

Antrag des Regierungsrates vom 30. Juni 2021

5729

Gesetz über die politischen Rechte (GPR)

**(Änderung vom; Vereinfachungen der Durchführung von
Wahlen und Abstimmungen)**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 30. Juni 2021,

beschliesst:

I. Das Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 wird wie folgt geändert:

§ 13 wird aufgehoben.

§ 14. Abs. 1 unverändert.

² Die Gemeindeordnung kann die Mitgliederzahl erhöhen oder dies dem Gemeindevorstand übertragen.

Abs. 3 unverändert.

§ 20. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Sie können die vorzeitige Stimmabgabe auf die sechs letzten Tage vor dem Wahl- oder Abstimmungstag ausweiten.

§ 25. Abs. 1 unverändert.

² Innerhalb der folgenden Gruppen sind unvereinbar:

- a. Mitglied des Kantonsrates, der Oberstaatsanwaltschaft oder der Oberjugendanwaltschaft, voll- oder teilamtliches Mitglied eines obersten Gerichts, Statthalterin oder Statthalter, Mitglied einer Behörde, die vom Kantonsrat gewählt oder deren Wahl von diesem genehmigt wird, Mitglied eines Organs, das vom Kantonsrat gewählt oder dessen Wahl von diesem genehmigt wird,

lit. b–e unverändert.

Gemeinde-
wahlbüro
a. Im
Allgemeinen

Öffnungszeiten

Unvereinbar-
keitsgründe
a. Organ-
funktionen

- b. Kommunale Behörden § 33 a. ¹ In Versammlungsgemeinden konstituieren sich Gemeindevorstand, Schulbehörden, Rechnungsprüfungskommission und eigenständige Kommissionen, die von den Stimmberechtigten gewählt werden, auf den 1. Juli.
Abs. 2 und 3 unverändert.
- b. Ersatzwahlen § 45. Abs. 1 und 2 unverändert.
³ Beim Gemeindevorstand kann der Gemeindevorstand auf eine Ersatzwahl verzichten, wenn die Mitgliederzahl gemäss § 14 Abs. 1 und 2 aufgrund der Vakanz nicht unterschritten wird.
Abs. 3 wird zu Abs. 4.
- b. Wahl- und Abstimmungstag § 58. ¹ Die wahlleitende Behörde legt die Wahl oder Abstimmung auf einen Sonntag, jedoch nicht auf Palmsonntag, Ostersonntag, 1. Mai, Pfingstsonntag, 1. August, den Eidgenössischen Betttag oder einen Sonntag zwischen dem 24. Dezember und dem 2. Januar.
Abs. 2–4 unverändert.
- c. Kantonale Abstimmungen § 59. ¹ Der Regierungsrat legt das Datum einer Volksabstimmung so fest, dass sie unter Berücksichtigung der erforderlichen Vorbereitungszeit möglichst bald durchgeführt wird
lit. a–c unverändert.
² Wird eine Vorlage angefochten, legt der Regierungsrat das Datum frühestens nach dem rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens fest.
Abs. 2–4 werden zu Abs. 3–5.
- Beleuchtender Bericht
a. Kanton und Parlamentsgemeinden § 64. ¹ Zu einer Abstimmungsvorlage wird ein kurzer, sachlich gefasster und gut verständlicher Beleuchtender Bericht verfasst, der folgenden Inhalt aufweist:
a. die Erläuterung der Vorlage und des Gegenvorschlags, wobei für Einzelheiten auf eine Internetseite des Kantons oder der Gemeinde verwiesen werden kann,
lit. b unverändert.
c. bei Volksinitiativen oder fakultativen Volksreferenden die Stellungnahme des Initiativ- bzw. Referendatskomitees und bei Gemeinde- referenden die Stellungnahme der Gemeinden,
lit. d unverändert.
Abs. 2 wird aufgehoben.
Abs. 3–5 werden zu Abs. 2–4.

§ 64 a. ¹ In Versammlungsgemeinden wird neben den Angaben gemäss § 64 Abs. 1 lit. a folgender Inhalt in den Beleuchtenden Bericht aufgenommen:

- a. die wesentlichen Vor- und Nachteile der Vorlage,
- b. die Anträge der Exekutivorgane und der Rechnungsprüfungskommission,
- c. die Abstimmungsempfehlung der vorberatenden Gemeindeversammlung,
- d. bei Einzelinitiativen die Stellungnahme der Initiantin oder des Initianten, wobei § 64 Abs. 4 sinngemäss anwendbar ist,
- e. bei fakultativen Referenden der Entscheid der Gemeindeversammlung zur Durchführung einer nachträglichen Urnenabstimmung sowie die wichtigsten Argumente, die in der Gemeindeversammlung geäussert wurden.

² Der Beleuchtende Bericht wird vom Gemeindevorstand verfasst.

§ 69. Bei der brieflichen Stimmabgabe legt die stimmberechtigte Person folgende Unterlagen in das Antwortkuvert:

- a. den Stimmrechtsausweis mit der unterzeichneten Erklärung, brieflich zu stimmen,
- lit. b unverändert.

Abs. 2 und 3 werden aufgehoben.

§ 69 a. ¹ Die von der Präsidentin oder dem Präsidenten des Wahlbüros bezeichneten Gemeindeangestellten prüfen, ob die briefliche Stimmabgabe gültig ist.

² Sie ist gültig, wenn

- a. der Stimmrechtsausweis mit der unterzeichneten Erklärung beiliegt,
- b. im Antwortkuvert gleich viele oder weniger Stimmzettelkuverts als Stimmrechtsausweise mit unterzeichneter Erklärung liegen.

³ Steht die Gültigkeit nicht zweifelsfrei fest, übergeben die Gemeindeangestellten die Unterlagen dem Wahlbüro.

§ 72. Abs. 1 unverändert.

² Bei der brieflichen Stimmabgabe sind die Wahl- oder Stimmzettel zudem ungültig, wenn das Stimmzettelkuvert zur gleichen Sache mehrere Wahl- oder Stimmzettel unterschiedlichen Inhalts enthält. Lauten sie gleich, ist einer von ihnen gültig.

§ 75. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Die wahlleitende Behörde kann die Auswertungsergebnisse der Wahlbüros überprüfen und berichtigen.

b. Versammlungsgemeinden

Briefliche Stimmabgabe

a. Vorgaben

b. Prüfung

b. Ungültige Wahl- und Stimmzettel

Zuständigkeit

⁴ Bei einem knappen Ausgang ordnet sie eine Nachzählung an, wenn

- a. konkrete Hinweise vorliegen, dass nicht korrekt ausgezählt wurde, und
- b. diese Hinweise nach ihrer Art und ihrem Umfang geeignet sind, das Ergebnis der Wahl oder Abstimmung wesentlich zu beeinflussen.
Abs. 4 wird zu Abs. 5.

Anordnung des Wahlgangs und Zustellung der Wahlunterlagen

§ 84 a. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Die Frist nach Abs. 2 gilt auch für weitere kantonale und kommunale Wahlen und Abstimmungen, die auf den Tag des zweiten Wahlgangs angeordnet wurden.

§ 87 wird aufgehoben.

Marginalie zu § 88:

b. Sitzzuteilung

b. Unterzeichnung und Einreichung

§ 90. ¹ Jeder Wahlvorschlag einer politischen Partei oder einer anderen gesellschaftlichen Gruppierung, die in der laufenden Amtsdauer im Rat vertreten ist, muss von zwei Personen unterzeichnet sein, die als Vertretung des Wahlvorschlags gelten.

² Die übrigen Wahlvorschläge müssen von mindestens 30 Stimmberechtigten des Wahlkreises unterzeichnet sein. § 51 Abs. 3 gilt sinngemäss.

³ Die Wahlvorschläge sind der Direktion bis zum zehnten Montag (69. Tag) vor dem Wahltag einzureichen.

Abs. 3 wird zu Abs. 4.

c. Prüfung

§ 91. Die Direktion prüft die Wahlvorschläge gemäss § 52.

Abs. 2 wird aufgehoben.

Listen

a. Listennummern

§ 92. Abs. 1 unverändert.

² Listen, die in der laufenden Amtsdauer im Rat vertreten sind, erhalten Listennummern in der Reihenfolge der bei der letzten Wahl im Kanton erhaltenen Anzahl Sitze, beginnend mit der Liste mit den meisten Sitzen. Bei gleicher Anzahl Sitze sind die Parteistimmen massgebend.

Abs. 3–5 unverändert.

Wahlunterlagen

§ 95. Die Direktion lässt die Listen als Wahlzettel und einen zusätzlichen leeren Wahlzettel drucken. Sie stellt sie den Gemeinden zusammen mit der Wahlanleitung rechtzeitig zur Verfügung.

§ 97. ¹ Listennummer und Listenbezeichnung können gestrichen oder durch eine andere Nummer und Bezeichnung ersetzt werden. b. Listenbezeichnung

Abs. 2 unverändert.

Abs. 3 wird aufgehoben.

§ 98. Abs. 1 unverändert.

² Neben den in § 73 Abs. 1 lit. a–c genannten Fällen sind Stimmen ungültig, wenn a. Ungültige Wahlzettel und Stimmen

lit. a und b unverändert.

³ Enthält ein Wahlzettel mehr gültige Kandidatennamen, als im Wahlkreis Sitze zu vergeben sind, sind die überzähligen Stimmen ungültig. Zunächst werden die letzten vorgedruckten nicht handschriftlich kumulierten, danach die letzten handschriftlich ausgefüllten Namen gestrichen.

§ 110. ¹ Für die Wahl der Zürcher Mitglieder des Nationalrates sind die Wahlvorschläge bis zum elften Montag vor der Wahl (76. Tag) der Direktion einzureichen. Nationalrat

² Listen, die in der laufenden Amtsdauer im Nationalrat vertreten sind, erhalten Listennummern in der Reihenfolge der bei der letzten Wahl erhaltenen Anzahl Sitze im Kanton, beginnend mit der Liste mit den meisten Sitzen. Bei gleicher Anzahl Sitze sind die Parteistimmen im Kanton massgebend.

³ Listen, die in der laufenden Amtsdauer nicht im Nationalrat, aber im Kantonsrat vertreten sind, erhalten die nachfolgenden Listennummern in der Reihenfolge der bei der letzten Kantonsratswahl erhaltenen Anzahl Sitze. Bei gleicher Anzahl Sitze sind die Parteistimmen massgebend.

⁴ Den übrigen Listen wird unter Aufsicht der Vorsteherin oder des Vorstehers der Direktion durch Losentscheid eine Listennummer zugewiesen.

⁵ Die Vertreterinnen und Vertreter der Wahlvorschläge können bei der Losziehung anwesend sein.

⁶ Die Direktion teilt den Vertreterinnen und Vertretern der Wahlvorschläge die Listennummer bis zum achten Freitag vor der Wahl mit.

§ 143. Abs. 1–3 unverändert.

⁴ Im Fall von Abs. 3 kann das Referendumskomitee im Beleuchtenden Bericht eine Stellungnahme zur Abstimmungsvorlage abgeben, wenn es gemäss einer summarischen Prüfung der Direktion innert Frist die erforderliche Anzahl Unterschriften für das Volksreferendum einreichte. b. Zustandekommen

Form und Gültigkeit	§ 148. Abs. 1 unverändert. ² Für die Gültigkeit einer Initiative gelten Art. 28 Abs. 1 und 2 KV sowie § 121 Abs. 2 sinngemäss.
Verweisung	§ 155. Für Volks- und Einzelinitiativen in Parlamentsgemeinden gelten §§ 122–139 b, unter Beachtung folgender Besonderheiten: lit. a–c unverändert.

Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Die Parlamentsgemeinden nehmen die für die Festlegung der Mitgliederzahl des Wahlbüros erforderliche Anpassung der Gemeindeordnungen gemäss § 14 Abs. 2 bis zum Ende der während des Inkrafttretens dieser Gesetzesänderung laufenden Amtsdauer ihrer Behörden vor. Bis dahin legt das Gemeindeparlament die Mitgliederzahl des Wahlbüros fest.

