



**Änderung des Gesetzes
über die Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 20. Januar 2009

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Antrag auf Teilrevision des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG, BGS 131.1) vom 28. September 2006. Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

Inhaltsverzeichnis

- A. In Kürze
- B. Ausgangslage
- C. Motion der FDP-Fraktion und der CVP-Fraktion
- D. Motion der Alternativen Fraktion und der SP-Fraktion
- E. Vernehmlassungsverfahren
- F. Anpassung der Ausschreibungs- und Anmeldetermine
- G. Neufestlegung der Wahltermine
- H. Zum Wahlsystem
 - 1. Listenverbindungen
 - 2. Sitzzuteilung nach der Pukelsheim-Methode
- I. Die Bestimmungen im Einzelnen
- J. Terminplan
- K. Finanzielle Auswirkungen
- L. Anträge

A. In Kürze

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, das am 16. Dezember 2006 in Kraft getretene Wahl- und Abstimmungsgesetz zu ändern. Einerseits soll damit eine vom Kantonsrat an den Regierungsrat zu Berichterstattung und Antragstellung überwiesene Motion umgesetzt werden. Listenverbindungen sollen als unzulässig erklärt und die Wahltermine für die kantonalen und gemeindlichen Gesamterneuerungswahlen getrennt angesetzt werden. Andererseits sieht die Vorlage eine Vorverschiebung der Ausschreibungs- und Anmeldefristen für Wahlen vor.

Abschaffung der Listenverbindungen, neue organisatorische Vorschriften

Das vom Kantonsrat 2006 beschlossene Wahl- und Abstimmungsgesetz kommt bei den kantonalen und gemeindlichen Gesamterneuerungswahlen 2010 das erste Mal zur Anwendung. Die heutigen Bestimmungen sehen vor, dass die kantonalen und die gemeindlichen Gesamterneuerungswahlen künftig am gleichen Wahltermin stattfinden sollen. Um den Stimmberechtigten eine bessere Übersicht über die Wahlvorschläge zu ermöglichen, erscheint es jedoch zweckmässiger, dass die Wahlen in den Gemeinden nicht am gleichen Sonntag wie die kantonalen Wahlen durchgeführt werden, sondern in einem Abstand von drei bis vier Wochen, wie dies bei

früheren Wahlen der Fall war. Damit die Zahl der Wahllisten übersichtlich bleibt, sollen Listenverbindungen verboten werden. Aus organisatorischen Gründen müssen zudem die Ausschreibungs- und Anmeldefristen um zwei Wochen verlängert werden. Die Revisionsvorlage des Regierungsrates entspricht mit diesen Neuerungen einem Motionsbegehren der FDP- und der CVP-Fraktion.

Keine Einführung des Pukelsheim-Verfahrens

Der Regierungsrat lehnt hingegen die Einführung eines neuen Sitzzuteilungsverfahrens, das so genannte Pukelsheim-Verfahren ab. Die Alternative Fraktion und die SP-Fraktion haben dazu ebenfalls eine Motion eingereicht. Die Einführung dieses Wahlsystems wurde bereits vor zwei einhalb Jahren vom Kantonsrat abgelehnt. Damalige Begründung, die heute noch unverändert gilt: Die unterschiedlich grossen Wahlkreise auf Gemeindeebene entsprechen historisch gewachsenen Strukturen. Sie sind Ausdruck einer seit langem in der Bevölkerung verankerten Rechtsauffassung und in der Verfassung ausdrücklich vorgesehen.

B. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat am 28. September 2006 das Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG; BGS 131.1) erlassen. Den Anpassungen der Kantonsverfassung haben die Stimmberechtigten am 17. Juni 2007 zugestimmt. Mit dem Erlass des Wahl- und Abstimmungsgesetzes wurden unter anderem die Ausschreibungs- und Anmeldefristen für kantonale Wahlen sowie ein gemeinsamer Wahltermin für kantonale und kommunale Gesamterneuerungswahlen festgesetzt (§§ 29 bis 31 und § 60 WAG). Im Weiteren wurde das bisherige Wahlsystem mit Listenproporz durch dasjenige des Nationalratsproporzes (§ 42 ff. WAG) mit der Möglichkeit der Verbindung der Wahllisten (§§ 38 und 48 WAG) abgelöst. Die neuen Bestimmungen kommen bei den Gesamterneuerungswahlen 2010 das erste Mal zur Anwendung. Die Staatskanzlei (operative Belange) und die Direktion des Innern (Aufsicht) haben die diesbezüglichen Vorbereitungsarbeiten anfangs April 2008 aufgenommen.

C. Motion der FDP-Fraktion und der CVP-Fraktion

Am 31. Januar 2008 hat der Kantonsrat die Motion der FDP-Fraktion und der CVP-Fraktion betreffend Wahlgesetz vom 6. Dezember 2007 (Vorlage Nr. 1616.1 - 12562) dem Regierungsrat zu Berichterstattung und Antragstellung überwiesen. Diese Motion verlangt eine Teilrevision des neuen Wahlgesetzes, wobei Listenverbindungen bei den Exekutiv- und Legislativwahlen nicht mehr zugelassen und die organisatorische Abwicklung in Bezug auf die Wahlausschreibung und den Wahlzeitpunkt überprüft werden sollen.

