesamterneuerungswahlen und für Ersatzwahlen gilt das gleiche Verfahren (Art. 51 Abs. 2 i.V.m. Art. 42 Abs. 1 GPR).

Die stille Wahl ist keine eigentliche Volkswahl und schränkt somit die Tragweite von Artikel 56 Absatz 1 Buchstabe b KV ein. Die Einführung der stillen Wahl für Gesamterneuerungswahlen (*Variante 1*) müsste also zwingend auf Stufe des formellen Gesetzes erfolgen (wobei die Frage gestellt werden könnte, ob nicht sogar eine Verfassungsänderung nötig wäre).

Die KV äussert sich nicht explizit zu den Ersatzwahlen (*Variante 2*). Aus der Marginalie zu Artikel 85 („Wahl und Amtsdauer“) sowie Artikel 85 Absatz 1 KV (Wahl der Mitglieder des Regierungsrates gleichzeitig mit der Gesamterneuerung des Grossen Rates und für dieselbe Amtsdauer) ist zu schliessen, dass sich die Bestimmung grundsätzlich auf die Gesamterneuerung bezieht. Für Ersatzwahlen während der Amtsdauer sind präzisierende Regelungen im Gesetz erforderlich. Die Regelung von Artikel 51 Absatz 2 GPR, wonach das gleiche Verfahren für Gesamterneuerungs- und Ersatzwahlen gilt, ist nicht durch die Verfassung vorgegeben.

Die Einführung der stillen Wahl für zweite Wahlgänge (*Variante 3*) hat den Charakter einer Detailregelung für eine besondere Verfahrenssituation. Sie kann damit ebenfalls auf Gesetzesstufe erfolgen.

Wahl der bernischen Mitglieder des Ständerates

Artikel 56 Absatz 1 Buchstabe d KV sieht für die Wahl der bernischen Mitglieder des Ständerates eine Volkswahl vor. Artikel 56 Absatz 2 KV regelt den Zeitpunkt und das Verfahren fest; es gilt das Mehrheitswahlverfahren. Aus Artikel 56 Absatz 2 KV ergibt sich, dass sich die Regelung auf die Wahl zu Beginn einer Amtsdauer bezieht. Ersatzwahlen werden nicht erwähnt.

Auch bezüglich der Wahl der bernischen Ständeratsmitglieder ist die Rechtslage somit analog zur Wahl des Regierungsrates zu beurteilen.

3.3.1.4 Bewertung

Variante 1: Die stille Wahl ist eigentlich keine Volkswahl und hat damit den Nachteil, dass sie bloss eine schwache Legitimationsbasis vermittelt. Für Gesamterneuerungswahlen ist das ein besonders schwerwiegender Nachteil. Auch aus dem bereits erwähnten Urteil des Bundesgerichts geht hervor, dass die durch einen öffentlichen Wahlgang vermittelte Legitimation gerade bei der Bestellung von kantonalen Regierungen grosses Gewicht hat. Stille Wahlen sind unter diesem Gesichtspunkt daher nicht unproblematisch¹.

Variante 2: Der grundsätzliche Nachteil einer schwachen Legitimationsbasis gilt auch für Ersatzwahlen. Hier wird in der Praxis dieser Nachteil jedoch auf einzelne Mitglieder der Regierung beschränkt bleiben und zudem nur für eine beschränkte Dauer von weniger als einer Amtszeit bestehen.

Variante 3: Die Beschränkung der stillen Wahl auf zweite Wahlgänge ist als Detailregelung zum Verfahren zu betrachten. Der legitimatorische Nachteil ist stark abgemildert, da eine Volkswahl stattgefunden hat.

Aufgrund der vorstehenden Analyse wurde folgende Lösung gewählt: Am Wahlvorschlagsverfahren mit „strenger Rechtsfolge“ (Ausschluss von nicht gemeldeten Personen von der Kandidatur) wird festgehalten. Die stille Wahl wird für Ersatzwahlen und für zweite Wahlgänge vorgesehen. Die zu schaffenden Bestimmungen regeln namentlich auch das Vorgehen bei der Zuteilung des Garantiesitzes für den Berner Jura im Rahmen einer stillen Wahl.

3.3.2 Anmeldepflicht für Referendumsbegehren

Seitens der GSK wurde angeregt zu prüfen, ob der Fristenlauf bei Referenden nicht unter bestimmten Voraussetzungen verkürzt werden könnte (insb. kein Abwarten der Einreichungsfrist von 30 Tagen [Art. 58 Abs. 1 GPR], wenn bereits fest steht, dass keine Unterschriften gesammelt wurden). Dieses Anliegen liesse sich über die Einführung einer Anmeldepflicht für Referendumsbegehren umsetzen.

Die Frist für die Sammlung von Unterschriften für ein Referendum beträgt im Kanton Bern drei Monate (Art. 62 Abs. 2 KV). Im interkantonalen Vergleich ist dies eine relativ lange Frist, die sich durch die verhältnismässig hohe Zahl an Unterschriften (10'000) rechtfertigt, die gesammelt werden müssen. Hinzu kommt die Frist von 30 Tagen für die Einreichung der Unterschriftenbogen mit den Stimmrechtsbescheinigungen nach Artikel 58 GPR. Vielfach sind der fakultativen Volksabstimmung unterliegende Vorlagen indessen nicht umstritten, so dass kein Referendum ergriffen wird und die Inkraftsetzung eines Erlasses sich unnötig verzögert, wenn zunächst der Ablauf der Referendumsfrist abgewartet werden muss.

Zwei Kantone mit 90tätiger Frist für die Unterschriftensammlung sehen aus diesem Grund vor, dass Referendumsbegehren angemeldet werden müssen (FR, NE). Im Kanton Freiburg ist beispielsweise vorgesehen, dass ein Referendumsbegehren innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung des dem Referendum unterliegenden Erlasses angekündigt werden muss. Die Ankündigung erfolgt durch eine bei der Staatskanzlei eingereichte schriftliche und von 50 in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigte Personen unterzeichnete Erklärung.

Der Umfang des Referendumsrechts wird durch Verfassung und Gesetz festgelegt². Das Anmeldeverfahren wirkt sich – anders als das Wahlanmeldeverfahren – nicht unmittelbar als Einschränkung der nach Artikel 34 Absatz 2 BV garantierten freien Willensbildung aus. Die beizubringenden Unterschriften werden der Gesamtzahl angerechnet. Zudem handelt es sich

¹ vgl. die Bemerkungen von Giovanni Biaggini zum Urteil des Bundesberichts 1C_217/2008 vom 3. Dezember 2008, in: ZBI 3/2010, S. 171 f.

² Steinmann, St. Galler BV-Kommentar, Art. 34, RZ 11.

– im Vergleich zur Gesamtzahl der beizubringenden Unterschriften – um eine geringfügige Hürde. Das Anmeldeverfahren bedeutet bloss zeitlich eine gewisse Einschränkung, indem zwingend in den ersten 30 Tagen über das Ergreifen des Referendums zu entscheiden ist und die ersten Unterschriften zu sammeln sind. Die in Artikel 62 Absatz 2 KV geregelte Referendumsfrist von drei Monaten wird dadurch grundsätzlich nicht verkürzt. Es geht lediglich um eine Detailregelung zum Verfahren: Ziel davon ist, in Fällen, in denen kein Referendum ergriffen wird (erfahrungsgemäss die Normalfälle), das Verfahren zu beschleunigen. Das in Artikel 62 KV festgelegte Referendumsrecht wird insgesamt kaum eingeschränkt. Auch angesichts der im Kanton Bern im Vergleich mit den Nachbarkantonen Freiburg und Waadt relativ tiefen „Referendumshürde“ was die Zahl der verlangten Unterschriften betrifft³, erscheint eine Anmeldepflicht zumutbar. Die Einführung eines solchen Anmeldeverfahrens durch das Gesetz ist somit ohne Weiteres zulässig.

Zu prüfen ist, wie hoch die Zahl der für die Anmeldung erforderlichen Unterschriften angesetzt werden sollte. Es wäre denkbar, weniger Unterschriften zu verlangen (etwa 30, wie beim Wahlanmeldeverfahren), wobei die Anzahl nicht zu tief sein sollte, um eine gewisse Filterwirkung zu gewährleisten und zu verhindern, dass Referenden „auf Vorrat“ angemeldet werden.

Das Ergreifen eines Referendums setzt ohnehin eine gewisse Organisation voraus, so dass die Pflicht zur Anmeldung des Referendums ohne weiteres erfüllt werden kann. Bei der Publikation der Vorlage müsste deutlich darauf hingewiesen werden, dass (und in welcher Frist) ein Referendum anzumelden ist.

Vorteile eines solchen Anmeldeverfahrens sind die grössere Effizienz im Gesetzgebungsverfahren sowie eine bessere Rechts- und Planungssicherheit (indem schneller Gewissheit darüber herrscht, ob eine neue Regelung in Kraft treten kann und Umsetzungsarbeiten erheblich weniger Verzögerung erfahren). Der Nachteil liegt im (geringfügigen) zusätzlichen Administrativaufwand für diejenigen Kreise bzw. Organisationen, die ein Referendum ergreifen wollen.

Im Lichte der vorangegangenen Überlegungen wird ein Anmeldeverfahren für Referendumsbegehren vorgesehen. Eine Anmeldung hat innerhalb von 30 Tagen zu erfolgen. Wird innert der Anmeldefrist kein Referendum angemeldet, so wird der Lauf der Referendumsfrist entsprechend gekürzt.

3.3.3 Möglichkeit des bedingten Rückzuges bei Initiativen mit Gegenvorschlag

Mit Änderung vom 25. September 2009 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) wurde neben der Möglichkeit des unbedingten Rückzugs einer Initiative die Möglichkeit des bedingten Rückzugs geschaffen⁴. Mit der Möglichkeit des bedingten Rückzugs soll vermieden werden, dass die Initiantinnen und Initianten in Ungewissheit über das Schicksal des indirekten Gegenvorschlags über den Rückzug ihrer Initiative entscheiden müssen. Die Problematik hat auf Bundesebene eine erhöhte Bedeutung; Initiativen sind nur auf Verfassungsebene möglich und es werden ihnen recht häufig indirekte Gegenvorschläge auf Gesetzesstufe gegenübergestellt.

Der neue Artikel 73a Absatz 2 BPR sieht vor, dass ein bedingter Rückzug dann möglich ist, wenn die Bundesversammlung spätestens gleichzeitig mit der Schlussabstimmung über die Volksinitiative einen indirekten Gegenvorschlag in Form eines Bundesgesetzes verabschiedet

³ Ein Vergleich mit den Nachbarkantonen Freiburg und Waadt zeigt, dass die Anzahl Unterschriften pro Kopf der Bevölkerung, die für das Zustandekommen eines Referendums benötigt werden, im Kanton Bern erheblich tiefer ist: BE: 10'000 Unterschriften (1.18% der Wohnbevölkerung 2007) innert drei Monaten; FR: 6'000 Unterschriften (2.73% der Wohnbevölkerung 2007) innert 90 Tagen; VD: 12'000 Unterschriften (2.51% der Wohnbevölkerung 2007) innert 40 Tagen. Der Vergleich setzt voraus, dass der Anteil der Stimmberechtigten an der Wohnbevölkerung in allen drei Kantonen etwa gleich gross ist.

⁴ AS 2010, S. 271 ff., BBl 2009 3591: Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 12. Mai 2009 bzw. BBl 2009 3609: Antwort des Bundesrates vom 20. Mai 2009. Die Gesetzesänderung ist am 1. Februar 2010 in Kraft getreten.

hat. Der bedingte Rückzug wird gemäss Artikel 73a Absatz 3 BPR wirksam, wenn die Frist für das Referendum gegen den indirekten Gegenvorschlag unbenutzt abgelaufen ist (Bst. a), das Nichtzustandekommen eines eingereichten Referendums rechtsgültig feststeht (Bst. b) oder der Bundesrat das zustimmende Ergebnis einer Volksabstimmung über den indirekten Gegenvorschlag erwahrt hat (Bst. c).

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens hatte eine Mehrheit der Vernehmlasser (vorab die Kantonsregierungen) die Vorlage ausdrücklich begrüsst⁵. Im Rahmen der Beratungen im Parlament wurde als Hauptgrund für die Einführung des bedingten Rückzugs hervorgehoben, dass auf Grund dieser rechtlichen Grundlage das Initiativkomitee das Schicksal eines Gegenvorschlags auf Gesetzesstufe abwarten könne: werde das Referendum gegen das Gesetz ergriffen und der Gegenvorschlag abgelehnt, könne immer noch über die Initiative abgestimmt werden. Mit dieser Lösung, die im Interesse aller Beteiligten liege, werde ein vorsorgliches Festhalten an der Initiative vermieden⁶. Weiter wurde argumentiert, dass mit der Einführung des bedingten Rückzugs dem Parlament und den Initiantinnen und Initianten gleich lange Spiesse verschafft würden⁷.

Von Seiten der Gegner der Revision wurde im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens⁸ und im Rahmen der parlamentarischen Beratungen vorgebracht, dass die Einführung der bedingten Rückzugsmöglichkeit das System der Volksrechte verkompliziere ohne etwas zu verbessern: werde ein Gegenvorschlag vom Volk abgelehnt, so sei es beinahe sicher, dass eine thematisch entsprechende Volksinitiative keine Chance haben werde. Es sei deshalb unnötig, das Volk zu praktisch demselben Thema zweimal abstimmen zu lassen⁹.

In den Kantonen ist die Ausgangslage eine etwas andere. Hier steht eine breitere Palette an Volksrechten zur Verfügung; so namentlich das im Bund fehlende Instrument der Gesetzesinitiative (vgl. Art. 58 Abs. 1 Bst. b KV BE). Unter den Kantonen hat, soweit ersichtlich, lediglich der Kanton Zürich eine ähnliche Regelung eingeführt¹⁰. Anders als bei der Regelung auf Bundesebene lebt dort die Initiative nach einem bedingten Rückzug bereits dann wieder auf, wenn ein fakultatives Referendum zustande kommt. Somit ist auch bei einem bedingten Rückzug eine gleichzeitige Abstimmung über Initiative und Gegenvorschlag möglich, was den Hauptnachteil der Regelung auf Bundesebene entschärft.

Im Kanton Bern ist bisher der bedingte Rückzug einer Initiative nicht möglich. Nach Artikel 61 Buchstabe f GPR ist das Referendumsbegehren mit einer „vorbehaltlosen“ Rückzugsklausel zu versehen. Im Zuge der Totalrevision der Gesetzgebung über die politischen Rechte stellt sich nun die Frage, ob eine entsprechende Regelung einzuführen sei.

Der bedingte Rückzug einer Initiative macht das Verfahren zunächst einmal grundsätzlich komplexer. Aus Sicht der Initiantinnen und Initianten diesem Nachteil ein Gewinn an Sicherheit bezüglich des Ergebnisses bei einem Rückzug gegenüber. Somit werden sie einem Rückzug ihrer Initiative eher zustimmen können. Diese Vorteile überwiegen tendenziell den Nachteil höherer Komplexität. Aus diesem Grund wird mit Artikel 155 im Rahmen der vorliegenden Totalrevision eine entsprechende Neuerung vorgeschlagen.

⁵ 19 Kantone sowie die SP und die EVP, vgl. 08.515 Parlamentarische Initiative. Bedingter Rückzug einer Volksinitiative im Fall eines indirekten Gegenvorschlags. Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung vom 28. April 2009, S. 2. Der Regierungsrat des Kantons Bern hat sich im Rahmen der Vernehmlassung ebenfalls positiv zur Vorlage geäußert, vgl. RRB 0595 vom 8. April 2009.

⁶ Vgl. Votum Schmidt, Amtliches Bulletin 2009 N 1627. Im Nationalrat (Zweitrat) wurde die Vorlage nur knapp mit 84 zu 72 Stimmen angenommen.

⁷ Vgl. Votum Lombardi, Amtliches Bulletin 2009 S 694. Im Ständerat (Erstrat) wurde die Vorlage mit 29 zu 0 Stimmen angenommen.

⁸ 6 Kantone, sowie die FDP und die SVP, vgl. Vernehmlassungsbericht vom 28. April 2009, S. 3.

⁹ Vgl. Vernehmlassungsbericht vom 28. April 2009, S. 3

¹⁰ § 138 d des Gesetzes vom 1. September 2003 über die politischen Rechte (GPR-ZH, LS 161; Änderung vom 14. September 2009

3.3.4 Einheitsbeschwerde in kantonalen Stimm- und Wahlrechtsangelegenheiten

Das geltende GPR unterscheidet drei Beschwerdearten: Je nachdem in welchem Kontext ein Rechtsmittel erhoben wird, ist eine Stimmrechts-, eine Abstimmungs- oder eine Wahlbeschwerde zu ergreifen¹¹. Eines der Ziele der Totalrevision besteht in der Einführung der Einheitsbeschwerde, mit der das bisherige Rechtsmittelsystem im Bereich der politischen Rechte vereinfacht werden sollte.

Es hat sich gezeigt, dass es – ohne Abstriche im Rechtsschutz – möglich ist, auf diese besonderen Rechtsmittel zu verzichten und stattdessen auch im GPR grundsätzlich die allgemeine Beschwerde vorzusehen, wie sie auf kantonaler Ebene im Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) für das gesamte Verwaltungsrecht festgelegt ist.

Der Bereich der politischen Rechte weist allerdings einige Besonderheiten auf, die eine vom VRPG abweichende Regelung erforderlich machen (beispielsweise die Beschwerdelegitimation, die Beschwerdefristen und die Beschwerdeinstanz). Dies ist jedoch keine singuläre Erscheinung, da auch in anderen Sachgebieten in bestimmten Fällen Rechtspflegebestimmungen notwendig sind, die sich von der Regelung im VRPG unterscheiden. In diesen Fällen werden die Abweichungen gemäss ständiger kantonaler Rechtsetzungspraxis nicht im VRPG selbst, sondern im betreffenden Sacherlass geregelt. Damit wird sichergestellt, dass das VRPG nur die allgemein gültigen Regelungen enthält und deshalb übersichtlich bleibt und nicht durch unzählige besondere Bestimmungen für einzelne Sachgebiete belastet wird. Dieses Vorgehen stellt für die Rechtsanwendung keinen Nachteil dar, da im Einzelfall für die Klärung der materiellen Fragen ohnehin der Sacherlass beigezogen werden muss. Dementsprechend sind auch die auf dem Gebiet der kantonalen politischen Rechte notwendigen Abweichungen von den allgemeinen Regeln des VRPG im Sacherlass, d.h. im revidierten GPR bzw. PRG, festzulegen.

Das VRPG ist ein Erlass, der in allen Sachgebieten des öffentlichen Rechts anwendbar ist. Vorbehalten bleiben nur gewisse, in einzelnen Sacherlassen festgelegte Bestimmungen, die davon abweichen. Mit der Revision des VRPG vom 10. April 2008 wurde die Idee der Einheitsbeschwerde insofern realisiert, als die bisher im Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11) enthaltene Gemeindebeschwerde aufgehoben und ins VRPG integriert wurde.¹² Bisher konnten kommunale Erlasse, kommunale Akte in Wahl- und Abstimmungssachen und weitere kommunale Beschlüsse, gegen die kein anderes Rechtsmittel gegeben war, mit Gemeindebeschwerde angefochten werden. Schon bisher galten für diese Beschwerdeart einige vom VRPG abweichende Bestimmungen. Diese wurden bei der Integration der Gemeindebeschwerde ins VRPG beibehalten und in diesem Erlass besonders geregelt. Da die Gemeindebeschwerde nicht auf ein spezielles Sachgebiet beschränkt war, war es sachgerecht, sie ins VRPG zu integrieren, das ebenfalls auf alle Sachgebiete des öffentlichen Rechts anwendbar ist.