II. Das **Gemeindengesetz** vom 20. April 2015 wird wie folgt geändert:

Beleuchtender Bericht	§ 19. ¹ Der Gemeindevorstand verfasst einen Beleuchtenden Bericht. Es gelten § 64 a Abs. 1 lit. a, b und d GPR. Abs. 2 unverändert.
--------------------------	---

III. Diese Gesetzesänderungen unterstehen dem fakultativen Referendum.

IV. Bei unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist bis zum 31. Juli 2022 treten die Gesetzesänderungen am 1. September 2022 in Kraft. Andernfalls entscheidet der Regierungsrat über den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

V. Mitteilung an den Regierungsrat.

Bericht

A. Ausgangslage

a) Das Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) trat am 1. Januar 2005 in Kraft. Es regelt den Inhalt der politischen Rechte und die Pflichten der Stimmberechtigten auf der Ebene des Kantons, der Bezirke und der Gemeinden sowie die Voraussetzungen und das Verfahren ihrer Ausübung. Das GPR wurde seit Inkrafttreten verschiedenen Teilrevisionen unterzogen, die sich in der Regel auf einzelne Änderungen beschränkten. Die letzte Änderung trat am 1. Januar 2018 in Kraft und umfasste die Koordination der Wahlen und Amtsantritte verschiedener Organe (Vorlage 5322).

b) Die Gemeinden sind für einen gewichtigen Teil des Vollzugs des GPR zuständig. Ihre Interessenverbände meldeten in den letzten Jahren Anpassungsbedarf für verschiedene Gesetzesbestimmungen. Die Direktion der Justiz und des Innern nahm dies zum Anlass, den Anpassungsbedarf auch aus kantonaler Sicht zu erheben. Hierzu wurden insbesondere das Gemeindeamt und das Statistische Amt des Kantons Zürich einbezogen. Ursprünglich sollten die Überprüfung und Umsetzung des Anpassungsbedarfs von Kanton und Gemeinden aufgrund des Umfangs, des Sachzusammenhangs und der zeitlichen Dringlichkeit der gemeldeten Rechtsänderungen in drei Etappen erfolgen. Gegenstand der ersten Etappe war die genannte Vorlage 5322, die aufgrund der damals anstehenden kommunalen Erneuerungswahlen für die Amtsdauer 2018–2022 als dringlich erachtet wurde. Die zweite Etappe sollte den weiteren organisatorischen und rechtsetzungstechnischen Revisionsbedarf umfassen, für dessen Überprüfung und Umsetzung mehr Zeit in Anspruch genommen werden konnte. Die dritte Etappe sollte schliesslich den Revisionsbedarf im Hinblick auf eine flächendeckende Einführung von E-Voting im Kanton Zürich umfassen (vgl. RRB Nrn. 1184/2016 und 299/2018).

Nachdem die mit der ersten Etappe vorgesehene Koordination der Wahlen und Amtsantritte verschiedener Organe in Kraft getreten ist und die Arbeiten zur flächendeckenden Einführung von E-Voting eingestellt sind, bis die entsprechenden Rechtsgrundlagen auf Bundesebene vorliegen, ist die ursprünglich vorgesehenen Etappierung hinfällig geworden. Vielmehr ist der in den letzten Jahren festgestellte Anpassungsbedarf im Rahmen der vorliegenden Revision gesamthaft zu behandeln (RRB Nr. 1185/2019).

c) Um einen frühzeitigen und engen Einbezug wichtiger Anspruchsgruppen sicherzustellen, setzte die Direktion der Justiz und des Innern im Januar 2020 zwei Arbeitsgruppen ein, die verschiedene Themen be-

arbeiteten. An der einen Arbeitsgruppe beteiligten sich die Gemeinden bzw. ihre Interessenverbände (Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich [GPV], Verein der Zürcher Gemeindeglieder und Verwaltungsfachleute [VZGV], Städte Zürich und Winterthur). Für die andere Arbeitsgruppe wurden die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien eingeladen, wobei Vertretende von AL, EDU, EVP, FDP, SP und SVP an den Sitzungen teilnahmen. Zwischen Ende April und Anfang Juni 2020 fanden jeweils zwei Sitzungen pro Arbeitsgruppe statt. Die Rückmeldungen der beiden Arbeitsgruppen zu den Revisionsthemen und der von ihnen gemeldete zusätzliche Revisionsbedarf flossen in die Vorlage ein.

B. Zielsetzung und Eckwerte der Vorlage

1. Überblick

Die Vorlage geht auf Themen ein, die Gegenstand von Vorstössen von Mitgliedern des Kantonsrates waren, und greift den inhaltlichen und rechtsetzungstechnischen Revisionsbedarf auf, der sich aus Sicht der Gemeinden und der kantonalen Verwaltung ergeben hat. Die Vorlage verfolgt die Absicht, die Verfahren zur Ausübung der politischen Rechte im Kanton Zürich zu vereinfachen, im Gesetzesvollzug erkannte Schwachstellen zu beheben sowie kleinere gesetzliche Lücken insbesondere im Initiativ- und Referendumsrecht zu schliessen.

2. Parlamentarische Vorstösse

a) In den letzten Jahren gingen verschiedene parlamentarische Vorstösse ein, die eine Änderung des GPR verlangen. Der Regierungsrat stellte in seinen Stellungnahmen zu diesen Vorstössen gegenüber dem Kantonsrat jeweils in Aussicht, die verlangten Anliegen im Rahmen der nächsten Gesetzesrevision zu behandeln (vgl. RRB Nrn. 267/2016, 642/2017, 432/2018 und 474/2020), was vorliegend geschieht.

b) Die Vorlage setzt das Anliegen der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 273/2015 betreffend Listennummern im Sinne des von der Kommission für Staat und Gemeinden vorgeschlagenen Mittelwegs (KR-Nr. 273a/2015) um. Bei Nationalratswahlen erhalten die im Nationalrat vertretenen Parteien die Listennummern wie bisher in der Reihenfolge ihrer bei der letzten Nationalratswahl erhaltenen Sitze (1. Gruppe). Neu erhalten im Kantonsrat, aber nicht im Nationalrat vertretene Parteien die nachfolgenden Listennummern gemäss ihrer Anzahl Sitze bei der

letzten Kantonsratswahl (2. Gruppe). Den restlichen Listen, wozu auch mit aus der 1. und 2. Gruppe unterverbundene Listen gehören, werden Listennummern zugelost (3. Gruppe). Zudem wird bei sämtlichen Verhältniswahlen das bei gleicher Sitzzahl zur Anwendung gelangende bisherige Abgrenzungskriterium der alphabetischen Reihenfolge durch die gesamte Parteistimmenzahl ersetzt.

Ein weiterer Gegenstand der Vorlage ist die Ausweitung der geltenden Unvereinbarkeitsregelungen für Mitglieder des Kantonsrates auf die Statthalterinnen und Statthalter. Diese stehen als leitende kantonale Angestellte unter der unmittelbaren Aufsicht des Regierungsrates, was die gleichzeitige Ausübung des Kantonsratsmandats und damit der parlamentarischen Oberaufsicht über den Regierungsrat ausschliesst. Diese Ausweitung nimmt das Anliegen der mittlerweile umgesetzten parlamentarischen Initiative KR-Nr. 283/2016 betreffend Unvereinbarkeiten für Mitglieder des Kantonsrates auf, die eine Ausdehnung der Unvereinbarkeitsregelungen verlangte. Der Kantonsrat hat in Zustimmung dieser parlamentarischen Initiative am 30. November 2020 eine Änderung von § 25 Abs. 2 lit. a GPR beschlossen, wonach neu unter anderem die Mitgliedschaft im Kantonsrat und in Behörden oder Organen, die vom Kantonsrat gewählt werden oder deren Wahl vom Kantonsrat genehmigt bzw. bestätigt wird, unvereinbar ist. Diese Gesetzesänderung tritt am 1. Juli 2021 in Kraft (RRB Nr. 417/2021). Von der neuen Regelung erfasst ist auch die Unvereinbarkeit zwischen der Mitgliedschaft im Kantonsrat und im Handelsgericht, die noch Gegenstand der Vernehmlassungsvorlage war. Sie ist nicht mehr Teil dieser Vorlage, weil die Mitglieder des Handelsgerichts vom Kantonsrat gewählt werden (vgl. Art. 75 Abs. 1 Kantonsverfassung [KV, LS 101]) und ihre Unvereinbarkeit von der in Kraft getretenen Gesetzesänderung bereits erfasst ist. Demgegenüber verzichtet die Vorlage auf eine weitergehende Ausweitung der Unvereinbarkeitsregelungen für Mitglieder des Kantonsrates auf die Mitarbeitenden der Kernverwaltung des Kantons, wie sie die Motion KR-Nr. 66/2020 betreffend Stärkung der Gewaltentrennung im Kanton Zürich verlangt (vgl. RRB Nr. 474/2020). Der Regierungsrat erachtet die geltenden Unvereinbarkeitsregelungen zusammen mit der in dieser Vorlage vorgeschlagenen Ausweitung auf die Statthalterinnen und Statthalter als ausreichend, um Interessenkonflikte zu vermeiden und die Besonderheiten des Milizprinzips angemessen zu berücksichtigen. Er hat schliesslich auch einen Verzicht auf Unvereinbarkeitsregelungen geprüft. Der Regierungsrat hat dies verworfen, weil sich einerseits der Kantonsrat mit der Gesetzesänderung vom 30. November 2020 für eine Ausweitung der Unvereinbarkeitsregelungen ausgesprochen hat und andererseits die Vermeidung von Interessenkonflikten über Ausstandsregelungen im Einzelfall kaum praktikabel, aufwendig und mit Rechtsunsicherheiten verbunden wäre.

c) Nicht Gegenstand dieser Vorlage sind demgegenüber die folgenden politischen Vorstösse:

- Parlamentarische Initiative KR-Nr. 70/2018 betreffend Stimmrechtsalter 16 auf Anfrage
- Behördeninitiative KR-Nr. 176/2019 betreffend Für ein kommunales Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer

Die beiden Vorstösse sind derzeit im Kantonsrat hängig. Stimmt der Kantonsrat ihnen zu, ist eine Änderung der Kantonsverfassung erforderlich. Die Behandlung der beiden Vorstösse folgt aufgrund des obligatorischen Referendums (Art. 32 lit. a KV) einem eigenen Zeitplan.

- Parlamentarische Initiative KR-Nr. 156/2020 betreffend Stärkung der Demokratie dank höherer Transparenz bei den Regierungsratswahlen

Die Stimmabgabe auf einem leeren Wahlzettel ohne Beiblatt hat sich bei den Regierungsratswahlen bewährt. Auch können sich die Stimmberechtigten ohne Weiteres über die Kandidierenden informieren. Der Einsatz eines Beiblatts für Regierungsratswahlen als Bestandteil der amtlichen Wahlunterlagen eröffnet zudem die Möglichkeit einer missbräuchlichen Verwendung, was dem Anliegen der parlamentarischen Initiative entgegenstünde und die Transparenz insgesamt verringern würde. Weiter liegen keine Hinweise vor, welche die Stärkung der Demokratie durch die Verwendung eines Beiblatts belegen. Der Regierungsrat sieht keinen Handlungsbedarf und verzichtet daher, das Anliegen der parlamentarischen Initiative in die vorliegenden Revision aufzunehmen.

- Parlamentarische Initiative KR-Nr. 110/2016 betreffend Drei Prozent-Quorum bei Kantonsratswahlen
- Parlamentarische Initiative KR-Nr. 118/2018 betreffend Korrektur der falschen Rundung bei der Oberzuteilung im Proporzwahlverfahren

Der Kantonsrat stimmte der ersten Vorlage in geänderter Form am 30. November 2020 zu, und die Gesetzesänderung tritt am 1. Juli 2021 in Kraft (vgl. RRB Nr. 416/2021). Er stimmte der zweiten Vorlage am 22. März 2021 ebenfalls zu. Diese Gesetzesänderung tritt am 1. Oktober 2021 in Kraft (vgl. RRB Nr. 673/2021).

d) Im Zusammenhang mit der 2018 in Kraft getretenen Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte zur Koordination der Wahlen und Amtsantritte verschiedener Organe (Vorlage 5322) verzichtete der Regierungsrat darauf, die von ihm vorgeschlagene Koordination von Wahltermin, Konstituierung und Amtsantritt des Regierungsrates in die Gesetzesvorlage aufzunehmen. Er stellte damals jedoch in Aussicht,

die Nachteile der sehr kurzen Frist zwischen Wahl und Amtsantritt von Kantonsrat und Regierungsrat erneut zur Sprache zu bringen und über die Möglichkeit einer Vorverschiebung der Kantonsrat- und Regierungsratswahlen auf den Herbst des Jahres vor dem Amtsantritt diskutieren zu lassen (RRB Nr. 1184/2016). Der Regierungsrat verzichtet darauf, diese Frage vorliegend nochmals aufzuwerfen, da sie keine politische Unterstützung genießt.

