

**Teilrevision des Gesetzes
über die politischen Rechte (GPR; BR 150.100)**

**(Vereinfachung des Wahlverfahrens im Kanton Graubünden bei
kantonalen und regionalen Majorzwahlen an der Urne:
Wahlzettel zum Ankreuzen)**

Erläuternder Bericht

Chur, Januar 2024

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Ausgangslage | 3 |
| 1.1 | Anstoss für die Revision | 3 |
| 1.2 | Geltendes Recht..... | 3 |
| 1.3 | Situation in anderen Kantonen | 4 |
| 1.4 | Vorteile des Wahlzettels zum Ankreuzen | 4 |
| 2 | Ziele der Revision | 4 |
| 3 | Grundzüge der Revisionsvorlage | 5 |
| 3.1 | Normstufe | 5 |
| 3.2 | Einpassung in bestehende Rechtsordnung | 6 |
| 3.3 | Regelungsinhalte..... | 6 |
| 4 | Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen..... | 6 |
| 5 | Finanzielle und personelle Auswirkungen | 10 |
| 6 | Gute Gesetzgebung | 10 |
| 7 | Terminplan | 10 |

1 Ausgangslage

1.1 Anstoss für die Revision

Mit dem Fraktionsauftrag BDP betreffend Vereinfachung des Wahlverfahrens im Kanton Graubünden in Ämter der Exekutive und Legislative vom 23. Oktober 2018 wurde der Regierung der Auftrag erteilt, die handschriftliche Wahl mittels Ankreuzens der Namen der gewünschten Kandidierenden für die Bündner Regierung, den Grossen Rat, die Regionalgerichte und den Ständerat (damals alles Majorzwahlen) zu vereinfachen. Es sollte ein auf das E-Voting abgestimmtes System zur handschriftlichen Wahl von Kandidierenden eingeführt werden. Auf vorgedruckten Wahlzetteln sollten die Namen der Kandidierenden nur noch angekreuzt werden müssen. Die Regierung beantragte, den Auftrag zu überweisen (RB 2018/1063 vom 18. Dezember 2018). Der Grosse Rat überwies den Auftrag am 12. Februar 2019 mit 97 zu 19 Stimmen bei 1 Enthaltung (GRP 4 I 2018/2019, S. 744 ff.).

In der Augustsession 2013 war eine vergleichbare Vorlage im Grossen Rat in der Schlussabstimmung noch knapp gescheitert (vgl. Botschaften-Heft Nr. 4/2013-2014, S. 101 ff.; GRP 1 I 2013/2014, S. 10, 35 und 62). In der Zwischenzeit hatten sich die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse für die Einführung eines Wahlzettels zum Ankreuzen wesentlich verändert, weil mit der Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden (GPR; BR 150.100) vom 12. Februar 2018 die Rechtsgrundlagen für E-Voting, einschliesslich einem zwingenden Anmeldeverfahren für Majorzwahlen an der Urne, geschaffen worden waren (siehe dazu auch die Ausführungen unter Ziffer 2).

1.2 Geltendes Recht

Nach der geltenden Ordnung erhalten die Wählerinnen und Wähler bei den kantonalen **Majorzwahlen** (Regierung und Ständerat) sowie den Regionalgerichtswahlen (soweit es nicht zu stillen Wahlen kommt) Wahlzettel mit leeren Linien in der Zahl der zu vergebenden Sitze. Sie üben ihr Stimmrecht durch persönliches und handschriftliches Aufführen von Personennamen auf den abgegebenen Wahlzetteln aus (vgl. Art. 27 GPR).

Die Grossratswahlen werden inzwischen (erstmalig mit den Wahlen 2022) nach den Regeln des **Proporzwahlverfahrens** durchgeführt und bilden deshalb nicht Gegenstand der vorliegenden Revision (vgl. Art. 27 Abs. 2 Verfassung des Kantons Graubünden (Kantonsverfassung, KV; BR 110.100).

1.3 Situation in anderen Kantonen

Als erster Kanton in der Schweiz hatte St. Gallen auf 1. Januar 2007 ein Verfahren mit einem Wahlzettel zum Ankreuzen installiert. Mittlerweile wird dieses Verfahren in weiteren Kantonen (Basel-Stadt, Schwyz) angewendet.

