



Message 2020-DIAF-48

20 décembre 2022

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi portant modification de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) et d'autres lois en lien avec l'exercice des droits politiques

Nous avons l'honneur de vous adresser le présent message à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1), de la loi du 16 décembre 2020 sur le financement de la politique (LFiPoL; RSF 115.5) et de la loi du 22 juin 2001 sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale (LPFC; RSF 115.6). Le présent message suit le plan suivant:

1. Introduction	2
2. Les adaptations principales mises en consultation	2
2.1. La motion 2019-GC-187 (bulletins multiples)	2
2.1.1. Présentation	2
2.1.2. Retours de la procédure de consultation et développement de la situation dans le canton de Neuchâtel	3
2.2. La motion 2020-GC-20 (recomptage automatique)	4
2.2.1. Présentation	4
2.2.2. Retours de la procédure de consultation	4
2.3. L'introduction d'une base légale permettant la mise en place du vote électronique	5
2.3.1. Présentation	5
2.3.2. Retours de la procédure de consultation	5
2.4. L'introduction de dispositions légales relatives à l'information du corps électoral avant les votations.	5
2.4.1. Présentation	5
2.4.2. Retours de la procédure de consultation	6
2.5. La mise en place de nouvelles règles en ce qui concerne les élections qui se déroulent selon le système majoritaire	6
2.5.1. Présentation	6
2.5.2. Retours de la procédure de consultation	6
2.6. La question écrite 2014-CE-314 (Statistiques des votes et élections de la population étrangère)	6
2.6.1. Présentation	6
2.6.2. Retours de la deuxième consultation	7
2.7. L'utilisation du n°AVS pour la tenue du Registre Electoral Cantonal	8
2.7.1. Présentation	8
2.7.2. Retours de la procédure de consultation	8
2.8. La possibilité d'ouvrir les enveloppes-réponse reçues par correspondance et d'enregistrer les personnes ayant voté dès leur réception	8
2.8.1. Présentation	8
2.8.2. Retours de la procédure de consultation	9
2.9. Introduction du terme «préfète»	9
2.10. Une adaptation de la loi sur le financement de la politique (LFiPoL) en lien avec la nouvelle législation fédérale	9
2.11. La prise en compte ou la correction de quelques lacunes ou imprécisions	9
2.12. Une adaptation de la loi sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale	9

3. Commentaire des articles du projet	10
4. Incidences financières et en personnel	23
5. Incidences du projet sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes	23
6. Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	23
7. Développement durable	23
8. Clause référendaire	23

1. Introduction

Le présent projet de modification de la législation sur l'exercice des droits politiques a pour objectif premier de traduire dans cette dernière deux motions acceptées par le Grand Conseil: la première, à savoir la motion 2019-GC-187 déposée par les députés Pierre Mauron et Eric Colomb, intitulée «*Modification de la loi sur l'exercice des droits politiques*», demande en substance que la LEDP soit modifiée afin que lors de toutes les élections majoritaires, le bulletin de vote d'un électeur qui aurait clairement manifesté sa volonté sur deux listes distinctes soit considéré comme valable et non déclaré nul. La deuxième, à savoir la motion 2020-GC-20 déposée par les députés Francine Defferrard et Grégoire Kubski, demande comme son nom l'indique un «recomptage automatique des bulletins lors des votations et des élections cantonales et communales à scrutin majoritaire lorsque la différence est inférieure à 0,3%».

S'agissant de ses aspects les plus importants, le présent projet de loi propose en outre de revoir ou reformuler, essentiellement par souci de sécurité juridique, certains aspects du système de l'élection majoritaire (en particulier s'agissant de l'accès au deuxième tour) et de donner au Conseil d'Etat la base légale nécessaire pour mettre en place le vote par Internet. Il prévoit aussi l'édiction de règles de droit s'agissant de l'information des citoyennes et des citoyens avant les votations, ainsi que la formalisation du registre électoral cantonal.

Ce projet de loi a été mis une première fois en consultation à la fin de l'année 2021, et une deuxième fois en été 2022. Cette deuxième consultation avait principalement eu lieu car, en raison des divers questionnements qui avaient accompagné la dernière élection du Conseil d'Etat (élection de l'automne 2021), il semblait opportun de proposer des clarifications et des modifications des règles qui s'appliquent actuellement à l'élection selon le système majoritaire (candidatures multiples, alliances au premier et second tour, dépôt de listes au second tour, candidatures de remplacement au second tour). De même, vu l'élection d'une première «*préfète*», le Conseil d'Etat a entendu formaliser ce terme dans la LEDP.

Les travaux qui ont conduit à l'adoption du projet de loi et de son message ont été conduits par le Services des affaires insti-

tutionnelles, des naturalisations et de l'état civil (SAINEC). Il a été appuyé de manière essentielle, notamment dans le cadre des travaux de finalisation du projet, par le Service de législation. Un représentant du secteur des droits politiques de la Chancellerie d'Etat, une représentante des préfectures et un représentant d'une commune ont également été étroitement associés à l'élaboration du présent projet.

2. Les adaptations principales mises en consultation

Le présent chapitre expose les adaptations qui ont été principalement proposées dans le cadre des deux consultations relatives à ce projet de loi. Il les explique et redonne, sous forme condensée, les remarques principalement émises à leur sujet par les personnes et organismes ayant répondu aux consultations. Cas échéant, les principales remarques émises au sujet de certains articles de loi isolés sont reprises dans les commentaires article par article.

2.1. La motion 2019-GC-187 (bulletins multiples)

2.1.1. Présentation

La motion 2019-GC-187 intitulée «*Modification de la loi sur l'exercice des droits politiques*», demande que la LEDP soit modifiée afin que lors de toutes les élections majoritaires, le vote d'un électeur qui aurait clairement manifesté sa volonté par deux listes distinctes soit considéré comme valable et non plus déclaré nul. En substance, selon les motionnaires, «*lorsqu'il y a deux sièges à repourvoir et qu'un électeur manifeste clairement sa volonté d'élire deux personnes en insérant dans l'urne deux listes distinctes contenant chacune un nom, il sied d'admettre que cet électeur s'est valablement exprimé et a attribué un suffrage à chacune des deux personnes dont il a inséré la liste*».

Bien que totalement acquis, comme les motionnaires, à la nécessité de respecter la volonté clairement exprimée par les électeurs et les électrices, le Conseil d'Etat avait proposé de rejeter la motion pour les motifs essentiels suivants:

- > Eviter la prolifération d'exceptions dans la LEDP et conserver des règles claires;
- > Ne pas compliquer le processus de vote et de dépouillement;
- > Nécessité de pouvoir continuer à délivrer les statistiques demandées par les partis politiques à l'issue de chaque élection.

Afin d'atteindre néanmoins le but poursuivi, le Conseil d'Etat avait proposé de *rappeler de manière claire sur l'enveloppe de vote (au recto ainsi qu'au verso) que cette dernière ne doit contenir qu'un seul bulletin de vote ou une seule liste.*

En date du 16 septembre 2020, le Grand Conseil a accepté la motion par 66 voix contre 28. En application de l'art. 69 al. 1 let. a de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1), obligation est ainsi faite au Conseil d'Etat de présenter au Grand Conseil, dans le sens demandé par la motion, un projet d'acte ayant pour objet des règles de droit devant figurer dans la LEDP.

2.1.2. Retours de la procédure de consultation et développement de la situation dans le canton de Neuchâtel

Il est précisé à toutes fins utiles que dans le cadre des deux consultations, la majorité des intervenants s'est exprimée en défaveur de la mise en œuvre de cette motion, notamment eu égard au surcroît très important de travail qui serait alors exigé des bureaux électoraux, donc des communes. Par ailleurs, des déficits de rapidité et de fiabilité des résultats ont été mis en exergue dans le cas où cette motion serait mise en œuvre.

Le canton de Neuchâtel, qui est actuellement le seul canton avec celui d'Uri à accepter les bulletins multiples, a récemment conclu, sur la base des différents scrutins analysés, que l'acceptation des bulletins multiples conduit à une augmentation des bulletins nuls. L'exemple de Neuchâtel avait été un élément décisif pour la détermination du Grand Conseil fribourgeois en faveur de la motion. Dans le canton de Neuchâ-

tel, une commission «démocratie» a été mise en place pour se pencher notamment sur cette problématique, et avait pris acte que le Conseil d'Etat proposerait une modification de la loi sur les droits politiques (suppression des bulletins multiples).

Ainsi, le 5 septembre 2022, le Conseil d'Etat neuchâtelois a adressé au Grand Conseil son rapport à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi sur les droits politiques (bulletins électoraux), lui proposant la «suppression des bulletins multiples». Ce rapport n° 22-033 contient le résumé suivant: «A la suite de l'examen des résultats des dernières élections cantonales et communales, il apparaît que le nombre de votes nuls a fortement augmenté. La majorité de ces cas sont dus à la possibilité de voter avec plusieurs bulletins. En effet, de nombreuses électrices et de nombreux électeurs ont déposé des bulletins comptant plus de candidat-e-s qu'il n'y avait de sièges à pourvoir. Le Conseil d'Etat propose donc de supprimer cette possibilité, afin de réduire le nombre de votes nuls». S'agissant des incidences du projet sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, il est relevé dans le rapport que «La simplification des travaux de dépouillement des élections permettra de réduire le nombre d'électrices et d'électeurs convoqués pour ces travaux ou, avec le même effectif, de rendre les résultats plus rapidement».

Le rapport 22.033 est accessible sur le site internet du canton de Neuchâtel. Les chiffres et explications donnés par le Conseil d'Etat à l'appui de son projet de loi sont édifiants et le Grand Conseil est invité à en prendre connaissance (cf. Rapport 22-033). On peut relever en particulier les éléments suivants (cf. p. 2 du Rapport 22-033):

«La complexité engendrée par cette possibilité a eu pour conséquence une forte augmentation des votes nuls lors de l'élection du Grand Conseil (970 sur 43 593 bulletins déposés en 2021), dont 680 cas (plus de 70%) représentent des votes avec plusieurs bulletins et plus de candidat-e-s que de sièges à pourvoir. Pour comparaison, le nombre de votes nuls se montait à 517 (45 315 bulletins déposés) en 2017 et 328 (40 043 bulletins déposés) en 2013.

Election 2021 du Grand Conseil – causes d'annulation	Nombre	%
Enveloppe contenant plusieurs bulletins et plus de candidat-e-s que de sièges à pourvoir:	680	70,10%
Bulletin ne portant aucun des noms déposés et publiés par la chancellerie d'Etat:	13	1,34%
Bulletins non officiels, sous réserve des bulletins manuscrits:	11	1,13%
Bulletins remplis ou modifiés autrement qu'à la main:	3	0,31%
Bulletins qui n'expriment pas clairement la volonté de l'électrice-teur:	34	3,51%
Bulletins portant des signes permettant d'en reconnaître l'auteur-e:	7	0,72%
Bulletins contenant des mentions injurieuses ou étrangères au scrutin:	26	2,68%
Bulletins ne correspondant pas au nom de l'élection mentionné sur l'enveloppe:	176	18,14%
Autres:	20	2,06%
Total	970	100%

Lors des dernières élections des Conseils généraux en 2020, 431 votes nuls sur 742 (58,09%) comportaient plusieurs bulletins et plus de candidat-e-s que de sièges à pourvoir.

Elections 2020 des Conseils généraux – causes d’annulation	Nbre	%
Enveloppe contenant plusieurs bulletins et plus de candidat-e-s que de sièges à pourvoir:	431	58,09%
Bulletin ne portant aucun des noms déposés et publiés par la chancellerie d’État:	11	1,48%
Bulletins non officiels, sous réserve des bulletins manuscrits:	2	0,27%
Bulletins remplis ou modifiés autrement qu’à la main:	1	0,13%
Bulletins qui n’expriment pas clairement la volonté de l’électrice-teur:	37	4,99%
Bulletins portant des signes permettant d’en reconnaître l’auteur-e:	5	0,67%
Bulletins contenant des mentions injurieuses ou étrangères au scrutin:	42	5,66%
Bulletins ne correspondant pas au nom de l’élection mentionné sur l’enveloppe:	208	28,03%
Autres:	5	0,67%
Total	742	100%

Par ailleurs, la coexistence de deux systèmes lors des élections fédérales ne simplifie pas le vote des électrices et des électeurs, puisque ceux-ci n’ont pas la possibilité de voter avec plusieurs bulletins pour l’élection des membres du Conseil national alors que cette possibilité leur est offerte pour celle des membres du Conseil des États».

2.2. La motion 2020-GC-20 (recomptage automatique)

2.2.1. Présentation

La motion 2020-GC-20 demande, comme son nom l’indique, un «recomptage automatique des bulletins lors des votations et des élections cantonales et communales à scrutin majoritaire lorsque la différence est inférieure à 0,3%».

Cette motion implique la mise en place, dans la loi, d’une obligation de recomptage automatique lors des scrutins majoritaires lorsque la différence est inférieure à 0,3%. L’automatisme ainsi voulu implique qu’il n’est pas nécessaire en plus, le cas échéant, que des indices indiquent que le décompte n’a pas été effectué correctement.

En l’absence de disposition légale contraire, c’est actuellement la jurisprudence du Tribunal fédéral qui règle la question. La situation est ainsi actuellement la suivante: «une obligation de recomptage des résultats de votations et d’élections serrés ne découle directement de l’art. 34 al. 2 Cst. que dans des cas bien particuliers dans lesquels le citoyen est en mesure de faire valoir des indices concrets d’un comptage erroné ou d’un comportement contraire à la loi de l’organe compétent. Compte tenu de la volonté du législateur, il faut désormais aussi comprendre l’art. 77 al. 1 let. b LDP en ce sens qu’un droit général et impératif au recomptage d’un résultat très serré dans le cadre d’une votation fédérale n’existe que lorsque, en sus, des indices sérieux indiquent que le décompte n’a pas été effectué

correctement». S’agissant de l’utilité même d’un recomptage en l’absence d’indices d’irrégularités, le Tribunal fédéral a aussi souligné (cf. ATF 141 II 297) que «Certaines erreurs apparaissent presque inévitablement lors de la transmission des résultats du scrutin; elles sont constatées régulièrement et sont corrigées entre la publication du résultat officiel provisoire et la constatation du résultat définitif de la votation par le Conseil fédéral, conformément à l’article 15 al. 1 LPD. En outre, il faut relever que lors de chaque décompte, des erreurs peuvent survenir, c’est-à-dire aussi lors d’un recomptage et que celui-ci ne garantit pas de sécurité absolue quant à l’exactitude du résultat. Par ailleurs, il n’élimine pas les sources d’erreurs influençant les opérations antérieures au dépouillement». Un peu plus loin (cf. ch. 5.5.2), le Tribunal a relevé qu’il «est certes possible que la marge d’erreur soit tendanciellement plus importante lors d’un premier dépouillement que lors d’un recomptage; cela n’est toutefois pas certain, et cela n’est pas non plus vérifiable dans un cas concret, sinon, au minimum, moyennant des recomptages supplémentaires. Un recomptage unique n’offre en tous cas pas la garantie absolue d’un résultat exact». Le Conseil d’Etat avait proposé de rejeter la motion pour les motifs essentiels précités.

En date du 16 septembre 2020, le Grand Conseil a accepté la motion par 64 voix contre 24. En application de l’art. 69 al. 1 let. a de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1), obligation est ainsi faite au Conseil d’Etat de présenter au Grand Conseil, dans le sens demandé par la motion, un projet d’acte ayant pour objet des règles de droit devant figurer dans la LEDP.

2.2.2. Retours de la procédure de consultation

L’introduction de cette disposition n’a pas donné lieu à de nombreuses prises de position dans le cadre de la consultation. Il n’est ainsi pas aisé de déterminer son acceptation poli-

tique. Les prises de position les plus fréquemment exprimées ont toutefois été les suivantes:

- a) Les coûts induits par ces recomptages automatiques (soit des recomptages indépendamment d'indices d'irrégularités); ces réflexions doivent certainement être comprises sous l'angle d'un rapport «coût/prestation», dès lors que comme l'a relevé le Tribunal fédéral, des erreurs peuvent survenir dans tout dépouillement, soit aussi lors d'un recomptage.
- b) Certains intervenants ont proposé, certainement afin de réduire les coûts de ces recomptages, que ceux-ci ne soient effectués que dans les communes concernées par la différence d'écart, quand bien même le scrutin en question concernerait l'ensemble du canton. Le Conseil d'Etat relève d'emblée que cette solution ne serait pas imaginable, car l'écart de 0,3% posé par la loi (et la motion) se comprend sur le résultat (cantonal) du scrutin, qui rassemble l'ensemble des résultats délivrés par les communes. En effet un petit écart à l'échelle cantonale peut tout à fait provenir du dépouillement dans une ou des communes dans lesquelles la différence de voix entre une solution et l'autre serait très marquée. C'est donc à chaque fois un recomptage dans toutes les communes qui doit être effectué.
- c) Tenant compte des coûts qu'un recomptage automatique entraînerait pour les communes (indemnisation du bureau électoral, locaux, frais annexes, etc..) et l'Etat (appui et surveillance des préfetures et de la Chancellerie d'Etat, etc...), certaines réponses à la consultation proposent que ces frais soient assumés par l'autorité qui ordonne le recomptage.
- d) Enfin, un intervenant souhaite qu'un délai pour le recomptage soit fixé dans la loi, pour éviter de trop retarder la communication des résultats.

2.3. L'introduction d'une base légale permettant la mise en place du vote électronique

2.3.1. Présentation

La pandémie a démontré la nécessité que tout puisse être mis en œuvre, de manière rapide, afin de garantir la pérennité et l'exercice de notre démocratie.

Le Conseil d'Etat est d'avis que la possibilité d'exercer ses droits démocratiques par le biais de nouveaux instruments électroniques (Internet) doit pouvoir être mise en œuvre rapidement si nécessaire, et non plus seulement à titre d'essai (cf. art. 162 LEDP).

Dès lors que de tels instruments évoluent très rapidement et sont appelés à contenir avant tout des termes techniques, il

apparaît d'emblée inadéquat de prévoir un arsenal législatif à cet effet sous la forme d'une loi au sens formel, adoptée par le Grand Conseil.

A l'instar de ce qui a été fait dans d'autres cantons et au niveau fédéral, le Conseil d'Etat demande ainsi au Grand Conseil, par l'introduction d'une base légale précise à ce sujet dans la LEDP, de lui déléguer d'ores et déjà la compétence de prévoir à demeure le vote électronique (par internet) aussitôt que les conditions techniques et organisationnelles le rendront possible et que la Confédération permettra à nouveau ce genre de vote. Une autre condition essentielle à cette délégation de compétences résidera dans le fait que le système à mettre en place devra assurer, notamment, un établissement correct de la volonté des citoyennes et des citoyens et garantir le secret de leur vote.

2.3.2. Retours de la procédure de consultation

L'introduction d'une base légale posant les droits et obligations généraux en vue de mettre en place le vote par Internet est unanimement saluée.

Seul un parti politique relève que le Conseil d'Etat devrait élaborer «une loi, et pas une ordonnance si la généralisation du vote électronique devait arriver». Il est relevé à cet égard que la solution d'inscrire les éléments de détail à l'appui des principes légaux dans la réglementation d'exécution est une manière de légiférer usuelle; elle est d'autant plus opportune dans un domaine, tel que la technologie informatique, où il convient d'être rapide et réactif pour assurer la mise en œuvre concrète et sans délai des principes légaux. Les autres cantons, et tout particulièrement le Conseil fédéral, ne s'y sont pas trompés en réservant le détail de mise en œuvre du vote électronique (ici les essais) à la réglementation d'exécution (cf. p. ex: art. 27a et suivants de l'Ordonnance fédérale sur les droits politiques; RS 161.11; ODP) et même à la Chancellerie fédérale (cf. art. 27^e ODP et Ordonnance de la Chancellerie fédérale sur le vote électronique; RS 161.116; OVotE).

2.4. L'introduction de dispositions légales relatives à l'information du corps électoral avant les votations.

2.4.1. Présentation

Le contenu de la brochure explicative, la forme et l'intensité des informations données aux votantes et votants sont de plus en plus fréquemment critiqués, respectivement remis en question. Le cadre actuel, qui repose exclusivement sur l'abondante jurisprudence rendue par le Tribunal fédéral en application de l'art. 34 de la Constitution fédérale, atteint ses limites. En effet, quand bien même certaines règles de communication demeurent constantes, la multiplication des cas particuliers provoque des doutes de plus en plus fréquents à

ce sujet, tant pour les scrutins cantonaux que communaux. Les recours sont également de plus en plus fréquents.

Le Conseil d'Etat a proposé de ce fait de formaliser certaines règles de communication dans la LEDP.

2.4.2. Retours de la procédure de consultation

La proposition de formaliser dans la LEDP les règles de communication du Conseil d'Etat, s'agissant d'une part de la brochure explicative réservée aux votations cantonales, et d'autre part de l'information (plus générale) des citoyennes et des citoyens actifs est unanimement saluée.

Les remarques ou craintes les plus fréquentes ont été émises en lien avec le droit (contesté) du Conseil d'Etat ou l'un de ses membres de donner un avis en cas de scrutin (votation) communale ou intercommunale qui aurait une portée cantonale; des craintes en lien avec l'autonomie communale ont été soulevées. Pour le surplus, ce sont essentiellement des remarques tendant à apporter des précisions au texte proposé qui ont été formulées.

2.5. La mise en place de nouvelles règles en ce qui concerne les élections qui se déroulent selon le système majoritaire

2.5.1. Présentation

C'est essentiellement une proposition d'adaptation des règles relatives aux élections selon le système majoritaire qui a motivé la deuxième consultation publique de l'avant-projet de LEDP.

L'adaptation proposée en consultation partait du constat que depuis 2011, et l'introduction d'une pratique consistant à proposer des candidatures multiples dans le système majoritaire, des questions de plus en plus complexes se posent lors de chaque scrutin, pour le simple motif que la LEDP n'avait pas été élaborée, en 2001, en vue de cette manière de procéder.

L'avant-projet mis en consultation proposait ainsi de clarifier, notamment, la possibilité de procéder à des alliances, de celle de les modifier à l'entre-deux tours et de déterminer avec certitude qui peut se présenter au deuxième tour. Il proposait à cet égard, principalement, d'interdire les candidatures multipliées, à l'origine de nombre d'incompréhensions, de recours et de problèmes d'interprétation de la loi. Ce sont donc, pour la deuxième consultation, tout particulièrement les articles 55 LEDP et 91 LEDP qui avaient fait l'objet des adaptations proposées.

2.5.2. Retours de la procédure de consultation

De manière presque unanime, les participants à la consultation ont salué la volonté de clarifier les règles relatives à l'élection selon le système majoritaire. S'agissant de la solution proposée en lien avec les candidatures multiples, le consensus s'est manifestement arrêté là.

- > En substance, selon une partie de l'échiquier politique, le système sur lequel se base l'avant-projet de révision, à savoir l'interdiction des candidatures multiples, est soutenable mais pas assez abouti, car il devrait plutôt se concrétiser en mettant en place soit une seule liste avec tous les candidats (p. ex: système genevois), soit une liste vierge, qui devrait être remplie par les électeurs et les électrices.
- > Selon une autre partie de l'échiquier politique, l'interdiction des candidatures multiples, que ce soit pour le premier tour comme pour le second tour n'est pas envisageable. Ces intervenants relèvent en substance que la manière de procéder par les partis politiques jusqu'à ce jour, que ce soit pour le premier tour ou le second tour, a toujours été jugée conforme à la loi par les Tribunaux. Il s'agit ainsi bien plus de clarifier les règles à cet égard pour éviter des recours, notamment en lien avec les candidatures de remplacement. Un changement global de méthode et l'interdiction des candidatures multipliées n'est toutefois pas souhaitée.

Pour le surplus:

- > La clarification des règles en lien avec les candidatures de remplacement est en général soutenue.
- > Un intervenant a souhaité que les règles relatives au sort des personnes non qualifiées pour le second tour soient précisées, dans le cas où une personne qualifiée se retire. Il s'agit ici de trancher sans équivoque la question de savoir si la personne initialement non-qualifiée pour le deuxième peut profiter de ce retrait en «remontant dans le classement».
- > Un intervenant a également suggéré que l'écart (temporel) entre le premier et le deuxième tour soit revu en modifiant les dates du deuxième tour.

2.6. La question écrite 2014-CE-314 (Statistiques des votes et élections de la population étrangère)

2.6.1. Présentation

Ainsi qu'il l'avait annoncé dans sa réponse à la question 2014-CE-314 «Giovanna Garghentini Python/Rose-Marie Rodriguez» qui portait sur les «Statistiques des votes et élections de la population étrangère», le Conseil d'Etat a examiné la thématique des statistiques à réaliser en lien avec la participation aux scrutins et aux résultats électoraux.

De prime abord, le développement de la technique en matière de dépouillement devrait désormais rendre possible, sans difficulté insurmontable, l'établissement de certaines de ces statistiques.

S'agissant de statistiques par communes, portant sur la participation de la seule population étrangère, à savoir une frange de population minoritaire, qui plus est classée par âge, le Conseil d'Etat craint qu'elles ne puissent permettre aux habitants des petites communes concernées de prendre connaissance d'information protégées par la législation sur la protection des données concernant leurs concitoyennes et concitoyens de nationalité étrangère: il suffirait en effet que dans telle ou telle petite commune il n'y ait par exemple qu'une citoyenne de nationalité étrangère, de tel âge, et que cette personne ne soit pas allée voter pour que toute la commune en soit informée en prenant connaissance des statistiques. Or si voter est un droit, celui de s'abstenir de le faire en est aussi un. Être indécis est aussi l'expression d'une opinion politique, donnée sensible. La liberté d'opinion inclut aussi celle de ne pas en avoir. Or c'est notamment l'exercice de cette liberté, qui relève de la sphère privée à moins que son titulaire n'en décide autrement, que protège la législation sur la protection des données.

Aussi, afin d'éviter une atteinte à la sphère privée des personnes concernées, les statistiques devraient, concrètement, se limiter aux communes ayant suffisamment de citoyens et de citoyennes actifs pour éviter le type de recoupement donné en exemple plus haut.

Toutefois, l'objectif de telles statistiques serait notamment de pouvoir cibler des campagnes d'information sur la frange de la population du canton qui ferait le moins usage de son droit de vote, d'élire ou d'être élu-e. Pour ce faire, il conviendrait donc d'identifier cette part de la population. Elle se caractérise peut-être par son genre, par son âge, ou par la taille de la commune où elle réside: on ne peut en effet exclure l'hypothèse que certains citoyennes ou citoyens actifs, des personnes de nationalité étrangère par exemple, soient plus souvent amenées à aller voter dans une petite commune en raison de la pression sociale. Or c'est bien le but d'une statistique que de permettre de vérifier ou infirmer de telles hypothèses. Dans ces conditions restrictives, une interprétation statistique plausible devient quasi impossible et une campagne d'information risquerait de manquer sa cible.

Dans le cadre de la première consultation, le Conseil d'Etat avait donc estimé que l'introduction de statistiques, qui excluraient de facto un grand nombre de communes et des risques importants d'erreurs d'interprétation, n'est pas souhaitable.

Il ressortait toutefois des résultats de la première consultation qu'il serait tout de même possible de réaliser des statistiques en évitant la problématique décrite ci-dessus. De ce

fait, l'avant-projet de loi mis en deuxième consultation prévoyait les bases légales permettant de réaliser des statistiques de vote et d'élections.

2.6.2. Retours de la deuxième consultation

La mise en consultation des deux dispositions intégrant dans la LEDP la possibilité de procéder à des statistiques de vote a provoqué des réactions essentiellement négatives quant au principe même de la tenue de telles statistiques. En substance, les craintes évoquées à ce sujet dans le premier avant-projet, et qui avaient conduit le Conseil d'Etat à renoncer à inclure ce point dans le second sont réapparues dans le cadre de la deuxième consultation

Si un intervenant a salué le fait que, dans son deuxième avant-projet, le Conseil d'Etat devait être remercié «d'avoir abandonné sa vision technocrate et théorique» en soumettant des bases légales permettant d'établir des statistiques, d'autres intervenants ont fait part de leurs plus grands doutes au sujet de telles statistiques. Ils ont ainsi relevé ce qui suit: *«Cependant le souci de protection des données entraîne non seulement une tâche supplémentaire, mais également la surcharge, compte tenu de ces exigences. En plus de cela, dans le cas de petites communes, le nombre restreint de personnes correspondant au profil statistique étudié (la population étrangère, par exemple) pourrait amener malgré tout à une identification facile. L'ACF craint également que la production de données statistiques devienne surchargée par la typologie des éléments qu'elle devrait produire»*. Une autre remarque négative à l'encontre de ces statistiques se préoccupait des atteintes possibles à la sphère privée des votants qui pourraient découler de leur présentation, étant en outre précisé que *«... la limitation des statistiques aux seules communes qui ont suffisamment de citoyens et de citoyennes actifs pour éviter un recoupement n'est pas défendable»*.

On pourrait ajouter à ce qui précède que de telles statistiques reviendraient un peu à *«comparer des pommes avec des poires»*. En effet, les personnes étrangères ne peuvent aujourd'hui acquérir la citoyenneté active que sur le plan communal. Si chacune et chacun peut élire ou être élu-e au conseil communal, certaines seront en plus, mais encore assez rarement à l'échelle cantonale, appelées à élire un conseil général ou y être élues, alors que d'autres pas. S'il s'agit des participations aux votations, on remarque que les objets soumis par les communes ne sont pas identiques, leur impact pour les citoyens n'est pas le même, leur intérêt pour l'objet qui leur est soumis peut varier d'une votation à l'autre, et les votations ne se déroulent pas nécessairement au même moment. Il est ainsi très douteux qu'une véritable tendance puisse se dégager de telles statistiques et qu'elles puissent ainsi atteindre leur but. A cet égard, le risque d'atteinte à la sphère privée des personnes concernées, en particulier celles qui exercent leur droit de vote et/ou d'élire dans une petite commune, laisse

apparaître ce traitement de données sensibles comme disproportionné au regard de son but et des résultats escomptés.

2.7. L'utilisation du n° AVS pour la tenue du Registre Electoral Cantonal

2.7.1. Présentation

Le Registre Electoral Cantonal (REC) est une nouvelle application au service des communes et de la Chancellerie d'Etat qui a pour but, entre autres, de centraliser tous les registres électoraux des communes et d'uniformiser les certificats de capacité civique (CCC), notamment pour améliorer la fiabilité des registres communaux en mettant en évidence les personnes figurant dans plusieurs registres communaux, ainsi que pour faire disparaître la signature ainsi que les noms et prénoms de l'électeur de la fenêtre de l'enveloppe. Pour mémoire, la disparition de la signature de la fenêtre de l'enveloppe a été exigée par l'Autorité cantonale de transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrD).

Lors de son développement avec des communes pilotes, le REC a été largement amélioré pour intégrer, par exemple l'échange d'informations entre les communes en cas de déménagement ainsi que des mesures de comparaisons et de plausibilité permettant de diminuer les erreurs et oublis dans la génération des certificats de capacité civique. Le REC permet également, par comparaison des noms, prénoms et dates de naissances, la génération d'une liste des votants inscrits dans plusieurs communes afin d'éviter qu'un citoyen ne vote dans plusieurs communes du canton. Cependant, pour être exhaustif dans la recherche de doublons, seule l'utilisation du n° AVS est pertinente. Depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022, au niveau fédéral, d'une modification de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, l'utilisation systématique du n° AVS est désormais autorisée, même sans base légale cantonale formelle (loi adoptée par le parlement). Comme on le verra dans le commentaire de l'article 9a, cela implique toutefois, conformément à la législation fédérale, quelques obligations à charge de l'Etat et des communes.

2.7.2. Retours de la procédure de consultation

L'utilisation du numéro AVS a fait l'objet de quelques remarques de la part de l'autorité cantonale de la protection des données, dont il a été globalement tenu compte dans le présent projet de loi (cf. commentaire *ad* art. 9a).

Les communes ont également émis les remarques suivantes en lien avec l'utilisation du numéro AVS, ceci par l'intermédiaire de l'association des communes fribourgeoises (ACF): «Il est probable que cet ajout va entrer en conflit avec la technique informatique des communes. En effet, selon leur logiciel, il n'est pas possible d'avoir simultanément un habitant avec un statut «terminé» et un Suisse de l'étranger avec le

même numéro AVS. Cette incompatibilité risque de nécessiter des modifications coûteuses pour les communes, pour peu qu'elles soient techniquement applicables. En conséquence nous demandons à ce que l'Etat s'assure de la faisabilité et le cas échéant que les éventuels coûts d'adaptation des systèmes de gestions communaux soit pris en charge dans les coûts de maintenance, compte tenu de cette modification légale cantonale». Il s'avère que suivant les systèmes utilisés par les communes, la difficulté mentionnée est réelle pour certaines d'entre elles, mais pas forcément toutes. Dans ces circonstances, en concrétisant dans le Règlement du 10 juillet 2001 sur l'exercice des droits politiques (REDP) l'application de l'art. 4 al. 1^{bis} LEDP (*modalités de la tenue des registres électoraux et données traitées*), le Conseil d'Etat ne rendra pas obligatoire l'intégration du numéro AVS pour les Suisses et Suissesses de l'étranger. Cela permettra d'éviter au cas par cas aux communes concernées les problèmes de compatibilité évoqués par l'ACF.

2.8. La possibilité d'ouvrir les enveloppes-réponse reçues par correspondance et d'enregistrer les personnes ayant voté dès leur réception

2.8.1. Présentation

Pour des motifs soutenus par l'ATPrD, la signature des votants et votantes ne devra plus, à l'avenir, apparaître dans la fenêtre de l'enveloppe-réponse de vote par correspondance. Les bureaux communaux n'auront donc plus la possibilité, effective à l'heure actuelle, de trier les enveloppes-réponse sur la base de la présence ou non de la signature sur le certificat de capacité civique (CCC) visible dans la fenêtre.

Or, si la possibilité n'est pas donnée par la LEDP d'ouvrir les enveloppes-réponses afin de faire le tri entre le matériel valable du fait de la présence de la signature du citoyen ou de la citoyenne sur le CCC, le temps de traitement le dimanche du scrutin sera plus important avec un risque d'erreur plus élevé dans les communes devant traiter un grand nombre d'enveloppes.

Le présent projet de loi propose donc une modification de la LEDP permettant une ouverture des enveloppes-réponses avant le dimanche du scrutin. Il est souligné qu'il ne s'agit là que de procéder à l'ouverture des enveloppes-réponses pour vérifier la citoyenneté active des votants et votantes et enregistrer le fait que ces personnes ont voté. Il ne s'agit en aucun cas d'ouvrir les enveloppes *de vote contenues dans les enveloppes-réponse*.

2.8.2. Retours de la procédure de consultation

La possibilité d'ouvrir les enveloppes-réponse reçues de manière anticipée a été globalement bien reçue. Toutefois, de nombreuses remarques ont été émises s'agissant de la faisabilité concrète du projet mis en consultation, car celui-ci prévoyait que cette ouverture et cet enregistrement anticipés ne pourraient se réaliser qu'en présence d'une délégation du bureau électoral d'au moins trois membres. Cette dernière condition a très souvent été jugée peu réalisable en pratique.

2.9. Introduction du terme «préfète»

Vu (notamment) les résultats des élections de la fin de l'année 2021, le terme «préfète» doit désormais être introduit dans la LEDP et la Loi du 16 décembre 2020 sur le financement de la politique (LFiPol). Cette option a été unanimement saluée en consultation. Toutefois, à la suite de la deuxième consultation, il a été décidé, pour des motifs de simplification des débats au Grand Conseil, de confier aux organes de publication de la législation la tâche de procéder eux-mêmes au remplacement de termes (cf. commentaire des clauses finales, ci-dessous).