In der Begründung verweisen die Motionärinnen auf die letzten Nationalratswahlen, als fünf Prozent der Stimmen ungültig eingelegt worden seien. Die grosse Zahl von Listenverbindungen habe zu Verwirrung bei der wählenden Bevölkerung geführt, weil den Wählerinnen und Wählern nicht bewusst gewesen sei, dass nur eine Liste gültig eingelegt werden könne. Bei der Beratung des Wahlgesetzes und beim Übergang vom Listenproporz zum Nationalratsproporz für die Exekutive habe der Kantonsrat den richtigen Weg eingeschlagen. Unterschätzt habe der Kantonsrat damals die Problematik, die sich aus der Zulässigkeit der Listenverbindungen ergebe. Wenn die Wahlzettelflut bei drei Nationalratssitzen eventuell noch überschaubar gewesen sei, sei doch festzustellen, dass ein Anteil von fünf Prozent ungültiger Stimmen zu hoch sei und aufzeige, dass dieses System für die Stimmenden nicht nachvollziehbar sei. Oberstes Ziel

müsse sein, dass der Wählerwille zum Ausdruck komme und nicht, dass Wahlen ungültig seien, weil das Wahlsystem zu kompliziert sei. Die Frage der Listenverbindungen sei deshalb kritisch zu prüfen. Würden bei den nächsten Gesamterneuerungswahlen die Parteien für jede zu wählende Behörde zwei Listen einreichen, hätte dies zur Folge, dass in der Stadt Zug 40 Listen, in den übrigen Gemeinden 30 Listen mit entsprechend vielen Kandidatinnen und Kandidaten zur Wahl stehen würden, was zu einer unübersichtlichen Wahlzettelflut führen würde. Im Weiteren hätten Stadt und Kanton Zug schon im Vorfeld zum Wahlgesetz geltend gemacht, dass die Durchführung sämtlicher kantonalen und gemeindlichen Wahlen an einem Wahlsonntag zu organisatorischen Schwierigkeiten führen würden. Bei der Umsetzung des Wahlgesetzes zeige es sich, dass diese Schwierigkeiten unüberbrückbar seien. Mindestens bis zur Einführung der elektronischen Stimmabgabe müssten die Wahlen auseinander genommen werden. Der Regierungsrat müsse eine Lösung finden, die es einerseits den Parteien ermögliche, einen einheitlichen Wahlkampf in den Gemeinden und im Kanton zu führen, und dennoch eine zeitliche Verschiebung so vornehme, dass ein geordneter Ablauf des Wahltages oder der beiden Wahlsonntage gewährleistet sei. Eventuell müsse zum alten System zurückgekehrt werden.

Die Motionärinnen sind überzeugt, dass die Überprüfung des Wahlgesetzes in den zwei genannten Punkten wichtig und rasch an die Hand zu nehmen sei, damit gewährleistet werden könne, dass die Gesamterneuerungswahlen 2010 mit einem punktuell verbesserten Wahlgesetz für alle Wählerinnen und Wähler geordnet durchgeführt werden können.

D. Motion der Alternativen Fraktion und der SP-Fraktion

Am 28. August 2008 hat der Kantonsrat zudem die Motion der Alternativen Fraktion und der SP-Fraktion betreffend Änderung des Wahlgesetzes vom 28. Juli 2008 (Vorlage Nr. 1712.1 - 12814) dem Regierungsrat zu Berichterstattung und Antragstellung überwiesen. Mit dieser Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, dem Kantonsrat eine Teilrevision des Wahlgesetzes vorzulegen, damit im Jahre 2010 faire Wahlen durchgeführt würden, welche die Stimmen aller Wählenden gleichberechtigt berücksichtige. Die Teilrevision solle folgenden Punkt beinhalten: Zuteilungsverfahren für die Kantonsratswahlen gemäss Pukelsheim-Methode (doppelt-proportionale Sitzzuteilung) bei gleichzeitigem Verbot von Listenverbindungen.

Zur Begründung verweisen die Motionärinnen darauf, dass in den letzten Jahren verschiedene Kantone, teilweise unter Druck und nach einem Bundesgerichtsentscheid, zum Pukelsheim-System übergegangen sei. Das Zuteilungsverfahren nach der Pukelsheim-Methode garantiere, dass die bisherigen Einwohnergemeinden als Wahlkreise erhalten blieben. Es erlaube ein Wahlverfahren, das mit der neusten bundesgerichtlichen Rechtsprechung in Übereinstimmung stehe: Jede Wählerin und jeder Wähler solle mit seiner Wahl einen Einfluss auf das Gesamtergebnis haben; dies sei ein Erfordernis des Gleichheitsgrundsatzes der Bundesverfassung.

Im Weiteren machen die Motionärinnen geltend, dass vor den letzten kantonalen Wahlen der Kanton Zug sein Wahlrecht revidiert habe; insbesondere habe er den Übergang vom alten Zuger Listenproporz zum Nationalratsproporz beschlossen. Dies in der richtigen Überzeugung, dass ein möglichst einheitliches Wahlsystem für alle Wahlen sinnvoll sei. Mit der Motion der FDP- und der CVP-Fraktion vom Dezember 2007 habe sich die Ausgangslage wieder geändert; danach würden Listenverbindungen, wie sie bei den Nationalratswahlen nach wie vor möglich seien und schweizweit von allen Parteien genutzt würden, nicht mehr zugelassen werden. Dieses Verbot der Listenverbindung benachteilige vor allem die kleineren Parteien. In der Schweiz würden nur Kantone dieses Verbot kennen, welche gleichzeitig auf die Zählweise nach Pukelsheim umgestellt hätten. Zwischen dem Verbot der Listenverbindung und dem Zuteilungsverfahren nach Pukelsheim bestehe ein innerer Zusammenhang.