3. Inhaltliche und rechtsetzungstechnische Anpassungen aus Vollzugssicht

Der inhaltliche und rechtsetzungstechnische Anpassungsbedarf lässt sich thematisch wie folgt aufteilen:

Verschiedene Vorgaben zur Durchführung von *Verhältnismahlen* werden vereinheitlicht und vereinfacht. Es handelt sich um administrative Erleichterungen für politische Parteien oder andere gesellschaftliche Gruppierungen bei der Einreichung von Wahlvorschlägen, die Bereitstellung eines zusätzlichen leeren Wahlzettels (sogenannte leere Liste) bei Wahlen des Kantonsrates und der Gemeindeparlamente sowie um die Harmonisierung der Streichungsregeln bei überzähligen Kandidierenden. Zudem werden die Kreiswahlvorsteherschaften, die den Regierungsrat als wahlleitende Behörde sowie die Direktion der Justiz und des Innern als zuständige Direktion und das Statistische Amt als kantonales Wahlbüro bei der Wahl des Kantonsrates unterstützen, abgeschafft. Die Kreiswahlvorsteherschaften haben dies selbst angeregt. Die bisherige dezentrale und gestaffelte Abwicklung des Wahlvorschlagsverfahrens bei Kantonsratswahlen ist wenig effizient und fehleranfällig. Neu wird das Statistische Amt als kantonale Behörde für das gesamte Wahlvorschlagsverfahren zuständig sein, womit der Kanton auch die Kosten für die Aufbereitung und den Druck der Wahlzettel trägt.

Die Regelung zur Auslösung der *verkürzten Zustellfrist* beim zweiten Wahlgang der Ständeratswahl sowie bei weiteren kantonalen und kommunalen Abstimmungen wird präzisiert. Die bestehende Regelung führt zu einem dynamischen Fristenwechsel, der logistisch nicht bewältigt werden kann. Neu wird die terminliche Anordnung eines möglichen zweiten Wahlgangs und nicht dessen tatsächliche Durchführung massgebend für die verkürzte Zustellfrist sein.

Weiter wird bei der *Nachzählung von Abstimmungen und Mehrheitswahlen* die heutige Praxis des Regierungsrates gesetzlich abgebildet: Die wahlleitende Behörde ordnet neu nur dann eine Nachzählung an, wenn zusätzlich zum knappen Ergebnis Anhaltspunkte darauf hinweisen, dass nicht korrekt ausgezählt wurde. Die Praxis stützt sich auf

die bundesgerichtliche Rechtsprechung und eine entsprechende bundesrechtliche Regelung bei Abstimmungen.

Die *Volksabstimmung* wird neu unter Berücksichtigung der erforderlichen Vorbereitungszeit möglichst bald und nicht mehr innerhalb von sieben Monaten ab Verabschiedung der Vorlage oder Zustandekommen eines Referendums *durchgeführt*. Die wahlleitende Behörde wird zudem in Abbildung der heutigen Praxis des Regierungsrates das *Datum einer Volksabstimmung* neu erst dann festlegen, wenn das Rechtsmittelverfahren gegen eine angefochtene Vorlage rechtskräftig abgeschlossen worden ist.

Die *Ungültigkeitsbestimmungen für Wahl- und Stimmzettel* werden präzisiert. Es wird eine im Vergleich zu heute verständlichere und vollzuggerechtere Regelung geschaffen. Dabei wird die heutige gesetzlich abgestützte Überprüfung der brieflichen Stimmabgabe ausdrücklich als Gültigkeitsprüfung ausgestaltet.

Im Zusammenhang mit dem *Beleuchtenden Bericht* sind verschiedene Änderungen vorgesehen: Zunächst wird für Einzelheiten einer Vorlage auf eine Internetseite des Kantons oder der Gemeinde verwiesen werden können. Weiter wird die langjährige Praxis gesetzlich abgebildet, dem Referendumskomitee, das die erforderliche Anzahl Unterschriften für ein Volksreferendum gemäss summarischer Prüfung der zuständigen Direktion innert Frist sammelte und einreichte, Platz im Beleuchtenden Bericht für die Begründung seines Anliegens zu gewähren, wenn ein Gemeinde- oder Kantonsratsreferendum zustande gekommen ist. Dieses Recht auf Begründung wird neu von Gesetzes wegen auch dem Referendumskomitee eines Gemeindereferendums sowie der Urheberin oder dem Urheber einer Einzelinitiative in Versammlungsgemeinden zukommen. Schliesslich müssen im Beleuchtenden Bericht zu einer Gemeindevorlage neu der Entscheid der Gemeindeversammlung zur Durchführung einer nachträglichen Urnenabstimmung sowie die wichtigsten Argumente, die in der Gemeindeversammlung geäussert wurden, aufgeführt werden.

Nach geltendem Recht treten in Versammlungsgemeinden der Gemeindevorstand, die Schulbehörden und die eigenständigen Kommissionen, die von den Stimmberechtigten gewählt werden, nach den Erneuerungswahlen ihr Amt am 1. Juli des Wahljahres an. Die Rechnungsprüfungskommission (RPK) ist von dieser Regelung nicht erfasst, was nicht sachgerecht ist. Neu wird der *harmonisierte Amtsantritt* auch für die RPK gelten.

Im Zusammenhang mit dem *Gemeindevorstand* sind zwei Änderungen vorgesehen: Einerseits wird der Gemeindevorstand bei Eintreten einer Vakanz während der Amtsdauer neu auf die Durchführung einer Ersatzwahl verzichten können, sofern der Mindestbestand von

fünf Mitgliedern nicht unterschritten wird. Andererseits wird neu auch in Parlamentsgemeinden der Gemeindevorstand und nicht mehr das Gemeindeparlament für die Festlegung der Mitgliederzahl zuständig sein, sofern dies nicht in der Gemeindeordnung geregelt wird.

Gemäss geltendem Recht ist im Kanton Zürich die Möglichkeit der *vorzeitigen Stimmabgabe* an der Urne auf die vier letzten Tage vor dem Abstimmungstag (d.h. frühestens am Mittwoch vor dem Wahl- oder Abstimmungstag) beschränkt, was der bundesrechtlichen Regelung entspricht. Sie wird aufgrund des Bedürfnisses einiger Gemeinden auf die sechs letzten Tage vor dem Wahl- oder Abstimmungstag, d.h. ab dem Montag, ausgeweitet.

Schliesslich werden *Verweisungen* im Gesetz über die politischen Rechte zum Initiativrecht aus Gründen der Einheitlichkeit und Rechtssicherheit angepasst. Insbesondere gelten für kantonale und kommunale Volksinitiativen inskünftig die gleichen Kriterien zur Ungültigkeitsklärung.

C. Ergebnis der Vernehmlassung

1. Vernehmlassungsverfahren

Der Regierungsrat ermächtigte die Direktion der Justiz und des Innern mit Beschluss vom 19. August 2020 (RRB Nr. 782/2020), das Vernehmlassungsverfahren für die Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte durchzuführen. Die Direktion eröffnete das Vernehmlassungsverfahren am 31. August 2020 und schloss es am 30. November 2020 ab. Ausdrücklich zur Vernehmlassung eingeladen wurden insbesondere die politischen Gemeinden und ihre Interessenverbände (GPV, VZGV) sowie der Verband Zürcher Schulpräsidien (VZS). Direkt angeschrieben wurden ferner die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Parlamentsdienste, die Verwaltungskommissionen der kantonalen Gerichte sowie verschiedene kantonsinterne Einheiten.

Die Vernehmlassungsvorlage stiess auf breites Interesse, und es gingen bei rund 200 direkt angeschriebenen Adressaten über 90 Vernehmlassungsantworten ein. Die Vernehmlassungsunterlagen und die Zusammenstellung der Vernehmlassungsantworten sind unter zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschlusse/vernehmlassungen.html (mit Stichwort «GPR») abrufbar.

2. Überarbeitung hinsichtlich der inhaltlichen und rechtsetzungs- technischen Anpassungen aus Vollzugssicht

a) Vereinfachung des Mehrheitswahlvorverfahrens

Die in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehene *Einführung eines vorgedruckten Wahlzettels bei Mehrheitswahlen*, auf dem die Stimmberechtigten die vorgeschlagenen Personen ankreuzen können, lehnten sämtliche Parteien sowie GPV, VZGV und zahlreiche Gemeinden in der Vernehmlassung ab. Die Parteien äusserten Bedenken zur Verständlichkeit des vorgedruckten Wahlzettels bei der Stimmabgabe durch die Stimmberechtigten. Bei den Gemeinden bestanden Zweifel im Zusammenhang mit der Umsetzung (z. B. Gestaltung des Wahlzettels). Die mit der Einführung eines vorgedruckten Wahlzettels verbundene *Ausweitung des Vorverfahrens* auf alle kantonalen und kommunalen Mehrheitswahlen einschliesslich eines *vom Wahltag her berechneten Fristenlaufs* zur Einreichung von Wahlvorschlägen wurde ebenfalls mehrheitlich abgelehnt. Der GPV und mehrere Gemeinden lehnten diese Anpassungen ausdrücklich ab. Die Gesetzesvorlage nimmt diese Einwendungen auf und verzichtet mangels Unterstützung der massgebenden Adressatinnen und Adressaten auf die Einführung eines vorgedruckten Wahlzettels und Ausweitung des Vorverfahrens. Ausgehend von den Vernehmlassungsantworten ist bei der Ausgestaltung der Mehrheitswahlen auf kantonaler und kommunaler Ebene kein Änderungsbedarf im Sinne der vorgesehenen Vereinfachung und Vereinheitlichung ersichtlich. Der im Zusammenhang mit der Ablehnung des vorgedruckten Wahlzettels in verschiedenen Vernehmlassungsantworten eingebrachte Vorschlag der Einführung eines obligatorischen Beiblatts wird ebenfalls nicht übernommen. Die Verwendung des fakultativen Beiblatts bei kommunalen Wahlen ist nach geltendem Recht Sache der Gemeinden. Es besteht mit Rücksicht auf die Gemeindeautonomie deshalb kein Anlass für eine verbindliche Regelung zur Verwendung des Beiblatts für alle kantonalen und kommunalen Wahlen.

Die Vernehmlassungsvorlage sah in Anlehnung an die administrativen Erleichterungen für Wahlvorschläge von politischen Parteien bei Verhältniswahlen (vgl. § 90 GPR) vor, das *Unterzeichnungsquorum bei Mehrheitswahlen für bisherige Mitglieder eines Organs aufzuheben*. Die Vernehmlassungsantworten waren hierzu unterschiedlich. Während verschiedene politische Parteien und Gemeinden diese administrativen Erleichterungen als sachdienlich erachten, steht für den VZGV sowie einige Gemeinden und politische Parteien die Gleichbehandlung von Kandidaturen bei einer Personenwahl im Vordergrund. Zudem sei der zusätzliche Aufwand für die betroffenen Mitglieder und Behörden vertretbar. Ausgehend von den Rückmeldungen besteht in verwaltungsökonomischer Hinsicht kein Handlungsbedarf mehr, weshalb in der

Gesetzesvorlage auf diese administrativen Erleichterungen bei Mehrheitswahlen verzichtet wird.

