

Sitzung vom 19. Juli 2006

1049. Anfrage (Gemeindewahlen nach dem neuen Gesetz über die politischen Rechte)

Kantonsrat Ruedi Lais, Wallisellen, hat am 24. April 2006 folgende Anfrage eingereicht:

Das neue Gesetz über die politischen Rechte (GPR) ist seit dem 1. Januar 2005 in Kraft. Es lässt den Gemeinden eine breite Auswahl unter verschiedenen Wahlverfahren. Neu eingeführt wurde unter anderem die Möglichkeit, auch für kleinere Behörden gedruckte Wahlzettel im Fall von Kampfwahlen (§ 55 Abs. 2) zu verwenden oder auf einem Beiblatt (§§ 60/61 GPR) alle offiziell und inoffiziell vorgeschlagenen Personen aufzuführen. Nach den Gemeindewahlen 2006 kann nun beurteilt werden, wie sich die verschiedenen Neuerungen bewährt haben.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen, welche sich immer auf die politischen Gemeinden beziehen:

1. In welchen Gemeinden wurden gedruckte Wahlzettel bei umstrittenen Wahlen gemäss § 55 Abs. 2 GPR verwendet?
2. In wie vielen Gemeinden wurde ein Beiblatt verwendet? Welche dieser Gemeinden schrieben die Verwendung des Beiblatts in ihrer Gemeindeordnung vor?
3. Wie gross war die Zahl der ungültigen Wahlzettel in den Gemeinden mit mehreren gedruckten Wahlzetteln bei der Gemeinde-Exekutive verglichen mit den Gemeinden mit leeren Zetteln und verglichen mit den Gemeinden mit leeren Zetteln und einem Beiblatt?
4. Welche Gemeinden mussten von der Sonderregelung gemäss Rundschreiben des Regierungsrats Gebrauch machen und ein Verfahren anwenden, das dem GPR widerspricht, weil sie ihre Gemeindeordnung nicht rechtzeitig anpassten? Gab es Gemeinden, welche das Verfahren gemäss § 55 Abs. 2 GPR verwendeten, ohne ihre Gemeindeordnung in diesem Sinn geändert zu haben?
5. Auf Grund von Presseberichten und mündlichen Auskünften, die unter 3. verifiziert werden sollen, gab es Gemeinden mit über 10% ungültigen Stimmen auf Grund falscher Verwendung der gedruckten Wahlzettel. Wie beurteilt der Regierungsrat aus heutiger Sicht die

Zweckmässigkeit und demokratische Korrektheit des Verfahrens?
Welche Massnahmen wären geeignet, die Zahl ungültiger Stimmen zu reduzieren?

6. Gab es Stimmberechtigte, welche für die Wahlen in ihrer politischen Gemeinde und in einer Kreisgemeinde (z.B. Oberstufenschulgemeinde) mit unterschiedlichen Wahlverfahren konfrontiert waren?
7. Ist es nach den gemachten Erfahrungen zweckmässig, an der grossen Vielfalt an Verfahren (stille Wahlen oder keine stillen Wahlen, Beiblatt oder kein Beiblatt, gedruckte oder leere Wahlzettel bei Kampfwahlen, Kombinationen davon) für die Gemeinden festzuhalten, während gleichzeitig bei materiell viel wichtigeren Wahlregelungen (zum Beispiel Proporz oder Majorz, Ausländerstimmrecht, Amtszeitbeschränkung, Geschlechterquoten) den Gemeinden keinerlei Autonomie gewährt wird?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Ruedi Lais, Wallisellen, wird wie folgt beantwortet:

Das Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR; LS 161) trat am 1. Januar 2005 in Kraft; es löste das Wahlgesetz vom 4. September 1983 (WAG) ab. Die Erneuerungswahlen für die Amtsdauer 2006–2010 wurden nach den neurechtlichen Vorschriften durchgeführt.

Das GPR stellt den Gemeinden für die kommunalen Urnenwahlen grundsätzlich drei verschiedene Wahlverfahren zur Verfügung: die Wahl mit leeren Wahlzetteln, die stille Wahl und die Wahl mit gedruckten Wahlzetteln. Das letztgenannte Verfahren wird in §48 lit. b GPR als Wahl mit gedruckten Wahlvorschlägen bezeichnet. Die Anfrage KR-Nr. 129/2006 zielt auf die Frage hin, ob sich die neuen Wahlverfahren in der Praxis bewährt haben.

