



**Teilrevision der Verfassung des Kantons Zug (Kantonsverfassung, KV) vom 31. Januar 1894 sowie des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates  
vom 10. Juli 2012

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Antrag auf Änderung der Kantonsverfassung und des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen. Dazu erstatten wir Ihnen nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. In Kürze
2. Ausgangslage
3. Gründe für die Teilrevision
4. Beurteilung der Lösungsmöglichkeiten
5. Ergebnis der Vernehmlassung
6. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen
7. Finanzielle Auswirkungen
8. Parlamentarischer Vorstoss
9. Zeitplan
10. Antrag

**1. In Kürze**

**Jede Wählerstimme hat gleich viel Gewicht.**

**Der Regierungsrat beantragt, die Kantonsratswahlen neu nach der Methode doppelter Pukelsheim durchzuführen, was von den Vernehmlassungsteilnehmenden unterstützt wird. Damit kann der Kanton Zug die historisch gewachsenen Wahlkreise, welche durch die einzelnen Einwohnergemeinden gebildet werden, in einer verfassungskonformen Ausgestaltung beibehalten. Zudem erhält jede Wählerstimme im Kanton gleich viel Gewicht.**

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind unterschiedlich grosse Wahlkreise mit dem Proporzwahlrecht neuerdings nicht mehr zu vereinbaren und damit verfassungswidrig. Im Kanton Zug liegen die notwendigen Stimmenanteile, die es für ein Kantonsratsmandat braucht, in acht der elf Gemeinden über dem vom Bundesgericht definierten zulässigen Grenzwert von 10 %. Die verfassungskonforme Ausgestaltung der Kantonsratswahlen erfordert eine Revision der Kantonsverfassung sowie eine Revision des Wahl- und Abstimmungsgesetzes. Dabei stehen grundsätzlich drei verschiedene Modelle zur Wahl:

**Modell 1: Änderung der Wahlkreiseinteilung**

Um Wahlkreise zu erhalten, in denen das natürliche Quorum zur Erreichung eines Kantonsratsmandates unter der bundesgerichtlich verlangten Grenze liegt, müssten die Wahlkreise teilweise vergrössert werden. Zu diesem Zweck könnten zwei oder mehr Gemeinden zu einem Wahlkreis zusammengelegt werden, wobei hier sehr verschiedene Varianten denkbar wären.

Allerdings müssten die Wahlkreise etwa gleich viele Sitze aufweisen, da bei einer Abweichung von mehr als einem Drittel vom Mittelwert dem Grundsatz der Stimmwertsgleichheit nicht in genügendem Masse Rechnung getragen würde.

### **Modell 2: Wahlkreisverbände**

Bei diesem Modell werden zwei oder mehrere Wahlkreise (Gemeinden) zu Wahlkreisverbänden zusammengefasst. Die Wahlen selbst finden weiterhin in den bisherigen Wahlkreisen statt. Die Mandatsverteilung hingegen wird auf die Ebene des Wahlkreisverbandes verlagert und die Verteilung der Mandate erfolgt in mehreren Stufen.

### **Modell 3: Neues Zuteilungsverfahren**

Bei dieser Lösungsmöglichkeit können das (Proporz-)Wahlsystem und die historisch gewachsenen Wahlkreise (Gemeinden) beibehalten werden. Geändert wird lediglich das Sitzzuteilungsverfahren in einem Verfahren, das nach einem Augsburger Mathematikprofessor Pukelsheimverfahren oder doppelter Pukelsheim genannt wird. Die Sitze werden zunächst durch eine Oberzuteilung an die Parteien gemäss deren Wählerstärke zugeteilt. Diese Parteisitze werden dann durch eine Untertzuteilung an die Gemeinden verteilt. Dieses neue Zuteilungsverfahren hat sich in den Kantonen Aargau, Schaffhausen und Zürich bereits bewährt.

### **Bewährtes belassen**

Statt grössere Wahlkreise oder gar Wahlkreisverbände bilden zu müssen, sieht der Regierungsrat im Modell Pukelsheimverfahren die grössten Vorteile darin, dass nur das Sitzzuteilungsverfahren geändert wird. Damit können die heutigen historisch gewachsenen Wahlkreise beibehalten werden. Zudem wären alle Parteien und politischen Gruppierungen gemäss ihrer Wählerstärke vertreten. Anders als bei grösseren Wahlkreisen kann mit dem neuen Zuteilungsverfahren zudem auch sichergestellt werden, dass die Gemeinden ihrer Grösse entsprechend im Kantonsrat vertreten werden. Somit kann die vom Bundesgericht verlangte Anpassung der Wahlbestimmungen ohne Änderung des Wahlverfahrens oder der Wahlkreise allein durch eine neue Sitzzuteilungsmethode erreicht werden.

### **Majorzinitiative**

Der Regierungsrat hat parallel zur vorliegenden Teilrevision der Kantonsverfassung sowie des Wahl- und Abstimmungsgesetzes den Bericht und Antrag bezüglich Majorzinitiative vorgelegt. Bei der hier vorliegenden Vorlage geht es alleine um die notwendig gewordene Anpassung der Wahlkreise für die Kantonsratswahlen aufgrund des Bundesgerichtsurteils vom 20. Dezember 2010, damit die nächsten Wahlen verfassungskonform durchgeführt werden können sowie um organisatorische Regelungen. Die beiden Vorlagen sind unabhängig voneinander. Aus diesem Grund behandelt der Regierungsrat die Majorzinitiative in einer separaten Vorlage.

## **2. Ausgangslage**

Am 27. Februar 2010 haben die Kantonalparteien der Alternativen – die Grünen, der Sozialdemokratischen Partei, der Christlich-Sozialen Partei und das Unabhängig-Grüne Forum Hünenberg sowie sechs Privatpersonen beim Bundesgericht Beschwerde erhoben gegen den Beschluss des Kantonsrates vom 28. Januar 2010 betreffend Anzahl Kantonsratsmandate für die einzelnen Gemeinden sowie den Beschluss des Kantonsrates vom 27. August 2009 betreffend Änderung des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG; BGS 131.1). Das Bundesgericht hat mit Urteil vom 20. Dezember 2010 die Beschwerde im Hauptpunkt, d.h. bezüglich des Kantonsratsbeschlusses betreffend Anzahl Kantonsratsmandate für die einzelnen Gemeinden, gutgeheissen (BGE 136 I 376). Bezüglich des angefochtenen Verbotes von Listenverbindungen und des Mindestanspruchs der

Gemeinden auf zwei Kantonsratsmandate erachtete das Bundesgericht die Beschwerde als unbegründet.

In seiner Begründung hielt das Bundesgericht fest, dass die Kantone in der Ausgestaltung ihres politischen Systems und des Wahlverfahrens weitgehend frei seien. Art. 39 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) halte fest, dass die Kantone - entsprechend ihrer Organisationsautonomie - die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten regeln. Diese Zuständigkeit werde im Rahmen der von Art. 34 BV gewährten Garantie sowie nach den Mindestanforderungen von Art. 51 Abs. 1 BV ausgeübt. Art. 34 Abs. 1 BV gewährleiste die politischen Rechte in abstrakter Weise und ordne die wesentlichen Grundzüge der demokratischen Partizipation im Allgemeinen. In Bezug auf das Wahlsystem in den Kantonen genüge nach der Rechtsprechung im Grundsatz sowohl das Mehrheits- als auch das Verhältniswahlrecht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Soweit sich ein Kanton zum Proporzwahlverfahren bekenne, erlange die Gewährleistung von Art. 34 Abs. 2 BV, wonach kein Wahlergebnis anerkannt werden solle, das nicht den freien Willen der Wählenden zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringe, indessen besondere Bedeutung. Ein Proporzwahlverfahren zeichne sich dadurch aus, dass es den verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung ermögliche, die weitgehend ihrem Wähleranteil entspreche. Soweit in einer Mehrzahl von Wahlkreisen gewählt werde, hänge die Realisierung des Verhältniswahlrechts unter anderem von der Grösse der Wahlkreise und damit zusammenhängend vom natürlichen Quorum ab. Unterschiedlich grosse Wahlkreise würden zudem bewirken, dass im Vergleich unter den Wahlkreisen nicht jeder Wählerstimme das gleiche politische Gewicht zukomme. Genüge die Ausgestaltung eines Wahlsystems diesen Anforderungen nicht, so sei es mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben von Art. 34 Abs. 2 BV nicht vereinbar.

Für den vorliegenden Sachzusammenhang - so das Bundesgericht weiter - sei auf der einen Seite § 38 Abs. 1 der Kantonsverfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (KV; BGS 111.1) von entscheidender Bedeutung, wonach die Mitglieder des Kantonsrates durch die Einwohnergemeinden gewählt werden. Die Bestimmung besage klar, dass die in § 24 KV aufgezählten Einwohnergemeinden die Wahlkreise für die Kantonsratswahl bilden. Die Kantonsverfassung gehe demnach selber davon aus, dass einerseits sehr kleine Wahlkreise bestehen und dass andererseits die Wahlkreise erhebliche Grössenunterschiede aufweisen. Der Kantonsrat habe diese Wahlkreiseinteilung regelmässig mit seinen Beschlüssen betreffend Anzahl Kantonsratsmandate für die einzelnen Gemeinden im Hinblick auf die jeweiligen Kantonsratswahlen anerkannt. Der angefochtene Kantonsratsbeschluss sowie die stete Praxis des Kantonsrates würden diese Auslegung der Kantonsverfassung bestätigen. Auf der andern Seite sei die Bestimmung von § 78 Abs. 2 KV von Gewicht, wonach - vorbehältlich kleiner Wahlkreise - der Grundsatz des proportionalen Wahlverfahrens (Minderheitsvertretung) zur Anwendung komme. Das bedeute, dass die Kantonsratswahl nach dem Verhältnis- oder Proporzwahlverfahren erfolge. Aus den genannten Bestimmungen der Kantonsverfassung ergebe sich, dass der Kantonsrat in den teilweise kleinen und in den unterschiedlich grossen Wahlkreisen der Einwohnergemeinden (grundsätzlich) nach dem Verhältniswahlverfahren gewählt werde.

Das Wahlverfahren im Einzelnen werde sodann durch das Wahl- und Abstimmungsgesetz geordnet. Dieses umschreibe in den §§ 42 ff. die Grundsätze der Proporzahlen. Es basiere darauf, dass die Wahl und die Sitzverteilung in den einzelnen Wahlkreisen getrennt voneinander vorgenommen würden. In den §§ 46 und 47 WAG werde im Wesentlichen die Sitzzuteilung nach dem Verteilsystem Hagenbach-Bischoff festgehalten (vgl. zu diesem Sitzzuteilungssystem BGE 129 I 185 E. 7.1.1 S. 197; Anina Weber, Vom Proporzglück zur Proporzgenauigkeit, AJP/PJA 2010, S. 1373/1377). § 46 WAG lautet wie folgt: "Die Zahl der gültigen Parteistimmen aller Listen wird durch die um eins vermehrte Zahl der zu vergebenden Mandate geteilt. Die

nächst höhere ganze Zahl ist die Verteilungszahl (Abs. 1). Anschliessend werden jeder Liste so viele Mandate zugeteilt, als die Verteilungszahl in ihrer Stimmzahl enthalten ist (Abs. 2)." Aus dem Zusammenspiel der genannten Bestimmungen der Kantonsverfassung und dem Wahl- und Abstimmungsgesetz sowie in Kombination mit dem angefochtenen Kantonsratsbeschluss ergeben sich die folgenden Sitzverteilungen pro Einwohnergemeinde im Kantonsrat und die entsprechenden natürlichen Quoren in den einzelnen Wahlkreisen:

Gemeinde	Einwohnerinnen/Einwohner	Kantonsratsmitglieder	natürliches Quorum in %
Zug	26 624	19	5,0
Oberägeri	5 611	4	20,0
Unterägeri	8 183	6	14,3
Menzingen	4 606	3	25,0
Baar	22 305	15	6,3
Cham	14 997	10	9,1
Hünenberg	8 624	6	14,3
Steinhausen	9 125	6	14,3
Risch	8 998	6	14,3
Walchwil	3 608	3	25,0
Neuheim	2 030	2	(33,3)

Aus vorstehender Tabelle zeigt sich also, dass beispielsweise in der Gemeinde Zug ein Kantonsratsstz mit einem Stimmenanteil von 5,0% erzielt werden kann, wogegen beispielsweise in der Gemeinde Menzingen hierfür ein Stimmenanteil von 25,0% erforderlich ist.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind jedoch Wahlkreise, deren natürliche Quoren die Limite von 10 % übersteigen, mit einem Verhältniswahlrecht nicht zu vereinbaren und damit verfassungswidrig. Im Kanton Zug liegen die Quoren in acht der elf Gemeinden über 10 %. Unter dem Begriff "natürliches Quorum" ist der in einem bestimmten Wahlkreis erforderliche Stimmenanteil für die Erlangung eines Mandats zu verstehen; je weniger Mandate in einem Wahlkreis zu vergeben sind, desto höher ist das natürliche Quorum (vgl. dazu vorstehende tabellarische Darstellung). Das Bundesgericht weist darauf hin, dass auch im Vergleich unter den Wahlkreisen nicht gesagt werden könne, dass die Erfolgswertgleichheit hinreichend gewahrt sei. In den einzelnen Wahlkreisen schwanke die Zahl der zu Wählenden zwischen 2 und 19. Der theoretische Durchschnitt von 7,3 Sitzen pro Wahlkreis werde in der Stadt Zug mit 19 Sitzen massiv überschritten, in Menzingen und Walchwil mit je drei Sitzen (und in Neuheim mit zwei Sitzen) bedeutend unterschritten. In der Lehre werde gefordert, dass die einzelnen Wahlkreise nur wenig bzw. um höchstens einen Drittel vom Mittelwert abweichen sollen. Der verfassungsmässige Grundsatz der Erfolgswertgleichheit verlangt, dass alle Stimmen im ganzen Wahlgebiet, also auch mit Blick auf alle Wahlkreise, genau gleich viel zur Wahl eines Mitglieds des Parlaments beitragen.

Gesamthaft zeige sich, so das Bundesgericht weiter, dass einerseits die hohen natürlichen Quoren mit einem echten Verhältniswahlrecht nicht vereinbar seien. Andererseits stünden die grossen Differenzen der für einen Sitzgewinn erforderlichen Stimmenanteile mit der Erfolgswertgleichheit im Widerspruch. Damit genüge das Wahlverfahren der sich aus Art. 34 Abs. 2 BV ergebenden Wahlfreiheit nicht, wonach kein Wahlergebnis anerkannt werden solle, das nicht den freien Willen der Wählenden zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringe. Die sich aus der verfassungsrechtlichen Garantie der politischen Rechte ergebenden Vorgaben würden deutlich verfehlt. Auch gewichtige politische Minderheiten seien vom Kantonsrat ausgeschlossen und eine grosse Anzahl von Wählerinnen- und Wählerstimmen blieben unbeacht-

lich. Darin liege ein schwerwiegender Mangel, der mit den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts unvereinbar sei.