Weiter sah die Vernehmlassungsvorlage anstelle der bisherigen viertägigen Frist die *Einführung einer kurzen Frist* zur Bearbeitung von Mängeln bei Wahlvorschlägen vor, die aufgrund ihrer abstrakten und flexiblen Formulierung dem Schutz der ordnungsgemässen Abwicklung des Wahlprozesses dienen sollte. Die Vernehmlassungsantworten zeigten jedoch, dass diese abstrakte Frist bei Gemeinden und politischen Parteien auf Ablehnung stiess. Aufgrund dieser Rückmeldungen wird deshalb an der bisherigen Frist von höchstens vier Tagen festgehalten.

b) Gemeindewahlbüro, vorzeitige Stimmabgabe und Beleuchtender Bericht

Gemäss der Vernehmlassungsvorlage wird neu auch in Parlamentsgemeinden der Gemeindevorstand und nicht mehr das Gemeindeparlament für die *Festlegung der Mitgliederzahl des Gemeindewahlbüros* zuständig sein, sofern dies nicht in der Gemeindeordnung geregelt wird. Diese Änderung wurde in der Vernehmlassung allgemein begrüsst. Der VZGV wies jedoch darauf hin, dass diese Änderung für diejenigen Parlamentsgemeinden, die ihre Gemeindeordnung an die Vorschriften des Gemeindegesetzes (GG, LS 131.1) angepasst haben oder derzeit anpassen (vgl. § 173 GG), zu spät komme. Diese Gemeinden könnten von dieser Änderung noch nicht profitieren, weshalb sie an einem praxistauglichen Lösungsvorschlag interessiert seien. Der Einwand des VZGV ist nachvollziehbar. Die vorgesehene Änderung erfordert jedoch zwingend eine Anpassung der Gemeindeordnung der jeweiligen Parlamentsgemeinde, weil nach geltendem Recht das Gemeindeparlament die Mitgliederzahl des Gemeindewahlbüros festlegt. Ohne Anpassung der Gemeindeordnung wäre unklar, ob nach neuem Recht die Festlegung oder Erhöhung der Mitgliederzahl in der Gemeindeordnung oder durch den Gemeindevorstand erfolgt. Stattdessen käme die Regelung des Mindestbestands von fünf Mitgliedern gemäss § 14 Abs. 1 GPR zum Tragen. Dieser würde in der Praxis jedoch kaum ausreichen, damit die Wahlbüros in den Parlamentsgemeinden ihre Aufgaben wahrnehmen könnten. Die Gesetzesvorlage nimmt den Einwand des VZGV insofern auf, als an der vorgeschlagenen Regelung festgehalten, den Parlamentsgemeinden aber eine Übergangsfrist für die Anpassung der Gemeindeordnung eingeräumt wird. Bis zum Ende der Übergangsfrist bleibt das Gemeindeparlament für die Festlegung der Mitgliederzahl des Gemeindewahlbüros zuständig.

Die in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehene *Ausweitung der vorzeitigen Stimmabgabe* wurde in der Vernehmlassung überwiegend begrüsst. Lediglich die CVP lehnte die Ausweitung ab und forderte die Abschaffung der vorzeitigen Stimmabgabe. Einige Gemeinden regten

an, die vorzeitige Stimmabgabe voraussetzungslos ab Erhalt des Stimmmaterials anzubieten. Eine solche Ausweitung widerspricht jedoch Sinn und Zweck der vorzeitigen Stimmabgabe als persönliche Stimmabgabe im Unterschied zur brieflichen Stimmabgabe. Dieser Vorschlag überschreitet zudem die gemäss Bundesrecht mögliche zeitliche Ausdehnung der vorzeitigen Stimmabgabe. Gestützt auf die Rückmeldungen sieht die Gesetzesvorlage jedoch eine redaktionelle Änderung vor, um die Einhaltung der bundesrechtlichen Vorgaben sicherzustellen. Bei der Formulierung der Vernehmlassungsvorlage wäre es grundsätzlich möglich gewesen, die bundesrechtliche Vorgabe, wonach die vorzeitige Stimmabgabe an mindestens an zwei der vier letzten Tage vor dem Abstimmungstag zu gewährleisten ist, zu verletzen.

Die Vernehmlassungsvorlage sah vor, dass im *Beleuchtenden Bericht* zur Erläuterung der Vorlage und des Gegenvorschlags *für Einzelheiten auf das Internet verwiesen* werden kann. Diese Änderung stiess in der Vernehmlassung mehrheitlich auf Zustimmung. Verschiedene politische Parteien und Gemeinden wiesen jedoch darauf hin, dass die Einheit und Vollständigkeit des Beleuchtenden Berichts durch die Verweisung auf das Internet nicht gefährdet werden dürfe. Es müssten alle entscheidungswesentlichen Informationen nach wie vor im Beleuchtenden Bericht enthalten sein. Die Verweisungen dürften sich nicht auf Einzelheiten beziehen, die für das Verständnis der Vorlage bedeutsam seien. Weiter wurde kritisiert, dass die Verweisung auf das Internet zu allgemein sei. Die Vorlage nimmt diese Bedenken auf, indem neu für Einzelheiten auf eine Internetseite des Kantons oder der Gemeinde verwiesen werden kann. Eine weitere Einschränkung der Verweisung z.B. auf «untergeordnete» Einzelheiten erscheint demgegenüber nicht zielführend. Eine Unterscheidung zwischen Einzelheiten und untergeordneten Einzelheiten ist in der Praxis kaum möglich, was Verweisungen letztlich verunmöglichen würden. Auch mit der neuen Regelung bleibt die von § 64 Abs. 1 GPR geforderte Einheit und Vollständigkeit des Beleuchtenden Berichts gewährleistet. Weitere Regelungen zur Veröffentlichung der Einzelheiten im Internet (z.B. deren dauerhafte Zugänglichkeit und Unveränderlichkeit) könnten in der Verordnung über die politischen Rechte (VPR, LS 161.1) erfolgen.

c) Initiativrecht

Die Vernehmlassungsvorlage sah vor, dass die Quorumvorschrift von Art. 28 Abs. 3 KV kraft Verweisung auch auf Parlamentsgemeinden anwendbar sein sollte. Es sollte das gleiche *Quorum für die Ungültigkeitserklärung von kantonalen und kommunalen Volksinitiativen* gelten. Entsprechend hätte das Gemeindeparlament inskünftig mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder (anstelle der einfachen Mehrheit) über die Ungültigkeit einer kommunalen Volks-

initiative entscheiden sollen. Der GPV, die CVP, die Städte Zürich, Winterthur und Dietikon sowie weitere Gemeinden lehnten diese Erhöhung des Quorums in Gemeindeparlamenten ab. Dem Gemeindeparlament komme im Gegensatz zum Kantonsrat kein Freiraum in Bezug auf die Ungültigerklärung einer Volksinitiative wegen Verstosses gegen übergeordnetes Recht zu, weil auf kommunaler Ebene der innerkantonale Rechtsweg offenstehe. Letztlich führe der Grundsatz, die Stimmberechtigten über wahrscheinlich ungültige Vorlagen abstimmen zu lassen, zu verstärkten Spannungen zwischen dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip. Gestützt auf diese Rückmeldungen rechtfertigt es sich, in der Vorlage auf die Anwendbarkeit der Quorumvorschrift von Art. 28 Abs. 3 KV auf Parlamentsgemeinden zu verzichten und mit Rücksicht auf die Gemeindeautonomie an der bisherigen Regelung festzuhalten.

D. Auswirkungen

1. Private und Gemeinden

Die Vorlage sieht unter anderem verschiedene organisatorischen und administrative Vereinfachungen bei Wahlen und Abstimmungen vor, die den Gemeinden und den politischen Parteien den Gesetzesvollzug erleichtern sollen. Für die Gemeinden führt die Umsetzung der mit der Vorlage beabsichtigten Änderungen grundsätzlich zu keinem erhöhtem Aufwand im Vollzug. Lediglich für Parlamentsgemeinden besteht bei der Festlegung der Mitgliederzahl der Wahlbüros (vgl. rev§ 14 Abs. 2 GPR) ein Anpassungsbedarf bei den Gemeindeordnungen, für die jedoch eine mehrjährige Übergangsfrist besteht.

2. Kanton

Die Vorlage sieht die Aufhebung der Kreiswahlvorsteherschaften vor, deren Aufgaben neu vollständig durch das kantonale Wahlbüro erfüllt werden. Dieses wird für sämtliche Aspekte des Wahlvorschlagsverfahrens der Erneuerungswahl des Kantonsrates zuständig sein, womit der Kanton neu auch die Kosten der Wahlzettel trägt. Es ist dadurch alle vier Jahre mit Mehrkosten für den Kanton von jeweils rund Fr. 250 000 zu rechnen.

Im Übrigen sind die geplanten Rechtsänderungen mit keinen namhaften Mehrkosten verbunden. Es ist mit keinen Änderungen beim Stellenplan der kantonalen Verwaltung zu rechnen.

E. Regulierungsfolgeabschätzung

Mit der Vorlage werden keine Handlungspflichten für Unternehmen im Sinne von § 1 des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) begründet oder verändert. Betroffen sind einzig die Rechte und Pflichten der Stimmberechtigten sowie der Gemeinden und des Kantons als Vollzugsorgane im Bereich von Wahlen und Abstimmungen.

F. Inkraftsetzung

Die vorgesehenen Änderungen des Gesetzes über die politischen Rechte und des Gemeindegesetzes sollen erstmals auf die Erneuerungswahlen für die kantonale Amtsdauer 2023–2027 zur Anwendung kommen. Dafür ist eine Inkraftsetzung auf den 1. September 2022 angezeigt, damit die notwendigen rechtlichen, technischen und organisatorischen Anpassungen, insbesondere der Verordnung über die politischen Rechte sowie der kantonalen Wahl- und Abstimmungssoftware (WABSTI), vorgenommen werden können.

Für die rechtzeitige Inkraftsetzung auf den 1. September 2022 ist es erforderlich, dass der Kantonsrat die Gesetzesänderungen bis Mitte Mai 2022 beschliesst, die Referendumsfristen gemäss Art. 33 Abs. 3 KV gegen die Vorlage bis zum 31. Juli 2022 enden und bis dahin kein Referendum und keine Rechtsmittel ergriffen worden sind. Andernfalls entscheidet der Regierungsrat über den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

G. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 13. Kreiswahlvorsteherschaft

Die Kreiswahlvorsteherschaften unterstützen die wahlleitende Behörde bei der Wahl des Kantonsrates. Bei den letzten drei Kantonsratswahlen (2011, 2015, 2019) hat sich gezeigt, dass die Unterstützung der wahlleitenden Behörde bzw. der zuständigen Direktion durch die Kreiswahlvorsteherschaft nicht mehr notwendig ist. Die gestaffelten Zuständigkeiten im Vorverfahren, namentlich bei der Prüfung der Wahlvorschläge und beim Druck der Wahlzettel, führen zu einem zusätzlichen Koordinationsaufwand und sind überdies fehleranfällig. Die Kreiswahlvorsteherschaften nehmen deshalb inskünftig keine Aufgaben mehr bei der Abwicklung des Vorverfahrens und bei der Produktion der kantonalen Wahlzettel wahr (vgl. Erläuterungen zu rev§§ 87, 90, 91 und

95). Es ist stufengerecht, dass das Wahlvorschlagsverfahren für die Kantonsratswahlen vollumfänglich von einer kantonalen Behörde durchgeführt wird und der Kanton die Kosten für die Wahlzettel der Kantonsratswahlen trägt. § 13 wird deshalb aufgehoben. Da die Unterstützung der Direktion die einzige Aufgabe der Kreiswahlvorsteherschaften ist, werden sie mit der Aufhebung dieser Bestimmung abgeschafft (vgl. die Erläuterungen zu rev§ 87).

Zu rev§ 14. Gemeindegewahlbüro a. Im Allgemeinen

Gemäss geltendem Recht legt in Parlamentsgemeinden das Gemeindeparlament die Mitgliederzahl des Gemeindegewahlbüros fest. Die Festlegung der Mitgliederzahl stützt sich auf den Bedarf der Wahlbüros zur Gewährleistung einer ordnungsgemässen Auszählung. Es ist angemessen, diesen operativen Entscheid grundsätzlich den wahlleitenden Behörden zu übertragen. Demzufolge wird gemäss Abs. 2 neu auch in Parlamentsgemeinden der Gemeindevorstand in seiner Funktion als wahlleitende Behörde für die Festlegung der Mitgliederzahl zuständig sein, sofern dies nicht in der Gemeindeordnung geregelt wird.