E. Vernehmlassungsverfahren

Die Vernehmlassungsvorlage

Mit Beschluss vom 8. Juli 2008 hat der Regierungsrat in 1. Lesung eine Änderung des Wahl- und Abstimmungsgesetzes samt Bericht und Antrag verabschiedet und die Direktion des Innern ermächtigt und beauftragt, das Ergebnis der 1. Lesung bei den Einwohner- Bürger-, Kirch- und Korporationsgemeinden und den im Kantonsrat vertretenen Parteien bis 31. Oktober 2008 zur Vernehmlassung zu unterbreiten. Die Vorlage sah eine Verlängerung der Ausschreibungs- und Anmeldefristen vor, sowie die zeitliche Trennung der gemeindlichen und der kantonalen Wahlen, indem die gemeindlichen Wahlen auf den 1. Septembersonntag, die kantonalen Wahlen auf den 1. Novembersonntag verschoben werden sollten. Zudem sollten bei Proporzahlen Listenverbindungen verboten werden. Schliesslich wurde beantragt, die Motion der CVP- und der FDP Fraktion erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben. Da die Motion der Alternativen Fraktion und der SP-Fraktion erst nach Beginn der Vernehmlassung überwiesen wurde, enthielt die Vernehmlassungsvorlage keine Ausführungen zur Sitzzuteilung nach der Pukelsheim-Methode.

Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Alle elf Einwohnergemeinden, vier Bürgergemeinden, zwei katholische Kirchgemeinden und die evangelisch-reformierte Kirchgemeinde des Kantons Zug sowie die fünf im Kantonsrat vertretenen Parteien haben sich zum WAG-Revisionsentwurf vernehmen lassen. Zudem hat auch die Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann eine Stellungnahme abgegeben. Zwei Bürgergemeinden haben ausdrücklich auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Der überwiegende Teil der Vernehmlassungsteilnehmenden zeigte sich überrascht, dass das Wahl- und Abstimmungsgesetz bereits knapp zwei Jahre nach dessen Totalrevision bereits wieder geändert werden soll. In einigen Stellungnahmen wurde zudem darauf hingewiesen, dass das Wahlverfahren noch gar nie zur Anwendung gekommen sei und man deshalb noch keine Erfahrungen habe machen können.

Die Verlängerung der Ausschreibungs- und Anmeldefristen blieben weitgehend unbestritten. Eine Mehrheit der Gemeinden und der im Kantonsrat vertretenen Parteien sprach sich zudem für die getrennte Festlegung von gemeindlichen und kantonalen Wahlen aus, wobei insbesondere der Termin des ersten Septembersonntags für die gemeindlichen Wahlen kritisiert wurde, da damit der Wahlkampf zu einem grossen Teil in die Sommerferien fallen würde. Bezüglich der Zeitdauer zwischen den gemeindlichen und den kantonalen Wahlen gingen die Vorstellungen weit auseinander. Während in einigen Stellungnahmen eine Vorverlegung der gemeindlichen Wahlen um ein Jahr verlangt wurde, beantragten andere eine Zeitdifferenz von nicht mehr als einem Monat.

Bezüglich des Verbotes der Listenverbindungen fielen die Stellungnahmen sehr unterschiedlich aus:

- Von den im Kantonsrat vertretenen Parteien stimmten CVP, FDP und SVP dem Listenverbindungsverbot zu, während die Alternative Kanton Zug und die SP dieses ablehnten.
- Von den elf Einwohnergemeinden lehnten sechs die Abschaffung der Möglichkeit der Listenverbindungen ab, drei haben sich zu dieser Frage nicht vernehmen lassen und zwei hielten die Änderung für vorstellbar.

- Drei der vier an der Vernehmlassung teilnehmenden Bürgergemeinden sprachen sich für die Abschaffung der Listenverbindungen aus, eine Bürgergemeinde verzichtet auf eine Stellungnahme zu dieser Frage ausdrücklich. Sieben Bürgergemeinden haben sich an der Vernehmlassung nicht beteiligt.
- Die evangelisch-reformierte Kirchgemeinde des Kantons Zug und die katholische Kirchgemeinde Neuheim lehnten ein Listenverbindungsverbot ab. Die katholische Kirchgemeinde Zug erklärte sich mit der vorgeschlagenen Gesetzesrevision grundsätzlich einverstanden, ohne allerdings zur Frage der Listenverbindungen explizit Stellung zu nehmen. Die übrigen Kirchgemeinden haben auf eine Stellungnahme im Vernehmlassungsverfahren verzichtet.

Insgesamt ist somit keine klare Tendenz bezüglich der Frage nach einer Abschaffung der Listenverbindungen ersichtlich.

Zugunsten des Listenverbindungsverbotes wurde insbesondere angeführt, dass dieses geeignet sei, die Übersichtlichkeit bei den Wahlen zu verbessern um damit die Zahl ungültiger Stimmabgaben zu verkleinern. Listenverbindungen würden bei den Stimmberechtigten Verwirrungen und Verärgerungen auslösen und keine genügende Transparenz schaffen. Zudem wurde in einer Stellungnahme festgehalten, dass der Nationalratsproporz ohne die Möglichkeit der Listenverbindungen näher beim früher geltenden Listenproporz wäre als mit Listenverbindungen.

Gegen die Abschaffung der Möglichkeit der Listenverbindungen wurde insbesondere vorgebracht, dass damit eine unnötige Differenz zum Verfahren bei den Nationalratswahlen geschaffen werde und sich die Stimmberechtigten so nicht an ein einheitliches Wahlsystem gewöhnen könnten. Das Verbot von Listenverbindung würde zudem die Chancen kleinerer Parteien verschlechtern. Ausserdem zweifelten einige der Vernehmlassungsteilnehmenden daran, dass Listenverbindungen Grund für eine hohe Zahl von ungültigen Stimmabgaben seien, zumal in anderen Kantonen, die ebenfalls Listenverbindungen kennen, keine hohen Zahlen von ungültigen Stimmen zu verzeichnen seien. Im Weiteren wurde auch darauf hingewiesen, dass die Parteien freiwillig auf Listenverbindungen verzichten könnten. Zwei Vernehmlassungsteilnehmerinnen verlangten in ihren Stellungnahmen die Prüfung der Sitzzuteilung mit der doppeltproportionalen Divisormethode.