1.4 Vorteile des Wahlzettels zum Ankreuzen

Nach Ansicht der Ratsmehrheit und der Regierung bietet der Wahlzettel zum Ankreuzen mehrere gewichtige Vorteile: mit dem Vordruck der Kandidierendennamen auf dem Wahlzettel wird die Transparenz für die Wählenden bezüglich der zur Wahl stehenden Personen erheblich verbessert. Und durch das Ankreuzen wird die Stimmabgabe vereinfacht und die Gefahr der unklaren Stimmgebung (wem gilt eine Stimme?) verringert. Damit wird auch das Auszählverfahren für die Gemeinden einfacher und letztlich die Gewähr für die Korrektheit der Ergebnisermittlung erhöht. Diese Vorteile überwiegen insgesamt die Nachteile einer etwas aufwändigeren und teureren Produktion der Wahlzettel, verbunden mit einem gewissen Termindruck, weil mit der Wahlzettelproduktion erst begonnen werden kann, nachdem alle Kandidierenden definitiv feststehen, sowie den Nachteil eines möglichen Mehraufwands bei der Verpackung und beim Versand der Wahlunterlagen, wegen des grösseren Formats der neuen Wahlzettel.

2 Ziele der Revision

Die Wahlen für die Bündner Regierung, die Regionalgerichte (soweit es nicht zu stillen Wahlen kommt) und für den Ständerat sollen künftig mit einem *Wahlzettel zum Ankreuzen* durchgeführt werden. Damit verbunden ist ein Anmeldeverfahren für die Kandidierenden und ein vorgedruckter Wahlzettel für die Wählenden.

Mit der Teilrevision des GPR vom 12. Februar 2018 wurden die kantonalen Rechtsgrundlagen auf Gesetzesstufe für die Einführung von E-Voting als ordentlichen dritten Stimmkanal geschaffen (vgl. GRP 4 I 2017/2018, S. 551 ff, 594 ff.; eKAB

00.022.481). Diese Revision sah u.a. auch ein zwingendes Anmeldeverfahren für Majorzwahlen an der Urne vor. Darunter fallen namentlich die Regierungs-, Ständerats- und Regionalgerichtswahlen. Wählbar sind nur noch Personen, die gültig vorgeschlagen worden sind. Die Inkraftsetzung dieser Rechtsgrundlagen war wegen des Unterbruchs bei der Einführung von E-Voting von der Regierung aufgeschoben worden. Nach der Wiederaufnahme des E-Voting-Versuchsbetriebs durch Bund und Kantone und im Hinblick auf den ersten Urnengang in Graubünden mit E-Voting im Jahr 2024 wurden die besagten Rechtsgrundlagen von der Regierung nun aber auf 1. Januar 2024 in Kraft gesetzt. Zugleich erliess die Regierung mittels einer Teilrevision der Verordnung über die politischen Rechte im Kanton Graubünden (VPR; BR 150.200) ausführende Bestimmungen zum E-Voting und zum Anmeldeverfahren für Majorzwahlen (vgl. dazu RB 643/2023 vom 15. August 2023). Damit haben sich auch die Voraussetzungen für die Einführung von Wahlzetteln zum Ankreuzen verändert. Aufgrund des neu geltenden zwingenden Anmeldeverfahrens sind die Kandidierenden abschliessend bekannt und können deshalb alle auf den Wahlzetteln zum Ankreuzen vorgedruckt werden.

Für die Regionalgerichtswahlen ist das Anmeldeverfahren bereits seit Einführung der stillen Wahlen im Jahr 2012 Realität (vgl. Art. 19a ff. GPR). Der Wahlzettel zum Ankreuzen muss aber auch hier erst eingeführt werden.

Zur Umsetzung des Fraktionsauftrags BDP sind nach dem Gesagten keine weiteren Regelungen zum Anmeldeverfahren mehr nötig. Hingegen bedarf es neuer Regeln betreffend Inhalt, Ausfüllen und Ungültigkeit des Wahlzettels sowie betreffend Ungültigkeit der einzelnen Stimmen.

Das System des Wahlzettels zum Ankreuzen ist möglichst unkompliziert zu halten und es hat den sich aus der Wahlfreiheit ableitenden Anforderungen zu genügen.

3 Grundzüge der Revisionsvorlage

3.1 Normstufe

Die Formen der Stimmabgabe sind in Art. 25 ff. GPR geregelt, die Kantonsverfassung enthält dazu keine Bestimmungen. Klar ist, dass die Stimmabgabe mittels Wahlzettel zum Ankreuzen in den Grundzügen in einem **formellen Gesetz** zu regeln ist, weil diese Regelungen als wichtige Bestimmungen im Sinne von Art. 31 Abs. 1 KV zu qualifizieren sind.