Das Bundesgericht zeigt verschiedene Möglichkeiten auf, um das Wahlverfahren für den Kantonsrat bundesverfassungsgemäss umzusetzen (Bildung von Wahlkreisverbänden, Sitzzuteilung nach der Methode doppelter Pukelsheim). Bei einer Schaffung von Wahlkreisverbänden hat es die Prüfung der Erforderlichkeit einer Verfassungsänderung dem kantonalen Gesetzgeber überlassen, während es bei der Methode doppelter Pukelsheim feststellt, dass keine Anzeichen ersichtlich seien, dass die Kantonsverfassung einer solchen Sitzzuteilungsmethode entgegenstehen würde. Offen gelassen hat es zudem die Frage, ob das gemischte System von Majorzverfahren im Wahlkreis mit weniger als drei Mandaten (Neuheim) und Proporzverfahren in den anderen Wahlkreisen einer verfassungsmässigen Korrektur bedürfte.

Das Sitzzuteilungsverfahren nach der Methode doppelter Pukelsheim kennen seit einigen Jahren auch die Kantone Zürich, Schaffhausen und Aargau. Ein Wahlsystem mit Wahlkreisverbänden besteht hingegen im Kanton Baselland, der Kanton Aargau hat das Wahlsystem mit Wahlkreisverbänden nach Einführung des Pukelsheimverfahrens wieder aufgehoben. In den anderen Kantonen bilden die Gemeinden (bspw. SZ, UR, OW, NW, BS, AI), teilweise mehrere Gemeinden gemeinsam (LU, FR), die Kreise (GR) oder die Bezirke (VD, AR) die Wahlkreise. Die Kantone Tessin und Genf wählen ihre Legislative in einem Einheitswahlkreis.

### **3. Gründe für die Teilrevision**

Das Bundesgerichtsurteil vom 20. Dezember 2010 hält ausdrücklich fest, dass die bisherige Zuteilung der Kantonsratsmandate auf die Gemeinden des Kantons Zug für die Kantonsratswahlen verfassungswidrig ist. Die Kantonsratswahlen vom 3. Oktober 2010 hat das Bundesgericht zwar nicht für ungültig erklärt, da diese Wahlen nicht angefochten worden sind. Das Risiko jedoch, dass ohne Anpassung der Wahlvorschriften an die bundesgerichtliche Rechtsprechung künftige Kantonsratswahlen angefochten und durch das Bundesgericht aufgehoben würden, ist erheblich. Um dieses Risiko zu vermeiden, ist die Revision der Wahlvorschriften umgehend an die Hand zu nehmen, damit die nächsten Kantonsratswahlen vom 5. Oktober 2014 in einem Verfahren durchgeführt werden können, bei dem die Wahlkreiseinteilung bzw. das Sitzzuteilungsverfahren verfassungskonform ausgestaltet ist.

Nebst der Neuregelung der Wahlkreiseinteilung bzw. des Sitzzuteilungsverfahrens ergibt sich zudem die Möglichkeit, organisatorische Regelungen im Wahl- und Abstimmungsgesetz anzupassen, die sich bei den vergangenen Wahlen vom 3. Oktober 2010 als unklar oder unzulänglich erwiesen haben. Es handelt sich dabei beispielsweise um die Vereinheitlichung der Termine der Ergänzungswahlen (§§ 30 und 60, je Abs. 2), oder die Präzisierung der Bestimmung über die Unterzeichnung von Wahlvorschlägen in § 33. Die Revisionsvorlage soll allerdings nur mit untergeordneten bzw. unbestrittenen Anpassungen ergänzt werden, damit das Risiko der Ergreifung des fakultativen Gesetzesreferendums bzw. einer Ablehnung der Revisionsvorlage gering gehalten werden kann.

## 4. Beurteilung der Lösungsmöglichkeiten

### 4.1 Änderung der Wahlkreiseinteilung

Um Wahlkreise zu erhalten, in denen das natürliche Quorum zur Erreichung eines Kantonsratsmandates unter der bundesgerichtlich verlangten Grenze liegt, müssten die Wahlkreise teilweise vergrössert werden. Dazu könnten zwei oder mehr Gemeinden zu einem Wahlkreis zusammengelegt werden, wobei hier sehr verschiedene Varianten möglich wären. Gemäss den Ausführungen im erwähnten Urteil des Bundesgerichts ist bei der Neueinteilung der Wahlkreise darauf zu achten, dass die Wahlkreise etwa gleich viele Sitze aufweisen. Die Sitzzahlen der einzelnen Wahlkreise sollen nicht mehr als einen Drittel vom Mittelwert abweichen, da sonst dem Grundsatz der Stimmwertgleichheit nicht in genügendem Masse Rechnung getragen werden könnte. Würden beispielsweise vier Wahlkreise gebildet, wäre die durchschnittliche Zahl der Kantonsratssitze 20. Die vier möglichst gleich grossen Wahlkreise könnten sich etwa wie folgt zusammensetzen (Berechnung auf Grund der Mandatszuteilung für die Wahlen 2010):

- Wahlkreis Zug mit 19 Kantonsratsmandaten;
- Wahlkreis Menzingen-Neuheim-Oberägeri-Unterägeri-Walchwil mit 18 Kantonsratsmandaten;
- Wahlkreis Baar-Steinhausen mit 21 Kantonsratsmandaten;
- Wahlkreis Cham-Hünenberg-Risch mit 22 Kantonsratsmandaten.

Denkbar wäre auch die Bildung eines einzigen Einheitswahlkreises, der den ganzen Kanton umfasst.

Bei dieser Lösungsmöglichkeit überwiegen die Nachteile die Vorteile. Zwar würden mit grösseren Wahlkreisen die verfassungsmässigen Anforderungen erfüllt. Mit einem Einheitswahlkreis könnte zudem der Anteil der gewichtslosen Stimmen minimal gehalten werden, da für die Erreichung eines direkten Kantonsratsmandates nur etwa 1,2 % der Stimmen erforderlich wären. Übergemeindliche Wahlkreise würden jedoch der im Kantonsrat und vor Bundesgericht vorgebrachten Argumentation widersprechen, dass die Gemeinden als Wahlkreis beibehalten werden sollten, da es sich um historisch gewachsene Wahlkreise handle bzw. dass die gemeindlichen Wahlkreise der Tradition im Kanton entsprechen (vgl. Protokoll des Kantonsrates vom 28. Mai 2009, S. 1748 und 1762). Die Zusammenfassung von Gemeinden zu grösseren Wahlkreisen bzw. die Bildung eines Einheitswahlkreises würde in jedem Fall eine Verfassungsänderung bedingen. Die Frage, welche Gemeinden in welche Wahlkreise zusammengefasst werden sollen, würde wohl auch zu ausführlichen Diskussionen führen und das Risiko der Ergreifung eines fakultativen Referendums wäre erheblich. Nachteilig auswirken würde sich zudem der Umstand, dass die (angemessene) Vertretung der einzelnen Gemeinden im Kantonsrat nicht mehr gewährleistet wäre. Bei kleineren Gemeinden könnte es durchaus vorkommen, dass ihre Kandidierenden im Wahlkreis weniger Stimmen erhalten als Kandidierende aus grösseren Gemeinden und sie keinen Sitz erringen bzw. die Gemeinde nicht mehr oder zumindest nicht angemessen vertreten wäre. Zu berücksichtigen ist auch, dass diese Lösung von den Stimmberechtigten wohl als grössere Änderung des Wahlsystems angesehen würde. Im Stimmcouvert würden sie nicht mehr gemeindliche Listen vorfinden, sondern viel umfangreichere Listen mit Kandidierenden, die nur noch zum Teil in der Gemeinde wohnen. Das Wahlbüro würde teilweise nicht mehr in der eigenen Gemeinde, sondern im Wahlkreishauptort liegen und die Parteistärken würde nicht mehr pro Gemeinde ausgezählt, sondern nur noch im ganzen Wahlkreis. Schliesslich wäre mit der neuen Wahlkreiseinteilung sowohl für die Parteien als auch für die Kandidierenden ein viel grösserer zeitlicher und finanzieller Aufwand notwendig, weil sie nicht wie bisher bloss in einer Gemeinde, sondern in mehreren Gemeinden Wahlkampf betreiben müssten.

## 4.2 Bildung von Wahlkreisverbänden

Bei diesem Modell werden zwei oder mehrere Wahlkreise (Gemeinden) zu Wahlkreisverbänden zusammengefasst. Die Wahlen selbst finden weiterhin in den bisherigen Wahlkreisen statt. Die Mandatsverteilung hingegen wird auf die Ebene des Wahlkreisverbandes verlagert und die Verteilung der Mandate erfolgt in mehreren Stufen. In einem ersten Schritt werden auf Grund der Stimmzahlen im Wahlkreisverband die Mandate der Parteien ermittelt, danach werden die einzelnen Parteimandate den Wahlkreisen zugeordnet. In einem letzten Schritt ist ein Ausgleich zwischen allfällig über- oder untervertretenen Wahlkreisen zu schaffen. Auch bei der Schaffung von Wahlkreisverbänden müsste dem Grundsatz der Stimmwertgleichheit in genügendem Masse Rechnung getragen werden und möglichst gleich grosse Kreise gebildet werden. Am Besten ist die Stimmwertgleichheit gewahrt, wenn alle 11 Gemeinden zu einem Wahlkreisverband, der den ganzen Kanton umfasst, zusammengefasst werden (vgl. dazu nachstehend Modell doppelter Pukelsheim, Ziff. 4.3). Ungeachtet der Grösse solcher Wahlkreisverbände müsste auch die Gemeinde Neuheim in einen Wahlkreisverband miteinbezogen werden, was eine Änderung von § 78 KV notwendig machen würde.

Vorteil dieser Lösungsmöglichkeit ist die Beibehaltung der gemeindlichen Wahlkreise bei gleichzeitiger Erreichung der verfassungskonformen Quoren zur Erreichung eines Kantonsratsmandates. Dazu müssen die Wahlkreisverbände möglichst gleiche Grösse aufweisen und so gebildet werden, dass jeder Wahlkreisverband mindestens neun Kantonsratssitze aufweist, womit das Quorum höchstens 10 % beträgt. Zudem wird mit diesem Modell die angemessene Vertretung aller Gemeinden im Kantonsrat sichergestellt.

Die Nachteile dieses Modells liegen vorab darin, dass die Wahlkreisverbände zwischen Gemeinden und Kanton eine Zwischenebene bilden und nebst den gemeindlichen Wahlbüros auch Wahlkreisverbandsbüros geschaffen werden müssten. Im Gegensatz zu anderen Kantonen, die teilweise in Bezirke oder Ämter eingeteilt sind, kennt der Kanton Zug keine Strukturen auf der Zwischenebene. Die Zuteilung der Gemeinden zu Wahlkreisverbänden würde wohl ebenfalls zu umfangreichen Diskussionen Anlass geben und könnte gegebenenfalls zur Ergreifung des Gesetzesreferendums führen. Zudem ist das Wahlverfahren auf verschiedenen Ebenen eher unübersichtlich und der Mechanismus der Zuteilung der Parteimandate auf die Gemeinden nur schwer nachvollziehbar.

## 4.3 Sitzzuteilung nach der Methode doppelter Pukelsheim

Bei dieser Lösungsmöglichkeit können das (Proporz)Wahlsystem und die historisch gewachsenen Wahlkreise (Gemeinden) beibehalten werden. Geändert wird lediglich das Sitzzuteilungsverfahren. Die Zuteilung von Mandaten zu Listen und Wahlkreisen wird zunächst durch eine Oberzuteilung und im Anschluss daran durch eine Unterzuteilung vorgenommen. Ähnlich einem Wahlkreisverband über den ganzen Kanton werden im ersten Zuteilungsschritt die Wählerstimmen aller Wahlkreise (gewichtet nach der Mandatszahl der Wahlkreise) zusammengezählt und auf die Parteien verteilt. In einem zweiten Schritt werden die den Parteien zugeteilten Sitze auf die Wahlkreise aufgeteilt. Nach der Ober- und Unterzuteilung erfolgt die Zuteilung der Sitze auf die Kandidierenden.

Die Sitzzuteilung nach der Methode doppelter Pukelsheim wurde bereits in den Kantonen Zürich, Schaffhausen und Aargau eingeführt und hat sich dort bereits mehrfach bei Parlamentswahlen bewährt. Zudem hat der Landrat des Kantons Nidwalden am 25. April 2012 die Änderung des Gesetzes betreffend die Landratswahlen (NG 132.1) beschlossen (letzter Tag der Re-

ferendumsfrist: 2. Juli 2012). Diese Gesetzesänderung führt dazu, dass die Sitze im Landrat fortan gemäss dem Wahlmodell „Doppelter Pukelsheim“ zugeteilt werden.

Vgl. zum Ganzen auch Anhang: Ober- und Unterteilung nach der Methode doppelter Pukelsheim / Ein einfaches Rechenbeispiel mit drei Wahlkreisen

#### 4.3.1 Oberzuteilung

Ziel der Oberzuteilung ist es, vorerst auf Kantonsebene wahlkreisübergreifend die Mandate den Listen<sup>1</sup> (also den politischen Parteien) zuzuordnen. Die Sitzverteilung erfolgt somit nicht wie bisher direkt in den Wahlkreisen, sondern zunächst auf der Ebene des gesamten Kantons. Die Oberzuteilung zerfällt wiederum in zwei Schritte. Angesichts der unterschiedlichen Grösse der Wahlkreise und der unterschiedlich vielen Stimmen in den Wahlkreisen müssen in einem *ersten Schritt* 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 (die Parteistimmenzahl einer Liste ist die Summe aller Kandidatinnen- und Kandidatenstimmen dieser Liste plus die Zusatzstimmen dieser Liste). 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 oder anders ausgedrückt zur Wahlkreis-Wählerzahl der Liste. Sie repräsentiert die gewichtete Anzahl der Stimmen, die eine Liste in einem Wahlkreis erhalten hat. Die errechnete Zahl wird zur nächsten ganzen Zahl standardmässig auf- oder abgerundet. Restzahlen von 0,5 und mehr werden auf die nächste ganze Zahl aufgerundet, Restzahlen von weniger als 0,5 werden auf die nächste ganze Zahl abgerundet. Beispiel: Hat eine Liste (Partei) im Wahlkreis A insgesamt 35'729 Parteistimmen erhalten und sind im Wahlkreis A insgesamt 19 Sitze zu vergeben, so beträgt die Wählerzahl dieser Liste  $35'729 : 19 = 1880.4736$  und gerundet 1880. Das Ergebnis heisst Wählerzahl der Liste. Die Wählerzahlen werden daraufhin kantonal pro Liste zusammengezählt. Das ergibt auf Kantonsebene die Gesamt-Wählerzahlen der Listen. Diese zeigen die Anzahl der Stimmen auf, die einer Liste im ganzen Wahlgebiet zukommen.

