

GESETZ
ÜBER DIE WAHLEN UND ABSTIMMUNGEN
(WAHL- UND ABSTIMMUNGSGESETZ, WAG)
UND
ÄNDERUNG DER KANTONSVERFASSUNG
(ÄNDERUNG DER STATISTISCHEN GRUNDLAGEN FÜR DIE ZUTEILUNG
DER KANTONSRATSMANDATE)

BERICHT UND ANTRAG DER KOMMISSIONSMINDERHEIT

VOM 18. MAI 2006

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Für einen fairen und bundesrechtskonformen Proporz – unter diesem Titel möchten wir als Minderheit der Kommission WAG unseren Bericht schreiben. Ein Minderheitsbericht erscheint uns als richtig, da die ganze Thematik niemals in diesem Umfang in Kommissionsbericht ihren Platz gefunden hätte. Im Vordergrund unseres Berichtes steht die Frage nach einem gerechten Proporz, insbesondere nach einem gerechter Zuteilungsverfahren der Stimmen für die Wahlen.

Wir gliedern den Bericht in folgende Kapitel:

1. Vorgeschichte
2. Das Wichtigste in Kürze
3. Grundlagen in der Verfassung des Kantons Zug
4. Grundlagen in der Bundesverfassung
5. Aktuelle Rechtsprechung des Bundesgerichtes
6. Situation im Kanton Zug
7. Das aktuelle Wahlverfahren auf dem Prüfungsstand
8. Ein faires Wahlverfahren als Ziel
9. „Doppelter Puckelsheim“
10. Antrag

1. Vorgeschichte

Am 23. November reichte die SP eine Motion ein, mit dem Auftrag ein Rechtsgutachten einzuholen. Diese wurde vom Kantonsrat erheblich erklärt. Es soll der Frage nachgegangen werden, ob die sehr unterschiedlich grossen Wahlkreise in unserem Kanton heutzutage noch verfassungskonform sind und dem Gedanken des Proporz entsprechen.

Die Alternativen stellten in der Vernehmlassung zum WAG die momentanen Wahlkreise in Frage; sie schlugen die Schaffung von Wahlkreisverbänden vor, als eine Möglichkeit für eine Anpassung des Zuger Wahlsystems an die Anforderungen der neusten Rechtsprechung des Bundesgerichtes. Die Alternativen warfen zudem die Frage auf, ob allenfalls eine Beschwerde beim Bundesgericht Chancen hätte, nachdem das Bundesgericht entsprechende Beschwerden aus dem Kanton Aargau und der Stadt Zürich gutheissen hatte.

Aufgrund der SP-Motion erstellte Professor Pierre Tschannen von der Universität Bern ein Rechtsgutachten. Darin stellte Tschannen das Wahlverfahren, insbesondere die unterschiedlich grossen Wahlkreise, aber auch das Mischsystem Proporz/Majorz in Frage.

Professor Pierre Tschannen wurde auf Wunsch der Kommission an die Kommissionssitzung vom 1. Juni 2005 eingeladen. An dieser Sitzung wurde uns nochmals das Rechtsgutachten dargelegt. Insbesondere blieb Tschannen auf den Schlussfolgerungen bestehen, dass die Wahlrechtsordnung im Kanton Zug überarbeitet werden sollte. Die Schaffung neuer Wahlkreise, allenfalls von Wahlkreisverbänden bedürfe einer Änderung der Kantonsverfassung. Staatsarchivar Peter Hoppe, erläuterte historische Hintergründe des Kantons Zug, welche ausschlaggebend sein könnten, dass eine Beschwerde beim Bundesgericht keine Chance hätte. Auch die Regierung stellte sich auf diesen Standpunkt. Die Gemeinden bilden gemäss Kantonsverfassung die Wahlkreise. Das Bundesgericht würde eine Überprüfung der Wahlkreise kaum durchführen. Die Kommission folgte dem Antrag der Regierung, keine neue Wahlkreiseinteilung vorzunehmen. In der darauf folgenden Revisionsarbeit des Gesetzes über Wahlen und Abstimmung waren die Wahlkreise kein Thema mehr.

2. Das Wichtigste in Kürze

Die politische und staatsrechtliche Diskussion über das Wahlverfahren hat in den letzten Monaten an Intensität gewonnen. Insbesondere sind im Kanton Zürich am 12. Februar 2006 zum ersten Mal die kommunalen Parlamente nach dem System „Doppelter Pukelsheim“ gewählt worden. Alle Parteien, die Regierung haben mit diesem Wahlsystem beste Erfahrungen gemacht.