2.10. Une adaptation de la loi sur le financement de la politique (LFiPol) en lien avec la nouvelle législation fédérale

La loi fédérale sur la transparence de la politique a été adoptée par les Chambres fédérales. Des clarifications ayant désormais été apportées, il convient de profiter du présent projet de loi pour retirer de la loi fribourgeoise deux articles de la LFiPol qui ne sont pas ou plus conformes au droit fédéral (soumission à la LFiPol des parlementaires fédéraux). Cette option a été unanimement saluée en consultation.

2.11. La prise en compte ou la correction de quelques lacunes ou imprécisions

Quand bien même la LEDP date de 2001, elle est depuis régulièrement retouchée ou mise à jour, et sa mise en application ne cause pas de problème particulier. Il y a lieu toutefois de proposer, par le présent projet de loi, quelques adaptations qui devraient permettre de clarifier encore quelques points qui suscitent parfois une certaine incompréhension sous l'angle de l'application.

2.12. Une adaptation de la loi sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale

Suite aux discussions budgétaires 2023, le Conseil d'Etat propose, en fournissant les textes à l'appui, de fixer des règles plus claires en ce qui concerne la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale. Cette proposition consiste en ce qui suit:

Fixés jusqu'ici uniquement par voie budgétaire, les soutiens financiers aux organisations politiques ont été fortement augmentés par le Grand Conseil au moment de l'adoption du budget, pour les deux dernières élections générales (cantonales et fédérales), ce qui rend difficilement compréhensibles les raisons d'attribution de ces montants par la population.

S'il était difficile jusqu'ici de fixer des critères objectifs pour cadrer ce soutien, il est nouvellement proposé de fixer ces montants proportionnellement à ceux déclarés en lien avec les campagnes électorales, dans le cadre de la loi sur le financement de la politique. Les campagnes électorales au niveau national obéissant à des règles moins strictes de publication, elles risquent de donner une image moins claire du montant investi par les organisations politiques. Il est par conséquent suggéré de se référer uniquement aux montants déclarés dans les décomptes des frais de campagne pour les élections cantonales.

Il est proposé, bien que l'aide supplémentaire 2021 avait été justifié pour des raisons liées à la pandémie, de tenir compte des derniers montants adoptés par le Grand Conseil et aux autres règles en place jusqu'ici pour codifier le soutien, en arrondissant après calcul les montants fixes pour les frais généraux au millier inférieur. Le Conseil d'Etat propose également de combler une lacune de la loi actuelle en fixant un critère de répartition des montants entre les différentes élections (d'une part, entre l'élection au Grand Conseil et l'élection au Conseil d'Etat et, d'autre part, entre l'élection au Conseil des Etats et l'élection au Conseil national) et d'abandonner le soutien à une éventuelle élection complémentaire au Grand Conseil: pour ce cas très hypothétique, il paraît disproportionné de prévoir des contributions. Enfin, le montant global relatif aux élections fédérales de 2023 ayant déjà été décidé, la base de référence entrera en vigueur pour les élections postérieures aux élections fédérales d'octobre et novembre 2023.

La base de référence sera fixée périodiquement par voie d'ordonnance. Le total des décomptes déclarés lors des élections cantonales en 2021 se monte à 2 352 000 francs. Cette base de référence sera valable pour les élections cantonales 2026 et les élections fédérales 2027.

En cas de deuxième tour, les montants seront répartis à raison de deux tiers pour le premier tour et un tiers pour le deuxième tour, comme c'est le cas jusqu'ici.

La prise en charge des coûts des opérations en commun de mise sous pli et d'envoi du matériel de propagande électorale n'est pas concernée par la présente modification.

- a. Pour les élections cantonales le montant représentera 20% du montant déclaré dans les décomptes de campagne des élections cantonales 2021, soit 470 400 francs arrondis à 470 000 francs.

	2016	2021	2026
Montant total	195 000 (100%)	500 000 (100%)	470 000 (100%)
Grand Conseil	155 000 (76,93%)	225 000 (45%)	211 500 (45%)
Conseil d'Etat	45 000 (23,07%)	275 000 (55%)	258 500 (55%)

- b. Pour les élections fédérales, le montant représente 15% du montant déclaré dans les décomptes de campagne des élections cantonales 2021, soit 352 800 francs, arrondis à 352 000 dès 2027. Le montant pour les élections 2023 a été arrêté par le Grand Conseil dans le cadre du traitement du budget 2023.

	2019	2023	2027
Montant total	195 000 (100%)	375 000 (100%)	352 000 (100%)
Conseil des Etats	45 000 (23,07%)	93 750 (25%)	88 000 (25%)
Conseil national	150 000 (76,93%)	281 250 (75%)	264 000 (75%)

3. Commentaire des articles du projet

Article 2a al. 2 – Exercice des droits politiques (citoyenneté active) – En matière communale

Les dernières élections communales générales ont laissé apparaître que, dans certains cas, des personnes de nationalité étrangère qui disposeraient normalement du droit de vote et d'éligibilité au niveau communal n'ont pas reçu leur matériel de vote pour ledit scrutin.

L'alinéa 2 propose de s'appuyer sur des listes, fournies aux communes par le Service en charge de la population (SPoMi), des personnes étrangères susceptibles de remplir les conditions de citoyenneté active. Pour mémoire, la LEDP prévoyait, jusqu'à sa modification du 15 décembre 2015, que de telles listes étaient fournies aux communes. Il était toutefois apparu que ces listes n'étaient plus d'aucune utilité pour les communes. Par ailleurs, ces listes étaient certes transmises, mais l'on se heurtait systématiquement à l'impossibilité de garantir que les extraits de fichiers certifient que la condition de domiciliation de 5 ans dans le canton était remplie. Finalement, ce sont donc 2 listes qui étaient transmises aux communes, en les invitant à croiser les données, mais tout en invitant aussi les communes à rester attentives à ce point non certifiable. Cela avait conduit les autorités cantonales, en

accord avec les autorités communales d'ailleurs, à renoncer à ces listes.

Il ressort des procédures de consultation que le SPoMi n'est toujours pas en mesure d'indiquer clairement s'il sera possible ou non d'établir des listes fiables en exploitant la base de données FriPers, au vu de sa prochaine évolution. En effet, selon les renseignements fournis par le Service en charge des infrastructures informatiques, la norme dite V2 utilisée par FriPers va disparaître en 2023, en raison de sa très probable et prochaine obsolescence. Avec l'introduction de la norme dite V3, la reprise des données risque par ailleurs d'être problématique sous l'angle de l'historique existant (qui aurait pu être exploité pour la vérification du critère des cinq ans de séjour). La qualité de cet historique dépendra des travaux qui pourront ou non être réalisés ces prochains mois en vue d'améliorer de qualité des données traitées. Ce n'est probablement qu'à l'échéance du 1^{er} trimestre 2023 que l'on pourra savoir si des données exactes et fiables pourront être extraites.

En revanche, en ce qui concerne l'exploitation, comme jusqu'en 2015, des données tirées du SYMIC, les choses sont claires. Selon les contacts pris avec le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), qui gère cette application, la condition des «cinq ans de séjour continu» demeurera incertaine. Il sera cependant possible, comme à l'époque, d'obtenir les listes qui étaient transmises aux communes avec une recommandation les enjoignant à prendre avec précaution ces informations. Ainsi, à l'alinéa 2, la précision «susceptibles de remplir les conditions...» demeure cardinale, et doit bien être comprise comme la possibilité pour l'Etat de fournir des indications qui devront encore être vérifiées par les communes.

Dans tous les cas, il demeure donc indispensable que les personnes concernées aient l'obligation de collaborer avec la commune pour établir leur droit.

Article 4 al. 1 et al. 1^{bis} – Tenue du registre

Les modifications de ces deux alinéas ont pour objectif de rendre l'article 4 plus conforme à la législation sur la protection des données qu'il ne l'est à ce jour, en indiquant d'une part la finalité du registre (alinéa 1) et en déléguant formellement au Conseil d'Etat la compétence d'énumérer les données qui figurent dans le registre par souci de transparence (alinéa 2), tout en lui déléguant la compétence de régler le détail de la tenue du registre.

S'il peut paraître assez évident que le registre doit permettre aux organes concernés d'exécuter leurs tâches telles que prévues par la LEDP, cette disposition signifie également et a contrario que le registre ne peut pas être utilisé à d'autres fins, ce qui implique de la part des communes comme de la Chancellerie une certaine vigilance quant aux accès accordés à ce registre et l'utilisation qu'en font les personnes qui y ont accès.

Article 7 al.2, al. 4 et al. 5 – Nomination

L'alinéa 2 fait l'objet d'une simple amélioration légistique «... de la présente loi». Cela ne nécessite pas de commentaire particulier.

S'agissant des alinéas 4 et 5, ils répondent à la question, régulièrement posée, de savoir si les personnes étrangères peuvent être membres du bureau électoral et scrutatrices et si tel est le cas, à quelles fonctions. Le nouvel alinéa 4 clarifie cette question ainsi: les personnes de nationalité étrangère qui ont le droit de voter et d'élire peuvent être membres du bureau ou scrutatrices uniquement pour les objets qui les concernent en tant que citoyennes et citoyens actifs et peuvent, cas échéant, en assumer la présidence.

Le nouvel alinéa 5 correspond à l'actuel alinéa 4, étant toutefois précisé que seules des personnes capables de discernement peuvent être nommées scrutatrices; cela signifie aussi que ces scrutateurs ou scrutatrices, qui n'ont pas de pouvoir de décision, peuvent alors aussi, pour tous types de scrutins, être des personnes capables de discernement qui n'ont pas encore l'exercice des droits civiques.

Nouvelle section après l'article 9

Cette nouvelle section a dû être créée afin de pouvoir y introduire la base légale pour la tenue du registre électoral cantonal. Dans la mesure où ce registre est destiné aussi bien aux communes qu'à l'Etat et qu'il est alimenté par les données des registres électoraux communaux, il ne pouvait pas prendre place sous une autre section de la LEDP.

Article 9a (nouveau) – Registre électoral cantonal

Le présent article constitue la base légale exigée pour le registre électoral cantonal. En effet, conformément à la législation sur la protection des données, tout système d'information contenant des données personnelles doit reposer sur une base légale. Dans la mesure où le registre cantonal ne contient aucune donnée personnelle sensible, les données traitées ne sont énumérées que dans le règlement (art. 2 du règlement du 10 juillet 2001 sur l'exercice des droits politiques, RSF 151.11). Comme exposé sous le chiffre 2.7.2, cette liste devra être complétée avec le numéro AVS (NAVS), qui depuis le 1^{er} janvier 2022 peut être utilisé de manière systématique sans base légale formelle cantonale (loi adoptée par le parlement). Cette liste a ainsi essentiellement une valeur informative pour ceux et celles dont les données sont traitées. En outre, comme l'avait d'ailleurs relevé l'ATPrD, il appartiendra aux communes d'une part, et à la Chancellerie d'autre part, d'annoncer leur utilisation systématique du numéro AVS à la Centrale de compensation, ceci conformément à l'article 153f lettre a de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants telle qu'en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2022.

Il convient de préciser encore que l'utilisation du NAVS représente le seul élément univoque permettant de distinguer une personne de son éventuel homonyme. On ne peut en effet exclure, même si les probabilités sont moindres, que deux personnes portent le même nom, prénom, habitent dans la même commune voire la même rue et soient nées à la même date. Une fois ces critères épuisés, seul le NAVS permet de les distinguer sans aucun doute. Dans le cas des Suisses et Suissesses de l'étranger, l'impossibilité de recourir au NAVS pour distinguer des électeurs ou électrices exige (cf. ch. 2.7.2 in fine) de se limiter aux critères déjà existants à savoir nom(s), prénom(s), date de naissance, adresse. Compte tenu du nombre moindre de Suisses et Suissesses de l'étranger, le recours au NAVS pour les résidents et résidentes permet néanmoins une amélioration très importante de la distinction entre les personnes et donc la détection presque immédiate d'éventuelles personnes inscrites simultanément dans deux communes ou deux fois dans la même commune.

Pour le surplus, comme le mentionne l'alinéa premier, le REC est alimenté exclusivement par les données qu'introduisent les communes dans leur registre électoral. Les communes sont ainsi responsables de l'exactitude des données figurant au REC, puisque ce sont elles qui les introduisent par interfaçage avec leur propre registre. En conséquence, la personne qui entend obtenir une rectification de ses données dans le REC devra utiliser la voie de la réclamation prévue aux articles 146 à 149 LEDP. La Chancellerie d'Etat est, elle, responsable du bon fonctionnement de l'interfaçage du REC avec les registres communaux, ainsi que de la sécurité du registre. La transmission des données est actuellement effectuée par une extension du programme FriPers nommée VREG, au moyen de fichiers *xml* répondant au standard eCH-045¹.

Enfin, il faut signaler que comme c'est le cas pour les registres communaux, le REC a un caractère temporaire: les données qu'il contient ne sont valables qu'en lien avec une votation ou une élection déterminée. Il est alimenté par le registre communal utilisé pour le contrôle des habitants. Un nouveau registre actualisé est généré en vue de chaque élection ou votation.

Article 12 al. 1 let. a, al. 5 et al. 6 – Matériel de vote et matériel électoral

Les modifications proposées ont pour objectif de permettre la vérification de la qualité d'électeur ou d'électrice et l'élaboration de statistiques de vote de manière simple et anonyme. Les solutions dégagées par l'apposition d'un code ou d'un autre moyen électronique (p. ex: un code QR) devraient

¹ La norme eCH-0045 définit, avec la norme eCH-0155 (Norme de données droits politiques) les caractéristiques, événements et le format d'échange pour la création du registre électoral virtuel pour le déroulement des votations et élections. Ce faisant, elle a recours, pour la définition de caractéristiques d'applicabilité générale, à des normes de base issues de l'harmonisation des registres. La norme eCH-0045 constitue donc l'une des bases de l'eVoting en Suisse.

permettre d'y arriver en respectant non seulement le droit au secret du vote, mais également la législation sur la protection des données.

L'article 12 al. 5 mentionne les données que peut contenir le code ou une autre solution électronique afin de donner la base légale au traitement de telles données sous cette forme. Comme cet alinéa est exhaustif, il est nécessaire d'y mentionner les données figurant aujourd'hui déjà dans certains codes ou autres solutions électroniques. C'est par exemple le cas pour les certificats de capacité civique générés à l'aide du Registre Electoral Cantonal (REC). Le code doit obligatoirement contenir le numéro d'identification personnel de l'électeur ou de l'électrice pour les scrutins. Cet élément est indispensable afin d'enregistrer le matériel de vote lors de son retour à la commune. En réponse à une question posée dans le cadre de la procédure de consultation, il est précisé que ce numéro d'identification personnel n'a aucun lien avec le numéro AVS, mais atteste que la personne qui vote est bel et bien titulaire de la citoyenneté active requise. S'agissant des éléments cités à l'art. 12 al. 5, let. a à d, ils peuvent, d'après les praticiens, s'avérer utiles pour d'éventuelles opérations de vérification supplémentaires de la citoyenneté active des personnes prenant part au scrutin; c'est là le motif pour lequel ils sont prévus par la loi.

L'article 12 al. 6 indique le but exclusif pour lequel ces données peuvent être utilisées, à savoir la vérification de la qualité d'électeur ou d'électrice, excluant ainsi toute autre utilisation

Article 12a – Brochure explicative¹

La brochure explicative est un élément essentiel dans le déroulement d'une votation. Elle joue un rôle crucial dans la formation de la volonté des citoyennes et citoyens. Selon son contenu, elle peut autant contribuer que porter atteinte à la liberté de vote des citoyennes et citoyens, droit fondamental garanti par l'art. 34 al. 2 de la Constitution fédérale. Cette disposition fondamentale, qui protège les citoyennes et citoyens contre toute forme d'influence qui contreviendrait à la libre formation de leur volonté, a fait l'objet d'une abondante jurisprudence du Tribunal fédéral. La marge de manœuvre du législateur cantonal est donc fortement limitée et doit nécessairement s'inscrire dans les principes dégagés par le Tribunal fédéral.

La première phrase de l'article 12a al. 1 confère au Conseil d'Etat la compétence d'éditer la brochure explicative, qui est jointe au matériel de vote. Le projet matérialise la pratique actuelle selon laquelle, s'il appartient bien à la Chancellerie d'Etat d'organiser les opérations en lien avec la rédaction puis l'impression de la brochure dans le cadre des élections (p. ex:

réception des arguments du Comité, collaboration à la rédaction avec la Direction concernée, etc.), c'est bien la Direction concernée du Conseil d'Etat qui est chargée de rédiger, au fond, les explications succinctes et objectives et de proposer au Conseil d'Etat la formulation d'un avis sur l'objet mis en votation (cf. également l'Ordonnance fixant les attributions des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat; OADir; RSF 122.0.12).

Les lettres a à d de l'alinéa 1 prescrivent désormais le contenu de la brochure explicative. Celle-ci (actuellement appelée «notice d'explication du Conseil d'Etat» pour les votations cantonales et «documentation relative à l'acte soumis à votation» pour les votations communales²) sera composée des mêmes éléments qu'aujourd'hui. Elle contiendra la question posée, reproduite mot pour mot, assortie d'explications succinctes et objectives sur l'objet du vote, explications qui doivent permettre à la personne exerçant son droit de vote de se faire une image fidèle des faits les plus pertinents et des enjeux du scrutin. Dans ce sens, dès lors que la jurisprudence fédérale astreint, dans une certaine mesure, les autorités à un devoir étendu d'information, leur interdisant de passer sous silence des positions régulièrement exprimées, même contraires à la recommandation de vote, celles-ci devront figurer dans les explications sur la votation qu'elles fournissent à la population. Pour répondre à cette exigence, il est proposé de reprendre la solution prévue à l'art. 10a al. 3 de la loi fédérale sur les droits politiques (cf. let. b in fine «... notamment les avis principalement exprimés à son sujet lors de la procédure parlementaire»). A relever aussi, en lien avec ce qui précède, qu'une exigence supplémentaire est désormais expressément posée dans la loi, à savoir l'indication du résultat du vote du Grand Conseil (cf. al. 1 let. c), ceci afin que la population se fasse une idée du degré d'acceptation de l'objet par les député-e-s. Enfin, et cela n'est pas nouveau, la brochure devra contenir l'avis et la recommandation de vote du Conseil d'Etat.

L'alinéa 2 délimite la place laissée aux arguments du comité d'initiative ou de référendum dans la brochure explicative. Le traitement équitable réservé à l'argumentaire du comité d'initiative ou de référendum n'est pas une possibilité offerte à l'autorité, mais bien une obligation qui découle de la garantie des droits politiques (art. 34 Cst. féd.). A noter que conformément à la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, les argumentaires des autorités et du comité ne doivent pas être d'une taille rigoureusement identique; il importe avant tout qu'il n'y ait pas de disproportion manifeste entre la position de l'autorité et le texte du comité qui lui est opposé.

L'alinéa 3 rappelle que la brochure explicative ne doit pas s'apparenter à une brochure publicitaire, comme l'exige la

¹ Les commentaires des articles 12a et 12b sont fortement inspirés de l'exposé des motifs du projet de loi sur les droits politiques du canton de Vaud du mois de janvier 2021.

² La terminologie utilisée à l'art. 10 du REDP concernant le matériel de vote sera précisée et adaptée au nouveau texte légal dès que possible (p. ex: le terme «notice» deviendra celui de «brochure», désormais systématiquement usité dans la pratique).

jurisprudence constante du Tribunal cantonal et du Tribunal fédéral. Le «design» en fait partie.

Le projet d'article 12a s'adresse expressément et uniquement aux autorités cantonales, pour les votations cantonales. Par analogie toutefois, les principes ici posés s'appliquent aussi aux autorités communales (cf. art. 12a al. 4) pour leurs propres brochures explicatives. Pour donner suite à la procédure de consultation, la signification de l'expression «vote aux urnes» s'agissant des scrutins communaux a été précisée. A noter aussi qu'en application de l'art. 1 al. 2 LEDP, l'article 12a est applicable par analogie aux associations de communes, conformément à la législation spéciale; cela signifie par exemple qu'en cas de votation sur un objet proposé par une association intercommunale, il appartient au Comité de l'association concernée d'élaborer et d'éditer la brochure explicative, en respectant par analogie les principes fixés au présent article 12a.

Article 12b – Information des citoyennes et citoyens actifs

Cette disposition vise prioritairement à fixer dans la loi les principes qui s'appliquent à la communication du Conseil d'Etat (en tant que collège au sens de l'art. 10 de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration; LOCEA; RSF 122.0.1) dans une campagne de votation cantonale. Une telle base légale existe déjà au niveau fédéral. L'art. 10a de la loi fédérale sur les droits politiques (LDP) fixe les principes de la communication du Conseil fédéral dans les campagnes de votation au niveau fédéral.

En tant qu'autorité exécutive suprême du canton, le Conseil d'Etat a pour mission de diriger la collectivité. Il est donc normal qu'il puisse s'engager en faveur des projets qui lui semblent aller dans le sens du bien commun. À cet égard, le Conseil d'Etat peut et même doit exercer une fonction d'information vis-à-vis des personnes appelées à exercer leur droit de vote. Celles-ci seraient privées d'une source d'information importante si elles n'étaient pas en mesure de connaître la position de leurs autorités. Lorsqu'il s'agit d'un référendum, le Conseil d'Etat est, la plupart du temps, à l'origine du projet d'acte soumis au vote. Lorsqu'il fait face à une initiative populaire, le Conseil d'Etat est appelé à édicter de nouvelles lois ou règles. Dans ces deux cas de figure, les autorités ont toute la légitimité pour intervenir dans le débat public. Cette fonction d'information que doivent exercer les autorités constitue un devoir reconnu par la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à la liberté de vote des citoyens.

La brochure explicative dont il a été question à l'article 12a nouveau est le principal vecteur utilisé par les autorités, en général le Conseil d'Etat, pour faire part de leurs appréciations et délivrer une recommandation de vote. Le Conseil d'Etat doit toutefois exercer son devoir d'information de manière large et ne devrait pas se limiter à publier son

avis dans la (seule) brochure explicative. Le développement des moyens de communication – notamment des réseaux sociaux – permet en effet aujourd'hui aux acteurs privés de faire campagne et de peser sur l'opinion publique de façon continue. En revanche, la brochure explicative ne permet au Conseil d'Etat que d'intervenir à un instant déterminé de la campagne.

C'est pour remédier à cette situation, mais aussi cadrer les possibilités d'interventions du Conseil d'Etat «hors brochure explicative» que l'art. 12b LEDP (nouveau) est proposé. Le Conseil d'Etat disposera donc désormais d'une base légale sur laquelle s'appuyer directement pour procéder à des opérations de communication allant au-delà de la simple édition d'une brochure explicative. À ce propos, il est important de rappeler que la jurisprudence du Tribunal fédéral prévoit, sur le principe, l'intervention des autorités lors des campagnes de votation. La forme et le fond des interventions officielles doivent cependant satisfaire à différentes conditions pour être jugées licites à l'aune de la liberté de vote.

L'article 12b alinéa 1 dispose donc d'abord que le Conseil d'Etat (N.B: collège) informe *de façon suivie* les personnes appelées à exercer leur droit de vote sur les objets qui leur sont soumis. Cette disposition souligne la fonction d'information que doit exercer le Conseil d'Etat, qui l'astreint à expliquer le contexte et les enjeux du scrutin, mais qui lui permet également d'expliquer la position des autorités cantonales sur l'objet soumis à votation.

Il s'agit ensuite, et c'est bien là l'objet de l'article 12b al. 2 LEDP, de définir dans la loi si et cas échéant dans quelle mesure, le Conseil d'Etat peut s'exprimer au sujet de votations communales (ou intercommunales). Cet alinéa ne doit surtout pas être compris comme l'octroi d'une compétence générale au Conseil d'Etat d'intervenir comme bon lui semble dans les scrutins communaux (ou inversement celle d'un Conseil communal d'intervenir activement dans un scrutin cantonal), car de manière générale, on considère qu'il est interdit à une collectivité publique d'intervenir dans la campagne précédant le scrutin d'une autre collectivité publique. La jurisprudence permet toutefois des exceptions. S'agissant de l'intervention d'un canton au sujet d'une votation communale, il a par exemple été admis que le canton de Berne intervienne dans une votation concernant l'avenir du district de Laufen, au motif que le canton était touché de manière spéciale, comme s'il s'agissait de son propre projet¹. L'objectif de l'alinéa 2 est ainsi celui de fixer dans la LEDP quand le canton peut *exceptionnellement* intervenir dans une votation communale. La notion d'intérêt particulier pour le canton est ici proposée, en référence à la jurisprudence fédérale précitée. Ainsi et par exemple, des votations relatives à des fusions de communes entreraient dans le cadre de telles interventions, car non seulement l'objectif de favoriser les fusions de com-

¹ ATF 114 Ia 427 = JdT 1990 I 162 cons. 4 let. d

munes est un objectif cantonal fixé dans la Constitution cantonale, ce qui fonde un intérêt particulier du canton, mais en plus, le canton serait en droit, cas échéant, d'obliger des communes à fusionner (cf. art. 135 de la Constitution du canton de Fribourg (Cst.; RSF 10.1). Dans de tels cas, le Conseil d'Etat peut certes délivrer une recommandation de vote officielle aux électeurs et électrices concerné(e)s, mais il ne doit pas se substituer aux autorités communales, par respect de l'autonomie communale. Le Conseil d'Etat doit ainsi pouvoir, dans le cadre d'une telle campagne de votation communale, faire part d'éléments factuels visant une information complète et éclairée du corps électoral communal sur le projet soumis à votation, tout particulièrement s'agissant de son impact particulier sur le canton.

L'alinéa 5 pose, pour sa part, le droit exceptionnel d'une commune de prendre position sur l'objet d'une votation cantonale, conformément à la jurisprudence fédérale à ce sujet. Il est noté que lors de votations cantonales par exemple, le Tribunal fédéral a admis que des autorités communales interviennent activement dans une campagne cantonale, à condition que la commune concernée ainsi que ses citoyennes et citoyens aient un intérêt direct et particulier qui se distingue clairement de celui des autres communes et citoyennes et citoyens du canton¹. Ainsi par exemple, le Tribunal fédéral avait autorisé une commune à intervenir dans une campagne référendaire cantonale sur le contournement du centre du village, car elle avait un intérêt direct, incomparable avec les autres communes, à l'issue du scrutin.²

Chacune des interventions du Conseil d'Etat devra respecter les principes d'objectivité, de transparence et de proportionnalité (alinéa 3).

- > Le **principe d'objectivité** impose à l'autorité de fournir une information fiable, complète et équilibrée sur le but et la portée de l'objet soumis à votation. Le message adressé aux personnes appelées à exercer leur droit de vote doit leur permettre de se faire une image fidèle et objective de l'objet soumis à votation. À cette fin, les propos et le ton choisis devront rester mesurés et les arguments développés seront, dans la mesure du possible, fondés sur une base factuelle vérifiable. L'objectivité requise de l'autorité implique ainsi un certain devoir d'exhaustivité de sa part, qui ne doit cependant pas être interprété de manière trop stricte: il lui est certes interdit de passer sous silence des éléments importants pour la formation de l'opinion du corps électoral ou de restituer faussement des arguments développés par un comité d'initiative et de référendum. L'autorité n'est néanmoins pas tenue de discuter tous les détails du projet ou de relater l'ensemble des éléments qui parlent en faveur ou en défaveur de ce dernier. En outre, elle peut, et même doit, dans certaines circonstances,

intervenir dans la campagne pour rectifier des propos erronés ou délibérément mensongers. Il en va de la bonne information des citoyennes et des citoyens.

- > Le **principe de transparence** exige que les interventions officielles soient, sans ambiguïté, identifiables comme telles par les personnes appelées à exercer leur droit de vote. L'autorité ne peut donc agir de façon opaque, par exemple en finançant en sous-main les partisans de la position qu'elle défend. Elle ne saurait également amalgamer ses prises de position avec celles d'un comité privé en présentant de manière indistincte une position partisane et la position officielle dans le contenu informatif émanant de l'autorité.
- > Enfin, le **principe de proportionnalité** interdit aux autorités de faire usage de moyens démesurés au cours de la campagne. La question des moyens financiers engagés par les autorités est ici au cœur du problème. Ces dernières devront faire preuve de mesure dans l'emploi des fonds publics alloués à des opérations de communication en vue d'un scrutin à venir.

L'alinéa 4 dispose que l'ensemble des principes valables au niveau cantonal s'appliquent par analogie au niveau communal pour les scrutins «aux urnes» (et aux votations intercommunales en application de l'article 1 al. 2 LEDP). Cela signifie que le Conseil communal a, au niveau communal, les mêmes droits et obligations d'information que le Conseil d'Etat a au niveau cantonal.

L'alinéa 5 a fait l'objet d'un commentaire à la suite de celui relatif à l'alinéa 2.

Il est enfin précisé, à toutes fins utiles, que l'article 12b (nouveau) **n'a pas** pour objet de traiter la question de l'intervention des Conseillers et Conseillères d'Etat **à titre personnel**. En effet, il y a lieu de dissocier l'intervention d'un Conseiller d'Etat ou d'une Conseillère d'Etat à titre personnel de celle du Conseil d'Etat en tant que collège, seul objet de l'article 12b (nouveau). S'agissant des objets auxquels les autorités cantonales sont étroitement associées, si le Conseil d'Etat a pris une position collégiale, les membres du Conseil d'Etat sont tenus de respecter le principe de collégialité. Si le collège ne se prononce pas, quel que soit le type de scrutin, un Conseiller d'Etat ou une Conseillère d'Etat peut intervenir à titre personnel. Il ou elle doit cependant veiller à ce que ses prises de position ne soient pas assimilées à une position du gouvernement. En substance donc, selon la jurisprudence, les membres d'un exécutif conservent à titre individuel une large liberté d'expression (droit constitutionnel à la liberté d'expression) et ont dès lors la possibilité de s'engager activement dans des campagnes de votation, pour peu que leur intervention ne laisse pas penser qu'elle est faite au nom de

¹ ATF 108 Ia 155, c. 4

² ATF 116 Ia 466

l'autorité, mais à titre privé¹. Il s'agit là non pas de règles découlant de la LEDP, mais bien de l'organisation du Conseil d'Etat (LOCEA; RSF 122.0.1, en particulier les articles 8 et 42 LOCEA). De tels principes s'appliquent également aux exécutifs communaux, qui sont aussi des organes collégiaux.

A noter enfin, à toutes fins utiles, que s'agissant des membres d'un organe *législatif*, qu'il soit communal, cantonal ou fédéral, leurs paroles et leurs actes restent libres.

Article 18 al. 3 let. b et al. 5 – Vote anticipé – Principes

A l'heure actuelle, les enveloppes de vote anticipé peuvent être déposées auprès du secrétariat communal ou à l'endroit fixé par le conseil communal, au plus tard jusqu'au dimanche, *une heure avant l'ouverture du local de vote*.

Dans le cadre de la première consultation, des voix s'étaient élevées afin de prolonger la possibilité de déposer ces enveloppes jusqu'à la clôture du scrutin (midi).

Cette proposition a toutefois été mal reçue par les communes dans le cadre de la deuxième consultation. Il a en particulier été relevé que *«La situation actuelle (dépôt au plus tard une heure avant l'ouverture du bureau de vote) permet aux scrutateurs et scrutatrices de procéder au dépouillement du vote anticipé en premier lieu. Ce dépouillement est généralement terminé au moment de la fermeture du bureau de vote. Les scrutateurs procèdent alors au dépouillement des urnes de bureau de vote. Cette manière de faire rend le dépouillement efficace et évite grandement des erreurs. Prolonger le délai de dépose des enveloppes-réponses rallongerait le temps de dépouillement et compliquerait considérablement le travail des scrutateurs et scrutatrices, augmentant ainsi le risque d'erreurs»*. Le Conseil d'Etat estime cette remarque justifiée et propose donc de modifier l'article 18 al. 3 let. b LEDP en supprimant simplement, à la lettre b, la mention «une heure avant», mais en gardant la notion «d'ouverture du local de vote». Cela permet de répondre aux remarques légitimes soulevées par les communes et de leur donner tout de même plus d'autonomie organisationnelle en la matière.

Toujours en lien avec le vote anticipé, et pour les motifs exposés sous le ch. 2.8 (suppression de la possibilité de contrôle par une signature visible) il est proposé de permettre à l'avenir l'ouverture des enveloppes-réponse dès leur réception au secrétariat communal. Cela implique l'abrogation de l'art. 18 al. 5, et la fixation de règles précises à ce sujet dans un nouvel article 18a.

¹ Comme le rappelle la jurisprudence fédérale, «on ne peut pas interdire à des membres isolés d'une autorité ni de participer à la campagne précédant la votation, ni d'exprimer librement leur opinion sur un projet de loi ou sur un autre objet soumis à votation» (ATF 119 Ia 271). Le Tribunal fédéral précise que les membres d'une autorité ne peuvent, dans ce cas, pas donner à leurs interventions individuelles une apparence officielle et éveiller l'impression qu'il s'agirait d'une explication provenant d'une autorité collégiale.

Article 18a (nouveau) – Vote anticipé – Enregistrement des votes

Ce nouvel article concrétise la volonté exposée sous le ch. 2.8 du présent message. Dans le cadre de la deuxième consultation, l'objectif de trouver une solution à la disparition de la signature visible sur l'enveloppe-réponse a été salué, mais la solution proposée, en particulier à l'alinéa 3 du nouvel article 18a, a été fréquemment jugée inapplicable du fait de la difficulté de réunir des membres du bureau électoral. Le Conseil d'Etat propose d'en tenir compte.

L'alinéa 1 prévoit le moment à partir duquel les enveloppes-réponse déposées dans le cadre du vote anticipé peuvent être ouvertes, ainsi que les (seuls) objectifs de cette ouverture.

L'alinéa 2 fixe le sort qui doit être réservé aux enveloppes de vote contenues dans les enveloppes-réponse. Si le vote est valable (signature sur le CCC) et la citoyenneté active du votant ou de la votante confirmée, les enveloppes de vote doivent être introduites sans être ouvertes dans l'urne correspondante.

En revanche, et contrairement à ce qui était proposé dans l'avant-projet soumis à la deuxième consultation, suites aux réactions enregistrées, le Conseil d'Etat propose que lesdites opérations soient exécutées par des employés de la commune concernée. Afin de néanmoins répondre aux craintes soulevées en lien avec la sensibilité des processus d'élections et de votations, il propose nouvellement que l'ouverture anticipée des enveloppes-réponse ne puisse, avoir lieu, sur décision du Conseil communal, qu'en présence d'une délégation du bureau électoral. A défaut de décision dans ce sens, l'ouverture des enveloppes-réponse pourra être exécutée par l'administration communale sous sa propre responsabilité.

Article 19a – Vote électronique

Cet article crée la base légale cantonale nécessaire pour permettre au canton de Fribourg de proposer le vote électronique (par internet) à demeure aux niveaux cantonal et communal lorsque des systèmes électroniques sûrs et complètement vérifiables seront disponibles. En l'état, la LEDP ne permet de procéder qu'à des essais (art. 162 LEDP).

