

Vernehmlassungsantwort zur

**Änderung des Gesetzes
über die Wahlen und Abstimmungen (WAG)**

(Entwurf des Regierungsrats
vom 15. Dezember 2020)

zuhanden der Direktion des Innern

von Claudio Kuster¹

¹ Der Autor ist politischer Sekretär eines Mitglieds der Staatspolitischen Kommission des Ständerats; führt den Blog www.napoleonsnightmare.ch, der sich u. a. mit wahlrechtlichen Fragen befasst; wohnhaft in Schaffhausen; parteilos. Diese Stellungnahme gibt seine persönliche Meinung wieder.

0. Inhaltsverzeichnis

1. Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen (WAG)	1
1.1 Zustellung (Abstimmungshilfen für Jugendliche) (§ 8)	1
1.2 Ungültige briefliche Stimmabgabe (§ 14)	1
1.3 Beurteilung der Stimm- und Wahlzettel (§ 19)	2
1.4 Unterzeichnung (§ 33).....	2
1.5 Zusatzstimmen (§ 43)	3
1.6 Ergänzungswahl (§ 52).....	3
1.7 Verfahren (§ 52a).....	4
1.8 Listengruppen (Mindestquorum) (§ 52c).....	4
1.8.1 Fehlerhaftes gesamtkantonales Mindestquorum	4
1.8.2 Entstehungsgeschichte.....	5
1.8.3 Vergleich mit Grossratsgesetz Aargau	6
1.8.4 Auswirkungen	6
1.9 Oberzuteilung auf die Listengruppen (§ 52d)	6
1.9.1 Verzerrungen und ihre Auswirkungen in der Praxis	7
1.9.1.1 Fall «Uster 2006»	7
1.9.1.2 Fall «Aarau 2009»	7
1.9.2 Rundung der Wählerzahlen in anderen Doppelproporz-Kantonen.....	8
1.9.2.1 Kanton Schwyz	8
1.9.2.2 Kanton Aargau.....	8
1.9.2.3 Kanton Nidwalden	8
1.9.2.4 Kanton Schaffhausen	9
1.9.2.5 Kanton Uri	9
1.10 Majorzbedingung (§§ 52e und 52f)	9
1.10.1 Fehlerhafte Platzierung der Majorzbedingung.....	10
1.10.2 Subsidiäre anstatt zwingende Majorzbedingung	10
1.10.3 Majorzbedingung in anderen Kantonen	10
1.11 Beschwerde (§ 67).....	11

1. Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen (WAG)

1.1 Zustellung (Abstimmungshilfen für Jugendliche) (§ 8)

§ 8 Abs. 6 WAG

Änderungsvorschlag

⁶ Der Kanton und die Gemeinden können Private finanziell unterstützen und ihnen die Adressen zur Verfügung stellen, damit diese den Stimmberechtigten zwischen dem 18. und dem vollendeten 25. Lebensjahr separat zum Stimmmaterial private Wahl- und Abstimmungshilfen zustellen können. Die Wahl- und Abstimmungshilfen müssen die Grundsätze der Neutralität und der Sachlichkeit gewährleisten. Sie sind auf Anfrage auch weiteren Stimmberechtigten zuzustellen. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

Die Abstimmungsfreiheit und Rechtsgleichheit in politischen Sachen² bürgen dafür, dass alle Stimmberechtigten des Kantons auf dieselben Entscheidungsgrundlagen zurückgreifen können. Daher sei eine etwaige zusätzliche, separate Abstimmungshilfe *auf Anfrage* auch weiteren Stimmberechtigten zukommen zu lassen, die dies wünschen.³ Ältere, sehbehinderte oder anderweitig physisch oder kognitiv eingeschränkte Stimmberechtigte können ebenso wie Jugendliche geltend machen, von einer Abstimmungserläuterung in einfacher Sprache zu profitieren. Für einen solchen *allgemeinen Zugang* zu politischen Informationen im Vorfeld von Volksabstimmungen bürgt überdies das verfassungsmässige Öffentlichkeitsprinzip.⁴ **§ 8 Abs. 6 WAG** sei daher entsprechend zu ergänzen.

1.2 Ungültige briefliche Stimmabgabe (§ 14)

§ 14 Abs. 1 lit. e und f WAG

Änderungsvorschlag

¹ Die briefliche Stimmabgabe ist ungültig, wenn

[...]

e) ~~das Rücksendekouvert nicht verschlossen ist;~~

f) ~~nicht das amtliche Rücksendekouvert verwendet wird; [...]~~

§ 14 WAG regelt die integrale Ungültigkeit bei der brieflichen Stimmabgabe. Das Verfahren muss gleichzeitig Gewähr bieten, dass der Willen des Stimmberechtigten unverfälscht zum Ausdruck kommt, und dass, damit einhergehend, gleichzeitig das Stimmgeheimnis gewahrt wird. § 14 lit. e und f wirken in diesem Sinne jedoch als hinderlich, da sie nichts zur Wahrung des Stimmgeheimnisses beitragen, gleichzeitig jedoch die Stimmabgabe – qua integraler Ungültigkeit – potentiell stark beeinträchtigen. Es ist nicht ersichtlich, weshalb die Verwendung eines nicht-amtlichen Rücksendekouverters nicht zulässig sein soll; wird jenes geöffnet und der darin befindliche Stimmrechtsausweis entnommen und kontrolliert, so wird ohnehin die Identität des Wählers preisgegeben (nicht jedoch sein Wahl-/Abstimmungsverhalten, da sich die Stimmzettel weiterhin im verschlossenen Stimmzettelkuvert befinden). Diese zwei an Notwendigkeit ermangelnden integralen Ungültigkeitsgründe sind daher unver-

² Art. 34 BV.

