



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

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission
vom 25. März 2009

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Unsere Kommission hat die Vorlage Nr. 1774.1 - 12982 am 25. März 2009 an einer halbtägigen Sitzung beraten. Regierungsrätin Manuela Weichelt-Picard hat die Vorlage in der Kommission vertreten. Weiter war Paul Schmuki, Generalsekretär der Direktion des Innern, anwesend und stand für Fragen zur Verfügung. Das Protokoll führte Isa Tola.

Wir erstatten Ihnen hierzu Bericht und gliedern diesen wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Vorstellung der Vorlage des Regierungsrates
3. Eintretensdebatte
4. Detailberatung
5. Hängige Vorstösse
6. Schlussabstimmung und Anträge

1. Ausgangslage

Mit dem Erlass des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG) vom 28. September 2006 (BGS 131.1; in Kraft getreten am 16. Dezember 2006) wurden unter anderem die Wahltermine für kantonale und gemeindliche Wahlen zusammengelegt und das Wahlsystem geändert. An Stelle des Listenproporz wurde das System des Nationalratsproporz vorgesehen, mit dem Unterschied, dass nur Listenverbindungen, nicht aber Unterlistenverbindungen zugelassen sind. Nachdem bei den Nationalratswahlen 2007 der Anteil ungültiger Stimmen im Kanton Zug bei fünf Prozent lag, überwies der Kantonsrat am 31. Januar 2008 die Motion der FDP-Fraktion und der CVP-Fraktion (Vorlage Nr. 1616.1 - 12562), mit der eine Teilrevision des Wahlgesetzes verlangt wurde. Damit soll die Möglichkeit der Listenverbindungen bei gemeindlichen und kantonalen Wahlen abgeschafft und die organisatorische Abwicklung in Bezug auf Wahlausschreibung und Wahlzeitpunkt überprüft werden. Am 20. Januar 2009 unterbreitete der Regierungsrat dazu dem Kantonsrat Bericht und Antrag, in den er auch die am 28. August 2008 vom Kantonsrat überwiesene Motion der Alternativen Fraktion und der SP-Fraktion zur Änderung des Wahlgesetzes einbezog. Dieser Vorstoss verlangt die Einführung des Sitzzuteilungsverfahrens nach der Pukelsheim-Methode unter gleichzeitigem Verbot der Listenverbindungen.

2. Vorstellung der Vorlage des Regierungsrates

Nach der Begrüssung durch den Kommissionspräsidenten Heini Schmid und der Bereinigung der Traktandenliste erläuterte die Vorsteherin der Direktion des Innern, Regierungsrätin Manuela Weichelt-Picard, die beiden Motionsbegehren und erklärte die vorgesehene Verlängerung der Ausschreibungs- und Anmeldefristen sowie die Neufestlegung der Wahltermine. Zusammen mit Paul Schmuki stellte sie die Merkmale der verschiedenen Proporzwahlverfahren vor (Listenproporz, Nationalratsproporz mit und ohne Listenverbindung, Nationalratsproporz mit Sitzzuteilung nach dem Pukelsheim-Verfahren). Im Weiteren zeigte sie auf, dass die Vernehmlassung kein klares Ergebnis bezüglich der Zulässigkeit der Listenverbindungen gebracht hat.

Bezug nehmend auf das Gutachten von Prof. Dr. iur. P. Tschannen zu den Wahlkreisen im Kanton Zug vom 21. Februar 2005, bezweifelten einige Mitglieder der Kommission, dass die bestehenden Wahlkreise den bundesgerichtlichen Anforderungen für Proporzahlen genügen, während andere Kommissionsmitglieder die Kompetenz des Bundesgerichtes in Frage stellten bzw. auf die Wahlkreiseinteilung bei den Nationalratswahlen hinwiesen. Regierungsrätin Manuela Weichelt-Picard erklärte, dass sich der Regierungsrat bei seiner Aussage, dass die bundesgerichtlichen Voraussetzungen erfüllt seien, auf die Diskussion des Kantonsrates zum Wahl- und Abstimmungsgesetz gestützt habe, und der Kommissionspräsident Heini Schmid wies darauf hin, dass die damalige vorberatende Kommission auf Grund eines Hearings mit dem Staatsarchivar eine andere Ansicht als Herr Tschannen vertreten habe.