Da das GPR jedoch als Sacherlass zu qualifizieren ist, rechtfertigt es sich, die vom VRPG abweichenden Verfahrensbestimmungen (weiterhin) im GPR selbst zu regeln, obschon das VRPG neuerdings besondere Verfahrensbestimmungen – wie diejenigen zum Beschwerdeverfahren in kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen – enthält.¹³ Ein weiterer Grund, die vom VRPG abweichenden Bestimmungen zum Beschwerdeverfahren betreffend die kantona-

¹¹ Die Begrifflichkeit ergibt sich aus dem Bundesrecht: demzufolge fallen Wahl- und Abstimmungsbeschwerden in *eidgenössischen* Angelegenheiten in die Zuständigkeit des Regierungsrates, zudem ist der Regierungsrat als einzige kantonale Instanz zuständig für den Entscheid über Stimmrechtsbeschwerden (vgl. Art. 77 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte [BPR, SR 161.1] sowie dem geltenden Art. 92 Abs. 1 Bst. b GPR).

¹² Vgl. Vortrag vom 19. Dezember 2007 betreffend das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG) (Änderung), Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern 2008, Beilage 11 (nachfolgend: Vortrag VRPG).

¹³ Anlässlich der Beratung des VRPG im Grossen Rat wurde der Regierungsrat indessen aufgefordert, eine Vorlage an die Hand zu nehmen, welche die Integration der Beschwerden auch der kantonalen Stimmrechtssachen ins VRPG zum Ziel hätte (Tagblatt 2008, S. 454, [Votum Simon Ryser]).

len politischen Rechte nicht in diesem Erlass, sondern im GPR festzulegen, besteht in der Systematik des VRPG: Erstinstanzlich werden Beschwerden in *kommunalen* Wahl- und Abstimmungssachen vom Regierungsstatthalter beurteilt. Aus diesem Grund sind die entsprechenden Bestimmungen im VRPG im Kapitel «Verwaltungsinternes Beschwerdeverfahren» (Art. 60ff. VRPG) festgelegt. Beschwerden in *kantonalen* Wahl- und Abstimmungssachen werden dagegen vom Verwaltungsgericht als einzige Instanz beurteilt, so dass für dieses Beschwerdeverfahren Abweichungen von den allgemeinen VRPG-Regeln im Kapitel «Beschwerdeverfahren vor verwaltungsunabhängigen Justizbehörden» (Art. 74 ff.) aufgenommen werden müssten. Schliesslich gibt es auf kantonaler Ebene auch Fragen zu regeln, die sich auf kommunaler Ebene nicht stellen. So können beispielsweise Akte des Regierungsrates und des Grossen Rates, welche die politischen Rechte auf kantonaler Ebene betreffen, auf kantonaler Ebene nicht angefochten werden. Die vom VRPG abweichenden Verfahrensbestimmungen in kantonalen Wahl- und Abstimmungssachen lassen sich somit nicht in diesen Erlass integrieren, indem die bestehenden Regelungen betreffend die kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen auf die kantonale Ebene ausgedehnt werden. Es besteht somit kein Anlass, die besonderen Bestimmungen zum Beschwerdeverfahren betreffend die kantonalen politischen Rechte in Abweichung der kantonalen Rechtssetzungspraxis nicht im GPR zu regeln.

3.3.5 Anpassung der Vorschriften über die briefliche Stimmabgabe

3.3.5.1 Ausgangslage

In der Junisession 2007 hat der Grosse Rat das Postulat Widmer „Briefliche Stimmabgabe bei Wahlen: Modifikation“ (049/2007) ohne Gegenstimme und gemäss Antrag des Regierungsrats angenommen¹⁴. Das Postulat verlangt, dass eine Anpassung der Vorschriften über die briefliche Stimmabgabe zu prüfen sei mit dem Ziel, dass Ungenauigkeiten bei der brieflichen Stimmabgabe (insbes. bei Abgabe mehrere Listen derselben Partei) nicht mehr automatisch zur Ungültigkeitserklärung der Stimmabgabe führten. Vorab wird verlangt, dass bei Einreichen mehrerer Wahllisten der gleichen Partei nicht mehr die Ungültigkeit der Stimmabgabe eintrete, sondern die Stammliste der Partei privilegiert und als gültig bezeichnet werden könnte. Der Regierungsrat zeigte sich in seiner Antwort bereit, eine Änderung der Verordnung über die politischen Rechte sowie allfällige weitere Massnahmen zu prüfen. Die Umsetzung des Postulats Widmer ist gemäss RRB 1125/2009 Bestandteil der Totalrevision der Gesetzgebung über die politischen Rechte.

3.3.5.2 Beurteilung einer Änderung im Sinne des Postulates Widmer

In welchem Umfang allenfalls Stimmen aufgrund von mehrfach eingelegten Listen für ungültig erklärt wurden, ist für vergangene Wahlen nicht mehr feststellbar. Entsprechende Erhebungen wurden anlässlich der Grossratswahlen 2010 vorgenommen.

Ist der Wille eines Stimmberechtigten nicht klar erkennbar, so ist dies ein Ungültigkeitsgrund (Art. 32 Abs. 2 Bst. d GPR). Wenn mehrere Listen der gleichen Partei oder Gruppierung in ein Stimmcouvert eingelegt werden, so ist zwar nicht erkennbar, für welche Liste sich der oder die Stimmberechtigte entschieden hat. Der Schluss, dass die Stimme dieser Partei oder Gruppe zukommen soll, ist jedoch naheliegend. Eine ähnliche Regelung findet sich bereits heute in Artikel 15 Absatz 1 DPR: Wenn sich Listen nach regionalen Gesichtspunkten unterscheiden, so werden Zusatzstimmen von ungenügend bezeichneten Listen jener Liste zugezählt, in deren Region der Wahlzettel abgegeben worden ist.

Schliesslich ist davon auszugehen, dass die Zurechnung der Stimme zur Stammliste nur dann als gültig erklärt werden könnte, wenn die Stammliste ebenfalls mit dem Stimmcouvert abgegeben wurde.

Eine Änderung im Sinne des Postulates Widmer hätte folgende Nachteile: Aufgabe einer klaren, einfach handhabbaren Regelung; komplizierterer Ablauf bei der Ermittlung des Ergebnisses; unterschiedliche Gültigkeitserfordernisse bei der Wahl an der Urne (nur ein Wahlzettel

¹⁴ Tagblatt des Grossen Rates 2007, S. 550 ff.

pro Wahl und pro stimmberechtigte Person) und beim brieflichen Wählen; die Regelung dürfte nicht in allen Fällen dem wahren Wählerwillen entsprechen, schliesslich könnte damit ein Präzedenzfall für weiter gehende Interpretationen des Wählerwillens (z.B. bei der Abgabe mehrerer Listen, die einem ähnlichen politischen Spektrum zuzuordnen sind) geschaffen werden. Soweit ersichtlich kennt heute kein Kanton eine entsprechend grosszügige Regelung.

3.3.5.3 Grossratswahlen 2010

Anlässlich der Grossratswahlen 2010 wurde bei den Gemeinden eine Umfrage durchgeführt um eine empirische Grundlage für die Beurteilung der Dimension des Problems zu gewinnen. Diese Umfrage ergab folgende Ergebnisse: 270 Gemeinden antworteten auf die Umfrage¹⁵. In 855 Fällen wurden mehrere Wahlzettel von verschiedenen Parteien in Antwortcouverts festgestellt. In 501 Fällen fanden sich mehrere Wahlzettel der gleichen Partei, einschliesslich Stammliste und in 66 Fällen fanden sich mehrere Wahlzettel der gleichen Partei ohne die Stammliste. Gemessen an der Anzahl der Stimmberechtigten, die an der Wahl teilgenommen hatten (rund 220'000) betrifft das Problem also weniger als 0.25 Prozent der Stimmenden.

Mehrere Gemeinden äusserten sich bei Gelegenheit dieser Umfrage zu einer Regelung, wie sie im Postulat verlangt wurde. Diese Äusserungen fielen alle negativ aus. Sie befürchteten, dass eine solche Regelung für die Stimmausschüsse zu Unsicherheiten führen könnte. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass andere Ungültigkeitsgründe beim brieflichen Abstimmen weit häufiger vorkämen, so etwa nicht unterzeichnete Stimmrechtsausweise.

3.3.5.4 Schlussfolgerung

Eine Änderung bezüglich der Regelung der Ungültigkeitsgründe für die briefliche Stimmabgabe, wie sie das Postulat Widmer vorschlägt, bringt verschiedene Nachteile mit sich. Anlässlich der Wahlen im Jahr 2010 wurde geprüft, in welcher Dimension sich das Problem darstellt. Es zeigte sich, dass das Problem nur einen sehr kleinen Teil der abgegebenen Stimmen betrifft. Es wird daher davon abgesehen, im Rahmen der vorliegenden Totalrevision eine entsprechende Regelung vorzuschlagen.

4. **Rechtsvergleich**

In zahlreichen Kantonen – darunter ZH, FR, SO, GR, VS – wurden in den letzten rund 10 Jahren Totalrevisionen (oder umfangreiche Teilrevisionen) vorgenommen. Sie beinhalteten eine breite Palette an materiellen Gegenständen. Im Vordergrund stand regelmässig auch das Bemühen um eine moderne und zugleich „volksnahe“ Gesetzgebung und damit die Vereinfachung der Systematik und der sprachlichen Verständlichkeit (z.B. ZH, FR, SO, weiter auch TG).

Nachstehend erfolgt eine Übersicht über die wichtigsten neueren Totalrevisionen.

4.1 *Kanton Zürich*

Im Kanton Zürich gilt seit dem 1. Januar 2005 das Gesetz vom 1. September 2003 über die politischen Rechte (GPR; LS 161). Es vereint das Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (WAG), Initiativgesetz (IG) und die Verordnung über Wahlen und Abstimmungen. In vielen Bereichen übernimmt die neue Gesetzgebung die entsprechenden Vorschriften des alten Rechts. Allerdings wurde das Gesetz systematisch vollständig neu geordnet und es wurden sprachliche Verbesserungen vorgenommen.

4.2 *Kanton Freiburg*

Die Totalrevision des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG; SGF 115.1) im Kanton Freiburg 2001 wurde vom Regierungsrat wie folgt begründet: „Das Gesetz hat einige Schwächen aufzuweisen, neben der zu hohen Regelungsdichte und Detailverliebtheit ist der Wortlaut teils kompliziert, teils lückenhaft und für Behörden und Stimmbürger schwer anzuwenden.“ Die zahlreichen Teilrevisionen hatten das Gesetz unüber-

¹⁵ Die Stadt Bern machte keine Rückmeldung.

sichtlich gemacht und seine Anwendung erschwert. Das Hauptaugenmerk der Gesetzesänderung lag auf der Neugestaltung und Reorganisation des Textes¹⁶. Die Zahl der Gesetzesartikel wurde verringert, indem einerseits bestimmte Gesetzesbestimmungen in ein Ausführungsreglement überführt wurden und andererseits, die Regelung des Wahlverfahrens (Proporz- und Majorzsystem) revidiert wurde.

4.3 Kanton Solothurn

Mit der Totalrevision des Gesetzes vom 22. September 1996 über die politischen Rechte (GpR 113.111) sollte eine zeitgemässe gesetzliche Grundlage zur Durchführung von Wahlen und Abstimmungen geschaffen werden.¹⁷ Diverse Bestimmungen wurden präzisiert.

Neuerungen wurden in folgenden Bereichen vorgenommen: Anpassung der Stimm- und Wahlfähigkeit, politische Rechte für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, Datenschutz bei der Beglaubigung von Unterschriften auf Volksmotionen, Initiativen und Referenden, die Neuorganisation der Wahlbüros im Zusammenhang mit der elektronischen Erfassung der Resultate, formelle Anpassung der Zuständigkeit (Staatskanzlei) und der amtliche Wahlzettel für alle Urnenwahlen.

4.4 Kanton Basel-Stadt

Mitte der 90er Jahre begann der Kanton Basel-Stadt als einer der ersten Kantone, das Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen (132.100) zu überarbeiten.¹⁸ Die Systematik ist seither nach dem chronologischen Ablauf von Wahlen und Abstimmungen aufgebaut. Um das Gesetz einfach zu halten und interne Verweise zu vermeiden, wurden die Wahlen und Abstimmungen auf einen gemeinsamen Nenner gebracht. Das neue Gesetz war wenig von materiellen Änderungen betroffen. Vorrangig beabsichtigte das Gesetz, dass es verständlich ist, Unsicherheiten behebt und durchgehend einheitliche Begriffe verwendet.

4.5 Kanton Wallis

Aufgrund zahlreicher Änderungen und Einfügungen von Bestimmungen ins damalige Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen vom 17. Mai 1972 (GWA), wurde dessen Systematik vollständig überarbeitet. Dieses wurde umbenannt in Gesetz vom 13. Mai 2004 über die politischen Rechte (GPR, 160.1). Neben Modernisierungsschritten sollten mit der Totalrevision materielle Lücken im Gesetzestext behoben werden. Diese betrafen die Modalitäten bei der Ausübung des Stimmrechts und die Wählbarkeitsvoraussetzungen, als auch die Handlungen zur Ermittlung der Ergebnisse, mit dem Ziel die demokratischen Rechte zu stärken oder deren Ausübung effizienter zu machen.¹⁹ Die überarbeitete Systematik sollt das Verständnis des Textes erleichtern und mehr Klarheit bringen. Zu den wichtigsten materiellen Änderungen gehören die erweiterte briefliche Stimmabgabe und die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen für die elektronische Stimmabgabe.

5. Umsetzung

Mit der vorliegenden Totalrevision werden die bisher geltenden Zuständigkeitsregelungen weitestgehend beibehalten. Die Umsetzungsverantwortung bleibt somit gleich wie bisher.

¹⁶ vgl. Botschaft Nr. 227 zum Entwurf des Gesetzes über die politischen Rechte (PRG) vom 26. April 2000 entnommen.

¹⁷ Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 26. Juni 1995, RRB Nr. 1766: Totalrevision des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (Wahlggesetz), Neu: Gesetz über die politischen Rechte

¹⁸ Zusatzbericht des Regierungsrates Basel-Stadt (1993) zum Ratschlag 8165 betreffend Totalrevision eines Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen zur Beratung und Beschlussfassung und Bericht der Grossratskommission Basel-Stadt vom 17. März 1994.

¹⁹ Botschaft zu Gesetzesentwurf über die politischen Rechte (GPR) des Staatsrates an den Grossen Rat vom 14. Januar 2004

6. Erläuterungen zu den Artikeln

Titel und Ingress

Der Titel des neuen Gesetzes bleibt unverändert. Das totalrevidierte Gesetz erhält indessen eine neue Abkürzung (PRG), die mit den Vorgaben der Rechtsetzungstechnischen Richtlinien (Modul 3, Ziff. 2.2.1.3) übereinstimmt.

Der Ingress nennt an erster Stelle Bezug auf die Bestimmungen der Kantonsverfassung über die Volksrechte. Diese legen den Rahmen für das vorliegende Gesetz fest. Das Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 enthält weiter einige Rechtsetzungsaufträge, die mit der kantonalen Gesetzgebung über die politischen Rechte umgesetzt werden, ebenso das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1975 über die politischen Rechte der Auslandschweizer²⁰.

1. Allgemeines

Artikel 1 legt den Regelungsgegenstand des Gesetzes fest. Gleichzeitig enthält er im zweiten Satz ein Definitionselement, indem der Begriff des Stimmrechts konkretisiert wird. Das Stimmrecht wird in dieser Bestimmung mit Blick auf das *kantonale Recht* umrissen (vgl. Art. 2 Abs. 1). Das PRG konkretisiert in erster Linie die Regelungen der KV zum Stimmrecht in kantonalen Belangen (Art. 55 ff. KV).

Hinsichtlich der Ausübung der politischen Rechte auf eidgenössischer Ebene enthält das PRG nur ausführende Bestimmungen.

Gegenstand des vorliegenden Gesetzes ist die Regelung des Stimmrechts. Dieses umfasst das Recht an kantonalen Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen (aktives Stimm- und Wahlrecht, Bst. a), sich in Organe des Kantons (einschliesslich des Bernjurassischen Rates), des Verwaltungskreises sowie in den Ständerat wählen zu lassen (passives Wahlrecht, Bst. b) und das Recht, Wahlvorschläge, Referenden, Volksvorschläge und Initiativen zu unterzeichnen und einzureichen.

Artikel 2: Das Gesetz regelt umfassend die Ausübung des Stimmrechts auf kantonaler Ebene. Das Bundesrecht regelt die Ausübung des Stimmrechts auf Bundesebene eingehend. Die Durchführung von eidgenössischen Volksabstimmungen und der Nationalratswahlen obliegt indessen den Kantonen. Für verschiedene Vollzugsfragen verweist das Bundesrecht denn auch auf das kantonale Recht (z.B. Art. 5 Abs. 6 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte [BPR; SR 161.1], betreffend die Abgabe der Stimme an der Urne durch Drittpersonen, Art. 6 BPR betreffend die Stimmabgabe Behinderter oder Art. 7 BPR betreffend die vorzeitige Stimmabgabe).

Das die Ausübung der politischen Rechte auf kommunaler Ebene richtet sich nach Artikel 12 ff. Gemeindegesetz (GG; BSG 170.11). Soweit dieses und das kommunale Recht keine besonderen Regelungen vorsehen, ist das PRG sinngemäss anwendbar. In Artikel 169 wird eine indirekte Änderung des GG vorgesehen, mit der diesbezüglich Klarheit geschaffen werden soll.

Artikel 3 fasst einige in mehreren Bestimmungen des bisherigen Rechts enthaltene Grundsätze zusammen. Diese Grundsätze leiten sich namentlich aus Artikel 34 Absatz 2 BV ab, der die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe gewährleistet.

Absatz 1 hält fest, dass kein Stimmzwang besteht. Eine behördliche Sanktion bei Nichtausübung des Stimmrechts (insb. bei Nichtteilnahme an Wahlen oder Abstimmungen) wird damit auf kantonaler Ebene ausgeschlossen (bisher Art. 2 Abs. 2 GPR).

Absatz 2 hält fest, dass das Stimmgeheimnis zu wahren ist. Dieser Grundsatz findet sich an verschiedenen Stellen des geltenden Rechts (Art. 8 Abs. 7, Art. 11a Abs. 2, Art. 79 Abs. 2 GPR). Er soll künftig ganz zu Beginn des PRG postuliert werden. Das Stimmgeheimnis ist von allen an der Durchführung Wahlen und Abstimmungen beteiligten Personen *jederzeit* zu wahren. Die Durchführungsarbeiten sind so zu organisieren, dass die Wahrung des Stimmge-

²⁰ SR 161.5

heimnisses gewährleistet ist (so insb. die Öffnung und Kontrolle der Antwortcouverts bei der brieflichen Stimmabgabe).

Absatz 3 hält fest, dass für Amtshandlungen der kantonalen und kommunalen Behörden im Zusammenhang mit der Ausübung der politischen Rechte (z.B. die Ausstellung der Stimmrechtsausweise oder die Bereinigung von Wahlvorschlägen) unter Vorbehalt abweichender Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes gebührenfrei sind (bisher Art. 82 GPR). Für das Beschwerdeverfahren gelten die besonderen Bestimmungen gemäss Artikel 160 ff. PRG (bisher Art. 86 ff. GPR).

2. Stimmrecht

2.1 Voraussetzungen

Artikel 4 hält pauschal fest, welche übergeordneten Regelungen für das Stimmrecht massgeblich sind. Die Bestimmung ist deklaratorischer Natur und wird aus systematischen Gründen aufgenommen. Er entspricht den bisherigen Artikeln 3 und 4 GPR.