³ Ebenso CVP KANTON ZUG, Vernehmlassungsantwort KV- und WAG-Revision, 2017, S. 2.

⁴ § 12 KV.

hältnismässig, kaum mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit vereinbar und sollten folglich aufgehoben werden.

1.3 Beurteilung der Stimm- und Wahlzettel (§ 19)

§ 19 Abs. 2 WAG

Änderungsvorschlag

² Wahlzettel sind ausserdem ungültig, wenn sie:

- a) bei Majorzwahlen (§§ 53 ff.) keinen gültigen Kandidatennamen enthalten;
- b) bei Proporzahlen (§§ 42 ff.) weder einen gültigen Kandidatennamen noch eine Listenbezeichnung enthalten.

Derzeit erklärt § 19 Abs. 2 WAG bei Proporzahlen Wahlzettel, auf denen kein gültiger Name fungiert, komplett für ungültig – selbst wenn er durchaus eine Listenbezeichnung trägt. Auch wenn diese Norm zwar verbreitet ist, ist sie stark zu rügen, da sie den klaren Willen und die Stimmabgabe des Wählers auf maximale Weise unterminiert und damit als verfassungswidrig betrachtet werden muss. Denn wieso soll es einem Wähler verwehrt werden, den «leeren Wahlzettel» (Wahlzettel ohne Vordruck)⁵ zu nehmen und darauf nur – aber immerhin! – eine gültige Listenbezeichnung zu ergänzen? Es besteht absolut kein Zweifel, dass dieser Wähler die entsprechende Partei/Gruppierung in globo unterstützen möchte, ihr also als Liste als solcher zu Mandaten verhelfen möchte, ohne jedoch die eine oder andere kandidierende Person darauf speziell hervorzuheben.

Es widerspricht daher klar der Wahlfreiheit und der unverfälschten Stimmabgabe, solche zweifelsfreien Willenskundgebungen für ungültig zu erklären, anstatt solche Stimmen der Liste gutzuschreiben. Wahlarithmetisch sind solche Wahlzettel schliesslich nichts anderes als Listen, auf denen alle – nunmehr leeren – Zeilen jener Partei/Gruppierung als Zusatzstimmen nach § 43 WAG zukommen, deren Listenbezeichnung auf dem Wahlzettel angegeben ist. § 19 Abs. 2 WAG sollte aus diesen Gründen so angepasst werden, dass Wahlzettel bei Proporzahlen erst dann für ungültig erklärt werden, wenn sie komplett leer sind, also weder Namen wählbarer Personen noch eine Listenbezeichnung tragen.

1.4 Unterzeichnung (§ 33)

§ 33 Abs. 3 und 4 WAG (Unterzeichnung und Vertretung)

Änderungsvorschlag

³ Hat eine Person mehr als einen Wahlvorschlag pro Wahlart unterzeichnet, werden ihre Unterschriften von allen Wahlvorschlägen für diese Wahlart gestrichen.

⁴ Mangelhafte Unterzeichnungen sind den Vertreterinnen oder Vertretern des Wahlvorschlags mitzuteilen, damit allenfalls Ersatzunterschriften beigebracht werden können. Diese sind bis am Mittwoch nach dem Wahlanmeldeschluss, 17.00 Uhr, einzureichen.

§ 33 WAG regelt die Unterzeichnung und Vertretung von Wahlvorschlägen. Bei der Unterzeichnung von Wahlvorschlägen können Mängel entstehen, wobei § 33 WAG nur gerade Mehrfachunterzeichnungen erwähnt. Jedoch können hier durchaus auch andere Mängel auftreten:

⁵ § 39 Abs. 1 *in fine* und § 42 Abs. 2 WAG.

- zu wenige Unterzeichner (weniger als zehn),⁶
- Unterzeichner, die nicht, nicht mehr oder in einem anderen Wahlkreis stimmberechtigt sind;⁷
- fehlende oder mangelhafte Angaben (Namen, Vornamen, Jahrgänge oder Wohnadressen) der Unterzeichnenden.⁸

Auch solche Mängel, die unter Umständen ebenso zur integralen Ungültigkeit des Wahlvorschlags führen können, seien den Vertretern des Wahlvorschlags ebenfalls mitzuteilen, nicht nur der Mangel betreffend mehrfachen Unterzeichnern. – Schliesslich sollte auch die Überschrift angepasst werden: § 33 WAG betrifft wie erwähnt nicht nur die Unterzeichnung von Wahlvorschlägen, sondern auch die Entstehung, Rechte und Pflichten der *Vertretung* von Wahlvorschlägen.

1.5 Zusatzstimmen (§ 43)

§ 43 Abs. 3 WAG

Änderungsvorschlag

³ *Aufgehoben.*

§ 43 Abs. 3 WAG kann aufgehoben werden, denn § 42 Abs. 2 (Ausfüllen des Wahlzettels) ermöglicht bereits das Ausfüllen des leeren Wahlzettels mit Listenbezeichnung und Namen von Vorgeschlagenen. § 43 Abs. 3 WAG ist also einerseits redundant, andererseits aber ohnehin auch unglücklich platziert, hat er doch nichts mit Zusatzstimmen (so aber die Überschrift und der Gegenstand von § 43) zu tun.

1.6 Ergänzungswahl (§ 52)

§ 52 Abs. 1 WAG

Änderungsvorschlag

¹ Kann ein Sitz nicht durch Nachrücken besetzt werden, ordnet der Regierungsrat eine Ergänzungswahl an. Sofern weniger als **zwei** Mitglieder der Behörde zu wählen sind, kommt das Majorzverfahren (§§ 53 ff.) zur Anwendung.