F. Anpassung der Ausschreibungs- und Anmeldetermine

Gemäss § 29 WAG sind die Wahlen von der Staatskanzlei acht Wochen vor dem Wahltag im Amtsblatt auszuschreiben. Damit hat der Gesetzgeber für Wahlen die gleiche Ausschreibungsfrist festgelegt wie für Abstimmungen (§ 24 WAG). Bei der Vorbereitung von Wahlen werden jedoch mindestens 10 Tage mehr benötigt, da hier Bereinigungs- und Ergänzungsfristen (§§ 35 und 36 WAG) zu beachten sind und die Herstellung, Sortierung und Verpackung der Wahlzettel erheblich aufwändiger ist als bei Abstimmungszetteln. Aufgrund der geltenden Fristvorschriften des WAG würden für die Vorbereitung des Wahlmaterials nur knapp 14 Tage bleiben. Diese Frist erweist sich zu kurz für den Satz der Wahlzettel, die seriöse Korrektur im Hinblick auf das Gut zum Druck, den Druck, die Lieferung sowie das Sortieren und Verpacken, wobei darauf hinzuweisen ist, dass die meisten Gemeinden für die letzten beiden Arbeitsgänge die Zugerische Werkstätte für Behinderte (ZUWEBE) beauftragen. Das Risiko der falschen Abpackung oder Zustellung würde auf Grund des Zeitdruckes erheblich ansteigen. Dies muss jedoch unbedingt vermieden werden.

Eine Verlängerung der Ausschreibungs- und Anmeldefristen bei kantonalen und gemeindlichen Wahlen um zwei Wochen erweist sich daher als notwendig. Dementsprechend soll die Frist der Ausschreibung von Wahlen und Abstimmungen von bisher acht auf zehn Wochen vor dem Wahltermin verlängert werden. Zudem sind die Termine zur Einreichung der Wahlvorschläge

bei Proporzahlen vom sechst- auf den achtletztten Montag vor dem Wahltermin, bei kantonalen Ergänzungs- und Majorzahlen vom fünft- auf den achtletztten bzw. bei gemeindlichen Ergänzungswahlen auf den siebtletztten Montag vor dem Wahltermin vorzuziehen.

G. Neufestlegung der Wahltermine

Gemäss den heute gültigen §§ 30 Abs. 1 und 60 Abs. 1 WAG finden am 1. Oktobersonntag, d.h. erstmals am 3. Oktober 2010, sowohl die Gesamterneuerungswahlen der Mitglieder des Regierungsrates und des Kantonsrates als auch die gemeindlichen Gesamterneuerungswahlen statt. Die Zusammenlegung der kantonalen und gemeindlichen Wahlen wurde im Kantonsrat gegen den Antrag des Regierungsrates eingeführt und damit begründet, dass die Stimmberechtigten es schätzen würden, wenn sie nur einmal zur Urne gerufen würden. So könne eine höhere Wahlbeteiligung erreicht werden. Die Parteien könnten bei einem einheitlichen Wahltermin Synergien nutzen und müssten einen weniger aufwändigen und weniger langen Wahlkampf betreiben.

Insgesamt würden an diesem so genannten "Super-Sunday" in jeder Gemeinde vier Wahlen (Kantonsrat, Regierungsrat, Gemeinderat, Rechnungsprüfungskommission) nach dem Proporz- und zwei Wahlen (Gemeinde- und Rechnungsprüfungskommissionspräsidien) nach dem Majorzsystem stattfinden. In den Gemeinden Neuheim und Walchwil gäbe es eine Majorzwahl mehr, dafür eine Proporzwahl weniger (Kantonsrat). In der Stadt Zug findet zusätzlich noch die Wahl des Gemeindeparlamentes nach dem Proporzwahlverfahren statt. Ausgehend von der Annahme, dass für die Proporzahlen je sechs Wahlvorschläge (von den fünf im Kantonsrat vertretenen Parteien und von der Grünliberalen Partei), für die Majorzahlen je etwa drei Wahlvorschläge eingereicht würden, müssten jeder und jedem Stimmberechtigten im Stimmmaterial sechs bzw. sieben Wahlzettelbogen mit 33 bis 43 Wahlzetteln (inkl. leeren Wahlzetteln) abgegeben werden. Auf Grund der Möglichkeit der Listenverbindung (vgl. dazu die nachstehenden Ausführungen) ist mit einer noch höheren Zahl von Listen bzw. Wahlzetteln zu rechnen.

Auch mit grossem Informationsaufwand und unterschiedlicher Farbgebung der Wahlzettelbogen könnte nicht verhindert werden, dass insbesondere zwei oder mehr Listen zusammen eingelegt, Wahllisten vertauscht oder beim Panaschieren Personen von Listen anderer Wahlen eingetragen werden, was zu einer hohen Zahl ungültig abgegebenen Stimmen führen würde. Bei den Nationalratswahlen am 21. Oktober 2007, als nur eine Wahl mit 11 Wahllisten durchzuführen war, lag die Zahl ungültiger Stimmen bei rund 5 %. Dies allerdings auch deshalb, weil auf Grund eines missverständlichen Hinweises auf Wahlplakaten zahlreiche Stimmberechtigte mehrere Wahllisten, für die eine Listenverbindung bestand, zusammen ins Wahlcouvert gelegt hatten. Bei der gleichzeitigen Durchführung kantonalen und gemeindlicher Wahlen kämen zudem auch die Wahlbüros an ihre Kapazitätsgrenzen und das Risiko von Fehlern bei der Auszählung bzw. der Übermittlung der Wahlresultate würde steigen. Die Bekanntgabe der Ergebnisse würde bei den kommunalen Wahlen erst einige Stunden später als bisher möglich sein, was sowohl für die Kandidierenden wie auch für die Öffentlichkeit unbefriedigend wäre.