Artikel 5 regelt die Stimmberechtigung der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer. Er stützt sich auf Artikel 55 Absatz 2 KV. Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die gemäss Artikel 5 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer²¹ eine Berner Gemeinde als Stimmgemeinde gewählt haben, kommt nach der vorliegenden Bestimmung das Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten im gleichen Umfang zu, wie im Kanton wohnhaften Bürgerinnen und Bürger. Der Artikel entspricht inhaltlich dem bisherigen Artikel 7 GPR.

Artikel 6 regelt den Ausschluss vom Stimmrecht sowohl für die im Kanton wohnhaften Bürgerinnen und Bürger als auch für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer. Er entspricht dem bisherigen Artikel 5 GPR. Bezüglich der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer gilt der Ausschluss auch dann, wenn die Entmündigung im Ausland erfolgte, sofern die Entmündigung auch nach schweizerischem Recht hätte ausgesprochen werden können (vgl. Art. 4 Bst. b des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer²²).

2.2 Politischer Wohnsitz

Artikel 7 definiert den für die Ausübung der politischen Rechte massgebenden Wohnsitz. Absätze 1 bis 3 entsprechen dem bisherigen Artikel 6 Absätze 1 bis 3 GPR, der wiederum die Regelung von Artikel 3 BPR übernimmt.

Absatz 4 wird gegenüber dem bisherigen Artikel 6 Absatz 4 GPR klarer gefasst. Die Stimmberechtigung der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ist daran geknüpft, dass sie in einer Stimmgemeinde registriert sind (vgl. Art. 5 PRG und Art. 3 Abs. 2 sowie Art. 11 der Verordnung über das Stimmregister [BSG 141.113]). Statt des bisherigen allgemeinen Vorbehalts der Regelungen betreffend die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ist also eine konkretere Formulierung möglich.

2.3 Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen

Der vorliegende Abschnitt regelt die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen in den Grundzügen. Er ist weiter unterteilt nach den einzelnen Modi der Ausübung des aktiven Stimmrechts. Die Beschreibung folgt jeweils dem chronologischen Ablauf.

Artikel 8: Absatz 1 hält fest, dass Wahlen und Abstimmungen an der Urne stattfinden. Diese Bestimmung schliesst die Versammlungsdemokratie auf kantonaler Ebene aus. Dies im Gegensatz zur Gemeindeebene, wo die Stimmberechtigten ihren Willen an der Gemeindeversammlung äussern, soweit nicht das Organisationsreglement die Urnenabstimmung oder -wahl vorschreibt (Art. 12 Abs. 2 GG).

²¹ SR 161.5

²² SR 161.5

Absatz 2 zählt im Sinne einer Übersicht die verschiedenen Formen der Stimmabgabe auf. Diese werden in der Folge näher konkretisiert (vgl. die nachfolgenden Abschnitte 2.3.1 ff.).

Absatz 3 fasst die Regelungsgehalte der geltenden Artikel 10 Absatz 5 und Artikel 11 GPR zusammen. Er ermächtigt den Regierungsrat, die briefliche Stimmabgabe einzuschränken oder anzuordnen, wenn die Ausübung des Stimmrechts andernfalls nicht möglich oder stark erschwert wäre. Eine Einschränkung wäre etwa denkbar, wenn wegen schwerer organisatorischer Probleme im Postverkehr eine zeitgerechte und zuverlässige Zustellung der Antwortcouverts nicht gewährleistet wäre. Zu den Fällen, die eine Anordnung der brieflichen Abstimmung nötig machen können, gehören die heute in Artikel 11 Buchstabe a aufgezählten Fälle höherer Gewalt (Seuchen, Epidemien, Katastrophen, Unruhen, kriegerische Ereignisse oder andere schwere Störungen der öffentlichen Ordnung). Die Einschränkung oder Anordnung der brieflichen Stimmabgabe muss verhältnismässig sein. Daraus ergibt sich unter anderem, dass eine solche auch lediglich für einzelne Gemeinden oder Verwaltungskreise erfolgen kann. Auch in zeitlicher Hinsicht darf sie nur so lange dauern, wie die betreffende Situation (Störung der öffentlichen Ordnung) dies erfordert.

Absatz 4 schliesst die Stimmabgabe durch Stellvertretung aus (vgl. bisher Art. 12 GPR).

Artikel 9: Die Stimmabgabe durch Behinderte ist heute in Artikel 32 VPR geregelt. Es rechtfertigt sich indessen, die Grundzüge im Gesetz zu regeln, zumal hier der in Artikel 8 Absatz 3 festgehaltene Ausschluss der Stellvertretung bei der Stimmabgabe geringfügig relativiert wird. Materiell wird keine Änderung vorgesehen. Wie bisher soll die Stellvertretung durch Personen mit behördlicher Funktion wahrgenommen werden. Dabei handelt es sich entweder um Mitglieder der Stimmausschüsse oder um Angestellte der Gemeindeverwaltung.

Artikel 10: Mit Änderung der Gesetzgebung über die politischen Rechte vom 17. November 2008 (BAG Nr. 09-88 und 09-89) wurden die ausseramtlichen Wahlzettel für die Regierungs- und Ständeratswahlen abgeschafft. Anlässlich der Gesamterneuerungswahl des Regierungsrates 2010 wurden mit der neuen Regelung sehr gute Erfahrungen gemacht. Insbesondere die Namensliste der Kandidierenden (vgl. Art. 101 PRG bzw. Art. 20a DPR) sind sehr gut aufgenommen worden. Mit der vorliegenden Totalrevision sollen daher auch für die Wahl der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter die ausseramtlichen Wahlzettel abgeschafft und durch eine Namensliste ersetzt werden.

Die Bestimmung entspricht inhaltlich dem bisherigen Artikel 8 Absatz 3 GPR (der zweite Satz der geltenden Bestimmung kann entfallen, denn er ergibt sich aus den Regelungen von Art. 49 Abs. 3 und 4 PRG).

2.3.1 Persönliche Stimmabgabe an der Urne

Artikel 11 legt den Zeitpunkt der Stimmabgabe an der Urne fest. Er leitet sich vom geltenden Artikel 9 Absatz 1 GPR ab.

Artikel 12: Die Bedeutung des Stimmrechtsausweises wird mit der vorliegenden Bestimmung hervorgehoben, indem diesem zentralen Legitimationsdokument ein eigener Artikel gewidmet wird. Die vorliegende Bestimmung nimmt einen Teil von Absatz 6 des geltenden Artikel 8 GPR auf.

Absatz 2 lehnt sich an die geltenden Artikel 17 und 18 VPR an. Nach Artikel 17 Absatz 2 VPR haben sich die Mitglieder des Stimmausschusses „nach Möglichkeit zu vergewissern, ob die Ausweiskarte wirklich auf den Namen des Vorweisers lautet“. Hegt der Stimmausschuss Zweifel am Stimmrecht einer Bürgerin oder eines Bürgers, so „hat er darüber eine Bemerkung im Protokoll anzubringen“. Die hier vorgeschlagene Regelung will das Vorgehen klären. Zunächst ist davon auszugehen, dass die Stimmberechtigung gegeben ist, wenn jemand den Stimmrechtsausweis vorlegt. Bestehen dennoch Zweifel an der Stimmberechtigung, namentlich weil unklar ist, ob der Stimmrechtsausweis auf den Namen des Vorweisers lautet, so kann der Stimmausschuss verlangen, dass die betreffende Person sich ausweist. Ausweisdokumente im Sinne dieser Bestimmung sind der Pass, die Identitätskarte, der Führerausweis, ein Halbtax-Abonnement oder ähnliche Dokumente.

Absatz 3 legt fest, wie vorzugehen ist, wenn schwerwiegende Zweifel an der Stimmberechtigung einer Person bestehen (z.B. wenn ihr Name nicht mit demjenigen auf dem Stimmrechtsausweis übereinstimmt; oder wenn einem Mitglied des Stimmausschusses bekannt ist, dass die betreffende Person seit längerer Zeit nicht mehr in der Gemeinde wohnhaft ist). In diesem Fall ist die betreffende Person von der Stimmabgabe auszuschliessen. Der Entscheid über den Ausschluss von der Stimmabgabe ist durch den Präsidenten des Stimmausschusses zu treffen (Art. 34 Abs. 3). Er kann mit Beschwerde nach Artikel 161 angefochten werden. Damit wird eine klare Regelung getroffen. Das geltende Recht sieht den Ausschluss nicht ausdrücklich vor.

Artikel 13 hält als grundlegende Vorschrift zum Wahl- bzw. Stimmakt fest, dass das Ausfüllen zwingend von Hand erfolgen muss. Das entspricht unverändert der bisher nach Artikel 8 Absatz 5 GPR geltenden Regelung, die ihrerseits das zuvor geltende Recht übernahm.

2.3.2 Briefliche Stimmabgabe

Artikel 14 entspricht dem bisherigen Artikel 10 Absatz 2 GPR. Diese wiederum entspricht dem heutigen Artikel 8 Absatz 2 BPR. Bei der Einführung der kantonalen Regelung zur brieflichen Stimmabgabe wollte man Abweichungen vom Bundesrecht vermeiden²³.

Artikel 15 regelt die Grundzüge des Vorgehens bei der brieflichen Stimmabgabe, analog zu den Grundzügen der Urnenabstimmung in Artikel 12 und 13. Absatz 1 lehnt sich an die Vorschriften von Artikel 25 ff. VPR an. Für die ausgefüllten Wahl- und Stimmzettel ist ein besonderes Stimmcouvert zu verwenden, wenn das Antwortcouvert weder mit zwei Innentaschen noch mit einer (separaten) Sichttasche versehen ist (vgl. Art. 25, 25a und 25b VPR).

Absatz 3 entspricht dem bisherigen Artikel 10 Absatz 1 GPR. Die Abgabe bei der Gemeindeamtsstelle erfolgt entweder während der Bürostunden am Schalter oder durch Einwurf in den von der Gemeindeverwaltung bezeichneten Briefkasten (vgl. Art. 30 VPR).

Artikel 16: Das geltende Recht setzt für das briefliche Abstimmen keine klare Frist für das Eintreffen der Unterlagen bei der Gemeinde. Da nicht fristgerecht eintreffende Antwortcouverts ungültig sind (vgl. Art. 22 Abs. 1 Bst. e unten; bisher Art. 27 Abs. 1 Bst. c VPR), ist es erforderlich, das Ende der Frist für das briefliche Abstimmen klar im Gesetz zu verankern.

Absatz 3 regelt, welche Antwortcouverts mit dem Eingangsdatum zu versehen sind. Der geltende Artikel 26 Absatz 3 VPR sieht dieses Vorgehen nur für Antwortcouverts vor, die nicht auf dem Postweg eingehen. Eine Ergänzung ist aus folgenden Gründen sinnvoll. Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe e hält fest, dass das verspätete Eintreffen die Ungültigkeit der Stimme zur Folge hat. Für die Gültigkeit der Stimmabgabe genügt es somit nicht, das Antwortcouvert rechtzeitig der Post zu übergeben, denn die Frist ist z.B. nicht gewahrt, wenn ein Couvert zwar am Donnerstag vor dem Wahl- oder Abstimmungstag als A-Post-Sendung der Post übergeben, aber durch Verzögerungen im Betriebsablauf verspätet ausgeliefert wird. Der Poststempel ist somit – im Gegensatz zur allgemeinen Regelung bei Eingaben im Verfahren (vgl. Art. 160 Abs. 1 i.V.m. Art. 42 VRPG) – also nicht ausschlaggebend. Es ist daher aus Beweisgründen sinnvoll, dass auch für die per Post, aber verspätet, eingehenden Antwortcouverts das Eingangsdatum festgehalten wird.

Artikel 17 hält fest, dass die Gültigkeit der Stimmrechtsausweise durch den Stimmausschuss zu prüfen ist. Die weiteren Einzelheiten zur Behandlung von eingegangenen Antwortcouverts werden wie bisher in der Verordnung geregelt (vgl. bisher Artikel 28 Absätze 2 und 3 VPR).

2.3.3 Elektronische Stimmabgabe

Artikel 18 schafft die Rechtsgrundlage für die elektronische Stimmabgabe. Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Artikel 11a GPR. Das kantonale Ausführungsrecht hat sich am Bun-

²³ Vgl. Vortrag der Präsidialabteilung an den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates betreffend das Gesetz über die politischen Rechte, Juni 1979, Beilage 7 zu Tagblatt 1980, S. 7.

desrecht zu orientieren. Einzelheiten regelt der Regierungsrat in einer Verordnung²⁴. Gestützt auf die vorliegende Bestimmung hat der Regierungsrat die Verordnung vom ■■ über die elektronische Stimmabgabe von Auslandschweizer Stimmberechtigten (ESASV; BSG ■■) erlassen.

Der geltende Artikel 11a GPR wurde erst am 31. März 2009 vom Grossen Rat beschlossen. Im Zusammenhang mit der betreffenden Änderung des GPR hat der Regierungsrat darauf verwiesen, dass die Einführung von E-Voting damit noch nicht beschlossen ist oder unmittelbar bevorsteht. In einem ersten Schritt soll die Möglichkeit zur elektronischen Stimmabgabe für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer geschaffen werden. Dazu soll zunächst ab Frühling 2011 ein Versuchsbetrieb durchgeführt werden. Die oben erwähnte Verordnung regelt dazu die Einzelheiten. Damit ist es zum jetzigen Zeitpunkt noch zu früh, im Entwurf zum PRG bereits Bestimmungen vorzusehen, mit denen die elektronische Stimmabgabe in einzelnen Details geregelt wird. Nach Abschluss des Versuchsbetriebs für die elektronische Stimmabgabe der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer bzw. bei einer Ausdehnung der Möglichkeit der elektronischen Stimmabgabe auf alle im Kanton Bern Stimmberechtigten werden die entsprechenden formellgesetzlichen Grundlagen als Gesamtpaket in das Gesetz über die politischen Rechte eingefügt werden müssen.

2.4 Ungültigkeit der Stimme

2.4.1 Stimmabgabe an der Urne

Artikel 19 legt fest, dass ungestempelte Stimm- und Wahlzettel nicht berücksichtigt werden. Die Bestimmung vereint die bisher geltenden Regelungen von Artikel 17 Absatz 1 GPR und Artikel 22 Absatz 1 DPR.

Artikel 20 und 21 fassen sämtliche Ungültigkeitsgründe zusammen, die jeweils für abgestempelte Stimm- und Wahlzettel gelten. Wortlaut und Struktur der beiden Bestimmungen wurde aneinander angeglichen. Materiell ergeben sich indessen keine Änderungen. Artikel 20 entspricht dem bisherigen Artikel 17 Absätze 2 und 3 GPR; Artikel 21 entspricht dem bisherigen Artikel 22 DPR.

2.4.2 Briefliche Stimmabgabe

Die besonderen Ungültigkeitsgründe beim brieflichen Abstimmen, die zu den in Artikel 20 und 21 aufgezählten hinzutreten, waren bisher lediglich auf Verordnungsstufe geregelt (vgl. Art. 27 VPR). Es handelt sich dabei aber um wichtige Bestimmungen, die zentrale Bedeutung für die Ausübung des Stimmrechts haben, da heute der überwiegende Teil der Stimmberechtigten auf diesem Weg abstimmt. Daher – aber auch aufgrund des Sachzusammenhanges mit den beiden vorangehenden Bestimmungen – sind diese Ungültigkeitsgründe künftig ebenfalls im Gesetz zu regeln.

Artikel 22 entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Artikel 27 VPR. Artikel 27 Absatz 3 VPR wurde redaktionell leicht angepasst. Artikel 27 Absatz 4 VPR (ungeöffnete Aufbewahrung verspätet eingetreffener Antwortcouverts) kann weiterhin auf Verordnungsstufe geregelt werden.

2.5 Ermittlung und amtliche Feststellung des Ergebnisses

2.5.1 Auszählung

Der vorliegende Abschnitt regelt den chronologisch an die Ausübung des Stimmrechts anschliessenden Schritt.

Der Begriff „Auszählung“ entspricht inhaltlich dem bisher verwendeten, aber nicht ganz zutreffend erscheinenden und nicht mehr zeitgemäss wirkenden Begriff der „Ausmittlung“.

²⁴ Vgl. den Vortrag vom 10. Dezember 2008 zur Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR), Beilage 13 zu Tagblatt 2009, S. 7

Artikel 23 regelt die Bereinigung der Wahlzettel. Absatz 1 entspricht dem bisher geltenden Artikel 23 Absatz 1 DPR. Absatz 2 entspricht dem bisher geltenden Artikel 14 Absatz 1 DPR. Absatz 3 entspricht dem bisher geltenden Artikel 23 Absatz 3 DPR.

Bei Verhältniswahlen gelten gestrichene Namen als leere Linien, die nach Artikel 78 PRG als Zusatzstimmen gezählt werden.

Artikel 24 hält den Grundsatz fest, dass Stimmzettel im Zuge der Bereinigung durch den Stimmausschuss nicht verändert werden dürfen. Ein Stimmzettel ist entweder gültig – und damit in die Auszählung einzubeziehen – oder er ist ungültig und wird damit nicht berücksichtigt (vgl. Art. 26 Abs. 3).

Mit *Artikel 25* wird der bisher auf Verordnungsstufe festgehaltene Grundsatz der Öffentlichkeit der Auszählung unverändert in das Gesetz heraufgestuft (vgl. bisher Art. 33 Abs. 3 VPR). Die Öffentlichkeit der Wahl- und Abstimmungsverfahren – und namentlich der Auszählung – ist ein grundlegender demokratischer Kontrollmechanismus. Die Regelung im Gesetz unterstreicht die grosse Bedeutung dieses Grundsatzes.

Artikel 26: Im geltenden Recht wird bisher nicht ausdrücklich umschrieben, was als Ergebnis einer Wahl oder Abstimmung gilt. Absatz 1 der vorliegenden Bestimmung hält fest, dass darunter der Zusammenschluss der von den Gemeinden bzw. Regierungsstatthalterämtern zu ermittelnden Teilergebnisse zu verstehen ist, wenn es sich um kantonale Wahlen oder Abstimmungen handelt. Für die Wahl der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sowie des Bernjurassischen Rates gilt das Analoge auf Ebene Verwaltungskreis.

Die Absätze 2 und 3 halten fest, welche Stimmen für die Ermittlung des Ergebnisses massgeblich bzw. nicht zu berücksichtigen sind (vgl. bisher Art. 20 Abs. 3 und Art. 59e GPR).

2.5.2 Mehrheitsregeln

Artikel 27 definiert, wann eine Abstimmungsvorlage angenommen ist. Sie entspricht dem bisherigen Artikel 19 GPR.

Artikel 28 vereinigt Teile mehrerer bestehender Regelungen. Damit wird eine übersichtliche Systematisierung der Mehrheitsregeln bei Mehrheitswahlen möglich. Es entfällt namentlich der mehrfache Hinweis auf den Losentscheid bei Stimmgleichheit. Absatz 1 entspricht dem geltenden Artikel 24 Absatz 2, erster Satz, DPR. Absatz 2 entspricht dem geltenden Artikel 24 Absatz 3, erster Satz, DPR. Absatz 3 entspricht dem geltenden Artikel 25 Absatz 2, erster Satz, DPR. Absatz 4 ist deklaratorischer Natur und erinnert an den Vorrang einer allfälligen Sitzgarantie. Er entspricht Artikel 24 Absatz 4 DPR.

Artikel 29: Absatz 1 entspricht dem geltenden Artikel 24 Absatz 2, 2. Satz, DPR. Redaktionell wurde die Bestimmung leicht vereinfacht. Dass nur gültige Stimmen massgeblich sind, ergibt sich bereits aus Artikel 26 Absatz 3.