§ 52 Abs. 1 WAG regelt die Ergänzungswahl bei Proporzwahlen. Hier sollte stets dann der Proporz zur Anwendung gelangen, wenn gleichzeitig (in einem Wahlkreis) *zwei oder mehr Mitglieder* gewählt werden sollen – nicht erst ab drei. Denn es wäre inkohärent und unverständlich, wenn etwa in den Wahlkreisen Walchwil oder Neuheim beide (der je zwei) Kantonsräte vorzeitig ausscheiden sollten, dort plötzlich wieder Majorzwahlen abgehalten würden, obschon bei den Gesamterneuerungswahlen des Kantonsrats⁹ jeweils auch in diesen Wahlkreisen im Proporz gewählt wird.

⁶ § 33 Abs. 1 Satz 1 WAG.

⁷ § 41 Abs. 2 WAV.

⁸ § 41 Abs. 1 WAV.

⁹ § 38 Abs. 2 KV spricht zwar nur von «Gesamterneuerungswahlen», die sich nach dem Grundsatz des proportionalen Wahlverfahrens zu richten haben. Dieser Grundsatz sollte sich jedoch im Wahlsystem möglichst konsequent verwirklichen, also auch bei etwaigen Ergänzungswahlen für zwei oder mehr Sitze. Prima vista könnte § 78 Abs. 2 KV entgegenstehen, der vorschreibt, dass «[b]ei den Wahlen der Mitglieder des Kantonsrates [...], sobald in einem Wahlkreise mehr als zwei Mitglieder in die gleiche Behörde zu wählen sind, der Grundsatz des proportionalen Wahlverfahrens zur Anwendung kommen [muss]». Daraus zu schliessen, dass jedoch – zusätzlich – nicht auch bereits in Wahlkreisen mit zwei Sitzen der Proporz zur Anwendung gelangen darf, mag zwar vielleicht einer historischen, nicht jedoch einer zeitgemässen und bundesverfassungsmässigen Auslegung zugänglich sein, zumal ja

1.7 Verfahren (§ 52a)

§ 52a Abs. 1 WAG

Änderungsvorschlag

¹ Soweit die nachfolgenden Bestimmungen (§§ 52b–52f) nichts anderes regeln, richtet sich die Wahl des Kantonsrats nach den §§ 1–23a sowie den §§ 29–52 dieses Gesetzes. Ausgenommen sind die §§ 46–49. Die stille Wahl (§ 40) von einzelnen Kandidierenden oder in einzelnen Wahlkreisen ist bei den Kantonsratswahlen nur bei Ergänzungswahlen möglich.

§ 52a Abs. 1 WAG sollte die subsidiär anwendbaren Bestimmungen um § 23a WAG ergänzen. Die dortigen Bestimmungen über die *elektronische Erfassung* wurden am 2. Mai 2013 eingefügt, ohne den Bereich auch in § 52a Abs. 1 WAG anzupassen, was hier nachzuholen sei.

1.8 Listengruppen (Mindestquorum) (§ 52c)

§ 52c Abs. 3 WAG

Änderungsvorschlag

³ Eine Listengruppe nimmt an der Sitzverteilung nur teil, wenn ihre Liste wenigstens in einem Wahlkreis mindestens 5 % aller Parteistimmen des betreffenden Wahlkreises oder ~~im gesamten Kanton mindestens 3 % aller Parteistimmen erhält~~ wenn sie eine Wählerzahl erreicht, die gesamtkantonal einem Wähleranteil von mindestens 3 % entspricht.

1.8.1 Fehlerhaftes gesamtkantonaies Mindestquorum

§ 52c Abs. 3 WAG, der ein alternatives (5 % im Wahlkreis *oder* 3 % gesamtkantonal) Mindestquorum einführt, ist leider mathematisch fehlerhaft legiferiert worden, was unbedingt zu korrigieren sei: Die Verwendung der *Parteistimmen* für die Berechnung des kantonsweiten Wähleranteils und damit zur Prüfung, ob das kantonsweite 3 %-Quorum erreicht worden ist, ist untauglich, da sich die je Wähler abgegebenen Parteistimmen in den verschiedenen Wahlkreisen erheblich unterscheiden. Sie dürfen daher unter keinen Umständen einfach kantonsweit aufsummiert werden. Das adäquate Mass ist demgegenüber die *Wählerzahl* oder der (hierauf berechnete) prozentuale *Wähleranteil*.

Zwar nicht direkt auf das Mindestquorum bezogen, aber dennoch dieselbe Problematik beschlagend, führte bereits der Bericht des Regierungsrats zur KV- und WAG-Revision 2012 treffend aus:¹⁰

«Angesichts der unterschiedlichen Grösse der Wahlkreise und der unterschiedlich vielen Stimmen in den Wahlkreisen müssen [...] die Stimmen, die auf eine Liste fallen, unter Berücksichtigung der Sitze in den einzelnen Wahlkreisen gewichtet werden. *Um das Stimmengewicht einer Listengruppe zu berechnen, können daher nicht einfach die Parteistimmen der Listen in den Wahlkreisen addiert werden, weil ansonsten die Wählenden in einem grossen Wahlkreis eine stärkere Stimmkraft hätten* [...]. Vielmehr werden die auf die einzelnen Listen entfallenden Stimmen (also die Parteistimmenzahl) durch die Anzahl der im Wahlkreis zu vergebenden Mandate dividiert. Diese Operation, die für jeden Wahlkreis einzeln durchgeführt wird, führt zur Wählerzahl der Liste pro Wahlkreis [...]. Sie repräsentiert die gewichtete Anzahl der Stimmen, die eine Liste in einem Wahlkreis erhalten hat. [...] Die Wählerzahlen werden daraufhin kantonal pro Liste zusam-

gerade jene Wahlkreise heute (bei Gesamterneuerungswahlen) ebenfalls in den (Doppel-)Proporz eingebunden sind und nicht etwa separat im Majorz wählen.