Eine solche Regelung und damit die Aufhebung der Zuständigkeit des Gemeindeparlaments erfordert eine Änderung der Gemeindeordnung, andernfalls der Mindestbestand von fünf Mitgliedern gemäss § 14 Abs. 1 zum Tragen käme. Dieser würde in der Praxis kaum ausreichen, damit die Wahlbüros in den Parlamentsgemeinden ihre Aufgaben wahrnehmen können. Die Parlamentsgemeinden erhalten für die Änderung der Gemeindeordnung deshalb eine angemessene Übergangsfrist (vgl. hierzu die Übergangsbestimmung zur Änderung des GPR).

Zu rev§ 20. Öffnungszeiten

Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) beschränkt die vorzeitige Stimmabgabe auf die vier letzten Tage vor dem Abstimmungstag (d.h. frühestens am Mittwoch vor dem Abstimmungstag). Art. 7 Abs. 3 BPR räumt den Kantonen die Möglichkeit ein, die vorzeitige Stimmabgabe in weiterem Umfang vorzusehen.

Gemäss rev§ 20 Abs. 3 ist die vorzeitige Stimmabgabe neu an den sechs letzten Tagen vor dem Wahl- und Abstimmungstag möglich, d.h. bereits ab Montag vor dem Wahl- oder Abstimmungstag. Die Gemeinde stellt sicher, dass die vorzeitige Stimmabgabe weiterhin an mindestens zwei der vier letzten Tage vor dem Wahl- oder Abstimmungstag möglich ist (vgl. § 20 Abs. 2). Sie kann die vorzeitige Stimmabgabe neu darüber hinaus auf weitere Tage in der Abstimmungswoche ausweiten.

Zu rev§ 25. Unvereinbarkeitsgründe a. Organfunktionen

Die Mitgliedschaft im Kantonsrat und das Amt als Statthalterin oder Statthalter gelten neu gemäss Abs. 2 lit. a als unvereinbar. Die Statthalterin oder der Statthalter unterliegt trotz der Volkswahl und damit verbundener Organfunktion (vgl. §§ 10 Abs. 1 und 39 lit. b) als kantonale Angestellte oder Angestellter der Dienstaufsicht und der unmittelbaren Weisungsgewalt des Regierungsrates (vgl. § 45 Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung [LS 172.1]). Sie oder er verfügt als Präsidentin oder Präsident des Bezirksrates und Leiterin oder Leiter des Statthalteramtes über Personalverantwortung und Ausgabenkompetenzen. Die Statthalterin oder der Statthalter ist mit einer oder einem leitenden Angestellten im Sinne von § 26 Abs. 1 lit. a GPR (z. B. Amtsleiterin oder Amtsleiter) vergleichbar. Keine Bindung der Statthalterin oder Statthalters an Weisungen des Regierungsrates oder der zuständigen Direktion besteht lediglich in Bezug auf die Rechtsprechung gemäss § 3 des Bezirksverwaltungsgesetzes (LS 173.1; vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts AN.2018.0001 vom 19. September 2018, E. 3.2). Eine Ausweitung der Unvereinbarkeit rechtfertigt sich zudem, weil Mitglieder des Kantonsrates im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht den Regierungsrat beaufsichtigen. Es besteht die Gefahr von Rollen- und Interessenkonflikten, wenn eine Statthalterin oder ein Statthalter, die ihrerseits oder der seinerseits dem Regierungsrat unterstellt ist, als Mitglied des Kantonsrates diese Oberaufsicht wahrnehmen müsste.

Zu rev§ 33a. b. Kommunale Behörden

Die Rechnungsprüfungskommission (RPK) gilt nicht als eigenständige Kommission im Sinne des Gemeindegesetzes. Sie ist gemäss geltendem Recht deshalb nicht vom sogenannten harmonisierten Amtsantritt erfasst, der den gleichzeitigen Antritt der neuen Amtsdauer für die wichtigsten, von den Stimmberechtigten gewählten Gemeindebehörden regelt. Der fehlende Einbezug der RPK widerspricht dem Sinn dieser Regelung. Um bis anhin erforderliche Absprachen mit der RPK und den damit verbundenen erhöhten Koordinationsaufwand für die Gemeinden zu verhindern, konstituiert sich die RPK gemäss § 33a Abs. 1 neu auf den gleichen Zeitpunkt wie die übrigen Gemeindebehörden, d. h. auf den 1. Juli des Wahljahres.

Zu rev§ 45. b. Ersatzwahlen

In jeder politischen Gemeinde besteht ein Wahlbüro von mindestens fünf Mitgliedern, wobei die Mitgliederzahl erhöht werden kann (vgl. § 14 Abs. 1 und 2 GPR). In der Praxis verfügen zahlreiche Gemeinden über deutlich mehr Wahlbüromitglieder als gesetzlich mindestens vorgeschrieben. Kommt es während der Amtsdauer zu einer Vakanz

im Wahlbüro, ist nach geltendem Recht eine Ersatzwahl erforderlich. Neu muss mit Rücksicht auf das Bedürfnis der Gemeinden nicht mehr zwingend eine Ersatzwahl erfolgen, wenn der Mindestbestand im Sinne von § 14 Abs. 1 nicht unterschritten wird und die Funktionsfähigkeit des Gemeindevahlbüros dadurch gewährleistet bleibt. Gemäss § 45 Abs. 3 kann der Gemeindevorstand deshalb neu beim Gemeindevahlbüro auf eine Ersatzwahl verzichten, wenn die Mitgliederzahl aufgrund der Vakanzen nicht unterschritten wird.

Der bisherige Abs. 3 bleibt unverändert und wird zu Abs. 4.

Zu rev§ 58. b. Wahl- und Abstimmungstag

In Beachtung der in § 1 des Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetzes (LS 822.4) festgelegten öffentlichen Ruhetage wird neu in Abs. 1 ausdrücklich geregelt, dass die wahlleitende Behörde die Wahl oder Abstimmung neben den bereits im geltenden Recht geregelten Feiertagen auch nicht auf den Tag der Arbeit (1. Mai), auf den Bundesfeiertag (1. August) oder auf einen Sonntag zwischen dem Heiligen Abend (24. Dezember) und dem Berchtoldstag (2. Januar) legen darf.

Zu rev§ 59. c. Kantonale Abstimmungen

Der Regierungsrat legt das Datum einer Volksabstimmung gemäss Abs. 1 neu so fest, dass sie unter Berücksichtigung der erforderlichen Vorbereitungszeit möglichst bald ab endgültiger Verabschiedung einer Vorlage durch den Kantonsrat (lit. a) oder ab Feststellung des Zustandekommens eines fakultativen Referendums (lit. b) durchgeführt wird. Die bisherige Regelung, wonach Volksabstimmungen innert sieben Monaten ab den genannten Handlungen durchzuführen sind, führt aufgrund der inhaltlich komplexer werdenden Abstimmungsvorlagen insbesondere bei der Erstellung der Beleuchtenden Berichte und der Abstimmungszeitung zu steigendem Koordinationsbedarf. Die Koordination, an der verschiedene Stellen (u. a. Kantonsrat, Regierungsrat, Staatskanzlei, Initiativ- oder Referendumskomitees) beteiligt sind, ist zeitlich aufwendig und kann zu terminlichen Engpässen führen. Je nach zeitlichem Abstand zwischen den Blankoterminen für eidgenössische Abstimmungen, die in aller Regel auch die Termine für kantonale Abstimmungen sind, kann die Frist von sieben Monaten kaum eingehalten werden. Es rechtfertigt sich deshalb, die Frist zur Festlegung des Datums einer Volksabstimmung nicht mehr an eine konkrete Zahl, sondern an einen abstrakten Begriff zu knüpfen. Die neue Regelung bringt bei der Abstimmungsplanung insbesondere für die Ausarbeitung der Beleuchtenden Berichte sowie für die Produktion und den Versand der Abstimmungszeitung gewisse zeitliche Erleichterungen. Die neu in Abs. 3 geregelten Fristvorgaben der §§ 132 und 137 sowie von Art. 37 Abs. 2 KV bleiben von dieser Änderung unberührt und gelten weiterhin.

Gemäss geltendem Recht kann eine Volksabstimmung grundsätzlich auch dann durchgeführt werden, wenn gegen die Beschlüsse zu einer Vorlage noch Rechtsmittelfristen laufen oder Rechtsmittel bei der zuständigen Instanz hängig sind, die keine oder nur auf Antrag aufschiebende Wirkung haben. Dabei ist zu beachten, dass der Ausgang einer Volksabstimmung nicht zwingend das endgültige Ergebnis darstellt, wenn z.B. das Bundesgericht einen vom Kantonsrat gefällten Beschluss über die Teilungültigkeitserklärung oder Aufteilung einer Volksinitiative (Art. 28 Abs. 2 KV) aufhebt. Deshalb müsste die Volksabstimmung stets mit einem entsprechenden Vorbehalt des Rechtsmittelverfahrens durchgeführt werden, was für die Stimmberechtigten unzumutbar wäre. Bereits heute wird gemäss der Praxis des Regierungsrates mit der Anordnung einer Volksabstimmung zugewartet, bis die notwendigen Entscheide rechtskräftig vorliegen (RRB Nr. 245/2010). Diese Praxis wird neu Abs. 2 abgebildet. Wird eine der Volksabstimmung unterstehende Vorlage angefochten, legt der Regierungsrat das Datum frühestens nach dem rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens fest.

Die bisherigen Abs. 2–4 bleiben inhaltlich unverändert und werden zu Abs. 3–5.

Zu rev§ 64. Beleuchtender Bericht a. Kanton und Parlamentsgemeinden

Im Interesse der besseren Verständlichkeit werden die bisherigen Regelungen von § 64 GPR zum Beleuchtenden Bericht neu in zwei Paragraphen aufgeteilt. Der angepasste rev§ 64 GPR enthält Regelungen zum Beleuchtenden Bericht in Kanton und Parlamentsgemeinden, der neue § 64a zu demjenigen in Versammlungsgemeinden.

Es besteht vermehrt das Bedürfnis, bei Abstimmungen über Vorlagen (z.B. Budget, Kredite für Bauprojekte) nicht mehr alle Erläuterungen in den Beleuchtenden Bericht aufnehmen zu müssen. Gemäss rev§ 64 Abs. 1 lit. a kann deshalb im Beleuchtenden Bericht zu kantonalen und kommunalen Vorlagen neu auf eine Internetseite des Kantons oder der Gemeinde verwiesen werden. Die Verweisung ist auf Einzelheiten beschränkt und darf keine Informationen enthalten, die für das Verständnis der Abstimmungsvorlage bedeutend sind. Die integrale Einheit und abschliessende Vollständigkeit eines Beleuchtenden Berichts im Sinne der Grundregel von rev§ 64 Abs. 1 Einleitungssatz muss gewährleistet sein. Für Personen ohne Internetzugang können die Informationen zudem anderweitig (z.B. durch Auflage) zugänglich gemacht werden. Die elektronischen Veröffentlichungen müssen unverändertlich sein und auch nach Durchführung der Volksabstimmung zugänglich bleiben. Die entsprechenden Regelungen erfolgen mittels Anpassung der VPR.

Gemäss Art. 33 Abs. 2 lit. b KV können zwölf politische Gemeinden, die Stadt Zürich oder die Stadt Winterthur mittels Gemeindereferendums eine Volksabstimmung verlangen. In der Praxis wird der Gemeinde oder den Gemeinden, die das Gemeindereferendum erhoben hat oder haben, im Beleuchtenden Bericht die Gelegenheit zur Stellungnahme und Begründung ihres Anliegens eingeräumt. Diese Praxis wird neu in rev§ 64 Abs. 1 lit. c festgehalten.

Der geltende § 64 Abs. 2, der den zusätzlichen Inhalt des Beleuchtenden Berichts in Versammlungsgemeinden regelt, wird aufgehoben und sein Inhalt in geänderter Form im neuen § 64a Abs. 1 geregelt.

Die geltenden Abs. 3–5 bleiben inhaltlich unverändert und werden zu Abs. 2–4.