Absatz 2: Der Vollständigkeit halber wird ausdrücklich festgehalten, was unter einfachem Mehr zu verstehen ist. Im bisherigen Recht findet sich keine solche Definition.

Artikel 30 legt den Grundsatz fest, dass bei Stimmgleichheit das Los entscheidet (vgl. die bisherigen 29 Abs. 1, 35 Abs. 3 und 37 Abs. 3 GPR; Art. 24 Abs. 3, 25 Abs. 2 und 36f Abs. 3 DPR). Die Modalitäten des Losentscheides werden im Zusammenhang mit den jeweiligen Wahlen geregelt (vgl. Art. 89 und 105 Abs. 2).

2.5.3 Bekanntmachung und amtliche Feststellung der Ergebnisse

Artikel 31 regelt die Bekanntgabe des ermittelten Ergebnisses unmittelbar nach der Wahl oder Abstimmung. Die formelle Veröffentlichung der amtlich festgestellten Ergebnisse, die erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt, richtet sich nach Artikel 32 Absatz 2.

Absatz 1 spricht die Bekanntgabe des Wahlergebnisses an die Medien (vgl. Art. 23 Abs. 2 GPR) und die Öffentlichkeit an (vgl. auch Art. 16 Abs. 3 DPR). Heute erfolgt diese Bekanntgabe namentlich über Internet.

Absatz 2 regelt die Mitteilung der Wahl an die Gewählten. Er orientiert sich am geltenden Artikel 23 Absatz 3 GPR und fasst weitere Teilbestimmungen mit analogem Regelungsgehalt zusammen (Art. 16 Abs. 3, 1. Satzteil, und Art. 26 DPR).

Artikel 32 regelt die bisher als „Erwahrung“ bezeichnete amtliche Feststellung der Ergebnisse. Es wird hier eine Modernisierung der Terminologie vorgeschlagen. Diese rechtfertigt sich dadurch, dass der Begriff „amtliche Feststellung“ den bezeichneten Vorgang unmittelbar deutlich macht. Der bisherige Begriff der „Erwahrung“ ist dem gegenüber nur noch Experten geläufig. Die Bestimmung fasst eine Anzahl bisher geltender Regelungen zusammen (Art. 18 Abs. 2, 41a und 48 GPR; Art. 16 Abs. 5 und 26 DPR). Einzelheiten des Verfahrens der amtlichen Feststellung werden in der Verordnung zu regeln sein (insb. welche Behörde der feststellenden Behörde Bericht erstattet).

Absatz 2 regelt die amtliche Publikation der Ergebnisse. Er fasst die bisher geltenden Bestimmungen der Artikel 18 Abs. 4 und 48 GPR zusammen.

Auf die in den geltenden Artikel 26 DPR und Art. 23 Abs. 3 GPR festgehaltenen Mitteilungspflichten bezüglich der amtlich festgestellten Ergebnisse soll künftig verzichtet werden. Diese Mitteilungen sind heute rein formelle Akte ohne praktische Tragweite oder Rechtsfolge, da die Ergebnisse ohnehin amtlich publiziert und auf Internet öffentlich zugänglich sind.

3. Organisation der Wahlen und Abstimmungen

Der nachfolgende Abschnitt enthält die allgemeinen organisatorischen Vorschriften.

3.1 Behörden

Artikel 33 hält die Zuständigkeitsbereiche der verschiedenen im Rahmen der Organisation von Wahlen und Abstimmungen beteiligten Behörden fest. Absatz 1 verdeutlicht, dass der Regierungsrat die Oberaufsicht über die Durchführung der eidgenössischen und kantonalen Wahlen innehat. Die operative Leitung liegt bei der Staatskanzlei, in Zusammenarbeit mit den Regierungsstatthalterämtern (Abs. 2 und 3; vgl. auch Art. 9 und 10 des Gesetzes über die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter [RStG]²⁵). Für die Durchführung sind die Gemeinden (bzw. die Stimmkreise) zuständig.

Artikel 34 regelt die Konstituierung und die Aufgaben der Stimmausschüsse. Absatz 1 bestimmt, dass für jeden Stimmkreis ein Stimmausschuss zu bestellen ist. Artikel 6 VPR hält dazu fest, dass in Gemeinden, welche in mehrere Stimmkreise geteilt sind, für jeden Kreis ein eigener Ausschuss zu wählen ist. Sind mehrere Gemeinden zu einem Stimmkreis vereinigt, so wird der Ausschuss vom Gemeinderat der Gemeinde gewählt, die Sitz des Stimmkreises ist. Im Ausschuss sollen alle Gemeinden mit wenigstens einem Mitglied vertreten sein. Die Zusammenfassung von Gemeinden zu Stimmkreisen bzw. die Aufteilung von Gemeinden in mehrere Stimmkreise wird auf Verordnungsstufe geregelt²⁶.

Absatz 2 fasst die Aufgaben der Stimmausschüsse zusammen. Sie gewährleisten den Urnendienst und ermitteln die Ergebnisse der Wahlen und Abstimmungen im jeweiligen Stimmkreis. Zum Urnendienst gehört namentlich auch die Öffnung und Prüfung der brieflich abgegebenen Stimmen (Art. 17 Abs. 1).

3.2 Stimmkreise

Artikel 35 entspricht Artikel 74 GPR und wurde lediglich redaktionell etwas angepasst. Der heute verwendete Begriff „Abstimmungskreise“ impliziert einen engen sachlichen Zusammenhang mit Abstimmungen. In diesen Kreisen wird indessen die Stimmabgabe sowohl im Rahmen von Wahlen wie auch von Abstimmungen organisiert. Daher soll künftig der zutreffendere Begriff „Stimmkreise“ verwendet werden. Der Vorbehalt betreffend die Bestimmungen über das Stimmregister im geltenden Artikel 74 Absatz 3 GPR kann weggelassen werden. Es ist schon aufgrund der Formulierung der das Stimmregister betreffenden Bestimmung klar, dass

²⁵ BSG 152.321

²⁶ Vgl. die Verordnung vom 12. März 2008 über die Abstimmungskreise (AKV; BSG 141.111).

jede Einwohner- und jede gemischte Gemeinde ein solches Register zu führen hat (vgl. Art. 36 Abs. 2), auch wenn sie gegebenenfalls zu einem aus mehreren Gemeinden zusammengesetzten Stimmkreis gehört oder wenn die Gemeinde auf mehrere Stimmkreise aufgeteilt ist (vgl. Abs. 2 der vorliegenden Bestimmung).

3.3 Stimmregister

Artikel 36

Absatz 1 verdeutlicht die Funktion des Stimmregisters. Er knüpft am bisherigen Artikel 76 Absatz 2 GPR an und verdeutlicht die dort verwendete Formulierung, das Stimmregister bilde die „ausschliessliche Grundlage der Stimmabgabe“. Auch wenn eine Person die verfassungsmässigen Kriterien der Stimmberechtigung erfüllt, kann sie ihr Stimmrecht (vgl. dazu die Definition in Art. 1 Abs. 2) nur ausüben, wenn sie auch im Stimmregister eingetragen ist. Jede stimmberechtigte Person hat zudem Anspruch darauf, dass Nichtberechtigte von der Stimmabgabe ausgeschlossen werden (vgl. dazu auch Art. 12 Abs. 3)²⁷.

Die Absätze 2 bis 4 entsprechen dem bisher geltenden Artikel 76 Absätze 1, 3 und 5. Absatz 5 verweist global auf das Bundesrecht (der bisherige Artikel 76 Absatz 4 entspricht Artikel 4 Absatz 2 BPR).

Absatz 2 wird um den Kern des Regelungsgehaltes von Artikel 76a GPR ergänzt. Mit der Änderung des GPR vom 31. März 2009 wurden die Rechtsgrundlagen für ein elektronisches Stimmregister für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer geschaffen, das dezentral durch die Gemeinden geführt wird. Die Einzelheiten werden auf Verordnungsstufe geregelt²⁸.

Artikel 37

Die vorliegende Bestimmung verdeutlicht, dass die Stimmregister (sowohl für die im Inland wohnhaften Stimmberechtigten wie für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer) elektronisch und nach einheitlichen Grundsätzen geführt werden. Dies ergibt sich bereits heute aus dem Registerrecht (vgl. Art. 2 und 3 des Gesetzes über die Harmonisierung amtlicher Register [BSG 152.05] sowie Art. 6 der Verordnung über die Harmonisierung amtlicher Register [BSG 152,051]). Die zentrale Bedeutung des Stimmregisters rechtfertigt, dass an dieser Stelle auf das Konzept der dezentralen, harmonisierten Führung verwiesen wird.

3.4 Anordnung von Wahlen und Abstimmungen

Artikel 38 hält zunächst den Grundsatz fest, dass der Regierungsrat die Wahl- und Abstimmungstage festsetzt. Er fasst die geltenden Artikel 26 und 45 Absatz 1 GPR zusammen.

Artikel 39 Absatz 1 regelt die Maximalfrist für Vorlagen, die der obligatorischen Volksabstimmung unterliegen sowie die Auslösung des Fristenlaufes. Absatz 2 enthält analoge Regelungen für Vorlagen, die der fakultativen Volksabstimmung unterliegen. Die Bestimmung entspricht den geltenden Absätzen 1 und 4 von Artikel 14 GPR. Der Inhalt von Artikel 14 Absatz 2 GPR, wonach kantonale Abstimmungen möglichst an den gleichen Tagen wie Bundesabstimmungen stattfinden und gleichzeitig mit Nationalrats- und Grossratswahlen nur dringliche kantonale Abstimmungen stattfinden sollen, wird künftig in der Verordnung enthalten sein.

Artikel 40 nimmt den geltenden Absatz 3 von Artikel 14 GPR auf, der die Publikation und die Mitteilung der Abstimmungstage regelt und erweitert den Geltungsbereich der Vorschrift ausdrücklich auch auf die Wahlen.

3.5 Wahl- und Abstimmungsmaterial

Artikel 41 umschreibt die Unterlagen, die den Stimmberechtigten für die Wahl oder Abstimmung zur Verfügung gestellt werden müssen. Sie entspricht dem bisherigen Artikel 77 Absatz 1 GPR und wurde redaktionell etwas angepasst. Der bisherige Buchstabe b umfasst materiel-

²⁷ Vgl. HANGARTNER / KLEY, Die politischen Rechte in Bund und Kantonen, Zürich 2000, Rz. 2533.

²⁸ Vgl. dazu den Vortrag (Fn. 24), S. 13. Entsprechende die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer betreffende Regelungen finden sich in den Artikeln 3 Absatz 2, 11 Absatz 2 und 12 Absatz 4 der Verordnung vom 10. Dezember 1980 über das Stimmregister (BSG 141.113).

le Kriterien für die Abstimmungserläuterungen des Grossen Rates. Diese sollen künftig im Abschnitt über die Abstimmungen geregelt werden (vgl. Abschnitt 4, Art. 50). Buchstabe e trägt der Abschaffung der ausseramtlichen Wahlzettel auch für die Regierungsstatthalterwahlen Rechnung (vgl. heute Art. 32 Abs. 2 DPR). Bei Buchstabe g wird neu auch das Stimmcouvert erwähnt, auf welches im Gesetz in der Folge verschiedentlich verwiesen wird. Das Beilegen eines Stimmcouverts ist erforderlich, wenn das Antwortcouvert weder mit zwei Innentaschen noch mit einer (separaten) Sichttasche versehen ist (vgl. Art. 25, 25a und 25b VPR sowie die Erläuterungen zu Art. 15 oben).

Artikel 42 regelt die Fristen für die Zustellung des Wahl- und Abstimmungsmaterials. Sie fasst verschiedene Bestimmungen des geltenden Rechts zusammen: Absatz 1 entspricht Artikel 15 Absatz 1 GPR. Absatz 2 führt verschiedene geltende Vorgaben in einer Bestimmung zusammen (Art. 22 Abs. 3, Art. 30 Abs. 2 GPR sowie Art. 4 Abs. 2 VPR). Es wird hier vorgeschlagen, die bisher in Artikel 30 Absatz 2 GPR vorgesehene zehntägige Frist auf fünf Tage zu reduzieren. So kann gewährleistet werden, dass sämtliche Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Unterlagen innert eines kurzen Zeitfensters erhalten. Die Zustellungsvorschriften bei Mehrheitswahlen sind bisher nur implizit geregelt. Diesbezüglich wird eine Vereinheitlichung vorgeschlagen. Absatz 3 entspricht Artikel 4 Absatz 3 VPR. Die Frist wird indessen um einen Tag verlängert. Die im bisherigen Recht (Art. 15 Abs. 2, Art. 22 Abs. 4 und Art. 30 Abs. 3 GPR) vorgesehene Regelung, dass hohe Festtage und öffentliche Feiertage, die auf Werktag fallen, bei der Fristberechnung nicht mitzuzählen sind, kann entfallen. Es kommen die allgemeinen Fristberechnungsregeln von Artikel 41 VRPG zur Anwendung. Ist der letzte Tag der Frist ein Samstag, ein Sonntag oder ein vom Bundesrecht oder vom kantonalen Recht anerkannter Feiertag, so endet sie am nächstfolgenden Werktag (Art. 41 Abs. 2 VRPG). Absatz 4 entspricht Artikel 77 Absatz 4 GPR.

Artikel 43 regelt die Zuständigkeiten bezüglich Herstellung und Zustellung des Wahl- und Abstimmungsmaterials in den Grundzügen. Grundsätzlich ist heute die Staatskanzlei für die Herstellung des Wahl- und Abstimmungsmaterials zuständig. Sie lässt die Stimmrechtsausweise, die kantonalen Abstimmungsvorlagen mit einer Erläuterung des Grossen Rates (Botschaft), die Stimmzettel für kantonale Abstimmungen, die Wahlzettel für die Wahl des Nationalrates und die Mehrheitswahlen sowie die Wahlanleitung für kantonale Wahlen sowie die Namensliste für die Wahl des Regierungsrates und der bernischen Mitglieder des Ständerates (vgl. Art. 22 Abs. 1 und 2 und Art. 77 Abs. 2, erster Satzteil, GPR sowie Art. 20 und 32 Abs. 1 DPR).

Absatz 2 verankert die Verantwortung der Regierungsstatthalterämter für die rechtzeitige Zustellung des Wahlmaterials an die Gemeinden. Einzelheiten, namentlich die Zuständigkeit der Regierungsstatthalterämter für die Herstellung der Wahlzettel für die Wahl des Grossen Rates und des Bernjurassischen Rates sowie für die Wahl der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter (vgl. Art. 11 Abs. 1, 3 und 4 DPR) werden in der Verordnung zu regeln sein..

Absatz 3 hält die Verantwortlichkeit der Gemeinde für die rechtzeitige Zustellung des Wahlmaterials, die sich heute implizit aus Artikel 4 VPR ergibt, ausdrücklich fest. Die weiteren bisher in Artikel 77 Absätze 2 und 3 GPR geregelte Zuständigkeiten werden in die Verordnung aufzunehmen sein (insb. die Zurverfügungstellung des Antwortcouverts nach Art. 41 Bst. f PRG und die Befugnis, Stimmrechtsausweise auf eigene Kosten herzustellen). Das Vorfrankieren der Antwortcouverts durch die Gemeinden (Art. 77 Abs. 2, 2. Satz GPR) ist ohne weiteres zulässig und bedarf keiner gesetzlichen Grundlage.

Artikel 44 und 45 regeln Zuständigkeiten und Verfahren bezüglich des gemeinsamen Versandes von Werbematerial der Kandidatinnen und Kandidaten an die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger.

Artikel 44 entspricht dem geltenden Artikel 77b GPR (die in Abs. 1 der geltenden Bestimmung enthaltene Aufzählung kann weggelassen werden, da dort alle vom GPR geregelten Wahlen aufgezählt sind). Die in der vorliegenden Bestimmung angesprochenen „Beteiligten“ sind bei Verhältniswahlen die politischen Gruppierungen bzw. die Unterzeichnenden, welche mit eige-

nen Listen im jeweiligen Wahlkreis antreten. Bei Mehrheitswahlen gelten die einzelnen Kandidierenden als Beteiligte, die einen Anspruch auf Teilnahme am Versand haben.

Absatz 3 entspricht der Zuständigkeitsregelung des bisherigen Art. 77c Abs. 4 GPR. Die übrigen im geltenden Artikel 77c figurierenden Regelungsinhalte (insb. die Anmeldefristen für den Versand und die Ausschlussgründe) können künftig in der Verordnung geregelt werden (vgl. Abs. 5).

Artikel 45 übernimmt die Regelung des geltenden Artikels 77d GPR und passt sie an die Praxis an. Absatz 2 dieser Bestimmung umschreibt den Umfang der Übernahme von Portokosten durch den Kanton. Die übrigen mit dem Versand des Werbematerials verbundenen Kosten sind durch die Gemeinden zu tragen. Entgegen dem Wortlaut der geltenden Bestimmung vergütet der Kanton den Gemeinden auch die Portokosten für den Versand von Werbematerial bei den Wahlen in den Bernjuraassischen Rat.

3.6 Abstimmungsräume und Urnen

Artikel 46 gibt den wesentlichen Inhalt des bisher geltenden Artikel 75 Absatz 1 GPR wieder. Die Bestimmung bedarf keiner Erläuterung. Der restliche Regelungsgehalt der geltenden Bestimmung soll in die Verordnung integriert werden.

Artikel 47 entspricht dem bisherigen Artikel 9 Absatz 2 GPR. Er bedarf keiner näheren Erläuterung.

Artikel 48 schlägt eine geringfügige Änderung bezüglich der vorzeitigen persönlichen Stimmabgabe an der Urne vor (im geltenden Recht vgl. Art. 9 Abs. 3 GPR sowie Art. 29 VPR). Die geltende Regelung erfüllt die bundesrechtliche Verpflichtung (Art. 7 BPR), wonach die vorzeitige Stimmabgabe an mindestens 2 der 4 letzten Tage vor der Abstimmung zu ermöglichen ist. Heute kann indessen brieflich abgestimmt werden, und die vorgeschlagenen Bestimmungen über das briefliche Abstimmen (Art. 15 Abs. 3 PRG) sehen bereits vor, dass das Antwortcouvert bei einer Gemeindeamtsstelle abgegeben werden kann. Damit sind die bundesrechtlichen Anforderungen ihrem Sinn und Zweck nach erfüllt und die Bestimmungen über die vorzeitige persönliche Stimmabgabe an der Urne können als „kann“-Vorschrift beibehalten (oder sogar gestrichen) werden.

3.7 Technische Hilfsmittel

Die geltende Gesetzgebung über die politischen Rechte sieht keine Bestimmungen über technische Hilfsmittel vor. Aufgrund der zentralen Bedeutung, die diesen Hilfsmitteln für die Durchführung von Wahlen und Abstimmungen – und dabei namentlich für das Zusammenwirken der verschiedenen beteiligten Behörden – zukommt, rechtfertigen sich jedoch einige Grundsätzliche Bestimmungen hierzu im Gesetz.

Artikel 49 Absatz 1 bezieht sich auf die bestehenden Informatikanwendungen, die zur Durchführung der Wahlen und Abstimmungen zur Anwendung kommen. Absatz 2 schafft eine klare gesetzliche Grundlage für den Einsatz von Geräten für die maschinelle Auszählung von Stimm- und Wahlzetteln (z.B. Präzisionswaagen, Zählmaschinen). Der Regierungsrat regelt das Nähere zur Verwendung solcher Geräte bei kantonalen Wahlen und Abstimmungen durch Verordnung. Er wird sich an den bundesrechtlichen Vorgaben für den Einsatz solcher Geräte orientieren, die in einem Kreisschreiben des Bundesrates vom 15. Januar 2003²⁹ festgelegt sind. Absatz 3 sieht vor, dass die Staatskanzlei den Einsatz von Geräten für die automatisierte Erfassung von Stimm- und Wahlzetteln bewilligen kann. Gemeint sind hier insbesondere optoelektronische Geräte, welche die Stimmzettel automatisch auslesen bzw. einscannen. Für eidgenössische Wahlen und Abstimmungen müsste im Einzelfall eine Bewilligung durch den Bundesrat eingeholt werden. Absatz 4 ermöglicht dem Regierungsrat, die Verwendung solcher Systeme verbindlich anzuordnen.