Bei kantonalen Wahlen haben die Gemeinden das vom Kanton zur Verfügung gestellte EDV-Programm WABSTI zu verwenden (§21 Abs. 2 GPR). Bei kommunalen Wahlen sind sie frei, dieses Wahl- und Abstimmungssystem zu benützen. Bei den kommunalen Parlamentswahlen haben alle Parlamentsgemeinden vom Wahl- und Abstimmungssystem Gebrauch gemacht. Die mit WABSTI erfassten Daten zu den Kantonsratswahlen und zu den kommunalen Parlamentswahlen liegen dem Kanton deshalb vor. Bei den Erneuerungswahlen der Exekutive der politischen Gemeinden (Gemeinderat bzw. Stadtrat) haben hingegen nicht alle politischen Gemeinden WABSTI verwendet. Entsprechend

fehlen dem Kanton die diesbezüglichen Daten. Aus diesem Grund konnten die zur Beantwortung der vorliegenden Anfrage erforderlichen Daten nur mittels eines Fragebogens, der an alle politischen Gemeinden versandt worden war, erhoben werden. Von den 171 angeschriebenen politischen Gemeinden haben 135 den Fragebogen beantwortet (79%). Die Angaben, welche die politischen Gemeinden in den Fragebogen machten, wurden nicht nachgeprüft; auch auf Stichproben wurde verzichtet. Die im Folgenden verwendeten Daten geben, soweit sie sich nicht auf die Kantonsratswahlen und die kommunalen Parlamentswahlen beziehen, die mit dem Fragebogen erhobenen Umfragewerte wieder.

Zu Frage 1:

Das Wahlverfahren mit gedruckten Wahlzetteln gemäss dem GPR verläuft bei einer Kampfwahl anders als unter dem altrechtlichen Wahlgesetz. Wenn im Vorverfahren (vgl. §§ 48–53 GPR) weniger oder gleich viele Personen zur Wahl vorgeschlagen wurden, wie Stellen zu besetzen sind, werden alle vorgeschlagenen Personen in alphabetischer Reihenfolge auf einen amtlichen Wahlzettel gedruckt (vgl. § 55 Abs. 2 GPR). Sind jedoch in einer Kampfwahl mehr Personen vorgeschlagen, als Stellen zu besetzen sind, wird jeder Wahlvorschlag als amtlicher Wahlzettel gedruckt (vgl. § 55 Abs. 3 GPR). Die Stimmberechtigten erhalten eine Wahlanleitung und zusätzlich zu den mehreren gedruckten Wahlzetteln einen leeren Wahlzettel (vgl. § 55 Abs. 5 GPR). Im Unterschied dazu sah das Wahlgesetz für das Verfahren mit gedruckten Wahlzetteln vor, dass im Fall einer Kampfwahl leere Wahlzettel zu verwenden waren (vgl. § 58 Abs. 1 WAG). Von den 135 politischen Gemeinden, die antworteten, gaben 13 politische Gemeinden an, dass bei ihnen eine Kampfwahl in den Gemeinderat bzw. Stadtrat stattgefunden hatte und dabei im Sinn von § 55 Abs. 3 GPR mehrere gedruckte Wahlzettel (pro Wahlvorschlag ein Wahlzettel) verwendet wurden. Es handelt sich um die Gemeinden Bassersdorf, Dättlikon, Dietlikon, Elgg, Gossau, Hinwil, Hombrechtikon, Kappel a. A., Nürensdorf, Oberglatt, Pfungen, Stäfa und Turbenthal.