Wir schlagen deshalb vor, dass der Kanton Zug das Gesetz über Wahlen und Abstimmungen ändert, und das System „Doppelter Pukelsheim“ einführt.

Mit dem System Pukelsheim bleiben die Wahlkreise erhalten; die einzelnen Gemeinden bleiben Wahlkreise und behalten „ihre“ Kantonsräte. Einzig das Zuteilungsverfahren wird geändert:

Im ersten Schritt werden alle Mandate über den ganzen Kanton auf die Parteien verteilt. So dass jede Partei gemäss ihrer Wählerstärke im Parlament vertreten ist.

Im zweiten Schritt werden die einer Partei zugewiesenen Sitze dann auf die Listen der einzelnen Wahlkreise (Gemeinden) verteilt. Und zwar so, dass in jedem Wahlkreis so viele Personen gewählt werden, wie der Wahlkreis aufgrund der Bevölkerungszahl Mandate hat.

3. Grundlagen in der Verfassung des Kantons Zug

Die Verfassung des Kantons Zug (KV) legt in Artikel 27 fest, dass das Stimmrecht für kantonale Wahlen und Abstimmungen ausschliesslich in der Wohngemeinde ausgeübt wird.

In Artikel 38, Absatz 1 KV wird festgehalten, dass die Mitglieder des Kantonsrates durch die Einwohnergemeinden nach Massgabe ihrer durch die eidgenössische Volkszählung ermittelten Bevölkerungszahl gewählt werden. In Absatz 2 wird ergänzend präzisiert, dass jeweils durch Kantonsratsbeschluss die Kantonsratsmandate der einzelnen Einwohnergemeinden festgelegt werden.

Die Verfassung des Kantons Zug hält demzufolge fest, dass die Einwohnergemeinden die Wahlkreise für die Kantonsratswahlen bilden. Sie sagt weiter, dass die

einzelnen Wahlkreise, also die einzelnen Einwohnergemeinden, nach ihrer Bevölkerungszahl im Kantonsrat vertreten sind. Mehr schreibt die Kantonsverfassung nicht vor; sie sagt insbesondere Nichts aus über die Zählmethode.

Der Kanton Zürich hat bei der Einführung des „Doppelten Pukelsheim“ die Kantonsverfassung nicht geändert. Mit dem „Doppelten Pukelsheim“ werde nämlich kein Einheitswahlkreis geschaffen. Die Oberzuteilung auf den ganzen Kanton begründet keinen Einheitswahlkreis. Diese Meinung ist allerdings unter Juristen nicht unumstritten.

4. Grundlagen in der Bundesverfassung

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: Jeder Wähler und jede Wählerin soll mit dem Wahlentscheid einen Einfluss auf das Ergebnis haben. Nur so ist nämlich sichergestellt, dass sich der Wählerwille unverfälscht in der parlamentarischen Zusammensetzung widerspiegelt. „Erfolglose“ Stimmen widersprechen dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit.

5. Aktuelle Rechtsprechung des Bundesgerichtes

Das Bundesgericht hat sich in jüngster Zeit in drei 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 „Doppelten Pukelsheimes“ eingeführt.

Im Entscheid 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. Mit der Totalrevision des WAG befindet sich auch der Kanton Zug in einer Phase der Neuordnung des Wahlsystems. Und damit in der gleichen Ausgangslage in Bezug auf eine allfällige Überprüfung durch das Bundesgericht.

Aufgrund des Entscheides des Bundesgerichtes schlägt der Regierungsrat des Kantons Aargau nun für die nächsten Wahlen das Zuteilungsverfahren des „Doppelten Pukelsheimes“ vor. Bei der Vorstellung erklärt Regierungsrat Kurt Wernli laut Schweizerischer Depeschenagentur sda, das neue Zuteilungsverfahren Sorge für eine gerechtere Verteilung der Parlamentssitze. Es verwirkliche den Proporzgedanken besser als bisher und der Wählerwille gelange präziser zum Ausdruck.

Im Entscheid Kanton Wallis anerkennt das Bundesgericht die besondere Bedeutung der kantonalen Wahlkreise, der historischen Zehnden. Die Walliser Täler seien als geografische, sprachliche und kulturelle Einheiten zu verstehen. Deshalb sei ein Proporz, der innerhalb der einzelnen Wahlkreise spiele, verfassungsmässig.