¹⁰ Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 10. Juli 2012 zur Teilrevision der Verfassung des Kantons Zug (Kantonsverfassung, KV) vom 31. Januar 1894 sowie des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungs-gesetz, WAG) (Vorlage Nr. 2170.1), S. 8 (Hervorhebung hinzugefügt).

mengezählt. Das ergibt auf Kantonebene die Gesamt-Wählerzahlen der Listen. Diese zeigen die Anzahl der Stimmen auf, die einer Liste im ganzen Wahlgebiet zukommen.»

1.8.2 Entstehungsgeschichte

Das Mindestquorum wurde denn ursprünglich auch durchaus korrekt von der vorberatenden Kommission zur WAG-Revision 2012 wie folgt in die Vorlage eingefügt:¹¹

§ 52c Abs. 4 E-WAG

⁴ Eine Listengruppe nimmt an der Sitzverteilung nur teil, wenn ihre Liste wenigstens in einem Wahlkreis mindestens 5 % aller Parteistimmen des betreffenden Wahlkreises erhält oder *wenn sie eine Wählerzahl erreicht, die gesamtkantonal einem Wähleranteil von mindestens 3 % entspricht.*

Anlässlich der 1. Lesung des Kantonsrats vom 31. Januar 2013 wurde nämlicher § 52c Abs. 4 so übernommen.¹² Anschliessend hat jedoch die Redaktionskommission mit Antrag vom 9. April 2013 zur 2. Lesung weitgehend unbemerkt die schlussendlich obsiegende und nun in Kraft stehende, fehlerhafte Variante vorgeschlagen. Sie führte hierzu aus:¹³

«Die Formulierung zu § 52c Abs. 3 WAG lautet in der Vorlage Nr. 2170.9 - 14248 wie folgt: «...oder wenn sie eine Wählerzahl erreicht, die gesamtkantonal einem Wähleranteil von mindestens 3 % entspricht.»

Diese Formulierung ist missverständlich, weil der Begriff «Wählerzahl» eine bestimmte, wahltechnische, mathematische Grösse bei der Anwendung des Doppelten Pukelsheim darstellt. Definition: Die auf die einzelnen Listen entfallenden Parteistimmen werden durch die Anzahl der im Wahlkreis zu vergebenden Mandate dividiert. Dies führt zur Wählerzahl der Liste pro Wahlkreis. Beispiel: Wahlkreis X: 1200 Parteistimmen : 2 Sitze = 600 Wählerzahl.

Der Wille der Kommission geht eindeutig aus S. 8 des Kommissionsberichtes (Vorlage Nr. 2170.5 - 14224) hervor. Es wird bei den Quoren das Modell des Kantons Aargau übernommen. Basis für das Quorum ist immer ein Prozentsatz aller Parteistimmen und nicht eine mathematisch zu ermittelnde «Wählerzahl». Dies leuchtet aufgrund des Zweckes des Quorums sofort ein: Mit einem Quorum will der Gesetzgeber eine Zersplitterung in Kleinstgruppen vermeiden.»

Die Begründung der Redaktionskommission überzeugt keineswegs.¹⁴ Sie bereinigte § 52c Abs. 3 WAG nicht etwa bloss redaktionell, wie sie weiter rapportierte, sondern verschlimmbesserte ihn geradezu. Im Rahmen der 2. Lesung vom 2. Mai 2013 stimmte der Rat der Anpassung von § 52c Abs. 3 WAG stillschweigend zu.¹⁵

¹¹ Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission vom 8. November 2012, Teilrevision der Verfassung des Kantons Zug (Kantonsverfassung, KV) vom 31. Januar 1894 sowie des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG), S. 8 (Hervorhebung hinzugefügt).

¹² KR-Protokoll, 31. Januar 2013, 1361. Einzig eine formelle Änderung wurde vorgenommen: Der Kantonsrat hat innerhalb von § 52c WAG die Placierung der Absätze 3 und 4 umgetauscht (a.a.O., 1360–1362).

¹³ Antrag der Redaktionskommission vom 9. April 2013 zur 2. Lesung zur Verfassung des Kantons Zug (Änderung des Verfahrens bei Kantonsratswahlen) und Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG) (Vorlage Nr. 2170.12), S. 2.

¹⁴ Siehe auch die Kritik von Staatsrechtler ANDREA TÖNDURY, Politikwissenschaftler DANIEL BOCHSLER und Kantonsrat HEINI SCHMID in: LUKAS LEUZINGER, Die Wahlhürde wird zum Stolperstein, Neue Zuger Zeitung, 9. Mai 2014, 21.

¹⁵ KR-Protokoll, 2. Mai 2013, 1595.