Il y a lieu de relever qu'il est en l'état fortement prévisible que les systèmes en question soient le cas échéant les mêmes pour toute la Suisse, et que s'il devait s'agir, pour le canton de Fribourg, de mettre en place le vote par internet pour les scrutins communaux et cantonaux, il se rabattrait sur un système adopté ou à tout le moins autorisé par la Confédération. De ce fait, les alinéas proposés reviennent, de facto, à renvoyer au droit fédéral. Il n'en reste pas moins que de telles déclarations d'intention sont le cas échéant liantes et essentielles dans de tels projets. Il est encore précisé que la base légale ici proposée tient compte des exigences fixées aux articles 27a

et suivants de l'ordonnance fédérale sur les droits politiques (ODP) et de l'ordonnance de la Chancellerie fédérale sur le vote électronique (OVOTE) auxquelles il faut se référer. Elle est formulée de manière à respecter les cautions qui seront d'abord en vigueur, mais sans qu'il soit nécessaire par la suite de la modifier en cas d'élargissement.

A noter encore que, suite à la première consultation, le projet avait été précisé par l'ajout de conditions supplémentaires relatives au respect de la protection des données (art. 19a al. 1 let. a), mais aussi concernant l'absence d'influence extérieure; il s'agissait ici de répondre aux menaces actuelles dont les démocraties sont la cible, mais aussi le respect de l'intégrité numérique, lequel vise au-delà du seul secret du vote à assurer l'absence de collecte de données et la non-traçabilité d'informations, même anonymisées (cf. art. 19a al. 1 let. b).

Concernant l'art. 19a al. 1 let. c), il est précisé que la notion d'agrément ne recoupe pas celle de certification. L'idée est bien, ici, de correspondre en tous points aux exigences fédérales.

Enfin, il est rappelé que seule l'autorisation du Conseil fédéral pourra permettre (à nouveau) la réalisation d'essais de vote électronique ou, ensuite, sa mise en exploitation à titre pérenne.

Pour le surplus, il est renvoyé au ch. 2.3 du présent message.

Article 24 al. 2 let. k et l – Listes électorales en blanc ou nulles

La modification proposée a pour objectif de mettre en œuvre la motion 2019-GC-187 (bulletins multiples) déposée par les députés Pierre Mauron et Eric Colomb. Pour mémoire, en substance, la motion demandait ce qui suit: la LEDP doit être modifiée afin que lors de toutes les élections majoritaires, le vote d'un électeur qui aurait clairement manifesté sa volonté par deux listes distinctes soit considéré comme valable et non plus déclaré nul.

D'abord, comme l'ont souhaité les députés précités, une distinction est désormais introduite entre les élections effectuées selon le système proportionnel (art. 24 al. 2 let. k), et celles effectuées selon le système majoritaire (art. 24 al. 2 let. l).

Le système actuel perdure donc pour les élections selon le système proportionnel.

Concernant celles effectuées selon le système majoritaire, le système proposé conduira à ce qui suit pour les bureaux électoraux:

- 1) L'enveloppe de vote est d'abord *épurée* des suffrages nuls au sens de l'art. 25 al. 1 let. a à e;
- 2) Une fois cette opération effectuée, le scrutateur ou la scrutatrice compte le nombre de noms restants; s'il dépasse

le nombre de sièges à pourvoir, la liste est considérée comme nulle (application, mais dans un deuxième temps selon l'art. 24 al. 2 let. l, de l'art. 25 al. 1 let. f.);

- 3) Ensuite, en cas de validité du total des listes (et des noms) contenus dans la même enveloppe de vote, le bureau électoral recompose l'ensemble des listes pour n'en faire qu'une et l'entête de «cette liste recomposée» demeure vide afin de ne pas fausser la provenance des suffrages;
- 4) Les listes multiples qui forment la «liste recomposée» doivent demeurer assemblées (p. ex par agrafage), afin que, en cas d'erreur et/ou de recomptage (cf. notamment les nouveaux articles 25ss) la vérification de la validité des listes soit possible.

Il est précisé que la possibilité d'introduire des bulletins multiples en application de la motion 2019-GC-187 a été très contestée dans le cadre des deux consultations. Au surplus, il est renvoyé au ch. 2.1.2 du présent message.

Article 25a – Recomptage – Ecart égal ou inférieur à 0,3%

Cet article met en œuvre la motion 2020-GC-20 qui demandait, comme son nom l'indique, un «*recomptage automatique des bulletins lors des votations et des élections cantonales et communales à scrutin majoritaire lorsque la différence est inférieure à 0,3%*». Il doit s'appliquer, selon la motion acceptée, aux élections communales et cantonales selon le système majoritaire. Ce processus de recomptage automatique, qui peut donc se dérouler même sans indice d'irrégularités, est toutefois ici étendu aux *votations* cantonales et communales.

L'art. 25a al. 1 prévoit que c'est l'autorité compétente pour la proclamation ou la constatation des résultats qui ordonne le recomptage automatique. En l'état actuel de la législation, cette autorité est notamment (cf. al. 4 du projet):

- > En cas d'élection du Conseil communal à la majoritaire, le bureau électoral (cf. 94 al.3);
- > En cas d'élection des préfets ou préfètes, le Conseil d'Etat (cf. 94 al. 2);
- > En cas d'élection du Conseil d'Etat, le Conseil d'Etat lui-même (94 al.1);
- > En cas d'élection au Conseil des Etats, le Conseil d'Etat lui-même également, car après l'avoir constaté, il publie le résultat de cette élection (art. 60 al. 3 LEDP) et le transmet au Conseil des Etats (art. 45 al. 1 LEDP).
- > En cas de votations cantonales, le Conseil d'Etat (art. 32 al. 2 LEDP);
- > En cas de votations communales, le Conseil communal (cf. 34 al. 1 LEDP);

S'agissant du fond, pour les élections, conformément à ce que demande la motion, le recomptage automatique en cas de résultats serrés sans indice d'irrégularités n'est prévu

que pour celles selon le système majoritaire (cf. art. 25a al. 3 et al. 4 let. a). A l'évidence, les motionnaires, qui n'ont pas demandé un recomptage automatique en cas d'élection selon le système proportionnel, ont parfaitement compris les implications vraisemblablement disproportionnées qu'entraînerait la fixation d'une telle règle (cf. ainsi l'article 25a alinéa 5); la plupart des cantons qui ont introduit un recomptage automatique en l'absence d'indice d'irrégularités se limitent d'ailleurs, dans la loi et/ou dans les faits, au recomptage automatique en cas d'élection selon le système majoritaire. La fixation d'une règle de recomptage automatique pour les élections proportionnelles à l'image de ce qui est proposé ici pour les élections selon le système majoritaire (à savoir seulement en cas de résultats serrés), pourrait impliquer la fixation de règles doubles, entraîner une très importante multiplication des cas de recomptage, à savoir: a) le recomptage des suffrages obtenus par les diverses listes suivant l'écart entre elles, puis, b) éventuellement le recomptage des voix obtenues par les candidats d'une même liste. S'agissant des élections communales et cantonales selon le système proportionnel, un recomptage n'est ainsi prévu, selon l'art. 25b (nouveau; ci-dessous) qu'en présence de résultats serrés et d'indices concrets d'irrégularités.

L'article 25a al. 5 précise encore expressément que pour les élections au Conseil national et les votations fédérales un recomptage automatique au sens de l'art. 25a n'a pas lieu, les scrutins fédéraux étant régis par le droit fédéral. Il en est de même pour les votations organisées par les associations de communes, mais ici plus pour des motifs d'opportunité, en tenant compte du statut particulier de ces associations.

Il est enfin relevé que la décision d'ordonner, ou non, un recomptage est une décision sujette à recours selon les voies de droit ordinaires prévues aux articles 150 et suivants LEDP. Le Tribunal cantonal est compétent.

Dans le cas d'un recomptage automatique au sens de l'art. 25a, *il s'impose de l'ordonner dans l'ensemble des communes qui composent l'arrondissement dans lequel le résultat est serré*. En effet, si on prend l'hypothèse d'une votation cantonale soumise à un recomptage automatique, donc un cas où l'écart «cantonal» entre les «oui» et les «non» est égal ou inférieur à 0,3%, la proposition parfois formulée de ne limiter le recomptage qu'aux communes dans lesquelles la différence entre les «oui» et les «non» est égale ou inférieur à 0,3% (s'il y en a par ailleurs) n'a pas de sens. En effet, s'il y a erreur, elle se trouvera peut-être dans une commune dans laquelle la différence entre les «oui» et les «non» est très marquée, et qui donc n'est pas soumise à un recomptage automatique.

Article 25b – Recomptage – indices concrets d'irrégularité et résultats serrés

L'alinéa 1 de l'article 25b prévoit qu'un recomptage peut être ordonné en présence de résultats serrés et *d'indices concrets*

d'irrégularité. Il s'agit là de la concrétisation dans la loi des règles relatives au recomptage fixées par la jurisprudence du Tribunal fédéral. Il s'agit aussi de la solution prévue par le droit fédéral pour les élections et votations fédérales.

Vu la portée de cette décision, qui doit reposer on le rappelle sur des indices concrets d'irrégularité, l'article 25b désigne le Conseil d'Etat et le préfet ou la préfète comme autorités qui ordonnent le recomptage, selon le type de scrutin. Ainsi:

- > En cas d'élection communale à la proportionnelle, à savoir éventuellement celle du Conseil communal et dans tous les cas celle du Conseil général, le recomptage est ordonné par le préfet ou la préfète;
- > En cas de votation intercommunale, le recomptage est ordonné par le préfet ou la préfète;
- > En cas de votation cantonale, le recomptage est ordonné par le Conseil d'Etat;
- > En cas d'élection au Grand Conseil, le recomptage est ordonné par le Conseil d'Etat;

Il est proposé de confier au préfet ou à la préfète la compétence d'ordonner le recomptage des voix lors des votations communales si des indices concrets d'irrégularité ont été constatés et si les résultats sont serrés.

Contrairement à ce qui est prévu à l'art. 25a pour le recomptage automatique, il est possible dans le cas de figure de l'art. 25b de n'ordonner un recomptage que dans une partie de la circonscription concernée. Pour une votation cantonale en effet, dans le cas de l'art. 25b, les soupçons concrets d'irrégularité se focaliseront peut-être sur un (seul) arrondissement (commune? cercle électoral?) et permettront cas échéant de distinguer la ou les communes éventuellement concernées par un recomptage si le résultat global est serré. Comme relevé plus haut, cette distinction entre les communes ayant potentiellement compté «faux» et celles ayant compté «juste» est impossible avec le recomptage automatique.

Il est précisé une nouvelle fois que les articles 25a et 25b ne restreignent pas les voies de recours contre la proclamation des résultats: un citoyen ou une citoyenne qui estimerait que le recomptage aurait dû être ordonné alors qu'il ne l'a pas été – que ce soit en vertu de l'article 25a LEDP, de l'article 25b LEDP, de la Constitution fédérale ou de la jurisprudence du Tribunal fédéral y relative – pourra exercer le recours prévu aux art. 150 et suivants LEDP. Autrement dit, si un citoyen apprend que les résultats ont été proclamés sans recomptage, il pourra recourir au Tribunal cantonal contre le résultat, au motif qu'un recomptage sur la base de l'article 25a LEDP ou de l'article 25b LEDP aurait dû être ordonné.

Enfin, de nombreux intervenants ont estimé, dans le cadre de la première consultation, que selon leur compréhension, dans tous les cas où des irrégularités ont été constatées, un recomptage devrait avoir lieu. Ce faisant, lesdits intervenants mettent en doute la pertinence de l'art. 25b. Il y a lieu de rele-

ver à cet égard que, selon la jurisprudence fédérale déjà, il n'est pas suffisant, pour ordonner un recomptage, que des irrégularités aient été constatées ou soupçonnées. Encore faut-il que ces irrégularités aient pu exercer une influence sur l'issue du scrutin, ce qui est plus probable si les résultats sont serrés que dans le cas contraire. *Ceci notamment pour des motifs de proportionnalité de l'action publique et des coûts qui en découlent.* En effet, doit-on, en présence d'une très légère irrégularité locale, ordonner un recomptage si le résultat global du décompte est absolument clair? C'est ici le résultat auquel on arriverait si, en présence de toute irrégularité, même mineure, on devait procéder à un recomptage. Il est encore relevé ici que la notion de résultat serré de l'art. 25b n'est forcément pas la même que celle fixée à 0,3% à l'art. 25a qui impose un recomptage automatique. Dans le cas de l'art. 25b, en présence d'une irrégularité, un recomptage peut par exemple être ordonné aussi si le résultat est moins serré que 0,3%. Pour le surplus, concernant l'avis exprimé par le Conseil d'Etat à ce sujet dans le cadre de la réponse à la motion qui a conduit à la présente adaptation, il est renvoyé au ch. 2.2 du présent message.

Article 25c – Recomptage – Opérations et résultat

L'alinéa 1 indique qui doit procéder au recomptage. Il ne peut s'agir que des communes, dès lors que les comptages sont effectués à l'échelle communale et que le matériel est dans les communes. Cela scelle également la question des coûts du recomptage, qui ne peuvent qu'être mis à la charge des communes puisque dans tous les cas, si erreur il y a lors du premier comptage, elle ne peut avoir eu lieu que dans le cadre des opérations de dépouillement effectuées par une commune. S'agissant des coûts afférents à la surveillance des dites opérations, de coordination et d'appui (essentiellement: préfectures, Chancellerie d'Etat), ils seront à la charge de l'Etat.

L'objectif de cet article consiste ensuite, à son alinéa 2, à fixer une règle dans le cas où la différence après le recomptage demeure très serrée, ceci afin d'éviter un nouveau recomptage et ainsi de suite. Il détermine ainsi lequel des deux comptages fait foi. Il s'agit du recomptage. Pour le surplus, il est renvoyé au ch. 2.2 du présent message.

Article 27 al. 1 – Communication des résultats – Scrutins fédéraux et cantonaux

Dans la pratique, les bulletins de vote ou les listes électorales ne sont plus transmis au préfet ou à la préfète. Une telle transmission ne revêt aucune utilité. Il est donc proposé de renoncer à cette prescription.

Article 38 al. 2 – Prise en charge de l'impression des listes électorales

L'article 38 al. 2 prévoit à l'heure actuelle que «*Les signataires des listes déposées peuvent obtenir au prix coûtant, auprès de la Chancellerie d'Etat, des listes électorales supplémentaires.*».

Le Conseil d'Etat propose de supprimer cet alinéa, car il ne répond pas ou plus à la pratique. Cette prescription ne semble au surplus pas vraiment utile, car chaque citoyen ou citoyenne reçoit d'office le matériel nécessaire à l'expression de son opinion. Au besoin, il ou elle a toujours la possibilité d'obtenir un nouveau jeu de liste auprès de sa commune de domicile. Le Conseil d'Etat peine ainsi à cerner le besoin, pour les signataires des listes déposées, de disposer de la possibilité d'obtenir des listes électorales supplémentaires si ce n'est pour, peut-être, les diffuser dans la population. Cela vaut d'autant plus que les listes électorales ne sont pas des moyens de publicité.

En outre, dans la pratique, les administrations chargées de l'impression des listes électorales prennent en compte le nombre d'électeurs et d'électrices inscrits et prennent aussi en compte une réserve afin d'assurer la fourniture de matériel de remplacement. Cet article 38 al.2 contraint les administrations à imprimer des listes supplémentaires sans que ces dernières ne trouvent d'utilisation. Cette mesure est ainsi aussi discutable sous un angle économique ou de protection de l'environnement et des ressources.

Enfin, il y a lieu de relever que la Chancellerie d'Etat n'est pas et n'a même jamais été en possession des listes électorales des communes dans le cadre des élections communales ou s'agissant des cercles électoraux dans le cadre de l'élection des Préfets et Préfètes et des député-e-s au Grand Conseil.

Article 55 al. 4 (nouveau) – Candidatures multipliées

L'art. 55 LEDP interdit les candidatures multipliées (à savoir la même candidature pour la même élection sur plusieurs listes) pour les élections selon le système proportionnel. En revanche, les candidatures multiples pour les élections majoritaire sont admises car elles ne sont pas interdites par la LEDP.

Ainsi, dans le cadre d'une élection selon le système majoritaire, lors des élections de 2011, trois formations politiques avaient ainsi saisi la possibilité de faire figurer au premier tour déjà, sur leur propre liste électorale, les noms du ou des candidats issus de leurs rangs ainsi que ceux de leurs alliés. Le Tribunal cantonal avait estimé que ce procédé n'est pas interdit par la loi et ne pose aucun problème de transparence, les électeurs sachant parfaitement selon lui pour quels candidats ils votent, la liste sur laquelle ils s'expriment étant, par ailleurs, sans incidence concrète. Ce mode de faire avait été

reconduit en 2016. En 2021, ce même type d'alliance a été mis en place par des partis politiques au premier tour, mais par d'autres au second tour uniquement. Ce dernier procédé a été mis en cause par le biais d'un recours au Tribunal cantonal. Dans son Arrêt du 19 novembre 2021, le Tribunal cantonal a notamment confirmé, à nouveau, que rien n'empêche, à défaut de disposition légale contraire, que les partis concluent une alliance en vue du second tour, alors même qu'ils ne l'avaient pas fait au premier tour, constituent de nouvelles listes et présentent des candidats de remplacement, même en nombre plus important que ceux qui figuraient sur les listes du premier tour. Il avait aussi relevé que rien n'empêche non plus que les candidats au second tour figurent sur plusieurs listes, dès lors que les candidatures multipliées ne sont interdites que dans le cadre du système proportionnel.

Le Tribunal cantonal avait aussi relevé que *«si le procédé utilisé par les trois partis n'est certes pas dénué de toute ambiguïté, dans la mesure où la dénomination de la liste par le nom du parti peut laisser entendre que tous les candidats figurant sur ladite liste sont membres dudit parti, les électrices et électeurs sont cependant suffisamment informés de l'appartenance politique des candidats en question par les différentes brochures des partis politiques accompagnant le matériel électoral ainsi que par la campagne électorale menée par ceux-là. Cette diffusion d'informations, à laquelle viennent s'ajouter tous les articles de presse, parus en lien tant avec le premier tour qu'avec la préparation du scrutin du deuxième tour et le présent recours, ainsi que les informations transmises via la télévision et la radio, a remédié, cas échéant, au défaut du procédé dénoncé, ce d'autant plus que le nombre de candidats en la présente occurrence est peu élevé et qu'il s'agit du second tour de l'élection (cf. arrêt TF 1C_575/2011 du 27 mars 2012 consid. 3.3. in fine). A cela s'ajoute encore que l'intitulé d'une liste n'a pas une importance déterminante dans un scrutin majoritaire (cf. arrêt TF 1C_160/2021 du 27 septembre 2021 consid. 6.2 in fine)»*.

Outre le caractère non dénué d'ambiguïté de la situation relevée par les tribunaux, il est ressorti des procédures judiciaires que d'autres problématiques encore pourraient se poser à l'avenir à défaut de clarifier certaines règles en lien avec l'élection selon le système majoritaire, ce d'autant plus si, à l'avenir, le nombre de listes partisans devait encore augmenter, accentuant d'autant les ambiguïtés relevées. Il s'agit en particulier de la nécessité (ou non) de déposer une nouvelle liste au deuxième tour et des règles relatives aux candidatures admissibles pour le second tour (cf. ci-après aussi la modification proposée pour l'art. 91).

Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il est nécessaire de revoir partiellement les règles relatives à l'élection majoritaire. Si cette initiative a été presque unanimement saluée dans le cadre de la deuxième consultation publique, le modèle proposé, à savoir l'interdiction des candidatures

multipliées pour les élections majoritaires a été généralement mal reçue.

Il propose donc, afin de lever toute ambiguïté à ce sujet, d'autoriser expressément dans la LEDP, à l'art. 55 al. 4 (nouveau), le dépôt de candidatures multiples pour les élections majoritaires. Cela mettra un terme aux discussions en lien avec la réelle intention du législateur à ce sujet. Cela étant fait, l'essentiel des clarifications évoquées figurent aux articles 90 et 91 LEDP.

Article 76 al. 3 – Personnes élues et viennent-ensuite

La modification de l'art. 76 al. 3 a pour objectif, comme le Conseil d'Etat l'avait annoncé, de donner suite à la question 2021-CE-282 «Elections communales 2021: mention du type de scrutin sur le bulletin – tirage au sort par le bureau électoral», en permettant, en cas d'égalité de scores, qu'un tirage au sort puisse se faire en l'absence des candidates et candidats concernés.

Article 80 al. 3, 95 al. 2, 96 al. 2, 97 al. 3 et 100 al. 5

Il s'agit ici de modifier le nom de l'élection sans dépôt de liste. En effet, contrairement à ce que son nom indique, l'élection «sans dépôt de liste» peut se dérouler avec des listes, car dans certains cas, les listes déposées restent valables (cf. art. 95 al. 3 LEDP). Cela suscite des incompréhensions à chaque élection.

Dans ces circonstances, il est proposé de rebaptiser l'élection «sans dépôt de liste» en élection «ouverte».

Intitulés de section après les articles 80 et 97

La modification de ces intitulés de section met en œuvre le nouveau nom pour les «élections ouvertes».

Article 82 al. 3 – Personnes élues

La modification de l'art. 82 al. 3 a pour objectif, comme le Conseil d'Etat l'avait annoncé, de donner suite à la question 2021-CE-282 «Elections communales 2021: mention du type de scrutin sur le bulletin – tirage au sort par le bureau électoral», en permettant, en cas d'égalité, qu'un tirage au sort puisse se faire en l'absence des candidates et candidats concernés.

Article 90 al. 2 et 5 – Second tour de scrutin – Date du scrutin et candidatures admises

Actuellement, le premier tour de l'élection n'a en substance que trois conséquences. Il permet:

- a) D'élire les candidats qui ont atteint la majorité absolue (art. 89 al. 1 LEDP);
- b) D'éliminer les candidats et candidates non élus au premier tour dont le classement les place au-delà du double des sièges qui restent à pourvoir (art. 90 al 2 et al. 3 LEDP);
- c) D'éliminer tous les candidats et candidates qui n'ont pas atteint au premier tour un nombre de suffrages supérieur à 5% du nombre de listes électorales valables (art. 90 al. 4 LEDP).

La situation actuelle, assez cocasse, permettrait ainsi de facto, pour le deuxième tour, de choisir dans le corps électoral presque n'importe quel autre candidat ou candidate à l'entre-deux tour pour un remplacement. En substance donc, à l'heure actuelle, seuls les candidats et candidates éliminés au premier tour en application de l'art. 90 al. 2 à 4 LEDP et ceux élus au premier tour ne peuvent pas participer au deuxième tour. L'immense majorité des personnes éligibles dans le canton pourraient encore le faire, sans avoir participé au premier tour, s'ils trouvent des soutiens, en tant que «candidats ou candidates» de remplacement (cf. art. 91 al. 2 et 2^{bis} LEDP).

Le nouvel **article 90 al. 5 LEDP** (complété par l'abrogation de l'article 91 al. 2^{bis} et la modification de l'art. 91 al. 2; cf. ci-dessous le commentaire relatif à l'art. 91) a pour objectif

de corriger cette problématique en restreignant la participation au second tour aux seules personnes qui ont participé au premier tour. Il laisse toutefois ouverte la possibilité de remplacer un candidat ou une candidate qui a participé au premier tour et qui est «qualifié» pour le second tour, s'il ou elle est devenu-e inéligible entre les deux tours (p. ex: incapacité subite de discernement, décès ou déménagement).

La modification de l'**article 90 al. 2** (ajout d'une phrase: «Le retrait d'une personne qualifiée pour le second tour n'a pas d'effet sur le rang des personnes qui la suivent») a pour objectif de fixer sans équivoque dans la loi que si une personne qualifiée à l'issue du premier tour se retire, cela n'a pas pour effet de permettre aux candidats et candidates non qualifié-e-s de gagner un rang pour entrer dans «le double des sièges à pourvoir» prévu à l'art. 90 al. 2 actuel. Ces personnes demeurent éliminées.

Exemple: Résultats du premier tour de l'élection au Conseil communal (7 sièges en jeu)

Quatre sièges ont déjà été pourvus au premier tour (élection à la majorité absolue).

Il reste 3 sièges à pourvoir, donc 6 candidats peuvent prétendre au second tour.

Candidats	Nombre de suffrages obtenus au 1 ^{er} tour (part en% des suffrages obtenus par le candidat)	Elu(e) au 1 ^{er} tour	Qualifié(e)/non qualifié(e) pour le 2 ^e tour
A	42 361 (10,77%)	OUI	
B	42 076 (10,70%)	OUI	
C	41 881 (10,65%)	OUI	
D	40 190 (10,22%)	OUI	
E	35 801 (9,11%)	NON	OUI
F	34 222 (8,70%)	NON	OUI
G	33 847 (8,61%)	NON	OUI
H	30 683 (7,80%)	NON	OUI
I	29 534 (7,51%)	NON	OUI
J	27 659 (7,04%)	NON	OUI
K	25 548 (6,50%)	NON	NON
L	6 419 (1,63%)	NON	NON
...			
Nombre de suffrages totaux	395 640 (100%)		

Les 6 premières personnes candidates (le double du nombre de siège à pourvoir) n'ayant pas été élues au premier tour peuvent se présenter au second tour du scrutin.

En cas de retrait de J, ni K, ni L ne peuvent se présenter au second tour. Dans ce cas, et si les conditions du retrait sont conformes à l'art. 90 al.5 «La candidature d'une personne qui n'a pas participé au premier tour **n'est admise que pour remplacer un candidat ou une candidate devenu-e inéligible**

entre-temps et qui avait obtenu le nombre de suffrages prévu à l'art. 90 al. 4.». Cela signifie aussi que si J n'est pas présent-e au deuxième tour pour des motifs d'inéligibilité, il ou elle ne peut être remplacé-e que par une personne qui ne s'est pas présentée au premier tour, car pas «éliminée».

Article 91 – Second tour de scrutin – Dépôt des listes

La modification de l'article 91 répond à la nécessité, déjà exposée sous ch. 2.5, mais aussi en commentaire à l'art. 55, de clarifier les règles relatives à l'élection selon le système majoritaire. Il y est renvoyé.

Tout d'abord, s'agissant du concept: la modification de l'art. 91 al. 1 LEDP actuel a pour premier effet d'interdire les candidatures de remplacement entre les deux tours. Cela signifie que si une candidature qualifiée pour le deuxième tour se retire pour des motifs autres que ceux prévus à l'art. 90 al. 5, le candidat ou la candidate qui se retire ne pourra pas (ou plus) être remplacé-e par un nouveau candidat ou une nouvelle candidate qui n'aurait pas participé au premier tour. En revanche, et en fonction des stratégies des partis politiques ou groupements d'électeurs ou d'électorices pour le deuxième tour, sa place pourra être prise par un candidat ou une candidate moins bien classé-e mais qualifié-e pour le deuxième tour.

S'agissant de l'article **91 al. 1 LEDP 1^{re} phrase**, il est relevé que selon la jurisprudence constante, les scrutins du premier tour et du second tour constituent des opérations électorales distinctes, indépendantes l'une de l'autre, et que les électeurs demeurent libres de donner leur voix au candidat ou à la candidate de leur choix. Il s'agit de ce fait de poser désormais clairement dans la loi (cf. art. 91 al. 1 1^{re} phrase) que la participation au second tour implique le dépôt d'une nouvelle liste, ceci quand bien même elle serait strictement identique à celle déposée pour le premier tour.

L'article 91 al. 1 LEDP deuxième phrase précise expressément qu'au second tour, seuls peuvent déposer une liste les partis politiques ou groupements d'électeurs ou d'électorices qui ont participé au premier tour. Cela n'empêcherait toutefois nullement ces derniers de laisser libre cours à leur imagination pour l'intitulé de leur liste du deuxième tour. Cela n'apparaîtrait d'ailleurs pas non plus contraire à la liberté de vote que ces mêmes partis politiques ou groupements d'électeurs ou d'électorices décident d'une alliance entre eux uniquement pour le deuxième tour, sous une appellation nouvelle, ou même que des partis politiques alliés au premier tour rompent leur alliance pour le second tour. L'objectif final est que les personnes qui figurent sur lesdites listes aient participé au premier tour et qu'elles soient qualifiées pour le second. **L'article 91 al. 1^{bis} LEDP** a pour seul objectif de permettre à un candidat ou une candidate qualifié-e pour le second tour de se présenter à titre individuel, si d'aventure le parti politique ou le groupement d'électorices ou d'électeurs qui le soutenait au premier tour devait décider de ne plus le soutenir pour le second tour.

Durant la procédure de consultation, la solution qui rendait obligatoire le dépôt d'une liste, même identique, au deuxième

tour, a été contestée en raison des problématiques que cela poserait sous l'angle des signatures à récolter à l'appui de ces listes. La solution proposée consiste à renoncer, à **l'article 91 al. 2 LEDP**, à l'exigence de telles signatures pour le deuxième tour (par l'exclusion de l'art. 85 LEDP). En effet, les candidats et candidates concernés pour le deuxième tour, qui ne peuvent plus se faire remplacer par presque «tout un chacun» pour le deuxième tour¹, auront déjà récolté au premier tour les signatures qui légitiment leur candidature pour l'ensemble de l'élection concernée. Ce n'est que dans la situation très exceptionnelle de la nouvelle candidature au second tour pour des motifs d'inéligibilité (cf. art. 90 al. 5 LEDP) que de telles signatures devront être recueillies; on reprend donc ici, uniquement pour ce cas exceptionnel, la solution actuellement prévue à l'art. 91 al. 2 LEDP. Ces clarifications et surtout la réserve relative à l'article 85 permettent de raccourcir les délais actuels prévus pour le dépôt des listes (mercredi 12h00 au lieu de vendredi 12h00). Cette disposition devrait ainsi, par la même occasion, alléger les délais à respecter par les différents intervenants.

Les motifs pour lesquels l'article 91 al. 2^{bis} est abrogé ressortent essentiellement du commentaire ci-dessus et de celui relatif à l'article 90 al. 5 (nouveau). Il y est renvoyé.

Enfin, au vu de ce qui a été exposé en lien avec les articles 90 al. 5 et 91 al. 2 et 2^{bis}, la mention relative à la candidature des personnes proposées en remplacement est supprimée à l'article 91 al. 3 LEDP. L'art. 91 al. 3 est par ailleurs adapté en prévoyant désormais une échéance au mercredi à 18h00 au lieu du vendredi à 18h00 pour les opérations de mise au point des candidatures. Cela semble tout à fait possible pour les partis politiques et groupes d'électeurs ou d'électorices, dès lors que des signatures à l'appui des listes du deuxième tour ne seront pas nécessaires dans l'immense majorité des cas. Avancer le délai au mercredi 18h00 permettra en outre de donner un peu de temps supplémentaire aux divers intervenants pour la suite des opérations.

De manière générale en effet, et comme cela a été relevé en procédure de consultation, les trois semaines qui séparent les deux tours d'une élection représentent un délai très court, synonyme de pression pour l'ensemble des intervenants: communes, Chancellerie d'Etat, imprimeries, ateliers ou préfectures pour la distribution du matériel aux communes, ateliers ou communes pour les opérations de mise sous pli du matériel de vote ou encore La Poste pour la distribution. Le délai actuellement en vigueur pour le dépôt des listes dans le cadre d'un second tour reste inchangé. Il est cependant essentiel de permettre aux communes et autres autorités chargées d'organiser un second tour de gagner de précieux jours afin de que l'impression du matériel électoral ait lieu assez tôt pour en permettre la remise aux électeurs et électorices dans les délais légaux. Si, en lieu et place de pouvoir débiter les

¹ Cela découle des adaptations prévues à l'art. 90 al. 5 du présent projet

opérations d'impression des listes le vendredi soir, comme le permet actuellement la loi, il est possible de débiter ces opérations le jeudi matin déjà, cela permet de gagner deux jours et surtout d'éviter une pression qui peut être synonyme d'erreur. Aujourd'hui déjà, dans le cas d'un deuxième tour pour l'élection au Conseil des Etats ou au Conseil d'Etat, la Chancellerie d'Etat demande aux partis politiques et groupements d'électeurs et électrices d'anticiper la procédure de mise au point afin de permettre une validation des listes à imprimer le mercredi ou le jeudi de la troisième semaine qui précède le scrutin. Ainsi le travail d'impression des listes électorales et, le cas échéant, le brochage des carnets de listes électorales, peuvent se dérouler dans les meilleures conditions.

Article 99 al. 5 – Premier tour de scrutin

La modification de l'art. 99 al. 5, phrase introductive, a pour objectif, comme le Conseil d'Etat l'avait annoncé, de donner suite à la question 2021-CE-282 «Elections communales 2021: mention du type de scrutin sur le bulletin – tirage au sort par le bureau électoral», en permettant, en cas d'égalité, qu'un tirage au sort puisse se faire en l'absence des candidates et candidats concernés.

Article 101 al. 2 – Second tour de scrutin – désignation des personnes élues

La modification de l'art. 101 al 2, a pour premier objectif, comme le Conseil d'Etat l'avait annoncé, de donner suite à la question 2021-CE-282 «Elections communales 2021: mention du type de scrutin sur le bulletin – tirage au sort par le bureau électoral», en permettant, en cas d'égalité, qu'un tirage au sort puisse se faire en l'absence des candidates et candidats concernés. Une seconde modification consiste à introduire le terme «préfète».

Article 117 al. 4 – Décision sur la validité et votation

L'acte par lequel le Grand Conseil statue sur la validité d'une initiative est une décision sujette à recours devant les tribunaux. Il est ainsi proposé, par l'introduction de cet alinéa, de rendre obligatoire l'indication de cette voie de recours dans le décret concerné.

Article 135 al. 4 – Referendum parlementaire financier facultatif – Demande de referendum

A l'instar de ce qui est prévu pour le referendum populaire (art. 130 al. 1^{bis} LEDP), il est nécessaire de prévoir, pour le referendum parlementaire financier facultatif, un comité référendaire, chargé des relations avec les autorités.

Article 136 al. 3 – Referendum parlementaire financier facultatif – votation populaire et conséquence du vote

Le renvoi est corrigé en enlevant la référence à l'art. 134, qui avait été abrogé.

Intitulé de section après l'article 144

Cet intitulé de section introduit le thème qui suit, à savoir les règles de computation des délais.

Article 144a – Computation et observation des délais

Cet article a pour objectif de clarifier les règles de computation des délais pour toutes les opérations effectuées selon la LEDP (dépôts de listes, initiatives, référendums, etc...).

L'idée est de tenir compte de manière globale, et dans l'intérêt du corps électoral, des jours fériés, chômés et des périodes de vacances prévus *dans toutes les régions du canton*. C'est la raison pour laquelle tous les jours concernés sont expressément énumérés. Une solution moins précise, dont la variante avait été mise en consultation, ne permettrait pas de tenir compte des diverses règles en cours à ce sujet dans le canton; cela créerait à nouveau des insécurités.

Le dernier alinéa a pour but de lever tout doute quant au fait que l'article 144a ne concerne en rien les délais pour mettre en œuvre les voies de droit prévues par la LEDP, qui restent exclusivement régies par le Code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991.

Article 150 al. 3, 152 al. 3 et 152a (nouveau) Règles de procédure – Qualité pour recourir et délai de recours

Les propositions de modification des articles 150 et 152 et de nouvel article 152a (nouveau – recours contre les actes préparatoires) a pour seul objectif de rassembler dans la même disposition les règles relatives au recours contre les actes préparatoires et la définition de ces derniers. La situation actuelle, qui voit ces prescriptions séparées sans raison objective, n'est pas idéale.

Cette adaptation n'entraîne aucune conséquence juridique par rapport à la situation actuelle.

A l'art. 152 en français, la notion de «délai de recours» est, au surplus, ajoutée dans le titre médian, pour correspondre à la version allemande.

Articles 6 al. 1 let. a, 10 al. 1 let. a et 11 al. 1 let. a de la loi du 16 décembre 2020 sur le financement de la politique (RSF 115.5)

L'abrogation de ces articles fait suite à l'adoption de la législation fédérale sur la transparence qui clarifie les compétences en la matière entre la Confédération et les cantons.