Diese Gesamt-Wählerzahlen werden nun in einem *zweiten Schritt* auf die Mandate der einzelnen Listen umgebrochen. Dies führt auf Kantonsebene zur Anzahl der Sitze, die einer Liste zukommt. Hierfür kommt ein Divisorverfahren mit Standardrundung zur Anwendung. Es ist in Abhängigkeit der Gesamtzahl der Wählerzahlen und der zu vergebenden Sitze ein (nicht im Voraus bestimmter) Divisor zu bestimmen und auszuweisen, der es gesamthaft erlaubt, sämtliche Sitze den Listen zuzuordnen, keiner zu viel und keiner zu wenig. Dieser Divisor wird Kantons-Wahlschlüssel genannt. Die Gesamt-Wählerzahlen pro Liste werden durch den Kantons-Wahlschlüssel geteilt. Die sich ergebenden Zahlen werden wiederum standardmässig auf- oder abgerundet, d.h. Restzahlen von 0,5 und mehr werden auf die nächste ganze Zahl aufgerundet, Restzahlen von weniger als 0,5 werden auf die nächste ganze Zahl abgerundet. Damit ist die Oberzuteilung abgeschlossen (vgl. zum Ganzen: BGE 136 I 364, 368 f. E. 3.2).

---

<sup>1</sup> Nur Stimmen für Listen mit gleicher Listenbezeichnung werden zusammengezählt. Mehrere Listen nahestehender Gruppierungen (z.B. "A-Partei", "A-Partei - Die Jungen" und "A-Partei - Die Seniorinnen und Senioren") sind zulässig. Diese werden entsprechend ihrer unterschiedlichen Listenbezeichnung auch separat als eigenständige Listen behandelt. Anders ausgedrückt würden also beispielsweise die Parteistimmen der "A-Partei - Die Jungen" und der "A-Partei - Die Seniorinnen und Senioren" nicht der Mutterpartei "A-Partei" zufallen.

### 4.3.2 Unterzuteilung

Bei der Unterzuteilung geht es darum, die Resultate aus der Oberzuteilung auf die Wahlkreise und die Wahlkreis-Listen zu verteilen. Hierfür gelangt erneut ein Divisorverfahren mit Standardrundung, genauer gesagt ein doppelproportionales Divisorverfahren zur Anwendung. Beim doppelproportionalen Divisorverfahren werden die Parteistimmen einer Liste sowohl durch den Wahlkreis-Divisor als auch durch den Listenstimmen-Divisor geteilt. Zum einen wird also für jeden Wahlkreis ein Wahlkreis-Divisor bestimmt, der es erlaubt, alle Mandate pro Wahlkreis zu verteilen. Zum andern wird ein Listengruppen-Divisor bestimmt, der die Mandate pro Liste im Wahlkreis festlegt. Das Resultat dieser doppelproportionalen Operation zeigt auf, wie viele Mandate einer Liste in einem Wahlkreis zufallen (vgl. zum Ganzen: BGE 136 I 364, 369 E. 3.2).

Die Listengruppen- und die Wahlkreis-Divisoren lassen sich mathematisch nicht direkt herleiten, sondern werden schrittweise von einem entsprechenden Computerprogramm ermittelt. Der Listengruppen-Divisor wird vom Computerprogramm so gesucht, dass bei Division der Parteistimmen der Listen durch diesen Divisor und anschliessender Standardrundung alle Sitze der betreffenden Listengruppe verteilt werden. In aller Regel geht die Rechnung bereits auf, wenn man die Parteistimmen der Listen einer Listengruppe addiert und die Summe durch den Sitzanspruch der Listengruppe teilt. Es ist allerdings wahrscheinlich, dass bei dieser Verteilung nicht alle Wahlkreise exakt so viele Sitze erhalten, wie ihnen zustehen. Deshalb wird vom Computerprogramm für jeden Wahlkreis ein Wahlkreis-Divisor in der Weise gesucht, dass die Wahlkreise die ihnen vorgängig zugeteilte Anzahl Mandate erhalten. Möglicherweise stimmt nun die Rechnung in Bezug auf die Listengruppen nicht mehr, so dass durch den Computer die erforderlichen Korrekturen vorgenommen werden müssen. Die Wahlkreis- und die Listengruppen-Divisoren können also - wie gesagt - nicht direkt berechnet, sondern müssen in einem iterativen Verfahren bestimmt werden. Das Computerprogramm richtet dabei den Blick abwechselnd auf die zu findenden Wahlkreis-Divisoren und die Listengruppen-Divisoren, bis schliesslich jede Listengruppe diejenige Anzahl Sitze erhält, die ihr gesamtkantonal zustehen und jeder Wahlkreis diejenige Anzahl Sitze erhält, die ihm zustehen.

### 4.3.3 Zuteilung der Sitze auf die Kandidierenden

Die einer Liste in der Unterzuteilung zugewiesenen Sitze werden schliesslich nach Massgabe der Kandidatinnen- bzw. Kandidatenstimmen auf die kandidierenden Personen verteilt.

### 4.3.4 Vor- und Nachteile der Methode "doppelter Pukelsheim"

Der Vorteil der Methode "doppelter Pukelsheim" liegt vorab darin, dass sämtliche Parteien genau nach ihrer Wählerstärke Sitze in den Kantonsrat erhalten. Dieses Modell trägt den Erfordernissen der Zählwert-, Stimmkraft- und Erfolgswertgleichheit, an denen das Bundesgericht die Verfassungsmässigkeit von Proporzwahlverfahren misst, am besten Rechnung. Sowohl die bisherigen historisch gewachsenen Wahlkreise als auch das Wahlsystem des Nationalratsproporztes können beibehalten werden. Anders als bei den grösseren Wahlkreisen oder bei Wahlkreisverbänden stellt sich hier die Frage nach der Zulässigkeit von Listenverbindungen, die in den vergangenen Jahren im Kanton sehr umstritten war, nicht (vgl. nachstehende Ausführungen unter 4.4). Die Kantonsrätinnen und Kantonsräte werden weiterhin gemäss § 38 Abs. 1 KV in den Gemeinden gewählt. Die Stimmberechtigten wählen wie bisher auf gemeindlichen Listen, die nicht umfangreicher werden, wie dies beim Modell der grösseren Wahlkreise der Fall wäre. Ein weiterer Vorteil des Modells "doppelter Pukelsheim" liegt darin, dass hiermit der Vertretungsanspruch jeder Gemeinde gewährleistet werden kann. Zudem bedarf es hier keiner Bildung einer Zwischenebene wie beim Modell Wahlkreisverbände, wodurch die Wahlen über-

sichtlich bleiben. Die Wahlergebnisse werden in den Gemeinden ermittelt, die Zuteilung der Mandate an die Parteien und die Gemeinden erfolgt dann durch die Staatskanzlei. Das bisher angewandte WABSTI-Programm ist geeignet für die Ermittlung der Gemeindeergebnisse und zur Vornahme der Sitzzuteilung nach der Methode "doppelter Pukelsheim" und kann daher beibehalten werden. Als weitere Vorzüge sind insbesondere die Verwendung der Standardrundung und der Ober- und Unterzuteilung zu nennen. "Im Vordergrund steht dabei die Erreichung einer maximalen Abbildungsgenauigkeit bei der Zusammensetzung des Parlaments. Die Verteilung stimmt sehr genau mit den Bevölkerungszahlen und den Kräfteverhältnissen in der Wählerschaft überein. Die Erfolgswertgleichheit wird bestmöglich verwirklicht und zwar wahlkreisübergreifend. Der 'doppelte Pukelsheim' bevorzugt dank der Standardrundung weder grosse noch kleine Parteien; er ist praktisch unverzerrt. Somit kann jede Partei einen Mandatsanteil erwarten, der ihrem Wähleranteil entspricht. Die Zahl gewichtsloser Stimmen wird minimiert. Die Methode ist überdies kohärent, d.h. jede denkbare Mandatsverschiebung würde unweigerlich vom Idealanspruch wegführen. Zudem ist sie stabil, d.h. sie ist neutral gegenüber Listenverbindungen" (Anina Weber, a.a.O., AJP/PJA 2010, S. 1379).

Als Nachteile dieser Methode anzusehen sind die etwas schwierige Festlegung der Divisoren zur Mandatsverteilung auf die Gemeinden, die nur mittels Computer durchgeführt werden kann. In Einzelfällen kann es auch vorkommen, dass Kandidierende einen Kantonsratssitz erhalten, den sie mit einer direkten Sitzzuteilung in ihrem Wahlkreis nicht erhalten hätten (so genannte gegenläufige Sitzzuteilung). Weiter kann diese Methode "keine direkte Proportionalität innerhalb eines Wahlkreises oder einer Listengruppe garantieren; die hohe Abbildungsgenauigkeit besteht nur auf der Ebene des gesamten Wahlgebiets. Wenn eine Liste innerhalb eines Wahlkreises viele Stimmen erzielt, wird sie dort tendenziell viele Mandate erhalten. Eine proportionale Abbildung innerhalb eines Wahlkreises oder einer Listengruppe kann das Verfahren aber nicht bieten" (Anina Weber, a.a.O., S. 1379).

Zusammenfassend ergibt sich, dass einerseits die Vorteile des Verfahrens nach doppeltem Pukelsheim diejenigen der anderen Lösungsmöglichkeiten (Veränderung der Wahlkreise; Wahlkreisverbände) bei weitem überwiegen und andererseits dessen Nachteile weniger schwer ins Gewicht fallen als bei den anderen Methoden. Das Verfahren nach doppeltem Pukelsheim trägt dem Umstand, dass "die Zusammensetzung des Parlaments neben der parteipolitischen Landschaft auch die regionale Bevölkerungsaufteilung widerspiegeln soll" (Anina Weber, a.a.O., S. 1380), am besten Rechnung. Mit diesem Verfahren können die elf Zuger Gemeinden "als Wahlkreise beibehalten werden und es kann ein Maximum an Proportionalität erreicht werden. Die Erfolgswertgleichheit wird so gut wie überhaupt möglich garantiert, das heisst alle Wählenden haben in etwa den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis. Dies vermindert auch den psychologisch-strategischen Effekt, der die Wählenden von einer Wahl chancenloser kleiner Parteien abhält. Dass keine direkte Proportionalität innerhalb eines Wahlkreises oder einer Listengruppe garantiert werden kann, muss auf Kosten einer wahlkreisübergreifenden Proportionalität in Kauf genommen werden. Alles in allem erfüllt der 'doppelte Pukelsheim' die Anforderungen der Verfassung insbesondere dank seiner hohen Proporzgenauigkeit am besten" (Anina Weber, a.a.O.).

#### **4.4 Einzelfragen**

##### **4.4.1 Direktes Quorum (Wahlsperrklausel)**

Bei der gesetzlichen Festlegung eines direkten Quorums (auch Sperrklausel genannt) nimmt eine Listengruppe an der Sitzverteilung nur teil, wenn wenigstens eine ihrer Listen ein Mindestquorum aller Parteistimmen des betreffenden Wahlkreises erhalten hat (vgl. § 102 Abs. 3

des zürcherischen Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003: Mindestquorum von 5%). Ein angemessenes wahlkreisbezogenes Quorum soll im Kanton Zürich der Gefahr der Zersplitterung der politischen Kräfte wirksam entgegenreten, ohne dass die Hürde allzu hoch angelegt wird (Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich, Sitzung vom 4. Juni 2003).

Das System "doppelter Pukelsheim" kennt jedoch in seiner reinen Ausgestaltung keine Wahlkreissperrklausel; im Kanton Zug würde dies bedeuten, dass ohne Sperrklausel vielmehr jeder Partei, die rund 1/80 der Stimmen erhält, ein Sitz garantiert wird. Ohne direktes Quorum wird somit der Wille der Wählerschaft weit möglichst widerspiegelt. Diese Überlegung spricht grundsätzlich gegen die Einführung eines Quorums, denn bei jeglicher Art von Quoren bleiben gewisse Stimmen der Wählerschaft ohne jede Wirkung. Auf der anderen Seite besteht beim Verzicht auf ein direktes Quorum ein gewisses Risiko der Zersplitterung der politischen Kräfteverhältnisse und damit auch ein gewisses Risiko der Einschränkung der Handlungsfähigkeit des Kantons.

Direkte Quoren und der damit verbundene totale Ausschluss bestimmter Teile der Wählerschaft vom Recht der parlamentarischen Bestellung bedeutet einen schweren Eingriff in die verfassungsmässig garantierten politischen Rechte (vgl. Tomas Poledna, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Diss. 1988, S. 118 f.; Alfred Kölz, Probleme des kantonalen Wahlrechts, in: ZBI 88/1987, S. 26). In der Lehre und Rechtsprechung werden für die Einführung direkter Quoren deshalb strenge Voraussetzungen verlangt. Die absolute bundesrechtliche Grenze für direkte Quoren liegt bei 10% (BGE 131 I 74 E. 5.4). Selbst unterhalb dieser Grenze bedürfen direkte Quoren einen sachlichen Grund, der die festgelegte Höhe rechtfertigt. Die Einführung von direkten Quoren liegt nur dann im öffentlichen Interesse und wird nur dann als verhältnismässig erachtet, wenn die Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit des Kantonsrates oder eine schwerwiegende Beeinträchtigung seiner Effizienz durch den Einzug einer Vielzahl von Kleinstparteien zu befürchten wären. Zur Rechtfertigung einer Sperrklausel muss allerdings eine entsprechende Prognose vorliegen, die sich auf konkrete empirische Umstände stützt. "Eine bloss auf abstrakter Betrachtung basierende theoretische Möglichkeit, dass ohne Sperrklausel die Bildung notwendiger Mehrheiten für Beschlüsse und Wahlen erschwert oder verhindert werden könne, genügt hingegen nicht" (Matthias Hauser / Tobias Jaag, Zulässigkeit direkter Quoren bei kantonalen Parlamentswahlen, insbesondere bei den Grossratswahlen im Kanton Aargau, ZBI 2/2008, S. 85 ff.). Das zur Einführung direkter Quoren am häufigsten verwendete Argument ist seit jeher die Gefahr der sog. Parteiensplitterung. Hinter diesem Argument steht "die Befürchtung, das Parlament würde durch die Einsitznahme einer Vielzahl kleiner politischer Gruppierungen in seiner Handlungsfähigkeit beeinträchtigt bzw. die Präsenz kleiner Parteien im Kantonsparlament würde die wirksame Erfüllung der öffentlichen Aufgaben erschweren .... In der Lehre wird diese Begründung direkter Quoren in Zweifel gezogen, u.a. weil die Fronten bei Sachentscheiden oft quer über die Parteigrenzen gehen und die Parteiensplitterung in der durch das Referendumsrecht erzwungenen Konkordanz grosser Parteien keine Gefahr darstellt" (Matthias Hauser / Tobias Jaag, a.a.O., S. 76 f.; vgl. in diesem Sinne auch Tomas Poledna, a.a.O., S. 118 ff.). Im Gutachten von Matthias Hauser / Tobias Jaag wird zudem auf Untersuchungen verwiesen, gemäss denen Kantone mit Quoren keine geringere Auffächerung der Parteien aufweisen (vgl. a.a.O., S. 77). Werden in diesem Zusammenhang die letzten Gesamterneuerungswahlen des Kantonsrates im Kanton Zug vom 3. Oktober 2010 herangezogen, so ist festzustellen, dass sämtliche Parteien, die mindestens eine Kandidatin bzw. einen Kandidaten in den Kantonsrat einziehen lassen konnten, ein Quorum von beispielsweise 5% (so in der Vernehmlassung beantragt von der Einwohnergemeinde Risch, der CVP und der FDP) problemlos erfüllt hätten. Diejenigen Kandidierenden, die mit den tiefsten Quoren (unter 10%) in den Kantonsrat einzogen, erreichten 6.0% (Grünliberale, Gemeinde

Baar, 1 Sitz), 6.5% (Grünliberale, Stadt Zug, 1 Sitz), 8.1% (KRIFO Alternative Cham, Junge Alternative, Gemeinde Cham, 1 Sitz) und 9.3% (Alternative - Die Grünen Baar, Junge Alternative, Gemeinde Baar, 1 Sitz). Alle übrigen Kandidatinnen und Kandidaten, die in den Kantonsrat gewählt wurden, erreichten ein Quorum zwischen 12.4% bis 50.4%. Unter 5% lagen lediglich zwei Kandidierende (1%: Parteilos, Gemeinde Cham; 1.4%: Parteilos, Gemeinde Menzingen), die somit kein Mandat erzielten und auch mit der neuen Sitzzuteilungsmethode wegen des Abstellens auf das gesamtantonale Resultat keinen Anspruch auf einen Kantonsratssitz erzielen würden. Zusammenfassend zeigt sich also, dass zwischen einem angenommenen Mindestquorum von 5% und einem bundesrechtlich gerade noch zulässigen Höchstquorum von 10% nur gerade vier Sitze im Kantonsrat besetzt sind. Von einer drohenden Parteienzersplitterung kann daher im Kanton Zug keine Rede sein. Zumal für die Einführung direkter Quoren keine sachlichen Gründe im Sinne der vorstehenden Ausführungen vorliegen, ist darauf zu verzichten.