1.8.3 Vergleich mit Grossratsgesetz Aargau

Gerade auch der Vergleich mit dem Aargauer Grossratswahlgesetz ist erhellend, diente doch just jene Norm als Vorbild für die *ursprüngliche, korrekte* Fassung der vorberatenden Kommission:¹⁶

§ 13 Abs. 2 Grossratswahlgesetz AG

² Eine Listengruppe nimmt an der Sitzverteilung nur teil, wenn ihre Listen wenigstens in einem Bezirk mindestens 5 % aller Parteistimmen des betreffenden Bezirks erhalten oder *wenn sie eine Wählerzahl erreicht, die gesamtkantonal einem Wähleranteil von mindestens 3 % entspricht.*

1.8.4 Auswirkungen

Bei der Berechnung, ob eine Liste das kantonsweite 3 %-Quorum erreicht oder nicht, wird die Erfolgswertgleichheit stark verletzt, da beispielsweise Wähler im Wahlkreis *Zug* je 19 Parteistimmen abgeben können, während die Wähler in *Neuheim* bloss deren 2 haben. Damit alle Wähler auch bei der heiklen Frage der Erreichung des Quorums einer Listengruppe gleiches Gewicht erlangen, müssen zwingend die *Wählerzahlen* (oder darauf fussend: die Wähleranteile) statt die Parteistimmen betrachtet werden.

Einer Partei könnte durch diesen Fehler der Zugang ins Kantonsparlament immerhin verwehrt bleiben, obschon sie kantonsweit beispielsweise einen Wähleranteil von 4 % ausweist. Denn ist sie insbesondere in kleineren Wahlkreisen vertreten (aber dennoch nirgends mit mehr als 5 %, womit die alternative Bedingung erfüllt wäre), so nützen ihr die (vergleichsweise) wenigen Parteistimmen nicht so viel, als wenn sie den gleichen Wähleranteil in grösseren Wahlkreisen aufweisen würde, wo ihr ungleich mehr Parteistimmen zuflössen. Das fehlerhafte Quorum widerspricht damit offensichtlich der Wahlrechtsgleichheit und sollte daher zwingend korrigiert werden.¹⁷

1.9 Oberzuteilung auf die Listengruppen (§ 52d)

§ 52d Abs. 1 WAG

Änderungsvorschlag

¹ Die Parteistimmenzahl einer Liste wird durch die Zahl der im betreffenden Wahlkreis zu vergebenden Sitze geteilt ~~und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet~~. Das Ergebnis heisst Wählerzahl der Liste.

§ 52d Abs. 1 WAG legt die Berechnung der Wählerzahlen aller Listen in den Wahlkreisen fest. Sie geschieht primär dadurch, indem die Parteistimmenzahl jeder Liste durch die Zahl der entsprechenden Anzahl Sitze des jeweiligen Wahlkreises dividiert wird. Erst durch die hiermit ermittelte *Wählerzahl* können die Parteistärken über die Wahlkreise hinweg verglichen und die Mandatsverteilung weiterbe-

¹⁶ So erwähnt in Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission vom 8. November 2012, Teilrevision der Verfassung des Kantons Zug (Kantonsverfassung, KV) vom 31. Januar 1894 sowie des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG), S. 8: «Die Aargauer-Lösung ermöglicht eine zweite Chance, das Quorum zu erreichen und ist somit die liberalste mögliche Lösung bei Einführung eines Quorums (Oder-Lösung).» Ebenso im KR-Protokoll, 31. Januar 2013, 1361: «Kommissionspräsident Heini Schmid informiert, dass die Kommission mit 10 zu 2 Stimmen beschlossen hat, analog zur Lösung für den Kanton Aargau Mindestquoten von 5 Prozent in einer Gemeinde oder 3 Prozent im ganzen Kanton vorzuschlagen.»

¹⁷ Das Bundesgericht hat 2014 eine gegen dieses Mindestquorum eingereichte Beschwerde abgewiesen (BGer-Urteil 1C_546/2014 vom 09.12.2014). Jene Beschwerde richtete sich jedoch gegen das Quorum als solches und nicht gegen die hier gerügte konkrete, fehlerhafte Ausgestaltung desselben (a.a.O., Sachverhalt A). Die verzerrenden Auswirkungen wurden weder von den Beschwerdeführern gerügt noch vom Bundesgericht bemerkt.

rechnet werden, da die Wähler in den einzelnen Wahlkreisen äusserst unterschiedliche Anzahl an Stimmen abgeben können. Hierbei wird jedoch unnötigerweise die Wählerzahl jeder Liste – frühzeitig und noch *nicht* für die finale Verteilung auf Stufe Oberzuteilung, die erst im folgenden Absatz 2 erfolgt – bereits *auf ganze Zahlen gerundet*. Diese Zwischenrundung ist jedoch nicht nur unnötig, sondern kann sogleich zu neuen Verzerrungen führen. Es genügt stattdessen vollauf, wenn die *ungerundeten Wählerzahlen* beibehalten werden, wie hier vorgeschlagen. Denn darauf werden ohnehin die (nunmehr gebrochenen) Wählerzahlen aller Listen aufaddiert¹⁸ und *nach der Division* mit dem Kantons-Wahlschlüssel¹⁹ (hier resultiert ja ohnehin fast immer wieder ein gebrochener Quotient) «zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet»²⁰. Bis zur finalen Standardrundung, die also zur Oberzuteilung führt,²¹ sollten die intermediären Wählerzahlen *nicht* zwischengerundet, ergo verfälscht werden.