Die Absätze 2 bis 4 des vorliegenden Artikels 49 betreffen nach ihrem Wortlaut die maschinelle Auszählung von Stimm- und Wahlzetteln. Nicht erfasst ist damit namentlich der Einsatz

²⁹ BBI 2003 419

elektronischer Wahlcomputer³⁰. Dafür – wie auch für das elektronische Abstimmen im Allgemeinen – müssten zuerst die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden³¹.

4. Abstimmungen

Artikel 50 gibt die bisher in Artikel 77 Absatz 1 Buchstabe b GPR enthaltene Regelung zu den Abstimmungserläuterungen wieder. Der Randtitel macht die Zuständigkeit des Grossen Rates deutlich. Absatz 1 der vorliegenden Bestimmung hält die materiellen Anforderungen an die Abstimmungserläuterungen fest. Absatz 2 hält die Zuständigkeit des Büros fest, die sich aus Artikel 16b Absatz 4 Buchstabe d des Grossratsgesetzes (BSG 151.21) ergibt. Nach dieser Bestimmung berät und verabschiedet das Büro die Abstimmungserläuterungen in öffentlicher Sitzung; seine Zuständigkeit ist abschliessend.

Das in Absatz 3 der vorliegenden Bestimmung vorgesehene Recht des Initiativkomitees und der Vertretung der Unterzeichnenden eines Referendumsbegehrens auf Stellungnahme zu den Abstimmungserläuterungen des Grossen Rates ist bisher gesetzlich nicht vorgesehen, entspricht jedoch der ständigen Praxis. Wird das Referendum zum gleichen Gegenstand parallel durch mehrere Gruppierungen ergriffen, so steht das Recht zur Darlegung ihres Standpunktes zuhanden der Abstimmungserläuterungen jeder Gruppierung zu, die ihr Referendumsbegehren nach Artikel 122 angemeldet hat.

Das Initiativ- oder Referendumskomitee hat indessen keinen Anspruch, dass seine Gegenargumente unverändert übernommen werden. Zwar müssen sie ihre jeweiligen Anliegen nicht neutral darstellen. Ihre Argumente müssen jedoch kurz und sachlich formuliert werden (vgl. Abs. 1). Absatz 4 konkretisiert hierzu, dass namentlich ehrverletzende oder klar wahrheitswidrige Aussagen nicht übernommen werden. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend. Selbstverständlich werden auch Aussagen, die Minderheiten oder anders gesinnte politische Gruppierungen herabsetzen, nicht übernommen. Gleiches gilt für Argumentarien, die im Verhältnis zum Rest der Abstimmungserläuterungen zu lang sind. Die Formulierung lehnt sich an Artikel 11 Absatz 2 BPR an.

Artikel 51 entspricht dem bisherigen Artikel 16 GPR, der die Stimmabgabe bei Abstimmungen regelt. Er wurde der Klarheit halber mit einem Verweis auf die Möglichkeit der Verwendung von Stimmzetteln ergänzt, die zur automatisierten Erfassung geeignet sind. In diesem Fall wird die Stimme durch Ankreuzen oder Ausmalen des entsprechenden Feldes abgegeben (statt durch Aufschreiben von „Ja“ oder „Nein“). Die übrigen Vorschriften zu den Abstimmungen ergeben sich namentlich aus den Bestimmungen über das Stimmrecht (2. Abschnitt) und den Bestimmungen über die Volksbegehren (6. Abschnitt).

5. Wahlen

5.1 Allgemeine Bestimmungen

Artikel 52 knüpft an Artikel 67 KV an und fasst verschiedene Bestimmungen des geltenden Rechts zu den Wählbarkeitsvoraussetzungen zusammen (Art. 25 Abs. 1, Art. 44 GPR, Art. 25a, 31 Abs. 2, Art. 32a DPR). Die Wählbarkeitsvoraussetzungen für den Bernjurassischen Rat sind in Artikel 5 Absatz 2 des Gesetzes vom 13. September 2004 über das Sonderstatut des Berner Juras und über die französischsprachige Minderheit des zweisprachigen Amtsbezirks Biel (Sonderstatutgesetz, SStG³²) geregelt.

Im Zusammenhang mit der vorliegenden Bestimmung hat sich verschiedentlich die Frage gestellt, ob der Eintrag im Stimmregister Wählbarkeitsvoraussetzung sei (passives Wahlrecht). Artikel 52 Absatz 1 hält fest, dass die Wählbarkeit die Stimmberechtigung voraussetzt. Die Stimmberechtigung wiederum setzt den Eintrag ins Stimmregister voraus (Art. 36 Abs. 1). Das Stimmrecht umfasst auch das passive Wahlrecht (Art. 1 Abs. 2 Bst. b). Erst mit dem Eintrag ins Stimmregister erfüllt somit eine kandidierende Person die Wählbarkeitsvoraussetzungen.

³⁰ Vgl. zu den mit dem Einsatz von Wahlcomputern verbundenen Schwierigkeiten die Ausführungen von HERBERT BURKERT, Das „Wahlcomputer“-Urteil und E-Voting, *digma* 3/2009, S. 113 ff.

³¹ Vgl. dazu den Bericht der Staatskanzlei an den Grossen Rat, E-Voting im Kanton Bern, 10. Dezember 2008 (vgl. Tagblatt vom 30. März 2009, S. 210 ff.).

³² BSG 102.1

Eine gültige Wahl ist also nur möglich, wenn jemand im Zeitpunkt der Wahl im Stimmregister eingetragen ist.

Artikel 53 regelt das Vorgehen, wenn nach der Wahl Unvereinbarkeiten und Ausschlussgründe festgestellt werden. Welche Ämter sich gegenseitig ausschliessen bzw. miteinander unvereinbar sind, wird durch die KV und die Spezialgesetzgebung festgelegt (vgl. Art. 68 KV sowie Art. 3a Grossratsgesetz³³ und Art. 27 und 28 Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft, GSOG³⁴).

Die vorliegende Bestimmung knüpft an den geltenden Artikel 38 DPR an. Die dortige Regelung erfährt eine etwas klarere Gliederung. Absatz 1 regelt den Fall, dass eine Person gleichzeitig in mehrere, sich gegenseitig ausschliessende Ämter gewählt wird. Absatz 2 bezieht sich auf den Fall, dass eine Person in ein Amt gewählt wird, das mit einer bisherigen Stelle nicht vereinbar ist. Erklärt in diesem Fall die gewählte Person innert Frist nicht, für welches Amt sie oder er sich entscheidet, ist kein Losentscheid möglich. In diesem Fall hat der Regierungsrat die Wahl ungültig zu erklären. Werden gleichzeitig mehrere Personen in eine Behörde gewählt, der sie nicht zugleich angehören können, so setzt der Regierungsrat gemäss Absatz 3 dieser Bestimmung den Betreffenden eine Frist zum Rücktritt an. Nach der hier vorgesehenen Neuerung sollen die Betreffenden zunächst dazu aufgefordert werden, sich selbst darüber zu einigen, wer das Amt antreten soll. Wenn sich eine Einigung innert Frist nicht erzielen lässt, so entscheidet das Los (Art. 89).

Artikel 54: Wann und bei welchem Organ die Ablehnung der Wahl oder der Rücktritt zu erklären ist, ist im geltenden Recht nicht in allen Fällen ausdrücklich geregelt. Artikel 54 fasst die geltenden Bestimmungen zusammen (Art. 17 und 19 DPR) und legt auch für die übrigen Fälle jeweils die Frist und den Adressaten bzw. das zuständige Organ fest.

5.2 Verhältniswahlen

5.2.1 Allgemeine Bestimmung

Artikel 55 regelt abschliessend den Inhalt der Wahlzettel, der für alle Verhältniswahlen gleich ist. Er entspricht dem geltenden Artikel 11 Absatz 2, 1. Satz, DPR. Der zweite Satz der geltenden Bestimmung (Recht der Vertretung der Unterzeichnenden eines Wahlvorschlages, die Druckfahne durchzusehen) soll künftig in der Verordnung geregelt werden. Die Berufsbezeichnung soll künftig nicht mehr auf dem Wahlzettel vermerkt sein, da die diesbezüglichen Angaben oft unklar sind.

5.2.1 Wahl des Nationalrates

Artikel 56 regelt die Veröffentlichung des Wahltermins und weitere Vorschriften. Er entspricht den Absätzen 1 und 2 des geltenden Artikels 21 GPR. In Absatz 2 wird der Verweis „gestützt auf das Bundesrecht“ weggelassen. Da sich die Durchführung der Nationalratswahlen insgesamt auf das Bundesrecht stützt, ist dieser Hinweis unnötig. Das Datum für die Einreichung der Wahlvorschläge gehört ebenfalls zu den Vorschriften, die nach Absatz 1 der vorliegenden Bestimmung durch die Staatskanzlei zu publizieren sind.

Artikel 57 legt fest, dass die Staatskanzlei bei den Nationalratswahlen zuständige Stelle für die Einreichung, Bereinigung und Veröffentlichung von Wahlvorschlägen ist. Er entspricht dem geltenden Artikel 21 Absatz 3 GPR. Die Bestimmung wurde redaktionell und systematisch angepasst.

Artikel 58 regelt die Grundzüge und Zuständigkeiten der Ermittlung der Ergebnisse. Die bisherige Regelung fand sich in den Absätzen 1 und 2, 1. Satz, von Artikel 23 GPR. Diese Bestimmung entspricht indessen nicht mehr der heutigen Praxis. Heute erfassen die Stimmschüsse der Gemeinden die von ihnen ermittelten Ergebnisse auf elektronischem Weg in der für die jeweilige Wahl oder Abstimmung zu verwendenden Informatikanwendung. Die Regierungsstatthalterämter geben ihrerseits die Ergebnisdaten für die Ermittlung der Wahlergebnisse für den ganzen Kanton durch die Staatskanzlei frei, wenn sie die ihnen obliegenden Über-

³³ BSG 151.21

³⁴ BSG 161.1

prüfungen vorgenommen haben (vgl. Art. 49). Der Rest des geltenden Artikel 23 BPR betreffend die Information der Öffentlichkeit und der Gewählten, wird in Artikel 31 PRG übernommen.

5.2.3 Wahl des Grossen Rates

Artikel 59 legt die Wahlkreise fest (vgl. Art. 73 Abs. 2 KV). Die Anhänge, welche die zu den beiden Wahlkreisen Mittelland-Nord und -Süd gehörenden Gemeinden zuordnen, bleiben unverändert, ebenso der Rest der vorliegenden Bestimmung, welche dem geltenden Artikel 24b GPR entspricht.

Artikel 60 regelt die Verteilung der Mandate an die Wahlkreise sowie die Garantie von Mandaten für die französischsprachige Bevölkerung im Wahlkreis Biel-Seeland. Die Verteilung erfolgt jeweils vor den Gesamterneuerungswahlen anhand der aktuellen Einwohnerzahlen. Die Absätze 1 und 2 fassen die geltenden Artikel 24c und 24d GPR zusammen. Absatz 2 garantiert der französischsprachigen Bevölkerung im Wahlkreis Biel-Seeland einen Anteil an den dem Wahlkreis zustehenden Mandaten, welcher ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung des Wahlkreises entspricht. Absatz 3 legt für den entsprechenden Beschluss des Regierungsrates und dessen Veröffentlichung eine Frist fest, die der bisherigen Praxis entspricht.

Artikel 61 Absatz 1 regelt die Bezeichnung der Wahlvorschläge. Er entspricht dem geltenden Artikel 2 Absatz 1 DPR. Die Absätze 2 und 3 entsprechen dem geltenden Artikel 15 Absatz 1 DPR. Zweck der Bezeichnung von Stammlisten ist es, die Zurechnung von Zusatzstimmen auch in Fällen zu ermöglichen, in denen handschriftlich eingetragene Listenbezeichnungen unvollständig sind (vgl. Art. 78 Abs. 5).

Artikel 62 regelt die Anforderungen an die vorgeschlagenen Personen und den Inhalt der Wahlvorschläge. Er entspricht den Absätzen 2 bis 4 des bisherigen Artikels 2 DPR. Die Terminologie betreffend die Personen für die Wahlvorschläge eingehen wurde bereinigt: Diese werden als „vorgeschlagene Person“ bezeichnet, solange die Bereinigung der Wahlvorschläge noch nicht abgeschlossen ist. Mit dem Abschluss der Bereinigung werden die Wahlvorschläge zu Listen (Art. 75). Ab diesem Zeitpunkt heissen die zur Wahl stehenden Personen nun „Kandidatinnen und Kandidaten“ bzw. „Kandidierende“. Die Berufsbezeichnung soll künftig entfallen.

Artikel 63 regelt die Unterzeichnung der Vorschläge und die Vertretung der Unterzeichnenden. Er entspricht dem bisherigen Artikel 3 DPR. Diese Bestimmung wurde systematisch leicht angepasst (Absatz 5 wird neu zu Absatz 2).

Artikel 64 regelt die Frist für die Einreichung der Wahlvorschläge. Neu wird an dieser Stelle der Beginn des Zeitfensters für die Einreichung der Wahlvorschläge festgelegt. Damit soll verhindert werden, dass Listen allzu früh eingereicht und dadurch während einer längeren Zeit noch Anpassungen erfolgen, deren Bearbeitung für die Regierungsstatthalterämter jeweils mit Aufwand verbunden ist. Die Bestimmung entspricht im Übrigen dem bisherigen Artikel 4 Absatz 1, 1. Satz, DPR. Auf die im zweiten Satz dieser Bestimmung zudem noch vorgesehene Definition des Begriffs der „Zentralstelle“ wird verzichtet. Dieser Begriff ist unnötig, denn auch wenn ein Wahlkreis mehrere Verwaltungskreise umfasst, ist nur ein einziges Regierungsstatthalteramt für die Durchführung der Wahlen zuständig. Der Regierungsrat hat durch Verordnung oder Beschluss festzulegen, welches das zuständige Regierungsstatthalteramt in einem solchen Fall ist.

Artikel 65 regelt die Ablehnung des Vorschlags durch eine vorgeschlagene Person. Er entspricht dem bisher geltenden Artikel 5 DPR.

Artikel 66 trifft eine Spezialregelung für die Wahlvorschläge im zweisprachigen Wahlkreis Biel-Seeland. Er entspricht dem bisher geltenden Artikel 39b GPR und betrifft die Garantiesitze für die französischsprachige Bevölkerung im Wahlkreis Biel-Seeland. Diese Bestimmung wird systematisch neu im sachlich zutreffenden Kontext der Einreichung von Wahlvorschlägen eingeordnet. Die Verteilung der Sitze ist in den Artikeln 84 und 85 PRG geregelt.

Artikel 67 ff. befassen sich mit der Bereinigung der Wahlvorschläge und entsprechen den Artikeln 6 bis 8 DPR. Diese Bestimmungen werden systematisch neu geordnet und teilweise redaktionell angepasst.

Artikel 67 legt fest, wie die zuständige Behörde (Art. 70) vorzugehen hat, wenn sie feststellt, dass Wahlvorschläge Mängel aufweisen. Er entspricht Artikel 6 Absatz 2, 1. Satz, DPR; der 2. Satz, erster Satzteil, dieser Bestimmung (Änderung von Listenbezeichnungen, die zu Verwechslungen führen können) soll auf Verordnungsebene geregelt werden.

Artikel 68 vereinigt die Bestimmungen betreffend Ersatzvorschläge in einem eigenen Artikel. Absatz 1 fasst Artikel 6 Absatz 2, 2. Satz, zweiter Teil, DPR und Artikel 6 Absatz 3, 1. Satz, DPR zusammen. Die Absätze 2 und 3 der vorliegenden Bestimmung entsprechen Artikel 6 Absatz 3, 2. und 3. Satz.

Artikel 69 legt fest, wie vorzugehen ist, wenn festgestellt wird, dass eine Person auf mehr als einem Wahlvorschlag steht. Er entspricht Artikel 7 DPR.

Artikel 70 regelt die Zuständigkeiten für die Bereinigung der Wahlvorschläge. Er entspricht Artikel 8 DPR. Absatz 3 der vorliegenden Bestimmung formuliert die Verantwortlichkeit der Staatskanzlei bei der Bereinigung ausdrücklich aus: Sie prüft, ob in verschiedenen Wahlkreisen Vorschläge für die gleiche Person vorliegen.

Artikel 71 legt fest, bis wann die Bereinigung abzuschliessen ist. Er entspricht Artikel 6 Absatz 5 DPR. Diese Bestimmung wird ergänzt, indem ausdrücklich festgehalten wird, dass die Frist auch für die Behebung von Mängeln gilt. Nach dem hier festgelegten Tag ist die Bereinigung abgeschlossen.

Artikel 72 hält fest, dass die verspätete Einreichung eines Wahlvorschlages oder die Nichteinhaltung dieser gesetzlichen Frist bei der Behebung von Mängeln die Ungültigkeit des Vorschlages zur Folge hat. Die Bestimmung entspricht den Absätzen 1 und 4 Artikel 6 DPR, die zusammengefasst werden.

Artikel 73 regelt das Vorgehen bei Fehlen von Wahlvorschlägen. Der geltende Artikel 29 GPR wird präzisiert und dessen erster Absatz aufgeteilt. In Absatz 1 wird künftig der Fall geregelt, dass in einem Wahlkreis keine Vorschläge eingereicht werden. In diesem Fall ist jede in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigte Person wählbar. Absatz 2 regelt den Fall, dass weniger Kandidaturen vorliegen, als Sitze zu besetzen sind. In diesem Fall werden die Kandidierenden vom Regierungsrat als gewählt erklärt (vgl. Art. 74) und für die übrigen Sitze wird ein öffentlicher Wahlgang durchgeführt, bei dem jede in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigte Person wählbar ist.

Artikel 74 knüpft an den Absätzen 1 und 2 der vorhergehenden Bestimmung an und regelt den Fall, dass die Anzahl der Kandidierenden in einem Wahlkreis genau der Anzahl Sitze entspricht. Im Unterschied zu den in Artikel 73 geregelten Fällen findet in diesem Fall kein öffentlicher Wahlgang statt. Die Bestimmung entspricht dem geltenden Artikel 28 Absatz 1 GPR.

Artikel 75 definiert die Begriffe der Listen und Listenverbindungen (vgl. auch die Ausführungen zu Art. 62 oben). Die Bestimmungen entsprechen den geltenden Artikeln 9 und 10 DPR. Die Einzelheiten zur Nummerierung sollen künftig, soweit erforderlich, in der Verordnung festgehalten werden (heute besteht nach Art. 9 Abs. 1 DPR eine diesbezügliche Weisungsbefugnis des Regierungsrates).

Artikel 76 regelt das Ausfüllen des Wahlzettels. Er entspricht inhaltlich dem geltenden Artikel 31 GPR. Die Bestimmung wurde neu gegliedert. Zudem weist Absatz 1 ausdrücklich auf die Möglichkeit des Kumulierens hin (die Möglichkeit des Panaschierens wird durch die Formulierung „Namen von Kandidierenden eintragen“ impliziert).

Die Artikel 77 und 78 regeln die Auszählung (bisher als „Ausmittlung“ bezeichnet; vgl. die Ausführungen zu Ziff. 2.5.1 oben). *Artikel 77* definiert den Begriff der Kandidatenstimme. Er entspricht dem geltenden Artikel 13 DPR.