Zu Frage 2:

Gemäss § 61 GPR kann die wahlleitende Behörde den Wahlunterlagen ein Beiblatt beilegen, auf dem die Personen aufgeführt sind, die öffentlich zur Wahl vorgeschlagen worden sind. Nur wenn eine Wahl mit leeren Wahlzetteln erfolgt, kann das Beiblatt eingesetzt werden. Ob die Verwendung eines Beiblatts zweckmässig ist, entscheidet die wahlleitende Behörde. Gemäss Umfrage haben 57 der 135 politische Gemeinden ein Beiblatt verwendet. In der Gemeindeordnung ist keine Verpflichtung zum Einsatz eines Beiblatts zu verankern, da der Entscheid

über den Einsatz eines Beiblatts in der Kompetenz der wahlleitenden Behörde liegt (vgl. § 61 GPR). Nur in drei politischen Gemeinden enthält die Gemeindeordnung eine Bestimmung zum Einsatz eines Beiblatts.

Zu Frage 3:

§ 72 GPR umschreibt die Sachverhalte, die zur Ungültigkeit der Wahlzettel führen. Dies ist etwa dann der Fall, wenn die Wahlzettel nicht amtlich sind (vgl. § 72 Abs. 1 lit. a GPR), wenn der Stimmrechtsausweis nicht beiliegt oder nicht unterschrieben ist (vgl. § 72 Abs. 2 lit. a GPR) oder wenn das Wahlzettelkuvert zur gleichen Sache mehrere Wahlzettel unterschiedlichen Inhalts enthält (vgl. § 72 Abs. 2 lit. c GPR). Die letztgenannte Konstellation liegt namentlich dann vor, wenn Stimmberechtigte bei einer Kampfwahl mit mehreren geruckten Wahlzetteln (vgl. § 55 Abs. 3 GPR) sich nicht darauf beschränken, nur einen Wahlzettel einzulegen. Legen die Stimmberechtigten zur gleichen Wahl fälschlicherweise mehrere Wahlzettel unterschiedlichen Inhalts ein, so lässt sich ihr politischer Wille nicht ermitteln; als Folge davon gelten die verschiedenen Wahlzettel, die sie zur gleichen Wahl eingelegt haben, allesamt als ungültig (vgl. § 72 Abs. 2 lit. c Satz 2 GPR).

In den 13 politischen Gemeinden, in denen Kampfwahlen um den Einzug in den Gemeinderat bzw. Stadtrat nach dem Verfahren mit mehreren gedruckten Wahlzetteln stattfanden, lag der Anteil der ungültigen bzw. ungültig eingelegten Wahlzettel gemessen an den eingegangenen Wahlzetteln im Durchschnitt bei 7,9%, d.h. bei knapp 8%. Der Mindestanteil der ungültigen bzw. ungültig eingelegten Wahlzettel lag bei 0,5%, der Höchstanteil bei 21,5%. In drei weiteren politischen Gemeinden waren ebenfalls hohe Anteile an ungültigen bzw. ungültig eingelegten Wahlzetteln zu verzeichnen, die sich auf 19,5%, 13,6% und 11,9% beliefen. Bei einer weiteren Gemeinde betrug der Anteil der ungültigen bzw. ungültig eingelegten Wahlzettel 8,6%, bei den restlichen Gemeinden zwischen rund 2% und 5%.

Die Erneuerungswahlen für den Gemeinderat bzw. Stadtrat wurden nach Angaben von 39 politischen Gemeinden mit leeren Wahlzetteln, aber ohne Beiblatt durchgeführt. In diesen 39 politischen Gemeinden betrug der Anteil der ungültigen bzw. ungültig eingelegten Wahlzettel gemessen an den eingegangenen Wahlzetteln im Durchschnitt rund 1,2%. Der Mindestanteil der ungültigen bzw. ungültig eingelegten Wahlzettel machte 0% aus, der Höchstanteil 4%. Weitere vergleichsweise hohe Anteile der ungültigen bzw. ungültig eingelegten Wahlzettel bewegten sich um etwa 2%.

Eine dritte Gruppe von 57 politischen Gemeinden führte die Erneuerungswahlen für den Gemeinderat bzw. Stadtrat ebenfalls mit leeren Wahlzetteln, aber unter Einsatz eines Beiblatts durch. In diesen 57 politischen Gemeinden belief sich der Anteil der ungültigen bzw. ungültig eingelegten Wahlzettel gemessen an den eingegangenen Wahlzetteln im Durchschnitt auf 1,3%. Der Mindestanteil der ungültigen bzw. ungültig eingelegten Wahlzettel lag bei 0%, der Höchstanteil bei 7,8%. In vier politischen Gemeinden bewegte sich der Anteil der ungültigen bzw. ungültig eingelegten Wahlzettel zwischen rund 3,5% und 4,5%, in den restlichen politischen Gemeinden um 1% oder 2%.