1.9.1 Verzerrungen und ihre Auswirkungen in der Praxis

In den meisten Fällen wirkt sich diese Verzerrung zwar nicht auf die Oberzuteilung aus, da sie zugegebenermassen sehr klein ist. Sie darf aber auch nicht unterschätzt werden: So sind in der relativen kurzen Phase von erst gut einer Dekade Wahlen im Doppelproporz immerhin bereits mehrere Fälle in der Schweiz bekannt geworden, in denen sich diese Verzerrung auswirkte, für unnötige Losziehungen, Wahlbeschwerden, Nachrechnungen und Unruhe sorgte:

1.9.1.1 Fall «Uster 2006»

Bei den Parlamentswahlen 2006 in Uster wurden die Parteistimmen zwischendurch (weil im Kanton Zürich die Kommunalwahlen grundsätzlich analog zu den Kantonsratswahlen abgehalten werden müssen)²² in *gerundete* Wählerzahlen umgerechnet. Dabei erhielten die Liste 07 (EDU) wie auch die Liste 11 (JEDU) die gleiche Wählerzahl 93. Durch Losziehung wurde dieser Gleichstand aufgelöst, das (eine) Mandat ging an die EDU. Einem Wähler fiel jedoch auf, dass eigentlich die JEDU mehr Parteistimmen (3365) erzielte als die EDU (3353). Der hiergegen eingereichten Beschwerde wurde stattgegeben, und die Behörden mussten das Mandat nachträglich wieder von der EDU zur JEDU verschieben.²³

1.9.1.2 Fall «Aarau 2009»

Bei der kommunalen Parlamentswahl 2009 in der Stadt Aarau, die damals im Doppelproporz in den zwei Wahlkreisen *Rohr* und *Stadt Aarau* wählte, ereignete sich ein ähnlicher Fall. Der Lokalgruppierung *JETZT!* wurde ein Mandat zugesprochen, den *Grünen* zwei Mandate. Ein Vertreter der ersteren Gruppierung reichte eine Wahlbeschwerde ein, weil die Mandatsverteilung – mit akkuraten, *ungerundeten* Wählerzahlen gerechnet – eigentlich umgekehrt ausgefallen wäre. Das Bundesgericht stützte zwar die vorgenommene Mandatsverteilung und somit das entsprechende Aargauer Wahlrecht.²⁴ Nichtsdestotrotz hinterliess auch dieser Fall einen schalen Nachgeschmack.

¹⁸ § 52d Abs. 2 Satz 1 WAG.

¹⁹ § 52d Abs. 2 Satz 2 WAG.

²⁰ § 52d Abs. 2 Satz 2 WAG.

²¹ § 52d Abs. 2 Satz 3 WAG.

²² § 111 Abs. 2 GPR/ZH.

²³ <http://www.uster.ch/de/aktuelles/aktuellesinformationen/?action=showinfo&info_id=32935>; FRIEDRICH PUKELSHEIM, Proportional Representation, Cham 2014, S. 64 f.

²⁴ BGE 136 I 364.

1.9.2 Rundung der Wählerzahlen in anderen Doppelproporz-Kantonen

Letztendlich ist es eine reine Frage der Wahrscheinlichkeit und Zeit, bis die gezeigte unnötige Zwischenrundung der Wählerzahlen wiederum zu weiteren fragwürdigen Mandatsverteilung und somit Unverständnis und Unruhe führen wird. Daher haben unterdessen fast alle anderen Doppelproporz-Kantone auf *ungerundete* Wählerzahlen gewechselt (respektive von Beginn an eingeführt) wie im Folgenden gezeigt wird.

1.9.2.1 Kanton Schwyz

Auf Anregung des Autors hat die damalige vorberatende Kommission im Kanton Schwyz auf die unnötige Zwischenrundung der Wählerzahlen verzichtet. Der entsprechende Paragraph der Doppelproporz-Oberzuteilung im Schwyzer Kantonsratswahlgesetz lautet seither wie folgt:

§ 17 KRWG/SZ

b) Mandatszuteilung auf die Listengruppen (Oberzuteilung)

¹ Die Parteistimmenzahl einer Liste wird durch die Zahl der im betreffenden Wahlkreis zu vergebenden Sitze geteilt. Dies ergibt die Wählerzahl der Liste.

² In jeder Listengruppe werden die Wählerzahlen der Listen zusammengezählt. Die Summe wird durch den Kantonswahlschlüssel geteilt und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Das ergibt die Zahl der Mandate der betreffenden Listengruppe.

³ Die Staatskanzlei berechnet den Kantonswahlschlüssel so, dass beim Vorgehen gemäss Abs. 2 genau 100 Mandate vergeben werden.

1.9.2.2 Kanton Aargau

Das Aargauer Grossratswahlgesetz – wohl aufgeschreckt durch den erwähnten Zwischenfall – sieht seit dem 1. Mai 2012²⁵ ebenfalls *ungerundete* Wählerzahlen vor:²⁶

§ 14 Abs. 1 Grossratswahlgesetz/AG

c) Oberzuteilung auf die Listengruppen

¹ Die Parteistimmenzahl einer Liste wird durch die Zahl der im betreffenden Bezirk zu vergebenden Mandate geteilt. Das Ergebnis heisst Wählerzahl der Liste.

1.9.2.3 Kanton Nidwalden

Der Kanton Nidwalden führte bereits mit Einführung des Doppelproporz *ungerundete* Wählerzahlen ein:

Art. 23 Abs. 1 Proporzgesetz/NW

2. Oberzuteilung auf die Listengruppen

¹ Die Parteistimmenzahl einer Liste wird durch die Zahl der im betreffenden Wahlkreis zu vergebenden Sitze geteilt. Das ergibt die Wählerzahl der Liste.

²⁵ AGS 2012/2-2.

²⁶ Bis dahin lautete der gleiche Absatz wie folgt: «¹ Die Parteistimmenzahl einer Liste wird durch die Zahl der im betreffenden Bezirk zu vergebenden Mandate geteilt und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Das Ergebnis heisst Wählerzahl der Liste.»