#### 4.4.2 Listenverbindungen

Listenverbindungen widersprechen der Methode des "doppelten Pukelsheim" in grundsätzlicher Weise, weil hier auf Listengruppen aufgebaut wird, die für den ganzen Kanton gelten. Entsprechend müssten in einem bestimmten Wahlkreis eingegangene Listenverbindungen für den ganzen Kanton gelten, was politisch kaum durchsetzbar wäre. Abgesehen davon wären Listenverbindungen nutzlos, weil beim doppelten Pukelsheim eine genaue Abbildung der politischen Kräfteverhältnisse erreicht wird. Insbesondere durch den Verzicht auf ein Quorum kommen alle Stimmen bei der Oberzuteilung auf die Listengruppen (Parteien) zum Zug. Es gibt keine größeren Stimmenpotenziale, mit denen durch Listenverbindungen zusätzliche Sitze errungen werden könnten. Eine Verteilung von sog. Restmandaten findet im System nach doppeltem Pukelsheim ohnehin nicht statt. Listenverbindungen würden lediglich dazu führen, das Wahlsystem intransparenter zu gestalten; die Wählenden wüssten nicht, wer tatsächlich von ihren Stimmen profitiert, und die Auswirkungen auf die Kandidierenden wären von Zufälligkeiten abhängig. Bereits aus diesen Gründen ist beim System des doppelten Pukelsheim von Listenverbindungen abzusehen. Kommt hinzu, dass im Falle der Zulässigkeit von Listenverbindungen anstelle von zwei Sitzzuteilungen (Oberverteilung auf die Listengruppen und Unterverteilung auf die Listen) bis zu zwei weitere durchgeführt werden müssten, bei der die Zuteilung innerhalb der verbundenen Listen (beziehungsweise Unterlisten) zu erfolgen hätte. Die Erhebung der Wahlergebnisse würde damit erheblich komplexer. In den Kantonen Zürich, Aargau und Schaffhausen sind Listenverbindungen nicht zulässig. Im Kanton Zug ist aus den genannten Gründen auf Listenverbindungen ebenfalls zu verzichten.

#### 4.4.3 Losentscheide

Obwohl das System nach doppeltem Pukelsheim in aller Regel eindeutige Resultate liefert, kann in äusserst seltenen und sehr unwahrscheinlichen Konstellationen der Fall eintreten, dass die Ergebnisse nicht ganz eindeutig ausfallen. Theoretisch ist denkbar, dass einer oder mehrere der Quotienten Bruchteilsreste aufweisen, die genau 0.5 betragen. Solche Quotienten können entweder aufgerundet oder aber abgerundet werden. Das Verfahren liefert dann gegebenenfalls mehrere Zuteilungsergebnisse, die als gleichwertig angesehen werden müssen, so dass ein Losentscheid fällig ist (vgl. dazu die §§ 52d Abs. 4 und 52e Abs. 3 WAG). Solche Mehrdeutigkeiten sind auch bei der alten Divisormethode mit Abrundung (Hagenbach-Bischoff) denkbar. Praktisch ist dieser Fall noch nie eingetreten (vgl. zum Ganzen: Friedrich Pukelsheim/Christian Schuhmacher, Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen, in: AJP 2004 S. 505 - 522, FN 55).

## **4.5 Änderung der Kantonsverfassung**

Mit der Revision des Wahl- und Abstimmungsgesetzes drängt sich auch eine Revision der Kantonsverfassung auf. Betroffen sind die §§ 38 und 78. Zwar könnte man auf Grund der Ausführungen des Bundesgerichtes im erwähnten Entscheid vom 20. Dezember 2010 zum Schluss gelangen, dass ein Wahlverfahren nach der Methode des Augsburger Professors Friedrich Pukelsheim auch ohne Verfassungsänderung eingeführt werden könnte. Da § 78 Abs. 2 für Wahlen in Wahlkreisen mit mehr als zwei Sitzen das Proporzverfahren vorschreibt, in solchen mit einem oder zwei Sitzen jedoch das Majorzsystem zur Anwendung gelangt, könnte das neue Zuteilungsverfahren im Proporzverfahren bei den Kantonsratswahlen jedoch nur in 10 Wahlkreisen durchgeführt werden, während im Wahlkreis Neuheim mit zwei Sitzen das Majorzverfahren zur Anwendung gelangen würde. Das Bundesgericht hat offen gelassen, ob das Nebeneinander von Proporz- und Majorzwahlverfahren verfassungskonform ist. Solche Rechtsunsicherheiten bzw. neue Risiken einer Anfechtung von Kantonsratswahlen sollen mit der Neuregelung des Zuteilungsverfahrens jedoch so weit wie möglich vermindert werden. Zudem sollen mit dem neuen Zuteilungsverfahren die Vertretungen der Parteien und politischen Gruppierungen im Kantonsrat der Wählerstärke im ganzen Kanton entsprechen, weshalb die Sitzverteilung in allen Wahlkreisen nach dem selben System erfolgen soll. Die Grundsätze der Sitzzuteilung bei den Gesamterneuerungswahlen für den Kantonsrat sind in § 38 KV neu festzulegen und in § 78 Abs. 2 KV, der ganz allgemein das für Urnenwahlen zur Anwendung kommende Wahlsystem festlegt, ist ein entsprechender Vorbehalt anzubringen.

Im Weiteren sind die Unvereinbarkeitsbestimmungen der Kantonsverfassung den heutigen Gegebenheiten anzupassen. So soll einerseits in § 20 Abs. 1 Bst. b KV die Unvereinbarkeit aufgrund der Verwandtschaft ans Bundesrecht angeglichen werden. Andererseits ist in § 45 Abs. 2 KV, wonach in den eidgenössischen Räten gleichzeitig nicht mehr als zwei Mitglieder des Regierungsrats sitzen dürfen, aufzuheben (vgl. dazu nachfolgend Ziff. 6.1).

Da die Neuregelung des Sitzzuteilungsverfahrens einerseits und der Unvereinbarkeitsbestimmungen andererseits zwei völlig unterschiedliche Regelungsbereiche betreffen, werden die zu revidierenden Verfassungsbestimmungen in zwei voneinander getrennten Verfassungsrevisionsvorlagen vorgelegt.

## **5. Ergebnis der Vernehmlassung**

Zur Vernehmlassung eingeladen wurden alle Einwohnergemeinden des Kantons Zug, die im Kantonsrat Zug vertretenen politischen Parteien sowie der Datenschutzbeauftragte des Kantons Zug. Stellungnahmen sind in der Folge von sämtlichen Eingeladenen eingegangen.

### **5.1 Stellungnahmen zur Kantonsverfassung**

#### **5.1.1 Allgemeine Bemerkungen**

Die Vernehmlassungsteilnehmenden unterstützen den Wechsel zum doppelten Pukelsheim grossmehrheitlich. So erachtet die Stadt Zug den Übergang zur Mandatsverteilung nach der Methode „doppelter Pukelsheim“ als richtig. Die Stärke des „doppelten Pukelsheim“ liege vor allem in dessen entscheidungstheoretischer Korrektheit. Die grosse Schwäche dieser Methode liege in der mangelnden Transparenz und in der fehlenden Nachvollziehbarkeit. Auch die übrigen Einwohnergemeinden unterstützen die Bestrebungen, das Urteil des Bundesgerichtes vom 20. Dezember 2010 betreffend Verteilung der Kantonsratsmandate im Kanton Zug umzusetzen.

Den in diesem Zusammenhang gemachten Vorschlägen des Regierungsrats wird zugestimmt. Begrüsst wird dabei insbesondere, dass mit dem „doppelten Pukelsheim“ die bisherigen Wahlkreise beibehalten werden können. Ebenso wird von sämtlichen zur Vernehmlassung eingeladenen politischen Parteien die Notwendigkeit anerkannt, das Wahlverfahren des Kantonsrates aufgrund des Bundesgerichtsurteils vom 20. Dezember 2010 neu zu regeln. Bedauert bzw. kritisch betrachtet wird von der FDP und SVP, dass die Methode doppelter Pukelsheim für die Bürgerinnen und Bürger rechnerisch intransparent und ohne Hilfe des Computers nur mit grossem Aufwand durchzuführen sei. Ein nicht nachvollziehbares Wahlsystem sei aus demokratischer Sicht problematisch. Der Regierungsrat habe sich in seinem Bericht vertieft damit zu befassen und Stellung zu nehmen. Ebenso habe er die beiden anderen Varianten in derselben Breite wie die Methode doppelter Pukelsheim zu erläutern. Der Regierungsrat bestreitet nicht, dass das rechnerische Verfahren nach doppeltem Pukelsheim komplex und mithin nicht leicht verständlich ist. Die entsprechenden Ausführungen hierzu sind einer Fülle nicht minder komplexen Fachpublikationen und Bundesgerichtsentscheiden entnommen. In der Vorlage wird - gestützt auf diese Unterlagen - das Procedere so einfach wie möglich erklärt. Mit Bezug auf die beiden anderen möglichen Modelle der Sitzzuteilung (grössere Wahlkreise, Wahlkreisverbände) stellt der Regierungsrat fest, dass sich sämtliche Vernehmlassungsteilnehmenden für die Methode doppelter Pukelsheim und gegen Wahlkreisverbände bzw. insbesondere gegen die Änderung der Wahlkreise ausgesprochen haben; diesbezügliche weitere Ausführungen sind deshalb nicht notwendig.

Die CVP und FDP fordern sodann die Regierung auf, die Majorzwahl auch für Kantonsratswahlen zu prüfen und die Vor- und Nachteile gegenüber der Proporzwahl aufzuzeigen. - Der Regierungsrat weist darauf hin, dass das Majorzwahlverfahren für Kantonsparlamente lediglich die Kantone Appenzell Inner- und Ausserrhoden und Graubünden kennen. In Appenzell Ausserrhoden können die Gemeinden das Proporzwahlverfahren einführen. In den Kantonen Uri und Zug gilt das Majorzwahlverfahren in den Wahlkreisen mit weniger als drei Mandaten. Das Bundesrecht verbietet es den Kantonen nicht, für Parlamentswahlen ein reines Majorzsystem festzulegen. In der Literatur wird aber kritisch bemerkt, dass das Majorzwahlverfahren bei Parlamentswahlen zu einer Nichtberücksichtigung sehr grosser Teile der Wählerschaft und zu einer schlechten Verwirklichung des Repräsentationsgedankens führe, der gerade für die Wahl des Parlaments oberste Richtlinie sein sollte (ZBI 88/1987, S. 37). In der Botschaft über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Graubünden vom 5. März 2004 (BBI 2004, 1115) wurde *"die Verfassungsmässigkeit des Majorzsystems für Parlamentswahlen als rechtlich zweifelhaft"* eingestuft. Angesichts der Vielzahl zu wählender Personen bei Parlamentswahlen ist die Vorstellung von Persönlichkeitswahlen utopisch. Die Majorzwahl für Parlamentarierinnen und Parlamentarier wäre zudem für Kandidierende und politische Parteien ein erheblicher Mehraufwand; sie kann somit für diese Wahlen keine echte Option sein.

### **5.1.2 Spezifische Bemerkungen und Anträge zu einzelnen Verfassungsbestimmungen**

#### **§ 17 KV:**

Die Einwohnergemeinde Cham beantragt, die in § 17 Abs. 1 statuierte Pflicht zur Teilnahme an der Gemeindeversammlung sei aufzuheben; diese Bestimmung sei nicht mehr zeitgemäss. Der Regierungsrat hält dem entgegen, dass die Bürgerinnen- und Bürgerpflicht im Grundsatz weiterhin in der Verfassung verankert sein muss. Die Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung sind das oberste Organ der Gemeinde (§ 64 Abs. 1 des Gemeindegesetzes; BGS 171.1). Ohne Organe ist eine Gemeinde nicht lebensfähig. Die Vorlage soll überdies nicht überladen werden; im Zentrum steht bei dieser Revisionsvorlage - von wenigen untergeordneten Ausnahmen abgesehen - die Umsetzung des Bundesgerichtsurteils vom 20. Dezember 2010 (neues Zuteilungssystem für Parlamentswahlen).

#### § 20 KV:

Die Lockerung der Unvereinbarkeitsbestimmungen wird grundsätzlich von den Einwohnergemeinden Oberägeri, Unterägeri, Menzingen, Baar, Cham, Hünenberg, Steinhausen, Walchwil und Neuheim unterstützt. Sie sollte aber aus ihrer Sicht noch weiter gehen und moderner formuliert werden: Die Unvereinbarkeit soll nur noch zwischen Ehegatten, eingetragenen Partnerinnen und Partnern, Eltern und Kindern sowie deren Ehegatten bzw. eingetragenen Partnerinnen und Partnern sowie Geschwistern und deren Ehegatten bzw. eingetragenen Partnerinnen und Partnern gelten, wobei Personen in faktischer Lebensgemeinschaft Ehegatten gleichgestellt werden sollen.