Anhand der vorliegenden Umfragewerte ist der Schluss zu ziehen, dass in Gemeinden, die bei der Erneuerungswahl des Gemeinderats bzw. Stadtrats für die Amtsdauer 2006–2010 mit mehreren gedruckten Wahlzetteln gemäss § 55 Abs. 3 GPR verfahren, der Anteil an ungültigen Wahlzetteln deutlich höher war als in Gemeinden, die diese Wahl mit leeren Wahlzetteln durchführten.

Zu Frage 4:

Die Gemeinden legen in ihrer Gemeindeordnung das Verfahren für die Erneuerungs- und Ersatzwahlen fest. Im Hinblick auf das Inkrafttreten des GPR am 1. Januar 2005 haben viele Gemeinden ihre Gemeindeordnung an die gesetzliche Neuordnung angepasst. Diese Gemeinden führten die Erneuerungswahlen für den Gemeinderat bzw. Stadtrat nach dem neurechtlichen Verfahren durch, das sie nach den Vorgaben des GPR und auf Grund des Entscheids der Stimmberechtigten in ihrer Gemeindeordnung verankert hatten.

Zahlreiche Gemeinden haben ihr Wahlverfahren im Hinblick auf das GPR jedoch nicht geändert. In diesen Gemeinden richten sich die Bestimmungen in der Gemeindeordnung zum Wahlverfahren an den Vorgaben des altrechtlichen Wahlgesetzes aus. Grundsätzlich kannte das Wahlgesetz die gleichen Verfahrensarten, wie sie nun das Gesetz über die politischen Rechte den Gemeinden zur Verfügung stellt. Gemeindeordnungen, die auf das Wahlverfahren mit leeren Wahlzetteln verweisen, bereiten keine Schwierigkeiten. Als heikel erwiesen sich die Fälle, in denen die Gemeindeordnungen auf das Verfahren mit gedruckten Wahlzetteln gemäss dem Wahlgesetz verweisen. Da das GPR und das Wahlgesetz beim Verfahren mit gedruckten Wahlzetteln unterschiedliche Regelungen für die Kampfwahl vorsehen (vgl. Ausführungen zu Frage 1), stellte sich im Vorfeld der Erneuerungswahlen 2006 die Frage, wie die Verweisung einer Gemeindeordnung auf das Verfahren mit gedruckten Wahlzetteln gemäss dem Wahlgesetz nach dem Inkrafttreten des GPR auszulegen ist.

Zu dieser Auslegungsfrage verfasste das Gemeindeamt am 24. August 2005 ein Rundschreiben an die Gemeinden und an die Bezirksräte, worin es festhielt, dass die Gemeinden, deren Gemeindeordnung auf das Wahlverfahren mit gedruckten Wahlzetteln gemäss dem Wahlgesetz verweist, die Erneuerungswahlen der kommunalen Behörden für die Amtsdauer 2006–2010 mit gedruckten Wahlzetteln nach den Vorschriften des Wahlgesetzes durchzuführen haben. Diese Auslegung fusst in der Überlegung, dass das Verfahren mit gedruckten Wahlzetteln durch das GPR eine bedeutende Änderung erfahren hat. Eine derart wichtige Änderung des Wahlverfahrens kann im Licht des Demokratieprinzips nur durch den Entscheid der Stimmberechtigten herbeigeführt werden. Die Verweisung in der Gemeindeordnung auf das Verfahren mit gedruckten Wahlzetteln gemäss Wahlgesetz liess sich nicht dahin umdeuten, dass das neurechtliche Verfahren mit gedruckten Wahlzetteln hätte angewandt werden müssen. Bis zu den nächsten Erneuerungswahlen für die Amtsdauer 2010–2014 müssen Gemeinden, die ihr Wahlverfahren noch nicht an das GPR angepasst haben, dies nachholen.