1.9.2.4 Kanton Schaffhausen

Der Kanton Schaffhausen, der den Kantonsrat bereits seit 2008 im Doppelproporz wählt, wechselte mit Änderungsgesetz vom 26. Oktober 2015 ebenfalls auf die exakten, *ungerundeten* Wählerzahlen:²⁷

Art. 2c Abs. 1 Wahlgesetz/SH

Oberzuteilung

¹ Die Parteistimmenzahl einer Liste wird durch die Zahl der im betreffenden Wahlkreis zu vergebenden Sitze geteilt. Das Ergebnis heisst Wählerzahl der Liste.

1.9.2.5 Kanton Uri

Als bisher letzter Kanton führte Uri vorletztes Jahr den Doppelproporz ein, ebenfalls mit ungerundeten Wählerzahlen:

Art. 23 Abs. 1 Proporzgesetz/UR

Oberzuteilung

¹ Die Parteistimmenzahl einer Liste wird durch die Zahl der im betreffenden Wahlkreis zu vergebenden Sitze geteilt. Dies ergibt die Wählerzahl der Liste.

1.10 Majorzbedingung (§§ 52e und 52f)

§ 52e Abs. 1a WAG

Änderungsvorschlag

^{1a} In jedem Wahlkreis bekommt die stimmenstärkste Liste mindestens einen Sitz, sofern sie gemäss Oberzuteilung Anspruch auf mindestens einen Sitz hat.

§ 52f Abs. 1a WAG

^{1a} *Aufgehoben.*

§ 52f Abs. 1a WAG war keine Bestimmung der ursprünglichen regierungsrätlichen Vorlage, sondern wurde erst während den Beratungen der vorberatenden Kommission zur WAG-Revision 2012 als sog. *Majorzbedingung* in die Vorlage eingefügt.²⁸ Diese Bedingung ist durchaus als essenziell zu bezeichnen für das Doppelproporzverfahren mit kleinen Wahlkreisen, wie sie im Kanton Zug existieren. Diese Zusatzbedingung sorgt dafür, dass in allen Wahlkreisen stets die wählerstärkste Liste einen garantierten Sitz erhält.

²⁷ Die damalige vorberatende Kommission des Kantonsrats rapportierte hierzu: «Es wurde der Nebensatz «(...) und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet.» gestrichen. Dabei geht es um eine Präzisierung bei der Oberzuteilung. Heute ist eine Rundung der Divisorzahl vorgesehen, was zu winzigen Verschiebungen in der Oberzuteilung führen kann. Den Korrekturbedarf haben auch andere sogenannte Pukelsheimkantone erkannt und die Anpassung bereits vorgenommen. Die Spezialkommission hat den zusätzlichen Antrag der Regierung mit 8:0 Stimmen bei einer Abwesenheit gutgeheissen.» (Bericht der Spezialkommission 2015/3 vom 2. Juni 2015 betreffend «Teilrevision Wahlgesetz (Anpassung doppelter Pukelsheim)», S. 2)

²⁸ Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission vom 8. November 2012, Teilrevision der Verfassung des Kantons Zug (Kantonsverfassung, KV) vom 31. Januar 1894 sowie des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG), S. 8 f. Damals noch bezeichnet als § 52f Abs. 1^{bis} WAG. Im Plenum gab die Bestimmung aus technisch-legislatorischer Sicht nicht zu reden (KR-Protokoll, 31. Januar 2013, 1362).

1.10.1 Fehlerhafte Platzierung der Majorzbedingung

Die Majorzbedingung wurde jedoch am falschen Ort eingefügt, da sie erst nach bereits erfolgter Unterzuteilung «eingefordert» wird, namentlich bei der Mandatsverteilung innerhalb der Listen auf Ebene Wahlkreis. In dieser Phase ist die Beachtung der Majorzbedingung jedoch schlicht zu spät, da – bspw. in Neuheim, es geht ja um die Kleinwahlkreise – die Liste mit den meisten Parteistimmen womöglich eben gerade *keinen* der zwei Sitze erhalten hat. Die bestgewählte Liste hätte in jener Phase also bereits *null Mandate* errungen, womit es bei § 52f WAG gar nichts mehr zu «reparieren» gäbe.

Man könnte hierauf nun erwidern, dass in solchen Situationen eben einfach dennoch jene Liste mit den meisten Stimmen – zulasten einer gemäss Unterzuteilung vorher begünstigten Liste – das Mandat erhält und dieses der anderen Listengruppe verlustig geht. Zwar wäre dann tatsächlich das Problem «in Neuheim» gelöst, jedoch stimmt nach dieser *ex-post*-Korrektur die Oberzuteilung nicht mehr. Auch entspräche diese Interpretation kaum der teleologischen Auslegung dieser Norm, also dem Willen der Kommission und Parlament.

Korrekt ist es demgegenüber, die Majorzbedingung in der Phase der Unterzuteilung (§ 52e) einzufügen, womit die Oberzuteilung nicht angetastet wird. Dieses Vorgehen legen denn auch die Namensgeber und Urheber dieses Wahlsystems, PUKELSHEIM/SCHUHMACHER, in einem Beitrag²⁹ dar, aus welchem übrigens der Wortlaut von § 52f Abs. 1a WAG *tel quel* entnommen wurde.