Zu rev§ 64a. b. Versammlungsgemeinden

Rev§ 64a Abs. 1 bezeichnet den Inhalt, der in Versammlungsgemeinden neben den Angaben von rev§ 64 Abs. 1 lit. a in den Beleuchtenden Bericht aufzunehmen ist. Die Verweisung erstreckt sich auch auf die Möglichkeit, im Beleuchtenden Bericht für Einzelheiten der Vorlage auf eine Internetseite der Gemeinde zu verweisen. Bei den Angaben handelt es sich um die bisherigen § 64 Abs. 2 lit. a–c, die neu und inhaltlich unverändert in rev§ 64a Abs. 1 lit. a–c geregelt werden.

Gemäss geltendem § 64 Abs. 1 lit. c ist das Recht auf Stellungnahme im Beleuchtenden Bericht nur für Volksinitiativen und Volksreferenden vorgesehen. Es wird in der Praxis aber auch der Initiantin oder dem Initianten einer Einzelinitiative eingeräumt, wenn die Einzelinitiative der Urnenabstimmung untersteht. Diese Praxis wird neu ausdrücklich in rev§ 64a Abs. 1 lit. d verankert, wobei rev§ 64 Abs. 4 zur Änderung oder Rückweisung von ehrverletzenden, offensichtlich wahrheitswidrigen oder zu langen Äusserungen in der Stellungnahme sinngemäss anwendbar ist. Hierfür ist der Gemeindevorstand als wahlleitende Behörde der Gemeinde zuständig (vgl. § 12 Abs. 1 lit. d).

Für Einzelinitiativen, die der Abstimmung in der Gemeindeversammlung unterstehen, besteht im geltenden Recht lediglich eine Regelung für die Vertretung der Initiative in der Versammlung, jedoch nicht für die Abbildung ihrer Stellungnahme im Beleuchtenden Bericht (§ 151 Abs. 3). Durch Anpassung der Verweisung in § 19 GG gilt in Regelung der bisherigen Praxis neu § 64a Abs. 1 lit. d für Beleuchtende Berichte zu Initiativen, die an der Urne oder in der Gemeindeversammlung zur Abstimmung gelangen (vgl. Ziff. II).

Kommt es in Versammlungsgemeinden zu einem Referendum gemäss § 157 Abs. 2 und Art. 86 Abs. 3 KV, gibt es gemäss geltendem § 64 Abs. 1 lit. c weder ein Referendumskomitee noch eine Stellungnahme der Referentinnen und Referenten. Gemäss Praxis ist jedoch im Beleuch-

tenden Bericht der Entscheid der Gemeindeversammlung aufzuführen, dass das Geschäft den Stimmberechtigten in einer nachträglichen Urnenabstimmung zur Beschlussfassung unterbreitet werden soll. Auch sind die wichtigsten in der Versammlung geäusserten Argumente darzulegen, die zu diesem Entscheid beigetragen haben. Der Entscheid selber ist jedoch keine Empfehlung zur Urnenabstimmung. Diese Praxis wird neu in rev§ 64 Abs. 1 lit. e gesetzlich geregelt.

In rev§ 64a Abs. 2 wird neu festgehalten, dass in Versammlungsgemeinden der Beleuchtende Bericht vom Gemeindevorstand verfasst wird. Dies gilt auch dann, wenn eine andere Behörde (z.B. die Schulpflege als eigenständige Kommission) für die Vorlage fachlich zuständig ist, weil die formelle Antragstellung an die Stimmberechtigten durch den Gemeindevorstand erfolgt (vgl. § 11 Abs. 1 GG). Die Behörde verfasst für ihre Vorlage die Begründung für den Beleuchtenden Bericht. Sie legt die Begründung dem Gemeindevorstand vor, der für die Erstellung des Beleuchtenden Berichts zuständig ist und das Geschäft dem zuständigen Organ mit seiner Abstimmungsempfehlung unterbreitet (vgl. § 51 Abs. 4 GG).

Zu rev§ 69. Briefliche Stimmabgabe a. Vorgehen

Rev§ 69 regelt neu ausschliesslich das Vorgehen bei der brieflichen Stimmabgabe aus Sicht der stimmberechtigten Person. Zur Verdeutlichung wird die Untermarginalie um den Zusatz «a. Vorgehen» ergänzt. Das Vorgehen bei der brieflichen Stimmabgabe wird inhaltlich unverändert aus dem geltenden Recht übernommen. Zur Vereinheitlichung der Terminologie wird lit. a entsprechend angepasst; der Begriff «unterschieden» wird durch «unterzeichnet» ersetzt.

Die Bearbeitung der brieflichen Stimmabgabe durch das Wahlbüro, d.h. aus Sicht der zuständigen Behörde bzw. der mit dieser Aufgabe betrauten Personen der Gemeindeverwaltung, erfolgt nachfolgend in einer eigenen Bestimmung (rev§ 69a).

Die bisherigen § 69 Abs. 2 und 3 werden aufgehoben. Ihr Inhalt wird neu in rev§ 69a GPR geregelt.

Zu rev§ 69a. b. Prüfung

Nach geltendem Recht regelt § 69 Abs. 2 die Prüfung der Stimrechtsausweise und legt in Verbindung mit § 69 Abs. 1 sowie § 37 Abs. 1 VPR, der die Vorgaben für eine korrekte briefliche Stimmabgabe bestimmt, implizit die Gültigkeitskriterien für die briefliche Stimmabgabe fest. Diese Prüfung entspricht somit faktisch – jedoch nicht rechtlich – der Prüfung der Gültigkeit der brieflichen Stimmabgabe. Dies legt auch die Weisung zum geltenden § 69 Abs. 2 nahe, worin ausdrücklich auf die Ungültigkeitskriterien von Wahl- oder Stimmzetteln bei der brieflichen Stimmabgabe gemäss § 72 Abs. 2 verwiesen wird (ABI 2002, 1507,

S. 1598 f.). Rev§ 69a Abs. 1 übernimmt die bisherige Regelung von § 69 Abs. 2, wonach die Präsidentin oder der Präsident des Wahlbüros die Gemeindeangestellten bezeichnet, welche die Stimmrechtsausweise prüfen. Er hält neu ausdrücklich fest, dass diese Personen die Gültigkeit der brieflichen Stimmabgabe prüfen.

Rev§ 69a Abs. 2 legt die Bedingungen für die Gültigkeit der brieflichen Stimmabgabe fest. Sie stimmen mit den Ungültigkeitskriterien für Wahl- und Stimmzettel bei der brieflichen Stimmabgabe gemäss geltendem § 72 Abs. 2 lit. a und b überein.

Gemäss der Bedingung von rev§ 69a Abs. 2 lit. a muss der Stimmrechtsausweis mit der unterzeichneten Erklärung beiliegen. Ist die Erklärung auf dem Stimmrechtsausweis nicht unterzeichnet, ist die briefliche Stimmabgabe als Ganzes ungültig. Mit der Formulierung der Gültigkeitsbedingungen der brieflichen Stimmabgabe fällt der bisherige Hinweis zum nicht beiliegenden Stimmrechtsausweis (vgl. § 72 Abs. 2 lit. a) weg. Befindet sich im eingetroffenen Antwortkuvert kein Stimmrechtsausweis, kann er auch nicht unterzeichnet vorliegen. Da solche Stimmabgaben keiner stimmberechtigten Person zugeordnet werden können, scheint es aus rechtlicher sowie wahl- und abstimmungsarithmetischer Sicht richtig, solche Stimmabgaben nicht als ungültig, sondern als nichtig zu qualifizieren. Solche nichtigen Stimmabgaben werden zur Dokumentation für das Wahlbüro ebenfalls aufbewahrt, fliessen jedoch nicht in die Auswertung der Gesamtzahl der gültigen und ungültigen Stimmabgaben ein.

Die Bedingung in rev§ 69a Abs. 2 lit. b, die inhaltlich unverändert aus § 72 Abs. 2 lit. b übernommen wird, stellt sicher, dass eine Person nicht mehrere Stimmzettelkuverts bzw. mehr als eine Stimme je Wahl oder Abstimmungsvorlage abgeben kann. Gemäss rev§ 69a Abs. 2 lit. b ist die briefliche Stimmabgabe gültig, wenn im Antwortkuvert gleich viele oder weniger Stimmzettelkuverts als unterzeichnete Stimmrechtsausweise liegen. Dabei sind ausschliesslich die unterzeichneten Stimmrechtsausweise für die Beurteilung massgebend. Nicht unterzeichnete Stimmrechtsausweise sind in jedem Fall ungültige briefliche Stimmabgaben. Im Fall von gleich vielen Stimmzettelkuverts werden die unterzeichneten Stimmrechtsausweise als gültige Stimmabgaben erfasst und die Stimmzettelkuverts in die Urne gelegt. Enthält das Antwortkuvert weniger Stimmzettelkuverts als Stimmrechtsausweise mit unterzeichneter Erklärung, wird lediglich die gleiche Anzahl unterzeichneter Stimmrechtsausweise wie Stimmzettelkuverts als gültige Stimmabgaben erfasst und die entsprechenden Stimmzettelkuverts in die Urne gelegt. Überzählige unterzeichnete Stimmrechtsausweise sind als ungültige briefliche Stimmabgaben zu werten. Enthält das Antwortkuvert mehr Stimmzettelkuverts als Stimmrechtsausweise mit unterzeichneter Erklärung, ist

die briefliche Stimmabgabe ungültig. Die im Antwortkuvert enthaltenen Stimmzettelkuverts und unterzeichneten Stimmrechtsausweise werden deshalb ausgeschieden. Zur besseren Verständlichkeit wird rev§ 69a Abs. 3 redaktionell angepasst.

Zu rev§ 72. b. Ungültige Wahl- und Stimmzettel

Aufgrund der neu eingeführten Gültigkeitsbedingungen für die briefliche Stimmabgabe als Ganzes werden die bisherigen Vorgaben zur Ungültigkeit von Wahl- oder Stimmzetteln von § 72 Abs. 2 lit. a und b in rev§ 69a übergeführt. Die Bestimmung in § 72 Abs. 2 lit. a wird mit Ausnahme des Hinweises zum nicht beiliegenden Stimmrechtsausweis übernommen (vgl. Erläuterung zu rev§ 69a GPR). Die Vorgabe in § 72 Abs. 2 lit. b wird inhaltlich unverändert in rev§ 69a Abs. 2 übergeführt, bezieht sich jedoch neu auf die briefliche Stimmabgabe als Ganzes. Damit ist es im Unterschied zum bisherigen Recht nicht mehr erforderlich, Wahl- oder Stimmzettel als ungültig zu bezeichnen, welche die Bedingungen für eine gültige briefliche Stimmabgabe gemäss rev§ 69a formal nicht erfüllt haben. Solche Wahl- und Stimmzettel werden mit der festgestellten Ungültigkeit der gesamten brieflichen Stimmabgabe ausgeschieden und bei der Auswertung der Wahl- und Stimmzettel nicht berücksichtigt. Die Gemeindewahlbüros werten die bei der brieflichen Stimmabgabe aus rein formalen Gründen ungültigen Wahl- und Stimmzettel neu nicht mehr aus. rev§ 72 Abs. 2 regelt neu lediglich den Fall, dass bei der brieflichen Stimmabgabe das Stimmzettelkuvert zur gleichen Sache mehrere Wahl- oder Stimmzettel unterschiedlichen Inhalts enthält. Lauten sie gleich, ist einer von ihnen gültig. Lauten sie nicht gleich, sind alle ungültig, wobei aus wahl- und abstimmungsarithmetischen Gründen nur einer als ungültig ausgewertet wird. Diese Prüfung ist – wie nach bisherigem Recht – erst nach Öffnung der Stimmzettelkuverts am Wahl- oder Abstimmungstag zulässig. Die Regelung in rev§ 72 Abs. 2 wird inhaltlich unverändert aus § 72 Abs. 2 lit. c übernommen.