Diesen Unzulänglichkeiten und Schwierigkeiten kann am besten begegnet werden, indem die kantonalen und die kommunalen Wahlen an verschiedenen Wahlterminen durchgeführt werden, wie dies auch bisher unter der früheren Wahlgesetzgebung mit Listenproporz der Fall war. Für getrennte Wahlen müssen die Wahltermine für die kantonalen Wahlen einerseits und die Gemeindewahlen andererseits so angesetzt werden, dass der kommunale Wahldurchgang stattfindet, bevor das Stimmmaterial für den kantonalen Wahldurchgang bei den Stimmberechtigten eintrifft. Der Wahlsonntag für die kantonalen Wahlen ist im Weiteren so anzusetzen, dass der

Staatskanzlei für die Organisation der Konstituierung des Kantonsrates an der Kantonsrats-sitzung im Dezember genügend Zeit bleibt. Zudem ist auf die eidgenössischen Abstimmungsdaten zu achten und darauf, dass die Wahltermine nicht in die Schulferienzeiten zu liegen kommen.

Diesen Anforderungen kann Rechnung getragen werden, wenn die Gesamterneuerungswahlen des Regierungsrates und des Kantonsrates auf das letzte (bei den nächsten Wahlen am 31. Oktober 2010), die Gesamterneuerungswahlen in den Gemeinden auf das erste Oktoberwochenende (bei den nächsten Wahlen am 3. Oktober 2010) angesetzt werden. Damit wird die Wahlterminregelung, wie sie bis 2006 galt, auch ins neue WAG übernommen.

H. Zum Wahlsystem

1. Listenverbindungen

Wesen und Zweck von Listenverbindungen

Nach heute geltendem § 38 WAG können zwei oder mehrere Listen miteinander verbunden werden. Solche verbundenen Listen werden beim ersten Auszählungsgang wie eine einzige Liste behandelt. Erst in einem zweiten Schritt werden die auf die Listenverbindung entfallenden Sitze auf die an der Verbindung beteiligten Parteien oder Gruppierungen (z.B. Junge Liste, Frauenliste, Seniorinnen- und Seniorenliste etc.) verteilt. Listenverbindungen dienen vor allem dazu, die Erfolgchancen bei der Verteilung von Restmandaten zu erhöhen. Kleinere Parteien, die alleine keine Chance auf die Erreichung eines Sitzes haben, können allenfalls mit der Eingehung von Listenverbindungen ein Mandat erreichen. Vor allem bei Wahlsystemen mit kleinen Wahlkreisen kann mit Listenverbindungen die Wahlrechtsgleichheit besser erreicht werden, indem dadurch die Zahl der Parteien ohne Sitzzuteilung und damit der Anteil der Stimmen, die von der Sitzverteilung ausgeschlossen werden, gegebenenfalls vermindert werden können.

Das Wahlsystem mit Listenverbindungen im neuen Wahlgesetz

Bis anhin wurden die Wahlen nach dem Listenstimmenproporz durchgeführt. Dieses Wahlsystem zeichnet sich dadurch aus, dass jede Wählerin und jeder Wähler eine einzige Listenstimme abgibt. Die Sitze werden nach der Anzahl der Listenstimmen den Parteien zugeteilt, wobei Listenverbindungen nicht möglich sind. Die Veränderung der Liste durch Panaschieren oder Kumulieren ändert nichts an der Listenstimme, hingegen kann so Einfluss auf die Personenstimmen innerhalb der Listen genommen werden.

Mit der Totalrevision des WAG vom 28. September 2006 hat der Kantonsrat - entgegen dem Antrag der Regierung, der das Listenstimmensystem (Listenproporz) beibehalten wollte - unter anderem auch die Einführung des Nationalratsproporz beschlossen. Dieses beruht darauf, dass mit jeder Stimme für eine Kandidatin oder einen Kandidaten auch eine Stimme für deren bzw. dessen Partei abgegeben wird. Jede und jeder Stimmberechtigte kann so viele Parteistimmen abgeben, wie Sitze im Wahlkreis zu vergeben sind. Die Veränderung einer Liste durch das Hinzufügen einer Kandidatin oder eines Kandidaten einer anderen Partei wirkt sich somit immer auch auf die Anzahl Parteistimmen aus. Die Verbindung der Listen ist zulässig. Für die Nationalratswahlen sind gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1) Listenverbindungen zulässig, unabhängig davon, ob das kantonale Wahlrecht dieses System auch kennt.