6. Situation im Kanton Zug

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 den Regierungsrat im Proporzverfahren wählt. Die Stimmberechtigten haben diesen Grundsatz in mehreren Abstimmungen immer wieder bestätigt. Auch die Gemeinde-Exekutiven werden im Proporzverfahren gewählt.

Der Proporz ist darum ein wesentlicher Bestandteil der politischen Identität des Kantons Zug.

Die Zahl der Mandate für den Kantonsrat reichen von 2 (Neuheim und Walchwil) bis zu 18 (Zug). Das bundesgerichtliche Quorum gemäss Aargauer Entscheid von minimal 10 Sitzen erreichen lediglich die Gemeinden Zug, Baar und Cham; sie verfügen über insgesamt 43 Sitze im Kantonsrat. Die restlichen 37 Sitze werden in einem Verfahren gewählt, das der neusten Rechtsprechung und dem modernen Verständnis des Gleichheitsgebotes widerspricht.

Um es an Beispielen der letzten Wahlen zu zeigen: die Wähler der SVP in Neuheim hätten ebenso gut zuhause bleiben können; ihre Stimmen waren erfolglos. Die Wähler der FDP in Walchwil gingen ebenfalls vergebens zur Urne. Die Stimmen der Alternativen/Forum Oberägeri waren vergebens.

7. Das aktuelle Wahlverfahren auf dem Prüfstand

Das Bundesgericht hält in seinem Zürcher Urteil fest, dass einzig besondere historische, föderalistische, kulturelle, sprachliche, ethnische oder religiöse Motive ausnahmsweise eine schwere Verletzung der Wahlrechtsgleichheit zulassen.

Solche Gründe sind für den Kanton Zug kaum auszumachen: Der Kanton Zug ist derart kleinräumig; die Grenzen zwischen den Gemeinden sind fließend geworden. Die Zuger Gemeinden sind nie und nimmer mit den einzelnen Walliser Tälern zu vergleichen. Gewisse Gemeindegrenzen sind fließend wie die Grenzen zwischen einzelnen Zürcher Stadtkreisen. Wer von Baar nach Zug fährt, merkt höchstens an der Ortstafel, dass er sich in einer anderen Gemeinde befindet. Gleich ist die Situation im Bereich Cham – Hünenberg, Unter- und Oberägeri.

Die Zuger Gemeinden stellen keinen Sonderfall dar, der es rechtfertigen würde, vom verfassungsrechtlichen Anspruch der Stimmberechtigten auf Wahlrechtsgleichheit erheblich abzuweichen. Sprachliche, kulturelle, ethnische oder religiöse Motive sind gar nicht ersichtlich.

Wie schon erwähnt, der Proporz gehört zum politischen Grundverständnis des Kantons Zug. Dieses Grundverständnis wird bei einer allfälligen gerichtlichen Überprüfung des Zuger Wahlverfahrens von entscheidender Bedeutung sein. Es kommt

nämlich auf den wahren Sinn der Rechtsnorm, auf den Grundgehalt der Rechtsnorm an. Auch die historische Auslegung des bisherigen Zuger Wahlrechtes lässt den Schluss zu, dass die proportionale Vertretung in allen Gremien hinter der damaligen Rechtssetzung stand.

Zu prüfen ist in diesem Zusammenhang auch das bestehende Mischsystem (Proporz/Majorz) bei Wahlen; der Proporz kommt nur zur Anwendung, wenn mehr als zwei Mitglieder in die gleiche Behörde zu wählen sind (Art 78, Absatz 2 KV).

8. Ein faires Wahlverfahren als Ziel

Wir streben für den Kanton Zug ein faires Wahlverfahren an, das die geschichtlichen Eigenheiten des Kantons wahrt, die bestehende Verfassung respektiert, der neusten Rechtsprechung des Bundesgerichtes entspricht und das Gebot der Rechtsgleichheit in all ihren Formen ernst nimmt.