Zu rev§ 75. Zuständigkeit

Rev§ 75 Abs. 4 regelt neu die Durchführung einer Nachzählung, wenn ein knappes Ergebnis vorliegt. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 77 Abs. 1 Bst. b und 79 Abs. 2^{bis} BPR besteht bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen nur dann ein allgemeiner und unbedingter Anspruch auf Nachzählung, wenn zusätzlich zum knappen Ergebnis äussere Anhaltspunkte darauf hinweisen, dass nicht korrekt ausgezählt wurde. Diese Anhaltspunkte müssen sich zudem auf Unregelmässigkeiten beziehen, die nach ihrer Art und ihrem Umfang dazu geeignet sind, das Ergebnis der Wahl oder Abstimmung wesentlich zu beeinflussen (BGE 1C_348/2015 E. 5.3 und 5.5.4). Diese

Rechtsprechung ist gemäss ständiger Praxis des Regierungsrates zu § 49 VPR bereits heute auch auf kantonale Wahlen und Abstimmungen anwendbar. Neu wird das zusätzliche Erfordernis des Vorliegens konkreter äusserer Hinweise wie z.B. von Unregelmässigkeiten in rev§ 75 Abs. 4 lit. a und b gesetzlich geregelt. Dies rechtfertigt sich, weil eine Nachzählung einzig aufgrund eines knappen Ergebnisses ohne Anhaltspunkte für Unregelmässigkeiten selbst dann zu einem unterschiedlichen Auswertungsergebnis führen könnte, wenn die wahlleitende Behörde keine Unregelmässigkeiten festgestellt hat. Unterschiedliche Auswertungsergebnisse bei ordnungsgemäss durchgeführten Wahlen führen bei der Bevölkerung zu einem Vertrauensverlust. Dies steht im Widerspruch zur beabsichtigten Wirkung der Nachzählung, ein Ergebnis klarzustellen. Entsprechend wird die bisherige Regelung in rev§ 75 Abs. 3 präzisiert.

Ungeachtet dieser Änderung gilt weiterhin § 12 Abs. 2, wonach die wahlleitende Behörde für die korrekte Durchführung der Wahl oder Abstimmung verantwortlich ist und sie bei Unregelmässigkeiten das Nötige anordnet. Die wahlleitende Behörde kann somit direkt in die Vorbereitung oder Durchführung von Wahlen und Abstimmungen eingreifen und eine Nachzählung anordnen. Schliesslich ist es auch möglich, im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens gegen eine Volkswahl oder -abstimmung eine Nachzählung zu verlangen. Die Rekursinstanz kann gemäss § 26d des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (LS 175.2) Nachzählungen vornehmen oder vornehmen lassen.

Der bisherige § 75 Abs. 4 bleibt inhaltlich unverändert und wird neu zu rev§ 75 Abs. 5.

Zu rev§ 84a. Anordnung des Wahlgangs und Zustellung der Wahlunterlagen

Die Regelungen der bisherigen § 84a Abs. 1 (Veröffentlichung der Anordnung des zweiten Wahlgangs) und Abs. 2 (Mindestfristen für einen zweiten Wahlgang der Erneuerungswahlen der Ständeratsmitglieder im November) werden unverändert in rev§ 84a übernommen. Die verkürzte Zustellfrist nach § 84 Abs. 2 lit. b wurde im Nachgang der Ständeratswahlen 2015 eingeführt und hat sich bei den letzten Wahlen insgesamt bewährt.

Die bisherige Regelung von § 84 Abs. 3 zur Anwendung der verkürzten Zustellfrist kann jedoch bei Wahlen und Abstimmungen, die am Tag des zweiten Wahlgangs stattfinden, unter Umständen zu einem dynamischen Wechsel der Zustellfristen führen. Falls kein zweiter Wahlgang stattfindet, gilt gemäss bisherigem Recht für kantonale und kommunale Abstimmungen, die auf den Tag des zweiten Wahlgangs angeordnet sind, die übliche Zustellfrist von drei Wochen (§ 62 und Art. 11 Abs. 3 BPR). Diese Regelung lässt unberücksichtigt, dass die massge-

bende Zustellfrist erst nach Abschluss des ersten Wahlgangs feststeht. Falls kein zweiter Wahlgang erforderlich ist, ist es nicht oder nur mit erheblichem Mehraufwand möglich, die übliche Zustellfrist von drei Wochen einzuhalten, die in diesem Fall zur Anwendung gelangt. Um eine solche unerwünschte Ausgangslage zu verhindern und eine gesetzeskonforme Abwicklung der gleichzeitig am Termin des zweiten Wahlgangs angeordneten kantonalen oder kommunalen Abstimmungen sicherzustellen, wird die Anwendung der verkürzten Zustellfrist in rev§ 84a Abs. 3 neu an die Anordnung und nicht an das tatsächliche Stattfinden des zweiten Wahlgangs der Ständeratswahl geknüpft.

Zu § 87. Kreiswahlvorsteherschaft

Die einzige Aufgabe der Kreiswahlvorsteherschaften ist die Unterstützung der Direktion bei der Wahl des Kantonsrates. Da die Kreiswahlvorsteherschaften abgeschafft werden, ist auch § 87 aufzuheben (vgl. die Erläuterungen zum aufzuhebenden § 13).

Zu rev§ 88. b. Sitzzuteilung

Mit der Aufhebung des geltenden § 87 wird auch dessen Marginalie (b. Kreiswahlvorsteherschaft) aufgehoben. Entsprechend wird die Bezeichnung der Marginalie von rev§ 88 systematisch angepasst (neu b. Sitzzuteilung). Inhaltlich bleibt rev§ 88 unverändert.

Zu rev§ 90. b. Unterzeichnung und Einreichung

Zur administrativen Erleichterung von politischen Parteien befreit das BPR die Wahlvorschläge für Parteien, die im Parteienregister der Bundeskanzlei eingetragen sind, vom Unterzeichnungsquorum (Art. 24 Abs. 3 BPR). Nach geltendem Bundesrecht müssen Parteien, die für den gleichen Kanton im Nationalrat vertreten sind oder bei der letzten Erneuerungswahl im Kanton mindestens 3% der Stimmen erhalten haben, bei den Nationalratswahlen lediglich die rechtsgültigen Unterschriften sämtlicher Kandidierenden sowie der präsidierenden und der geschäftsführenden Personen einreichen (Art. 24 Abs. 4 BPR). Die Beschränkung zur Einreichung eines einzigen Wahlvorschlags einer Partei wurde aufgehoben. In Anlehnung an die bundesrechtliche Regelung ist es angemessen, administrative Erleichterungen auch bei den Kantonsratswahlen und Parlamentswahlen in den Gemeinden einzuführen. Wahlvorschläge einer politischen Partei oder einer anderen gesellschaftlichen Gruppierung, die in der laufenden Amtsdauer im Kantonsrat oder im entsprechenden Gemeindeparlament vertreten ist, müssen nicht von 30 Stimmberechtigten des Wahlkreises unterzeichnet werden. Sie müssen lediglich von zwei nicht näher bestimmten Personen unterzeichnet sein, die als Vertretung des Wahlvorschlags gelten. Das bundesrechtliche Erfordernis zur Unterschrift der präsidierenden und der geschäftsfüh-

renden Person ist je nach Organisationsstruktur insbesondere bei Kreis- und Ortsparteien und gesellschaftlichen Gruppierungen unter Umständen nicht anwendbar. Diese beiden Personen sind berechtigt, Wahlvorschläge zurückziehen und andere Erklärungen, namentlich zur Bereinigung der Wahlvorschläge, abzugeben (vgl. § 51 Abs. 3). Im Fall einer Ersatzwahl sind sie ebenfalls berechtigt, eine Ersatzperson zu bezeichnen. Es obliegt den politischen Parteien oder den gesellschaftlichen Gruppierungen sicherzustellen, dass diese Personen sie in ihrem Interesse vertreten. Der nach bundesrechtlicher Regelung erforderliche Eintrag im Bundesparteienregister wird ebenfalls nicht übernommen. Damit wären lokal tätige politische Parteien sowie gesellschaftliche Gruppierungen von der administrativen Erleichterung ausgeschlossen. Ein Grossteil der Wahlvorschläge stammt von politischen Parteien, die im entsprechenden Rat vertreten sind, weshalb der Regelfall neu in rev§ 90 Abs. 1 normiert wird. Rev§ 90 Abs. 2 schreibt demzufolge vor, dass die übrigen Wahlvorschläge nach wie vor von mindestens 30 Stimmberechtigten des Wahlkreises unterzeichnet sein müssen. Dabei gilt § 51 Abs. 3 sinngemäss. Dieses Unterzeichnungsquorum für eine Teilnahme an kantonalen oder kommunalen Parlamentswahlen scheint nach wie vor verhältnismässig.

Mit der Anpassung des Wochentags zur Einreichung der Wahlvorschläge bei Nationalratswahlen in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht (vgl. § 110 Abs. 1) wird in rev§ 90 Abs. 3 ebenfalls der zehnte Montag (69. Tag) vor dem Wahltag als Tag zur Einreichung von Wahlvorschlägen festgelegt.

Der bisherige § 90 Abs. 3 bleibt inhaltlich unverändert und wird zu rev§ 90 Abs. 4.

Zu rev§ 91. c. Prüfung

In Übereinstimmung mit der Aufhebung der Kreiswahlvorsteherchaften (§ 13) sind Wahlvorschläge der Direktion einzureichen (vgl. § 90 Abs. 3). Diese ist neu gemäss rev§ 91 allein zuständig für die Prüfung und Bereinigung der Wahlvorschläge im Sinne von § 52.

Zu rev§ 92. Listen a. Listennummern

Die Stärke im Rat ist als Kriterium zur Vergabe der Listennummer zu ungenau. Aus dem Wortlaut des geltenden § 92 Abs. 2 geht nicht hervor, ob es sich um die Stärke im Rat bei der letzten Wahl oder um die aktuelle Stärke im Rat handelt. Nach bisheriger Praxis der Direktion der Justiz und des Innern war die Stärke im Rat bei der letzten Wahl massgebend, d.h. die von einer Liste (bzw. Listengruppe) bei der letzten Wahl gewonnenen Sitze. Nach dieser Praxis werden Parteübertritte für die Stärke im Rat nicht berücksichtigt. Die in rev§ 92 Abs. 2 geregelte, neue Formulierung bringt gegenüber dem bisherigen Begriff «Stärke

im Rat» klar zum Ausdruck, dass die bei der letzten Wahl im ganzen Kanton erhaltenen Sitze massgebend für die Vergabe der Listennummern sind. Mögliche Ansprüche aus nachträglichen Parteiübertritten oder daraus resultierende Unklarheiten sind damit von vornherein ausgeschlossen. Der zusätzliche Hinweis zu den im Kanton erhaltenen Sitzen stellt eindeutig fest, dass das Gesamtergebnis der Liste (bzw. der Listengruppen) im gesamten Kanton massgebend ist.

Bei gleicher Sitzzahl von Listen oder Listengruppe kommt gemäss bisherigem § 92 Abs. 2 die alphabetische Reihenfolge als weiteres Entscheidungskriterium zur Anwendung. Mit der Parteistimmenzahl liegt jedoch ein objektiveres und gleichzeitig praktikables Kriterium vor, um die Reihenfolge festzulegen. Es ist angezeigt, in rev§ 92 Abs. 2 bei gleicher Sitzzahl auf die Parteistimmenzahl der betroffenen Listen bzw. Listengruppen als Kriterium abzustützen.

Das Verfahren zur Vergabe der Listennummern bei Wahlen der Gemeindeparlamente bleibt im Grundsatz unverändert. Es gilt nach wie vor ein zweistufiges Verfahren. Die einzige Änderung betrifft das zweite Entscheidungskriterium. Wie bei den National- und Kantonsratswahlen entscheidet bei gleicher Sitzzahl neu die Parteistimmenzahl und nicht mehr die alphabetische Reihenfolge.

Die geltenden Abs. 1 und 3–5 bleiben unverändert.

Zu rev§ 95. Wahlunterlagen

Die Bestimmung wird in Übereinstimmung der Aufhebung der Kreiswahlvorsteherschaften angepasst. Die Direktion lässt die Listen als Wahlzettel drucken und übernimmt neu auch die Kosten für den Druck. Die bisherige Regelung, wonach die Kreiswahlvorsteherschaften die Wahlzettel für die Kantonsratswahlen drucken lassen, schien nicht stufengerecht. Entsprechend werden die politischen Gemeinden inskünftig auch die Kosten der Wahlzettel für kantonale Wahlen nicht mehr tragen müssen.