Artikel 78 regelt den Begriff der Zusatzstimmen. Er fasst die bisherigen Artikel 31 GPR und Artikel 15 DPR zusammen. Aus dem Wortlaut von Absatz 1 der vorliegenden Bestimmung

(„Enthält ein Wahlzettel weniger *gültige* Kandidatenstimmen, als dem Wahlkreis Sitze zustehen, so gelten die leeren Linien als Zusatzstimmen...“) folgt, dass ungültige Kandidatenstimmen leeren Linien gleichgesetzt sind, die – unter Vorbehalt von Absatz 3 – als Zusatzstimmen zählen.

Die Artikel 79 ff. regeln die Sitzverteilung. Artikel 79 bis 83 entsprechen den bisherigen Artikeln 34 bis 38 GPR, die redaktionell und systematisch unverändert übernommen werden. Mit einer Ausnahme: Der Wortlaut von Artikel 79 Absatz 1, 2. Satz, wird gegenüber der Formulierung von Artikel 34 Absatz 1 GPR redaktionell leicht geändert. Das Ergebnis der Teilung der Parteistimmen durch die Sitzzahl plus eins wird nicht „aufgerundet“, sondern auf die nächste ganze Zahl erhöht³⁵. Diese Regel gilt nämlich auch dann, wenn das Teilungsergebnis eine ganze Zahl ist. Das wird mit der geltenden Formulierung nicht ganz deutlich.

Artikel 84 und 85 regeln die Verteilung der der französischsprachigen Bevölkerung im Wahlkreis Biel-Seeland garantierten Sitze (vgl. Art. 60 Abs. 2). Die Bestimmungen entsprechen Artikel 39a und 39c GPR (der bisherige Artikel 39b GPR ist in Artikel 66 PRG eingeflossen). Der bisherige Artikel 39c GPR wird stärker gegliedert.

Artikel 86 bis 88 regeln das Nachrücken sowie die Ergänzungs- bzw. Ersatzwahlen. Sie entsprechen weitgehend unverändert den bisherigen Artikeln 40c bis 40e GPR. In den Artikeln 87 und 88 wird die Terminologie präzisiert: Statt wie bisher von „Ergänzungswahl“ soll künftig von „Ergänzungs- und Ersatzwahl“ die Rede sein: Einerseits regeln diese Bestimmungen die Ergänzungswahl in Fällen, in denen einer Liste mehr Sitze zugeteilt werden, als sie Kandidierende aufführt (Art. 83). Andererseits regeln sie das Vorgehen, wenn Ersatzwahlen nötig werden, weil frei gewordene Sitze nicht durch Nachrücken besetzt werden können.

Artikel 89 regelt die Durchführung der Losziehung. Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Artikel 39 GPR, wobei in Absatz 2 eine geringfügige Änderung vorgesehen wird: Künftig kann die Losziehung auch in Gegenwart der betroffenen Kandidierenden durchgeführt werden (während bisher nach dem Wortlaut der geltenden Bestimmung die Anwesenheit der Listenvertreterinnen oder -vertreter zwingend war). Damit besteht für die Praxis etwas mehr Spielraum.

5.2.4 Wahl des Verfassungsrates

Artikel 90 entspricht dem bisherigen Artikel 41 GPR.

5.2.5 Wahl des Bernjurassischen Rates

Artikel 91 entspricht dem bisherigen Artikel 41a GPR. Absatz 2 ist deklaratorischen Gehalts und wurde der Vollständigkeit halber aufgenommen; er entspricht Artikel 4 Absatz 1 des Sonderstatutgesetzes (SStG)³⁶.

Absatz 4 wird an Artikel 32 Absatz 1 Buchstabe c PRG angepasst, bleibt materiell aber unverändert.

5.3 Mehrheitswahlen

5.3.1 Wahl des Regierungsrates und der bernischen Mitglieder des Ständerates

Artikel 92 nimmt die Bestimmung von Artikel 85 Absatz 2 KV auf, dass der Kanton für die Regierungsratswahlen einen einzigen Wahlkreis bildet. Die bernischen Mitglieder des Ständerates haben, wie die Mitglieder des Regierungsrates, den gesamten Kanton zu vertreten, weshalb für sie die gleiche Regelung gelten muss. Die Bestimmung entspricht Artikel 42 Absatz 1 GPR.

Artikel 93 bis 95 regeln Inhalt, Unterzeichnung und Einreichung der Wahlvorschläge. Sie entsprechen den bisherigen Artikeln 19a bis 19c DPR (zu dieser Heraufstufung vgl. Ziff. 3.2 oben). Die Randtitel wurden geändert, damit die Struktur möglichst kongruent zu den Bestimmungen über die Grossratswahlen wird. In Artikel 95 Absatz 2 wird eine geringfügige Ände-

³⁵ vgl. dazu auch die Formulierung in Art. 40 Abs. 1 BPR.

³⁶ BSG 102.1

rung vorgenommen: Lediglich die neu kandidierenden Personen müssen erklären, dass sie den Vorschlag annehmen.

Die Artikel 96 ff. regeln die Bereinigung der Wahlvorschläge. *Artikel 96* weist die Zuständigkeit der Staatskanzlei zu. Er entspricht den Absätzen 1 und 3 des bisherigen Artikel 19d DPR.

Artikel 97 regelt die Ungültigkeit von Wahlvorschlägen. Absatz 1 entspricht dem bisherigen Artikel 19d Absatz 2 DPR. Die Bestimmung wird mit einer analogen Bestimmung zu Artikel 72 Absatz 2 PRG ergänzt: Betrifft ein Mangel nur einzelne Vorgeschlagene, so hat dies nicht die Ungültigkeit des ganzen Vorschlages zur Folge, sondern lediglich die Streichung der betreffenden Namen. Bisher war dieser Fall für die Regierungsrats- und Ständeratswahlen nicht geregelt.

Artikel 98 sieht neu eine ausdrückliche Regelung des Rückzugs einer Kandidatur bei Regierungsrats- und Ständeratswahlen vor. Hier bestand bisher eine Lücke.

Artikel 99 regelt neu das Vorgehen bei fehlenden Wahlvorschlägen für die Regierungsrats- und Ständeratswahlen. Bisher war dieser Fall nur für die Wahl der Regierungsratsstatthalterinnen und -statthalter geregelt (vgl. Art. 115 PRG). Eine Möglichkeit wäre gewesen, hier (analog zu dem Vorgehen bei Grossratswahlen, vgl. Art. 73 PRG), die angemeldeten Kandidatinnen und Kandidaten für gewählt zu erklären und für die übrigen Sitze jede in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigte Person für wählbar zu erklären. Damit würde indessen zum Einen das Anmeldeverfahren wieder relativiert und die vor seiner Einführung bestehenden Probleme würden wieder aufleben. Zum Andern ist die hier vorgesehene Regelung darauf angelegt, dass eine stille Wahl (und das damit verbundenen Legitimitätsdefizit) nach Möglichkeit vermieden wird. Wenn also ohnehin eine zweite „Anmeldungsrunde“ durchgeführt werden muss und so noch die Chance besteht, dass schliesslich insgesamt mehr Kandidatinnen und Kandidaten zu Auswahl stehen könnten, als Sitze zu vergeben sind, sollen daher die bereits Angemeldeten noch nicht als gewählt erklärt werden.

Artikel 100 regelt die Veröffentlichung der Namen der Kandidierenden. Er entspricht dem bisherigen Artikel 19e DPR.

Artikel 101 betrifft die Gestaltung der Namensliste. Er entspricht weitgehend dem bisherigen Artikel 20a DPR. Der Inhalt der Namensliste wird künftig durch den Regierungsrat in der Verordnung festgelegt. Nach dem geltenden Artikel 20a Absatz 2 DPR sind dies Familien- und Vornamen, Geburtsjahr, Wohnort, bei bisherigen Amtsinhaberinnen und Amtsinhabern den Vermerk «bisher» und gegebenenfalls die Partei oder Gruppierung, welche die Person zur Wahl vorgeschlagen hat.

Artikel 102 regelt das Ausfüllen des Wahlzettels. Er entspricht dem bisherigen Artikel 21 DPR. Der allgemeine Grundsatz, dass Wahlzettel handschriftlich auszufüllen sind, wird in Artikel 13 festgehalten.

Artikel 103 und 104 befassen sich mit den Wahlergebnissen. Artikel 103 wurde aus systematischen Gründen eingefügt. Er verweist auf Regelungsinhalte, die bisher in Artikel 24 DPR enthalten waren, sich nun aber aufgrund der neuen Struktur des PRG im 2. Abschnitt (Stimmrecht) finden.

Artikel 104 konkretisiert die Verfassungsregelung zur Sitzgarantie für den Berner Jura im Regierungsrat (Art. 84 Abs. 2 KV). Die Bestimmung übernimmt unverändert den bisherigen Artikel 24a DPR.

Artikel 105 bis 108 regeln die Stichwahlen. Sie entsprechen weitgehend den bisherigen Artikeln 25 bis 25c DPR. In Artikel 105 Absatz 3 wird die Frist für die Durchführung der Stichwahlen verlängert. Die bisherige Fristenregelung (Durchführung der Stichwahl in der Regel innert 3 Wochen) führte zu verschiedenen praktischen Problemen für alle beteiligten Instanzen, namentlich die Gemeinden. Für Druck und Verpackung der Unterlagen ist die Zeit sehr knapp bemessen, zumal die Verpackung in der Regel durch Behinderteninstitutionen erfolgt. Muss der Versand per A-Post erfolgen, hat dies für die Gemeinden zusätzliche Kosten zur Folge. Zudem reicht die zur Verfügung stehende Zeit für die Zustellung an Stimmberechtigte mit Wohnsitz im Ausland in vielen Fällen nicht aus. Diese praktischen Gründe rechtfertigen eine

moderate Ausweitung der Frist. Neu soll die Frist daher in der Regel vier Wochen betragen. Der Wahltag ist durch den Regierungsrat zu bestimmen, dies ergibt sich aus der allgemeinen Regel, die in Artikel 38 festgehalten ist.

Artikel 106 stellt eine präzisierende Ergänzung zur Regelung betreffend die Wählbarkeitsvoraussetzungen in Artikel 52 dar.

Aus den Verweisen in Artikel 108 Absatz 3 ergibt sich, dass für die Stichwahlen keine Namensliste bereitgestellt wird (Art. 101 kommt nicht zur Anwendung).

Artikel 109 regelt die Ersatzwahlen. Er entspricht dem bisherigen Artikel 51 GPR. Dessen Absatz 3, der festhält, dass bei Ersatzwahlen zuerst der Garantiesitz besetzt werden muss, wenn dem Regierungsrat infolge Ausscheiden von Mitgliedern vor Ablauf der Amtsdauer kein Vertreter des Berner Jura mehr angehört, entfällt. Das Vorgehen ergibt sich aus Artikel 104 (in Verbindung mit Art. 109 Abs. 2).

Artikel 110 regelt neu die stille Wahl bei Regierungsrats- und Ständeratswahlen (ausführlich dazu Ziff. 3.3.1 oben). Die stille Wahl wird für den Fall vorgesehen, dass bei Ersatzwahlen und zweite Wahlgänge (Stichwahlen) genau so viele Kandidierende vorgeschlagen werden, wie Sitze zu besetzen sind. Sind weniger Kandidierende vorgeschlagen, so ist nach Artikel 99 vorzugehen und das Vorschlagsverfahren ist nach einer entsprechenden Bekanntgabe im kantonalen Amtsblatt zu wiederholen (vgl. Art. 109 Abs. 2 und 108 Abs. 3). Im Gegensatz etwa zur Regelung betreffend Fehlen von Wahlvorschlägen bei Grossratswahlen (Art. 73 Abs. 2), wo die unterzähligen Vorgeschlagenen als gewählt erklärt werden, will also die Verfahrensregelung bei den Regierungsratswahlen in einem solchen Fall bewirken, dass es doch noch – und für alle zu besetzenden Sitze – zu einer Volkswahl kommt. Die Legitimationswirkung der Volkswahl wird hier höher gewichtet.

Bei Gesamterneuerungswahlen ist in jedem Fall ein öffentlicher Wahlgang durchzuführen.

5.3.2 Wahl der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter

Artikel 111 regelt die Wahlkreiseinteilung für die Wahl der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter. Da es sich um Organe des Verwaltungskreises handelt, sind sie auch in den Verwaltungskreisen zu wählen. Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Artikel 43a Absatz 1 GPR.

Die *Artikel 112 bis 114* regeln die Wahlvorschläge. Sie entsprechen in ihrem Regelungsgehalt den bisherigen Artikeln 27 und 28 DPR. Die Bestimmungen wurden inhaltlich den Vorschriften für die Regierungs- und Ständeratswahlen angeglichen.

Artikel 115 regelt das Fehlen von Wahlvorschlägen. Die Regelung in Absatz 2 steht in engem Zusammenhang mit Artikel 116 und 117 Absatz 1: Bei den Wahlen der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter ist die stille Wahl sehr häufig. Daher ist bei Fehlen von Wahlvorschlägen ein neuer Wahltag erst festzusetzen, wenn klar ist, dass es nicht zu einer stillen Wahl kommt. Die vorliegende Bestimmung entspricht dem bisherigen Artikel 30 DPR.

Artikel 116 regelt die stille Wahl. Er entspricht dem bisherigen Artikel 29 Absatz 1 DPR. Absatz 2 dieser Bestimmung kann gestrichen werden, weil das Fehlen von Anmeldungen bereits im vorangehenden Artikel 115 PRG geregelt wird.

Artikel 117 legt fest, dass nur ein öffentlicher Wahlgang stattfindet, wenn für eine Stelle mehr als eine kandidierende Person gültig vorgeschlagen wurde. Er entspricht dem bisherigen Artikel 31 DPR.

Artikel 118 Absatz 1 fasst per Verweis auf die Regelung der Stichwahlen bei den Regierungs- und Ständeratswahlen Inhalte der geltenden Artikel 32a und 32c Absatz 2 DPR zusammen. Absatz 2 der vorliegenden Bestimmung entspricht dem bisherigen Artikel 32c Absatz 1 DPR. Die Frist für die Einreichung von Wahlvorschlägen bei Stichwahlen soll künftig gleich geregelt werden, wie bei den Regierungs- und Ständeratswahlen.

Artikel 119 regelt die Anordnung von Ersatzwahlen und verweist für deren Durchführung auf die für die ordentliche Wahl – d.h. die Wahl auf Beginn einer neuen Amtsdauer – der Regie-

rungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter anwendbaren Vorschriften. Er entspricht dem bisherigen Artikel 51 GPR.

6. Volksbegehren

6.1 Referendum

Artikel 120 hat im Wesentlichen systematische Bedeutung. Er verweist auf die Bestimmungen der KV über das Referendum (Art. 61 ff. KV). Er entspricht dem bisherigen Artikel 53 GPR.

Artikel 121 regelt die Bekanntgabe der Referendumsvorlage. Nach dem bisherigen Artikel 54 GPR ist der volle Wortlaut der Vorlage zu veröffentlichen. Heute können indessen die vom Grossen Rat verabschiedeten Vorlagen mit wenig Aufwand im Internet der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Absatz 3 hält dies verbindlich fest. Das rechtfertigt es, aus Kostengründen die amtliche Publikation auf die Titel der Referendumsvorlagen zu beschränken.

Mit *Artikel 122* wird neu vorgesehen, dass das Referendumsbegehren angemeldet werden muss (vgl. dazu ausführlich Ziff. 3.3.2 oben). Die Bestimmung ist nach dem Modell des Artikels 130 des Gesetzes über die politischen Rechte des Kantons Freiburg gestaltet. Die Anmeldung eines Referendumsbegehrens bedarf der Unterzeichnung von 50 Stimmberechtigten Personen. Diese Unterschriften werden an die gesamte Unterschriftenzahl angerechnet (vgl. Art. 129 Abs. 2 PRG). Stellt die Staatskanzlei bei der Anmeldung fest, dass das angemeldete Referendumsbegehren offensichtlich nicht den verfassungsmässigen und gesetzlichen Anforderungen entspricht (z.B. weil das Referendum über einen nicht referendumsfähigen Gegenstand verlangt wird), so teilt sie dies der Vertreterin oder dem Vertreter des Referendumsbegehrens mit. Die eigentliche Prüfung wird indessen erst nach der Einreichung vorgenommen (vgl. Art. 129).

Artikel 123 bis 128 regeln die formelle Ausgestaltung der Unterschriftenbogen, die Unterzeichnung von Referendumsbegehren, die Prüfung und Ausstellung der Stimmrechtsbescheinigung sowie die Einreichung des Referendumsbegehrens. Die Bestimmungen entsprechen den bisherigen Artikeln 55 bis 58 GPR. Die Struktur der bisherigen Bestimmungen wurde teilweise leicht angepasst. Gegenüber der bisherigen Regelung werden nur noch die Unterschriftenbogen genannt. Dass auch Unterschriftenkarten zulässig sind, soll künftig in der Verordnung festgehalten werden.

Zu Artikel 125, der die stellvertretende Unterzeichnung von Referendumsbegehren durch Schreibunfähige regelt, sind folgende Hinweise angebracht: Mit „Namenszug“ sind die in Artikel 130 Absatz 3 aufgezählten Angaben gemeint (Namen, Vornamen, Jahrgang und Adresse). Weitere Einzelheiten sind in Artikel 46a VPR geregelt.

Gewisse heute im GPR verankerte Details betreffend die in Artikel 127 geregelte Bescheinigung sollen künftig auf Verordnungsebene geregelt werden (vgl. Art. 57 Abs. 4 und 5 GPR).

In Artikel 128 ist der Hinweis auf die Einreichung bei einer Poststelle entfallen. Damit ist indessen keine Änderung oder Verschärfung beabsichtigt. Für die Wahrung von Fristen gelten, soweit keine besonderen Bestimmungen vorgesehen sind, auch im Bereich der politischen Rechte grundsätzlich die Vorschriften des VRPG (vgl. Art. 42 VRPG).

Artikel 129 regelt die Prüfung des Referendumsbegehrens, die von der Staatskanzlei vorzunehmen ist. Die Prüfung bezieht sich auf den Gegenstand (handelt es sich um einen referendumsfähigen Gegenstand?), die der Unterschriften (Anzahl und Stimmrechtsbescheinigung) sowie auf die Form, in der das Begehren gestellt wurde. Nicht zulässig ist namentlich die Verknüpfung des Referendumsbegehrens mit zusätzlichen materiellen Begehren. Die Bestimmung entspricht inhaltlich dem bisherigen Artikel 59 Absatz 1 GPR, der stärker gegliedert wurde.

Artikel 130 hält fest, dass der Regierungsrat auf Antrag der Staatskanzlei das Zustandekommen oder Nichtzustandekommen des Referendums feststellt. Die Bestimmung entspricht den Absätzen 2 und 3 des bisherigen Artikels 59 GPR. Die Publikationspflicht (Abs. 3) wird auch im Zusammenhang mit Beschlüssen des Regierungsrates vorgesehen, die das neue Anmeldeverfahren (vgl. die Erläuterungen zu Art. 122 oben) betreffen.

6.2 Volksvorschlag

Artikel 131 verweist darauf, dass der Gegenstand von Volksvorschlägen sich nach der Kantonsverfassung richtet. Volksvorschläge können zu Gesetzen oder Grundsatzbeschlüssen eingereicht werden, wenn der Grosse Rat selbst keinen Eventualantrag stellt (Art. 63 Abs. 2 und 3 KV). Die bisher in der Verfahrensregelung von Artikel 59a Absatz 2 GPR enthaltene Formvorschrift (nur ein ausgearbeiteter Entwurf ist zulässig) wird hier deutlich herausgehoben. Die Bestimmung entspricht im Übrigen dem bisherigen Artikel 59a Absatz 1 GPR. Dies entspricht der bisherigen Praxis.