- Wir wollen die Einwohnergemeinden als Wahlkreise erhalten. Dies garantiert am besten eine möglichst bürgernahe Vertretung im Kantonsparlament.
- Wir wollen einen fairen Proporz, der im Einklang mit der neusten bundesgerichtlichen Rechtsprechung steht.
- Wir wollen einen Weg gehen, der ohne Änderung der Wahlkreise auskommt. Wir wollen also keinen Einheitswahlkreis oder Wahlkreisverbände, wie sie etwa die Kantone Basel-Landschaft und Bern kennen.
- Wir wollen einen Vorschlag, der lediglich die Zuteilungsmethode ändert und damit am bisherigen Rechtssystem möglichst wenig ändert.

9. „Doppelter Pukelsheim“

Wir schlagen vor, im Kanton Zug das System des „Doppelten Pukelsheimes“ einzuführen. Wie dies der Kanton Zürich bereits beschlossen hat, und wie dies der Kanton Aargau für die nächsten Parlamentswahlen ins Auge fasst.

Das von Professor Pukelsheim entwickelte Modell (ein reines Zuteilungsverfahren) strebt eine Verbesserung der Gleichbehandlung der Wählerinnen und Wähler an. Und zwar unabhängig von der vorgegebenen Einteilung der Wahlkreise, unabhängig von der unterschiedlichen Grösse der Wahlkreise. Dies wird wie folgt erreicht:

In einem **ersten Schritt** (Oberzuteilung) werden alle Sitze des kantonalen Parlamentes auf die Parteien, respektive die Listengruppen verteilt. Bei dieser ersten Verteilung stellt man fest, wie viele Sitze auf die Parteien, bzw. Listengruppen entfallen. Der kantonale Wahlschlüssel muss so festgelegt werden, dass nach dieser Methode alle, aber nicht mehr Sitze als zu vergeben sind, verteilt werden.

Im **zweiten Schritt** (Untertzuteilung) werden die einer Partei zugewiesenen Sitze dann auf die Listen der einzelnen Wahlkreise verteilt. Das ergibt die Sitzzahl der jeweils betreffenden Liste in jedem Wahlkreis. Und zwar so, dass in jedem Wahlkreis so viele Personen gewählt werden, wie der Wahlkreis aufgrund der Bevölkerungszahl Mandate hat.

Damit erhält jede Partei genau soviel Sitze wie ihr gemäss erster Zuteilung zustehen. Und damit erhält auch jeder Wahlkreis die ihm gemäss seiner Bevölkerungszahl vorgängig zugewiesene Sitzzahl. Denn - Gewählt wird nach wie vor im Wahlkreis, also der einzelnen Einwohnergemeinde. Kein Neuheimer kann einen Walchwiler wählen, und kein Walchwiler wird durch einen Neuheimer vertreten. Einziger Unterschied zu heute – es gehen keine mehr Stimmen verloren, **keine Wählerin und kein Wähler ist „vergebens“ an die Urne gegangen.**

Die Vorteile liegen auf der Hand: Die Gemeinden bleiben Wahlkreise, haben weiterhin „ihre“ Vertreter im Kantonsparlament. Die vom Bundesgericht geforderte Erfolgswertgleichheit wird erfüllt.

Oft argumentieren Gegner des Zuteilungssystems „Doppelter Pukelsheim“ mit einer möglichen Zersplitterung im Parlament. Abgesehen davon, dass das Parlament ja gerade die breite Palette der Bevölkerung widerspiegeln sollte, könnten wir uns auch ein im Gesetz festgelegtes Quorum vorstellen. Im Kanton Zürich muss beispielsweise eine Partei/Liste für den Einzug ins Parlament mindestens in einem Wahlkreis die 5-Prozent-Hürde schaffen.

10. Antrag

Wir stellen den Antrag auf Einführung des „Doppelten Pukelsheimes“ nach Zürcher, respektive Aargauer Modell. Gestützt auf Paragraph 43 der Geschäftsordnung stellen wir den Antrag, das Gesetz über Wahlen und Abstimmungen sei teilweise an die vorberatende Kommission zurückzuweisen, mit dem Auftrag, dem Kantonsrat einen ausformulierten Vorschlag und Zusatzbericht zum „Doppelten Pukelsheim“ zu unterbreiten.

Mit dem Zuteilungssystem des „Doppelten Pukelsheimes“ erhält der Kanton Zug ein Proporzverfahren, das die Tradition mit der Moderne verknüpft.

Zug, 18. Mai 2006

Mit vorzüglicher Hochachtung

DIE KOMMISSIONSMINDERHEIT

Anna Lustenberger-Seitz, Baar
Alois Gössi, Baar