Zum Vorgehen des Regierungsrates erklärte Regierungsrätin Manuela Weichelt-Picard, dass keine Vernehmlassung zum Motionsbegehren betreffend Einführung der Pukelsheim-Methode durchgeführt worden sei, weil seit der letzten Debatte in der WAG-Kommission keine neuen Erkenntnisse dazugekommen seien. Dass der Regierungsrat bereits eine Vorlage unterbreite, obwohl noch keine Erheblichkeitserklärung der Motion der FDP-Fraktion und der CVP-Fraktion vorlag, sei zwar unüblich. Der Regierungsrat habe jedoch bereits die Revision der organisatorischen WAG-Regelungen in Angriff genommen, was für die ordentliche Durchführung der nächsten Wahlen wichtig sei. So habe die Motion der FDP-Fraktion und der CVP-Fraktion auch in die Diskussion einbezogen werden können.

3. Eintretensdebatte

Zu Beginn der Eintretensdebatte zeigten sich einige Votantinnen und Votanten überrascht, dass das Abstimmungs- und Wahlgesetz bereits zwei Jahre nach Inkrafttreten und ohne, dass es bisher angewendet worden sei, bereits wieder revidiert werden soll.

Zu einer ausführlichen Diskussion führten vor allem die mit den Motionsbegehren verlangte Abschaffung der Möglichkeit der Listenverbindungen bzw. die Einführung des Pukelsheim-Verfahrens. Einige Kommissionsmitglieder erklärten, nur deshalb auf die Vorlage eintreten zu wollen, damit über das Pukelsheim-Verfahren diskutiert werden könne. In diesem Zusammenhang wurde gegen das Listenverbindungsverbot vorgebracht, dass damit ein systemfremdes Element ins Verfahren nach Nationalratsproporz ohne Pukelsheim eingebracht würde. Wenn man schon Listenverbindungen ausschliessen wolle, müsste konsequenterweise das Pukelsheim-Verfahren eingeführt werden. Das Argument der Listenflut sei unzutreffend, da Wahlen mit Listenverbindungen in anderen Kantonen zu keinen Problemen führen würden. Vielmehr gehe es bei der Abschaffung der Listenverbindungen um den Ausbau von Machtstellungen. Sie richte sich gegen die kleineren Parteien. Wenn man sich über die grosse Anzahl von Listen beklage, müsste ein Antrag zur Rückkehr zum Listenproporz gestellt werden. Probleme seien bei

den Nationalratswahlen aufgetreten, wo eidgenössisches Wahlrecht gelte und für den Kanton Zug kein Listenverbindungsverbot eingeführt werden könne. Im Weiteren wurde für das Pukelsheim-Verfahren vorgebracht, dass dieses sehr transparent sei und andere Kantone mit diesem Verfahren ohne Probleme Wahlen durchgeführt hätten.

Diesen Argumenten hielten andere Kommissionsmitglieder entgegen, dass die Listenverbindungen in der Diskussion zum WAG kein Thema gewesen seien, weshalb diese Diskussion jetzt nachzuholen sei. Bei den Nationalratswahlen sei es auf Grund der grossen Zahl der Listen zu Verwirrung und zu 5 % ungültigen Stimmen gekommen. Nach den Erfahrungen der Nationalratswahlen müsse das System revidiert werden. Aus Wählerkreisen sei zu erfahren, dass sie es vorziehen würden, pro Sitz eine Stimme abzugeben, ohne kompliziertes System. Die Wählerinnen und Wähler müssten das System verstehen. Die Verhältnisse in Zug seien nicht mit denjenigen in Zürich zu vergleichen. Im Weiteren wurde darauf hingewiesen, dass man sich bei der WAG-Diskussion nach dem Kanton und nicht nach dem Bund gerichtet habe. So seien Unterlistenverbindungen im Gegensatz zur Bundesregelung abgelehnt worden. Es sei auch festgehalten worden, dass mit Listenverbindungen die Identität der Parteien besser gewahrt werden könne als beim Listenproporz. Inzwischen habe aber die Zahl der Listenverbindungen beim Nationalratsproporz ein bedenkliches Ausmass angenommen.