Artikel 132 regelt das Vorgehen, wenn der Volksvorschlag in beiden Landessprachen eingereicht werden soll. Er entspricht dem bisherigen Artikel 59b GPR. Die Einhaltung dieser Verpflichtung liegt im Interesse der Kreise, die den Volksvorschlag unterstützen. Ein in beiden Landessprachen eingereichter Volksvorschlag, bei dem der Inhalt der beiden Fassungen voneinander abweicht, ist undurchführbar, weil der Wille der Unterzeichnenden nicht klar zum Ausdruck kommt, und damit *ungültig* (vgl. Art. 59 Abs. 1 Bst. b KV).

Artikel 133 Absatz 1 verweist für das Verfahren auf die Regelung zum Referendum. Der Volksvorschlag gilt nach Artikel 63 Absatz 3 KV als Referendum. Die Anmeldung eines Volksvorschlages kann auch dann erfolgen, wenn der Wortlaut noch nicht abschliessend klar ist; dazu ist lediglich eine entsprechende schriftliche Erklärung erforderlich (vgl. Art. 122 Abs. 2). Allerdings können Unterschriften erst gesammelt werden, wenn die Unterschriftenbogen vorliegen; diese müssen den formulierten Volksvorschlag enthalten. Absatz 2 trifft betreffend den Inhalt der Unterschriftenbogen eine erweiternde Regelung. Neben bloss rechtlichen Erläuterungen dürfen diese auch sachliche Erklärungen zum Volksvorschlag enthalten. Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Artikel 59a Absatz 3 GPR.

Artikel 134 regelt den Entscheid über die Gültigkeit eines Volksvorschlags durch den Grossen Rat. Massgeblich für die Prüfung der Gültigkeit sind die in Artikel 59 Absatz 2 KV festgelegten Kriterien: Ungültig ist ein Volksvorschlag, wenn er gegen übergeordnetes Recht verstösst, undurchführbar ist oder die Einheit der Form oder der Materie nicht wahr. Die vorliegende Bestimmung entspricht den Absätzen 2 bis 4 des bisherigen Artikel 59c GPR.

Die Artikel 135 bis 137 regeln das Abstimmungsverfahren bei Volksvorschlägen. Artikel 142 hält fest, dass ein Volksvorschlag jeweils gleichzeitig und als Ganzer – „en bloc“ – der Grossratsvorlage gegenübergestellt wird. Das hat zur Folge, dass die Stimmberechtigten nicht über jede einzelne vorgeschlagene Änderung befinden können, sondern nur über den Volksvorschlag als Alternativ-„Paket“ zur Grossratsvorlage. Die Regelung ist nötig, weil das Abstimmungsverfahren sonst zu kompliziert würde, namentlich wenn gleichzeitig über mehrere Volksvorschläge zu derselben Grossratsvorlage abgestimmt wird. Die vorliegende Bestimmung fasst die bisherigen Artikel 59a Absatz 2 und 20 Absatz 1 GPR zusammen.

Artikel 136 hält fest, wie das Abstimmungsverfahren auszugestalten ist, wenn ein einziger Volksvorschlag vorliegt. Er fasst die bisherigen Artikel 59d und 20 Absätze 2 bis 4 GPR zusammen.

Artikel 137 regelt das Vorgehen bei mehreren Volksvorschlägen. Er entspricht dem bisherigen Artikel 59e GPR. In einem neuen Absatz 3 werden die Stichfragen, die sich bei mehreren Volksvorschlägen ergeben, ausdrücklich aufgeführt.

6.3 Volksinitiative

Artikel 138 hat im Wesentlichen systematische Bedeutung. Er verweist auf die Bestimmungen der KV über die Initiative (Art. 58 ff. KV). Artikel 138 entspricht dem bisherigen Artikel 60 Absatz 1 GPR.

Artikel 139 konkretisiert die Grundsätze von Einheit der Form und Einheit der Materie, die eine Initiative erfüllen muss. Er entspricht den Absätzen 2 und 3 des bisherigen Artikels 60 GPR. Absatz 1 bedarf keiner weiteren Erläuterung. Bezüglich der Einheit der Materie (Abs. 2) ist darauf hinzuweisen, dass die Einhaltung dieses Grundsatzes jeweils im konkreten Einzelfall – unter Berücksichtigung insb. von Art der Initiative und politischem Kontext – geprüft werden muss. Erforderlich ist nach Lehre und Rechtsprechung ein hinreichender sachlicher Zusam-

menhang zwischen verschiedenen Teilen der Initiative. Die geltende Formulierung von Artikel 60 Absatz 2 GPR, die einen „notwendigen“ sachlichen Zusammenhang verlangte, ist zu streng.

Artikel 140 legt die Mindestanforderungen hinsichtlich des Initiativkomitees fest. Er fasst Regelungsinhalte der bisherigen Artikel 60 Absatz 4 und 61 Buchstabe d GPR zusammen.

Artikel 141 bis 143 regeln Inhalt, Vorprüfung und Hinterlegung der Unterschriftenbogen. Sie entsprechen den bisherigen Artikel 61 bis 63 GPR.

Artikel 141 Buchstabe f wird gegenüber der bisherigen Regelung in Artikel 61 Buchstabe f GPR geändert. Heute wird eine vorbehaltlose Rückzugsklausel verlangt. Mit dem nachfolgenden Artikel 155 soll indessen die Möglichkeit eines bedingten Rückzuges eingeführt werden.

Artikel 144 verweist für die Unterzeichnung von Initiativbegehren und die Bescheinigung des Stimmrechts der Unterzeichnenden auf die entsprechenden Bestimmungen über das Referendum (Art. 124 bis 127). Absatz 2 enthält eine davon abweichende Bestimmung für die Frist zur Einreichung an die stimmregisterführende Stelle (vgl. den geltenden Art. 64 Abs. 2 GPR).

Artikel 145 regelt die Einreichung der Unterschriftenbogen bei der Staatskanzlei nach erfolgter Einholung der Stimmrechtsbescheinigungen. Er entspricht dem bisherigen Artikel 64 Absätze 3 und 4 GPR. Vgl. betreffend der Wahrung der Frist auch die Bemerkung zu Artikel 128 oben.

Artikel 146 entspricht dem bisherigen Artikel 65 Absatz 1 GPR. Die Überprüfung hinsichtlich der Einhaltung der für die Unterschriftenbogen geltenden Formvorschriften durch die Staatskanzlei wurde gestrichen. Diese Prüfung wurde ja bereits im Rahmen der Vorprüfung (Art. 142 PRG) durchgeführt. Wenn die eingereichten Bogen mit den Hinterlegten übereinstimmen, ist dieses Kriterium zwangsläufig erfüllt.

Die Artikel 147 bis 153 regeln das Verfahren der Feststellung von Zustandekommen und Gültigkeit von Initiativen sowie den Beschluss des Grossen Rates über deren Annahme oder Ablehnung sowie über allfällige Gegenvorschläge. Die Bestimmungen gehen von den geltenden Artikeln 59c Absatz 2, 65 Absatz 2 und 65a GPR aus, ergänzen diese Regelungen aber so, dass für jeden Verfahrensabschnitt und jede Verfahrensvariante Fristen festgelegt werden. Mit diesen Bestimmungen wird der Grundsatz gemäss Artikel 59 Absatz 4 KV konkretisiert, der verlangt, Initiativen seien ohne Verzug zu behandeln.

Artikel 147 weist dem Regierungsrat die Befugnis zu, das Zustandekommen oder Nichtzustandekommen der Initiative festzustellen. Er setzt dafür eine Frist von einem Monat seit der Einreichung des Begehrens an. Die übrigen für das Verfahren beim Regierungsrat geltenden Fristen bleiben gleich wie bisher.

Artikel 148 hält fest, dass der Grosse Rat über die Gültigkeit der Initiative sowie über deren Annahme oder Ablehnung beschliesst. Der Grosse Rat hat für diesen Beschluss eine Frist von 6 Monaten zur Verfügung; innert dieser Frist ist über die Gültigkeit und die weitere Behandlung der Initiative zu beschliessen. Da er seinen Beschluss immer gestützt auf einen Antrag des Regierungsrates fasst, ist diese Frist auch grundsätzlich ausreichend. Will er dem Antrag des Regierungsrates nicht folgen, so ist diese Frist in jenen Fällen genügend lang bemessen, in denen er einen Gegenvorschlag ganz ablehnt und der Initiative keinen eigenen Gegenvorschlag gegenüberstellen will oder wenn er eine Gegenvorschlagsentwurf des Regierungsrates bloss abändern will. Eine Fristverlängerung ist dann nötig, wenn der Grosse Rat einen Beschluss über die weitere Behandlung fasst, der die Erarbeitung eines vollständig neuen Erlassentwurfs notwendig macht.

Hat die Initiative die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs und sieht der Antrag des Regierungsrates keinen Gegenvorschlag vor, so hat der Grosse Rat nach Artikel 149 eine zusätzliche Frist von 6 Monaten, wenn er beschliesst, der Initiative einen eigenen Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

Hat die Initiative die Form der einfachen Anregung, so hat der Grosse Rat nach Artikel 150 dann eine zusätzliche Frist von 6 Monaten, wenn er entgegen dem Antrag des Regierungsrates

tes beschliesst, die Initiative anzunehmen (und somit einen eigenen Umsetzungsentwurf erarbeiten muss) oder wenn er beschliesst, einen Gegenvorschlag zur Initiative auszuarbeiten, und der Antrag des Regierungsrates dies nicht vorsah (womit ein entsprechender Entwurf noch nicht vorliegt). Die Regelung kommt auch dann zur Anwendung, wenn der Regierungsrat Antrag auf Ungültigerklärung einer Initiative in Form der einfachen Anregung stellt, der Grosse Rat aber beschliesst, dass die Initiative gültig sei, diese annimmt und/oder ihr einen eigenen Gegenvorschlag gegenüberstellt.

Artikel 151 regelt das Vorgehen für den Fall, dass der Grosse Rat innert der gesetzlichen Frist keinen Beschluss über die Initiative oder einen allfälligen Gegenvorschlag fasst. In diesem Fall muss der Regierungsrat die Volksabstimmung über die Initiative ohne Zeitverzug anordnen, zudem kommt hier nur die Initiative zur Abstimmung, ohne dass ihr ein Gegenvorschlag gegenübergestellt wird. Eine ähnliche Regelung kennen beispielsweise der Kanton Basel-Stadt und der Bund³⁷. Bei dieser Konstellation müsste die Initiative gegebenenfalls ohne Abstimmungsempfehlung zur Abstimmung gebracht werden. Dies etwa dann, wenn der Grosse Rat einen Gegenvorschlag zur Umsetzungsvorlage des Regierungsrates erarbeiten will, dessen Ausarbeitung aber innert der 12monatigen Frist (Art. 148 i.V.m. Art. 150 PRG) nicht gelingt.

Artikel 152 setzt schliesslich eine Frist für die Umsetzung einer vom Volk angenommenen Initiative in Form einer einfachen Anregung an, die durch den Grossen Rat zur Ablehnung empfohlen wurde oder dessen Umsetzung nicht rechtzeitig erfolgt ist. Ähnliche Regelungen kennen z.B. auch der Kanton Basel-Stadt und der Bund³⁸.

Artikel 153 regelt die Veröffentlichung der Beschlüsse über das Zustandekommen und die Gültigkeit von Initiativen. Er entspricht dem geltenden Artikel 65a GPR.

Artikel 154 regelt den Rückzug der Initiative im Allgemeinen. Die Absätze 1 und 2 legen fest, bis zu welchem Zeitpunkt im Verfahrensablauf ein Rückzug möglich ist. Sie entsprechen Artikel 66 GPR. Ein neuer Absatz 3 hält fest, dass der Rückzug der Staatskanzlei schriftlich mitzuteilen ist. Nach Absatz 4 fasst der Regierungsrat einen förmlichen Feststellungsbeschluss und informiert den Grossen Rat über den Rückzug der Initiative. Zudem ist dieser Feststellungsbeschluss im kantonalen Amtsblatt zu veröffentlichen. Eine solche Publikationspflicht ist gerechtfertigt, weil davon ausgegangen werden muss, dass zumindest diejenigen Personen, welche die Initiative unterzeichnet hatten, ein Interesse haben, über deren Schicksal informiert zu werden. Damit ist ein grosser Personenkreis von diesem Akt betroffen.

Artikel 155 enthält eine Neuerung (detailliert dazu Ziff. 3.3.3 oben). Aufgrund dieser Bestimmung wird künftig ein bedingter Rückzug bei ausformulierten Initiativen möglich sein, denen der Grosse Rat einen Gegenvorschlag gegenüberstellt, der der fakultativen Volksabstimmung untersteht. Stellt also der Grosse Rat einer Gesetzesinitiative (Art. 58 Abs. 1 Bst. b KV) einen direkten Gegenvorschlag gegenüber, so kann der Rückzug dieser Initiative mit der Bedingung verknüpft werden, dass gegen diesen Gegenvorschlag kein Referendum zustande kommt. Kommt das Referendum zustande, so lebt die Initiative wieder auf und kommt gleichzeitig mit dem Gegenvorschlag zur Abstimmung (Art. 60 Abs. 2 KV). Das gleiche Vorgehen ist möglich, wenn der Grosse Rat einer Initiative auf Teilrevision der Verfassung einen indirekten Gegenvorschlag auf Stufe Gesetz gegenüberstellt.

Absatz 2 regelt die Frist, innert der ein bedingter Rückzug erfolgen muss. Sie ist relativ kurz anzusetzen, damit das weitere Verfahren nicht verzögert wird. Erfolgt ein bedingter Rückzug, so wird der Gegenvorschlag als Referendumsvorlage publiziert. Wenn kein Rückzug erfolgt, müssen die Vorbereitungen für die obligatorische Volksabstimmung eingeleitet werden (z.B. Verfassen der Abstimmungserläuterungen).

Absatz 3 hält fest, wie bei einem „Wiederaufleben“ der Initiative vorzugehen ist. Ist ein Referendum gegen den Gegenvorschlag zu einer Initiative, die zwischenzeitlich bedingt zurückge-

³⁷ vgl. § 25 Abs. 2 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum des Kantons Basel-Stadt (IRG; SG 131.100) sowie Artikel 106 des Parlamentsgesetzes des Bundes (ParlG; SR 171.10).

³⁸ vgl. § 24a Abs. 2 IRG BS und Art. 104 Abs. 1 ParlG.

zogen wurde, erfolgreich, so muss sich die gleiche Abstimmungssituation ergeben, wie ohne Rückzug. Deshalb wird an dieser Stelle ausdrücklich ausgeschlossen, dass auch noch ein Volksvorschlag ins Spiel gebracht werden kann.

Artikel 156 entspricht dem bisherigen Artikel 20 Absatz 1 GPR. Da aufgrund der geänderten Struktur das Abstimmungsverfahren nun im Abschnitt zum Volksvorschlag enthalten ist, kann der Rest von Artikel 20 GPR durch einen entsprechenden Verweis ersetzt werden.

7. Amtliche Untersuchung und Rechtspflege

Was den Bereich der amtlichen Untersuchung betrifft, so wurden die bisherigen Bestimmungen fast unverändert übernommen. Das Kapitel über die Rechtspflege hingegen wurde grossen Veränderungen unterzogen. Es erfolgte insbesondere eine Reduktion der massgeblichen Bestimmungen. Die Vereinfachung war insbesondere darum möglich, da künftig auf Wiederholungen bundesrechtlicher Vorgaben für Beschwerdeverfahren in eidgenössischen Wahl- und Abstimmungssachen verzichtet wird. Die Beschwerdearten wurden zu einer Beschwerde zusammen gefasst und auf die Nennung bloss einiger (und damit unvollständiger) Beschwerdegründe verzichtet. Hier gilt künftig die allgemeine Regelung gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz. Die Kompetenzen in kantonalen Wahl- und Abstimmungssachen³⁹ wurden ebenfalls geklärt, wie auch der Grundsatz, wann welches Verfahrensrecht zu gelten hat. Wichtig war die Klärung der zuständigen Instanz im Falle der Stimmberechtigung, insbesondere dann wenn das Stimmrecht mehrerer Ebenen angefochten ist (vgl. der nachfolgende Art. 162 PRG). Was die Begrifflichkeit anbelangt, so wird in Anlehnung an die Formulierung im VRPG konsequent von Wahl- und Abstimmungssachen gesprochen, sei dies auf kommunaler, kantonaler oder eidgenössischer Ebene.⁴⁰

7.1 Amtliche Untersuchung

Artikel 157 legt fest, wann eine amtliche Untersuchung auf Gesuch hin durchgeführt werden muss. Er entspricht inhaltlich weitgehend dem bisherigen Artikel 83 GPR. Fallen gelassen wird das Quorum von drei stimmberechtigten Personen, die eine Untersuchung verlangen können. Das Quorum ist nicht sinnvoll, weil ohnehin auch eine einzelne Person Anzeige an den Regierungsrat (Art. 158) erstatten oder Beschwerde führen (Art. 163) kann. Redaktionell wird Absatz 2 der Bestimmung an Artikel 35, welcher den Stimmkreis regelt, angepasst. Die Nachprüfung der Stimm- oder Wahlzettel bedeutet in erster Linie, dass die Gültigkeit sowie (bei Wahlen) die durch den Stimmausschuss vorgenommenen Korrekturen umfassend zu überprüfen ist.

Artikel 158 nimmt den bisherigen Artikel 84 GPR inhaltlich auf. Danach kann auch der Regierungsrat eine amtliche Untersuchung bei einer Wahl oder Abstimmung anordnen. Sprachlich wurde die Bestimmung an die Begrifflichkeit des neuen GPR angepasst.

Artikel 159 bestimmt das anwendbare Verfahrensrecht und die Kostenauflegung. Er entspricht mit Ausnahme einer kleinen redaktionellen Anpassung dem bisherigen Artikel 85 GPR.

7.2 Rechtspflege

Artikel 160: Absatz 1 stellt klar, dass grundsätzlich das Verwaltungsrechtspflegegesetz anwendbar ist, soweit das Gesetz über die politischen Rechte als Spezialgesetz nichts Abweichendes regelt. Dies gilt insbesondere für kantonale Wahl- und Abstimmungssachen einschliesslich die politische Stimmberechtigung auf kantonaler Ebene (vgl. unten). Der Grundsatz gilt sowohl für nichtstreitige Verfahren (z.B. für die Einreichung von Wahlvorschlägen und Eingaben im Rahmen von deren Bereinigung) wie auch für Beschwerdeverfahren.

³⁹ In Umsetzung der Rechtsweggarantie ging die umfassende Zuständigkeit zum Entscheid über Wahl- und Abstimmungsbeschwerden sowie Stimmrechtsbeschwerden in kantonalen Angelegenheiten an das Verwaltungsgericht über. Vgl. zum Ganzen RUTH HERZOG / MICHAEL DAUM, Die Umsetzung der Rechtsweggarantie im bernischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege in: BVR 2009, S. 1 ff.

⁴⁰ Das VRPG verwendet - ausgehend von der Begrifflichkeit im GG - den Begriff „kommunale Wahl- und Abstimmungssachen“ und damit auch „kantonale Wahl- und Abstimmungssachen“; dazu gehört ebenso der Schutz der Stimmberechtigung (vgl. u.a. Art. 60, Art. 65b und Art. 74 Abs. 2 VRPG, bzw. Vortrag VRPG, S. 11 bzw. 13).

Absatz 2 verdeutlicht, dass für eidgenössische Wahl- und Abstimmungssachen und das Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten die Vorgaben des Bundesrechts gelten. Dies hat zur Folge, dass im Rahmen der Totalrevision einige Bestimmungen aus dem geltenden Recht, die (lediglich) Bundesrecht wiederholten gestrichen werden konnten.