29 politische Gemeinden gaben an, dass sie ihre Gemeindeordnung bis zu den Erneuerungswahlen nicht an das GPR angepasst hatten und entsprechend der Regelung des altrechtlichen Wahlgesetzes bei einer Kampfwahl leere Wahlzettel einsetzten. Unter den 135 politischen Gemeinden gab es keine, die, ohne ihre Gemeindeordnung an das GPR angepasst zu haben, bei einer Kampfwahl mehrere gedruckte Wahlzettel (pro Wahlvorschlag ein Wahlzettel) verwendete.

Zu Frage 5:

Das neurechtliche Wahlverfahren ist dem Wahlverfahren gemäss dem altrechtlichen § 58 Abs. 2 WAG nachgebildet mit dem Unterschied, dass es nicht mehr auf Behörden mit mehr als zwölf Mitgliedern beschränkt ist. Zudem erhalten die Stimmberechtigten zusätzlich einen leeren Wahlzettel, damit sie eine persönliche Kombination von vorgeschlagenen und nicht vorgeschlagenen Personen zusammenstellen können.

Von 135 antwortenden Gemeinden haben 13 Gemeinden angegeben, bei einer Kampfwahl mehrere gedruckte Wahlzettel verwendet zu haben. In diesen Gemeinden belief sich der Anteil der ungültigen bzw. ungültig eingelegten Wahlzettel im Durchschnitt auf knapp 8%; bei vier der 13 Gemeinden lag er über 10% (vgl. Ausführungen zu Frage 3).

Diese Werte sind wie folgt zu relativieren: Reicht eine stimmberechtigte Person irrtümlicherweise mehrere gedruckte Wahlzettel für dieselbe Behördenwahl ein, so wird jeder dieser Wahlzettel als ungültig eingelegt erfasst (vgl. § 72 Abs. 2 lit. c GPR). Der Anteil der Stimmberechtigten, die das Wahlverfahren mit mehreren gedruckten Wahl-

zetteln gemäss §55 Abs. 3 GPR missverstanden haben, ist somit tiefer als der Anteil ungültiger oder ungültig eingelegter Wahlzettel. Wie hoch der Anteil der unkorrekt Wählenden ist, lässt sich auf Grund der bei der Auszählung erhobenen Werte aber nicht feststellen; in den Wahlbüros wird die Zahl der ungültigen bzw. ungültig eingelegten Wahlzettel nur als Summe und nicht pro Wählerin und Wähler ermittelt. Aus den Gemeinden mit dem höchsten Ungültigkeitsanteil wird indessen berichtet, dass zahlreiche Stimmberechtigte die ganze «Handorgel» der Wahlzettel, bestehend aus bis zu vier gedruckten Wahlvorschlägen, eingereicht hätten; dies führte dann zu vier ungültigen Wahlzetteln pro Wählerin oder Wähler. Auf jeden Fall beträgt der Anteil der unkorrekt Wählenden höchstens die Hälfte des Anteils der ungültigen bzw. ungültig eingelegten Wahlzettel. Denn eine stimmberechtigte Person muss wenigstens zwei gedruckte Wahlzettel einreichen, damit diese als «ungültig eingelegt» qualifiziert werden.

Ferner ist folgende Relativierung zu beachten: Bei der Auszählung der Wahlzettel wird der Grund der Ungültigkeit bzw. des ungültigen Einlegens nicht erfasst. Bei vergangenen Volksabstimmungen lag der Anteil der ungültig eingelegten Stimmzettel bei etwa 1,5%. Diese Fälle beruhen im Wesentlichen darauf, dass es die stimmberechtigten Personen unterlassen haben, den Stimmrechtsausweis zu unterzeichnen. Es ist davon auszugehen, dass solche Fälle auch bei den letzten Gemeinde- bzw. Stadtratswahlen in ungefähr gleicher Häufigkeit eingetreten sind.

Unter Berücksichtigung dieser Faktoren kann somit gesagt werden, dass der Anteil der Stimmberechtigten, die fälschlicherweise mehr als einen gedruckten Wahlzettel eingereicht haben, durchschnittlich knapp über 3% beträgt (7,9% minus 1,5%, davon die Hälfte), wobei der Wert in der Gemeinde mit dem höchsten Anteil ungültiger bzw. ungültig eingelegter Wahlzettel bei höchstens 10% liegt (21,5% minus 1,5%, davon die Hälfte).