Für die Einwohnergemeinde Steinhausen geht der regierungsrätliche Vorschlag zu § 20 Buchstabe b, dass Verwandte und Schwägerte in gerader Linie oder bis zum 3. Grade in Seitenlinie bei der Unvereinbarkeitsbestimmungen massgebend sein sollen, in der heutigen Zeit viel zu weit. Die Einwohnergemeinde Risch schlägt bezüglich Abs. 1 Bst. b vor, dass die Unvereinbarkeit für Verwandte in gerader Linie bis zum dritten Grade und Schwägerte in der Seitenlinie bis zum zweiten Grade gelten solle. Die SVP Kanton Zug möchte die bisherige Formulierung, wonach in einer richterlichen oder verwaltenden Behörde nicht gleichzeitig Verwandte und Schwägerte in gerader Linie oder bis zum *vierten* Grade in der Seitenlinie Mitglieder sein dürfen, bestehen lassen. Die SVP ist der Meinung, dass der Kanton Zug als kleiner Kanton besonders sensibel für die Einhaltung von rechtsstaatlichen Grundsätzen, wozu natürlich insbesondere die Gewaltentrennung und die Gewaltenhemmung gehören, sein sollte. Je kleiner die Verhältnisse, desto grösser besteht ja die Gefahr von bewussten oder auch unbewussten Klientelsystemen.

Der Regierungsrat will an seiner Vorlage festhalten. Unterschiedliche Vorschriften zum Grad der Verwandtschaft und der Schwägerschaft verkomplizieren die Regelung unnötig. Der Revisionsvorschlag deckt sich im Übrigen mit der Regelung auf Bundesebene (Art. 8 Abs. 1 Bst. c Bundesgerichtsgesetz; SR 173.110). Die Angleichung der Regelung an das Bundesrecht erleichtert die Handhabung der Unvereinbarkeiten und bringt nur eine beschränkte Lockerung, belässt die Unvereinbarkeiten jedoch in denjenigen Teilen, in denen sich die Regelung bewährt hat.

#### § 38 KV:

Die Einwohnergemeinden Oberägeri, Unterägeri, Menzingen, Cham, Hünenberg, Steinhausen und Walchwil beantragen, § 38 sowie die §§ 20 und 78 KV seien im Sinne des Revisionsvorschlags im WAG zu verankern. Damit könne eine gleichzeitige Änderung der Verfassung und des Wahlgesetzes vermieden werden. In ähnlicher Weise lassen sich hierzu die Einwohnergemeinden Baar und Risch vernehmen. - § 38 KV besagt, dass die gesetzgebende und aufsehende Gewalt durch den Kantonsrat ausgeübt wird; dieser Grundsatz gehört in die Verfassung. Im Anschluss daran wird die Anzahl der Räte insgesamt und der Verteilmodus für die Anzahl Mandate in den Wahlkreisen geregelt. Diese zusammen mit dem vorgenannten Grundsatz bildet eine einheitliche Materie, die es gesamthaft in der Verfassung (und nicht im Gesetz) zu regeln gilt.

Bis auf zwei Vernehmlassungsteilnehmerinnen sind alle mit dem Mindestanspruch von einem Sitz pro Wahlkreis einverstanden. Lediglich die Einwohnergemeinde Neuheim und die FDP beantragen, dass jedem Wahlkreis mindestens zwei Sitze im Kantonsrat zugeteilt werden. Der Kantonsrat habe seit Jahrzehnten, gestützt auf verfassungsrechtliches Gewohnheitsrecht, allen Gemeinden mindestens zwei Kantonsratssitze zugestanden; der 70-jährige Bestand dieser Garantie zeuge von breiter Akzeptanz, so die Einwohnergemeinde Neuheim und die FDP. Die Einwohnergemeinde Neuheim führt aus, dass sie die einzige Gemeinde sei, die von dieser

Mindestvertretung profitiere, weil sie aufgrund der Bevölkerungszahl nur Anspruch auf einen Sitz hätte. Zwar sei es nachvollziehbar, dass der Regierungsrat im Sinne einer absolut gerechten Sitzverteilung auf diese Regelung verzichten möchte. Es bestehe jedoch keinerlei Notwendigkeit dazu und es gebe gute Gründe, sie beizubehalten. Es entspreche dem schweizerischen Demokratieverständnis, dass „die Kleinen“ über Instrumente verfügten, mit denen sie sich gegenüber „den Grossen“ Gehör verschaffen könnten. Auf Bundesebene drücke sich dies mit der gleichmässigen Vertretung aller Kantone im Ständerat und dem Ständemehr bei Abstimmungen aus. Im Kanton Zug gebe es keine solchen Instrumente. Um dies ein wenig auszugleichen, sei es durchaus angebracht, dass auch die kleinste Gemeinde im Kantonsrat über mindestens zwei Sitze verfüge. Da auch das Bundesgericht (BGE 136 I 376) die Beschwerde vom 27.2.2010 in diesem Punkt für unbegründet erachte, stehe dem nichts entgegen. Der Regierungsrat sowie fast alle Vernehmlassungsteilnehmenden sind demgegenüber der Auffassung, dass der Mindestanspruch von einem Sitz genügt. Ein höherer Mindestanspruch würde dem Gleichheitsgrundsatz widersprechen.

#### § 45 KV:

Die Alternative - die Grünen stellen fest, dass die Tätigkeit im Regierungsrat ein Vollamt sei. Andere Aufgaben zu übernehmen, sei heute faktisch schon nicht denkbar. Darum werde gefordert, dass neu klar festgehalten werde, dass das Amt im Regierungsrat nicht mit der Ausübung eines Nationalrats- oder Ständeratsmandats vereinbar sei. Zudem müsse eine kurze Übergangszeit von maximal zwei Monaten festgelegt werden, innert welcher zwei Ämter gleichzeitig ausgeführt werden könnten. Der Regierungsrat teilt diese Auffassung nicht. Vielmehr will er in der Kantonsverfassung lediglich Unvereinbarkeitsbestimmungen im engeren Sinne aufnehmen, wie dies beispielsweise in § 20 KV der Fall ist. Fragen der Belastung der Mitglieder des Regierungsrates sollten hingegen nicht Gegenstand der Gesetzgebung bzw. der Unvereinbarkeitsbestimmungen sein, zumal der Regierungsrat selbst die Geschäftsbereiche der Direktionen und damit die Geschäftslast der einzelnen Regierungsratsmitglieder festlegen kann. Es ist denkbar, Direktionen mit kleinerer Geschäftslast einzurichten, die eine gleichzeitige Mitgliedschaft in den eidgenössischen Räten erlauben würde. Aufgrund dieser Überlegungen ist § 45 Abs. 2 KV aufzuheben.

#### § 78 KV:

Dass das proportionale Wahlverfahren erst dann gelten soll, wenn in einem Wahlkreis mindestens drei Mandate zu vergeben sind, wird seitens der Stadt Zug als systemwidrig erachtet. Das Proporzverfahren müsse auch bei Wahlkreisen gelten, in denen bloss zwei Sitze zu besetzen seien. Der Regierungsrat weist erneut darauf hin, dass die Vorlage - von wenigen Ausnahmen abgesehen - nicht mit zusätzlichen Revisionsvorschlägen überladen werden soll. Insbesondere soll im Hinblick auf die Gesamterneuerungswahlen im Jahre 2014 die neue Sitzzuteilung bei Parlamentswahlen nicht gefährdet werden.

Der Antrag einiger Einwohnergemeinden sowie der FDP, die Mitglieder des Kantonsrates und des Grossen Gemeinderates nach dem Verhältniswahlverfahren (Proporz), die übrigen Behördenmitglieder jedoch im Mehrheitswahlverfahren (Majorz) zu wählen, deckt sich inhaltlich mit der von der FDP zusammen mit der CVP lancierten Verfassungsinitiative „Ja zu Personenwahlen“. Demgegenüber ist die Alternative - die Grünen klar der Meinung, dass der traditionelle Zuger Proporz bei den Exekutivwahlen beibehalten werde. Die Einführung von Majorzwahlen würde die Bestrebungen dieser Revision, dass der Wählerwille umgesetzt werde, zuwiderlaufen, könnten doch Vertreterinnen und Vertreter von respektablen Wählerminderheiten von der Regierung ausgeschlossen werden. Bezüglich dieser Thematik legt der Regierungsrat - parallel zur vorliegenden Vorlage - dem Kantonsrat einen separaten Bericht und Antrag vor; zum hier gestellten Antrag wird deshalb in besagter Vorlage zur Majorzinitiative Stellung bezogen.

Die Einwohnergemeinde Neuheim beantragt weiter, § 78 Abs. 2 KV unverändert zu belassen und die einschlägigen Bestimmungen im revidierten WAG entsprechend anzupassen. Das vom Regierungsrat beantragte Wahlverfahren nach der Methode doppelter Pukelsheim könne in Gemeinden mit wenigen Kantonsratssitzen zu unerwarteten und für die Wählenden nicht nachvollziehbaren Ergebnissen führen. Es sei daher notwendig, dass auch für den Kantonsrat weiterhin das Majorzwahlverfahren zur Anwendung komme, wenn in einem Wahlkreis weniger als drei Mitglieder zu wählen seien. Das Bundesgericht habe zudem offen gelassen, ob das Nebeneinander von Proporz- und Majorzverfahren verfassungskonform sei. Der Regierungsrat verweist in diesem Zusammenhang nochmals auf seine unter Ziff. 4.3 gemachten Ausführungen. Danach trägt das Verfahren nach doppeltem Pukelsheim dem Umstand, dass die Zusammensetzung des Parlaments insbesondere auch die regionale Bevölkerungsaufteilung widerspiegeln soll, am besten Rechnung. Mit diesem Verfahren kann ein Maximum an Proportionalität erreicht werden. Die Erfolgswertgleichheit wird so gut wie überhaupt möglich garantiert. Alle Wählenden haben weitest gehend den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis. Aus diesem Grunde will der Regierungsrat für alle elf Gemeinden denselben Wahlmodus zur Anwendung bringen.

## **5.2 Stellungnahmen zum Wahl- und Abstimmungsgesetz**

### **5.2.1 Allgemeine Bemerkungen**

#### *Verlängerung der Fristen:*

Die Einwohnergemeinden Oberägeri, Unterägeri, Menzingen, Baar, Cham, Hünenberg, Steinhausen, Risch, Walchwil und Neuheim sowie die FDP begrüßen die Verlängerung der Fristen für die administrative Vorbereitung von Wahlen und Abstimmungen der Verwaltung. Die Erfahrung zeige, dass diese Fristen bisher oft zu knapp und dadurch das Fehlerrisiko deutlich höher gewesen seien.

#### *Vorzeitige Öffnung der Zustellkuverts:*

Die Einwohnergemeinden Unterägeri, Menzingen, Baar, Cham, Hünenberg, Steinhausen, Risch, Walchwil und Neuheim haben beantragt, zwecks vorzeitiger Öffnung von Zustellkuverts eine entsprechende Regelung zu schaffen. Nachdem Bund und Kanton vermehrt eine effektive und effiziente Auszählung der Stimmen fordere, könne mit der kontinuierlichen Öffnung der Zustellkuverts durch die Verwaltung deutlich Zeit gewonnen werden. Dieser Prozess werde in anderen Kantonen offiziell bereits heute angewendet. Der Regierungsrat lehnt diesen Vorschlag ab und weist darauf hin, dass es den Gemeinden freisteht, am Wahlsonntag früher mit der Arbeit zu beginnen bzw. mehrere Helferinnen und Helfer zu engagieren. Aus demokratischen Überlegungen wäre es zudem problematisch, wenn mit der Öffnung der Zustellkuverts bereits zwei Tage vor dem Abstimmungs- bzw. Wahltag begonnen würde, wären doch Rückschlüsse bezüglich des Wahl- und Abstimmungsverhaltens von einzelnen Stimmberechtigten nicht mehr auszuschliessen. In diesem heiklen Bereich gilt es bereits den blossen Anschein von problematischen Praktiken zu vermeiden. Zudem konnten bisher mit den geltenden Regelungen zur Zustellkuvertöffnung die Abstimmungs- und Wahlergebnisse immer rechtzeitig ermittelt werden.

#### *Quoren:*

Diverse Stellungnahmen befassen sich mit der Frage der Quoren. Während sich für die Einführung von bestimmten Quoren die Einwohnergemeinde Risch sowie die CVP und FDP stark machen, wird seitens der Alternative - Die Grünen sowie der SP begrüsst, dass die Vorlage auf Quoren verzichten will. Die Einwohnergemeinde Risch und die FDP plädieren für ein Mindestquorum von 5%. Die CVP plädiert für die Einführung eines Mindestquorums von 5% pro Wahl-

kreis und 3% auf das Gebiet des Kantons Zug. Ohne ein entsprechendes Quorum bestehe die Gefahr der Zersplitterung der politischen Kräfte sowie die Gefahr der Ineffizienz. Mit dem neuen Zuteilungsverfahren (doppelter Pukelsheim) sei ein Einzug ins Kantonsparlament mit rund einem 1/80 (1.25 %) der Wählerstimmen möglich. Nach bisherigem Wahlverfahren habe die kleinste Hürde, um Einsitz im Parlament zu bekommen, 5% (Stadt Zug) betragen. Der Kanton Aargau (mit Volksabstimmung vom 27. November 2011) wie auch der Kanton Zürich würde das Wahlverfahren „doppelter Pukelsheim“ anwenden und über eine Wahlsperre verfügen. Eine Klausel sei auch im Kanton Zug notwendig. Demgegenüber führt die Alternative - Die Grünen aus, es sei gerade die Grundüberlegung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und der neuen Zählweise Pukelsheim, dass jede abgegebene Stimme zähle und der Wählerwille im Parlament auch seine Entsprechung finde.

Der Regierungsrat hat sich vorstehend unter Ziff. 4.4.1 ausführlich mit diesen Fragen auseinandergesetzt und dargelegt, weshalb auf die Einführung von Mindestquoren zu verzichten ist.

### 5.2.2 Spezifische Bemerkungen und Anträge zu einzelnen Gesetzesbestimmungen

#### § 23a WAG:

Die Einwohnergemeinde Risch beantragt, § 23a (mit Ausnahme von Abs. 3) sei auf Verordnungsstufe zu regeln, da die dortigen Formulierungen nicht gesetzeswürdig seien. Der Regierungsrat hält dem entgegen, dass die Verarbeitung des Stimmmaterials ein heikler und sensibler Vorgang im Wahl- und Abstimmungsverfahren ist, die es durchaus auf Stufe Gesetz zu regeln gilt.