Für die Instruktion der Verfahren vor dem Regierungsrat in eidgenössischen Wahl- und Abstimmungssachen ist die Staatskanzlei zuständig. Dieser, bisher in Artikel 91 GPR geregelte Grundsatz ergibt sich aus Artikel 70 Absatz 1 VRPG in Verbindung mit Artikel 34 Absätze 1 und 2 des Gesetzes vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG; BSG 152.01).

Artikel 161: Die bisher in Artikel 86 bis 88 GPR geregelten drei Beschwerdearten (Stimmrechts-, Wahl- und Abstimmungsbeschwerde) werden terminologisch neu als eine Beschwerde aufgefasst. Damit lehnt sich Artikel 161 an die im Bundesgerichtsgesetz und im Verwaltungsrechtspflegegesetz vorgenommene Vereinheitlichung der Rechtsmittel an. Für die Beschwerden in eidgenössischen Wahl- und Abstimmungssachen wird sich weiterhin die aus Artikel 77 BPR geltende Aufteilung ergeben.

Gemäss Absatz 1 unterliegen der Beschwerde Wahlen, Abstimmungen, Beschlüsse und Verfügungen in kantonalen Wahl- und Abstimmungssachen, die auch die politische Stimmberechtigung auf kantonale Ebene umfassen. Damit werden die nach bisherigem Recht zum Teil in Artikel 86, 87 und Artikel 88 GPR enthaltenen Beschwerdegründe in einer Bestimmung zusammen gefasst. Zum Sachbereich gehören die folgenden Gegenstände:

- Stimm- und (aktives und passives) Wahlrecht inkl. Fragen der Unvereinbarkeit
- Vorbereitung und Durchführung von Volksabstimmungen
- Vorbereitung und Durchführung von Wahlen
- Änderung eines Initiativtitels (nicht dazu gehört die Anfechtung des GRB betr. Gültigkeit einer Initiative, vgl. Art. 148 in Verbindung mit Art. 161 Abs. 2 PRG)
- Referendumsrecht
- Weitere Formen der demokratischen Partizipation.⁴¹

Das Bundesrecht verlangt nicht, dass für Akte des Parlaments und der Regierung im Kanton ein Rechtsmittel vorzusehen ist (Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG)⁴². Gemäss Artikel 161 Absatz 2 ist gegen Akte (Handlungen und Beschlüsse) des Grossen Rats und des Regierungsrats weiterhin kein kantonales Rechtsmittel gegeben. Im Kanton nicht anfechtbar sind damit etwa Abstimmungserläuterungen des Grossen Rats, Interventionen des Regierungsrats im Abstimmungskampf oder die Ungültigerklärung einer Volksinitiative durch den Grossen Rat. Gegen solche Akte kann innert dreissig Tagen direkt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht geführt werden (Art. 88 Abs. 1 Bst. a bzw. Art. 100 Abs. 1 BGG)⁴³.

Artikel 162 Absatz 1 bestimmt, dass das Verwaltungsgericht als einzige kantonale Instanz Beschwerden in kantonalen Wahl- und Abstimmungssachen beurteilt; der Regelungsgehalt entspricht damit Artikel 74 Absatz 2 Buchstabe a VRPG. Diese Bestimmung wurde mit der Revision 2008 des VRPG und in Umsetzung der Rechtsweggarantie aufgenommen und hat damals die Zuständigkeit des Regierungsrats und des Grossen Rats durch diejenige des Verwaltungsgerichts ersetzt⁴⁴.

Absatz 2 sieht eine Regelung der Zuständigkeit vor, wenn neben der kommunalen Stimmberechtigung auch die kantonale Stimmberechtigung strittig ist. In diesem Fall findet eine Kom-

⁴¹ Vgl. Basler Kommentar, GEROLD STEINMANN, Art. 82 BGG N 82 ff.

⁴² Vgl. Basler Kommentar, GEROLD STEINMANN, Art. 88 BGG N 11 ff.

⁴³ Vgl. Vortrag VRPG, S. 21 mit Hinweis auf einen in der Praxis möglichen Fall, bei dem eine Gabelung des Rechtswegs möglich sein kann.

⁴⁴ Vgl. Vortrag VRPG, S. 13 m.w.H.

petenzattraktion zu Gunsten des Verwaltungsgerichts statt, da gemäss geltender Ordnung das Verwaltungsgericht zuständig ist, wenn das Stimmrecht einzig in kantonalen Angelegenheiten bestritten ist (vgl. Art. 92 Abs. 1 Bst. a GPR).

Absatz 3 regelt den Fall, wenn neben der eidgenössischen Stimmberechtigung auch die kantonale und/oder kommunale Stimmberechtigung angefochten ist. Da von Bundesrechts wegen immer der Regierungsrat zuständig, wenn das Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten strittig ist, findet in diesem Fall eine Kompetenzattraktion zu Gunsten des Regierungsrates statt (vgl. Art. 77 Abs. 1 Bst. a BPR).

Artikel 163 Absatz 1 regelt das allgemeine Beschwerderecht und lehnt sich an Artikel 89 Absatz 1 GPR an, der bereits im Rahmen der Revision 2008 des VRPG im Sinne einer Vereinheitlichung an das Bundesgerichtsgesetz angepasst worden ist (vgl. Art. 89 BGG). Zur Beschwerde legitimiert ist mithin, wer in kantonalen Wahl- und Abstimmungssachen durch einen Akt besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung hat. Unter das allgemeine Beschwerderecht subsumieren lässt sich der bisher in Artikel 88 Absatz 3 GPR speziell genannte Fall, dass auch „Wahlbeschwerde führen kann, wer durch eine die Unvereinbarkeit feststellende Verfügung betroffen ist“.

Absatz 2 stellt klar, dass ausserdem jede oder jeder Stimmberechtigte zur Beschwerde legitimiert ist, die oder der im Kanton Bern stimmberechtigt ist.

Artikel 164 Absatz 1 entspricht dem bisherigen Grundsatz gemäss Artikel 89 Absatz 2 GPR. Für die Einreichung einer allfälligen Beschwerde in *kantonalen* Wahl- und Abstimmungssachen sah Artikel 89 Absatz 2 GPR bisher eine Beschwerdefrist von drei Tagen ab Entdeckung des Beschwerdegrundes vor. Diese Frist, die sich an die vom Bund festgelegte ebenfalls dreitägige Beschwerdefrist in eidgenössischen Angelegenheiten anlehnt (Art. 77 Abs. 2 BPR), hat sich bewährt. Sie hat insbesondere den Vorteil, dass Dank ihrer Kürze rasch Klarheit über kantonale Abstimmungen und Wahlen geschaffen werden kann. In kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen bestehen längere Beschwerdefristen (10 und 30 Tage)⁴⁵ und es stellte sich die Frage, ob eine Vereinheitlichung der Fristen auf kantonaler und kommunaler Ebene angestrebt werden sollte. Davon wurde abgesehen, weil die unterschiedlichen Beschwerdefristen schon bisher bestanden und ihr Nebeneinander nicht zu Problemen geführt hat. Mit Rücksicht auf die Beschwerdefrist für Beschwerden in eidgenössischen Wahl- und Abstimmungsangelegenheiten kann eine Verlängerung der Beschwerdefrist für kantonale Angelegenheiten nicht im Vordergrund stehen. Auf der anderen Seite besteht auf kommunaler Ebene voraussichtlich kaum eine Bereitschaft, die auf dieser Ebene bewährten Beschwerdefristen von zehn und 30 Tagen auf drei Tage zu kürzen. Aus diesen Gründen wird im revidierten Gesetz an den bisherigen Beschwerdefristen festgehalten und auch darauf verzichtet, die Beschwerdefristen für kommunale Angelegenheiten zu ändern.

Absatz 2 bestimmt, wann die Beschwerdefrist zu laufen beginnt (vgl. Art. 67a Abs. 3 VRPG). Diese Regelung entspricht einer konstanten Praxis des Bundesgerichts und der bernischen Rechtspflegebehörden. Die Wiedergabe im GPR dient der Rechtssicherheit.

Absatz 3 greift den bereits in Artikel 67a VRPG für kommunale Wahl- und Abstimmungssachen verankerten Grundsatz für die kantonale Ebene auf: demnach ist gegen eine Vorbereitungshandlung Beschwerde zu führen ist, falls die (dreitägige) Beschwerdefrist nicht nach dem Wahl- oder Abstimmungstermin endet.

Artikel 165 Absatz 1: Dieser Grundsatz gilt gemäss Artikel 79 Absatz 2^{bis} BPR für eidgenössische Wahl- und Abstimmungssachen. Gemäss revidiertem Recht soll nun auch für Beschwerden in kantonalen Wahl- und Abstimmungssachen gelten, dass die Beschwerdeinstanz eine Beschwerde ohne nähere Prüfung abweisen kann, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten

⁴⁵ Artikel 67a VRPG bestimmt, dass in kommunalen Wahlsachen und zur Anfechtung von Vorbereitungshandlungen in kommunalen Abstimmungssachen eine Frist von zehn Tagen gilt (im Übrigen gilt für kommunale Abstimmungssachen eine 30-tägige Frist).

weder ihrer Art noch nach ihrem Umfang geeignet sind, das Ergebnis der Abstimmung oder Wahl wesentlich zu beeinflussen.

Absatz 2 bestimmt, dass ein Beschwerdeentscheid so rasch ergehen muss, dass er für die Wahl oder Abstimmung noch wirksam werden kann. Nach bisherigem Recht ergab sich dieser Grundsatz aus Artikel 92 Absatz 2 GPR und bezog sich auf Beschwerden, welche das Stimmrecht in engerem Sinne betrafen (Art. 86 GPR). Der neue Absatz 2 schliesst alle Beschwerden im Sinne von Artikel 161 Absatz 1 PRG ein (vgl. vorne).

Absatz 3 entspricht Artikel 92 Absatz 3 GPR.

Artikel 166 Absatz 1 entspricht dem bisherigen Artikel 95 Absatz 4 GPR, der im Rahmen der letzten VRPG-Revision indirekt geändert und redaktionell an Artikel 86 Absatz 1 Satz 2 BPR angepasst worden ist⁴⁶. Beschwerdeverfahren in kantonalen und eidgenössischen Wahl- und Abstimmungssachen sind demzufolge kostenlos⁴⁷. Bei trölerischen oder gegen den guten Glauben verstossenden Beschwerden können die Kosten der beschwerdeführenden Partei überbunden werden.

Absatz 2: Der bisherige Artikel 95 Absatz 5 GPR verweist für die Kostentragung der Gemeinde im Beschwerdeverfahren auf die Regelung bei der amtlichen Untersuchung. Diese Regelung entspricht indessen nicht der Regelung im VRPG. Nach Artikel 108 Absatz 2 VRPG werden der Gemeinde, auch wenn sie unterliegt, grundsätzlich keine Verfahrenskosten auferlegt. Diese Regelung gilt auch für kommunale Wahl- und Abstimmungssachen. Daher wird eine Lösung vorgeschlagen, bei der der Gemeinde im Normalfall keine Kosten auferlegt werden. Lediglich wenn sie schuldhaft besondere Untersuchungen verursacht, können ihr die entsprechenden Kosten – und nur diese – ganz oder teilweise auferlegt werden. Mit dem Begriff der „besonderen Untersuchungen“ wird an Artikel 103 Absatz 1 VRPG angeknüpft; gemeint sind z.B. Expertenhonoreare oder ausserordentliche Aufwendungen für Spesen, Material oder Geräte (vgl. MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, Art. 103, N. 1).

8. *Strafbestimmungen*

Artikel 167 entspricht den bisher in Artikel 96 GPR verankerten Strafbestimmungen. Auf den bisher in Artikel 96 Absatz 3 GPR enthaltenen Verweis auf einige – ohnehin geltende – Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB)⁴⁸ wird verzichtet.

Zu Absatz 1 der folgende Hinweis: Das StGB kennt den Begriff der groben Fahrlässigkeit nicht. Auch das neue Gesetz über das kantonale Strafrecht (KStrG; BSG 311.1; BAG 10-57) spricht nur von Fahrlässigkeit (Art. 2). In Abweichung von Artikel 12 StGB sind nach Artikel 2 KStrG die in kantonalen Erlassen unter Strafe gestellten Übertretungen strafbar, auch wenn sie fahrlässig begangen werden (sofern nicht nach dem Sinne der Vorschrift nur die vorsätzliche Begehung mit Strafe bedroht ist). Damit im vorliegend zu regelnden Bereich dennoch nicht jede geringfügige Amtspflichtverletzung eine Strafbarkeit nach sich zieht, wird hier vorgesehen, dass nur schwere Amtspflichtverletzungen bei fahrlässiger Begehung strafbar sind.

Die Höhe der in Absatz 2 vorgesehenen Busse wird moderat der seit Verabschiedung des GPR im Jahre 1980 aufgelaufenen Teuerung angepasst.

9. *Übergangs- und Schlussbestimmungen*

Artikel 168 regelt die erstmalige Durchführung der Grossrats- und Regierungsratswahlen nach dem neuen Recht verbindlich.

Artikel 169 enthält die indirekten Änderungen. Die Änderungen im Grossratsgesetz und im Gesetz über die Regierungstatthalterinnen und Regierungstatthalter bezwecken die Festle-

⁴⁶ Vgl. Vortrag VRPG, S. 22.

⁴⁷ Gemäss bisheriger Praxis gilt dieser Grundsatz sinngemäss auch für Beschwerden in kommunalen Wahl- und Abstimmungssachen.

⁴⁸ SR 311.0

gung der Amtsdauer der betroffenen Behörden. Im geltenden Recht werden die Amtsdauern des Grossen Rates und der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter in Artikel 24 Absatz 1 bzw. Artikel 45 Absatz 2 GPR geregelt. Eine Überführung dieser Bestimmungen in die entsprechenden Spezialgesetze ist sachgerecht. Bei den übrigen indirekten Änderungen handelt es sich in erster Linie um begriffliche Anpassungen. Die Änderung von Artikel 63 Absatz 1 Buchstabe *b* VRPG hängt mit der Kompetenzattraktion gemäss Artikel 162 Absatz 2 zusammen (Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts anstelle der Regierungsstatthalterin oder des Regierungsstatthalters). Mit dem neuen Artikel 108a VRPG wird die bisherige Praxis des Regierungsrates (die vom Verwaltungsgericht weitergeführt wird) gesetzlich verankert, wonach in Beschwerdeverfahren betreffend die politischen Rechte auf kommunaler Ebene in Analogie zum GPR keine Verfahrenskosten erhoben werden (BVR 2009 S. 442). Gemäss Art. 91 Abs. 1 GG hat in der Regel die Gemeinde die Kosten der Untersuchung und allfälliger Massnahmen zu tragen, wenn durch eine aufsichtsrechtliche Untersuchung rechtswidrige Zustände festgestellt werden. Deshalb rechtfertigt es sich, im neuen Art. 108a Abs. 2 VRPG eine analoge Bestimmung zu Art. 166 Abs. 2 PRG aufzunehmen.

Das Gemeindegesetz wird mit zwei Bestimmungen ergänzt. Die Änderungen stellen klar, dass die kantonale Gesetzgebung über die politischen Rechte sinngemäss gilt, wenn das Gemeindegesetz und das kommunale Recht einen Sachverhalt im Bereich der Abstimmungen bzw. des Wahlverfahrens auf Gemeindeebene nicht regeln. In der Praxis wird bereits heute in der Regel so vorgegangen, allerdings bestehen oft Unklarheiten. Die neuen Bestimmungen bringen diesbezüglich Klärung.

Ebenfalls in zwei Punkten redaktionell anzupassen ist das *Dekret über die Wahl der Abgeordneten in die evangelisch-reformierte Kirchensynode* (BSG 410.211). In Artikel 12 Absatz 1 des Dekrets soll künftig global auf die Gesetzgebung über die politischen Rechte verwiesen werden. In Artikel 17 ist der Verweis auf das Gesetz über die politischen Rechte anzupassen.

7. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Die Totalrevision der Gesetzgebung über die Politischen Rechte stützt sich auf den Grundsatzbeschluss des Regierungsrates vom 24. Juni 2009 (RRB 1125/2009) und ist im Rechtsetzungsprogramm gemäss den Richtlinien der Regierungspolitik für die Legislatur 2011–2014 vorgesehen.

8. Finanzielle Auswirkungen

Möglicherweise werden aufgrund der vorliegenden Totalrevision gewisse untergeordnete Anpassungen an der Informatik erforderlich sein. Diese werden voraussichtlich geringfügig ausfallen, da materiell nur punktuelle Änderungen erfolgen sollen.

Längerfristige Einsparungen sind nicht bezifferbar. Die Totalrevision hat zur Folge, dass die Materie klarer und übersichtlicher geregelt wird. Damit fällt weniger Abklärungsaufwand an. Zudem wird das Risiko von Beschwerden verringert.

9. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Da materiell nur geringfügige Änderungen vorgenommen werden, hat die Totalrevision keine personellen und organisatorischen Auswirkungen.

10. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Aufgaben der Gemeinden im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen werden nicht geändert. Die übersichtlichere Regelung der Materie dürfte gerade auch den Gemeinden Aufwand ersparen, insb. Abklärungsaufwand.

Eine entlastende Auswirkung für die Gemeinden ergibt sich daraus, dass künftig die vorzeitige Öffnung der Abstimmungsräume nur noch fakultativ vorgesehen wird.

Eine belastende Auswirkung für die Gemeinden ergibt sich aus Artikel 16 Absatz 3 PRG: Künftig werden alle verspätet eingegangenen Antwortcouverts – und nicht nur diejenigen, die nicht auf dem Postweg eingehen – mit dem Eingangsdatum zu versehen sein. Daraus resultiert ein gewisser – voraussichtlich bescheidener – Mehraufwand für die Gemeinden.

Weiter könnte sich für die Gemeinden aus der Verkürzung der Zustellungsfrist nach Artikel 42 Absatz 2 PRG teilweise ein Aufwand ergeben, insbesondere dort, wo wegen der kürzeren Frist vor Fristbeginn mit der Verpackung begonnen und das verpackte Wahlmaterial dann eingelagert werden müsste. Dieser Aufwand ist indessen gegenwärtig nicht bezifferbar.

11. Ergebnis der Konsultation

Vom 28. Mai 2010 bis am 9. Juli 2010 fand ein Konsultationsverfahren statt. Konsultiert wurden die Regierungsstatthalterämter (RSt), der Verband Bernischer Gemeinden (VBG), das Kantonale Amt für Informatik und Organisation (KAIO) und die Koordinationsstelle für Gesetzgebung (KSG). Alle Konsultierten nahmen zum Entwurf Stellung und stimmten dem Totalrevisionsentwurf insgesamt vorbehaltlos zu. Sie beantragten eine Anzahl von materiellen Detailergänzungen und redaktionellen Anpassungen.

Gegenüber dem Konsultationsentwurf wurden im vorliegenden Vernehmlassungsentwurf namentlich folgende Änderungen vorgenommen:

- Art. 12 (Prüfung des Stimmrechtsausweises): Redaktionelle Anpassung und Konkretisierung der Erläuterungen im Vortrag.
- Art. 42 Abs. 2 (Zustellungsfristen): Verkürzung der Versandfrist beim Wahlmaterial auf 5 statt bisher 10 Tage.
- Art. 43 (Zuständigkeiten betr. Herstellung und Verteilung des Wahl- und Abstimmungsmaterials): Herabstufung der Regelung gewisser Zuständigkeiten der Regierungsstatthalterämter und Gemeinden auf Verordnungsstufe.

12. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

wird später eingefügt

13. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, der vorliegenden Gesetzesänderung zuzustimmen.

Bern,

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: Nuspliger