Die bisher nicht klar geregelte Verwendung des leeren Wahlzettels (sogenannte leere Liste) führt zu einer uneinheitlichen Abwicklung von Verhältniswahlen auf den drei Staatsebenen. Neu erhalten die Stimmberechtigten gemäss rev§ 95 bei allen kantonalen und kommunalen Verhältniswahlen zusätzlich zu den Wahlzetteln mit den Listen auch einen leeren Wahlzettel. Erfahrungen aus den vergangenen Nationalrats- und Kantonsratswahlen haben gezeigt, dass es einem Bedürfnis eines Teils der Stimmberechtigten entspricht, eine Liste von Kandidierenden auf einem leeren Wahlzettel handschriftlich zusammenzustellen.

Zu rev§ 97 b. Listenbezeichnung

Die bisherige Regelung zur Streichung von Listennummer und Listenbezeichnung weicht von den Vorgaben des Bundesrechts ab (vgl. Art. 35 Abs. 2 BPR). Unterschiedliche Regelungen zum Ausfüllen von Wahlzetteln bei Verhältniswahlen und zur anschließenden Bereinigung durch die Behörden erschweren die Auswertung der Wahlzettel. Die bisherige Regelung stammt aus § 83 des aufgehobenen Wahl- und Abstimmungsgesetzes vom 4. September 1983. Ausgehend vom Willen der wählenden Person ist es nicht ersichtlich, weshalb ersatzlose Streichungen gemäss geltendem § 97 Abs. 3 als nicht erfolgt gelten. Es scheint deshalb richtig und angezeigt, dass eine wählende Person Listennummern und Listenbezeichnungen auch ersatzlos streichen kann. Listennummer und Listenbezeichnung können gemäss rev§ 97 Abs. 1 neu gestrichen oder durch eine andere Nummer und Bezeichnung ersetzt werden. Der bisherige § 97 Abs. 3 wird deshalb aufgehoben.

Abs. 2 bleibt unverändert.

Zu rev§ 98. Auswertung a. Ungültige Wahlzettel und Stimmen

Nach bisherigem kantonalem Recht werden die überzähligen gültigen Namen auf Wahlzetteln von unten nach oben gestrichen (§ 73 Abs. 2). Diese Streichungsregel gelangt sowohl Mehrheits- und Verhältniswahlen zur Anwendung. Nach der neuen bundesrechtlichen Regelung (Art. 38 Abs. 3 BPR) werden handschriftlich aufgeführte Namen von Kandidierenden gegenüber vorgedruckten, nicht handschriftlich kumulierten Namen bevorzugt. Weil die Bereinigung von Wahlzetteln von Verhältniswahlen aufwendig und fehleranfällig ist, sind dafür einheitliche Regelungen anzustreben. Gemäss dem bisherigen Recht (§ 98 Abs. 2 in Verbindung mit § 73 Abs. 2) werden bei einem Wahlzettel, der mehr gültige Namen von Kandidierenden enthält, als Sitze zu vergeben sind, die überzähligen Namen von unten nach oben gestrichen. Mit der Übernahme der bundesrechtlichen Regelung wird die Streichungsregel bei Verhältniswahlen dahingehend angepasst, dass neu gemäss rev§ 98 Abs. 3 zunächst die letzten vorgedruckten nicht handschriftlich kumulierten, danach die handschriftlich ausgefüllten Namen gestrichen werden, jeweils von unten beginnend. Auch wenn diese Regelung im Vergleich zur bestehenden Regelung insgesamt schwerer verständlich ist, scheint eine Übernahme zwecks einheitlicher Regel im Vollzug praxistauglicher. Sie ist sinnvoll, weil sie den Willen der Wählenden besser zum Ausdruck bringt.

Zu rev§ 110. Nationalrat

Nach Art. 21 BPR bestimmt das kantonale Recht einen Montag im August als Wahlanmeldeschluss. Nach bisherigem Recht sind die Wahlvorschläge bis spätestens am elften Donnerstag vor der Wahl einzu-

reichen (§ 110 Abs. 1). In Übereinstimmung mit dem Bundesrecht legt rev§ 110 Abs. 1 neu den elften Montag (76. Tag) vor dem Wahltermin als Datum zur Einreichung fest. Es sprechen auch praktische Gründe für eine Verschiebung vom Donnerstag auf den Montag in derselben Kalenderwoche. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Anzahl kandidierender Personen und Listen ermöglicht die Vorverlegung des Wahlanmeldeschlusses, die kurzen Fristen für Druck und Verpackung der Wahlunterlagen zu wahren.

Die Vergabe der Listennummern erfolgt wie bei den Kantonsratswahlen gemäss § 92 Abs. 2 (und gemäss § 111 Abs. 2 auch bei den Wahlen in die Gemeindeparlamente) gestützt auf die bei der letzten Wahl des Nationalrates erhaltenen Anzahl Sitze im Kanton. Zur besseren Verständlichkeit und Übersichtlichkeit übernimmt rev§ 110 Abs. 2 die angepasste Formulierung des Abgrenzungskriteriums zur Vergabe der Listennummern entsprechend auch für die Nationalratswahl. Eine ausdrückliche Verweisung auf § 92 wie bisher ist nicht mehr nötig.

Rev§ 110 Abs. 3 führt neu das um eine zusätzliche Gruppe erweiterte Verfahren zur Vergabe der Listennummern bei der Nationalratswahl ein. In einem ersten Schritt erhalten die im Nationalrat vertretenen Parteien wie bisher Listennummern in der Reihenfolge ihres Resultats bei der letzten Nationalratswahl (1. Gruppe). Neu erhalten im Kantonsrat, aber nicht im Nationalrat vertretene Parteien – als 2. Gruppe – die darauffolgenden Listennummern gemäss ihrem Resultat bei der letzten Kantonsratswahl. Dabei wird ebenfalls auf die Anzahl erhaltener Sitze und bei Gleichstand auf die Anzahl Parteistimmen abgestützt. Es scheint angemessen, bei dieser Gruppe auf das Resultat der letzten Kantonsratswahl abzustützen. Dadurch kann sichergestellt werden, dass für sämtliche in dieser Gruppe befindlichen Gruppierungen ein Resultat vorliegt. Zudem gibt dieses Resultat die relativen Stärken dieser Gruppierungen gestützt auf ein aktuelles Resultat besser wieder, als wenn hierzu ebenfalls auf das Resultat der letzten Nationalratswahl abgestützt würde. Den restlichen Listen werden Listennummern zugelost (3. Gruppe). In diese dritte Gruppe fallen wie bisher auch Listen, die mit Listen aus der ersten und zweiten Gruppe unterverbunden sind. Die Änderung des Verfahrens zur Listennummernvergabe betrifft ausschliesslich die Nationalratswahlen.

Zu rev§ 143. b. Zustandekommen

Gemäss geltendem § 143 Abs. 3 wird das Zustandekommen eines Volksreferendums nicht geprüft, wenn gegen die betreffende Vorlage ein Kantonsrats- oder ein Gemeindereferendum zustande gekommen ist. In diesen Fällen besteht seit mehreren Jahren die ungeschriebene Praxis, dem Referendumskomitee, das die erforderliche Anzahl Unterschriften für ein Volksreferendum gemäss einer summarischen Prüfung

der zuständigen Direktion innert Frist einreichte, in der Abstimmungszeitung Platz für die Begründung seines Anliegens zu gewähren. Diese Praxis wird neu in rev§ 143 Abs. 4 geregelt. Die Direktion zählt die eingereichten Unterschriftenlisten nicht einzeln aus, sondern ermittelt gestützt auf eine summarische Prüfung, ob das Referendumskomitee die erforderliche Anzahl Unterschriften sammeln konnte.

Zu rev§ 148. Form und Gültigkeit

Die im geltenden § 148 Abs. 2 enthaltene Verweisung auf Art. 28 Abs. 1 KV wird auf Abs. 2 von Art. 28 KV ausgedehnt. Neu wird es gemäss rev§ 148 Abs. 2 GPR auch in den Parlamentsgemeinden – wie in der Praxis heute bereits gehandhabt – ausdrücklich zulässig sein, eine Initiative für teilweise gültig zu erklären oder aufzuteilen, wenn die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind. Damit gelten für kantonale und kommunale Volksinitiativen einheitliche Kriterien.

Die Verweisungen von rev§ 148 Abs. 2 auf Art. 28 Abs. 1 und 2 KV sowie § 121 Abs. 2 gelten sinngemäss. Die beiden Bestimmungen haben die kantonale Volksinitiative zum Gegenstand und kommen sinngemäss auf Volksinitiativen in Gemeinden und Zweckverbänden zur Anwendung.

Zu rev§ 155. Verweisung

Gemäss § 149 gelten die folgenden Besonderheiten, wenn in den nachfolgenden Bestimmungen (§§ 150–155) auf die Regelungen über die kantonalen Initiativen verwiesen wird: An die Stelle des Regierungsrates oder der Direktion tritt der Gemeindevorstand, an die Stelle des Kantonsrates das Gemeindeparlament (lit. a) und an die Stelle des Amtsblatts das Publikationsorgan der Gemeinde (lit. b). Mit der in § 155 enthaltenen Verweisung auf §§ 122–139b zu kantonalen Volksinitiativen wird auf ein vollständiges Regelungssystem verwiesen, das – auch mit Bezug auf die in § 149 definierten Begriffe – keinen Spielraum für Abweichungen gibt. Es ist deshalb der Begriff «sinngemäss» im Einleitungssatz von rev§ 155 wegzulassen.

Zur Übergangsbestimmung zur Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte

Die Änderung der Zuständigkeit in Parlamentsgemeinden für die Festlegung der Mitgliederzahl des Wahlbüros gemäss § 14 Abs. 2 erfordert eine Anpassung der Gemeindeordnungen. Hierfür ist den betroffenen Gemeinden eine Übergangsfrist längstens bis zum Ende der während des Inkrafttretens dieser Gesetzesänderung laufenden Amtsdauer der Gemeindebehörden einzuräumen, d. h. bis zum Ende der kommunalen Amtsdauer 2022–2026. Bis zur dahin erforderlichen Anpassung der Gemeindeordnungen ist in Parlamentsgemeinden das Gemeinde-

parlament für die Festlegung der Mitgliederzahl des Wahlbüros zuständig.

Mit dieser Übergangsfrist wird den betroffenen Gemeinden ausreichend Zeit eingeräumt, um ihre Gemeindeordnungen an die neue gesetzliche Vorgabe anzupassen.

Zu Ziff. II. Änderung des Gemeindegesetzes:
rev§ 19. GG Beleuchtender Bericht

Das am 1. Januar 2018 in Kraft getretene Gemeindegesetz vom 20. April 2015 führte den Beleuchtenden Bericht auch für Vorlagen an die Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung ein. Der geltende § 19 Abs. 1 GG verweist für seinen Inhalt sinngemäss auf § 64 Abs. 2 GPR. Neu wird der Gegenstand dieser Bestimmung in zwei Paragraphen unterteilt, wobei § 64a GPR den Beleuchtenden Bericht in Versammlungsgemeinden regelt. Die Verweisung in § 19 Abs. 1 GG ist entsprechend anzupassen, wobei nur auf Inhalte zu verweisen ist, die in der Gemeindeversammlung überhaupt zum Tragen kommen können.

Zu Ziff. IV. Inkrafttreten der Gesetzesänderungen

Die Gesetzesänderungen treten auf den 1. September 2022 in Kraft, damit die vorgesehenen Änderungen erstmals auf die Erneuerungswahlen für die kantonale Amtsdauer 2023–2027 zur Anwendung kommen können. Im Hinblick auf die Erneuerungswahlen müssen die notwendigen rechtlichen, technischen und organisatorischen Anpassungen, insbesondere an der kantonalen Wahl- und Abstimmungssoftware (WABSTI), vorgenommen werden können.

Läuft die Referendumsfrist nach dem 31. Juli 2022 unbenutzt ab, kommt ein Referendum zustande oder wurde ein Rechtsmittel ergriffen, ist eine Inkraftsetzung auf den 1. September 2022 nicht möglich. In diesem Fall bestimmt der Regierungsrat den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der stv. Staatschreiber:
Jacqueline Fehr	Peter Hösli