Im Weiteren begründeten mehrere Kommissionsmitglieder das Eintreten auf die Vorlage unter anderem damit, dass auf den gemeinsam angesetzten Wahltermin für kantonale und gemeindliche Wahlen zurückgekommen werden solle. Dazu wurde vorgebracht, dass ein solcher Super-Sunday nicht durchführbar sei, wie die Vernehmlassungsantworten der Gemeinden zeigten. Es sei besser jetzt den Mut zu haben, Korrekturen vorzunehmen, als in ein Desaster zu laufen, Nachdem bei den Nationalratswahlen 5 % ungültige Stimmen gezählt worden seien, würde dies bei einem Super-Sunday erst recht kritisch. Auf Grund der Erfahrungen bei den Nationalratswahlen müsse das System revidiert werden. Zwar hätten bei einem Super-Sunday die Parteien nur einen Wahlkampf führen und die Stimmberechtigten nur einmal zur Urne gehen müssen, doch die Problematik sei nun gesehen.

Die Kommission beschloss einstimmig, auf die Vorlage des Regierungsrates einzutreten.

4. Detailberatung

Zum Gesetzesentwurf wurde bei folgender Bestimmung ein Antrag gestellt und diskutiert:

§ 38 Verbundene Listen

Es wurde beantragt, die Bestimmung nicht zu streichen. Die Bestimmung sei vom Kantonsrat bei der Revision des WAG so beschlossen worden. Die Bundesverfassung und das Bundesgericht verlangten, dass alles zu unternehmen sei, damit jede Stimme so gut wie möglich zum Wahlergebnis beitrage. Listenverbindungen erfüllten diese Vorgabe und seien vor fast hundert Jahren eingeführt worden, damit für kleine Parteien oder Parteien mit ähnlichen Zielsetzungen die Chancen auf ein Mandat steigen. Zudem wurde vorgebracht, dass ein Nationalratsproporzsystem ohne Listenverbindungen ein Stück weit in Richtung Majorzsystem gehe. Historisch gesehen funktioniere unser System auf eine gute Art und Weise so, dass verschiedene kleinere Gruppierungen in einem Parlament und in verschiedenen Gremien auch vertreten sein könnten. Es gehe dabei um Fairness als Grundhaltung eines demokratischen Systems. Das Proporzwahlrecht gewährleiste am Besten eine Parteienvielfalt. Ein solches Proporzwahlsystem müsse in sich aber schlüssig sein. Das Listenverbindungsverbot sei deshalb ein Unding, da es gegen kleine Parteien gerichtet sei.

Für die Abschaffung der Möglichkeit der Listenverbindungen wurde vorgebracht, dass ein Nationalratsproporzverfahren ohne Listenverbindungen kein neues Wahlsystem darstelle. Wenn man zum Schluss gelange, dass die Möglichkeit der Listenverbindungen zu einer Unmenge von Listen führe, seien dies sachliche Argumente, um Listenverbindungen abzuschaffen. Zudem müsse damit gerechnet werden, dass in Baar im Herbst nächsten Jahres rund 150 bis 210 Kandidierende für die 15 Kantonsratssitze aufgestellt würden, falls sich alle Parteien systemkonform verhalten würden. Es sei ein System vorzuziehen, bei dem nicht so viele Kandidierende "verheizt" würden. Im Weiteren wurde geltend gemacht, dass Listenverbindungen für den Kanton Zug eigentlich ein systemfremdes Element darstellten. Es sei schwierig, die Listen mit Kandidatinnen und Kandidaten zu füllen. Tradition im Kanton sei, keine Listenverbindungen zu haben, sondern gemeinsame Listen. Die Kommission wolle klar, dass die Mandatsverteilung auf Grund der persönlichen und nicht der Listenstimmen vorgenommen werde.

Der Antrag, § 38 beizubehalten, wurde mit 11 : 3 Stimmen abgelehnt.