#### §§ 30 und 31 WAG:

Die Stadt Zug beantragt bezüglich § 30 WAG, die gesamte Terminierung solle im Zusammenhang mit den Gesamterneuerungswahlen noch einmal einer grundlegenden Überprüfung unterzogen werden. Im Vorfeld der jüngsten eidgenössischen Gesamterneuerungswahlen habe die städtische Einwohnerkontrolle sehr viele Anrufe von verärgerten Personen entgegen nehmen müssen, die nachfragten, wann das Wahlmaterial denn zugestellt werde. Dies, obwohl der Versand eine Woche vor dem gesetzlichen Endtermin vorgenommen worden sei. Der gesetzliche Termin für die Zustellung des Wahlmaterials (zweitletzter Dienstag vor den Wahlen) liege zu knapp vor dem Wahlsonntag. Zudem bestehe anfangs Oktober das Ferienproblem. Die SP erachtet es ebenfalls als äusserst ungünstig, wenn die Einreichung der Wahlvorschläge in die Sommerferien fällt. Sie beantragt deshalb, die einschlägigen Bestimmungen (§ 31 Abs. 1 und 2 WAG) entsprechend anzupassen.

Der Regierungsrat stellt fest, dass die Zustellfristen für Wahlmaterial in § 8 Abs. 3 WAG geregelt ist; danach müssen Stimmunterlagen für Wahlen spätestens **am zweitletzten Dienstag vor dem Wahltag** bei den Stimmberechtigten eintreffen. Diese Frist ist tatsächlich sehr knapp; bei Abstimmungen muss das Stimmmaterial spätestens **in der viertletzten Woche vor der Abstimmung eintreffen**. Für Wahlen wird deshalb neu vorgeschlagen, dass die Stimmunterlagen **in der drittletzten Woche vor dem Wahltag** bei den Stimmberechtigten eintreffen müssen. Die Ferienproblematik wird zwar erkannt, sie lässt sich aber nie in jeder Hinsicht befriedigend lösen. Bestimmte Nachteile müssen diesbezüglich in Kauf genommen werden. Da die Gesamterneuerungswahlen nur alle vier Jahre stattfinden, erscheinen die erwähnten Nachteile zudem als vertretbar (vgl. zum Ganzen auch die Ausführungen unter Ziff. 6.2 betreffend der §§ 29, 31, 61, 64 und 65 WAG [Fristen für Ausschreibungen und Einreichung von Wahlvorschlägen]).

#### §§ 31 und 39 WAG:

Die SVP beantragt zu den §§ 31 und 39 WAG, für die Ständeratswahlen keine Wahlvorschläge zuzulassen. Mit den vorgeschlagenen Änderungen werde die Wahlfreiheit und die unverfälschte Willenskundgabe der Stimmberechtigten bei den Ständeratswahlen bestmöglich gewahrt. Jede Stimmbürgerin bzw. jeder Stimmbürger könne zwei Personen auf die leeren vorgedruckten Wahlzettel schreiben, ohne dass durch die Benennung des Wahlzettels mit einer Partei ein faktischer Proporz erreicht werde, weil zwei Parteien die gleichen Namen auf „ihrem“ Wahlzettel aufführen. Die SVP könne sich zudem vorstellen, dass man am System der Wahlvorschläge auch für die Ständeratswahlen festhalte, allerdings ohne die Möglichkeit, den Wahlvorschlag zu benennen. Dies führe dazu, dass man nach Schluss der Anmeldefrist für die Wahlvorschläge bereits wüsste, welche Kandidierenden für die Wahl auf den beiden leeren vor gedruckten Zeilen des Wahlzettels in Frage kommen können. Dieses letztere System führe allerdings gegenüber dem von der SVP bevorzugten System zu einer Einschränkung der freien Wahlmöglichkeit der Stimmberechtigten.

Der Regierungsrat sieht keinen Vorteil darin, wenn die Stimmberechtigten für die Ständeratswahlen keine Wahlvorschläge mehr erhalten bzw. wenn die Wahlvorschläge keine Bezeichnung mehr aufweisen würden. Für die Stimmberechtigten soll transparent erkennbar sein, wer für das Amt kandidiert und welche Partei die Kandidatur unterstützt. Zudem geht es bei der Gesetzesrevisionsvorlage in erster Linie darum, die Vorgaben im Bundesgerichtsentscheid vom 20. Dezember 2010 (Neuordnung der Parlamentswahlen) umzusetzen. Mithin soll die Vorlage - von wenigen untergeordneten Ausnahmen abgesehen - nicht mit zusätzlichen Revisionsvorschlägen überladen werden. Insbesondere soll im Hinblick auf die Gesamterneuerungswahlen im Jahre 2014 die neue Sitzuteilung bei Parlamentswahlen nicht gefährdet werden.

#### § 51 WAG:

Die Einwohnergemeinden Oberägeri, Unterägeri, Cham, Steinhausen und Walchwil weisen darauf hin, dass diese Bestimmung für den Fall, dass die Exekutiven künftig im Majorzwahlverfahren gewählt würden, bezüglich der Regierungsratswahl revidiert bzw. gestrichen werden müssten. Diese Fragen werden im Zusammenhang mit der Majorzinitiative zu klären sein.

#### § 67 WAG:

Die SVP beantragt, dass die Stimmrechtsbeschwerde innert 10 Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch am dritten Tag nach der amtlichen Veröffentlichung der Ergebnisse im Amtsblatt, beim Regierungsrat einzureichen sei. Der Regierungsrat weist darauf hin, dass diese Frage im Rahmen der gegenwärtig laufenden Gemeindegeseztrevision behandelt wird.

#### § 69 WAG:

Die Einwohnergemeinde Baar begrüsst die Möglichkeit, dass der Regierungsrat bei knappem Ausgang einer Abstimmung oder einer Majorzwahl eine Nachzählung anordnen kann. Diese Regelung berücksichtige die Praxis des Bundesgerichts. Es wird aber beantragt, für diese Regelung einen separaten Absatz zu schaffen, so dass der Paragraph total drei Absätze umfasse. Der Regierungsrat trägt diesem Antrag nun vollumfänglich Rechnung.

Die FDP beantragt, dass die Normierung, wann ein Abstimmungsresultat oder eine Majorzwahl als knapp gelte, auf Stufe Gesetz, nicht auf Stufe Verordnung geregelt werden müsse. Es dürfe bei derart heiklen Fragen keinen unnötigen Ermessensspielraum geben (gesetzliche Regelung im Sinne der Rechtssicherheit). Der Regierungsrat weist diesbezüglich darauf hin, dass das Zuger WAG bis heute vorsieht, dass der Regierungsrat die Nachprüfung der Resultate anordnen kann. Die Regelung der Einzelheiten in diesem Zusammenhang sind als Vollzugsaufgabe zu qualifizieren; die entsprechenden Bestimmungen weisen überwiegend technischen Charak-

ter auf, die es auf Verordnungsstufe zu regeln gilt. Am Revisionsvorschlag wird deshalb festgehalten. Allerdings wird die Überschrift "Beschwerdeentscheid" ergänzt durch "*und Nachzählung*". Auch im Kanton Zürich wird die Frage, wann ein Resultat als knapp gilt, in der Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte geregelt.

## **6. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen**

### **6.1 Verfassungsänderungen**

#### **§ 20 KV**

Im Rahmen der Totalrevision des WAG wurde unter anderem auch § 20 der Kantonsverfassung geändert und die Unvereinbarkeit auf die Personen, die in der Seitenlinie im vierten Grade verwandt oder verschwägert sind, ausgedehnt. Mit dieser Ausweitung der Unvereinbarkeit sollte eine Anpassung an das Bundesrecht stattfinden (vgl. Abstimmungserläuterungen zur Volksabstimmung vom 17. Juni 2007, S. 10). Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001 tatsächlich in Art. 8 des Entwurfs des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vorgesehen, dass dem Bundesgericht unter anderem Verwandte und Verschwägere bis zum vierten Grade in der Seitenlinie nicht gleichzeitig angehören dürfen (BBI 2001/4359). Die eidgenössischen Räte haben dann jedoch die Unvereinbarkeit eingeschränkt. Paragraph 8 Abs. 1 lit. c des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005 (in Kraft getreten am 1. Januar 2007) sieht nur noch ein Verbot der gleichzeitigen Mitgliedschaft bis zum dritten Grad in der Seitenlinie der Verwandtschaft oder der Schwägerschaft vor.

Eine Anpassung von § 20 Abs. 1 Bst. b KV an das Bundesrecht ist gerechtfertigt, da mit einer allzu weit gefassten Unvereinbarkeit der Verwandtschaft oder Schwägerschaft bei Gesamterneuerungswahlen die demokratischen Rechte ohne Not eingeschränkt werden. Bei den vergangenen Gesamterneuerungswahlen wurden in der Gemeinde Risch zwei Personen in den Gemeinderat gewählt, die im vierten Grad in der Seitenlinie miteinander verschwägert waren. Daraufhin musste eine der beiden Personen, die als Cousin der Frau des Gemeindepräsidenten gewählt worden war, auf seine Mitgliedschaft im Gemeinderat verzichten. Mit der Einschränkung der Unvereinbarkeit bis zum dritten Grad der Verwandtschaft oder Schwägerschaft wird die gleichzeitige Mitgliedschaft von Cousine und Cousin oder von Grosstante oder Grossonkel und Grossnichte oder Grossneffe in einer Behörde gestattet. Damit kann der ratio legis von Unvereinbarkeitsvorschriften bei Verwandtschaftsverhältnissen, wonach Machtkonzentrationen bei bestimmten Familien verhindert werden sollen, noch genügend Rechnung getragen werden.

Schliesslich ist in Übereinstimmung mit der Terminologie von § 21 auch in § 20 anstatt von einer "verwaltenden Behörde" von einer "vollziehenden Behörde" zu sprechen. Damit wird - auch im Lichte von § 20 Abs. 2 - deutlich, dass nur das *Exekutivorgan* selber gemeint ist (somit: Regierungs-, Gemeinde-, Bürger-, Korporations-, Kirchenrat) - hingegen *nicht die gemeindliche oder kantonale Verwaltung*).

#### **§ 38 KV**

Der geltende Abs. 1 legt die Zahl der Mitglieder des Kantonsrates nicht eindeutig fest, sondern schreibt lediglich einen Rahmen von wenigstens 70 bis höchstens 80 Mitgliedern vor. Die Möglichkeit der Verminderung der heutigen Grösse des Kantonsrates von 80 Mitgliedern besteht

jedoch nur theoretisch. Faktisch gehen Behörden und Parteien davon aus, dass sich die Zahl der Kantonsratsmandate auch in den nächsten Legislaturen nicht ändern wird. Der Klarheit halber ist diesem Umstand in der Kantonsverfassung Rechnung zu tragen und die Mitgliederzahl des Kantonsrates ausdrücklich auf 80 festzulegen.

Die Absätze 2 bis 3 legen neu das Wahlverfahren für die Gesamterneuerungswahlen im Kantonsrat und die Verteilung der Sitze an die Gemeinden fest. Wie bisher finden die Gesamterneuerungswahlen des Kantonsrates nach dem Proporzverfahren (Abs. 2) statt. Beibehalten werden auch die Gemeinden als Wahlkreise (Abs. 3), wobei deren Sitzzahl nicht mehr wie bis anhin nach der aktuellen Statistik der Personen mit wirtschaftlichem Wohnsitz<sup>2</sup>, sondern auf Grund der aktuellen Statistik der ständigen Wohnbevölkerung<sup>3</sup> festgelegt wird. Die Umstellung begründet sich darin, dass das Bundesamt für Statistik künftig jährlich, jeweils im August, nur noch die Zahlen der ständigen Wohnbevölkerung am 31. Dezember des Vorjahres veröffentlicht. Die Sitzzuteilung wird für die Stimmberechtigten nur dann nachvollziehbar sein, wenn diese auf veröffentlichte Bevölkerungsstatistiken, d.h. diejenigen der ständigen Wohnbevölkerung abstellt. Die Zahlen der ständigen Wohnbevölkerung liegen etwas unter denjenigen der Personen mit wirtschaftlichem Wohnsitz, da Ausländerinnen und Ausländer nur bei einem bewilligten Aufenthalt von mehr als 12 Monaten gezählt werden. Es ist zudem davon auszugehen, dass ganz generell bei Berechnungen von Verwaltungen und Behörden, aber auch bei solchen privater Unternehmungen, die auf Zahlen der Wohnbevölkerung basieren, auf die Statistik der ständigen Wohnbevölkerung abgestellt wird.

#### Definitionen der wirtschaftlichen und der ständigen Wohnbevölkerung nach Aufenthalt

	Einwohner/innen mit	
	wirtschaftlichem Wohnsitz	ständigem Wohnsitz
<b>Personen mit Schweizer Pass</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Personen mit ausländischem Pass</b> mit einer bewilligten Aufenthaltsdauer für <b>mindestens 12 Monate</b> und mit einer effektiven Aufenthaltsdauer von mindestens 12 Monaten in der Schweiz		
Niederlassungsbewilligung (Ausweis C)	<b>x</b>	<b>x</b>
Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B)	<b>x</b>	<b>x</b>
Aufenthaltsbewilligung mit Erwerbstätigkeit (Ausweis Ci)	<b>x</b>	<b>x</b>
Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L)	<b>x</b>	<b>x</b>
alle vorläufig Aufgenommenen (Ausweis F)	<b>x</b>	<b>x</b>
Asylsuchenden (Ausweis N)	<b>x</b>	<b>x</b>
Schutzbedürftigen (Ausweis S)	<b>x</b>	<b>x</b>

<sup>2</sup> Alle Schweizerinnen und Schweizer sowie alle Ausländerinnen und Ausländer mit der Aufenthaltsbewilligung C (Niederlassung), B (Jahresaufenthalt), L (Kurzaufenthalter/innen), N (Asylsuchende) und F (vorläufig Aufgenommene) und die Wochen- und Wochenaufenthalterinnen und Wochenaufenthalter.

<sup>3</sup> Alle Personen, deren Wohnsitz ganzjährig in der Schweiz liegt. Dazu gehören die schweizerischen und alle ausländischen Staatsangehörigen mit einer Anwesenheitsbewilligung, die zu einem Aufenthalt von mindestens 12 Monaten berechtigt, das heisst die Niedergelassenen, die AufenthalterInnen (inkl. die anerkannten Flüchtlinge), die KurzaufenthalterInnen mit einem bewilligten Aufenthalt von mindestens 12 Monaten sowie die Diplomaten und internationalen Funktionäre/Funktionärinnen und deren Familienangehörige.

**Personen mit ausländischem Pass**  
und Gesamtaufenthalt in der Schweiz von **weniger als 12**  
**Monaten**

Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L)	x
vorläufig Aufgenommenen Personen (Ausweis F)	x
Asylsuchenden (Ausweis N)	x
Schutzbedürftigen (Aus- weis S)	x

**Wochenaufenthalter/innen**

Personen mit Schweizer Pass	x
Personen mit ausländi- schem Pass	x

Für die Verteilung der Sitze an die Gemeinden muss auf die Bevölkerungszahlen, die das Bundesamt im August des den Wahlen vorangehenden Jahres veröffentlicht, abgestellt werden. Diese geben die Bevölkerungszahlen per 31. Dezember des vorangehenden Jahres wieder. Für die Gesamterneuerungswahlen vom 5. Oktober 2014 bedeutet dies, dass bei der Sitzverteilung auf die Gemeinden auf die vom Bundesamt für Statistik im August 2013 veröffentlichten Bevölkerungszahlen abgestellt wird, die die Wohnbevölkerung vom 31. Dezember 2012 wiedergeben.