Articles 1a al.1, Art. 1b (nouveau) et 3 al. 1 de la loi du 22 juin 2001 sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale (RSF 115.6)

Les adaptations proposées aux articles 1a et 1b sont présentées sous le ch. 2.12.

La modification de l'article 3 al. 1 met en œuvre le nouveau nom d'élections ouvertes au lieu des élections sans dépôt de listes.

Disposition finale

Par cette disposition, il est demandé à l'organe de publication (le Service de législation) de procéder au remplacement du terme «préfet» par «préfet ou préfète» et du terme «préfets» par «préfets et préfètes» dans toutes les dispositions (article, alinéa, lettre ou chiffre) de la LEDP et de la LFiPol, dont le présent projet ne propose pas d'autre modification. Pour les dispositions qui comportent une autre modification, les termes «préfet» et «préfets» ont déjà été remplacés. Au cas où ces dernières ne seraient pas adoptées par le Grand Conseil, les termes précités y seront remplacés conformément à la disposition finale. Il s'agit notamment, par ce procédé, de faire gagner du temps au Grand Conseil lors de ses lectures successives.

4. Incidences financières et en personnel

Les incidences financières ou en personnel du présent projet de loi sont les suivantes.

- a) Les dispositions relatives au **recomptage automatique** auront vraisemblablement pour effet de rendre de tels processus plus fréquents. Cela aura des incidences financières pour les communes qui devront procéder au recomptage (indemnisation des personnes chargées de recompter), mais aussi pour les organes de l'Etat chargés de la surveillance des ces opérations et de leur coordination/suivi au niveau cantonal (Préfectures, Chancellerie d'Etat).
- b) Les dispositions relatives à la possibilité de mettre **plusieurs bulletins de vote dans une même** enveloppe auront également des incidences financières, mais ici dans un premier temps pour les communes, car le processus de dépouillement sera considérablement ralenti, ce qui augmentera les heures pour les décomptes. Par «ricochet», si les com-

munes mettent plus de temps à dépouiller, les Préfectures et la Chancellerie d'Etat devront également être opérationnels plus longtemps, peut-être pour des opérations de soutien ou de suivi, dans l'attente de la communication des résultats. Par ailleurs, vu la complexité du dépouillement, le risque d'erreur sera amplifié, ce qui pourra entraîner des recomptages en cas d'irrégularités (il est renvoyé à ce sujet à l'expérience du canton de Neuchâtel à ce sujet, exposée sous le chiffre 2.1.2 du présent message).

- c) L'introduction du **numéro AVS** dans le registre ne sera pas rendue obligatoire pour les Suisses et Suissesses de l'étranger, ce qui évitera des frais d'adaptation des logiciels communaux dans certaines communes.
- d) L'introduction d'arrondis de répartition du soutien aux partis politiques pour les campagnes électorales entraînera une diminution des moyens accordés en 2026 (-30 000 francs) et une augmentation des moyens accordés en 2027 (+16 800 francs). Les montants octroyés pour les élections générales au-delà de cette période dépendront des montants déclarés par les organisations politiques dans leur décompte de campagne des élections cantonales 2026.

5. Incidences du projet sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Le présent projet de loi n'a aucune influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

6. Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

Les modifications ou adaptations concernés par le présent projet de loi sont en principe conformes au droit fédéral. Elles ne rencontrent aucune incompatibilité avec le droit européen.

7. Développement durable

Le présent projet de loi n'a aucune incidence sous l'angle du développement durable. Tout au plus devrait-il permettre, avec des règles clarifiées en termes d'établissement des résultats, de dépouillement et d'information du corps électoral, d'améliorer le fonctionnement de notre démocratie.

8. Clause référendaire

La présente loi sera soumise au referendum législatif (facultatif).

Elle n'est en revanche pas soumise au referendum financier, même facultatif.



Botschaft 2020-DIAF-48

20. Dezember 2022

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) und weiterer Gesetze in Zusammenhang mit der Ausübung der politischen Rechte

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG; SGF 115.1), des Gesetzes vom 16. Dezember 2020 über die Politikfinanzierung (PolFiG; SGF 115.5) und des Gesetzes vom 22. Juni 2001 über die finanzielle Beteiligung des Staates an Wahlkampfkosten (BWKG; SGF 115.6). Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Einleitung	25
2. Die wichtigsten in die Vernehmlassung gegebenen Anpassungen	25
2.1. Motion 2019-GC-187 (mehrere Stimmzettel)	25
2.1.1. Präsentation	25
2.1.2. Rückmeldungen aus dem Vernehmlassungsverfahren und Entwicklung der Situation im Kanton Neuenburg	26
2.2. Motion 2020-GC-20 (automatische Nachzählung)	27
2.2.1. Präsentation	27
2.2.2. Rückmeldungen aus dem Vernehmlassungsverfahren	28
2.3. Einführung einer Rechtsgrundlage für die Umsetzung der elektronischen Stimmabgabe	28
2.3.1. Präsentation	28
2.3.2. Rückmeldungen aus dem Vernehmlassungsverfahren	28
2.4. Einführung von gesetzlichen Bestimmungen bezüglich Information der Wählerschaft vor den Abstimmungen	29
2.4.1. Präsentation	29
2.4.2. Rückmeldungen aus dem Vernehmlassungsverfahren	29
2.5. Einführung neuer Regeln für Wahlen nach dem Majorzverfahren	29
2.5.1. Präsentation	29
2.5.2. Rückmeldungen aus dem Vernehmlassungsverfahren	29
2.6. Schriftliche Anfrage 2014-CE-314 (Wahl- und Abstimmungsstatistiken für die ausländische Wohnbevölkerung)	30
2.6.1. Präsentation	30
2.6.2. Rückmeldungen aus der zweiten Vernehmlassung	30
2.7. Verwendung der AHV-Nummer für das Führen des Kantonalen Stimmregisters	31
2.7.1. Präsentation	31
2.7.2. Rückmeldungen aus dem Vernehmlassungsverfahren	31
2.8. Möglichkeit, die Antwortcouverts der brieflichen Stimmabgabe zu öffnen und die abstimmenden Personen ab Erhalt zu erfassen	32
2.8.1. Präsentation	32
2.8.2. Rückmeldungen aus dem Vernehmlassungsverfahren	32
2.9. Einführung des Begriffs «Oberamtfrau»	32
2.10. Anpassung des Gesetzes über die Politikfinanzierung (PolFiG) in Zusammenhang mit der neuen Bundesgesetzgebung	32
2.11. Berücksichtigung oder Korrektur einiger Lücken oder Ungenauigkeiten	32
2.12. Anpassung des Gesetzes über die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten	32

3. Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Entwurfs	33
4. Finanzielle und personelle Auswirkungen	47
5. Auswirkungen des Vorentwurfs auf die Aufgabenverteilung Kanton – Gemeinden	47
6. Die Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und die Europaverträglichkeit der Entwürfe	47
7. Nachhaltige Entwicklung	48
8. Referendum	48

1. Einleitung

Das vorrangige Ziel dieses Entwurfs zur Änderung der Gesetzgebung über die Ausübung der politischen Rechte besteht darin, zwei vom Grossen Rat angenommene Motionen darin aufzunehmen: Die erste, die Motion 2019-GC-187, eingereicht von den Grossräten Pierre Mauron und Eric Colomb mit dem Titel «*Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte*», verlangt im Wesentlichen die Anpassung des PRG, sodass Wahlzettel von Wählerinnen und Wählern, die ihren Willen auf zwei verschiedenen Listen klar zum Ausdruck bringen, bei allen Majorzwahlen als gültig angesehen und nicht als ungültig erklärt werden. Die zweite, die Motion 2020-GC-20, eingereicht von Grossrätin Francine Defferrard und Grossrat Grégoire Kubski, verlangt, wie ihr Name besagt, «eine automatische Nachzählung der Stimmzettel bei kantonalen und kommunalen Abstimmungen und Wahlen im Majorzverfahren, wenn die Differenz weniger als 0,3% beträgt».

Als wichtigste Aspekte schlägt der vorliegende Gesetzentwurf zudem vor, vor allem aus Gründen der Rechtssicherheit einige Aspekte des Majorwahlsystems zu überprüfen oder neu zu formulieren (insbesondere in Bezug auf den Zugang zum zweiten Wahlgang) und dem Staatsrat die notwendige Rechtsgrundlage für die Einführung der Stimmabgabe im Internet zu geben. Er sieht ausserdem den Erlass von rechtlichen Bestimmungen bezüglich Information der Bürgerinnen und Bürger vor den Abstimmungen sowie die Formalisierung des kantonalen Stimmregisters vor.

Dieser Gesetzesentwurf war Ende 2021 ein erstes Mal und im Sommer 2022 ein zweites Mal in die Vernehmlassung geschickt worden. Diese zweite Konsultation hatte hauptsächlich stattgefunden, da es aufgrund der verschiedenen Fragestellungen, die die letzten Staatsratswahlen (Wahlen vom Herbst 2021) begleiteten, angebracht schien, Klarstellungen und Anpassungen der Regeln vorzuschlagen, die derzeit für die Majorzwahlen gelten (Mehrfachkandidaturen, Allianzen im ersten und zweiten Wahlgang, Einreichung der Listen im zweiten Wahlgang, Ersatzkandidaturen im zweiten Wahlgang). Im gleichen Zug wollte der Staatsrat nach der

Wahl der ersten «Oberamtfrau» diesen Begriff im PRG einführen.

Die Arbeiten, die zur Verabschiedung des Gesetzesentwurfs und seiner Botschaft geführt haben, wurden vom Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen (IAEZA) geleitet. Es wurde, insbesondere bei den Arbeiten zur Fertigstellung des Entwurfs, wesentlich vom Amt für Gesetzgebung unterstützt. Ein Vertreter des Sektors Politische Rechte der Staatskanzlei, eine Vertreterin der Oberämter und ein Vertreter einer Gemeinde wurden ebenfalls eng in die Ausarbeitung des vorliegenden Entwurfs einbezogen.

2. Die wichtigsten in die Vernehmlassung gegebenen Anpassungen

In diesem Kapitel werden die Anpassungen dargelegt, die im Rahmen der beiden Vernehmlassungen zu diesem Gesetzesentwurf im Wesentlichen vorgeschlagen wurden. Die Anpassungen werden erläutert und die wichtigsten Anmerkungen der Personen und Organisationen, die an der Vernehmlassung teilgenommen haben, in komprimierter Form wiedergegeben. Gegebenenfalls werden die wichtigsten Anmerkungen zu einzelnen Gesetzesartikeln in den Kommentaren zu den einzelnen Artikeln wiedergegeben.

2.1. Motion 2019-GC-187 (mehrere Stimmzettel)

2.1.1. Präsentation

Die Motion 2019-GC-187 mit dem Titel «*Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte*» verlangt eine dahingehende Anpassung des PRG, dass die Wahlzettel von Wählerinnen und Wählern, die ihren Willen auf zwei verschiedenen Listen klar zum Ausdruck bringen, bei allen Majorzwahlen als gültig angesehen und nicht als ungültig erklärt werden. Laut den Motionären soll im Wesentlichen anerkannt werden, dass, «*wenn beispielsweise zwei Sitze zu vergeben sind und die Wählerin oder der Wähler ihren oder sei-*

nen Willen, zwei Personen zu wählen, klar ausdrückt, indem sie oder er zwei verschiedene Listen mit je einem Namen in die Urne legt, die stimmberechtigte Person ihre Wahl gültig zum Ausdruck gebracht hat und jeder der beiden Personen, deren Liste sie eingereicht hat, eine Stimme gegeben hat».

Auch wenn der Staatsrat wie die Motionäre die Notwendigkeit anerkennt, den klar ausgedrückten Willen der Wählerinnen und Wähler zu respektieren, hatte der Staatsrat vorgeschlagen, die Motion aus folgenden wesentlichen Gründen abzulehnen:

- > um die Mehrung von Ausnahmen im PRG zu verhindern und klare Regeln zu wahren;
- > um den Wahl- und Auszählungsvorgang nicht zu verkomplizieren;
- > sowie aufgrund der Notwendigkeit, die von den politischen Parteien nach jeder Wahl verlangten Statistiken weiter liefern zu können.

Für das Erreichen des angestrebten Ziels hatte der Staatsrat vorgeschlagen, auf dem Wahlcouvert unmissverständlich (auf der Vorder- und der Rückseite) daran zu erinnern, dass das Couvert nur einen Stimmzettel oder eine Liste enthalten darf.

Der Grosse Rat hat diese Motion am 16. September 2020 mit 66 gegen 28 Stimmen angenommen. In Anwendung von Art. 69 Abs. 1 Bst. a des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) wurde so der Staatsrat verpflichtet, dem Grossen Rat im von der Motion verlangten Sinn einen Erlassentwurf vorzulegen, der die rechtlichen Bestimmungen für das PRG enthält.

2.1.2. Rückmeldungen aus dem Vernehmlassungsverfahren und Entwicklung der Situation im Kanton Neuenburg

Es sei darauf hingewiesen, dass sich im Rahmen der beiden Vernehmlassungen die meisten Stellungnahmen gegen die Umsetzung dieser Motion aussprachen, insbesondere angesichts des beträchtlichen Mehraufwands für die Wahlbüros, und damit für die Gemeinden. Ausserdem wurden Defizite bei der Schnelligkeit und Zuverlässigkeit der Ergebnisse betont, sollte diese Motion umgesetzt werden.

Der Kanton Neuenburg, der derzeit zusammen mit Uri der einzige Kanton ist, der ebenfalls mehrere Stimmzettel akzeptiert, kam kürzlich gestützt auf die verschiedenen untersuchten Wahlen zum Schluss, dass die Einführung von mehreren

Wahlzetteln zu mehr ungültigen Wahlzetteln führt. Das Beispiel Neuenburgs war ein entscheidender Faktor für den Entschluss des Freiburger Grossen Rates zugunsten der Motion. Im Kanton Neuenburg wurde eine Kommission «Demokratie» eingesetzt, die sich namentlich mit dieser Problematik befasst, und die zur Kenntnis nahm, dass der Staatsrat eine Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte vorschlägt (Aufhebung von mehreren Wahlzetteln).

So schickte der Neuenburger Staatsrat am 5. September 2022 seinen Bericht zu einem Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte (Wahlzettel) an den Grossen Rat und schlug ihm vor, die Regelung mit mehreren Wahlzetteln aufzuheben. Dieser Bericht Nr. 22-033 enthält die folgende Zusammenfassung: *Nach der Prüfung der Ergebnisse der letzten Kantons- und Gemeindewahlen zeigt sich, dass die Zahl der ungültigen Stimmen stark zugenommen hat. Die meisten dieser Fälle sind darauf zurückzuführen, dass mit mehreren Stimmzetteln gewählt werden kann. Denn viele Wählerinnen und Wähler gaben Wahlzettel ab, auf denen mehr Kandidatinnen und Kandidaten standen, als Sitze zu vergeben waren. Der Staatsrat schlägt daher vor, diese Möglichkeit aufzuheben, um die Zahl der ungültigen Stimmen zu verringern.* In Bezug auf die Auswirkungen der Vorlage auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden wird im Bericht festgehalten, *die Vereinfachung der Auszählungsarbeiten bei Wahlen werde es ermöglichen, die Anzahl der für diese Arbeiten aufgegebenen Wählerinnen und Wähler zu reduzieren oder mit der gleichen Anzahl von Mitarbeitenden die Ergebnisse schneller zu liefern.*

Der Bericht 22.033 ist auf der Website des Kantons Neuenburg abrufbar. Die Zahlen und Erläuterungen, die der Staatsrat zur Unterstützung seines Gesetzesentwurfs anführt, sind aufschlussreich und der Grosse Rat wird eingeladen, sie zur Kenntnis zu nehmen (siehe Bericht 22-033). Besonders hervorzuheben sind die folgenden Punkte (vgl. S. 2 des Berichts 22-033):

Die durch diese Möglichkeit verursachte Komplexität führte zu einem starken Anstieg der ungültigen Stimmen bei der Wahl des Grossen Rates (970 von 43 593 abgegebenen Wahlzetteln im Jahr 2021), wovon 680 Fälle (über 70%) Stimmabgaben mit mehreren Wahlzetteln und mehr Kandidatinnen und Kandidaten als zu besetzende Sitze betrafen. Zum Vergleich: Die Zahl der ungültigen Stimmen betrug 517 (45 315 abgegebene Stimmzettel) im Jahr 2017 und 328 (40 043 abgegebene Stimmzettel) im Jahr 2013.

Grossratswahl 2021 – Gründe für die ungültigen Stimmen	Anzahl	%
Couvert mit mehreren Wahlzetteln und mehr Kandidat/innen als Sitze	680	70,10%
Wahlzettel, die keinen der eingereichten und von der Staatskanzlei veröffentlichten Namen enthielten	13	1,34%
Nicht offizielle Wahlzettel, ohne handschriftliche Wahlzettel	11	1,13%
Wahlzettel, die anderweitig als von Hand ausgefüllt oder geändert wurden	3	0,31%

Grossratswahl 2021 – Gründe für die ungültigen Stimmen	Anzahl	%
Wahlzettel, die den Willen der Wählerin bzw. des Wählers nicht klar ausdrücken	34	3,51%
Wahlzettel mit Zeichen, die den Autor bzw. die Autorin erkenntlich machen	7	0,72%
Wahlzettel mit beleidigenden oder wahlfremden Vermerken	26	2,68%
Wahlzettel, die der auf dem Couvert vermerkten Wahl nicht entsprachen	176	18,14%
Andere	20	2,06%
Total	970	100%

Bei den letzten Generalratswahlen im Jahr 2020 enthielten 431 von 742 ungültigen Stimmen (58,09%) mehrere Stimmzettel und mehr Kandidatinnen und Kandidaten als Sitze zu besetzen waren.

Generalratswahlen 2020 – Gründe für die ungültigen Stimmen	Anzahl	%
Couvert mit mehreren Wahlzetteln und mehr Kandidat/innen als Sitze	431	58,09%
Wahlzettel, die keinen der eingereichten und von der Staatskanzlei veröffentlichten Namen enthielten	11	1,48%
Nicht offizielle Wahlzettel, ohne handschriftliche Wahlzettel	2	0,27%
Wahlzettel, die anderweitig als von Hand ausgefüllt oder geändert wurden	1	0,13%
Wahlzettel, die den Willen der Wählerin bzw. des Wählers nicht klar ausdrücken	37	4,99%
Wahlzettel mit Zeichen, die den Autor bzw. die Autorin erkenntlich machen	5	0,67%
Wahlzettel mit beleidigenden oder wahlfremden Vermerken	42	5,66%
Wahlzettel, die der auf dem Couvert vermerkten Wahl nicht entsprachen	208	28,03%
Andere	5	0,67%
Total	742	100%

Ausserdem macht das Nebeneinander zweier Systeme bei eidgenössischen Wahlen die Stimmabgabe für die Wählerinnen und Wähler nicht einfacher, da sie bei der Nationalratswahl nicht die Möglichkeit haben, mit mehreren Stimmzetteln abzustimmen, während ihnen diese Möglichkeit bei der Ständeratswahl geboten wird.

2.2. Motion 2020-GC-20 (automatische Nachzählung)

2.2.1. Präsentation

Die Motion 2020-GC-20 verlangt, wie ihr Name besagt, eine «automatische Nachzählung der Stimmzettel bei kantonalen und kommunalen Abstimmungen und Wahlen im Majorzverfahren, wenn die Differenz weniger als 0,3% beträgt».

Diese Motion erfordert die gesetzliche Einführung einer automatischen Nachzählungspflicht bei Majorzwahlen, wenn der Stimmenunterschied weniger als 0,3% beträgt. Der gewünschte Automatismus führt dazu, dass es gegebenenfalls keine Anzeichen für eine fehlerhafte Auszählung braucht.

Mangels einer anderslautenden gesetzlichen Bestimmung regelt aktuell die Rechtsprechung des Bundesgerichts diese

Frage. Die Situation ist aktuell folgende: «Eine unmittelbar aus Art. 34 Abs. 2 BV fliessende Verpflichtung zur Nachzählung sehr knapper Wahl- und Abstimmungsergebnisse besteht nur in jenen knapp ausgegangenen Fällen, in denen der Bürger auf konkrete Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Auszählung oder für ein gesetzwidriges Verhalten der zuständigen Organe hinzuweisen vermag. Unter Berücksichtigung des gesetzgeberischen Willens ist nunmehr auch Art. 77 Abs. 1 lit. b BPR so auszulegen, dass ein allgemeiner und unbedingter Anspruch auf Nachzählung eines sehr knappen Resultats einer eidgenössischen Abstimmung nur dann besteht, wenn zusätzlich ernstzunehmende Anhaltspunkte darauf hinweisen, dass nicht korrekt ausgezählt worden ist». Zur Frage des Nutzens einer Nachzählung, wenn keine Anzeichen für Unregelmässigkeiten vorliegen, unterstrich das Bundesgericht auch (vgl. BGE 141 II 297), dass zwischen der Publikation des vorläufigen amtlichen Endergebnisses und der verbindlichen Feststellung des Abstimmungsergebnisses durch den Bundesrat gemäss Art. 15 Abs. 1 BPR regelmässig gewisse Ungereimtheiten festgestellt und korrigiert [werden], die bei der Übermittlung der Abstimmungsergebnisse am Tag der Abstimmung aufgrund der Umstände fast zwangsläufig auftreten. Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass bei jeder Auszählung Fehler unterlaufen können, d. h. auch bei einer Nachzählung, und dass diese keine absolute Sicherheit über das richtige Ergebnis

schaft. Mit einer Nachzählung können Fehlerquellen, welche in anderen Stadien als der Auszählung zum Tragen kommen, nicht ausgemerzt werden. Etwas weiter unten (vgl. E. 5.5.2) hob das Bundesgericht hervor, *dass es zwar sein mag, dass die Fehlerquote bei der erstmaligen Auszählung tendenziell etwas höher liegt als bei einer allfälligen Nachzählung; zwingend sei dies aber nicht und im konkreten Fall nachprüfen lasse es sich mindestens ohne weitere Nachzählungen auch nicht. Damit schaffe ein einmaliges Nachzählen jedenfalls keine absolute Sicherheit über das richtige Ergebnis.* Der Staatsrat beantragte aus den vorstehend erwähnten, wesentlichen Gründen die Ablehnung der Motion.

Der Grosse Rat hat diese Motion am 16. September 2020 mit 64 gegen 24 Stimmen angenommen. In Anwendung von Art. 69 Abs. 1 Bst. a des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) wurde so der Staatsrat verpflichtet, dem Grossen Rat im von der Motion verlangten Sinn einen Erlassentwurf vorzulegen, der die rechtlichen Bestimmungen für das PRG enthält.

2.2.2. Rückmeldungen aus dem Vernehmlassungsverfahren

Die Einführung dieser Bestimmung führte nicht zu vielen Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassung. Es ist daher nicht einfach, ihre politische Akzeptanz zu bestimmen. Die am häufigsten geäusserten Stellungnahmen waren jedoch die folgenden:

- a) Die Kosten dieser automatischen Nachzählungen (d. h. ohne Anzeichen für Unregelmässigkeiten); Diese Überlegungen sind sicherlich unter dem Gesichtspunkt eines Kosten-Nutzen-Verhältnisses zu verstehen, da, wie das Bundesgericht feststellte, bei jeder Auszählung, also auch bei einer Nachzählung, Fehler auftreten können.
- b) Einige Vernehmlassungsteilnehmer schlugen vor, sicherlich um die Kosten für diese Nachzählungen zu senken, dass diese nur in den Gemeinden durchgeführt werden sollten, die von der Abweichung betroffen sind, auch wenn die betreffende Wahl den ganzen Kanton betrifft. Der Staatsrat weist gleich zu Beginn darauf hin, dass diese Lösung nicht denkbar wäre, da sich die im Gesetz (und in der Motion) festgelegte Abweichung von 0,3 Prozent auf das (kantonale) Wahlergebnis bezieht, das alle von den Gemeinden gelieferten Ergebnisse umfasst. Eine kleine Abweichung auf kantonaler Ebene kann durchaus von der Auszählung in einer oder mehreren Gemeinden herrühren, in denen der Stimmenunterschied zwischen der einen und der anderen Lösung sehr ausgeprägt ist. Es muss also jedes Mal in allen Gemeinden eine Nachzählung durchgeführt werden.
- c) Angesichts der Kosten einer automatischen Nachzählung für die Gemeinden (Entschädigung des Wahlbü-

ros, Räumlichkeiten, Nebenkosten usw.) und den Staat (Unterstützung und Aufsicht der Oberämter und der Staatskanzlei usw.) wird in einigen Vernehmlassungsantworten vorgeschlagen, dass diese Kosten von der Behörde übernommen werden, die die Nachzählung anordnet.

- d) Schliesslich regt ein Vernehmlassungsteilnehmer an, dass eine Frist für die Nachzählung im Gesetz festgelegt wird, um zu verhindern, dass die Bekanntgabe der Ergebnisse zu sehr verzögert wird.

2.3. Einführung einer Rechtsgrundlage für die Umsetzung der elektronischen Stimmabgabe

2.3.1. Präsentation

Die Pandemie hat aufgezeigt, dass es notwendig ist, alles tun zu können – und dies rasch –, um den Fortbestand und die Ausübung unserer Demokratie zu gewährleisten.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die Möglichkeit der Ausübung der eigenen demokratischen Rechte mit neuen elektronischen Hilfsmitteln (Internet) bei Bedarf rasch und nicht nur versuchsweise umgesetzt werden können muss (vgl. Art. 162 PRG).

Da diese Hilfsmittel sich sehr rasch weiterentwickeln und in erster Linie technische Begriffe enthalten, scheint es vorweg zweckwidrig, diesbezüglich ein legislatives Arsenal in Form eines formellen Gesetzes vorzusehen, das vom Grossen Rat verabschiedet wird.

Der Staatsrat beantragt daher dem Grossen Rat, mit der Einführung einer genauen Rechtsgrundlage zu diesem Thema im PRG dem Beispiel anderer Kantone und dem Bund zu folgen und ihm bereits die Kompetenz für die dauerhafte Planung der elektronischen Abstimmung (im Internet) zu übertragen, sobald die technischen und organisatorischen Bedingungen dies ermöglicht und der Bund diese Art der Stimmabgabe erneut erlaubt. Eine weitere wesentliche Bedingung für diese Kompetenzdelegation wird darin bestehen, dass das einzuführende System namentlich eine korrekte Ermittlung des Willens der Bürgerinnen und Bürger sowie das Wahlgeheimnis gewährleisten muss.

2.3.2. Rückmeldungen aus dem Vernehmlassungsverfahren

Die Einführung einer Rechtsgrundlage, die die allgemeinen Rechte und Pflichten für die Einführung der Stimmabgabe im Internet festlegt, wird einstimmig begrüsst.

Nur eine politische Partei merkte an, dass der Staatsrat ein Gesetz, und nicht eine Verordnung ausarbeiten sollte, wenn es zu einer allgemeinen Einführung des E-Votings kommen

sollte. Es sei darauf hingewiesen, dass die Lösung, die Einzelheiten zur Unterstützung der gesetzlichen Grundsätze in den Ausführungsbestimmungen festzuschreiben, eine übliche Art der Rechtsetzung ist; sie ist umso zweckmässiger in einem Bereich wie der Computertechnologie, in dem es darauf ankommt, schnell und reaktiv zu sein, um die konkrete und unverzügliche Umsetzung der gesetzlichen Grundsätze zu gewährleisten. Die anderen Kantone und insbesondere der Bundesrat haben zu Recht die Details der Umsetzung des E-Votings (hier die Versuche) den Ausführungsbestimmungen (vgl. z. B.: Art. 27a ff. der Bundesverordnung über die politischen Rechte; SR 161.11; VPR) und sogar der Bundeskanzlei vorbehalten (vgl. Art. 27^e VPR und Verordnung der BK über die elektronische Stimmabgabe; SR 161.116; VEleS).

2.4. Einführung von gesetzlichen Bestimmungen bezüglich Information der Wählerschaft vor den Abstimmungen

2.4.1. Präsentation

Der Inhalt der Abstimmungsbroschüre, die Form und Intensität der Informationen für die abstimmenden Personen werden immer öfter kritisiert beziehungsweise infrage gestellt. Der aktuelle Rahmen, der sich einzig auf die umfangreiche Rechtsprechung des Bundesgerichts in Anwendung von Art. 34 Bundesverfassung stützt, stösst an seine Grenzen. Denn auch wenn bestimmte Kommunikationsregeln konstant bleiben, weckt die Häufung von Sonderfällen diesbezüglich immer mehr Zweifel; dies sowohl für kantonale als auch für kommunale Urnengänge. Auch Beschwerden werden immer häufiger eingelegt.

Der Staatsrat hat deshalb vorgeschlagen, bestimmte Kommunikationsregeln im PRG zu formalisieren.

2.4.2. Rückmeldungen aus dem Vernehmlassungsverfahren

Der Vorschlag, die Kommunikationsregeln des Staatsrats im PRG zu formalisieren, was einerseits die Abstimmungsbroschüre für die kantonalen Abstimmungen und andererseits die (allgemeinere) Information der Stimmberechtigten betrifft, wird einhellig begrüsst.

Die häufigsten Bemerkungen oder Befürchtungen wurden im Zusammenhang mit dem (umstrittenen) Recht des Staatsrats oder eines seiner Mitglieder geäussert, bei kommunalen oder gemeindeübergreifenden Abstimmungen (Wahlen) mit kantonalen Tragweite eine Stellungnahme abzugeben; es wurden Befürchtungen im Zusammenhang mit der Gemeindeautonomie geäussert. Ansonsten wurden hauptsächlich Anmerkungen gemacht, bei denen es um eine Präzisierung des vorgeschlagenen Texts geht.

2.5. Einführung neuer Regeln für Wahlen nach dem Majorzverfahren

2.5.1. Präsentation

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

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

Der in die Vernehmlassung gegebene Vorentwurf wollte deshalb insbesondere die Möglichkeit von Allianzen und ihrer Änderung zwischen den Wahlgängen klären und festlegen, wer sich im zweiten Wahlgang zur Wahl stellen kann. In diesem Zusammenhang schlug er hauptsächlich vor, Mehrfachkandidaturen zu verbieten, die zu vielen Missverständnissen, Einsprüchen und Problemen bei der Auslegung des Gesetzes geführt hatten. So wurden für die zweite Vernehmlassung vor allem Anpassungen der Artikel 55 und 91 PRG vorgeschlagen.

2.5.2. Rückmeldungen aus dem Vernehmlassungsverfahren

Die Vernehmlassungsteilnehmer begrüsst nahezu einstimmig die Absicht, die Regeln für die Wahl nach dem Majorzsystem zu klären. Bei der vorgeschlagenen Lösung im Zusammenhang mit Mehrfachkandidaturen war es mit dem Konsens aber eindeutig vorbei.

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

und ein Verbot von Mehrfachkandidaturen ist jedoch nicht erwünscht.

Weitere Bemerkungen:

- > Die Klärung der Regeln im Zusammenhang mit Ersatzkandidaturen wird im Allgemeinen unterstützt.
- > Ein Vernehmlassungsteilnehmer wünschte, dass das Vorgehen präzisiert wird für Personen, die nicht für den zweiten Wahlgang zugelassen sind, für den Fall, dass eine zugelassene Person nicht mehr antritt. Hier geht es um die eindeutige Entscheidung der Frage, ob die ursprünglich nicht für den zweiten Wahlgang zugelassene Person von diesem Rückzug profitieren kann, indem sie «in der Rangliste nachrückt».
- > Ein Vernehmlassungsteilnehmer schlug ausserdem vor, den (zeitlichen) Abstand zwischen dem ersten und dem zweiten Wahlgang zu überprüfen, indem die Daten des zweiten Wahlgangs geändert werden.

2.6. Schriftliche Anfrage 2014-CE-314 (Wahl- und Abstimmungsstatistiken für die ausländische Wohnbevölkerung)

2.6.1. Präsentation

Wie in seiner Antwort auf die Anfrage 2014-CE-314 «Giovanna Garghentini Python/Rose-Marie Rodriguez» zu den «Wahl- und Abstimmungsstatistiken für die ausländische Wohnbevölkerung» angekündigt, prüfte der Staatsrat die Frage der zu erstellenden Statistiken in Zusammenhang mit der Beteiligung an den Urnengängen und den Wahlergebnissen.

Zunächst sollte der technische Fortschritt in der Auszählung in Zukunft die Erstellung bestimmter solcher Statistiken möglich machen, ohne auf unüberwindbare Schwierigkeiten zu stossen.

Was die Gemeindestatistiken betrifft, die sich einzig auf die Beteiligung der ausländischen Wohnbevölkerung beziehen, das heisst eine Minderheitengruppe, die zusätzlich nach Alter aufgeteilt wird, befürchtet der Staatsrat, dass es diese den Einwohnerinnen und Einwohnern von kleinen Gemeinden ermöglichen könnten, Kenntnis von durch die Datenschutzgesetzgebung geschützten Informationen zu ihren Mitbürgerinnen und Mitbürgern mit ausländischer Staatsbürgerschaft zu erhalten: Dazu würde denn auch ausreichen, dass wenn in einer solchen kleinen Gemeinde nur eine ausländische Person einer bestimmten Altersgruppe wohnt und diese Person nicht abstimmt, die ganze Gemeinde bei der Einsicht in die Statistiken davon Kenntnis erhält. Die Stimmabgabe ist ebenso ein Recht wie die Stimmenthaltung. Unentschlossenheit ist auch der Ausdruck einer politischen Meinung und stellt schützenswerte Daten dar. Zur Meinungsfreiheit gehört auch das Recht, keine Meinung zu haben. Die Ausübung die-

ser Freiheit ist Teil der Privatsphäre, die – solange ihr Inhaber nichts anderes entscheidet – mit der Datenschutzgesetzgebung geschützt ist.

Um die Verletzung der Privatsphäre der betroffenen Personen zu verhindern, sollten sich die Statistiken konkret auf Gemeinden mit einer ausreichenden Zahl an Stimmberechtigten beschränken, um wie oben erwähnte Rückschlüsse zu verhindern.

Das Ziel solcher Statistiken wäre, die Informationskampagnen auf jene Bevölkerungsgruppe des Kantons abzustimmen, die ihr Stimmrecht und ihr aktives und passives Wahlrecht am wenigsten ausübt. Dazu wäre es wichtig, diesen Bevölkerungsteil zu identifizieren. Er zeichnet sich vielleicht durch das Geschlecht, das Alter oder die Grösse der Wohngemeinde aus: Die Hypothese kann nicht ausgeschlossen werden, dass einige Stimmberechtigte, zum Beispiel ausländische Staatsangehörige, in einer kleinen Gemeinde aufgrund des gesellschaftlichen Drucks häufiger abstimmen. Das Ziel einer Statistik besteht darin, solche Hypothesen zu bestätigen oder zu entkräften. Solche restriktive Bedingungen machen eine plausible statistische Auswertung fast unmöglich und eine Informationskampagne würde Gefahr laufen, ihr Ziel zu verfehlen.

Im Rahmen der ersten Vernehmlassung war der Staatsrat deshalb der Ansicht, dass die Einführung von Statistiken nicht wünschenswert ist, die de facto einen Grossteil der Gemeinden ausschliessen und eine grosse Gefahr der fehlerhaften Auslegung darstellen würden.

Aus den Ergebnissen der ersten Vernehmlassung ging aber hervor, dass es trotzdem möglich wäre, Statistiken zu erstellen und dabei das oben beschriebene Problem zu vermeiden. Deshalb sah der Vorentwurf des Gesetzes, der in die zweite Vernehmlassung gegeben wurde, die rechtlichen Grundlagen für das Erstellen von Wahl- und Abstimmungsstatistiken vor.

