



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

Bericht und Antrag der Kommissionsminderheit
vom 6. Mai 2009

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Für einen fairen und bundesrechtskonformen Proporz, für ein einheitliches und bürgerfreundliches Wahlverfahren - unter diesem Titel möchten wir als Minderheit der Kommission WAG unseren Bericht schreiben. Ein Minderheitsbericht erscheint uns als richtig, um die ganze Thematik vertieft darzulegen. Im Vordergrund unseres Berichtes steht die Frage nach einem gerechten Proporz, insbesondere nach einem gerechten Zuteilungsverfahren der Stimmen für die Wahlen, sowie nach einem einheitlichen und bürgerfreundlichen Verfahren bei allen Proporzahlen im Kanton Zug.

1. Kernpunkte

Wir lehnen das Verbot von Listenverbindungen ab. Listenverbindungen gehören zum System des Nationalratsproporzes, wie er im Bund und in den meisten Kantonen seit Jahrzehnten angewandt wird. Einzig die drei Kantone Aargau, Zürich und Schaffhausen, die in den letzten Jahren den „Doppelten Pukelsheim“ eingeführt haben, kennen keine Listenverbindungen mehr. Der Kanton Zug würde damit ein neues „Zuger“ Wahlsystem schaffen, das in sich nicht logisch ist.

Wir fordern die Zählweise „Doppelter Pukelsheim“ bei den Wahlen im Kanton Zug. Nur diese Zählweise garantiert, dass alle Wählerstimmen gleichwertig behandelt sind und die Bundesverfassung eingehalten wird.

2. Grundsätzliche Überlegungen

Im September 2006 wurde das Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (WAG) revidiert. Damals wurde das bisherige Wahlsystem „Listenproporz“ durch das Wahlsystem „Nationalratsproporz“ abgelöst. Das Hauptargument war damals, dass es richtig sei, wenn bei allen Proporzahlen (Bund, Kanton, Gemeinden) das gleiche Wahlsystem zur Anwendung gelange. Dies schaffe Rechtssicherheit und sei bürgerfreundlich.

Der Nationalratsproporz kam in unserem Kanton bei kantonalen und gemeindlichen Wahlen seither noch gar nie zur Anwendung. Es gibt also überhaupt keinen objektiven und sachlichen Grund, bereits jetzt schon wieder eine Änderung vorzunehmen. Befürchtungen aufgrund der Nationalratswahlen 2007 sind nicht stichhaltig, wie wir im Folgenden aufzeigen.

3. Verbot von Listenverbindungen

Der Bund und die meisten Kantone wählen ihre Parlamente im Nationalratsproporz mit der Möglichkeit von Listenverbindungen und Unterlistenverbindungen. Dieses System hat sich seit Jahrzehnten bewährt und ist gängige Praxis. Listenverbindungen werden von allen Parteien genutzt; sie erhöhen die Erfolgchancen kleinerer Parteien, Mandate zu gewinnen. Die historische Entwicklung in der Schweiz weist eine klare Tendenz Richtung Proporzwahlssystem auf. Dies ist eine der Grundlagen der bewährten Konsensdemokratie; so ist jede politische Kraft gemäss ihrer Wählerstärke vertreten.

Die Möglichkeit von Listenverbindungen ist vor allem dort zentral und wichtig, wo unterschiedlich grosse Wahlkreise zu unterschiedlich hohen Hürden für die Erringung eines Mandates führen. Diese unterschiedlichen Hürden sind grundsätzlich verfassungswidrig; sie verletzen das Gleichheitsgebot der Bundesverfassung. (Jeder Wählende beeinflusst mit seiner Stimme das Gesamtergebnis.) In kleinen Wahlkreisen (8 von 11 Zuger Gemeinden erfüllen das vom Bundesgericht festgelegte Minimalquorum von 10 Sitzen im Kantonsrat nicht) kann mit Listenverbindungen die verfassungsmässig geforderte Wahlrechtsgleichheit etwas besser erreicht werden. Oder umgekehrt gesagt – ein Listenverbindungsverbot, in Kombination mit sehr vielen kleinen Wahlkreisen, widerspricht der Wahlrechtsgleichheit; ein solches Verbot ist deshalb rein willkürlich und daher verfassungswidrig.

Listenverbindungen sind im Interesse der Bürgerinnen und Bürger: Es verbinden sich ja Parteien, die sich in ihrer politischen Ausrichtung in mehreren Punkten überlappen. Für die Bürgerinnen und Bürger heisst dies – meine Stimme kommt sicher einer Partei zugute, die meine Gedanken und Überzeugungen im Wesentlichen teilt. Es gibt keine (oder zumindest weniger) „verlorene“ Stimmen.

In der Kommissionsberatung wurde gesagt, man müsse an die Wählerinnen und Wähler denken, die mit vielen Listen überfordert seien. Wir müssen an die Wählerinnen und Wähler denken, tatsächlich – das geschieht am besten, wenn bei allen Wahlen die gleichen Regeln gelten.