Trotzdem sind das hohe Werte, die aus demokratischer Sicht deshalb nicht zu befriedigen vermögen, weil das Ergebnis einer Behördenwahl möglichst weitgehend dem Willen der Stimmberechtigten entsprechen soll – oder zumindest jener Gruppe von Stimmberechtigten, die sich an der Wahl beteiligen. Dass solch hohe Ungültigkeitswerte durch das GPR bzw. den breiteren Einsatz gedruckter Wahlzettel verursacht worden ist, ist umso bedauerlicher, als das GPR mit dieser Vorkehrung die Stimmabgabe erleichtern und die Zahl der ungültigen Stimmen gerade senken wollte.

Der hohe Anteil ungültiger Stimmabgaben bei Vorliegen mehrerer Wahlzettel ist keine Einzelercheinung. Obwohl in den Parlamentsgemeinden die Parlamentswahlen seit Jahrzehnten nach dem Proporz-

wahlverfahren erfolgen, lag laut Auskunft des Statistischen Amtes der Anteil an ungültigen bzw. ungültig eingelegten Wahlzetteln bei den letzten kommunalen Parlamentswahlen 2006 im Durchschnitt bei 6,4% mit einem Spitzenwert von 9,4%. Immerhin wurden Ungültigkeitsanteile von 19% oder 21%, wie sie bei den letzten Gemeinde- bzw. Stadtratswahlen vorlagen, nicht erreicht. Bei den Kantonsratswahlen 2003 scheinen die Stimmberechtigten das Wahlverfahren besser verstanden zu haben; der Anteil ungültiger bzw. ungültig eingelegter Wahlzettel belief sich im Durchschnitt nur auf 3,2%, und nur bei zehn von 171 politischen Gemeinden machte dieser Anteil über 10% aus.

Die Gemeinde- bzw. Stadtratswahlen 2006 waren die ersten Wahlen dieser Behörde, bei denen es zum Einsatz gedruckter Wahlzettel kommen konnte. Die Stimmberechtigten werden mit der Zeit mit dem Verfahren mit mehreren gedruckten Wahlzetteln besser vertraut sein, sodass sich der Anteil ungültiger Wahlzettel verringern wird. Ob er sich allerdings auf einen ähnlich tiefen Wert wie er bei der Wahl mit leeren Wahlzetteln senken lässt (vgl. Ausführungen zu Frage 3), ist allerdings fraglich. Bemühungen in diese Richtung müssen danach trachten, die Stimmberechtigten besser zu informieren, sei es durch entsprechende Verdeutlichungen in der Wahlanleitung, sei es durch einschlägige Vermerke auf den gedruckten Wahlzetteln selbst. Die individuelle Information jener Stimmberechtigten, die das Wahlverfahren mit mehreren gedruckten Wahlzetteln nicht verstanden haben, dürfte an der Pflicht zu Wahrung des Wahl- und Abstimmungsgeheimnisses scheitern.

Eine Alternative zur Senkung des Anteils ungültiger bzw. ungültig eingelegter Wahlzettel bestünde darin, das Gesetz über die politischen Rechte so zu ändern, dass den Stimmberechtigten im Fall einer Kampfwahl nur je ein leerer Wahlzettel, evtl. zusammen mit einem Beiblatt, abgegeben wird. Diese Möglichkeit wird im Rahmen der Behandlung verschiedener politischer Vorstösse, die auf eine Änderung des GPR zielen (vgl. KR-Nr. 240/2005; 293/2005; 325/2005; 61/2006; 99/2006; 136/2006), näher zu prüfen sein.

Zu Frage 6:

Da das GPR grundsätzlich drei verschiedene Wahlverfahren zur Verfügung stellt, kann es sich ergeben, dass die Wahl des Exekutivorgans einerseits in der politischen Gemeinde und andererseits in der selbstständigen Primarschulgemeinde oder Schulgemeinde auf demselben Gemeindegebiet oder in der Oberstufenschulgemeinde, der die Stimmberechtigten der betreffenden politischen Gemeinde zugehören, nach verschiedenen Wahlverfahren erfolgen. Selbst in einer Einheitsgemeinde können verschiedene Behörden in unterschiedlichen Wahlverfahren gewählt werden. Dies verhielt sich bereits unter dem Wahlgesetz so. Von

den 135 politischen Gemeinden, die den Fragebogen beantworteten, gaben 41 Gemeinden an, dass die Stimmberechtigten ihrer Gemeinde die Mitglieder des Gemeinderats bzw. Stadtrats nach einem anderen Wahlverfahren zu wählen hatten als die Mitglieder der Schulpflege einer eigenständigen Schulgemeinde (Primarschulgemeinde, vereinigte Schul- oder Oberstufenschulgemeinde).