2.6.2. Rückmeldungen aus der zweiten Vernehmlassung

Die Vernehmlassung zu den beiden Bestimmungen, mit denen das Erstellen von Abstimmungsstatistiken ermöglicht worden wäre, löste überwiegend negative Reaktionen zum Grundsatz solcher Statistiken aus. Im Wesentlichen sind die Befürchtungen, die im ersten Vorentwurf dazu aufgeworfen wurden und die den Staatsrat dazu veranlasst hatten, auf die Aufnahme dieses Punktes in den zweiten Vorentwurf zu verzichten, im Rahmen der zweiten Vernehmlassung erneut aufgetaucht.

Während ein Teilnehmer es begrüsst, dass der Staatsrat in seinem zweiten Vorentwurf «seine technokratische und theoretische Sichtweise aufgegeben» habe, indem er Rechtsgrundlagen vorlegte, die die Erstellung von Statistiken

ermöglichen, äusserten andere Interessierte ihre grössten Zweifel an solchen Statistiken. So stellten sie Folgendes fest: *Allerdings führt die Sorge um den Datenschutz angesichts dieser Anforderungen nicht nur zu einer zusätzlichen Aufgabe, sondern auch zur Überlastung. Darüber hinaus könnte bei kleinen Gemeinden die geringe Anzahl von Personen, die dem ausgewerteten statistischen Profil entsprechen (z. B. die ausländische Bevölkerung), trotz allem zu einer leichten Identifizierung führen. Der FGV befürchtet ausserdem, dass die statistische Datenaufbereitung durch die Art der Elemente, die sie produzieren sollte, überladen wird.* Eine weitere negative Bemerkung gegen diese Statistiken beschäftigte sich mit den möglichen Verletzungen der Privatsphäre der Wählerinnen und Wähler, die sich aus ihrer Präsentation ergeben könnten, wobei ausserdem darauf hingewiesen wurde, dass *die Beschränkung der Statistiken auf Gemeinden, die genügend aktive Bürgerinnen und Bürger haben, um Rückschlüsse zu vermeiden, nicht vertretbar ist.*

Dem könnte man hinzufügen, dass eine solche Statistik ein wenig dem *Vergleichen von Äpfeln mit Birnen* gleichkäme. Denn Ausländerinnen und Ausländer können heute das Stimm- und Wahlrecht nur auf Gemeindeebene erhalten. Zwar kann jede Ausländerin und jeder Ausländer Gemeinderatsmitglieder wählen oder in den Gemeinderat gewählt werden, einzelne haben zusätzlich, in unserem Kanton allerdings noch eher selten, auch die Möglichkeit, Generalratsmitglieder zu wählen oder in einen Generalrat gewählt zu werden, andere jedoch nicht. Bei der Beteiligung an Abstimmungen fällt auf, dass die von den Gemeinden vorgelegten Gegenstände nicht identisch sind, ihre Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger nicht die gleichen sind, ihr Interesse an dem ihnen vorgelegten Gegenstand von einer Abstimmung zur anderen variieren kann und die Abstimmungen nicht unbedingt zur gleichen Zeit stattfinden. Es ist somit sehr fraglich, ob sich aus solchen Statistiken ein echter Trend ablesen lässt und sie somit ihren Zweck erfüllen können. Das Risiko einer Verletzung der Privatsphäre der betroffenen Personen, insbesondere derjenigen, die ihr Stimm- und/oder Wahlrecht in einer kleinen Gemeinde ausüben, lässt diese Verarbeitung sensibler Daten als unverhältnismässig im Hinblick auf ihren Zweck und die erwarteten Ergebnisse erscheinen.

2.7. Verwendung der AHV-Nummer für das Führen des Kantonalen Stimmregisters

2.7.1. Präsentation

Das Kantonale Stimmregister (KSR) ist eine neue Anwendung im Dienste der Gemeinden und der Staatskanzlei, die unter anderem zum Ziel hat, alle Stimmregister der Gemeinden zu zentralisieren und die Stimmrechtsausweise zu vereinheitlichen. Damit soll insbesondere die Zuverlässigkeit

der Gemeinderegister verbessert werden, indem Personen, die in mehreren Gemeinderegistern aufgeführt sind, hervorgehoben werden, und die Unterschrift und die Namen und Vornamen der Wählenden aus dem Couvertfenster entfernt werden. Zur Erinnerung: Das Entfernen der Unterschrift aus dem Couvertfenster wurde von der kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz (ÖDSB) verlangt.

Während seiner Entwicklung mit Pilotgemeinden wurde das KSR stark verbessert, um beispielsweise den Informationsaustausch zwischen den Gemeinden bei Umzug sowie Vergleichs- und Plausibilitätsmassnahmen zu integrieren, mit denen Fehler und Versäumnisse bei der Generierung von Stimmrechtsausweisen reduziert werden können. Mit dem KSR können mit dem Abgleich von Namen, Vornamen und Geburtsdaten auch Listen der Wählenden erstellt werden, die in mehreren Gemeinden angemeldet sind, um zu verhindern, dass Bürgerinnen und Bürger in mehreren Gemeinden des Kantons an die Urne gehen. Um alle Dubletten ausfindig zu machen, ist jedoch einzig die Verwendung der AHV-Nummer sinnvoll. Seit am 1. Januar 2022 eine Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung in Kraft getreten ist, ist die systematische Verwendung der AHV-Nummer nun auch ohne formelle kantonale Rechtsgrundlage (vom Parlament verabschiedetes Gesetz) erlaubt. Wie im Kommentar zu Artikel 9a erläutert wird, bringt dies jedoch gemäss der Bundesgesetzgebung einige Verpflichtungen für den Staat und die Gemeinden mit sich.

2.7.2. Rückmeldungen aus dem Vernehmlassungsverfahren

Die Verwendung der AHV-Nummer war Gegenstand einiger Bemerkungen der kantonalen Datenschutzbehörde, die im vorliegenden Gesetzesentwurf im Grossen und Ganzen berücksichtigt wurden (siehe Kommentar *ad* Art. 9a).

Die Gemeinden haben über den Freiburger Gemeindeverband (FGV) folgende Anmerkungen zur Verwendung der AHV-Nummer gemacht: *Es ist wahrscheinlich, dass dieser Zusatz mit der Informatikausrüstung der Gemeinden kollidieren wird. Denn in ihrer Software ist es nicht möglich, gleichzeitig einen Einwohner mit dem Status «abgeschlossen» und einen Auslandschweizer mit der gleichen AHV-Nummer zu haben. Diese Unvereinbarkeit könnte kostspielige Änderungen für die Gemeinden erforderlich machen, sofern sie technisch überhaupt umsetzbar sind. Deshalb fordern wir, dass der Staat die Machbarkeit sicherstellt und gegebenenfalls die Kosten für die Anpassung der Verwaltungssysteme der Gemeinden unter Berücksichtigung dieser kantonalen Gesetzesänderung in die Wartungskosten einbezieht.* Je nach den von den Gemeinden verwendeten Systemen besteht die erwähnte Schwierigkeit für einige, aber nicht unbedingt für alle Gemeinden. Unter diesen Umständen macht der Staatsrat die Verwendung der AHV-Nummer für Auslandschweizerinnen und Ausland-

schweizer durch die Konkretisierung der Anwendung von Art. 4 Abs. 1^{bis} PRG im Reglement vom 10. Juli 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRR) (*Registerführung und bearbeitete Daten*) nicht zur Pflicht. Dadurch bleiben den betroffenen Gemeinden im Einzelfall die vom FGV angesprochenen Kompatibilitätsprobleme erspart.

2.8. Möglichkeit, die Antwortcouverts der brieflichen Stimmabgabe zu öffnen und die abstimmenden Personen ab Erhalt zu erfassen

2.8.1. Präsentation

Aus Gründen, die von der ÖDSB vorgebracht wurden, darf die Unterschrift der Wählenden in Zukunft nicht mehr im Fenster des Antwortcouverts der brieflichen Stimmabgabe sichtbar sein. Die Gemeindebüros werden folglich nicht mehr die Möglichkeit haben, die Antwortcouverts wie aktuell gestützt auf die auf dem Stimmrechtsausweis vorhandene oder nicht vorhandene, im Fenster sichtbare Unterschrift auszusortieren.

Wenn nun das PRG die Öffnung der Antwortcouverts nicht erlaubt, um aufgrund der Unterschrift der Bürgerin oder des Bürgers auf dem Stimmrechtsausweis ungültiges Material auszusortieren, wird die Bearbeitungszeit am Wahlsonntag verlängert und die Fehlergefahr in Gemeinden erhöht, die viele Couverts auszuzählen haben.

Dieser Gesetzesvorentwurf schlägt deshalb eine Änderung des PRG vor, um die Öffnung der Antwortcouverts vor dem Wahlsonntag zu ermöglichen. Es wird betont, dass es hier nur um das Öffnen der *Antwortcouverts* geht, um die Stimmberechtigung des oder der Stimmenden zu überprüfen und zu registrieren, dass diese Personen abgestimmt haben. Dabei geht es keinesfalls darum, die *in den Antwortcouverts enthaltenen Stimmcouverts* zu öffnen.

2.8.2. Rückmeldungen aus dem Vernehmlassungsverfahren

Die Möglichkeit, vorzeitig eingegangene Antwortcouverts zu öffnen, wurde insgesamt positiv aufgenommen. Es gab jedoch zahlreiche Anmerkungen zur konkreten Durchführbarkeit des Vernehmlassungsentwurfs, da dieser vorsah, dass eine solche vorzeitige Öffnung und Registrierung nur in Anwesenheit einer Delegation des Wahlbüros von mindestens drei Mitgliedern möglich sei. Diese letzte Bedingung wurde sehr oft als in der Praxis kaum umsetzbar angesehen.

2.9. Einführung des Begriffs «Oberamtfrau»

In Anbetracht (unter anderem) der Wahlergebnisse von Ende 2021 ist neu der Begriff «Oberamtfrau» ins PRG und

ins Gesetz vom 16. Dezember 2020 über die Politikfinanzierung (PolFiG) einzuführen. Diese Option wurde in der Vernehmlassung einhellig begrüsst. Im Anschluss an die zweite Vernehmlassung wurde jedoch aus Gründen der Vereinfachung der Debatten im Grossen Rat beschlossen, den Publikationsorganen der Gesetzgebung die Aufgabe zu übertragen, die Ersetzung von Begriffen selbst vorzunehmen (siehe Kommentar zu den Schlussklauseln).

2.10. Anpassung des Gesetzes über die Politikfinanzierung (PolFiG) in Zusammenhang mit der neuen Bundesgesetzgebung

Die Bundesversammlung hat ein Bundesgesetz über die Politiktransparenz verabschiedet. Mit den nun erhaltenen Klärungen wird dieser Gesetzesentwurf genutzt, um zwei Artikel des PolFiG aus dem Gesetz zu entfernen, die dem Bundesrecht nicht oder nicht mehr entsprechen (dass Bundesparlamentarier dem PolFiG unterstehen). Diese Option wurde in der Vernehmlassung einhellig begrüsst.

2.11. Berücksichtigung oder Korrektur einiger Lücken oder Ungenauigkeiten

Auch wenn das PRG aus dem Jahr 2001 stammt, wurde es seitdem regelmässig überarbeitet oder aktualisiert und seine Anwendung stellt keine besonderen Probleme dar. Es ist indessen angebracht, mit diesem Gesetzesvorentwurf einige Anpassungen vorzuschlagen, um einige Punkte weiter zu klären, die manchmal aus dem Blickwinkel der Anwendung ein gewisses Unverständnis hervorrufen.

2.12. Anpassung des Gesetzes über die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten

Im Anschluss an die Diskussionen zum Voranschlag 2023 schlägt der Staatsrat vor, klarere Regeln für die Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten festzulegen, und legt entsprechende Texte vor. Dieser Vorschlag umfasst Folgendes:

Die finanzielle Unterstützung für politische Organisationen, die bisher nur über den Voranschlag festgelegt wurde, wurde vom Grossen Rat bei der Verabschiedung des Voranschlags für die letzten beiden (kantonalen und eidgenössischen) Gesamterneuerungswahlen stark erhöht, sodass die Gründe für die Vergabe dieser Beträge von der Bevölkerung nur schwer nachvollziehbar sind.

Bisher war es schwierig, objektive Kriterien für diese Unterstützung festzulegen. Nun wird neu vorgeschlagen, diese Beträge proportional zu den im Zusammenhang mit Wahlkampagnen angegebenen Beträgen im Rahmen des Gesetzes

über die Politikfinanzierung festzulegen. Da Wahlkampagnen auf nationaler Ebene weniger strengen Bekanntgaberegeln unterliegen, könnten sie ein weniger klares Bild davon vermitteln, wie viel Geld politische Organisationen investiert haben. Es wird daher vorgeschlagen, sich nur auf die Beträge zu beziehen, die in den Abrechnungen der Wahlkampfkosten für die kantonalen Wahlen angegeben wurden.

Obwohl die zusätzliche Unterstützung 2021 im Zusammenhang mit der Pandemie gerechtfertigt war, wird vorgeschlagen, die zuletzt vom Grossen Rat verabschiedeten Beträge und die anderen bisherigen Regeln zu berücksichtigen, um die Unterstützung zu kodifizieren, indem die fixen Beträge für die allgemeinen Kosten nach der Berechnung auf die nächsten Tausend abgerundet werden. Der Staatsrat schlägt zudem vor, eine Lücke im geltenden Gesetz zu schliessen, indem ein Kriterium für die Verteilung der Beträge auf die verschiedenen Wahlen (einerseits zwischen der Wahl in den Grossen Rat und der Wahl in den Staatsrat und andererseits zwischen der Wahl in den Ständerat und der Wahl in den Nationalrat) festgelegt wird und die Unterstützung für eine allfällige Ergänzungswahl in den Grossen Rat entfällt: für diesen sehr hypothetischen Fall scheint es unverhältnismässig, Beiträge vorzusehen. Da der Gesamtbetrag in Bezug auf die nationalen Wahlen 2023 bereits beschlossen wurde, tritt die Bezugsbasis für die Wahlen nach den eidgenössischen Wahlen vom Oktober und November 2023 in Kraft.

Die Bezugsbasis wird periodisch per Verordnung festgelegt. Der Gesamtbetrag der veröffentlichten Abrechnungen bei den kantonalen Wahlen 2021 beläuft sich auf 2 352 000 Franken. Diese Bezugsbasis wird für die kantonalen Wahlen 2026 und die eidgenössischen Wahlen 2027 gelten.

Im Falle eines zweiten Wahlgangs werden die Beträge zu zwei Dritteln auf den ersten Wahlgang und zu einem Drittel auf den zweiten Wahlgang aufgeteilt, wie es bereits bis anhin der Fall war.

Die Übernahme der Kosten für die gemeinsamen Arbeiten für das Verpacken und den Versand des Wahlpropagandamaterials ist von dieser Änderung nicht betroffen.

- a. Für die kantonalen Wahlen wird der Betrag 20% des Betrags ausmachen, der in der Wahlkampfabrechnung für die kantonalen Wahlen 2021 angegeben wurde, d. h. 470 400 Franken, abgerundet auf 470 000 Franken.

	2016	2021	2026
Gesamtbetrag	195 000 (100%)	500 000 (100%)	470 000 (100%)
Grosser Rat	155 000 (76,93%)	225 000 (45%)	211 500 (45%)
Staatsrat	45 000 (23,07%)	275 000 (55%)	258 500 (55%)

- b. Für die eidgenössischen Wahlen entspricht der Betrag 15% des in der Wahlkampfabrechnung für die kantonalen Wahlen 2021 angegebenen Betrags, d. h. 352 800 Franken, ab 2027 abgerundet auf 352 000 Franken. Der Betrag für die Wahlen 2023 wurde vom Grossen Rat im Rahmen der Behandlung des Voranschlags 2023 beschlossen.

	2019	2023	2027
Gesamtbetrag	195 000 (100%)	375 000 (100%)	352 000 (100%)
Ständerat	45 000 (23,07%)	93 750 (25%)	88 000 (25%)
Nationalrat	150 000 (76,93%)	281 250 (75%)	264 000 (75%)

3. Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Entwurfs

Artikel 2a Abs. 2 – Ausübung der politischen Rechte (Stimm- und Wahlrecht) – In Gemeindeangelegenheiten

Die letzten kommunalen Gesamterneuerungswahlen haben gezeigt, dass einige ausländische Staatsangehörige, die eigentlich über das Stimm- und Wahlrecht auf Gemeindeebene verfügen, ihr Wahlmaterial für diesen Urnengang nicht erhalten haben.

In Absatz 2 wird vorgeschlagen, sich auf die Listen der ausländischen Personen zu stützen, die möglicherweise die Bedingungen für das Stimm- und Wahlrecht erfüllen, und die das für die Bevölkerung zuständige Amt (BMA) den Gemeinden zustellt. Zur Erinnerung: Das PRG sah bis zur Änderung vom 15. Dezember 2015 vor, dass die Gemeinden solche Listen erhalten. Es hatte sich aber herausgestellt, dass diese Listen für die Gemeinden keinen Nutzen mehr hatten. Ausserdem wurden die Listen zwar übermittelt, aber es war systematisch unmöglich, anhand der Dateiauszüge zu bescheinigen, dass die Bedingung von mindestens fünf Jahren Wohnsitz im Kanton erfüllt war. Zuletzt wurden den Gemeinden zwei Listen übermittelt und sie wurden gebeten, die Daten abzugleichen und diesen nicht nachweisbaren Punkt aufmerksam zu prüfen. Dies führte dazu, dass die kantonalen Behörden im Einvernehmen mit den Gemeindebehörden von diesen Listen absahen.

Aus den Vernehmlassungsverfahren geht hervor, dass das BMA immer noch nicht klar sagen kann, ob es angesichts der bevorstehenden Weiterentwicklung der FriPers-Datenbank möglich sein wird, auf ihrer Grundlage zuverlässige Listen zu erstellen. Laut Auskunft des für die IT-Infrastruktur zuständigen Amtes wird der von FriPers verwendete sogenannte V2-Standard im Jahr 2023 aufgrund seiner sehr wahrscheinlichen und baldigen Überalterung auslaufen. Mit der Einführung des sogenannten V3-Standards könnte die Datenübernahme zudem bezüglich der vorhandenen Datenhistorie problematisch werden (die für die Überprüfung des

Kriteriums des fünfjährigen Aufenthalts hätte genutzt werden können). Die Qualität dieser Datenhistorie hängt von den Arbeiten ab, die in den nächsten Monaten zur Verbesserung der Qualität der bearbeiteten Daten durchgeführt werden können oder nicht. Ob genaue und zuverlässige Daten extrahiert werden können, wird sich wahrscheinlich erst nach dem 1. Quartal 2023 zeigen.

Was hingegen die Auswertung der aus ZEMIS gewonnenen Daten wie bis 2015 betrifft, ist die Sache klar. Laut Kontakten mit dem Staatssekretariat für Migration (SEM), das diese Anwendung verwaltet, wird die Bedingung «fünf Jahre ununterbrochener Aufenthalt» unklar bleiben. Es wird jedoch wie früher möglich sein, die Listen zu erhalten, die an die Gemeinden weitergeleitet wurden, mit der Empfehlung, diese Informationen mit Vorsicht zu geniessen. So bleibt in Absatz 2 die Präzisierung «*die möglicherweise die Bedingungen [...] erfüllen*» zentral und ist so zu verstehen, dass der Staat Angaben machen kann, die von den Gemeinden noch überprüft werden müssen.

In jedem Fall ist es unabdingbar, dass die betroffenen Personen zur Zusammenarbeit mit der Gemeinde verpflichtet sind, um ihren Anspruch ihr Stimm- und Wahlrecht festzustellen.

Artikel 4 Abs. 1 und Abs. 1^{bis} – Führung des Registers

Die Änderungen in diesen beiden Absätzen zielen darauf ab, Artikel 4 besser als bisher mit der Datenschutzgesetzgebung in Einklang zu bringen, indem einerseits der Zweck des Registers angegeben wird (Absatz 1) und andererseits dem Staatsrat formell die Kompetenz übertragen wird, die im Register enthaltenen Daten aus Gründen der Transparenz aufzulisten (Absatz 2), während ihm gleichzeitig die Kompetenz übertragen wird, die Einzelheiten der Führung des Registers zu regeln.

Auch wenn es ziemlich offensichtlich erscheinen mag, dass das Register den betroffenen Organen die Erfüllung ihrer Aufgaben gemäss PRG ermöglichen soll, bedeutet diese Bestimmung auch und im Umkehrschluss, dass das Register nicht für andere Zwecke verwendet werden darf. Dies erfordert sowohl von den Gemeinden als auch von der Staatskanzlei eine gewisse Wachsamkeit hinsichtlich des gewährten Zugangs zu diesem Register und der Verwendung durch die Personen, die Zugang dazu haben.

Artikel 7 Abs. 2, Abs. 4 und Abs. 5 – Bestellung

Absatz 2 ist Gegenstand der einfachen gesetzestechnischen Verbesserung «... zu diesem Gesetz». Dies erfordert keinen speziellen Kommentar.

Die Absätze 4 und 5 beantworten die regelmässig gestellte Frage, ob ausländische Staatsangehörige Mitglied des Wahlbüros und Stimmzählerinnen und Stimmzähler sein können, und falls ja, in welcher Funktion. Der neue Absatz 4 klärt diese Frage wie folgt: Ausländische Staatsangehörige, die über das Stimm- und Wahlrecht verfügen, können nur bei Vorlagen Mitglied des Wahlbüros oder Stimmzähler/in sein, die sie als Stimmberechtigte betreffen. Gegebenenfalls können sie auch das Präsidium übernehmen.

Der neue Absatz 5 entspricht dem aktuellen Absatz 4, wobei präzisiert wird, dass nur urteilsfähige Personen Stimmzählerinnen und -zähler sein können. Das bedeutet auch, dass für alle Urnengänge urteilsfähige Personen, die das Stimm- und Wahlrecht noch nicht ausüben können, Stimmzählerinnen und -zähler ohne Entscheidbefugnis sein können.

Neuer Abschnitt nach Artikel 9

Dieser neue Abschnitt musste eingefügt werden, um die gesetzliche Grundlage für das Führen des kantonalen Stimmregisters einzuführen. Da sich dieses Register sowohl an die Gemeinden als auch an den Staat richtet und die Daten aus den kommunalen Stimmregistern stammen, konnte es nicht in einen anderen Abschnitt des PRG integriert werden.

Artikel 9a (neu) – Kantonales Stimmregister

Dieser Artikel bildet die für das kantonale Stimmregister erforderliche gesetzliche Grundlage. In Übereinstimmung mit der Datenschutzgesetzgebung muss nämlich jedes Informationssystem, das Personendaten enthält, auf einer gesetzlichen Grundlage basieren. Da das kantonale Register keine besonders schützenswerten Personendaten enthält, werden die bearbeiteten Daten nur im Reglement aufgelistet (Art. 2 des Reglements vom 10. Juli 2001 über die Ausübung der politischen Rechte, SGF 151.11). Wie unter Ziffer 2.7.2 dargelegt, muss diese Liste durch die AHV-Nummer (AHV-Nr.) ergänzt werden, die seit dem 1. Januar 2022 systematisch ohne formelle kantonale Rechtsgrundlage verwendet werden kann (vom Parlament verabschiedetes Gesetz). Diese Liste hat daher im Wesentlichen einen informativen Wert für die Personen, deren Daten bearbeitet werden. Wie bereits die ÖDSB hervorgehoben hat, wird es ausserdem Sache der Gemeinden und der Staatskanzlei sein, der Zentralen Ausgleichsstelle Meldung über die systematische Verwendung der AHV-Nr. zu erstatten, dies in Übereinstimmung mit Artikel 153f Bst. a des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung in der seit dem 1. Januar 2022 geltenden Fassung.

Es sei darauf hingewiesen, dass eine Person nur mit der AHV-Nr. eindeutig von einer anderen Person mit gleichem Namen unterschieden werden kann. Auch wenn die Wahr-

scheinlichkeit sehr klein ist, kann nicht ausgeschlossen werden, dass zwei Personen denselben Vor- und Nachnamen tragen, in derselben Gemeinde oder sogar Strasse wohnen und am selben Tag geboren sind. Sind diese Kriterien einmal ausgeschöpft, kann nur noch dank der AHV-Nr. zweifelsfrei zwischen den beiden Personen unterscheiden werden. Im Fall der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ist es nicht möglich, die AHV-Nr. zur Unterscheidung der Wählerinnen und Wählern heranzuziehen (vgl. Ziff. 2.7.2 in fine). Man muss sich daher auf die bereits bestehenden Kriterien, nämlich Name(n), Vorname(n), Geburtsdatum und Adresse, beschränken. In Anbetracht dessen, dass die Zahl der Auslandschweizerinnen und -schweizer nicht sehr gross ist, stellt die Verwendung der AHV-Nr. jedoch eine deutliche Verbesserung dar. Die Einwohnerinnen und Einwohner lassen sich damit viel besser unterscheiden und Personen, die möglicherweise gleichzeitig in zwei Gemeinden oder zweimal in der gleichen Gemeinde gemeldet sind, fast sofort erkennen.

Zudem wird das KSR, wie in Absatz 1 erwähnt, ausschliesslich mit den Daten gespeist, die die Gemeinden in ihr Stimmregister eingeben. Die Gemeinden sind somit für die Richtigkeit der Daten im KSR verantwortlich. Sie übertragen die Daten durch Schnittstellenbildung mit ihrem eigenen Register. Wer seine Daten im KSR berichtigen lassen will, muss folglich eine Einsprache nach dem in den Artikeln 146–149 PRG vorgesehenen Verfahren einreichen. Die Staatskanzlei ist ihrerseits für das reibungslose Funktionieren der Schnittstelle des KSR mit den kommunalen Registern sowie für die Sicherheit des Registers verantwortlich. Die Datenübertragung erfolgt derzeit über eine Erweiterung des Programms FriPers namens VREG mittels *xml-Dateien*, die dem eCH-Standard eCH-045 entsprechen¹.

Schliesslich ist zu erwähnen, dass das KSR wie die kommunalen Register temporärer Art ist: die darin enthaltenen Daten sind nur im Zusammenhang mit einer bestimmten Abstimmung oder Wahl gültig. Es wird aus dem Gemeinderegister gespeist, das für die Einwohnerkontrolle verwendet wird. Im Hinblick auf jede Wahl oder Abstimmung wird ein neues, aktualisiertes Register erstellt.

Artikel 12 Abs. 1 Bst. a, Abs. 5 und Abs. 6, – Stimm- und Wahlmaterial

Die vorgeschlagenen Änderungen sollen die Überprüfung des Stimmrechts und die einfache und anonyme Erstellung von Abstimmungsstatistiken ermöglichen. Lösungen mit einem Code oder einem anderen elektronischen Hilfsmittel (z. B. QR-Code) sollten dies ermöglichen und dabei nicht nur

¹ Der Standard eCH-0045 definiert zusammen mit dem Standard eCH-0155 (Datenstandard politische Rechte) die Merkmale, Ereignisse und das Austauschformat für den Aufbau des virtuellen Stimm- und Wahlregisters zur Abwicklung von Abstimmungen und Wahlen. Er bedient sich dabei, für die Definition allgemeingültiger Merkmale, der Basis-Standards aus der Registerharmonisierung. Der eCH-0045 stellt somit eine der Grundlagen für das E-Voting in der Schweiz dar.

das Wahlgeheimnis sicherstellen, sondern auch die Einhaltung der Gesetzgebung über den Datenschutz.

Artikel 12 Abs. 5 enthält die Daten, die der Code oder eine andere elektronische Lösung enthalten kann, um der Datenbearbeitung in dieser Form eine rechtliche Grundlage zu geben. Da dieser Absatz erschöpfend ist, müssen darin die Daten erwähnt werden, die heute bereits in bestimmten Codes oder anderen elektronischen Lösungen enthalten sind. Dies ist beispielsweise der Fall bei den Stimmrechtsausweisen, die mit dem Kantonalen Stimmregister (KSR) generiert werden. Der Code muss zwingend die persönliche Identifikationsnummer der Wählerin oder des Wählers für den Urnengang enthalten. Dieser Bestandteil ist notwendig, um das Wahlmaterial nach dem Eingang bei der Gemeinde zu erfassen. Als Antwort auf eine Frage im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens sei präzisiert, dass diese persönliche Identifikationsnummer nichts mit der AHV-Nr. zu tun hat, sondern bescheinigt, dass die wählende Person tatsächlich das erforderliche Stimm- und Wahlrecht besitzt. Was die in Art. 12 Abs. 5 Bst. a–d genannten Punkte betrifft, so können sie sich gemäss Anwenderinnen und Anwendern in der Praxis als nützlich erweisen für eine allfällige zusätzliche Überprüfungen des Stimm- und Wahlrechts der Personen, die am Urnengang teilnehmen; aus diesem Grund sind sie im Gesetz vorgesehen.

Artikel 12 Abs. 6 gibt den ausschliesslichen Zweck an, für den diese Daten verwendet werden können, nämlich die Überprüfung der Wahlberechtigung, womit jegliche andere Verwendung ausgeschlossen wird.

Artikel 12a – Abstimmungsbroschüre²

Die Abstimmungsbroschüre ist ein grundlegender Bestandteil im Ablauf einer Abstimmung. Sie spielt bei der Willensbildung der Stimmberechtigten eine wichtige Rolle. Abhängig von ihrem Inhalt kann sie die Wahl- und Abstimmungsfreiheit der Bürgerinnen und Bürger, einem in Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung gewährleisteten Grundrecht, ebenso beeinträchtigen wie fördern. Diese grundlegende Bestimmung, die die Bürgerinnen und Bürger gegen jede Form der Einflussnahme schützt, die der freien Willensbildung zuwiderhandelt, ist Gegenstand einer umfangreichen Rechtsprechung des Bundesgerichts. Der Handlungsspielraum des kantonalen Gesetzgebers ist deshalb stark eingeschränkt und muss den vom Bundesgericht aufgestellten Grundsätzen folgen.

Der erste Satz des Artikels 12a Abs. 1 überträgt dem Staatsrat die Kompetenz, die Abstimmungsbroschüre herauszugeben, die dem Stimmmaterial beigelegt wird. Der Entwurf kon-

² Die Kommentare zu den Artikeln 12a und 12b orientieren sich weitgehend an der Begründung des Gesetzesentwurfs zu den politischen Rechten des Kantons Waadt von Januar 2021.

kretisiert die aktuelle Praxis, wonach die Staatskanzlei zwar für die Organisation der Abläufe in Zusammenhang mit der Erstellung und dem anschliessenden Druck der Broschüre zuständig ist (z. B.: Entgegennahme der Argumente des Komitees, Zusammenarbeit mit der zuständigen Direktion beim Ausarbeiten usw.), die zuständige Direktion des Staatsrats jedoch die Aufgabe hat, die kurzen und objektiven Erläuterungen zu verfassen und dem Staatsrat die Formulierung einer Stellungnahme zum Abstimmungsgegenstand vorzuschlagen (siehe auch Verordnung über die Zuständigkeitsbereiche der Direktionen des Staatsrats und der Staatskanzlei; ZDirV; SGF 122.0.12).

Die Buchstaben a bis d des 1. Absatzes schreiben neu den Inhalt der Abstimmungsbroschüre vor. Diese (aktuell «Erläuterungen des Staatsrates» bei kantonalen Abstimmungen und «Unterlagen zu dem zur Abstimmung unterbreiteten Gegenstand» bei Gemeindeabstimmungen¹) wird aus den gleichen Bestandteilen bestehen wie heute. Sie umfasst die gestellte Frage, Wort für Wort wiedergegeben, zusammen mit kurzen und sachlichen Erläuterungen zur Abstimmungsvorlage, was der abstimmenden Person ermöglichen soll, sich ein getreues Bild der sachdienlichsten Tatsachen und der Herausforderungen des Urnengangs zu machen. Da die bundesgerichtliche Rechtsprechung die Behörden in einem gewissen Mass zu einer umfassenden Information verpflichtet und ihnen untersagt, regelmässig vertretene Standpunkte zu verschweigen, auch wenn sie der Abstimmungsempfehlung widersprechen, müssen diese in der Abstimmungsbroschüre, die sie der Bevölkerung liefert, enthalten sein. Um dieser Anforderung zu entsprechen, wird vorgeschlagen, die in Art. 10a Abs. 3 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vorgesehene Lösung zu übernehmen (vgl. Bst. b in fine «... *namentlich die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess dazu vertretenen Positionen*»). In Zusammenhang mit dem Vorangehenden ist auch zu erwähnen, dass neu eine zusätzliche Anforderung ausdrücklich im Gesetz erwähnt ist, nämlich die Angabe des Abstimmungsergebnisses im Grossen Rat (vgl. Abs. 1 Bst. c), damit sich die Bevölkerung ein Bild über die Akzeptanz der Vorlage bei den Grossrätinnen und Grossräten machen kann. Schliesslich, und das ist nicht neu, muss die Broschüre die Stellungnahme und die Abstimmungsempfehlung des Staatsrats enthalten.

Absatz 2 legt fest, wie viel Platz den Argumenten des Initiativ- oder Referendumskomitees in der Abstimmungsbroschüre zukommt. Die gerechte Behandlung der Argumente des Initiativ- oder Referendumskomitees ist keine wählbare Option für die Behörde, sondern eine Pflicht, die sich aus der Garantie der politischen Rechte ableitet (Art. 34 BV). Es ist anzumerken, dass nach der ständigen Rechtsprechung des

Bundesgerichts die Argumente der Behörden und des Komitees nicht genau gleich lang sein müssen; wichtig ist in erster Linie, dass es kein offensichtliches Missverhältnis zwischen der Stellungnahme der Behörde und dem Text des ihr gegenüberstehenden Komitees gibt.

Absatz 3 weist darauf hin, dass die Abstimmungsbroschüre nicht an eine Werbebroschüre erinnern darf, wie es die ständige Rechtsprechung des Kantonsgerichts und des Bundesgerichts verlangt. Dazu gehört auch das «Design».

Artikel 12a des Entwurfs richtet sich ausdrücklich und ausschliesslich an die kantonalen Behörden für die kantonalen Abstimmungen. Die hier aufgestellten Grundsätze gelten jedoch sinngemäss auch für die Gemeindebehörden (vgl. Art. 12a Abs. 4) für ihre eigenen Abstimmungsbroschüren. Um dem Vernehmlassungsverfahren Folge zu geben, wurde der Ausdruck «an der Urne» hinzugefügt, um zu präzisieren, dass es sich um Urnengänge der Gemeinde handelt. In Anwendung von Art. 1 Abs. 2 PRG gilt Artikel 12a gemäss der Spezialgesetzgebung sinngemäss für die Gemeindeverbände; dies bedeutet zum Beispiel, dass es bei einer Abstimmung über eine von einem Gemeindeverband vorgeschlagene Vorlage Sache des Vorstands des betreffenden Verbands ist, die erläuternde Broschüre zu erstellen und herauszugeben, wobei die in Artikel 12a festgelegten Grundsätze sinngemäss zu beachten sind.

Artikel 12b – Information der Stimmberechtigten

Mit dieser Bestimmung sollen in erster Linie die Grundsätze im Gesetz festgelegt werden, die für die Kommunikation des Staatsrats (als Kollegium im Sinne von Artikel 10 des Gesetzes über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung; SVOG; SGF 122.0.1) in einer kantonalen Abstimmungskampagne gelten. Auf Bundesebene gibt es bereits eine solche Rechtsgrundlage. Art. 10a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) legt die Grundsätze für die Information des Bundesrats in den Abstimmungskampagnen auf Bundesebene fest.