1.10.2 Subsidiäre anstatt zwingende Majorzbedingung

Abgesehen von der Verschiebung der Majorzbedingung sollte sie besser *subsidiär anstatt zwingend* ausgestaltet werden, weshalb hier die Zusatzbedingung «sofern sie gemäss Oberzuteilung Anspruch auf mindestens einen Sitz hat» vorgeschlagen wird. Damit wird erwirkt, dass die Majorzbedingung nur dann angewandt wird, sofern die fragliche, lokal stärkste Liste überhaupt (mindestens) ein Mandat in der Oberzuteilung erlangt hat. Für das Gros der Listen (insbesondere die etablierten, gesamtkantonal aktiven Parteien) bereitet diese Einschränkung keinerlei Probleme, da sie in der Oberzuteilung ohnehin mehr als genügend Sitze zugeteilt erhalten, um damit gegebenenfalls auch einen via Majorzbedingung zugeführten Sitz «bezahlen» zu können.

Gerade in den kleinen beiden 2-Sitz-Wahlkreisen könnte jedoch durchaus einmal eine lokale Bürgergruppierung oder Ortspartei mit einer bekannten Persönlichkeit antreten. Würde diese Gruppierung nun die stimmenstärkste Liste im Wahlkreis, so müsste ihr eigentlich das Mandat zugewiesen werden, für welches die (derzeit: zwingende) Majorzbedingung bürgt. Bloss ist derzeit keineswegs garantiert, dass eine Liste, die nur in einem Wahlkreis antritt (und dort selbst etwa 25 Prozent Wähleranteil erlangt) auch in der kantonsweiten Oberzuteilung ein Mandat erlangt.

1.10.3 Majorzbedingung in anderen Kantonen

Im Kanton Schaffhausen wurde die Majorzbedingung 2015 nachträglich als Art. 2d Abs. 1^{bis} Wahlgesetz eingefügt und lautet seither wie folgt:

²⁹ FRIEDRICH PUKELSHEIM/CHRISTIAN SCHUHMACHER, Doppelproporz bei Parlamentswahlen – ein Rück- und Ausblick, AJP 12/2011, 1579.

Art. 2d Wahlgesetz/SH³⁰

Unterteilung

¹ Die Parteistimmenzahl einer Liste wird durch den Wahlkreis-Divisor und den Listengruppen-Divisor geteilt und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Das Ergebnis bezeichnet die Zahl der Sitze dieser Liste in einem Wahlkreis.

^{1bis} *In jedem Wahlkreis bekommt die stimmenstärkste Partei mindestens einen Sitz, sofern sie gemäss Oberzuteilung Anspruch auf mindestens einen Sitz hat.*

² Die Staatskanzlei legt für jeden Wahlkreis einen Wahlkreis-Divisor und für jede Listengruppe einen Listengruppen-Divisor so fest, dass bei einem Vorgehen nach Absatz 1

- a) jeder Wahlkreis die ihm vom Kantonsrat zugewiesene Zahl von Sitzen erhält;
- b) jede Listengruppe die ihr gemäss Oberzuteilung zustehende Zahl von Sitzen erhält.

Leider ging die Majorzbedingung demgegenüber in den Doppelproporz-Bestimmungen der Kantone Nidwalden und Schwyz vergessen, obschon dort ebenfalls teilweise sehr kleine Wahlkreise (in Schwyz sogar einige Einerwahlkreise) existieren.

1.11 Beschwerde (§ 67)

§ 67 Abs. 2 WAG

Änderungsvorschlag

² Die Beschwerde ist innert **fünf** Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch am **fünften** Tag nach der amtlichen Veröffentlichung der Ergebnisse im Amtsblatt einzureichen. Beim zweiten Wahlgang für die Wahl der Mitglieder des Ständerats beträgt die Beschwerdefrist drei Tage.

Eventuell:

§ 67 Abs. 2 WAG

² Die Beschwerde ist innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch am dritten Tag nach der amtlichen Veröffentlichung der Ergebnisse im Amtsblatt einzureichen. Die Fristen stehen still an Sonntagen und Feiertagen gemäss § 10 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege vom 26. August 2010 (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG).

§ 67 Abs. 2 WAG sieht derzeit tatsächlich vergleichsweise lange Beschwerdefristen vor. Eine Verkürzung, nicht nur für die Ständeratswahlen, erscheint opportun. Die Fristen – nachdem sie erst vor einigen Jahren verlängert worden sind – sollten jedoch nicht gleich wieder ins andere Extrem kippen. Auch wenn eine dreitägige Beschwerdefrist gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts gerade noch rechtmässig ist, ist sie überdies doch dergestalt heikel, da das Amtsblatt des Kantons Zug jeweils am Freitag erscheint. Rechtsuchende Stimmberechtigte, die im Amtsblatt behauptete Unregelmässigkeiten rügen möchten, haben nach dem Wochenende faktisch nur noch einen einzigen Werktag (!) zur Verfü-

³⁰ Hervorhebung hinzugefügt.

gung, an welchem sie einen Rechtsanwalt aufsuchen und gleichentags Beschwerde erheben müssen.³¹ Es erscheint daher vernünftiger, die Fristen auf generell fünf Tage zu verkürzen. Für den seltenen Spezialfall «zweiter Wahlgang für die Wahl der Mitglieder des Ständerats» kann die Frist abermals, auf drei Tage verkürzt werden.

Eventualiter böte sich als Alternative an, für die Beschwerdefrist zwar nur drei Tage vorzusehen, jedoch diese kurze Frist an Sonntagen und Feiertagen auszusetzen. Publikationen im Amtsblatt könnten hierdurch immerhin bis am folgenden Dienstag gerügt werden.

³¹ Vgl. zu dieser Problematik DANIEL KETTIGER, Problematische 3-Tages-Fristen – Anmerkungen zum Bundesgerichtsurteil 1C_577/2013, Jusletter 20. Januar 2014, Rz. 16.