Der Wechsel bei den Bevölkerungszahlen bringt für die Zuteilung der Kantonsratssitze auf die Gemeinden nur eine geringfügig Änderung, wie das Berechnungsbeispiel für eine Sitzzuteilung auf Grund der Bevölkerungszahlen per 31. Dezember 2010 zeigt.

<b>Gemeinde</b>	<b>Bevölkerung mit wirtschaftlichem Wohnsitz per 31.12.2010</b>	<b>Sitze</b>	<b>Ständige Wohnbevölkerung per 31.12.2010</b>	<b>Sitze</b>
Zug	26'713	19	26'327	19
Oberägeri	5'645	4	5'451	4
Unterägeri	8'277	6	8'068	6
Menzingen	4'634	3	4'401	3
Baar	22'443	16	21'787	15
Cham	14'923	10	14'808	11
Hünenberg	8'836	6	8'581	6
Steinhausen	9'354	6	9'091	6
Risch	9'301	6	9'085	6
Walchwil	3'668	3	3'567	3
Neuheim	2'037	1	1'939	1
<b>Total</b>	<b>115'831</b>	<b>80</b>	<b>113'105</b>	<b>80</b>

In Abs. 4 wird das neue Sitzzuteilungsverfahren in seinen Grundzügen geregelt. Da die 80 Kantonsratssitze bei der Oberzuteilung zuerst den Parteien und politischen Gruppierungen gemäss deren Wählerstärke im gesamten Kanton zugeteilt werden, wird die proportionale Parteienvertretung neu auf Kantonebene gewährleistet, nicht mehr auf Gemeindeebene. Mit der darauf folgenden Untertzuteilung der Parteisitze auf die Wahlkreise wird zudem sichergestellt,

dass sämtliche Gemeinden entsprechend ihrer Bevölkerungszahl im Kantonsrat vertreten sind. Letzteres ist allerdings nur dann vollumfänglich möglich, wenn kleineren Gemeinden nicht zusätzliche Sitze eingeräumt werden, auf die sie gemäss der Bevölkerungszahl keinen Anspruch hätten. Der Kantonsrat hat seit 1942 gestützt auf verfassungsrechtliches Gewohnheitsrecht allen Gemeinden mindestens zwei Sitze zugestanden, auch wenn diese - wie bei den letzten Wahlen im Falle der Gemeinde Neuheim - auf Grund der Bevölkerungszahlen nur Anspruch auf einen Sitz gehabt hätten. Auf diese Bevorzugung kleinerer Gemeinden zu Lasten grösserer ist zugunsten einer gerechteren Verteilung der Kantonsratssitze zu verzichten. Der Mindestanspruch der Gemeinden ist daher in Abs. 3 auf einen Kantonsratssitz zu beschränken.

#### **§ 45 Abs. 2 KV**

Mit der Aufhebung von § 45 Abs. 2 KV wird die gleichzeitige Einsitznahme von Mitgliedern des Regierungsrates in den Eidgenössischen Räten zahlenmässig nicht mehr beschränkt. Die Stimmberechtigten sollen von Wahl zu Wahl entscheiden können, ob und wie viele Regierungsratsmitglieder sie in den National- oder Ständerat wählen wollen (vgl. dazu auch die vorstehenden Ausführungen in Kapitel 5.1.2 zu § 45).

#### **§ 78 KV**

Abs. 2 stellt eine allgemeine Regel für das Wahlverfahren für Behörden, die an der Urne gewählt werden, auf. Davon sind die Gesamterneuerungswahlen für die Kantonsratswahlen auszunehmen, da diese als einzige Wahlen nicht in einem, sondern in mehreren Wahlkreisen stattfinden und es somit einer speziellen Regelung bedarf.

### **6.2 Änderungen im Wahl- und Abstimmungsgesetz**

#### **§ 8 WAG (Stimmmaterial; Zustellung)**

Gemäss § 8 Abs. 3 WAG müssen Stimmunterlagen für Wahlen spätestens am zweitletzten Dienstag vor dem Wahltag bei den Stimmberechtigten eintreffen. Diese Frist ist zu knapp; im Vergleich dazu muss bei Abstimmungen das Stimmmaterial spätestens in der viertletzten Woche vor der Abstimmung eintreffen.

Für Wahlen soll die Frist nun angemessen verlängert werden, und zwar derart, dass die Stimmunterlagen in der drittletzten Woche vor dem Wahltag bei den Stimmberechtigten eintreffen müssen. Damit wird einem entsprechenden Antrag der Stadt Zug entsprochen, wonach die Terminierungen nochmals zu überarbeiten seien.

#### **§ 23a WAG (Elektronische Erfassung und Auswertung der Wahl- und Stimmzettel)**

Mit § 23a WAG wird unter der neuen Überschrift "F. Elektronische Datenverarbeitung" eine gesetzliche Grundlage für die elektronische Datenverarbeitung im Bereich der Wahlen und Abstimmungen geschaffen. Dessen ungeachtet erfolgt im Kanton Zug die elektronische Erfassung und Auswertung namentlich der Wahlzettel bereits seit vielen Jahren.

Das Wahl- und Abstimmungsinformationssystem (WABIS) kam im Kanton Zug erstmals im Jahr 1994 zum Einsatz, damals noch allein für die Regierungsratswahlen. Das WABIS wurde im Kanton Solothurn entwickelt. Es hatte den Vorteil, die Wahlarten des Listenproporz-Systems (das im Kanton Solothurn bis zum 1. Januar 1997 galt) ebenso abzudecken wie das Wahlver-

fahren für den Nationalrat. Im Jahr 1995 wurde das WABIS in allen Gemeinden auch für die Nationalratswahlen eingesetzt. Das WABIS kam in der Folge in den Jahren 2002, 2003, 2006 und 2007 zum Einsatz. Im Jahr 2008 teilte dann die Herstellerfirma von WABIS mit, sie könne keine Offerte für den weiteren Ausbau einreichen. Fortan erfolgte die elektronische Datenverarbeitung im Bereich der Wahlen mittels des Wahl- und Abstimmungs-Auswertungssystems "WABSTI". Dieses System wurde vom Verwaltungsrechenzentrum in St. Gallen entwickelt und kommt heute in verschiedenen Kantonen zum Einsatz, so beispielsweise auch im Kanton Zürich, wo die Kantonsratswahlen nach der Methode des "Doppelten Pukelsheim" stattfinden. Bei WABSTI handelt es sich um eine umfangreiche Datenbanklösung. Sie kennt - wie eben erwähnt - die Auswertung der Wahlen nach der Methode des "Doppelten Pukelsheim", nach dem heutigen Verteilsystem gemäss Methode "Hagenbach-Bischoff" sowie auch bei Majorz-Wahlarten. Überdies beinhaltet WABSTI ein Auswertungssystem für Abstimmungen mit Varianten und Einzelpunktfragen. Im Kanton Zug gelangte WABSTI indessen bei Abstimmungen bislang (noch) nicht zur Anwendung.

### **§§ 29, 31, 61, 64 und 65 WAG (Fristen für Ausschreibungen und Einreichung von Wahlvorschlägen)**

Nachdem die Fristen für die Ausschreibungen der Wahlen und die Einreichung von Wahlvorschlägen bereits mit der Revision vom 27. August 2009 vor verschoben worden sind, hat sich im Zusammenhang mit den kantonalen und gemeindlichen Gesamterneuerungswahlen vom 3. Oktober 2010 gezeigt, dass die Fristen für die Wahlvorbereitungen noch immer zu knapp bemessen sind. Wären damals die Fristen zur Behebung von Mängeln und zur Ergänzung von Wahllisten (zweiter Mittwoch nach Wahlanmeldeschluss) voll genutzt worden, wäre der rechtzeitige Druck und die Verpackung sowie die fristgerechte Zusendung der Wahlunterlagen an die Stimmberechtigten kaum mehr möglich gewesen. Aus diesem Grund drängt sich eine Verlängerung der Fristen für die Wahlausschreibung und Einreichung der Listen bei allen Wahlen um zwei Wochen auf.

<b>Anzahl Wochen vor Wahl</b>	<b>Bisher</b>	<b>Neu</b>	<b>Änderung WAG-Bestimmungen</b>
12		Ausschreibung	§§ 29, 61, 64
11			
10	Ausschreibung	Wahlvorschläge einreichen	§§ 31, 65
9		Wahlvorschläge bereinigen	
8	Wahlvorschläge einreichen	Wahlvorschläge ergänzen	
7	Wahlvorschläge bereinigen		
6	Wahlvorschläge ergänzen		
5			
4			
3			
2	Eintreffen der Wahlunterlagen bei Stimmberechtigten	Eintreffen der Wahlunterlagen bei Stimmberechtigten	
1			
0	Wahl	Wahl	

Die Ausschreibung für die kantonalen und gemeindlichen Gesamterneuerungswahlen fällt mit der Vorverschiebung in die Sommerferien. Mit der Neuregelung fallen nun aber auch die Fristen für die Einreichung der Wahlvorschläge in die Sommerferien. Da sich die Parteien und politischen Gruppierungen entsprechend organisieren können, ist dieser Nachteil hinzunehmen.

Für die Nationalratswahlen, die jeweils am zweitletzten Sonntag im Oktober stattfinden (Art. 19 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. September 1976; BPR; SR 161.1), schreibt Art. 21 Abs. 1 BPR vor, dass das kantonale Recht einen Montag zwischen dem 1. August und dem 30. September des Wahljahres für den Wahlanmeldeschluss bestimmt. Diese bundesrechtliche Vorschrift wird auch mit der Vorverlegung des Wahlanmeldeschlusses um zwei Wochen eingehalten.

### **§ 30 Abs. 2 WAG (Ergänzungswahlen)**

Die geltende Regelung, wonach kantonale Ergänzungswahlen sechs Wochen nach der Hauptwahl stattfinden, erweist sich als nicht durchführbar, da die Wahlvorschläge bisher acht Wochen bzw. neu 10 Wochen vor der Ergänzungswahl eingereicht werden müssten, also in einem Zeitpunkt, zu dem noch gar nicht feststeht, ob es zu einer Ergänzungswahl kommt. Die Regelung kann ersatzlos gestrichen werden, da es sich bei Ergänzungswahlen um Majorzwahlen handelt und die Kompetenz zur Festlegung des Wahltermins für zweite Wahlgänge im Majorzverfahren in § 56 Abs. 2 WAG dem Regierungsrat übertragen ist. Dieser wird den Wahltermin mit Regierungsratsbeschluss für die kantonalen Ergänzungswahlen in der Regel auf den gleichen Tag legen wie der in § 60 WAG geregelte Termin für gemeindliche Ergänzungswahlen (achter Sonntag nach der Hauptwahl).

### **§ 33 WAG (Unterzeichnung von Wahlvorschlägen)**

Zur Verhinderung von nicht ernst gemeinten Kandidaturen (so genannten Jux-Kandidaturen) wird eine Unterzeichnung jedes Wahlvorschlags durch 10 Stimmberechtigte verlangt, wobei niemand mehr als einen Wahlvorschlag unterzeichnen darf. In der Vergangenheit ergaben sich diesbezüglich immer wieder Unsicherheiten. So war nicht klar, ob Vorgeschlagene ihren eigenen Wahlvorschlag unterzeichnen dürfen und ob bei gleichzeitiger Gesamterneuerungswahl von Kantons- und Regierungsrat jemand sowohl einen Wahlvorschlag für den Kantonsrat als auch einen für den Regierungsrat unterzeichnen oder ob nur einer dieser Vorschläge unterzeichnet werden darf.

Die Bestimmung ist daher in Abs. 1 zu präzisieren. So wird ausdrücklich ausgeschlossen, dass Vorgeschlagene den Wahlvorschlag mit ihrem Namen selbst unterzeichnen, da andernfalls sogenannte Jux-Kandidaturen nicht ausgeschlossen werden könnten und die Bestimmung ihres Sinnes beraubt wäre. Sodann wird der Klarheit halber festgelegt, dass pro Wahlart (nur) eine Wahlvorschlagsunterzeichnung erlaubt ist. In gleicher Weise wird auch Abs. 3 Satz 1 präzisiert.

### **§ 44 WAG (Bereinigung veränderter Wahlzettel; Streichung ungültiger Stimmen)**

Die Anpassungen von Randtitel und Ungültigkeitsgründen bringen keine materielle Änderungen.

### **§ 51 WAG (Nachrücken)**

Lehnt jemand die Wahl ab oder wird während der Amtsperiode ein Sitz frei, so erklärt der Gemeinderat bei Kantonsratswahlen und der Regierungsrat bei Regierungsratswahlen die erste Ersatzkandidatin oder den ersten Ersatzkandidaten für gewählt. In der Praxis von Bedeutung ist allerdings auch, was gilt, wenn eine Ersatzperson das Amt nicht antreten kann oder will, und in welchem Umfang ein Verzicht der Ersatzperson gilt. Diese beiden Fälle werden nun in Abs. 2 und Abs. 3 geregelt: Kann oder will eine Ersatzperson das Amt nicht antreten, so rückt die

nachfolgende an deren Stelle (Abs. 2). Lehnt die Ersatzperson die Wahl ab, gilt der Verzicht für die ganze Legislatur (Abs. 3).

### **§ 52a WAG (Verfahren)**

Die Wahl des Kantonsrates wird nach dem doppelt proportionalen Sitzverteilungsverfahren (Methode nach doppeltem Pukelsheim) durchgeführt. Dies hat zur Folge, dass die in den §§ 46 - 49 WAG geregelte Sitzzuteilung nach dem heutigen Verteilsystem "Hagenbach-Bischoff" bei der Wahl des Kantonsrates nicht mehr zur Anwendung gelangt. Von diesen Paragraphen abgesehen gelten indessen die allgemeinen Bestimmungen (§§ 1- 23) sowie die allgemeinen Bestimmungen über die kantonalen Wahlen (§§ 29 - 41) und insbesondere der Proporzahlen (§§ 42 - 52) des Wahl- und Abstimmungsgesetzes weiterhin auch für Kantonsratswahlen.