Als oberste Exekutivbehörde des Kantons hat der Staatsrat den Auftrag, die Gemeinschaft zu leiten. Es ist folglich normal, dass er sich für Vorlagen einsetzen kann, die in seinen Augen einen Beitrag zum Allgemeinwohl leisten. Diesbezüglich kann und muss der Staatsrat sogar gegenüber den abstimmenden Personen eine Informationsaufgabe ausüben. Diesen würde eine wichtige Informationsquelle fehlen, wenn sie den Standpunkt ihrer Behörden nicht in Erfahrung bringen könnten. Bei einem Referendum ist der Staatsrat zumeist Verfasser des zur Abstimmung unterbreiteten Erlasses. Bei einer Volksinitiative wird vom Staatsrat der Erlass von neuen Gesetzen oder Regeln gefordert. In beiden Fällen ist es für die Behörden legitim, in die öffentliche Debatte einzugreifen. Diese Informationsfunktion der Behörden stellt eine von der Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Wahl- und Abstimm-

¹ Die in Art. 10 PRR bezüglich Stimmmaterial verwendete Terminologie wird genauer formuliert und so rasch als möglich an den neuen Gesetzestext angepasst (z. B. wird der Begriff «Erläuterungen» in «Abstimmungsbroschüre» abgeändert, der in der Praxis systematisch verwendet wird).

mungsfreiheit der Bürgerinnen und Bürger anerkannte Pflicht dar.

Die Abstimmungsbroschüre, um die es im neuen Artikel 12a geht, ist das Hauptmedium der Behörden, im Allgemeinen des Staatsrats, um ihre Einschätzungen mitzuteilen und eine Abstimmungsempfehlung abzugeben. Der Staatsrat muss seine Informationspflicht jedoch umfassend wahrnehmen und sollte sich nicht darauf beschränken, seine Stellungnahme nur in der Abstimmungsbroschüre zu veröffentlichen. Die Entwicklung der Kommunikationsmittel – insbesondere der sozialen Netzwerke – ermöglicht heute privaten Akteuren, Kampagne zu führen und die öffentliche Meinung kontinuierlich zu beeinflussen. Die Abstimmungsbroschüre hingegen erlaubt es dem Staatsrat nur, zu einem bestimmten Zeitpunkt der Kampagne einzugreifen.

Um diese Situation zu beheben, aber auch, um den Interventionsmöglichkeiten des Staatsrats «ausserhalb der Abstimmungsbroschüre» einen Rahmen zu geben, wird der neue Artikel 12b PRG vorgeschlagen. Der Staatsrat wird also künftig über eine Rechtsgrundlage verfügen, auf die er sich direkt stützen kann, um Kommunikationsmassnahmen durchzuführen, die über die einfache Abgabe einer Abstimmungsbroschüre hinausgehen. Diesbezüglich ist daran zu erinnern, dass die Rechtsprechung des Bundesgerichts grundsätzlich die Intervention der Behörden bei Abstimmungskampagnen vorsieht. Form und Inhalt der offiziellen Interventionen müssen allerdings verschiedene Bedingungen erfüllen, um im Hinblick auf die Wahl- und Abstimmungsfreiheit als zulässig betrachtet zu werden.

Artikel 12b Abs. 1 verfügt somit als Erstes, dass der Staatsrat (NB: das Kollegium) die Stimmberechtigten *fortlaufend* über die Vorlagen, die ihnen zur Abstimmung unterbreitet werden, informiert. Diese Bestimmung unterstreicht die Informationsaufgabe des Staatsrats, die ihn verpflichtet, die Ausgangslage und die Herausforderungen des Urnengangs zu erklären, aber ihm auch ermöglicht, den Standpunkt der kantonalen Behörden zur Abstimmungsvorlage zu erklären.

Anschliessend geht es darum, und dies ist der Gegenstand von Artikel 12b Absatz 2 PRG, im Gesetz festzulegen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang sich der Staatsrat zu kommunalen (oder interkommunalen) Abstimmungen äussern kann. Dieser Absatz sollte vor allem nicht so verstanden werden, dass dem Staatsrat eine allgemeine Befugnis eingeräumt wird, nach Belieben in kommunale Abstimmungen einzugreifen (oder umgekehrt einem Gemeinderat, aktiv in eine kantonale Abstimmung einzugreifen), denn im Allgemeinen wird davon ausgegangen, dass es einem Gemeinwesen untersagt ist, in eine Kampagne, die den Urnengang eines anderen Gemeinwesens betrifft, einzugreifen. Die Rechtsprechung lässt jedoch Ausnahmen zu. Was die Intervention eines Kantons bei einer Gemeindeabstimmung betrifft, wurde beispielsweise eingeräumt, dass der Kanton Bern in die Abstim-

mung über die Zukunft des Amtsbezirks Laufen eingreifen durfte, mit der Begründung, dass der Kanton besonders betroffen war, ähnlich wie im Falle einer eigenen Vorlage¹. Der Zweck von Absatz 2 besteht somit darin, im PRG festzulegen, wann der Kanton *ausnahmsweise* in einer Gemeindeabstimmung intervenieren kann. Es wird der Begriff des besonderen Interesses für den Kanton vorgeschlagen unter Bezugnahme auf die oben erwähnte Rechtsprechung des Bundes. So würden zum Beispiel Abstimmungen über Gemeindezusammenschlüsse in den Bereich solcher Interventionen fallen, denn die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen ist zum einen ein kantonales, in der Kantonsverfassung festgelegtes Ziel, was ein besonderes Interesse des Kantons begründet, zum anderen hätte der Kanton auch das Recht, die Gemeinden zu einer Fusion zu verpflichten (vgl. Art. 135 der Verfassung des Kantons Freiburg (KV; SGF 10.1)). In solchen Fällen kann der Staatsrat den betroffenen Stimmberechtigten natürlich eine offizielle Abstimmungsempfehlung abgeben, darf aber unter Achtung der Gemeindeautonomie nicht an die Stelle der Gemeindebehörden treten. Der Staatsrat muss also im Rahmen einer solchen kommunalen Abstimmungskampagne Fakten präsentieren dürfen, mit dem Ziel, die Stimmberechtigten der Gemeinde(n) vollständig und fundiert über die Abstimmungsvorlage zu informieren, insbesondere was die besonderen Auswirkungen auf den Kanton betrifft.

Absatz 5 legt seinerseits das Recht einer Gemeinde fest, ausnahmsweise entsprechend der einschlägigen Rechtsprechung des Bundes zu einer kantonalen Abstimmungsvorlage Stellung zu nehmen. Es sei darauf hingewiesen, dass das Bundesgericht zum Beispiel bei kantonalen Abstimmungen stattgegeben hat, dass Gemeindebehörden aktiv in eine kantonale Abstimmungskampagne eingreifen, vorausgesetzt die betroffene Gemeinde und ihre Bürgerinnen und Bürger haben ein direktes und besonderes Interesse, das sich klar von jenem der übrigen Gemeinden und Bürgerinnen und Bürgern des Kantons unterscheidet². So hatte das Bundesgericht beispielsweise einer Gemeinde gestattet, in eine kantonale Abstimmungskampagne zu einem Referendum über die Umfahrung des Dorfzentrums einzugreifen, da sie ein direktes Interesse am Ausgang der Abstimmung hatte, das mit jenem der übrigen Gemeinden nicht vergleichbar war.³

Jede der Interventionen des Staatsrats muss die Grundsätze der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit beachten (Absatz 3).

- > Der **Grundsatz der Sachlichkeit** gebietet der Behörde, zuverlässige, vollständige und ausgewogene Informationen zu Ziel und Tragweite der Abstimmungsvorlage zu liefern. Die Botschaft an die abstimmenden Personen soll

¹ BGE 114 Ia 427 = JdT 1990 I 162 E. 4 Bst. d

² BGE 108 Ia 155, E. 4

³ BGE 116 Ia 466

diesen ermöglichen, sich ein getreues und objektives Bild der Abstimmungsvorlage zu machen. Zu diesem Zweck müssen die Äusserungen und der Tonfall gemässigt bleiben und die ausgeführten Argumente sich so weit wie möglich auf eine überprüfbare Faktenbasis stützen. Die von der Behörde geforderte Sachlichkeit impliziert auch eine bestimmte Pflicht zur Vollständigkeit ihrerseits, die allerdings nicht zu streng ausgelegt werden darf. So ist es ihr zwar nicht erlaubt, wichtige Elemente für die Meinungsbildung der Stimmberechtigten zu verschweigen oder Argumente eines Initiativ- und Referendumskomitees falsch wiederzugeben, die Behörde ist aber nicht verpflichtet, alle Details der Vorlage zu besprechen oder alle Elemente wiederzugeben, die für oder gegen diese sprechen. Sie kann und muss sogar unter bestimmten Umständen in die Kampagne eingreifen, um falsche oder absichtlich irreführende Äusserungen zu berichtigen. Es geht darum, dass die Bürgerinnen und Bürger gut informiert sind.

- > Der **Grundsatz der Transparenz** erfordert, dass die offiziellen Interventionen für die Personen, die ihr Stimmrecht wahrnehmen, eindeutig als solche identifizierbar sind. Die Behörde kann folglich nicht undurchsichtig handeln, indem sie beispielsweise unter der Hand Befürworter ihres Standpunkts finanziert. Sie darf auch nicht ihre Standpunkte mit jenen eines privaten Komitees vermischen, indem sie im informativen Teil der Behörde unterschiedslos eine befürwortende und die offizielle Haltung präsentiert.
- > Schliesslich verbietet der **Grundsatz der Verhältnismässigkeit** den Behörden, im Lauf der Kampagne unverhältnismässige Mittel zu nutzen. Die Frage der von den Behörden eingesetzten finanziellen Mittel steht hier im Mittelpunkt. Die Behörden müssen bei der Verwendung von öffentlichen Geldern für Kommunikationsmassnahmen im Hinblick auf eine bevorstehende Abstimmung Augenmass beweisen.

Absatz 4 verfügt, dass alle auf kantonaler Ebene geltenden Grundsätze sinngemäss auf die Abstimmungen der Gemeinden «an der Urne» anwendbar sind (und auf die gemeindeübergreifenden Abstimmungen in Anwendung von Artikel 1 Abs. 2 PRG). Dies bedeutet, dass der Gemeinderat auf Gemeindeebene die gleichen Rechte und Pflichten bezüglich Information hat wie der Staatsrat auf kantonaler Ebene.

Absatz 5 wurde bereits im Anschluss an den Kommentar zu Absatz 2 kommentiert.

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass es im neuen Artikel 12b **nicht** um die Fragen der **persönlichen** Interventionen von Staatsrätinnen und Staatsräten geht. Es muss zwischen der persönlichen Intervention eines Mitglieds des Staatsrats und jener des Staatsrats als Kollegium unterschieden werden.

den. Im neuen Artikel 12b geht es nur um letzteren Fall. Bei Vorlagen, in die die kantonalen Behörden eng eingebunden sind, sind die Mitglieder des Staatsrats verpflichtet, sich an das Kollegialitätsprinzip zu halten, wenn der Staatsrat als Kollegium Stellung genommen hat. Äussert sich das Kollegium nicht zu einer Vorlage, kann eine Staatsrätin oder ein Staatsrat unabhängig von der Art des Urnengangs persönlich Stellung beziehen. Sie oder er muss aber dafür sorgen, dass ihre oder seine Äusserungen nicht als Stellungnahmen der Regierung wahrgenommen werden. Gemäss der Rechtsprechung behalten die Mitglieder einer Exekutive als Privatpersonen weitgehend ihre Meinungsäusserungsfreiheit (Verfassungsrecht der freien Meinungsäusserung) und haben somit die Möglichkeit, sich aktiv an Abstimmungskampagnen zu beteiligen. Es darf jedoch nicht der Eindruck entstehen, dass ihre Stellungnahme im Namen der Behörde erfolgt¹. Es handelt sich hier nicht um Regeln, die sich aus dem PRG ableiten, sondern aus der Organisation des Staatsrats (SVOG; SGF 122.0.1, namentlich die Artikel 8 und 42 SVOG). Diese Grundsätze gelten auch für die Exekutiven der Gemeinden, die ebenfalls Kollegialorgane sind.

Es sei darauf hingewiesen, dass Mitglieder eines *Legislativorgans*, ob auf kommunaler, kantonaler oder eidgenössischer Ebene, in ihren Handlungen und Äusserungen frei sind.

Artikel 18 Abs. 3 Bst. b und Abs. 5 – Vorzeitige Stimmabgabe – Grundsatz

Heute können die Couverts mit der vorzeitigen Stimmabgabe bis spätestens *eine Stunde vor der Öffnung des Stimmlokals* am Sonntag in der Gemeindeschreiberei oder an einem vom Gemeinderat bezeichneten Ort eingeworfen werden.

Im Rahmen der ersten Vernehmlassung waren Stimmen laut geworden, die sich für eine Verlängerung der Möglichkeit des Einwurfs dieser Couverts bis zur Schliessung des Urnengangs (am Mittag) aussprachen.

Dieser Vorschlag wurde jedoch von den Gemeinden im Rahmen der zweiten Vernehmlassung schlecht aufgenommen. Es wurde insbesondere darauf hingewiesen, dass *die aktuelle Situation (Abgabe bis spätestens eine Stunde vor der Öffnung des Stimmlokals) es den Stimmzählerinnen und Stimmzählern ermöglicht, zuerst die vorzeitig abgegebenen Stimmen auszuzählen. Diese Auszählung ist in der Regel bis zur Schliessung des Wahllokals abgeschlossen. Die Stimmzählerinnen und Stimmzähler nehmen anschliessend die Auszählung der Urnen des Wahllokals vor. Diese Vorgehensweise ermög-*

¹ Die Rechtsprechung des Bundes erinnert daran, dass «dem einzelnen Mitglied einer Behörde [...] weder die Teilnahme am Abstimmungskampf noch die freie Meinungsäusserung zu einer Gesetzes- oder Sachvorlage untersagt werden [kann]» (BGE 119 Ia 271). Das Bundesgericht präzisiert, dass es für Behördenmitglieder hingegen nicht zulässig ist, ihrer Intervention einen amtlichen Anstrich zu geben und den Anschein zu erwecken, es handle sich um eine offizielle Verlautbarung einer kollegialen Behörde.

licht eine effiziente Auszählung und das weitgehende Vermeiden von Fehlern. Eine Verlängerung der Frist für die Abgabe der Antwortcouverts würde die Auszählungszeit verlängern, die Arbeit der Stimmzählerinnen und Stimmzähler erheblich erschweren und damit das Fehlerrisiko erhöhen. Der Staatsrat hält diese Bemerkung für gerechtfertigt und schlägt daher vor, Artikel 18 Abs. 3 Bst. b PRG zu ändern, indem er bei Buchstabe b lediglich die Angabe «eine Stunde» streicht, «vor der Öffnung des Stimmlokals» jedoch belässt. Dies ermöglicht es, die legitimen Bemerkungen der Gemeinden zu berücksichtigen und ihnen im organisatorischen Bereich trotzdem mehr Autonomie zu geben.

Weiter wird in Zusammenhang mit der vorzeitigen Stimmabgabe und aus den in Kapitel 2.8 dargelegten Gründen (Abschaffung der Kontrollmöglichkeit aufgrund der sichtbaren Unterschrift) vorgeschlagen, in Zukunft zu erlauben, dass die Antwortcouverts ab ihrem Eingang bei der Gemeinbeschreiberei geöffnet werden können. Dies führt zur Aufhebung von Art. 18 Abs. 5 und zur Einführung von genauen diesbezüglichen Regeln im neuen Artikel 18a.

Artikel 18a (neu) – Vorzeitige Stimmabgabe – Erfassung der Stimmen

Dieser neue Artikel konkretisiert den in Kapitel 2.8 dieser Botschaft dargelegten Willen. Anlässlich der zweiten Vernehmlassung wurde begrüsst, dass man eine Lösung finden wollte für das Fehlen der sichtbaren Unterschrift auf den Antwortcouverts. Die vorgeschlagene Lösung, insbesondere unter Absatz 3 des neuen Artikel 18a, wurde jedoch häufig als nicht praktikabel angesehen, aufgrund der Schwierigkeit, dass Mitglieder des Wahlbüros anwesend sein mussten. Der Staatsrat schlägt vor, dies zu berücksichtigen.

Absatz 1 sieht den Zeitpunkt vor, ab dem die im Rahmen der vorzeitigen Stimmabgabe eingeworfenen Antwort-Couverts geöffnet werden können, sowie die (einzigen) Zwecke dieser Öffnung.

Absatz 2 legt fest, was mit den Stimm-Couverts geschieht, die in den Antwortcouverts enthalten sind. Wenn die Stimme gültig ist (Unterschrift auf dem Stimmrechtsausweis) und die Stimmberechtigung des oder der Stimmenden bestätigt wurde, werden die Stimmcouverts in die entsprechende Urne gelegt, ohne geöffnet zu werden.

Im Gegensatz dazu, was im Vorentwurf der zweiten Vernehmlassung vorgeschlagen wurde, schlägt der Staatsrat aufgrund der eingegangenen Reaktionen jedoch vor, dass die besagten Vorgänge von Angestellten der betreffenden Gemeinde durchgeführt werden. Um dennoch auf die Bedenken einzugehen, die im Zusammenhang mit der Sensibilität dieses Verfahrens bei Wahlen und Abstimmungen geäussert wurden, schlägt er neu vor, dass wenn der Gemeinderat dies beschliesst, die vorzeitige Öffnung der Antwortcouverts nur

in Anwesenheit einer Delegation des Wahlbüros erfolgen darf. Wenn es keinen entsprechenden Beschluss gibt, kann die Öffnung der Antwortcouverts von der Gemeindeverwaltung in eigener Verantwortung durchgeführt werden.

Artikel 19a – Elektronische Stimmabgabe (E-Voting)

Dieser Artikel schafft die notwendige kantonale Gesetzesgrundlage, damit der Kanton Freiburg auf kantonaler und kommunaler Ebene die elektronische Stimmabgabe (E-Voting im Internet) dauerhaft anbieten kann, sobald sichere und vollständig überprüfbare elektronische Systeme verfügbar sind. In der gegenwärtigen Form erlaubt das PRG nur das Durchführen von Versuchen (Art. 162 PRG).

Diese Systeme werden sehr wahrscheinlich überall in der Schweiz die gleichen sein und sollte der Kanton Freiburg das E-Voting für kantonale und kommunale Urnengänge einführen, würde er das System des Bundes oder zumindest ein vom Bund genehmigtes System wählen. Deshalb verweisen die vorgeschlagenen Absätze de facto auf das Bundesrecht. Trotzdem sind solche Absichtserklärungen gegebenenfalls bindend und wesentlich für solche Projekte. Es sei darauf hingewiesen, dass die hier vorgeschlagene Rechtsgrundlage die Anforderungen der Artikel 27a und folgende der Bundesverordnung über die politischen Rechte (VPR) und der Verordnung der BK über die elektronische Stimmabgabe (VEleS) berücksichtigt, auf die man sich beziehen muss. Sie ist so formuliert, dass sie die zuerst in Kraft tretenden Einschränkungen einhält, ohne dass sie in der Folge bei einer Ausweitung geändert werden muss.

Es ist zudem anzumerken, dass der Entwurf nach der ersten Vernehmlassung mit dem Hinzufügen von zusätzlichen Bedingungen zur Einhaltung des Datenschutzes (Art. 19a Abs. 1 Bst. a) und zum Verhindern der externen Einflussnahme genauer formuliert worden war; Es ging hier darum, auf die aktuellen Bedrohungen zu reagieren, denen die Demokratie ausgesetzt ist, aber auch um die Wahrung der digitalen Integrität, die über das einfache Stimmgeheimnis hinaus zum Ziel hat, dass keine Daten gesammelt werden und dass selbst anonymisierte Informationen nicht rückverfolgbar sind (vgl. Art. 19a Abs. 1 Bst. b).

Was Art. 19a Abs. 1 Bst. c betrifft, sei darauf hingewiesen, dass der Begriff der Zulassung sich nicht mit jenem der Zertifizierung deckt. Es geht hier einfach darum, vollständig den Anforderungen des Bundes zu entsprechen.

Schliesslich wird daran erinnert, dass die Durchführung von E-Voting-Versuchen oder anschliessend die dauerhafte Inbetriebnahme nur mit der (erneuten) Genehmigung des Bundesrats möglich ist.

Im Übrigen wird auf Ziffer 2.3 dieser Botschaft verwiesen.

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

Die vorgeschlagene Änderung soll die Motion 2019-GC-187 (mehrere Stimmzettel) umsetzen, die von den Grossräten Pierre Mauron und Eric Colomb eingereicht wurde. Zur Erinnerung verlangte die Motion im Wesentlichen Folgendes: Das PRG soll angepasst werden, damit bei allen Majorzwahlen die Wahlzettel von Wählerinnen und Wählern, die ihren Willen auf zwei verschiedenen Listen klar zum Ausdruck bringen, als gültig angesehen und nicht als ungültig erklärt werden.

Zunächst wird neu, wie von den erwähnten Grossräten gewünscht, zwischen den Wahlen im Proporzverfahren (Art. 24 Abs. 2 Bst. k) und jenen im Majorzverfahren (Art. 24 Abs. 2 Bst. l) unterschieden.

Für die Wahlen im Proporzverfahren wird das aktuelle System beibehalten.

Was jene im Majorzverfahren betrifft, wird das vorgeschlagene System für die Wahlbüros zu Folgendem führen:

- 1) Zuerst werden die gemäss Art. 25 Abs. 1 Bst. a–e ungültigen Stimmen aus dem Stimmcouvert *entfernt*.
- 2) Anschliessend zählt die Stimmzählerin oder der Stimmzähler die Zahl der verbleibenden Namen; wenn sie die Zahl der freien Sitze übersteigt, ist die Liste ungültig (Anwendung von Art. 25 Abs. 1 Bst. f, aber gemäss Art. 24 Abs. 2 Bst. l in einem zweiten Schritt).
- 3) Wenn alle im gleichen Couvert enthaltenen Listen (und Namen) gültig sind, setzt das Wahlbüro alle Listen zusammen, um daraus eine einzige zu machen. Der Listenkopf dieser «zusammengesetzten Liste» bleibt leer, um die Herkunft der Stimmen nicht zu verfälschen.
- 4) Die verschiedenen Listen der «zusammengesetzten Liste» müssen zusammenbleiben (z. B. indem sie zusammengeheftet werden), damit bei Fehlern und/oder Nachzählung (vgl. namentlich die neuen Artikel 25 ff.) die Überprüfung der Gültigkeit der Listen möglich ist.

Es wird darauf hingewiesen, dass die Möglichkeit der Einführung von mehreren Stimmzetteln in Anwendung der Motion 2019-GC-187 im Rahmen beider Vernehmlassungen sehr umstritten war. Im Übrigen wird auf Ziffer 2.1.2 dieser Botschaft verwiesen.

Artikel 25a – Stimmenunterschied von 0,3% oder weniger

Dieser Artikel setzt die Motion 2020-GC-20 um, die, wie ihr Name besagt, eine «*automatische Nachzählung der Stimmzettel bei kantonalen und kommunalen Abstimmungen und Wahlen im Majorzverfahren, wenn die Differenz weniger als*

0,3% beträgt» verlangt. Er gilt, gemäss der erheblich erklärten Motion, für kommunale und kantonale *Wahlen* nach dem Majorzverfahren. Dieses automatische Nachzählungsverfahren, das folglich auch ohne Anzeichen von Unregelmässigkeiten durchgeführt werden kann, wird hier jedoch auch auf kantonale und kommunale *Abstimmungen* ausgeweitet.

Art. 25a Abs. 1 sieht vor, dass es die für die Proklamation oder Feststellung der Ergebnisse zuständige Behörde ist, die die automatische Nachzählung anordnet. Gemäss aktueller Gesetzgebung ist diese Behörde namentlich (vgl. Abs. 4 des Entwurfs):

- > Bei der Gemeinderatswahl nach dem Majorzsystem das Wahlbüro (vgl. 94 Abs. 3);
- > Bei der Wahl der Oberamtsfrauen und Oberamt männer der Staatsrat (vgl. 94 Abs. 2);
- > Bei der Staatsratswahl der Staatsrat selber (94 Abs. 1);
- > Bei der Ständeratswahl ebenfalls der Staatsrat, denn nach der Feststellung veröffentlicht er dieses Wahlergebnis (Art. 60 Abs. 3 PRG) und übermittelt es an den Ständerat (Art. 45 Abs. 1 PRG).
- > Bei kantonalen Abstimmungen der Staatsrat (Art. 32 Abs. 2 PRG);
- > Bei Gemeindeabstimmungen der Gemeinderat (vgl. 34 Abs. 1 PRG).

Was den Sachverhalt betrifft, ist die automatische Nachzählung entsprechend dem Antrag der Motion bei Wahlen mit knappen Resultaten *ohne Anzeichen von Unregelmässigkeiten* nur für Wahlen im Majorzverfahren vorgesehen (vgl. Art. 25a Abs. 3 und Abs. 4 Bst. a). Offensichtlich waren sich die Motionäre, die für Proporzahlen keine automatische Nachzählung verlangten, der wahrscheinlich unverhältnismässigen Auswirkungen einer solchen Neuregelung bewusst (vgl. Artikel 25a Absatz 5). Die meisten Kantone, die eine automatische Nachzählung eingeführt haben, beschränken sich im Übrigen, wenn keine Anzeichen auf Unregelmässigkeiten vorliegen, im Gesetz und/oder in der Praxis auf die automatische Nachzählung von Majorzwahlen. Die Einführung einer Regel für die automatische Nachzählung bei Proporzahlen, wie hier für die Majorzwahlen vorgeschlagen wird (d. h. nur bei knappen Ergebnissen), könnte zur Einführung einer Doppelregelung und in der Folge zu einer deutlichen Erhöhung der Nachzählungsfälle führen: a) Nachzählung der Stimmen, die von verschiedenen Listen erhalten wurden, aufgrund des Abstands zwischen ihnen und b) möglicherweise Nachzählung der Stimmen, die die Kandidatinnen und Kandidaten einer Liste erhalten haben. So ist bei Gemeinde- und kantonalen Wahlen nach dem Proporzverfahren gemäss Art. 25b (neu; unten) nur bei knappen Ergebnissen und bei konkreten Anzeichen auf Unregelmässigkeiten eine Nachzählung vorgesehen.

Artikel 25a Abs. 5 führt weiter ausdrücklich aus, dass es bei Nationalratswahlen und eidgenössischen Abstimmun-

gen keine automatische Nachzählung gemäss Art. 25a gibt, da diese dem Bundesrecht unterstehen. Das gleiche gilt für Abstimmungen, die von Gemeindeverbänden organisiert werden. Hier aber aus Gründen der Zweckmässigkeit aufgrund des besonderen Status dieser Verbände.

Schliesslich wird darauf hingewiesen, dass die Anordnung einer Nachzählung mit den ordentlichen Rechtsmitteln in Artikel 150 ff. PRG angefochten werden kann. Zuständig ist das Kantonsgericht.

Im Falle einer *automatischen* Nachzählung nach Artikel 25a muss diese in allen Gemeinden des Kreises angeordnet werden, in dem das Ergebnis knapp ist. Geht man von dem Fall aus, dass eine kantonale Abstimmung automatisch nachgezählt werden muss, also wenn der «kantonale» Unterschied zwischen den «Ja-» und den «Nein-Stimmen» gleich oder weniger als 0,3% beträgt, ergibt der manchmal geäusserte Vorschlag, die Nachzählung auf die Gemeinden zu beschränken, in denen der Unterschied zwischen den «Ja-» und den «Nein-Stimmen» bei 0,3% oder weniger liegt (falls es denn solche gibt), keinen Sinn. Wenn tatsächlich ein Fehler vorliegt, findet sich dieser vielleicht in einer Gemeinde mit einem sehr deutlichen Unterschied zwischen den «Ja-» und den «Nein-Stimmen», in der somit nicht automatisch nachgezählt würde.

Artikel 25b – Nachzählung – konkrete Anzeichen von Unregelmässigkeiten und knappes Ergebnis

Absatz 1 von Artikel 25b sieht vor, dass bei knappen Ergebnissen und *konkreten Anzeichen für Unregelmässigkeiten* eine Nachzählung angeordnet werden kann. Damit werden die durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts festgelegten Regeln zur Nachzählung im Gesetz festgeschrieben. Dies ist auch die im Bundesrecht vorgesehene Lösung für eidgenössische Wahlen und Abstimmungen.

Aufgrund der Tragweite dieses Entscheids, der sich – wir erinnern hier daran – auf konkrete Anzeichen von Unregelmässigkeiten stützen muss, bezeichnet Art. 25b abhängig von der Art des Urnengangs den Staatsrat und die Oberamtfrau oder den Oberamtmann als Behörde für die Anordnung der Nachzählung. Nämlich:

- > Bei Gemeindewahlen im Proporzverfahren, das heisst, möglicherweise bei jenen des Gemeinderats und in allen Fällen bei jenen des Generalrats, wird die Nachzählung von der Oberamtfrau oder vom Oberamtmann angeordnet.
- > Bei gemeindeübergreifenden Abstimmungen wird die Nachzählung von der Oberamtfrau oder vom Oberamtmann angeordnet.
- > Bei kantonalen Abstimmungen wird die Nachzählung vom Staatsrat angeordnet.

- > Bei Grossratswahlen wird die Nachzählung vom Staatsrat angeordnet.

Es wird vorgeschlagen, der Oberamtfrau oder dem Oberamtmann die Zuständigkeit zu übertragen, bei Gemeindeabstimmungen eine Nachzählung der Stimmen anzuordnen, wenn konkrete Anzeichen für Unregelmässigkeiten vorliegen und die Ergebnisse knapp sind.

Im Gegensatz dazu, was in Art. 25a für die automatische Nachzählung vorgesehen ist, besteht für den Fall nach Art. 25b die Möglichkeit, die Nachzählung nur in einem Teil des betroffenen Wahlkreises nachzuholen. Bei einer kantonalen Abstimmung wird sich im Fall von Art. 25b der konkrete Verdacht auf Unregelmässigkeiten vielleicht auf ein (einziges) Gebiet (Gemeinde? Wahlkreis?) konzentrieren und es so gegebenenfalls ermöglichen, die Gemeinde(n) abzugrenzen, die möglicherweise von einer Nachzählung betroffen sind, wenn das Gesamtergebnis knapp ausfällt. Wie bereits erwähnt, ist diese Unterscheidung zwischen den Gemeinden, die potenziell «falsch» gezählt haben, und jenen, die «richtig» gezählt haben, mit der automatischen Nachzählung nicht möglich.

Es wird erneut darauf hingewiesen, dass die Artikel 25a und 25b die Rechtsmittel gegen die Proklamation der Ergebnisse nicht einschränken: Sind Bürgerinnen oder Bürger der Ansicht, dass eine Nachzählung hätte angeordnet werden müssen, obwohl dies nicht gemacht wurde – ob aufgrund von Art. 25a PRG, Art. 25b PRG, der Bundesverfassung oder der diesbezüglichen Rechtsprechung des Bundesgerichts – können sie wie in Art. 150 ff. PRG vorgesehene Beschwerde einlegen. Anders gesagt kann ein Bürger, der erfährt, dass die Ergebnisse ohne Nachzählung proklamiert worden sind, beim Kantonsgericht gegen das Ergebnis Beschwerde einlegen, mit dem Grund, dass gestützt auf Artikel 25a PRG oder Artikel 25b PRG eine Nachzählung hätte angeordnet werden müssen.

Schliesslich waren zahlreiche Teilnehmer der ersten Vernehmlassung der Meinung, dass nach ihrem Verständnis in jedem Fall, in dem Unregelmässigkeiten festgestellt werden, eine Nachzählung angeordnet werden sollte. Dies stellt die Zweckmässigkeit von Art. 25b in Frage. Es ist diesbezüglich darauf hinzuweisen, dass es gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung noch nicht ausreicht, dass Unregelmässigkeiten festgestellt oder vermutet wurden, um eine Nachzählung anzuordnen. Diese Unregelmässigkeiten müssen auch einen Einfluss auf den Ausgang der Wahl gehabt haben, was bei knappen Ergebnissen wahrscheinlicher ist als im umgekehrten Fall. *Dies insbesondere aus Gründen der Verhältnismässigkeit des staatlichen Handelns und aufgrund der daraus entstehenden Kosten.* Ist bei einer kleinen lokalen Unregelmässigkeit wirklich eine Nachzählung anzuordnen, wenn das Gesamtergebnis der Auszählung völlig klar ist? Dies wäre das Resultat, wenn man bei allen Unregelmässigkeiten,

auch geringfügigen, eine Nachzählung durchführen müsste. Es wird hier zudem darauf hingewiesen, dass der Begriff des knappen Ergebnisses in Artikel 25b nicht zwingend jenem entspricht, das in Art. 25a auf 0,3% festgelegt wurde und zu einer automatischen Nachzählung führt. Im Fall von Art. 25b kann beispielsweise auch eine Nachzählung bei einer Unregelmässigkeit angeordnet werden, wenn das Ergebnis weniger knapp ist als 0,3%. Darüber hinaus wird in Bezug auf die diesbezügliche Stellungnahme des Staatsrats im Rahmen der Antwort auf die Motion, die zu dieser Anpassung führte, auf Kapitel 2.2 dieser Botschaft verwiesen.

Artikel 25c – Nachzählung – Vorgehen und Ergebnisse

Absatz 1 gibt an, wer die Nachzählung ausführt. Da die Auszählungen auf Gemeindeebene erfolgen und sich das Material in den Gemeinden befindet, kann es sich dabei nur um die Gemeinden handeln. Damit ist auch die Frage der Kosten für die Neuauszählung geklärt. Diese können nur den Gemeinden auferlegt werden, da in jedem Fall ein allfälliger Fehler bei der ersten Auszählung nur im Rahmen der von einer Gemeinde durchgeführten Auszählungen aufgetreten sein kann. Die Kosten für die Aufsicht, Koordinierung und Unterstützung dieser Vorgänge (hauptsächlich: Oberämter, Staatskanzlei) gehen zulasten des Staats.

Ein weiteres Ziel dieses Artikels, in Absatz 2, besteht in der Einführung einer Regel für Fälle, in denen der Stimmenunterschied nach der Nachzählung sehr knapp bleibt, um eine erneute Nachzählung und so weiter zu verhindern. Er legt somit fest, welche der beiden Auszählungen gilt. Es ist dies die Nachzählung. Im Übrigen wird auf Ziffer 2.2 dieser Botschaft verwiesen.

Artikel 27 Abs. 1 – Übermittlung der Ergebnisse – Eidgenössische und kantonale Urnengänge

In der Praxis werden die Stimmzettel oder Wahllisten nicht mehr der Oberamtfrau bzw. dem Oberamtmann zugestellt. Dies hätte keinen Nutzen. Es wird daher vorgeschlagen, auf diese Vorschrift zu verzichten.

Artikel 38 Abs. 2 – Druck der Wahllisten

Artikel 38 Abs. 2 sieht derzeit Folgendes vor: «Die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der eingereichten Listen können bei der Staatskanzlei zum Selbstkostenpreis weitere Wahllisten anfordern».

Der Staatsrat schlägt vor, diesen Absatz zu streichen, da er nicht oder nicht mehr der Praxis entspricht. Diese Vorschrift scheint im Übrigen nicht wirklich sinnvoll zu sein, da jede Bürgerin und jeder Bürger von Amts wegen das Material erhält, das sie oder er zur Meinungsäusserung benötigt. Bei

Bedarf hat sie oder er immer die Möglichkeit, bei ihrer oder seiner Wohngemeinde einen neuen Listensatz zu erhalten. Der Staatsrat erkennt daher keine Notwendigkeit für die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der eingereichten Listen, zusätzliche Wahllisten anzufordern, es sei denn, um sie vielleicht unter der Bevölkerung zu verbreiten. Dies gilt umso mehr, als die Wahllisten keine Werbemittel sind.