3.2 Einpassung in bestehende Rechtsordnung

Die (wichtigen) Regelungen über die Stimmabgabe mittels Wahlzettel zum Ankreuzen sollen ins Gesetz über die politischen Rechte eingefügt werden. Dazu sind die bestehenden Bestimmungen zum Stimm- bzw. Wahlzettel (siehe Art. 27, 34 und 35 GPR) anzupassen bzw. zu ergänzen. Ein zusätzlicher Regelungsbedarf auf Verordnungsstufe (Verordnung über die politischen Rechte im Kanton Graubünden [VPR; BR 150.200]) ist aktuell nicht zu erkennen.

3.3 Regelungsinhalte

Zu regeln sind für die Einführung des Wahlzettels zum Ankreuzen insbesondere nachfolgende Punkte:

- Form und Inhalt der Stimm- und Wahlzettel: → *Art. 27 E-GPR*
- Ausfüllen der Stimm- und Wahlzettel: → *Art. 27a E-GPR*
- Definition leerer Wahl- und Stimmzettel sowie leerer Stimmen: → *Art. 33 E-GPR*
- Ungültigkeit von Wahlzettel bei Wahlen: → *Art. 34 Abs. 1bis E-GPR*
- Subsidiäre Ungültigkeitsregel für Gemeindewahlen mit konventionellen Wahlzetteln: → *Art. 35 E-GPR*

4 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 27 Stimm- und Wahlzettel
1. Inhalt

¹ Der Stimmzettel enthält bei Sachabstimmungen die Abstimmungsfrage und den Raum zur Beantwortung.

² Der Wahlzettel enthält bei den kantonalen und regionalen Majorzwahlen:

- a) mit fortlaufender Nummerierung die auf den gültigen Wahlvorschlägen aufgeführten Namen und Vornamen der Kandidierenden in alphabetischer Reihenfolge, zuerst die bisherigen Amtsinhabenden, und die weiteren Angaben zu den Kandidierenden (Jahrgang, Berufsbezeichnung, Wohnort und gegebenenfalls Zugehörigkeit zu einer Partei oder Gruppierung);
- b) vor jedem Namen ein Feld zum Ankreuzen.

Die Reihenfolge der Kandidierenden auf dem Wahlzettel ist zu bestimmen.

Vorgeschlagen wird eine *alphabetische* Reihenfolge, wobei zuerst die Namen und Vornamen der bisherigen Amtsinhabenden und danach jene der neu kandidierenden Personen aufzuführen sind. Damit werden Ordnung und Übersichtlichkeit hergestellt und

so eine gute Auffindbarkeit der Kandidierenden für die Wählerschaft gewährleistet. Zudem sollen zu jeder kandidierenden Person folgende Angaben aufgeführt werden: Jahrgang, Berufsbezeichnung, Wohnort und gegebenenfalls Zugehörigkeit zu einer Partei oder Gruppierung.

Die vorgeschlagene alphabetische Reihenfolge ist transparent und vermag auch unter den Aspekten der Chancengleichheit, der Einfachheit und der raschen Verfügbarkeit zu überzeugen.

Art. 27a 2. Ausfüllen

¹ Für die Stimmabgabe müssen die amtlichen Stimm- und Wahlzettel benutzt werden.

² Stimm- und Wahlzettel müssen persönlich und handschriftlich ausgefüllt beziehungsweise geändert werden. Artikel 25 Absatz 2 bleibt vorbehalten.

³ Auf den Wahlzetteln für die kantonalen und regionalen Majorzwahlen sind für die Stimmabgabe die Namen von vorgedruckten Kandidierenden im vorgesehenen Feld anzukreuzen (x). Wird der Name einer vorgeschlagenen Person angekreuzt und zugleich gestrichen, wird die Stimme nicht gezählt.

Die Absätze 1 und 2 entsprechen den Absätzen 1 und 2 des bisherigen Artikels 27 GPR. In Absatz 3 wird neu festgelegt, dass die Stimmabgabe bei den Majorzwahlen durch Ankreuzen eines vorgedruckten Kandidierendennamens im vorgesehenen Feld zu erfolgen hat. Nur dann liegt eine Stimmabgabe vor. Im zweiten Satz wird klargestellt, dass "Stimmabgaben", bei denen zwar ein Name angekreuzt, aber zugleich gestrichen wird, nicht gezählt werden.

Art. 33 3. Leere Wahl- oder Stimmzettel, leere Stimmen

¹ Wahlzettel bei den kantonalen und regionalen Majorzwahlen gelten als leer, wenn sie überhaupt nicht beschriftet worden sind.

² Stimmzettel gelten als leer, wenn sie keine Antwort auf die zur Abstimmung unterbreitete Frage enthalten. Wenn ein Stimmzettel mehrere Fragen umfasst, gelten unbeantwortete Fragen als leere Stimmen.