Ebenso nicht zu überzeugen vermag das Argument mit den vielen Listen, die wegen der Möglichkeit von Listenverbindungen eingereicht würden. Der Vergleich mit den Nationalratswahlen 2007 ist falsch: Bei eidgenössischen Wahlen besteht die Möglichkeit von Listen- und Unterlistenverbindungen. Gemäss dem kantonalen Wahlgesetz besteht nur die Möglichkeit von Listenverbindungen; Unterlistenverbindungen sind nicht zugelassen. Es wird bei kantonalen Wahlen also gar nicht so viele Listen geben. Das Argument sticht auch aus einem zweiten Grund nicht: Mit der Änderung des kantonalen Wahlgesetzes ändert sich in Bezug auf die eidgenössischen Wahlen rein gar nichts. Und drittens ist es nach unserer Meinung nicht Aufgabe des Gesetzgebers, die Freiheit der Parteien und den politischen Willensbildungsprozess – dazu gehört unzweifelhaft das passive Wahlrecht – ungebührlich und willkürlich einzuschränken.

Die Argumentation in der Kommission ist in einem weiteren Punkt sachlich falsch: Die Befürworter des Verbotes von Listenverbindungen erklärten, die Parteien müssten für die nächsten Wahlen übermässig viele Kandidatinnen und Kandidaten finden, nämlich für jede Linie eine Kandidatin oder einen Kandidaten. Dies stimmt nicht – denn der Nationalratsproporz lässt bereits bei der Listengestaltung die Kumulation zu. Es braucht also maximal halb so viele Kandidatinnen und Kandidaten wie Sitze zu vergeben sind, um eine Liste zu füllen.

Das angestrebte Verbot von Listenverbindungen lässt sich daher nur politisch und keinesfalls sachlich begründen.

4. „Doppelter Pukelsheim“

Das Gebot der Wahlrechtsgleichheit – jede und jeder Wählende haben mit ihrer Stimme den gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung der zur Wahl stehenden Behörde – ist mit dem System „Doppelter Pukelsheim“ am einfachsten zu erreichen. Die andere Möglichkeit wäre, die Wahlkreise anzupassen oder Wahlkreisverbände so zu bilden, dass sie alle eine ähnliche Grösse erhalten. Im Kanton Zug bilden die Gemeinden die einzelnen Wahlkreise. Darum ist diese zweite Möglichkeit, die Anpassung der Wahlkreise oder die Schaffung von Wahlkreisverbänden, derzeit nicht in Diskussion; eine Anpassung der Verfassung wäre zudem aufwändiger und konfliktrichtiger.

In mehreren Kantonen in unserer Nachbarschaft hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Einführung des „Doppelten Pukelsheim“ am einfachsten ist. Dies nicht zuletzt aufgrund von klaren Entscheiden des Bundesgerichtes in Lausanne.

Die Vorteile liegen auf der Hand:

- Das Zuteilungsverfahren gemäss Pukelsheim erlaubt die Beibehaltung der Gemeinden als Wahlkreise; jede Gemeinde hat ihre eigenen Kantonsparlamentarierinnen und -parlamentarier.
- Die proportionale Aufteilung der Mandate im kantonalen Parlament entspricht dem gesamtkantonalen Wähleranteil. Jede Partei ist gemäss ihrer kantonalen Stärke im Kantonsrat vertreten. Was wollen wir mehr als ein Kantonsparlament, das exakt dem Bevölkerungswillen entspricht?
- Es gehen keine Stimmen verloren, wie dies heute bei den sehr unterschiedlich grossen Wahlkreisen der Fall ist.

Ein Beispiel: Bei vier Kantonsratsmandaten in Menzingen beträgt die Hürde zur Erringung eines Mandates 20,01 Prozent. Wählerinnen und Wähler, die sich für eine Partei entscheiden, welche am Ende nur 18 Prozent macht und damit leer ausgeht, hätten ebenso gut zuhause bleiben können. Dies widerspricht wie schon erwähnt dem Gleichheitsgebot der Bundesverfassung. Es ist höchst undemokratisch.

5. Exkurs zum Gleichheitsgrundsatz

Die Bundesverfassung (BV) garantiert in Artikel 34 die politischen Rechte. Das beinhaltet insbesondere den Grundsatz, dass jedes Abstimmungs- und Wahlverfahren den freien Willen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringen muss.

Die Garantie der politischen Rechte weist enge Bezüge zur Rechtsgleichheit auf (Artikel 8 BV). Wahlrechtsgleichheit bedeutet im Einzelnen Zählwertgleichheit, Stimmkraftgleichheit und Erfolgswertgleichheit. Die Zählwertgleichheit ist gegeben durch den Grundsatz „one man – one vote“. Die Stimmkraftgleichheit ist gegeben, indem jeder Stimmberechtigte, beispielsweise unabhängig von seinem Status oder Vermögen, über die gleiche Stimmkraft verfügt.