Abschaffung der Listenverbindungen

Mit der Abschaffung der Möglichkeit der Listenverbindung entfällt zwar der Vorteil des einheitlichen Wahlverfahrens für alle Wahlen, da mit dieser Lösung Listenverbindungen nur noch bei den Nationalratswahlen, nicht mehr hingegen bei kantonalen und kommunalen Wahlen zulässig sind. Zudem ist die Begründung der Motionärinnen zu präzisieren. Der verhältnismässig hohe Anteil ungültiger Stimmen bei den letzten Nationalratswahlen kann nämlich nicht einfach auf das System der Listenverbindungen oder die Anzahl eingereicherter Listen zurückgeführt werden. Auch in anderen Kantonen finden Wahlen mit Listenverbindungen statt, ohne dass es deswegen zu ähnlich hohen Anteilen ungültiger Stimmen käme. Ein Vergleich der Ergebnisse der Nationalratswahlen 2007 mit anderen Kantonen, in denen ebenfalls vier Listenverbindungen bestanden, ergibt jedenfalls folgendes Bild: Waren es im Kanton Zug bei 11 eingereichten Listen 5,1 % ungültige Stimmen, wurden im Kanton Aargau bei 18 Listen 3,1 %, im Kanton Zürich bei 29 Listen nur gerade 0,13 % ungültige Stimmen gezählt. Auch im Kanton Zug war der Anteil ungültiger Stimmen bei den Listen der einzelnen Parteien sehr unterschiedlich. Listenverbindungen können zu Missverständnissen führen, beispielsweise bei der Verständlichkeit der Wahlplakate.

Trotz dieser präzisierenden Beurteilung der Motionsbegründung und einer knapp ablehnenden Mehrheit in der Vernehmlassung ist die Abschaffung der Möglichkeit der Listenverbindungen für kantonale und kommunale Wahlen aus politischer Sicht gerechtfertigt, findet das Anliegen doch bei den politischen Parteien eine klare Mehrheit. Damit können die Parteien nicht mehr zwei oder mehrere Listen einreichen und dann miteinander verbinden, sondern werden nur noch eine Liste einreichen, womit die Anzahl der Wahlzettel und der Kandidierenden verkleinert werden kann. Das Verbot der Listenverbindungen schränkt damit zwar die Wahlvorgehensmöglichkeiten der Parteien ein, für die Stimmberechtigten ist diese Einschränkung bei der Stimmabgabe jedoch nur von untergeordneter Bedeutung. Das neue Wahlverfahren bringt für die Stimmberechtigten, die sich bisher an unterschiedliche Wahlsysteme bei den Nationalratswahlen einerseits und bei kantonalen und gemeindlichen Wahlen andererseits gewohnt waren, den Vorteil, dass die Wahlzettelbogen übersichtlicher und die Zahl ungültiger Stimmen vermutlich etwas kleiner werden. Zudem müssen weniger Kandidatinnen und Kandidaten gesucht und gefunden werden. Zusammen mit der vorstehend erwähnten getrennten Ansetzung der Wahltermine für kantonale und kommunale Wahlen kann mit der vorgesehenen Unzulässigkeit der Listenverbindungen der Gefahr ungültiger Stimmabgaben wirksam begegnet werden. Zudem wird für die Parteien, die aus wahltaktischen Gründen ihre Listen mit Namen zu füllen trachten, die Suche nach geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten weniger aufwändig.

2. Sitzzuteilung nach der doppeltproportionalen Divisormethode (Pukelsheim-Methode)

Zur geltenden Sitzzuteilung bei Kantonsratswahlen

Für die Kantonsratswahlen ist das Kantonsgebiet in Wahlkreise eingeteilt, wobei jede der elf Gemeinden des Kantons einen Wahlkreis bildet. Je nach Einwohnerzahl sind – gemäss den für die Wahlen 2006 geltenden Zahlen - in den einzelnen Wahlkreisen zwischen 2 (Neuheim und Walchwil) und 18 Sitzen (Stadt Zug) zu besetzen, wobei in den beiden kleinen Wahlkreisen die Wahl nach dem Majorzsystem, in den anderen neun Wahlkreisen nach dem Proporzsystem durchgeführt werden. Dementsprechend sind die Hürden zur Erlangung eines Kantonsrats-sitzes in den einzelnen Wahlkreisen unterschiedlich hoch.

Das Bundesgericht musste bisher noch nie zum Zuger Wahlsystem Stellung nehmen. In seinen Entscheiden zum Proporzwahlsystem in anderen Kantonen und Städten hat es auf eine ausdrückliche Festlegung einer Mindestgrösse für Wahlkreise verzichtet. Doch lässt sich aus den Erwägungen ableiten, dass Wahlkreise mit deutlich weniger als 10 Sitzen grundsätzlich nicht statthaft seien (vgl. dazu und zum Folgenden: BGE 131 I 74, 129 I 185, je mit weiteren Hinweisen). Das Bundesgericht hat jedoch ebenfalls festgehalten, dass eine Einteilung in unterschiedlich grosse Wahlkreise vor der Rechtsgleichheit nur standhält, wenn die Wahlkreise Einheiten mit einem gewissen Zusammengehörigkeitsgefühl bilden, sei es aus historischen, föderalistischen, kulturellen, sprachlichen, ethnischen oder religiösen Gründen. Diese Voraussetzungen sind im Kanton Zug erfüllt.

Die Sitzzuteilung mit der Methode des doppeltproportionalen Divisors und Standardrundung

Das Verfahren mit der doppeltproportionalen Divisormethode, das nach dessen Erfinder, dem deutschen Mathematikprofessor Friedrich Pukelsheim, meist auch als „Pukelsheimverfahren“ oder „doppelter Pukelsheim“ bezeichnet wird, regelt die Sitzzuteilung bei Proporzwahlen, ändert im Übrigen aber grundsätzlich nichts am Wahlverfahren. Das Pukelsheimverfahren zeichnet sich dadurch aus, dass der Kanton in der ersten Sitzzuteilungsrunde quasi als ein einziger Wahlkreis behandelt wird und die Mandate den Listen nach deren Wähleranteil, standardmässig auf die nächste ganze Zahl gerundet, zugeteilt wird. Die so ermittelten Parteisitze werden sodann in einer zweiten Sitzzuteilungsrunde auf die Listen der Wahlkreise gemäss deren Bevölkerungszahl aufgeteilt. Zu diesem Zweck wird die Parteistimmenzahl einer Liste durch den so genannten Listengruppen-Divisor der betreffenden Listengruppe und den so genannten Wahlkreisdivisor des betreffenden Wahlkreises geteilt und wieder standardmässig gerundet.