Die bisherige Definition des leeren Wahlzettels (= Wahlzettel, die keinen Namen enthalten) ist für den neuen Wahlzettel zum Ankreuzen, der bereits vorgedruckte Namen enthält, anzupassen. Diese Bestimmung muss mit der Regelung der ungültigen Wahlzettel korrespondieren. Die Definition der leeren und der ungültigen Wahlzettel ist aufeinander abzustimmen. Jeder Wahlzettel muss zweifelsfrei einer der drei Kategorien – leer, ungültig oder gültig – zugewiesen werden können.

Die vorgeschlagene Regelung beinhaltet, wie bereits bisher, eine enge Definition des leeren Wahlzettels: als leere Wahlzettel gelten vorgedruckte Wahlzettel, die nicht ausgefüllt werden. Im Kanton Basel-Stadt gelten Wahlzettel auch als leer, wenn sämtliche angekreuzten Namen wieder durchgestrichen wurden (§ 20 Wahlgesetz, SG 132.100). Auf diese Weiterung kann verzichtet werden. Solche Wahlzettel sind gestützt auf Art. 34 Abs. 1 lit. d GPR als ungültig anzusehen, weil sie keinen eindeutigen Willen der stimmenden Person erkennen lassen.

Art. 34 4. Ungültige Wahl- oder Stimmzettel

^{1bis} Bei den kantonalen und regionalen Majorzwahlen sind überdies Wahlzettel ungültig, bei denen die Zahl der angekreuzten Namen die Zahl der zu wählenden Personen übersteigt.

Die allgemeinen Ungültigkeitsgründe gemäss Art. 34 Absatz 1 sind in Absatz 1bis für die Wahlzettel zum Ankreuzen zu ergänzen. Nach heutiger Regelung sind Wahlzettel, auf denen mehr gültige Namen aufgeführt werden als Sitze zu vergeben sind, gültig. Das Wahlbüro hat jedoch überzählige Stimmen bzw. Namen zu streichen und zwar von unten nach oben und von rechts nach links (vgl. Art. 35 Abs. 2 GPR). Die Beibehaltung dieser Streichungsregelung würde nun aber zu einer systematischen Benachteiligung der in der Reihenfolge am Schluss aufgeführten Kandidierenden führen. Deshalb ist vorzusehen, dass bei Anbringen zu vieler Kreuze, d.h. von mehr als der Zahl der zu vergebenden Sitze bzw. zu wählenden Personen, der ganze Wahlzettel ungültig ist. Die gleiche Regelung kennen auch andere Kantone, welche Wahlzettel zum Ankreuzen einsetzen (vgl. Basel-Stadt: § 18 Abs. 1 lit. e Wahlgesetz, SG/BS 132.100; St. Gallen: Art. 82 Abs. 1 lit. d Ziff. 2 WAG, sSG 125.3; Schwyz: § 37 Abs. 2 WAG, SRSZ).

Art. 35 5. Ungültige Stimmen bei kommunalen Majorzwahlen ohne Wahlzettel zum Ankreuzen

¹ Bei kommunalen Majorzwahlen ohne Wahlzettel zum Ankreuzen gelten, soweit das Gemeinderecht nichts bestimmt, bezüglich der Ungültigkeit von Stimmen die Regelungen gemäss nachfolgenden Absätzen 2 und 3.

² Eine Stimme ist ungültig, wenn sie:

- a) einer nicht wählbaren Person gilt;
- b) auf eine Person lautet, die derselbe Stimmzettel bereits enthält (Kumulation);
- c) begründete Zweifel darüber offen lässt, wem sie gilt.

³ Enthält ein Wahlzettel mehr gültige Namen als Personen zu wählen sind, sind die überzähligen Stimmen ungültig. Die Namen werden von unten nach oben und von rechts nach links gestrichen.