Die übrigen Bestimmungen der Gesetzesvorlage gaben keinen Anlass zu Anträgen oder Diskussionen. Sie wurden im Sinne der regierungsrätlichen Vorlage beschlossen.

5. Hängige Vorstösse

Dem Antrag des Regierungsrates, **die Motion der FDP-Fraktion und der CVP-Fraktion** betreffend Wahlgesetz erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben, wurde diskussionslos mit 11 : 3 Stimmen zugestimmt.

Zur Motion der Alternativen Fraktion und der SP-Fraktion betreffend Änderung des Wahlgesetzes wurde von den befürwortenden Kommissionsmitgliedern festgehalten, dass der Vorstoss als Antwort auf die Motion der FDP-Fraktion und der CVP-Fraktion hin eingereicht worden sei. Das Pukelsheim-Verfahren garantiere einen Mehrwert für die einzelne Wählerstimme und die Wahlkreise könnten damit beibehalten werden. Der ganze Kanton gelte als Wahlkreis. Zuerst würden die Sitze den Parteien, dann diese auf die einzelnen Gemeinden anteilmässig verteilt. Für kleine Parteien ergäben sich mehr Chancen auf Sitze. Die Diskussion zum Pukelsheim-Verfahren sei aufgenommen worden, weil dieses bei den Stimmberechtigten mehr Chancen habe als eine Wahlkreisänderung. Es gehe um Fairness, aber auch um die Gleichheit der Stimmen, was mit den heutigen Wahlkreisen nicht gewährleistet werden könne.

Dem hielten andere Kommissionsmitglieder entgegen, dass die kommenden Wahlen ohne Listenverbindungen durchgeführt werden sollen und die Sitzverteilung zur Information auch nach dem Pukelsheim-Verfahren ausgerechnet werden könnten. Die Angst einiger Parteien, mit dem Pukelsheim-Verfahren Sitze zu verlieren, sei verständlich. Zwar bestünden durchaus Sympathien für das Pukelsheim-Verfahren, aber wenn damit eine Parteienzersplitterung im Parlament zu gewärtigen sei, müsse als staatspolitisches Gegengewicht die Exekutive in einem Wahlsystem, das stärker Richtung Majorzsystem gehe, gewählt werden. Im Weiteren wurde vorgebracht, dass mit der Sitzverteilung nach dem Pukelsheim-Verfahren Restmandate von Parteien an Gemeinden gingen, in denen die Partei diesen Sitz nicht erzielt hätte.

Schliesslich stimmte die Kommission dem Antrag des Regierungsrates, die Motion der Alternativen Fraktion und der SP-Fraktion betreffend Änderung des Wahlgesetzes für nicht erheblich zu erklären, mit 9 : 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen zu.

6. Schlussabstimmung und Anträge

Die Kommission beantragt mit 11 : 3 Stimmen, auf die Vorlage Nr. 1774.2 - 12983 einzutreten und ihr in der Fassung des Regierungsrates zuzustimmen.

Die Kommission beantragt,

- mit 11 : 3 Stimmen, die am 31. Januar 2008 überwiesene Motion der FDP-Fraktion und der CVP-Fraktion betreffend Wahlgesetz (Vorlage Nr. 1616.1 - 12562) erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.
- mit 9 : 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen, die am 28. August 2008 überwiesene Motion der Alternativen Fraktion und der SP-Fraktion betreffend Änderung des Wahlgesetzes (Vorlage Nr. 1712.1 - 12814) für nicht erheblich zu erklären.

Baar, 25. März 2009

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der vorberatenden Kommission

Der Präsident: Heini Schmid

Kommissionsmitglieder:

Schmid Heini, Baar, Präsident
Andenmatten Karin, Hünenberg
Balsiger Rudolf, Zug
Burch Daniel, Risch
Gysel Barbara, Zug
Lötscher Thomas, Neuheim
Lustenberger-Seitz Anna, Baar
Meienberg Eugen, Steinhausen
Nussbaumer Karl, Menzingen
Pfister Martin, Zug
Schmid Moritz, Walchwil
Stuber Martin, Zug
Töndury Regula, Zug
Walker Arthur, Unterägeri
Zoppi Franz, Risch

300/hs