Darüber hinaus berücksichtigen die für den Druck der Wahllisten zuständigen Verwaltungen in der Praxis die Anzahl der eingetragenen Wählerinnen und Wähler und sehen auch eine Reserve vor, um die Bereitstellung von Ersatzmaterial sicherzustellen. Dieser Artikel 38 Abs. 2 zwingt die Verwaltungen, zusätzliche Listen zu drucken, ohne dass diese verwendet werden. Diese Massnahme ist somit auch aus wirtschaftlicher Sicht und aus Sicht des Umwelt- und Ressourcenschutzes fragwürdig.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Staatskanzlei nicht im Besitz der Wahllisten der Gemeinden im Rahmen der Gemeindewahlen oder der Wahlkreise im Rahmen der Wahl der Oberamtfrauen und Oberamtmänner und der Grossrätinnen und Grossräte ist und auch nie war.

Artikel 55 Abs. 4 (neu) – Mehrfachkandidatur

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

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

hen, da Mehrfachkandidaturen nur im Proporzsystem unter- sagt sind.

Das Kantonsgericht verwies zudem darauf, dass *zwar das von den drei Parteien verwendete Vorgehen nicht frei von Ambiguitäten sei, da die Bezeichnung der Liste mit dem Namen der Partei darauf schliessen lässt, dass alle Kandidatinnen und Kandidaten auf dieser Liste Mitglieder dieser Partei sind. Die Wählerinnen und Wähler seien indessen durch die verschiedenen Broschüren der Parteien, die das Wahlmaterial begleiten, sowie durch die von ihnen geführte Wahlkampagne ausreichend über die politische Zugehörigkeit der jeweiligen Kandidatinnen und Kandidaten informiert. Diese Informationsverbreitung, zu der alle Presseartikel kommen, die sowohl in Zusammenhang mit dem ersten Wahlgang als auch mit der Vorbereitung des zweiten Wahlgangs und mit dieser Beschwerde erschienen, sowie die im Fernsehen und Radio ausgestrahlten Informationen behoben in diesem Fall den Mangel des gemeldeten Vorgehens. Dies umso mehr, als die Zahl der Kandidatinnen und Kandidaten in diesem Fall klein ist und es um einen zweiten Wahlgang geht (vgl. BGE 1C_575/2011 vom 27. März 2012 E. 3.3 in fine). Hinzu kommt, dass der Listenname bei Majorzwahlen keine entscheidende Rolle spielt (vgl. BGE 1C_160/2021 vom 27. September 2021, E. 6.2 in fine).*

Abgesehen vom nicht eindeutigen Charakter der aktuellen Situation, auf den die Gerichte verwiesen, ergab sich aus den Gerichtsverfahren, dass mangels Klärung bestimmter Regeln in Zusammenhang mit den Majorzwahlen in Zukunft noch weitere Probleme auftauchen können. Dies umso mehr, als die Zahl der Allianzlisten in Zukunft noch zunehmen dürfte, was die hervorgehobene Mehrdeutigkeit weiter steigert. Es geht insbesondere um die Notwendigkeit (oder nicht), für den zweiten Wahlgang eine neue Liste einzureichen, und um die Regeln für die zulässigen Kandidaturen im zweiten Wahlgang (vgl. dazu weiter unten die für Art. 91 vorgeschlagenen Änderungen).

Unter diesen Umständen ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Regeln für die Majorzwahlen teilweise überarbeitet werden müssen. Während diese Initiative im Rahmen der zweiten Vernehmlassung fast einstimmig begrüsst wurde, wurde das vorgeschlagene Modell, d. h. das Verbot von Mehrfachkandidaturen bei Majorzwahlen, allgemein schlecht aufgenommen.

Er schlägt daher vor, um jegliche Mehrdeutigkeit in dieser Hinsicht zu beseitigen, im PRG in Art. 55 Abs. 4 (neu) die Einreichung von Mehrfachkandidaturen für Majorzwahlen ausdrücklich zuzulassen. Dies wird die Diskussionen zur tatsächlichen Absicht des Gesetzgebers in diesem Bereich beenden. Die meisten der angesprochenen Klarstellungen sind in den Artikeln 90 und 91 PRG enthalten.

Artikel 76 Abs. 3 – Gewählte und Ersatzleute

Die Änderung von Artikel 76 Abs. 3 hat zum Ziel, wie der Staatsrat bereits angekündigt hat, der Anfrage 2021-CE-282 «Gemeindewahlen 2021: Vermerk des Wahlsystems auf dem Stimmzettel – Losentscheid durch das Wahlbüro» Folge zu leisten und bei gleicher Stimmenzahl die Auslosung in Abwesenheit der betroffenen Kandidatinnen und Kandidaten zu ermöglichen.

Artikel 80 Abs. 3, 95 Abs. 2, 96 Abs. 2, 97 Abs. 3 und 100 Abs. 5

Hier geht es darum, die Bezeichnung der Wahl ohne Einreichung von Listen zu ändern. Anders als ihr Name besagt, kann die Wahl «ohne Einreichung von Listen» mit Listen durchgeführt werden, da die eingereichten Listen in bestimmten Fällen gültig bleiben (vgl. Art. 95 Abs. 3 PRG). Dies löst bei jeder Wahl Unverständnis aus.

Aus diesen Gründen wird vorgeschlagen, die Wahl «ohne Einreichung von Listen» in «offene» Wahl umzubenennen.

Abschnittsüberschrift nach den Artikeln 80 und 97

Die Änderung dieser Abschnittsüberschriften führt den neuen Namen für die «offenen Wahlen» ein.

Artikel 82 Abs. 3 – Gewählte

Die Änderung von Artikel 82 Abs. 3 hat zum Ziel, wie der Staatsrat bereits angekündigt hat, der Anfrage 2021-CE-282 «Gemeindewahlen 2021: Vermerk des Wahlsystems auf dem Stimmzettel – Losentscheid durch das Wahlbüro» Folge zu leisten und bei gleicher Stimmenzahl die Auslosung in Abwesenheit der betroffenen Kandidatinnen und Kandidaten zu ermöglichen.

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

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

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

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

Im neuen **Artikel 90 Abs. 5 PRG** (ergänzt durch die Aufhebung von Artikel 91 Abs. 2^{bis} und die Änderung von Art. 91 Abs. 2; s. unten den Kommentar zu Art. 91) soll diese Problematik korrigiert werden, indem die Teilnahme am zweiten Wahlgang auf diejenigen Personen beschränkt wird, die auch am ersten Wahlgang teilgenommen haben. Er lässt jedoch die Möglichkeit offen, eine Kandidatin oder einen Kandidaten, die oder der am ersten Wahlgang teilgenommen hat und

für den zweiten Wahlgang zugelassen ist, zu ersetzen, wenn sie oder er inzwischen nicht mehr wählbar ist (z. B.: plötzliche Urteilsunfähigkeit, Tod oder Umzug).

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

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

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

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

Kandidatinnen und Kandidaten	Anzahl der erhaltenen Stimmen im 1. Wahlgang (Anteil in % der Stimmen für die Kandidatin/den Kandidaten)	Gewählt im 1. Wahlgang	Für den 2. Wahlgang zugelassen/nicht zugelassen
A	42 361 (10,77 %)	JA	
B	42 076 (10,70 %)	JA	
C	41 881 (10,65 %)	JA	
D	40 190 (10,22 %)	JA	
E	35 801 (9,11 %)	NEIN	JA
F	34 222 (8,70 %)	NEIN	JA
G	33 847 (8,61 %)	NEIN	JA
H	30 683 (7,80 %)	NEIN	JA
I	29 534 (7,51 %)	NEIN	JA
J	27 659 (7,04 %)	NEIN	JA
K	25 548 (6,50 %)	NEIN	NEIN
L	6 419 (1,63 %)	NEIN	NEIN
...			
Total Stimmen	395 640 (100%)		

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

Wenn J nicht antritt, dürfen weder K noch L für den zweiten Wahlgang antreten. In diesem Fall und wenn die Bedingungen für den Rückzug Art. 90 Abs. 5 entsprechen, ist «die Kandidatur einer Person, die am ersten Wahlgang nicht teilgenommen hatte, [...] **nur zulässig**, um eine Kandidatin oder einen Kandidaten zu ersetzen, die oder der nicht mehr wählbar ist

und die in Artikel 90 Abs. 4 vorgesehene Stimmzahl erreicht hat». Das bedeutet auch, dass, wenn Person J aufgrund von Nichtwählbarkeit im zweiten Wahlgang nicht antritt, sie nur durch eine Person ersetzt werden kann, die im ersten Wahlgang nicht angetreten ist, da diese ansonsten gestrichen worden wäre.

Artikel 91 – Zweiter Wahlgang – Einreichung der Wahllisten

Die Änderung von Artikel 91 enthält die notwendige Klärung der Regeln über die Majorzwahlen, wie bereits in Kapitel 2.5, aber auch im Kommentar zu Art. 55 ausgeführt. Es sei hier darauf verwiesen.

Zunächst einmal zum Konzept: Die Änderung des aktuellen Artikels 91 Abs. 1 PRG bewirkt zunächst das Verbot von Ersatzkandidaturen zwischen den beiden Wahlgängen. Das bedeutet; Wenn eine für den zweiten Wahlgang zugelassene Kandidatin oder ein für den zweiten Wahlgang zugelassener Kandidat aus anderen Gründen als den in Art. 90 Abs. 5 aufgeführten ihre oder seine Kandidatur zurückzieht, kann sie oder er nicht (oder nicht mehr) durch eine neue Kandidatin oder einen neuen Kandidaten ersetzt werden, die oder der nicht am ersten Wahlgang teilgenommen hat. Im Gegensatz dazu und je nach den Strategien der politischen Parteien oder Wählergruppen für den zweiten Wahlgang kann ihr oder sein Platz von einer Kandidatin oder einem Kandidaten eingenommen werden, die oder der weniger gut platziert ist, aber für den zweiten Wahlgang zugelassen ist.

In Bezug auf Artikel 91 Abs. 1 PRG erster Satz wird darauf hingewiesen, dass nach der ständigen Rechtsprechung die Urnengänge des ersten und zweiten Wahlgangs voneinander unabhängige Wahlen sind und es den Wählenden freisteht, ihre Stimme der Kandidatin oder dem Kandidaten ihrer Wahl zu geben. Deshalb wird hier klar im Gesetz verankert (vgl. Art. 91 Abs. 1 erster Satz), dass die Beteiligung am zweiten Wahlgang das Einreichen einer neuen Liste bedingt, auch wenn diese genau jener entsprechen sollte, die im ersten Wahlgang eingereicht wurde.

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

gang unterstützt hatte, beschliessen sollte, sie oder ihn im zweiten Wahlgang nicht mehr zu unterstützen.

Während des Vernehmlassungsverfahrens wurde die Lösung, dass im zweiten Wahlgang zwingend eine Liste eingereicht werden muss, auch wenn sie identisch ist, aufgrund der Probleme, die dies im Hinblick auf die Unterschriftensammlung für diese Listen mit sich bringen würde, angefochten. Die vorgeschlagene Lösung besteht darin, dass in **Art. 91 Abs. 2 PRG** auf das Erfordernis solcher Unterschriften für den zweiten Wahlgang (durch den Ausschluss von Art. 85 PRG) verzichtet wird. Die betroffenen Kandidatinnen und Kandidaten für den zweiten Wahlgang, die sich für den zweiten Wahlgang nicht mehr durch fast «jede Bürgerin und jeden Bürger» ersetzen lassen können¹, haben nämlich bereits im ersten Wahlgang die Unterschriften gesammelt, die ihre Kandidatur für die gesamte betreffende Wahl legitimieren. Nur in den sehr aussergewöhnlichen Fällen der neuen Kandidatur im zweiten Wahlgang aus Gründen der Nichtwählbarkeit (vgl. Art. 90 Abs. 5 PRG) müssen solche Unterschriften gesammelt werden; hier wird also, nur für diesen Ausnahmefall, die Lösung übernommen, die derzeit in Art. 91 Abs. 2 PRG vorgesehen ist. Diese Klarstellungen und vor allem der Ausschluss von Artikel 85 ermöglichen es, die derzeit vorgesehenen Fristen für die Einreichung der Listen zu verkürzen (Mittwoch 12.00 Uhr statt Freitag 12.00 Uhr). Diese Bestimmung sollte somit gleichzeitig die Fristen lockern, die von den verschiedenen Beteiligten einzuhalten sind.

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

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

Wie auch aus dem Vernehmlassungsverfahren hervorgegangen ist, sind die drei Wochen zwischen den beiden Wahlgängen im Allgemeinen eine sehr kurze Zeitspanne, die alle Beteiligten unter Druck setzt: Gemeinden, Staatskanzlei, Druckereien, Werkstätten und Oberämter für die Verteilung des Materials an die Gemeinden; Werkstätten oder Gemein-

¹ Dies ergibt sich aus den Anpassungen von Art. 90 Abs. 5 dieses Entwurfs.

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

Artikel 99 Abs. 5 – Erster Wahlgang

Die Änderung des einleitenden Satzes des Artikels 99 Abs. 5 hat zum Ziel, wie der Staatsrat bereits angekündigt hat, der Anfrage 2021-CE-282 «Gemeindewahlen 2021: Vermerk des Wahlsystems auf dem Stimmzettel – Losentscheid durch das Wahlbüro» Folge zu leisten und bei gleicher Stimmenzahl die Auslosung in Abwesenheit der betroffenen Kandidatinnen und Kandidaten zu ermöglichen.

Artikel 101 Abs. 2 – Zweiter Wahlgang – Ermittlung der gewählten Personen

Die Änderung von Artikel 101 Abs. 2 hat erstens zum Ziel, wie der Staatsrat bereits angekündigt hat, der Anfrage 2021-CE-282 «Gemeindewahlen 2021: Vermerk des Wahlsystems auf dem Stimmzettel – Losentscheid durch das Wahlbüro» Folge zu leisten und bei gleicher Stimmenzahl die Auslosung in Abwesenheit der betroffenen Kandidatinnen und Kandidaten zu ermöglichen. Eine weitere Änderung besteht in der Einführung des Ausdrucks «Oberamtfrau».

Artikel 117 Abs. 4 – Entscheidung über die Gültigkeit der Initiative und Abstimmung

Der Erlass, mit dem der Grosse Rat über die Gültigkeit einer Initiative entscheidet, ist ein Entscheid, gegen den vor Gericht Beschwerde eingereicht werden kann. Es wird daher vorgeschlagen, durch die Einführung dieses Absatzes die Angabe dieses Rechtsmittels in dem betreffenden Dekret zwingend vorzuschreiben.

Artikel 135 Abs. 4 – Fakultatives parlamentarisches Finanzreferendum – Referendumsbegehren

Wie für das Volksreferendum (Art. 130 Abs. 1^{bis} PRG), muss für das fakultative parlamentarische Finanzreferendum ein Referendumskomitee vorgesehen werden, das für die Beziehungen zu den Behörden zuständig ist.

Artikel 136 Abs. 3 – Fakultatives parlamentarisches Finanzreferendum – Volksabstimmung und Konsequenzen der Abstimmung

Der Verweis wird korrigiert, indem der Bezug auf den aufgehobenen Art. 134 entfernt wird.

Abschnittsüberschrift nach Artikel 144

Diese Abschnittsüberschrift führt das folgende Thema ein, das heisst die Regeln für die Fristenberechnung.

Artikel 144a – Berechnung und Einhaltung der Fristen

Dieser Artikel soll die Regeln der Fristenberechnung für alle gemäss PRG vorgenommenen Handlungen klären (Einreichung der Listen, Initiativen, Referenden usw.).

Die Idee besteht darin, im Interesse der Wählerschaft die Feier- und dienstfreien Tage und die Ferienzeit *aller Regionen des Kantons* zu berücksichtigen. Deshalb werden alle betroffenen Tage namentlich aufgelistet. Eine weniger genaue Lösung, deren Variante in die Vernehmlassung geschickt wurde, würde es nicht ermöglichen, die verschiedenen diesbezüglich im Kanton angewendeten Regeln zu berücksichtigen, was erneut zu Unsicherheiten führen würde.

Der letzte Absatz soll verdeutlichen, dass Artikel 144a in keiner Weise die Fristen für die Anwendung der im PRG vorgesehenen Rechtsmittel betrifft, die weiterhin ausschliesslich durch das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Mai 1991 geregelt werden.

Artikel 150 Abs. 3, 152 Abs. 3 und 152a (neu) – Verfahrensbestimmungen – Beschwerdelegitimation und Beschwerdefrist

Die vorgeschlagenen Änderungen der Artikel 150 und 152 sowie der neue Artikel 152a (neu – Beschwerde gegen Vorbereitungshandlungen) haben einzig den Zweck, die Vorschriften über die Beschwerde gegen Vorbereitungshandlungen und die Definition von Vorbereitungshandlungen in derselben Bestimmung zusammenzufassen. Die aktuelle Situation mit der Trennung dieser Vorschriften ohne sachlichen Grund ist nicht ideal.

Diese Anpassung zieht keine rechtliche Auswirkung gegenüber der aktuellen Situation nach sich.

In Art.152 wird zudem der Begriff «délai de recours» (Beschwerdefrist) in der Artikelüberschrift hinzugefügt, um die französische Version an die deutsche anzupassen (betrifft nur den französischen Text).

Artikel 6 Abs. 1 Bst. a, 10 Abs. 1 Bst. a und 11 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes vom 16. Dezember 2020 über die Politikfinanzierung (SGF 115.5)

Die Aufhebung dieser Artikel ist auf die Verabschiedung der Bundesgesetzgebung über die Transparenz zurückzuführen, die die diesbezüglichen Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen klärt.

Artikel 1a Abs.1, Art. 1b (neu) und 3 Abs. 1 des Gesetzes vom 22. Juni 2001 über die finanzielle Beteiligung des Staates an Wahlkampfkosten (SGF 115.6)

Die für die Artikel 1a und 1b vorgeschlagenen Anpassungen werden unter Ziff. 2.12 erläutert.

Mit der Änderung von Artikel 3 Abs. 1 wird die neue Bezeichnung «offene Wahlen» anstelle von «Wahlen ohne Einreichung von Listen» umgesetzt.

Schlussbestimmung

Mit dieser Bestimmung wird das für die Veröffentlichungen zuständige Organ (das Amt für Gesetzgebung) aufgefordert, in allen Bestimmungen (Artikel, Absatz, Buchstabe oder Ziffer) des PRG und des PolFiG, für die im vorliegenden Entwurf keine weiteren Änderungen vorgeschlagen werden, «Oberamtman» und «Oberamt männer» durch «Oberamt frau oder Oberamt man» und «Oberamt frauen und Oberamt männer» zu ersetzen. In Bestimmungen, die eine weitere Änderung beinhalten, wurden die Ausdrücke «Oberamt man» und «Oberamt männer» bereits ersetzt. Falls die vorgeschlagenen Änderungen vom Grossen Rat nicht verabschiedet werden, werden die oben genannten Ausdrücke in diesen Bestimmungen gemäss der Schlussbestimmung ersetzt. Durch dieses Vorgehen soll insbesondere Zeit bei den aufeinanderfolgenden Lesungen des Grossen Rates gespart werden.

4. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Dieser Gesetzesentwurf hat folgende finanziellen und personellen Auswirkungen.

- a) Die Bestimmungen zur **automatischen Nachzählung** werden wahrscheinlich dazu führen, dass solche Nachzählungen häufiger vorkommen. Dies wird finanzielle

Auswirkungen für die Gemeinden haben, die die Nachzählung durchführen müssen (Entschädigung der mit der Nachzählung beauftragten Personen), aber auch für die staatlichen Organe, die mit der Aufsicht dieser Vorgänge und ihrer Koordinierung/Überwachung auf kantonaler Ebene betraut sind (Oberämter, Staatskanzlei).

- b) Die Bestimmungen über die Möglichkeit, **mehrere Stimmzettel in einem** Couvert abzugeben, werden ebenfalls finanzielle Auswirkungen haben, jedoch zunächst für die Gemeinden, da die Auszählung erheblich verlangsamt wird, was wiederum die Stundenanzahl für die Abrechnungen erhöht. Wenn die Gemeinden mehr Zeit für die Auszählung benötigen, müssen auch die Oberämter und die Staatskanzlei länger einsatzbereit sein, vielleicht für unterstützende oder Aufsichtsmaßnahmen, bis die Ergebnisse bekannt gegeben werden. Zudem wird aufgrund der Komplexität der Auszählung das Fehlerisiko erhöht, was im Falle von Unregelmässigkeiten zu Nachzählungen führen kann (es wird diesbezüglich auf die Erfahrungen des Kantons Neuenburg zu diesem Thema verwiesen, die unter Ziffer 2.1.2 dieser Botschaft dargelegt sind).
- c) Die Einführung der **AHV-Nummer** in das Register wird für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer nicht obligatorisch, wodurch in einigen Gemeinden Kosten für die Anpassung der Gemeindesoftware vermieden werden können.
- d) Die Einführung von Rundungen bei der Verteilung der Unterstützung an politische Parteien für Wahlkampagnen wird zu einer Abnahme der bewilligten Mittel im Jahr 2026 (-30 000 Franken) und einer Zunahme der bewilligten Mittel im Jahr 2027 (+16 800 Franken) führen. Die Beträge, die für Gesamterneuerungswahlen nach diesem Zeitraum gewährt werden, hängen von den Beträgen ab, die die politischen Organisationen in ihrer Wahlkampfabrechnung für die kantonalen Wahlen 2026 angeben werden.

5. Auswirkungen des Vorentwurfs auf die Aufgabenverteilung Kanton – Gemeinden

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

6. Die Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und die Europaverträglichkeit der Entwürfe

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

7. Nachhaltige Entwicklung

Dieser Gesetzesentwurf hat keine Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung. Mit klareren Regeln in Bezug auf die Festlegung der Ergebnisse, die Auszählung und die Information der Wählerschaft ermöglicht er allerhöchstens eine bessere Funktionsweise unserer Demokratie.

8. Referendum

Dieses Gesetz untersteht dem (fakultativen) Gesetzesreferendum.

Hingegen untersteht es keinem Finanzreferendum, auch nicht dem fakultativen.

Loi modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques et d'autres lois en lien avec l'exercice des droits politiques

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): **115.1** | 115.5 | 115.6
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2020-DIAF-48 du Conseil d'Etat du 20.12.2022;
Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

I.

L'acte RSF 115.1 (Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), du 06.04.2001) est modifié comme il suit:

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte und anderer Gesetze in Zusammenhang mit der Ausübung der politischen Rechte

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: **115.1** | 115.5 | 115.6
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Botschaft 2020-DIAF-48 des Staatsrats vom 20.12.2022;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

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

Art. 2a al. 2 (modifié)

² La commune procède à l'enregistrement dans le registre électoral. Dans ce but, l'Etat lui fournit régulièrement, sous forme électronique ou imprimée, la liste détaillée des personnes étrangères domiciliées dans la commune susceptibles de remplir les conditions de l'alinéa 1 let. b. En cas de doute sur la qualité de citoyenneté active, la personne étrangère concernée est tenue de collaborer avec la commune à l'établissement des faits justifiant l'octroi de cette qualité.

Intitulé de section après Art. 3 (modifié [DE: inchangé])

1.2 Registre et bureau électoral communal

Art. 4 al. 1 (modifié), **al. 1^{bis}** (modifié)

¹ Chaque commune tient un registre électoral dans lequel sont inscrites toutes les personnes jouissant de l'exercice des droits politiques aux fins d'accomplir les tâches qui lui incombent en vertu de la présente loi et de son règlement d'exécution.

^{1bis} Le règlement d'exécution fixe les modalités de la tenue des registres électoraux et mentionne les données traitées.

Art. 7 al. 2 (modifié), **al. 4** (modifié), **al. 5** (nouveau)

² Le conseil communal tient compte équitablement des partis ou groupes politiques représentés dans la commune. Ceux-ci peuvent faire des propositions dans les délais fixés par le règlement d'exécution de la présente loi.

⁴ Pour les scrutins communaux et intercommunaux, les personnes de nationalité étrangère titulaires de la citoyenneté active peuvent être nommées aux fonctions mentionnées aux alinéas 1 et 3.

⁵ Le conseil communal peut désigner, parmi les personnes capables de discernement domiciliées dans la commune, des scrutateurs ou scrutatrices qui, sous la responsabilité du bureau électoral, participent aux opérations du scrutin.

Intitulé de section après Art. 9 (nouveau)

1.2a Registre électoral cantonal

Art. 2a Abs. 2 (geändert)

² Die Wohnsitzgemeinde nimmt die Eintragung ins Stimmregister vor. Zu diesem Zweck stellt ihr der Staat regelmässig in elektronischer oder gedruckter Form eine detaillierte Liste der in der Gemeinde wohnhaften ausländischen Personen zur Verfügung, die möglicherweise die Bedingungen von Absatz 1 Bst. b erfüllen. Bestehen Zweifel an der Stimmberechtigung, so muss die betreffende ausländische Person mit der Gemeinde bei der Feststellung des Sachverhalts, der ihre Eintragung rechtfertigen würde, mitwirken.

Abschnittsüberschrift nach Art. 3 (unverändert [FR: geändert])

1.2 Stimmregister und Wahlbüro der Gemeinde

Art. 4 Abs. 1 (geändert), **Abs. 1^{bis}** (geändert)

¹ Für die Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz und seinem Ausführungsreglement führt jede Gemeinde ein Stimmregister, in dem alle stimmberechtigten Personen aufgeführt sind.

^{1bis} Das Ausführungsreglement bestimmt die Führung der Stimmregister im Einzelnen und erwähnt die bearbeiteten Daten.

Art. 7 Abs. 2 (geändert), **Abs. 4** (geändert), **Abs. 5** (neu)

² Der Gemeinderat trägt den in der Gemeinde vertretenen Parteien und Wählergruppen angemessen Rechnung. Diese können innerhalb der im Ausführungsreglement zu diesem Gesetz festgesetzten Fristen Vorschläge unterbreiten.

⁴ Stimm- und wahlberechtigte Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit können bei kommunalen und interkommunalen Urnengängen für die in den Absätzen 1 und 3 erwähnten Funktionen ernannt werden.

⁵ Der Gemeinderat kann unter den urteilsfähigen Personen mit Wohnsitz in der Gemeinde Stimmzählerinnen und -zähler bezeichnen, die unter der Verantwortung des Wahlbüros an den Abstimmungsvorgängen mitwirken.

Abschnittsüberschrift nach Art. 9 (neu)

1.2a Kantonales Stimmregister

Art. 9a (nouveau)

¹ Il est tenu un registre électoral cantonal répertoriant toutes les personnes ayant la citoyenneté active communale ou cantonale dans le canton de Fribourg, y compris les Suisses et Suissesses de l'étranger. Les données qu'il contient proviennent des registres électoraux communaux.

² La Chancellerie d'Etat et les communes ont accès au registre électoral cantonal dans la mesure nécessaire à l'exécution des tâches qui leur incombent en vertu de la présente loi et de son règlement d'exécution.

³ Le règlement d'exécution fixe les mesures techniques et organisationnelles propres à assurer la sécurité des données traitées.

⁴ Pour le surplus, l'article 4 al. 1^{bis} à 4 et les articles 5 et 6 sont applicables.

Art. 12 al. 1, al. 5 (nouveau), **al. 6** (nouveau)

¹ Avant tout scrutin fédéral, cantonal ou communal, chaque personne habile à voter reçoit, par l'intermédiaire du secrétariat communal:

a) (*modifié*) le certificat de capacité civique, comprenant un code ou une autre solution électronique attestant de la capacité civique, ainsi que les mentions prévues dans le règlement d'exécution;

⁵ Le code ou l'autre solution électronique au sens de l'aliéna premier contient le numéro d'identification personnel reliant le citoyen ou la citoyenne au certificat de capacité civique ainsi que, au besoin, les données suivantes:

- a) la mention de la nationalité suisse ou étrangère (sans indication de la nationalité);
- b) le genre;
- c) l'année de naissance;
- d) le numéro de la commune de domicile.

⁶ Les données mentionnées à l'alinéa qui précède ne peuvent être utilisées qu'aux fins de vérification de la qualité d'électeur ou d'électrice.

Art. 12a (nouveau)

Brochure explicative

Art. 9a (neu)

¹ Es wird ein kantonales Stimmregister geführt, in dem alle im Kanton Fribourg auf kantonaler oder kommunaler Ebene stimm- und wahlberechtigten Personen, einschliesslich der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, verzeichnet sind. Die darin enthaltenen Daten stammen aus den kommunalen Stimmregistern.

² Die Staatskanzlei und die Gemeinden haben Zugang zum kantonalen Stimmregister, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz und seinem Ausführungsreglement notwendig ist.

³ Das Ausführungsreglement bestimmt die organisatorischen und technischen Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der bearbeiteten Daten.

⁴ Im Übrigen gelten Artikel 4 Abs. 1^{bis}–4 sowie die Artikel 5 und 6.

Art. 12 Abs. 1, Abs. 5 (neu), **Abs. 6** (neu)

¹ Vor jedem eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Urnengang erhält jede stimmberechtigte Person von der Gemeindeschreiberei:

a) (*geändert*) den Stimmrechtsausweis mit einem Code oder einer anderen elektronischen Lösung, die das Stimmrecht bescheinigt, und die im Ausführungsreglement aufgeführten Angaben;

⁵ Der Code oder die andere elektronische Lösung im Sinne von Absatz 1 enthält die persönliche Identifikationsnummer, welche die Stimmberechtigten mit dem Stimmrechtsausweis verbindet, sowie, wenn nötig, die folgenden Daten:

- a) die Erwähnung der schweizerischen oder ausländischen Staatsangehörigkeit (ohne Angabe der Staatsangehörigkeit);
- b) das Geschlecht;
- c) das Geburtsjahr;
- d) die Nummer der Wohnsitzgemeinde.

⁶ Die im vorangehenden Absatz genannten Daten dürfen nur zum Zweck der Überprüfung der Wahlberechtigung verwendet werden.

Art. 12a (neu)

Abstimmungsbroschüre

¹ Pour les votations cantonales, le Conseil d'Etat édite une brochure explicative qui est jointe au matériel de vote et qui contient:

- a) la question soumise au vote;
- b) des explications succinctes et objectives sur l'objet du vote, comprenant notamment les avis principalement exprimés à son sujet lors de la procédure parlementaire;
- c) le résultat du vote du Grand Conseil relatif à l'objet soumis au vote;
- d) l'avis et la recommandation de vote du Conseil d'Etat.

² Dans le cas d'une initiative ou d'un referendum facultatif, le comité remet au Conseil d'Etat un texte présentant ses arguments. Ce texte est traité équitablement par rapport à l'avis des autorités. Le Conseil d'Etat peut modifier ou refuser des propos portant atteinte à l'honneur, manifestation contraires à la vérité ou trop longs.

³ Le contenu et la présentation de la brochure explicative ne doivent pas s'apparenter à ceux d'une brochure publicitaire. Elle ne doit en outre contenir aucune annonce publicitaire.

⁴ Le présent article s'applique par analogie aux votations communales soumises aux urnes. Cas échéant, il appartient à l'organe exécutif de la commune concernée d'établir la brochure.

Art. 12b (nouveau)

Information des citoyens et citoyennes actifs

¹ Le Conseil d'Etat informe les citoyens et citoyennes actifs de façon suivie sur les objets soumis à la votation cantonale en expliquant la position des autorités cantonales.

² Le Conseil d'Etat peut prendre position sur des objets de votation communale si l'issue du scrutin revêt un intérêt particulier pour le canton.

³ Chacune de ses interventions doit respecter les principes de l'objectivité, de la transparence et de la proportionnalité.

⁴ Les alinéa 1 et 3 s'appliquent par analogie aux votations communales soumises aux urnes. Cas échéant, il appartient à l'organe exécutif de la commune concernée d'informer.

¹ Der Staatsrat gibt für die kantonalen Abstimmungen eine Abstimmungsbroschüre heraus, die dem Stimmmaterial beigelegt wird und die Folgendes enthält:

- a) die Abstimmungsfrage;
- b) kurze und sachliche Erläuterungen zur Abstimmungsvorlage, die namentlich die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess dazu vertretenen Positionen wiedergeben;
- c) das Ergebnis der Abstimmung des Grossen Rates zur Abstimmungsvorlage;
- d) die Stellungnahme und die Abstimmungsempfehlung des Staatsrats.

² Für Initiativen oder fakultative Referenden übermittelt das Komitee dem Staatsrat einen Text mit seinen Argumenten. Dieser Text wird gleich behandelt wie die Stellungnahme der Behörden. Der Staatsrat kann Äusserungen abändern oder verweigern, welche die Ehre verletzen, nachweislich der Wahrheit widersprechen oder zu lang sind.

³ Inhalt und Gestaltung der Abstimmungsbroschüre dürfen nicht an eine Werbebroschüre erinnern. Sie darf zudem keine Werbeanzeigen enthalten.

⁴ Dieser Artikel gilt sinngemäss für Gemeindeabstimmungen an der Urne. Gegebenenfalls ist es Aufgabe des Exekutivorgans der betreffenden Gemeinde, die Broschüre zu erstellen.

Art. 12b (neu)

Information der Stimmberechtigten

¹ Der Staatsrat informiert die Stimmberechtigten fortlaufend über die kantonalen Abstimmungsvorlagen, indem er die Haltung der kantonalen Behörden erklärt.

² Der Staatsrat kann zu kommunalen Abstimmungsvorlagen Stellung nehmen, wenn das Ergebnis des Urnengangs für den Kanton von besonderem Interesse ist.

³ Jede seiner Interventionen muss die Grundsätze der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit beachten.

⁴ Die Absätze 1 und 3 gelten sinngemäss für Gemeindeabstimmungen an der Urne. Gegebenenfalls ist es Aufgabe des Exekutivorgans der betreffenden Gemeinde, zu informieren.

⁵ Les autorités exécutives d'une commune peuvent prendre position sur l'objet d'une votation cantonale si son résultat revêt pour la commune concernée un intérêt direct et particulier qui dépasse de loin l'intérêt qu'il revêt pour les autres communes.

Art. 18 al. 3, al. 5 (abrogé)

Vote anticipé – Principe (*titre médian modifié*)

³ L'enveloppe-réponse fermée, contenant le certificat de capacité civique et l'enveloppe de vote dans laquelle se trouve uniquement le bulletin de vote ou la liste électorale, doit être:

b) (*modifié*) soit déposée auprès du secrétariat communal ou à l'endroit fixé par le conseil communal, au plus tard le dimanche avant l'ouverture du local de vote.

⁵ Abrogé

Art. 18a (nouveau)

Vote anticipé – Enregistrement des votes

¹ Les enveloppes-réponses peuvent être ouvertes dès leur réception au secrétariat communal, aux fins d'enregistrement et de vérification de la citoyenneté active des votants et votantes.

² Aussitôt la citoyenneté active des votantes et votants et la présence de leur signature confirmées, les enveloppes de vote sont déposées sans être ouvertes dans l'urne correspondante.

³ Les opérations citées aux alinéas précédents ne peuvent être exécutées que par des employé-e-s communaux. Le Conseil communal peut décider qu'elles ont lieu en présence d'une délégation du bureau électoral.