Künftig werden für alle (direkt) durch das GPR geregelten Majorzwahlen (Regierung, Ständerat, Regionalgerichte) Wahlzettel zum Ankreuzen zum Einsatz kommen (vgl. Art. 27 Abs. 2 E-GPR). Der bisherige Art. 35 GPR, der die Ungültigkeit einzelner Stimmen regelt, wird damit hinsichtlich dieser Wahlen obsolet. Die Stimmabgabe erfolgt neu durch Ankreuzen der auf dem Wahlzettel vorgedruckten Kandidierendennamen im vorgesehenen Feld. Die in Art. 35 Abs. 1 lit. a bis c aufgeführten Ungültigkeitsfälle (nicht wählbare Person; Kumulation einer Person; Zweifel, wem Stimme gilt) können sich deshalb so gar nicht mehr ereignen: auf dem Wahlzettel werden nur wählbare Kandidierende aufgeführt und zwar jede Person nur ein Mal. Weiter ist jede Person klar identifiziert. Obsolet werden weiter mit dem neuen Wahlzettel auch die Streichungsregeln in Art. 35 Abs. 2 GPR, die zur Anwendung kommen, wenn auf einem Wahlzettel mehr gültige Namen aufgeführt werden, als Personen zu wählen sind. Beim Wahlzettel zum Ankreuzen kommt im Falle von überzähligen Stimmen, d.h., wenn mehr Namen angekreuzt werden, als Personen zu wählen sind, nämlich die spezifische Ungültigkeitsregelung gemäss Art. 34 Abs. 1 bis E-GPR zur Anwendung. In einem solchen Fall ist der ganze Wahlzettel ungültig (siehe vorne).

Bei kommunalen Majorzwahlen an der Urne oder auch bei schriftlichen (Majorz-) Wahlen in der Gemeindeversammlung entscheiden weiterhin die Gemeinden, welche Art von Wahlzetteln sie einsetzen wollen. Es ist davon auszugehen, dass der bisherige Wahlzettel, bei dem Personen, denen man eine Stimme geben will, handschriftlich aufzuführen sind, auf dieser Ebene noch verbreitet verwendet werden wird. Bei diesen Wahlzetteln können die in Art. 35 GPR geregelten Fälle von ungültigen Stimmabgaben weiterhin auftreten. Viele Gemeinden verweisen nun aber im Bereich der politischen Verfahrensregeln – anstelle eigener Bestimmungen – direkt auf das GPR des Kantons oder dessen Bestimmungen finden gestützt auf Art. 1 Abs. 3 GPR subsidiär sinngemäss Anwendung, soweit das Gemeinderecht nichts bestimmt. Bei einer Aufhebung von Art. 35 GPR wäre die subsidiäre Anwendung dieser Ungültigkeits- und Streichungsregeln auf kommunale Wahlen aber nicht mehr möglich. Um zu verhindern, dass Gemeinden, welche keine Wahlzettel zum Ankreuzen verwenden, künftig selbst im kommunalen Recht entsprechende Bestimmungen vorsehen müssten, soll Art. 35 E-GPR auf kantonaler Ebene als subsidiäre Gemeinderegelung mit dem bisherigen Inhalt von Art. 35 GPR ausgestaltet werden.

5 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Für den Kanton und die Regionalgerichte werden die Wahlen mit den neuen Wahlzetteln teurer und aufwändiger. So werden sich die Produktionskosten für die Wahlzettel erhöhen, weil deren formale Gestaltung aufwändiger ist und weil wegen des grösseren Platzbedarfs, insbesondere für die notwendige dreisprachige Anleitung, auch ein grösseres Format (bisher A6) und/oder die Produktion eines Wahlzettel-Büchleins analog zu den Proporzahlen erforderlich werden. Es werden dazu noch verschiedene Lösungsmöglichkeiten geprüft (in der Beilage Beispiele für entsprechende Wahlzettel). Aufgrund des neuen Anmeldeverfahrens wird auch der Verwaltungsaufwand gegenüber heute grösser werden. Er ist von der Standeskanzlei mit den bestehenden personellen Ressourcen zu bewältigen. Für die Regionalgerichte sollte sich in diesem Zusammenhang hingegen wenig ändern, weil bei den Regionalgerichtswahlen bereits heute ein Anmeldeverfahren besteht. Ein gewisser Mehraufwand wird auch auf die Gemeinden bei der Verpackung und Zustellung der Wahlunterlagen, infolge des veränderten Formats der neuen Wahlzettel, zukommen.

6 Gute Gesetzgebung

Die Grundsätze der "Guten Gesetzgebung" gemäss den regierungsrätlichen Vorgaben (vgl. Regierungsbeschluss vom 16. November 2010, Prot. Nr. 1070/2010) werden mit der Revisionsvorlage beachtet.

7 Terminplan

Die Regierung wird die Botschaft an den Grossen Rat voraussichtlich im Januar 2025 verabschieden. Die Beratung der Vorlage im Grossen Rat ist für die Aprilsession 2025 vorgesehen. Weiter ist geplant, die Teilrevision des GPR nach Ablauf der Referendumsfrist auf 1. Januar 2026 in Kraft zu setzen. Damit kann der neue Wahlzettel zum Ankreuzen bei den Erneuerungswahlen der Regierung im Juni 2026 erstmals eingesetzt werden.