Die Vorteile dieses Systems liegen darin, dass diese Sitzzuteilungsmethode dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit am besten Rechnung trägt, da jeder Stimme gleiches Gewicht zukommt, unabhängig davon, in welchem Wahlkreis sie abgegeben wird und ohne dass die Wahlkreise geändert werden müssen. Kleine Parteien und kleinere Gemeinden werden dadurch nicht benachteiligt. Da jede Partei genau so viele Sitze erhält, wie es dem Wähleranteil über den ganzen Kanton entspricht, werden mit diesem System Listenverbindungen überflüssig. Dieses Wahlsystem ist verfassungsmässig korrekt und genügt in jedem Fall den Anforderungen des Bundesgerichtes.

Als Nachteil des Pukelsheimverfahrens ist die schwierige mathematische Berechnung der Divisoren bei der Sitzzuteilung anzuführen. Die lassen sich nicht direkt herleiten, sondern müssen mit einem entsprechenden Computerprogramm schrittweise und in einem Annäherungsverfahren gefunden werden. Damit ist die Sitzzuteilung für die Stimmberechtigten nicht ohne weiteres nachvollziehbar. Zudem ist es möglich, dass in einem kleinen Wahlkreis eine kleinere Partei dank den in anderen Wahlkreisen erzielten Stimmen einen Sitz erreicht, obwohl sie weniger Stimmen gewonnen hat als eine andere Partei.

Beibehaltung des bisherigen Sitzzuteilungssystems

Im Rahmen der Totalrevision des WAG hat sich der Kantonsrat am 6. Juli 2006 ausgiebig mit einem Antrag der damaligen Kommissionsminderheit betreffend Rückweisung an die Kommission zur Prüfung der Einführung des Pukelsheimverfahren auseinandergesetzt (vgl. Protokoll des Kantonsrates vom 6. Juli 2006, S. 2028 ff.). Dabei ist der Rat dem Antrag des Regierungsrates in seiner Vorlage Nr. 1300.1 - 11641 (S. 8 f.) mit folgender Argumentation gefolgt: Das Bundesgericht lässt Abweichungen von seinem Grundsatz zu, dass sehr unterschiedlich grosse Wahlkreise verfassungswidrig sein könnten. Dies dann, wenn die unterschiedliche Grösse historisch gewachsenen Strukturen entspricht oder föderalistisch, kulturell, sprachlich, ethnisch oder religiös motiviert sind. Diese Voraussetzungen sind im Kanton Zug erfüllt. Schon seit der

ersten Kantonsverfassung entsprechen die politischen Gemeinden den Wahlkreisen im Kanton Zug. Die geltende Wahlkreiseinteilung ist Ausdruck einer seit langer Zeit in der Bevölkerung verankerten Rechtsauffassung, die nicht aufzugeben ist. Sie entspricht einer historischen, politischen und föderalistischen Tradition und widerspiegelt die Überzeugung der Zuger Bevölkerung. Die geltende Wahlkreiseinteilung wurde als Folge in der kantonalen Verfassung verankert.

Der Kantonsrat hat die Nachteile der Pukelsheimmethode schwerer gewichtet als die Vorteile und hat den Antrag der Kommissionsminderheit mit 54 zu 15 Stimmen abgelehnt. Dieser klare Entscheid des Kantonsrates gegen die Einführung des Pukelsheimverfahrens vor nur gerade zweieinhalb Jahren ist zu respektieren. Nach so kurzer Zeit und ohne neue Erkenntnisse sollte das geltende Wahlsystem nicht erneut geändert werden. Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat, die Motion der Alternativen Fraktion und der SP-Fraktion für nicht erheblich zu erklären.

I. Die Bestimmungen im Einzelnen

§ 29

Der Termin zur Ausschreibung der Wahlen und allfälliger Ergänzungswahlen oder zweiter Wahlgänge wird um zwei Wochen vorgezogen, damit für die Herstellung, Sortierung, Verpackung und Versand der Wahlzettel genügend Zeit bleibt und eine fehlerfreie Vorbereitung der Wahlunterlagen sichergestellt werden kann. Da im Unterschied zu Abstimmungen bei Wahlgängen Bereinigungs- und Ergänzungsfristen (§§ 35 und 36 WAG) eingerechnet werden müssen, rechtfertigt es sich, die Ausschreibungen zehn Wochen vor dem Wahltermin anzusetzen, währenddem die Frist für die Ausschreibung von Abstimmungen gemäss § 24 WAG bei acht Wochen vor dem Abstimmungstermin belassen werden kann.

§ 30 Abs. 1

Um die Gesamterneuerungswahlen von Regierungsrat und Kantonsrat getrennt von den gemeindlichen Wahlen durchführen zu können, wird der Wahltermin vom ersten auf den letzten Oktobersonntag verschoben. Der Wahltermin ist so festgelegt, dass die Ausschreibungs- und Anmeldefristen (§§ 29 und 31 WAG) in die ersten Wochen nach den Sommerferien zu liegen kommen. Von einer noch späteren Ansetzung des Wahltermins ist abzusehen, da zu berücksichtigen ist, dass neu gewählten Regierungsrätinnen und -räte bis zu ihrem Amtsantritt noch rund acht bis neun Wochen verbleiben müssen, damit sie den Berufswechsel organisieren können.