Art. 19a (nouveau)

Vote électronique

¹ Le vote peut être exercé de manière électronique aux conditions suivantes:

a) les exigences juridiques, techniques et organisationnelles fixées dans la législation fédérale en matière de vote électronique et en matière de protection des données sont respectées;

⁵ Die Exekutivbehörden einer Gemeinde können zu einer kantonalen Abstimmungsvorlage Stellung nehmen, wenn das Ergebnis des Urnengangs für die betreffende Gemeinde von direktem und besonderem Interesse ist und das Interesse der anderen Gemeinden bei weitem übersteigt.

Art. 18 Abs. 3, Abs. 5 (aufgehoben)

Vorzeitige Stimmabgabe – Grundsatz (*Artikelüberschrift geändert*)

³ Das verschlossene Antwortcouvert mit dem Stimmrechtsausweis und dem Stimmcouvert, das lediglich den Stimmzettel oder die Wahlliste enthält, muss:

b) (*geändert*) oder bis spätestens vor der Öffnung des Stimmlokals am Sonntag bei der Gemeindeschreiberei oder an einem vom Gemeinderat bezeichneten Ort abgegeben werden.

⁵ Aufgehoben

Art. 18a (neu)

Vorzeitige Stimmabgabe – Erfassung der Stimmen

¹ Die Antwortcouverts können ab ihrem Erhalt bei der Gemeindeschreiberei geöffnet werden, um sie zu erfassen und die Stimmberechtigung der Stimmenden zu überprüfen.

² Sobald die Stimmberechtigung der Stimmenden und das Vorhandensein ihrer Unterschrift bestätigt sind, werden die Stimmcouverts ungeöffnet in die entsprechende Urne gelegt.

³ Die in den vorangehenden Absätzen genannten Vorgänge dürfen nur von Gemeindeangestellten durchgeführt werden. Der Gemeinderat kann beschliessen, dass sie in Anwesenheit einer Delegation des Wahlbüros erfolgen.

Art. 19a (neu)

Elektronische Stimmabgabe (E-Voting)

¹ Die Stimmabgabe kann unter folgenden Bedingungen elektronisch ausgeübt werden:

a) die rechtlichen, technischen und organisatorischen Anforderungen der Bundesgesetzgebung über die elektronischer Stimmabgabe und den Datenschutz werden eingehalten;

- b) des mesures appropriées sont prises pour assurer la sécurité du vote, la fiabilité du résultat, le secret du suffrage, l'absence d'influence extérieure et le respect de l'intégrité numérique;
- c) le système utilisé a reçu l'agrément de la Confédération.

² Pour les scrutins fédéraux, le recours au vote électronique est subordonné à l'obtention d'une autorisation générale du Conseil fédéral aussi longtemps que le droit fédéral l'exige.

³ Le vote électronique est introduit de manière progressive dans les limites fixées par le droit fédéral. Le Conseil d'Etat décide pour quels scrutins le vote électronique est ouvert et fixe en accord avec les communes concernées le périmètre sur lequel il peut être exercé.

⁴ Le Conseil d'Etat informe les électeurs et les électrices de manière appropriée sur l'organisation, le fonctionnement et le déroulement du vote électronique. Il peut déléguer cette tâche à un organe subordonné.

⁵ Le Conseil d'Etat peut fixer les conditions techniques et organisationnelles par voie réglementaire.

Art. 24 al. 2

² Sont déclarées nulles les listes:

- k) (*modifié*) qui, lors des élections selon le mode de scrutin proportionnel, sont insérées en plusieurs exemplaires dans une même enveloppe et ne sont pas identiques;
- l) (*nouveau*) qui, lors des élections selon le mode de scrutin majoritaire, sont insérées en plusieurs exemplaires dans une même enveloppe et, après élimination des suffrages nuls selon l'article 25 al. 1 let. a à e, contiennent un nombre de noms supérieur à celui des sièges à pourvoir.

Art. 25a (nouveau)

Recomptage – Ecart égal ou inférieur à 0,3%

¹ L'autorité compétente pour la proclamation ou la constatation des résultats ordonne le recomptage des suffrages si l'écart entre les résultats relatifs au même objet est égal ou inférieur à 0,3% des voix valablement exprimées.

- b) es werden geeignete Massnahmen ergriffen, um die Sicherheit der Abstimmung, die Zuverlässigkeit des Ergebnisses und das Stimmgeheimnis sicherzustellen, die externe Einflussnahme zu verhindern und die digitale Integrität zu wahren;

c) das verwendete System wurde vom Bund zugelassen.

² Für eidgenössische Urnengänge unterliegt die Verwendung der elektronischen Stimmabgabe der Grundbewilligung durch den Bundesrat, solange dies das Bundesrecht erfordert.

³ Die elektronische Stimmabgabe wird schrittweise in den vom Bundesrecht vorgegebenen Grenzen eingeführt. Der Staatsrat entscheidet, für welche Urnengänge die elektronische Stimmabgabe möglich ist, und legt in Abstimmung mit den betroffenen Gemeinden den Perimeter fest, in dem elektronisch abgestimmt werden kann.

⁴ Der Staatsrat informiert die Stimmberechtigten in geeigneter Weise über die Organisation, die Funktionsweise und den Ablauf der elektronischen Stimmabgabe. Er kann diese Aufgabe einer nachgeordneten Behörde übertragen.

⁵ Der Staatsrat kann die technischen und organisatorischen Bedingungen in einem Reglement festlegen.

Art. 24 Abs. 2

² Listen sind ungültig, wenn sie:

- k) (*geändert*) bei Wahlen nach dem Proporzsystem in mehreren Exemplaren im selben Couvert abgegeben werden, aber nicht gleichlautend sind;
- l) (*neu*) bei Wahlen nach dem Majorzsystem in mehreren Exemplaren im selben Couvert abgegeben werden und nach Streichen der ungültigen Stimmen gemäss Artikel 25 Abs. 1 Bst. a–e mehr Namen enthalten, als Sitze zu besetzen sind.

Art. 25a (neu)

Nachzählung – Stimmenunterschied von 0,3% oder weniger

¹ Die für die Proklamation oder die Feststellung der Ergebnisse zuständige Behörde ordnet die Nachzählung der Stimmen an, wenn der Unterschied zwischen den Ja- und den Nein-Stimmen zu einem Abstimmungsgegenstand 0,3% oder weniger der gültig abgegebenen Stimmen beträgt.

² Les suffrages sont également recomptés lorsque l'écart entre les voix valablement exprimées en faveur d'une initiative et celles exprimées en faveur du contre-projet est égal ou inférieur à 0,3%.

³ Le résultat d'une élection selon le mode de scrutin majoritaire est recompté lorsque la différence entre le nombre de suffrages obtenus par une personne élue et celui d'une personne non élue est inférieure ou égale à 0,3% des voix recueillies par la personne élue.

⁴ Le recomptage au sens des alinéas 1 à 3 est ordonné par:

- a) le bureau électoral pour l'élection du conseil communal selon le système majoritaire;
- b) le conseil communal en cas de votation communale;
- c) le Conseil d'Etat s'agissant:
 1. de l'élection des préfets et des préfètes;
 2. de l'élection du Conseil d'Etat lui-même;
 3. de l'élection du Conseil des Etats;
 4. des votations cantonales.

⁵ Les alinéas qui précèdent ne sont pas applicables:

- a) aux élections communales et cantonales selon le mode de scrutin proportionnel;
- b) aux votations organisées par les associations de communes, conformément aux articles 123c et 123f de la loi sur les communes;
- c) aux élections au Conseil national et aux votations fédérales.

Art. 25b (nouveau)

Recomptage – Indices concrets d'irrégularité et résultat serré

¹ Hormis les cas mentionnés à l'article 25a, les suffrages sont recomptés si:

- a) il existe des indices concrets d'irrégularité dans l'organisation ou la tenue du scrutin et
- b) le résultat est serré.

² Le recomptage au sens de l'alinéa 1 est ordonné par:

- a) le préfet ou la préfète s'agissant:

² Die Stimmen werden ebenfalls nachgezählt, wenn der Unterschied zwischen den gültig abgegebenen Stimmen für eine Initiative und jenen für den Gegenvorschlag 0,3% oder weniger beträgt.

³ Das Wahlergebnis nach dem Majorzsystem wird nachgezählt, wenn zwischen einer gewählten Person und einer nicht gewählten Person der Stimmenunterschied 0,3% oder weniger der Stimmen beträgt, die für die gewählte Person abgegeben wurden.

⁴ Die Nachzählung im Sinne von Absatz 1–3 wird angeordnet durch:

- a) das Wahlbüro bei der Wahl des Gemeinderats nach dem Majorzsystem;
- b) den Gemeinderat bei einer Gemeindeabstimmung;
- c) den Staatsrat bei:
 1. der Wahl der Oberamtfrauen und Oberamtänner;
 2. der Staatsratswahl;
 3. der Ständeratswahl;
 4. kantonalen Abstimmungen.

⁵ Die vorangehenden Absätze gelten nicht für:

- a) Gemeinde- und kantonale Wahlen nach dem Proporzsystem;
- b) Abstimmungen, die gemäss Artikel 123c und 123f des Gesetzes über die Gemeinden von Gemeindeverbänden organisiert werden;
- c) Nationalratswahlen und eidgenössische Abstimmungen.

Art. 25b (neu)

Nachzählung – konkrete Anzeichen von Unregelmässigkeiten und knappes Ergebnis

¹ Abgesehen von den in Artikel 25a erwähnten Fällen werden die Stimmen nachgezählt, wenn:

- a) konkrete Anzeichen von Unregelmässigkeiten in der Organisation oder Durchführung des Urngangs bestehen und
- b) das Ergebnis knapp ist.

² Die Nachzählung im Sinne von Absatz 1 wird angeordnet durch:

- a) die Oberamtfrau oder den Oberamtman bei:

1. des élections communales selon le mode de scrutin proportionnel;
 2. des votations communales.
- b) le Conseil d'Etat s'agissant des votations cantonales et des élections selon le mode de scrutin proportionnel.

³ Dans le cas d'élection selon le mode de scrutin proportionnel, le recomptage peut être ordonné pour toute la circonscription concernée ou une partie de celle-ci seulement.

Art. 25c (nouveau)

Recomptage – Opérations et résultats

¹ Le recomptage est effectué par le bureau électoral des communes concernées, quelle que soit l'autorité qui l'ordonne.

² Si le recomptage aboutit une nouvelle fois à un résultat révélant une différence inférieure ou égale à 0,3% (art. 25a) ou à un résultat serré (art. 25b), un second recomptage est exclu. Le cas échéant, le résultat du recomptage fait foi.

Art. 27 al. 1 (modifié)

¹ Lors de chaque scrutin fédéral ou cantonal, un exemplaire du procès-verbal est transmis immédiatement au préfet ou à la préfète par le bureau électoral.

Art. 38 al. 2 (abrogé)

² Abrogé

Art. 55 al. 4 (nouveau)

⁴ Pour les élections se déroulant selon le mode de scrutin majoritaire, une personne peut se porter candidate sur plus d'une liste, au premier comme au second tour.

Art. 76 al. 3 (modifié)

³ En cas d'égalité de suffrages entre plusieurs personnes candidates sur une même liste et à moins que l'une d'elles ne cède son rang, il est procédé à un tirage au sort. La personne écartée par le sort ou qui a cédé son rang garde son rang dans la liste des viennent-ensuite.

1. Gemeindewahlen nach dem Proporzsystem;
 2. kommunalen Abstimmungen.
- b) den Staatsrat bei kantonalen Abstimmungen und Wahlen nach dem Proporzsystem.

³ Bei Wahlen nach dem Proporzsystem kann die Nachzählung für den gesamten betroffenen Wahlkreis oder nur für einen Teil davon angeordnet werden.

Art. 25c (neu)

Nachzählung – Vorgehen und Ergebnisse

¹ Die Nachzählung wird vom Wahlbüro der betroffenen Gemeinden durchgeführt, unabhängig von der Behörde, die diese anordnet.

² Wenn die Nachzählung erneut zu einem Ergebnis führt, das einen Stimmenunterschied von 0,3% oder weniger aufweist (Art. 25a) oder knapp ist (Art. 25b), ist eine zweite Nachzählung ausgeschlossen. Es gilt das Ergebnis der Nachzählung.

Art. 27 Abs. 1 (geändert)

¹ Bei eidgenössischen und kantonalen Urnengängen stellt das Wahlbüro der Oberamtsfrau oder dem Oberamtmann unverzüglich ein Exemplar des Protokolls zu.

Art. 38 Abs. 2 (aufgehoben)

² Aufgehoben

Art. 55 Abs. 4 (neu)

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

Art. 76 Abs. 3 (geändert)

³ Haben mehrere Kandidatinnen oder Kandidaten einer Liste dieselbe Stimmenzahl erzielt und verzichtet niemand auf die Annahme der Wahl, so entscheidet das Los. Wer durch das Los ausscheidet oder wer verzichtet, behält seinen Platz im Verzeichnis der Ersatzleute.

Art. 80 al. 3 (modifié)

³ Si, après la proclamation des personnes élues sans scrutin, il reste des sièges vacants, la convocation du corps électoral du cercle ou de la commune concernés est maintenue, et le scrutin a lieu selon les règles de l'élection ouverte.

Intitulé de section après Art. 80 (modifié)

3.3.2.6 Election ouverte

Art. 82 al. 3 (modifié)

³ En cas d'égalité de suffrages entre plusieurs personnes et à moins que l'une d'elles ne cède son rang, il est procédé à un tirage au sort.

Art. 90 al. 2 (modifié), **al. 5** (nouveau)

² Peuvent participer au second tour de scrutin les personnes non élues au premier tour, à concurrence du double des sièges qui restent à pourvoir. Si les candidatures dépassent ce nombre, celles qui ont obtenu le moins de suffrages sont éliminées. Le retrait d'une personne qualifiée pour le second tour n'a pas d'effet sur le rang des personnes qui la suivent.

⁵ La candidature d'une personne qui n'a pas participé au premier tour n'est admise que pour remplacer un candidat ou une candidate devenu-e inéligible entre-temps et qui avait obtenu le nombre de suffrages prévu à l'article 90 al. 4.

Art. 91 al. 1 (modifié), **al. 1a** (nouveau), **al. 2** (modifié), **al. 2^{bis}** (abrogé), **al. 3** (modifié)

Second tour de scrutin – Dépôt des listes électorales (*titre médian modifié*)

¹ La participation au second tour implique le dépôt d'une nouvelle liste. Seuls peuvent déposer une telle liste les partis politiques, et les groupements d'électeurs ou d'électrices qui ont participé au premier tour.

- a) *Abrogé*
- b) *Abrogé*
- c) *Abrogé*

Art. 80 Abs. 3 (geändert)

³ Verbleiben nach der Proklamation der ohne Urnengang gewählten Personen noch freie Sitze, so wird die Einberufung der Stimmberechtigten des betreffenden Kreises oder der betreffenden Gemeinde aufrechterhalten, und der Urnengang findet gemäss den Bestimmungen über die offene Wahl statt.

Abschnittsüberschrift nach Art. 80 (geändert)

3.3.2.6 Offene Wahl

Art. 82 Abs. 3 (geändert)

³ Haben mehrere Personen dieselbe Stimmenzahl erzielt und verzichtet niemand auf die Annahme der Wahl, so entscheidet das Los.

Art. 90 Abs. 2 (geändert), **Abs. 5** (neu)

² Am zweiten Wahlgang können die im ersten Wahlgang nicht gewählten Personen teilnehmen, wobei ihre Zahl die doppelte Zahl der noch zu besetzenden Sitze nicht überschreiten darf. Übersteigt sie diese Zahl, so werden die Personen mit den wenigsten Stimmen gestrichen. Der Rückzug der Kandidatur einer Person, die für den zweiten Wahlgang zugelassen ist, hat keine Auswirkung auf den Platz der ihr nachfolgenden Personen.

⁵ Die Kandidatur einer Person, die am ersten Wahlgang nicht teilgenommen hatte, ist nur zulässig, um eine Kandidatin oder einen Kandidaten zu ersetzen, die oder der nicht mehr wählbar ist und die in Artikel 90 Abs. 4 vorgesehene Stimmenzahl erreicht hat.

Art. 91 Abs. 1 (geändert), **Abs. 1a** (neu), **Abs. 2** (geändert), **Abs. 2^{bis}** (aufgehoben), **Abs. 3** (geändert)

Zweiter Wahlgang – Einreichung der Wahllisten (*Artikelüberschrift geändert*)

¹ Für die Teilnahme am zweiten Wahlgang muss eine neue Liste eingereicht werden. Nur die politischen Parteien und Wählergruppen, die am ersten Wahlgang teilgenommen haben, können eine solche Wahlliste einreichen.

- a) *Aufgehoben*
- b) *Aufgehoben*
- c) *Aufgehoben*

^{1a} Peut également déposer une liste pour le second tour la personne qui remplit les conditions de l'article 90 al. 2 à 4.

² Les dispositions relatives au dépôt des listes pour le premier tour sont applicables pour le dépôt des listes au second tour, à l'exception de l'article 85 si tous les candidats et candidates qu'elles présentent ont participé au premier tour. Les listes doivent être déposées au plus tard le mercredi de la troisième semaine précédant le jour de l'élection, jusqu'à 12 heures.

^{2bis} *Abrogé*

³ Les opérations de mise au point des candidatures doivent être communiquées au plus tard le mercredi de la troisième semaine précédant le jour de l'élection, jusqu'à 18 heures.

Art. 95 al. 2 (modifié)

² Si le nombre des personnes candidates de toutes les listes déposées est égal ou inférieur à celui des sièges à pourvoir, il est procédé à une élection qui a lieu selon les règles de l'élection ouverte.

Art. 96 al. 2 (modifié)

² S'il reste des sièges à pourvoir, la convocation du corps électoral est maintenue, mais pour un second tour de scrutin qui a lieu selon les règles de l'élection ouverte.

Art. 97 al. 3 (modifié)

³ Si, après la proclamation des personnes élues sans scrutin, il reste des sièges vacants, la convocation du corps électoral du cercle ou de la commune concernés est maintenue, et le scrutin a lieu selon les règles de l'élection ouverte.

Intitulé de section après Art. 97 (modifié)

3.3.3.3 Election ouverte

^{1a} Eine Liste für den zweiten Wahlgang kann auch einreichen, wer die Bedingungen von Artikel 90 Abs. 2 bis 4 erfüllt.

² Die Bestimmungen über die Einreichung der Wahllisten für den ersten Wahlgang gelten auch für die Einreichung der Wahllisten für den zweiten Wahlgang. Davon ausgenommen ist Artikel 85, wenn alle Kandidatinnen und Kandidaten auf der Wahlliste am ersten Wahlgang teilgenommen haben. Die Listen müssen bis spätestens am Mittwoch der dritten Woche vor dem Wahltag um 12 Uhr eingereicht werden.

^{2bis} *Aufgehoben*

³ Die Mitteilungen zur Bereinigung der Candidaturen müssen bis spätestens am Mittwoch der dritten Woche vor dem Wahltag um 18 Uhr erfolgen.

Art. 95 Abs. 2 (geändert)

² Ist die Zahl der Kandidatinnen und Kandidaten aller eingereichten Listen gleich gross oder kleiner als die Zahl der zu besetzenden Sitze, so wird eine Wahl gemäss den Bestimmungen über die offene Wahl durchgeführt.

Art. 96 Abs. 2 (geändert)

² Verbleiben noch freie Sitze, so wird die Einberufung der Stimmberechtigten aufrechterhalten, jedoch für einen zweiten Wahlgang, der gemäss den Bestimmungen über die offene Wahl stattfindet.

Art. 97 Abs. 3 (geändert)

³ Verbleiben nach der Proklamation der ohne Urnengang gewählten Personen noch freie Sitze, so wird die Einberufung der Stimmberechtigten des betreffenden Kreises oder der betreffenden Gemeinde aufrechterhalten, und der Urnengang findet gemäss den Bestimmungen über die offene Wahl statt.

Abschnittsüberschrift nach Art. 97 (geändert)

3.3.3.3 Offene Wahl

Art. 99 al. 5 (modifié)

⁵ S'il y a plus de personnes ayant obtenu la majorité absolue et acceptant leur élection qu'il n'y a de personnes à élire, celles qui ont obtenu le moins de suffrages ne sont pas prises en considération, jusqu'à concurrence du nombre de sièges à pourvoir. En cas d'égalité de suffrages, il est procédé à un tirage au sort:

... (énumération inchangée)

Art. 100 al. 5 (modifié)

⁵ S'il reste des sièges à pourvoir, la convocation du corps électoral est maintenue pour un second tour de scrutin qui a lieu selon les règles de l'élection ouverte.

Art. 101 al. 2 (modifié)

² En cas d'égalité de suffrages, le chancelier ou la chancelière d'Etat ou, dans le cas de l'élection au conseil communal, le préfet ou la préfète procède à un tirage au sort.

Art. 117 al. 4 (nouveau)

⁴ L'acte par lequel le Grand Conseil statue sur la validité d'une initiative indique les voies de droit ouvertes à son encontre.

Art. 135 al. 4 (nouveau)

⁴ La ou les personnes désignées par les signataires ou, à défaut, les cinq premiers signataires de la demande de referendum constituent le comité référendaire.

Art. 136 al. 3 (modifié)

³ Pour le surplus, l'article 136h est applicable.

Intitulé de section après Art. 144 (nouveau)

4a Calcul des délais

Art. 99 Abs. 5 (geändert)

⁵ Wenn mehr Personen das absolute Mehr erreicht haben und die Wahl annehmen, als Personen zu wählen sind, so werden nach Massgabe der zu besetzenden Sitze diejenigen Personen mit den wenigsten Stimmen nicht berücksichtigt. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los, das von folgenden Personen gezogen wird:

... (Aufzählung unverändert)

Art. 100 Abs. 5 (geändert)

⁵ Verbleiben noch freie Sitze, so wird die Einberufung der Stimmberechtigten für einen zweiten Wahlgang aufrechterhalten, der gemäss den Bestimmungen über die offene Wahl stattfindet.

Art. 101 Abs. 2 (geändert)

² Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los, das von der Staatskanzlerin oder dem Staatskanzler, bei Gemeinderatswahlen von der Oberamtsfrau oder vom Oberamtmann gezogen wird.

Art. 117 Abs. 4 (neu)

⁴ Der Erlass, mit dem der Grosse Rat über die Gültigkeit einer Initiative befindet, enthält eine Rechtsmittelbelehrung.

Art. 135 Abs. 4 (neu)

⁴ Die von den Unterzeichnerinnen und Unterzeichnern bezeichnete Person oder bezeichneten Personen oder andernfalls die fünf ersten Unterzeichnerinnen und Unterzeichner des Referendumsbegehrens stellen das Referendumskomitee.

Art. 136 Abs. 3 (geändert)

³ Im Übrigen gilt Artikel 136h.

Abschnittsüberschrift nach Art. 144 (neu)

4a Berechnung der Fristen

Art. 144a (nouveau)

Computation et observation des délais

¹ Les délais fixés en jours par la présente loi commencent à courir le lendemain du jour de leur communication ou de l'événement qui les déclenche.

² L'échéance du délai est reportée au premier jour utile qui suit lorsqu'elle tombe sur:

- a) un samedi ou un dimanche;
- b) le 1^{er} (Nouvel-An) et le 2 janvier;
- c) le Vendredi-Saint;
- d) le lundi de Pâques;
- e) le 1^{er} mai;
- f) l'Ascension;
- g) le lundi de Pentecôte;
- h) la Fête-Dieu (le 2^e jeudi après Pentecôte);
- i) le 1^{er} août (Fête nationale);
- j) le 15 août (Assomption);
- k) le 1^{er} novembre (Toussaint);
- l) le 8 décembre (Immaculée conception);
- m) les 24, 25 et 26 décembre.

³ Il n'y a pas de période de suspension des délais.

⁴ La présente disposition ne s'applique pas aux voies de droit prévues par la présente loi et le code de procédure et de juridiction administrative.

Art. 150 al. 3 (abrogé)

³ Abrogé

Art. 152 al. 3 (abrogé)

Règles de procédure – Qualité pour recourir et délai de recours (*titre médian modifié*) [DE: (inchangé)]

³ Abrogé

Art. 144a (neu)

Berechnung und Einhaltung der Fristen

¹ Die in diesem Gesetz nach Tagen festgelegten Fristen beginnen am Tag nach ihrer Mitteilung oder nach dem Ereignis, das sie auslöst, zu laufen.

² Das Ende der Frist wird auf den nächstfolgenden Werktag verschoben, wenn es auf einen der folgenden Tage fällt:

- a) einen Samstag oder Sonntag;
- b) den 1. (Neujahr) oder 2. Januar;
- c) Karfreitag;
- d) Ostermontag;
- e) den 1. Mai;
- f) Auffahrt;
- g) Pfingstmontag;
- h) Fronleichnam (2. Donnerstag nach Pfingsten);
- i) den 1. August (Nationalfeiertag);
- j) den 15. August (Mariä Himmelfahrt);
- k) den 1. November (Allerheiligen);
- l) den 8. Dezember (Mariä Empfängnis);
- m) den 24., 25. oder 26. Dezember.

³ Es gibt keinen Fristenstillstand.

⁴ Diese Bestimmung gilt nicht für die in diesem Gesetz und im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vorgesehenen Rechtsmittel.

Art. 150 Abs. 3 (aufgehoben)

³ Aufgehoben

Art. 152 Abs. 3 (aufgehoben)

Verfahrensbestimmungen – Beschwerdelegitimation und Beschwerdefrist (*unverändert*) [FR: (Artikelüberschrift geändert)]

³ Aufgehoben

Art. 152a (nouveau)

Recours contre les actes préparatoires

¹ Un recours contre les actes préparatoires peut être interjeté dans le délai de cinq jours dès la connaissance des motifs du recours, mais au plus tard dans le délai de dix jours dès la publication ou l'affichage des résultats du scrutin. Il n'y a pas de fêtes judiciaires.

² Sont des actes préparatoires toutes les opérations et les mesures d'organisation effectuées par les autorités avant le scrutin, y compris la dénomination d'une liste (art. 37) ou son toilettage (art. 56).

II.

1.

L'acte RSF 115.5 (Loi sur le financement de la politique (LFiPol), du 16.12.2020) est modifié comme il suit:

Art. 6 al. 1

¹ L'obligation de rendre publics leur financement et le financement de leurs campagnes en vue des élections et votations s'applique à toutes les organisations politiques qui participent aux élections ou votations suivantes:

a) *Abrogé*

Art. 10 al. 1

¹ Les membres élus des autorités auxquels s'applique l'obligation de publier les revenus qu'ils tirent de leur mandat ainsi que les revenus des activités en lien avec celui-ci sont:

a) *Abrogé*

Art. 11 al. 1

¹ Les revenus tirés du mandat sont:

a) *Abrogé*

Art. 152a (neu)

Beschwerde gegen Vorbereitungshandlungen

¹ Eine Beschwerde gegen Vorbereitungshandlungen kann innert fünf Tagen ab Kenntnis der Beschwerdegründe, jedoch spätestens innert zehn Tagen seit der Veröffentlichung oder dem öffentlichen Anschlag der Ergebnisse des Urnengangs eingelegt werden. Es gibt keinen Fristenstillstand.

² Vorbereitungshandlungen sind alle Verfahrensschritte und organisatorischen Massnahmen der Behörden vor dem Urnengang, einschliesslich der Bezeichnung einer Wahlliste (Art. 37) und ihrer Bereinigung (Art. 56).

II.

1.

Der Erlass SGF 115.5 (Gesetz über die Politikfinanzierung (PolFiG), vom 16.12.2020) wird wie folgt geändert:

Art. 6 Abs. 1

¹ Die Pflicht zur Offenlegung ihrer Finanzierung und der Finanzierung ihrer Wahl- und Abstimmungskampagnen gilt für alle politischen Organisationen, die sich an folgenden Wahlen und Abstimmungen beteiligen:

a) *Aufgehoben*

Art. 10 Abs. 1

¹ Für die folgenden gewählten Behördenmitglieder gilt die Offenlegungspflicht für die Einkommen, die sie mit ihrem Mandat und im Zusammenhang mit diesem erzielen:

a) *Aufgehoben*

Art. 11 Abs. 1

¹ Mit dem Mandat erzielte Einkommen sind:

a) *Aufgehoben*

2.

L'acte RSF 115.6 (Loi sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale (LPFC), du 22.06.2001) est modifié comme il suit:

Art. 1a al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié), **al. 3** (abrogé)

Crédit alloué pour chaque élection générale ou complémentaire – Composition du montant (*titre médian modifié*)

¹ Pour chaque élection générale, le montant des contributions aux frais de campagne allouées aux partis politiques et groupes d'électeurs et électrices comprend:

b) (*modifié*) un montant permettant la prise en charge de l'ensemble des coûts des opérations en commun de mise sous pli et d'envoi du matériel de propagande électorale.

² Pour les élections complémentaires, à l'exception de celles qui concernent le Grand Conseil, le montant des contributions aux frais de campagne allouées aux partis politiques et groupes d'électeurs et électrices comprend:

... (*énumération inchangée*)

³ *Abrogé*

Art. 1b (*nouveau*)

Crédit alloué pour chaque élection générale ou complémentaire – Montant fixe pour les frais généraux

¹ Le montant fixe mentionné à l'article 1a al. 1 let. a est proportionnel au total des derniers décomptes finals des frais de campagne publiés en application de la législation sur le financement de la politique pour les élections cantonales générales, arrondi au millier inférieur.

² Il équivaut:

- a) pour les élections cantonales, à 20% du total de ces décomptes, répartis à raison de 45% pour l'élection au Grand Conseil et 55% pour l'élection au Conseil d'Etat;
- b) pour les élections nationales, à 15% du total de ces décomptes, répartis à raison de 25% pour l'élection au Conseil des Etats et 75% pour l'élection au Conseil national.

2.

Der Erlass SGF 115.6 (Gesetz über die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten (BWKG), vom 22.06.2001) wird wie folgt geändert:

Art. 1a Abs. 1 (*geändert*), **Abs. 2** (*geändert*), **Abs. 3** (*aufgehoben*)

Für jede Gesamterneuerungswahl gewährter Kredit – Zusammensetzung des Betrags (*Artikelüberschrift geändert*)

¹ Für jede Gesamterneuerungswahl umfassen die Beiträge an die Wahlkampfkosten der politischen Parteien und Wählergruppen:

b) (*geändert*) einen Betrag, der die Übernahme aller Kosten der gemeinsamen Arbeiten für das Verpacken und den Versand des Wahlpropagandamaterials ermöglicht.

² Für die Ergänzungswahlen, mit Ausnahme jener in den Grossen Rat, umfassen die Beiträge an die Wahlkampfkosten der politischen Parteien und Wählergruppen:

... (*Aufzählung unverändert*)

³ *Aufgehoben*

Art. 1b (*neu*)

Für jede Gesamterneuerungswahl gewährter Kredit – fixer Betrag für die allgemeinen Kosten

¹ Der in Artikel 1a Abs. 1 Bst. a erwähnte fixe Betrag ist proportional zur Summe der letzten Schlussabrechnungen der Wahlkampfkosten, die nach der Gesetzgebung über die Politikfinanzierung für die kantonalen Gesamterneuerungswahlen veröffentlicht wurden, auf die nächsten Tausend abgerundet.

² Er entspricht:

- a) für die kantonalen Wahlen 20% der Summe dieser Schlussabrechnungen, wobei 45% des Betrags für die Wahl in den Grossen Rat und 55% für die Wahl in den Staatsrat bestimmt sind;
- b) für die nationalen Wahlen 15% der Summe dieser Schlussabrechnungen, wobei 25% des Betrags für die Wahl in den Ständerat und 75% für die Wahl in den Nationalrat bestimmt sind;

³ Après la publication des décomptes finals des frais de campagne relatifs aux élections cantonales générales, le Conseil d'Etat prend une ordonnance qui mentionne explicitement les résultats globaux de ces décomptes ainsi que les montants fixes à inscrire au budget de l'Etat pour les prochaines élections générales.

⁴ La part des montants fixes pour les frais généraux qui est allouée à l'élection du Grand Conseil est répartie entre les cercles électoraux, au prorata du nombre d'électeurs et électrices inscrits le jour du scrutin.

Art. 2 al. 1 (*inchangé*) [DE: (*modifié*)]

¹ Pour les élections générales et complémentaires, une contribution aux frais généraux relatifs à la campagne électorale, au sens de l'article 1a al. 1 let. a et al. 2 let. a, est allouée aux partis politiques et groupes d'électeurs et électrices dont les listes ou les personnes candidates obtiennent au moins:

... (*énumération inchangée*)

Art. 3 al. 1 (*modifié*)

¹ La contribution est également allouée, selon les règles ordinaires, lors d'une élection qui, en raison d'un nombre réduit de candidatures, se déroule selon les règles relatives aux élections ouvertes.

Art. 8a (*nouveau*)

Droit transitoire relatif à la modification du xx.yy.zz

¹ Pour l'élection nationale de 2023, le montant à prendre en compte pour la répartition prévue à l'article 1b al. 2 let. b est celui fixé par le Grand Conseil lors de l'adoption du budget 2023.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

³ Nach der Veröffentlichung der Schlussabrechnungen der Wahlkampfkosten für die kantonalen Gesamterneuerungswahlen erlässt der Staatsrat eine Verordnung, in der die Gesamtergebnisse dieser Abrechnungen sowie die fixen Beträge, die für die nächsten Gesamterneuerungswahlen in den Voranschlag des Staats aufgenommen werden müssen, ausdrücklich erwähnt sind.

⁴ Der Anteil der fixen Beträge für die allgemeinen Wahlkampfkosten, die für die Wahl in den Grossen Rat gewährt werden, wird im Verhältnis zur Zahl der am Wahltag im Stimmregister eingetragenen Wählerinnen und Wähler auf die Wahlkreise verteilt.

Art. 2 Abs. 1 (*geändert*) [FR: (*unverändert*)]

¹ Bei den Gesamterneuerungs- und Ergänzungswahlen wird den politischen Parteien und Wählergruppen ein Beitrag an die allgemeinen Wahlkampfkosten im Sinne von Artikel 1a Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 Bst. a gezahlt, wenn ihre Listen oder ihre Kandidatinnen und Kandidaten mindestens den folgenden Stimmenanteil erhalten haben:

... (*Aufzählung unverändert*)

Art. 3 Abs. 1 (*geändert*)

¹ Der Beitrag wird gemäss den ordentlichen Bestimmungen ebenfalls bei einer Wahl ausgerichtet, die infolge einer beschränkten Kandidatenzahl nach den Bestimmungen über die offenen Wahlen durchgeführt wird.

Art. 8a (*neu*)

Übergangsrecht zur Änderung vom xx.yy.zz

¹ Für die nationalen Wahlen 2023 muss für die in Artikel 1b Abs. 2 Bst. b vorgesehene Aufteilung der Betrag berücksichtigt werden, der vom Grossen Rat bei der Verabschiedung des Voranschlags 2023 festgelegt wurde.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Remplacement de termes

Les organes en charge des publications officielles procèdent au remplacement, dans la loi du 6 avril 2002 sur l'exercice des droits politiques et dans la loi du 16 décembre 2020 sur le financement de la politique, des termes «préfet» et «préfets» par les termes «préfet ou préfète» et «préfets et préfètes».

Clauses finales

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

IV.

Ersetzen eines Ausdrucks

Die für die amtlichen Veröffentlichungen zuständigen Organe ersetzen im Gesetz vom 6. April 2002 über die Ausübung der politischen Rechte und im Gesetz vom 16. Dezember 2020 über die Politikfinanzierung die Ausdrücke «Oberamtmann» und «Oberamtänner» durch «Oberamtfray oder Oberamtman» und «Oberamtfrayen und Oberamtänner».

Schlussbestimmungen

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.