Von Interesse ist im Zusammenhang der dritte Gleichheitsgrundsatz, die Erfolgswertgleichheit: Jede Wählerin und jeder Wähler soll mit dem Wahlentscheid einen Einfluss auf das Ergebnis haben. Nur so ist nämlich sichergestellt, dass sich der Wählerwille unverfälscht in der Zusammensetzung der zu wählenden Behörde widerspiegelt.

Zum vorneherein „erfolglose“ Stimmen widersprechen dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit.

6. Rechtspraxis des Bundesgerichtes

Das Bundesgericht hat sich in jüngster Zeit in mehreren Fällen mit der Problematik der Wahlkreise und dem Gleichheitsgrundsatz gemäss BV befasst.

Im Entscheid Stadt Zürich begründet das Bundesgericht (BGr) den Grundsatz der Erfolgswertgleichheit; die gewichtslosen Stimmen seien auf ein Minimum zu reduzieren. Insbesondere befasst sich das BGr mit den Wahlkreisen mit 2 Sitzen (Stadtkreis 1); wenn mehr als ein Drittel der Stimmen ohne Einfluss auf die Mandatsverteilung bleiben, liege ein Verstoss gegen die Erfolgswertgleichheit vor. Ein solcher Verstoss könne nur hingenommen werden, wenn besondere historische, föderalistische, kulturelle, sprachliche, ethnische oder religiöse Motive vorlägen. Das Bundesgericht verzichtet darauf, das Wahlergebnis 2002 zu kassieren; es hat aber unmissverständlich eine Anpassung des Wahlrechtes für die Zukunft verlangt. Für die Wahlen 2006 in der Stadt Zürich hat der Kanton Zürich aufgrund des Urteils des BGr das System des „Doppelter Pukelsheim“ eingeführt und damit gute Erfahrungen gemacht. Die Wahlen verliefen problemlos.

Im Entscheid zum Kanton Aargau führt das Bundesgericht den Zürcher Entscheid weiter. Es legt im Sinne der Rechtssicherheit aus, dass die Überschreitung einer Limite von 10 Prozent mit einem Verhältniswahlrecht grundsätzlich nicht zu vereinbaren sei. Dieses Quorum sei eine Zielgrösse, die insbesondere bei einer Neuordnung des Wahlsystems angestrebt werden müsse. Aufgrund des Entscheides des Bundesgerichtes hat der Kantons Aargau im März 2009 zum ersten Mal das Zuteilungsverfahren des „Doppelten Pukelsheim“ angewandt. Bei der Vorstellung des revidierten Gesetzes erklärte Regierungsrat Kurt Wernli damals, das neue Zuteilungsverfahren Sorge für eine gerechtere Verteilung der Parlamentssitze. Es verwirkliche den Proporzgedanken besser als bisher und der Wählerwille gelange präziser zum Ausdruck. Auch im Kanton Aargau verliefen die Wahlen nach Pukelsheim problemlos.

7. Situation Kanton Zug

Im Vorfeld der letzten Wahlgesetzrevision hatte der Regierungsrat ein Gutachten durch Staatsrechtler Professor Pierre Tschannen in Auftrag gegeben. In diesem Gutachten kommt klar zum Ausdruck, dass die unterschiedlich grossen Wahlkreise dem Gleichheitsgebot der Bundesverfassung widersprechen.

Im Kanton Zug ist der Proporzgedanke in der Bevölkerung tief verankert. Zug ist der einzige Kanton in der deutschen Schweiz und neben dem Tessin der einzige Kanton in der ganzen Schweiz, der auch den Regierungsrat im Proporzverfahren wählt. Die Stimmberechtigten haben diesen Grundsatz in mehreren Abstimmungen in jüngster Zeit immer wieder bestätigt. Auch die

Gemeinde-Exekutiven werden im Proporzverfahren gewählt. Der Proporz – das heisst die proportionale Vertretung aller relevanten Kräfte in den Behörden (Legislative und Exekutive) - ist darum ein wesentlicher Bestandteil der politischen Identität des Kantons Zug.

Entsprechend hat sich eine klare Mehrheit der Einwohnergemeinden in der Vernehmlassung zur jetzigen Revisionsvorlage gegen ein Verbot von Listenverbindungen und für einen fairen Proporz ausgesprochen.

Das Verbot von Listenverbindungen und die Weigerung, die Zählweise des „Doppelten Pukelsheims“ einzuführen widerspricht dem ur-zugerischen Proporzgedanken und der jahrzehntealten Tradition des politischen Ausgleichs und der Mitbeteiligung aller politischen Kräfte.

8. Anträge

Wir stellen daher folgende Anträge:

1. Paragraph 38 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (Listenverbindungen) bleibt in Kraft; die Anpassungen in den Paragraphen 37, 39, 45 und 48 erübrigen sich.
2. Die Motion der Alternativen Fraktion und der SP-Fraktion „Doppelter Pukelsheim“ wird erheblich erklärt.

Baar, 6. Mai 2009

Mit vorzüglicher Hochachtung
Die Kommissionsminderheit

Anna Lustenberger-Seitz, Alternative Fraktion
Martin Stuber, Alternative Fraktion
Barbara Gysel, SP-Fraktion

300/hs