§ 31 Abs. 1

Analog der Vorverschiebung des Termins zur Ausschreibung der Wahlen ist auch die Frist zur Einreichung der Wahlvorschläge zwei Wochen früher anzusetzen. Der Wahlanmeldeschluss wird daher auf den achtletzten (statt auf den sechstletzten) Montag vor den Wahlen vorverlegt, falls dieser auf einen gesetzlichen Feiertag fällt auf 12.00 Uhr des darauf folgenden Dienstags. Nach Ablauf der Berichtigungs- und Ergänzungsfristen (§§ 35 und 36 WAG) verbleiben für Herstellung, Sortierung, Verpackung und Versand der Wahlunterlagen nicht ganz vier Wochen, damit diese rechtzeitig, d.h. spätestens am zweitletzten Dienstag vor den Wahlen (§ 8 Abs. 3 WAG), bei den Stimmberechtigten eintrifft.

§§ 37 Abs. 3, 38, 39 Abs. 1, 45 Abs. 2 und 48

Mit dem Wegfall der Möglichkeit von Listenverbindungen sind die Regelungen betreffend Hinweis auf die Listenverbindung bei der Veröffentlichung der Listen im Amtsblatt (§ 37 Abs. 3 WAG), Verbindung der Listen (§ 38 WAG), Vordruck der Listenverbindung auf den Wahlzetteln (§ 39 Abs. 1 WAG), Feststellung und Protokollierung der Gesamtzahl der auf die Listengruppe

entfallenden Stimmen (§ 45 Abs. 2 WAG) und Verteilung der Mandate auf verbundenen Listen (§ 48 WAG) zu streichen.

§ 52 Abs. 4

Gemäss geltender Regelung ist der Wahlanmeldeschluss für Ergänzungswahlen auf den fünftletzten Montag vor dem Wahltermin, 17.00 Uhr, angesetzt. Nach Ablauf der Bereinigungsfrist am darauf folgenden Mittwoch (§ 35 WAG) verbleiben für Herstellung, Sortierung, Verpackung und Versand der Wahlunterlagen nur rund zwei Wochen, damit diese spätestens am zweitletzten Dienstag vor dem Wahltag (§ 8 Abs. 3 WAG) bei den Stimmberechtigten eintreffen. Auch wenn bei Ergänzungswahlen die Vorbereitung des Wahlmaterials weniger aufwändig ist, rechtfertigt es sich, für alle Wahlen die Frist zur Einreichung von Wahlvorschlägen auf den achtletzten Montag vor dem Wahltag, 17.00 Uhr, vorzuverlegen.

§ 56 Abs. 3

Ebenfalls zu knapp sind nach geltendem Recht die Zeitvorgaben für zweite Wahlgänge bei Majorzwahlen, bei denen die Wahlvorschläge ebenfalls bis zum fünftletzten Montag vor dem Wahltag einzureichen sind. Es kann hier auf die vorstehenden Ausführungen zum Wahlanmeldeschluss bei Ergänzungswahlen verwiesen werden. Die Frist ist auch hier auf den achtletzten Montag vor dem Wahltag, 17.00 Uhr, vorzuverlegen.

§ 60 Abs. 2

Zur Trennung der kantonalen und gemeindlichen Wahlen sind die Gesamterneuerungswahlen für den Regierungsrat und den Kantonsrat auf den letzten Oktobersonntag zu verschieben (vgl. vorstehend zu § 30), während der Termin für die gemeindlichen Wahlen in Abs. 1 am ersten Oktobersonntag belassen werden kann. Auch für gemeindliche Ergänzungswahlen nach Gesamterneuerungswahlen ist genügend Zeit für die Vorbereitung des Wahlmaterials vorzusehen. Der Wahltermin für die Ergänzungswahlen in Abs. 2 ist daher vorzuverschieben. Damit für die Wahlanmeldung wenigstens eine Woche Zeit bleibt, ist die Anmeldefrist für die Ergänzungswahlen auf den siebtletzten Montag vor den Ergänzungswahlen festzulegen.

§ 61

Analog des Ausschreibungstermins für kantonale Wahlen ist auch die Ausschreibungstermin für Gemeindewahlen um zwei auf zehn Wochen vor dem Wahltag zu verlängern. Es kann hier auf die vorstehenden Ausführungen zu § 29 verwiesen werden.

J. Terminplan

Die revidierten Bestimmungen des WAG sollten aus Gründen der Rechtssicherheit wenn möglich genügend früh vor den nächsten gemeindlichen und kantonalen Wahlen im Oktober 2010 in Kraft treten können. Dazu schlägt der Regierungsrat folgenden provisorischen Terminplan vor:

Bestellung kantonsrätliche Kommission	26. Februar 2009
1. Lesung Kantonsrat	28. Mai 2009
2. Lesung Kantonsrat	27. August 2009
Ablauf Referendumsfrist	anfangs November 2009

Ein allfälliges Referendum würde im Frühjahr 2010 dem Volk zur Abstimmung vorgelegt.

K. Finanzielle Auswirkungen

Die beantragte Revision des Wahl- und Abstimmungsgesetzes führt zu keinen direkten finanziellen Auswirkungen.

L. Anträge

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir Ihnen,

1. auf die Vorlage Nr. 1774.2 - 12983 einzutreten und ihr zuzustimmen;
2. die Motion der FDP-Fraktion und der CVP Fraktion betreffend Wahlgesetz vom 6. Dezember 2007 (Vorlage Nr. 1616.1 - 12562) erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.
3. die Motion der Alternativen Fraktion und der SP-Fraktion betreffend Änderung des Wahlgesetzes vom 28. Juli 2008 (Vorlage Nr. 1712.1 - 12814) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 20. Januar 2009

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Peter Hegglin

Der Landschreiber: Tino Jorio

Beilage: Synopse