### **§ 52b WAG (Zuständigkeit)**

§ 52b regelt bezüglich der Sitzverteilung bei Kantonsratswahlen explizit die operative Zuständigkeit. Zuständig ist die Staatskanzlei, die alle zwei Jahre einem neuen Regierungsratsmitglied, das die Funktion des Landammanns ausübt, untersteht. Wenn auch nicht explizit in einer Zuständigkeitsnorm festgehalten, so fallen die operativen Tätigkeiten in Wahl- und Abstimmungssachen bereits heute in die Zuständigkeit der Staatskanzlei, was sich aus einer Vielzahl von Bestimmungen ergibt (vgl. unter anderem die §§ 22, 23 und 24 sowie insbesondere die §§ 29, 31, 34 und 35). Zumal für die Kantonsratswahlen sowohl der Kantons-Wahlschlüssel (§ 52d Abs. 2) als auch der Wahlkreis- und Listengruppen-Divisor (§ 52e Abs. 2) von der Staatskanzlei festgelegt werden, ist es sinnvoll, deren Zuständigkeit in einer entsprechenden Norm ausdrücklich festzuhalten. Die Aufsicht über die Wahlen und Abstimmungen verbleibt dagegen bei der Direktion des Innern (§ 6 Abs. 1).

### **§ 52c WAG (Listengruppen)**

Diese Bestimmung definiert die Listengruppen (politische Parteien). Eine Listengruppe stellt einen Zusammenschluss aller Wahlkreislisten dar, die die gleiche Bezeichnung tragen. Die Listen der Partei X aus allen Wahlkreisen bilden somit die Listengruppe X. Besteht eine Liste lediglich in einem Wahlkreis, so bildet diese ebenfalls eine Listengruppe. Die Listengruppen werden für die Oberzuteilung benötigt (vgl. dazu § 52d sowie vorstehend Ziff. 4.3.1). Listenverbindungen sind ausgeschlossen (vgl. Ziff. 4.4.2).

### **§ 52d WAG (Oberzuteilung auf die Listengruppen)**

Bei der Oberzuteilung werden alle im Wahlgebiet (Kanton Zug) zu verteilenden Sitze auf die politischen Parteien (Listengruppen) verteilt. Zu diesem Zweck werden bei allen Listen die Wählerzahlen bestimmt (dabei ist die Parteistimmzahl einer Liste durch die Anzahl der dem betreffenden Wahlkreis zustehenden Mandate zu teilen und zur nächstgelegenen ganzen Zahl zu runden). Anschliessend werden die Wählerzahlen aller Listen derselben *Listengruppe* zusammengezählt. Die Summen werden durch den Kantons-Wahlschlüssel geteilt und standardmässig gerundet. Damit steht fest, wie viele Sitze eine Listengruppe im gesamten Wahlgebiet erhält (vgl. zum Ganzen Ziff. 4.3.1).

### **§ 52e WAG (Unterzuteilung auf die Listen)**

Nach der Oberzuteilung werden die einer Listengruppe zugewiesenen Sitze auf die einzelnen Listen dieser Listengruppe und auf die Wahlkreise verteilt. Zu diesem Zweck wird die Partei-

stimmzahl einer Liste durch den betreffenden Listengruppen-Divisor und den entsprechenden Wahlkreis-Divisor geteilt. Damit ist gewährleistet, dass alle Listengruppen und alle Wahlkreise die ihnen zustehende Anzahl Sitze erhalten (vgl. zum Ganzen Ziff. 4.3.2).

Rechnerisch: z.B. Parteistimmzahl der Liste der Listengruppe X im Wahlkreis A : Listengruppen-Divisor X : Wahlkreis-Divisor A = Sitzanspruch der Liste der Listengruppe X im Wahlkreis A.

### **§ 52f WAG (Sitzverteilung innerhalb der Listen)**

Die einer Liste in der Unterteilung zugewiesenen Sitze werden schliesslich nach Massgabe der Kandidatinnen- bzw. Kandidatenstimmen auf die kandidierenden Personen verteilt.

### **§ 56 WAG (Zweiter Wahlgang)**

Kantonsrat Andreas Hausheer, Steinhausen, hat am 21. November 2011 eine Motion betreffend Anpassung der gesetzlichen Regelungen für zweite Wahlgänge bei Ständeratswahlen eingereicht (vgl. dazu auch nachstehend Ziff. 8). Gemäss Motionstext soll das Wahl- und Abstimmungsgesetz so geändert werden, dass auch bei einem allfälligen zweiten Wahlgang beide gewählten Ständerätinnen oder Ständeräte an der Gesamterneuerungswahl des Bundesrates teilnehmen können. Dabei sei zu prüfen, ob dazu im WAG überhaupt Fristen festgesetzt werden sollen oder ob der Regierungsrat diese Fristen im jeweiligen Fall nach Ermessen festsetzen dürfe.

Der Regierungsrat stimmt dieser Argumentation zu. Bei den letzten Ständeratswahlen vom 29. Oktober 2011 musste der Regierungsrat die Frist für einen allfälligen zweiten Wahlgang verkürzen, damit sichergestellt werden konnte, dass die Zuger Standesvertretung an der 1. Session ab 4. Dezember 2011 teilnehmen können. In § 56 Abs. 4 wird daher eine entsprechende Regelung aufgenommen, mit entsprechendem Vorbehalt in Abs. 3. Der bisherige Abs. 4 wird zu Abs. 5.

### **§ 69 WAG (Beschwerdeentscheid)**

Stellt der Regierungsrat nach heute geltendem Recht (§ 69 WAG) auf Beschwerde hin oder von Amtes wegen Unregelmässigkeiten fest, so trifft er, wenn möglich vor Schluss des Abstimmungs- und Wahlverfahrens, die notwendigen Verfügungen zur Behebung der Mängel. Er kann auch die Nachprüfung der Resultate anordnen. Die "Nachprüfung der Resultate" kann somit nur dann angeordnet werden, wenn "Unregelmässigkeiten" festgestellt werden. Ein knappes Resultat stellt dagegen für sich alleine noch keine Unregelmässigkeit dar; vielmehr müsste das knappe Resultat - wie gesagt - im Zusammenhang mit einer Unregelmässigkeit (z.B. begründeter Verdacht auf fehlerhafte Auszählung der Stimmzettel) stehen. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung bestimmt in erster Linie das kantonale Recht, unter welchen Voraussetzungen die zuständige Behörde eine Nachzählung anordnet und ob der bzw. die einzelne Stimmberechtigte eine Nachzählung erwirken kann (BGE 136 II 135 E. 2.3.1; 131 I 442 E. 3.2 S. 447 mit Hinweisen). Angesichts der Tatsache jedoch, dass das Bundesgericht Art. 77 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR; SR 161.1) unter Berücksichtigung einiger kantonaler Regelungen sowie "in Nachachtung des verfassungsmässigen Anspruchs auf unverfälschte Stimmabgabe" (BGE 136 II 139 E. 2.4.2) *neuerdings* derart auslegt, als dass bei sehr knappen Abstimmungsergebnissen nachzuzählen ist, und zwar *ohne* dass bezüglich des knappen Resultats noch ein *zusätzlicher Verdacht auf eine Unregelmässigkeit* vorliegen muss, würde § 69 Satz 2 WAG im Rahmen eines konkreten Anwendungsfalls vor

Bundesgericht mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht standhalten. Bei einem knappen Ausgang einer Abstimmung oder einer Majorzwahl ordnet der Regierungsrat daher neu von Amtes wegen eine Nachzählung an. Der Regierungsrat bestimmt sodann in der Wahl- und Abstimmungsverordnung, unter welchen Voraussetzungen der Ausgang einer Abstimmung oder einer Majorzwahl als knapp gilt.<sup>4</sup> Diese Regelung soll jedoch nicht für die Proporzahlen gelten. Bei diesem Wahlsystem sind knappe Ergebnisse sehr häufig. Im Gegensatz zu Majorzwahlen lassen sich bei Proporzahlen sehr knappe Ergebnisse nicht bereits bei blosser Betrachtung der Listenergebnisse feststellen. Beim Proporz sind mehrere Rechenoperationen vorzunehmen, die je für sich knappe Resultate ergeben können: Zuerst bei der Sitzzuteilung an die Parteien, dann bei der Aufteilung der Parteisitze an die Gemeinden und schliesslich auch bei der Ermittlung der Wahlresultate der Kandidatinnen und Kandidaten. Diese Problematik bleibt im Hinblick auf ein allfälliges Nachrücken selbst bei nicht gewählten Kandidatinnen und Kandidaten bestehen, denn auch in diesen Fällen können die Ergebnisse zwischen den ersten und zweiten nicht Gewählten sehr knapp ausfallen, so dass sich die Frage einer Nachzählung streng genommen auch in diesen Fällen stellen würde. Mithin wäre die Gefahr sehr gross, dass bei Proporzahlen die Wahlergebnisse bis am Abend des Wahlsonntags nicht vorliegen und die Mitglieder der Parlamente und Behörden erst später festgestellt werden könnten, weil aufgrund sehr knapper Ergebnisse eine Nachzählung angeordnet werden müsste.

## 7. Finanzielle Auswirkungen

Die Teilrevision des Wahl- und Abstimmungsgesetzes hat keine direkten finanziellen Auswirkungen.

## 8. Parlamentarischer Vorstoss

Kantonsrat Andreas Hausheer, Steinhausen, hat am 21. November 2011 folgende Motion betreffend Anpassung der gesetzlichen Regelungen für zweite Wahlgänge bei Ständeratswahlen eingereicht (Vorlage 2096.1 - 13938):

"Das Wahl- und Abstimmungsgesetz (WAG) ist so zu ändern, dass gewährleistet ist, dass auch bei einem allfälligen zweiten Wahlgang beide gewählten Ständeräte oder Ständerätinnen an der Gesamterneuerungswahl des Bundesrates teilnehmen können. Dabei ist zu prüfen, ob dazu im WAG überhaupt Fristen festgesetzt werden sollen oder ob der Regierungsrat diese Fristen im jeweiligen Fall nach Ermessen festsetzen darf.

Begründung:

Aufgrund der aktuellen gesetzlichen Grundlagen ist im Falle eines zweiten Wahlganges eine Teilnahme der beiden Zuger Ständeräte an den Gesamterneuerungswahlen des Bundesrates ohne Widersprüche in der Auslegung des Gesetzestextes nicht gewährleistet. Dies soll am Beispiel der diesjährigen Ständeratswahlen aufgezeigt werden. Wäre ein zweiter Wahlgang nötig gewesen, hätte dieser gemäss dem in § 56 Abs. 2 und 3 WAG definierten „Regelfall“ erst nach

---

<sup>4</sup> Vgl. hierzu beispielsweise § 49 der zürcherischen Verordnung über die politischen Rechte (knapper Ausgang):

Abs. 1: "Ein knapper Ausgang der Abstimmung gemäss § 75 Abs. 3 GPR liegt in der Regel dann vor, wenn der Anteil der Ja-Stimmen zwischen 49,8 und 50,2 Prozent der Summe der Ja-Stimmen und der Nein-Stimmen liegt."

Abs. 2: "Bei einer Mehrheitswahl liegt ein knapper Ausgang in der Regel in folgenden Fällen vor:

a. Die Stimmendifferenz zwischen einer gewählten und einer nicht gewählten Person, die das absolute Mehr ebenfalls erreicht hat, beträgt weniger als 0,8 Prozent der Stimmen der gewählten Person.

b. Eine Person wird wegen Nichterreichens des absoluten Mehrs nicht gewählt, und die Differenz zwischen ihrer Stimmzahl und dem absoluten Mehr beträgt weniger als 0,8 Prozent des absoluten Mehrs."

der bundesrätlichen Gesamterneuerungswahl stattfinden können. Gestützt auf § 30 Abs. 3 WAG hat der Regierungsrat beschlossen, einen allfälligen zweiten Wahlgang auf den 11. Dezember 2011 anzusetzen. Dies steht aber im Widerspruch zu § 56 Abs. 3 WAG, nach dem Wahlvorschläge bis zum achtletztten Montag vor dem Wahltag einzureichen sind. Vorliegend wäre dies gar nicht möglich gewesen. Zudem wäre die Gültigkeit der Wahl durch den Kantonsrat gemäss § 58 WAG frühestens am 15. Dezember 2011 festgestellt worden, also am Tag nach der bundesrätlichen Gesamterneuerungswahl. Das diesjährige Beispiel zeigt, dass es eine saubere, widerspruchsfreie gesetzliche Regelung braucht, die verhindert, dass die Zuger Standesvertretung bei einem zweiten Wahlgang an den bundesrätlichen Gesamterneuerungswahlen gar nicht oder nur zur Hälfte teilnehmen kann."

In der Sitzung vom 15. Dezember 2011 hat der Kantonsrat die Motion zur Berichterstattung und Antragstellung an den Regierungsrat überwiesen. Das Koordinationsgebot gemäss § 39 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Kantonsrats (BGS 141.1) erfordert es, dass Motionen, die mit einem beim Kantonsrat anhängigen Beratungsgegenstand im Zusammenhang stehen, in der Regel mit diesem zu erledigen sind. Unter Berücksichtigung dieser Bestimmung ist es angezeigt, die besagte Motion im Zusammenhang mit der vorliegenden Revisionsvorlage zu behandeln bzw. zu erledigen.

Mit der vorliegenden Gesetzesrevision wird dem Anliegen des Motionärs Rechnung getragen (vgl. dazu vorstehende Ausführungen zu § 56 WAG). Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Motion von Andreas Hausheer betreffend Anpassung der gesetzlichen Regelungen für zweite Wahlgänge bei Ständeratswahlen vom 21. November 2011 (Vorlage 2096.1 - 13938) mit der Teilrevision des Wahl- und Abstimmungsgesetzes erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

## 9. Zeitplan

Wie eingangs schon erwähnt, hat der Regierungsrat parallel zur Teilrevision der Kantonsverfassung sowie des Wahl- und Abstimmungsgesetzes den Bericht und Antrag bezüglich Majorzinitiative verabschiedet. Bei der hier vorliegenden Vorlage geht es alleine und im Wesentlichen um die notwendig gewordene Anpassung der Wahlkreise für die Kantonsratswahlen aufgrund des Bundesgerichtsurteils vom 20. Dezember 2010, damit die nächsten Wahlen verfassungskonform durchgeführt werden können. Die beiden Vorlagen sind unabhängig voneinander. Deshalb behandelt der Regierungsrat die Majorzinitiative in einer separaten Vorlage.

August 2012	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
Bis Oktober 2012	Kommissionssitzung(en)
November 2012	Kommissionsbericht
Dezember 2012	Kantonsrat, 1. Lesung
Februar 2013	Kantonsrat, 2. Lesung
Anfangs März 2013	Publikation Amtsblatt
Anfangs Mai 2013	Ablauf Referendumsfrist
September 2013	Volksabstimmung
1.1.2014	Inkrafttreten

**10. Antrag**

1. Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlagen Nrn. 2170.2/.3/.4 - 14130/31/32 einzutreten und ihnen zuzustimmen.
2. Die Motion von Andreas Hausheer betreffend Anpassung der gesetzlichen Regelungen für zweite Wahlgänge bei Ständeratswahlen vom 21. November 2011 (Vorlage Nr. 2096.1 - 13938) sei erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

Zug, 10. Juli 2012

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Matthias Michel

Der Landschreiber: Tobias Moser

Beilage:

- Anhang "Ober- und Unterteilung nach der Methode doppelter Pukelsheim / Ein einfaches Rechenbeispiel mit drei Wahlkreisen"