Zu Frage 7:

Im Bereich des materiellen Wahl- und Abstimmungsrechts verfügen die Gemeinden nur über einen kleinen Entscheidungsspielraum. Das Bundesrecht und das kantonale Recht zeichnen für alle Gemeinden einheitlich vor, welchen Personen unter welchen Voraussetzungen welche politischen Rechte zustehen. Beispielsweise wäre es einer Gemeinde versagt, für ihre Behörden eine Geschlechterquote einzuführen, denn sowohl die Kantonsverfassung wie auch das GPR sprechen das passive Wahlrecht allen Stimmberechtigten unbesehen ihres Geschlechts bzw. ohne Rücksicht auf die Verteilung der Geschlechter in einer Behörde zu. In einem kleinen Bereich des materiellen Wahlrechts hat das GPR gegenüber dem früheren WAG zu einer Vergrößerung der Gemeindeautonomie geführt. So können Gemeinden beispielsweise vorschreiben, dass die Mitglieder ihrer Behörden in der Gemeinde Wohnsitz haben müssen; ohne solche Vorschrift genügt in der Regel der Wohnsitz im Kanton (§23 Abs. 3 GPR). Ferner verfügen die Gemeinden über gewisse Freiheiten bei der Festlegung des Wahlorgans ihrer Behörden (§§40f. GPR). Es ist nicht auszuschliessen, dass die Autonomie der Gemeinden dereinst vergrössert wird. So ist vorstellbar, dass der Verfassungs- und Gesetzgeber den Gemeinden zukünftig das Recht einräumen wird, für ihre kommunalen Angelegenheiten das Ausländerstimmrecht einzuführen oder für die Gemeindebehörden eine Amtszeitbeschränkung festzulegen.

Im Bereich des formellen Wahl- und Stimmrechts ist die Autonomie der Gemeinden hingegen grösser. Die Gemeinden können in verschiedenen Bereichen das Nähere des Verfahrens zur Ausübung der politischen Rechte festlegen und so eine Lösung treffen, die ihren Verhältnissen und Bedürfnissen am besten entspricht. Insbesondere stellt das GPR den Gemeinden drei Verfahrensarten zur Wahl der kommunalen Behörden zur Verfügung. Für jede Behörde können die Gemeinden entscheiden, ob sie unter Abgabe eines leeren Wahlzettels an die Stimmberechtigten zu wählen sind oder ob das Vorverfahren gemäss §§48ff. GPR zum Tragen kommt, das letztlich in die stille Wahl der Behördenmitglieder münden oder zum Einsatz eines oder mehrerer gedruckter Wahlzettel führen kann.

Der unterschiedliche Umfang der Gemeindeautonomie in den Bereichen des materiellen und des formellen Wahlrechts ist gerechtfertigt. Während das materielle Wahlrecht die politischen Rechte der Stimmberechtigten betrifft und damit grundsätzlich nach einer einheitlichen Regelung im ganzen Kanton ruft, spricht das formelle Wahlrecht in erster Linie die Gemeinden in ihrer Pflicht an, Wahlen und Abstimmungen durchzuführen; die Stimmberechtigten sind hier in ihrer Rechtsstellung als solcher nicht betroffen. Die für den ganzen Kanton einheitliche Regelung des materiellen Wahlrechts aber ist erforderlich, um die Rechtszersplitterung zu vermeiden und die Rechtssicherheit zu gewährleisten. Der Regierungsrat hält das Mass der Gemeindeautonomie in den Bereichen des formellen und des materiellen Wahlrechts zurzeit für angemessen, verkennt aber nicht, dass sich die politischen Vorstellungen und Wertungen in dieser Frage ändern können.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi