



**Motion der CVP-Fraktion
betreffend Wohnsitz einer für den Kantonsrat kandidierenden Person
(Vorlage Nr. 2438.1 - 14780)**

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 29. September 2015

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die CVP-Fraktion reichte am 2. Oktober 2014 eine Motion betreffend Wohnsitz einer für den Kantonsrat kandidierenden Person (Vorlage Nr. 2438.1 - Laufnummer 14780) ein. Der Kantonsrat hat die Motion am 30. Oktober 2014 an den Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen.

Wir unterbreiten Ihnen zur Motion Bericht und Antrag, den wir wie folgt begründen:

1. In Kürze
2. Geltende Regelung im Kanton Zug
3. Regelungen in den Kantonen
4. Regelung bei den Nationalratswahlen
5. Würdigung
6. Antrag

1. In Kürze

Kantonsratskandidierende können heute im Kanton Zug auch ausserhalb ihrer Wohnsitzgemeinde zur Wahl antreten. Die Motionärin will dies ändern. Neu sollen Kantonsratskandidierende Wohnsitz in ihrem Wahlkreis haben müssen. Der Regierungsrat erachtet das Anliegen als begründet und beantragt, die Motion erheblich zu erklären.

Neue Ausgangslage

Dem Gesetzgeber steht es frei, besondere Wählbarkeitsvoraussetzungen aufzustellen. Bei den gemeindlichen Wahlen ist heute Wohnsitz im Wahlkreis erforderlich, nicht hingegen bei den Kantonsrats- und bei den Nationalratswahlen. Wegen des bei der Wahl des Kantonsrates neu eingeführten doppelt-proportionalen Sitzzuteilungsverfahrens sind in der Praxis vermehrt Kandidaturen ausserhalb der Wohnsitzgemeinde zu erwarten. Bei der Mandatsverteilung auf die Parteien zählen seit 2014 die in sämtlichen Wahlkreisen erhaltenen Stimmen. Es besteht deshalb ein verstärktes Interesse der Parteien, in möglichst allen Gemeinden Kandidierende aufzustellen.

Mehr Kandidaturen ausserhalb des Wahlkreises

Eine Zunahme der Kandidaturen ausserhalb der Wohnsitzgemeinden hat sich bei den Kantonsratswahlen 2014 bereits abgezeichnet. Während bei den Kantonsratswahlen 2006 knapp 2,5 Prozent und 2010 knapp 1,7 Prozent der Kandidierenden ausserhalb ihrer Wohnsitzgemeinden zur Wahl angetreten sind, waren es bei den Wahlen 2014 bereits 4 Prozent.

Verteilschlüssel respektieren

Die Einwohnergemeinden bilden die Wahlkreise. Die Zahl der Kantonsratssitze der einzelnen Einwohnergemeinden richtet sich nach der aktuellen Bevölkerungsstatistik. Dieser Verteilschlüssel soll eine faire Repräsentation aller Einwohnergemeinden im Kantonsrat gewährleisten. Es ist zu vermeiden, dass diese Zuteilung durch vermehrte Amtsübernahmen für einen vom Wohnsitz abweichenden Wahlkreis verwässert wird, auch wenn die Kantonsratsmitglieder schlussendlich die Kantonsbevölkerung und nicht etwa lediglich eine bestimmte Gemeinde vertreten.

2. Geltende Regelung im Kanton Zug

Im Kanton Zug übt der Kantonsrat im sogenannten Einkammersystem die gesetzgebende Gewalt aus. Er besteht aus 80 Mitgliedern (§ 38 Abs. 1 KV¹), die nach dem Grundsatz des proportionalen Wahlverfahrens gewählt werden (§ 38 Abs. 2 KV). Wahlkreise bilden die elf Einwohnergemeinden (§ 38 Abs. 3 Satz 1 KV). Die Zahl der Kantonsratssitze der Wahlkreise wird nach Massgabe der nachgeführten Bevölkerungsstatistik festgelegt (§ 38 Abs. 3 Satz 2 KV).

Nach § 27 Abs. 2 und 3 KV besitzen alle Kantonsbürgerinnen und -bürger und im Kanton gesetzlich niedergelassenen Schweizer Bürgerinnen und Bürger, welche das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und nicht «wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt²» sind, das Recht, zu stimmen und zu wählen sowie die Wählbarkeit.

Das Stimmrecht ist das Recht, an Abstimmungen und Wahlen teilzunehmen sowie Referenden und Initiativen zu unterzeichnen (§ 2 Abs. 1 WAG³). Das Stimmrecht schliesst die Wählbarkeit ein, soweit das Gesetz keine besonderen Wählbarkeitserfordernisse aufstellt (§ 2 Abs. 2 WAG). Ein solches Wählbarkeitserfordernis hat der Gesetzgeber im Gemeindegesetz⁴ statuiert. Dessen § 6 Abs. 1 sieht vor, dass die Mitglieder des Grossen Gemeinderats, des Gemeinderats und der Rechnungsprüfungskommission in der Gemeinde stimmberechtigt sein müssen.

Für die Wahl des Kantonsrats bestehen hingegen keine weitergehenden Wählbarkeitsvoraussetzungen. Das bedeutet, dass alle in § 27 Abs. 2 KV genannten Personen unabhängig von der Wohngemeinde die Wählbarkeit für ein Kantonsratsmandat besitzen. Jede Person kann sich dabei nur in einem Wahlkreis, d.h. in einer Gemeinde, als Kantonsratskandidatin oder Kantonsratskandidat aufstellen lassen. Entsprechend sieht § 34 Abs. 2 WAG vor, dass die Staatskanzlei unverzüglich jene Vorgeschlagenen streicht, deren Name bereits auf einem Wahlvorschlag aus einer anderen Gemeinde steht und die Streichungen den betroffenen Gemeinden so rasch wie möglich mitteilt.⁵

¹ Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (Kantonsverfassung, KV; BGS 111.1).

² Hinweis: Die Kantonsverfassung verwendet hier eine veraltete Terminologie. Vom Stimmrecht ausgeschlossen sind seit Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts per 1. Januar 2013 Personen, die wegen dauernder Urteilsfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden.

³ Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG; BGS 131.1).

⁴ Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindegesetz; BGS 171.1).

⁵ Vgl. auch Art. 27 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR; SR 161.1), welcher eine analoge Regelung für die Nationalratswahlen kennt (siehe zu den Nationalratswahlen auch nachfolgende Ziffer 4).

3. Regelung in den Kantonen

Genauso wie der Kanton Zug kennen auch alle übrigen Kantone nur eine Parlamentskammer, auch wenn die Bundesverfassung den Kantonen ein Zweikammersystem nicht grundsätzlich verbietet (HANGARTNER / KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N 1380 ff.). In den meisten Kantonen bestehen wie im Kanton Zug für die Wahl der Parlamentarierinnen und Parlamentarier mehrere Wahlkreise (HANGARTNER / KLEY, a.a.O., N 1388).

Viele Kantone knüpfen für die Wahlen des kantonalen Parlaments an den Wohnsitz im Kanton an. In diesen Kantonen ist in das kantonale Parlament wählbar, wer im Kanton stimmberechtigt ist. Es wird nicht verlangt, dass die Parlamentsmitglieder im Wahlkreis gewählt werden, in dem sie wohnen, oder dass sie nach der Wahl dort Wohnsitz nehmen. Hintergrund dieser Rechtslage sind demokratietheoretische Vorstellungen, wonach die Gewählten nicht die Bevölkerung ihres Wahlkreises, sondern die Gesamtbevölkerung repräsentieren (HANGARTNER / KLEY, a.a.O., N 1409).

Die verfassungsrechtlichen Grundlagen und gesetzlichen Regelungen der anderen Kantone entsprechen also im Wesentlichen denjenigen des Kantons Zug. Als Beispiele sei genannt der Kanton Bern, der in der Kantonsverfassung vorsieht, dass alle Stimmberechtigten des Kantons in den Grossen Rat wählbar sind (Art. 67 Abs. 1 Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 [BSG 101.1] und Art. 56 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 5. Juni 2012 [BSG 141.1]). Der Kanton Zürich, der für die Parlamentswahlen wie der Kanton Zug das doppelt-proportionale Sitzzuteilungsverfahren nach Professor Pukelsheim kennt, legt fest, dass als Mitglied eines Organs des Kantons oder des Bezirks wählbar ist, wer im Kanton politischen Wohnsitz hat (Art. 22 Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 [LS 101] und § 23 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 [LS 161]).

Es gibt aber auch Kantone, welche die Wählbarkeit in das kantonale Parlament an den Wohnsitz im Wahlkreis (Bezirk, Einwohnergemeinde) anknüpfen. Zum Beispiel bestimmt der Kanton Thurgau für die Wahl in den Grossen Rat in § 6 des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht vom 12. Februar 2014 (RB 161.1), dass Wohnsitz im Wahlkreis vom Zeitpunkt der Einreichung des Wahlvorschlages bis zur Wahl erforderlich ist, gewählte Mitglieder bei einem Wegzug in einen anderen Wahlkreis des Kantons aber im Amt bleiben. Im Kanton Aargau legt das Gesetz über die Wahl des Grossen Rates vom 8. März 1988 (Grossratswahlgesetz; SAR 152.100) fest, dass nur im Wahlkreis wohnhafte Stimmberechtigte vorgeschlagen werden können (§ 4 Abs. 4).

4. Regelung bei den Nationalratswahlen

In eidgenössischen Angelegenheiten - darunter die Nationalratswahlen - wird die Stimmberechtigung inklusive Wählbarkeit durch das Bundesrecht geregelt (vgl. § 26 KV). Bei den Nationalratswahlen bilden die Kantone die Wahlkreise (Art. 149 Abs. 3 BV⁶). Nationalratskandidierende müssen ihren zivilrechtlichen oder politischen Wohnsitz nicht in ihrem Wahlkreis haben, sondern können auch ausserhalb ihres Wohnsitzkantons kandidieren. Art. 27 Abs. 2 BPR sieht entsprechend vor, dass die Bundeskanzlei unverzüglich jene Vorgeschlagenen vom Wahlvorschlag streicht, deren Name bereits auf einer Liste oder einem Wahlvorschlag aus einem an-

⁶ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Bundesverfassung, BV; SR 101).

dem Kanton steht. Die Regelung für die Nationalratswahlen entspricht also im Grundsatz der Regelung, die der Kanton Zug heute bei den Kantonsratswahlen kennt.

Begründet wird diese konstante Praxis damit, dass die Mitglieder des Nationalrats die Gesamtbevölkerung und nicht etwa lediglich einen bestimmten Kanton vertreten. Zu verweisen ist hierzu auf Art. 149 Abs. 1 BV, nach welchem der Nationalrat aus 200 «Abgeordneten des Volkes» besteht; dies im Gegensatz zum Ständerat, der nach Art. 150 Abs. 1 BV aus 46 «Abgeordneten der Kantone» besteht. Weder die Bundesverfassung (namentlich Art. 39 Abs. 2 BV) noch das Bundesgesetz über die politischen Rechte (namentlich Art. 3 BPR) verunmöglichen es deshalb, dass bei den Nationalratswahlen das passive Wahlrecht unabhängig vom politischen Wohnsitz ausgeübt und mithin ausserhalb des Wohnsitzkantons kandidiert werden kann.

In der Praxis zeitigt diese Regelung keine besonders weitreichenden Auswirkungen. Bei den Nationalratswahlen 2011 sind von rund 3500 Kandidierenden bloss 58 Personen in einem anderen Kanton als jenem ihres politischen Wohnsitzes zur Wahl angetreten. Keine dieser ausserkantonal kandidierenden Personen ist gewählt worden. Einige gewählte Nationalratsmitglieder haben in den letzten Jahrzehnten während der Legislatur ihren politischen Wohnsitz gewechselt.

Bekanntes aktuelles Beispiel für eine Kandidatur in einem Wahlkreis ausserhalb des Wohnsitzkantons ist die Unternehmerin Magdalena Martullo-Blocher. Sie hat Wohnsitz im Kanton Zürich und kandidiert bei den Nationalratswahlen 2015 für den Wahlkreis Graubünden.

5. Würdigung

Die Motionärin begründet ihr Anliegen im Wesentlichen damit, dass die geltende Ausgangslage der politischen Logik widerspreche, nach welcher nur Personen einen Wahlkreis vertreten sollten, die auch in diesem Wahlkreis wohnten. Es solle nur möglich sein, in jener Gemeinde für den Kantonsrat zu kandidieren, in der man auch stimmberechtigt sei.

Auch wenn die meisten Kantone nicht an den Wohnsitz im Wahlkreis anknüpfen, so steht es dem dem Gesetzgeber grundsätzlich frei, ob er besondere Wählbarkeitsvoraussetzungen aufstellen will. Ein solches Wählbarkeitserfordernis kennt der Kanton Zug bereits für die Wahl der Mitglieder des Grossen Gemeinderats, des Gemeinderats und der Rechnungsprüfungskommission (vgl. Ziffer 2 vorstehend). Bei den Kantonsratsmitgliedern handelt es sich demgegenüber gerade nicht um Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden im Sinne einer Art «Ständevertreterinnen und -vertreter» der jeweiligen Gemeinden. Anders gesagt repräsentieren die Kantonsrätinnen und Kantonsräte die Gesamtbevölkerung des Kantons und nicht die Bevölkerung ihres Wahlkreises (vgl. Ziffer 3 vorstehend).

Bei den Kantonsratswahlen hat der Gesetzgeber deshalb bisher auf das Wählbarkeitserfordernis des Wohnsitzes im Wahlkreis verzichtet. Mit Einführung des doppelt-proportionalen Sitzzuteilungsverfahrens im Jahre 2013 hat sich die Ausgangslage bei den Kantonsratswahlen indes verändert. Die Wahrscheinlichkeit von vermehrt ausserhalb der Wohnsitzgemeinde Kandidierenden ist gestiegen. Im System des doppelt-proportionalen Sitzzuteilungsverfahrens wird die Zuteilung von Mandaten zu Listen und Wahlkreisen zunächst durch eine Oberzuteilung und im Anschluss daran durch eine Unterzuteilung vorgenommen. Im ersten Zuteilungsschritt werden die Wählerstimmen aller Wahlkreise auf die Parteien verteilt. Ausschlaggebend ist bei dieser Zuteilung der Sitze an die Parteien und politischen Gruppierungen deren Wählerstärke im

ganzen Kanton. Erst in einem zweiten Schritt werden die den Parteien zugeteilten Sitze auf die Wahlkreise aufgeteilt. Nach der Ober- und Unterteilung erfolgt die Zuteilung der Sitze auf die Kandidierenden. Um in der Oberzuteilung möglichst viele Wählerstimmen im gesamten Kanton auf sich vereinen zu können, liegt es im Interesse der Parteien, in möglichst allen Gemeinden Kandidierende aufzustellen. In denjenigen Gemeinden, in denen es an verfügbaren Kandidierenden mangelt, können die Parteien aus wahltaktischen und mathematischen Gründen fortan versucht sein, Kandidierende zu nominieren, die ihren Wohnsitz ausserhalb des Wahlkreises haben. Sinn und Zweck der Zulässigkeit von Kandidaturen ausserhalb der Wohnsitzgemeinde kann es aber gerade nicht sein, dass solche zur Regel werden und dass Personen einzig wegen der Aussicht der Partei auf einige weitere Stimmen im Kanton ohne Bezug zur Gemeinde kandidieren.

Ein leichter Aufwärtstrend der Kandidaturen ausserhalb der Wohnsitzgemeinden zeichnet sich bereits ab:

	2006	2010	2014
Alternative - die Grünen	0	0	0
CVP	1	0	0
FDP	0	0	0
GLP	0	1	4
SP	1	0	5
SVP	2	3	1
Total	4	4	10

Bei den Kantonsratswahlen 2006 sind von insgesamt 162 Kandidierenden vier (= knapp 2,5 Prozent) in einem Wahlkreis ausserhalb ihrer Wohnsitzgemeinde zur Wahl angetreten, darunter je eine kandidierende Person der CVP mit Wohnsitz in Cham für Hünenberg; der SP mit Wohnsitz in Risch für den Wahlkreis Zug; der SVP mit Wohnsitz in Oberägeri für den Wahlkreis Zug sowie der SVP mit Wohnsitz in Zug für den Wahlkreis Steinhausen. Von diesen Kandidierenden ist eine Person mit Wohnsitz Risch von den Wählerinnen und Wählern der Gemeinde Zug in den Kantonsrat gewählt worden.

Bei den Kantonsratswahlen 2010 sind von insgesamt 241 Kandidierenden vier (= knapp 1,7 Prozent) in einem Wahlkreis ausserhalb ihrer Wohnsitzgemeinde zur Wahl angetreten, darunter je eine kandidierende Person der GLP mit Wohnsitz in Hünenberg für den Wahlkreis Cham; der SVP mit Wohnsitz in Risch für den Wahlkreis Cham; der SVP mit Wohnsitz in Unterägeri für den Wahlkreis Zug sowie der SVP mit Wohnsitz in Zug für den Wahlkreis Baar. Von diesen Kandidierenden ist eine Person mit Wohnsitz Risch von den Wählerinnen und Wählern der Gemeinde Cham in den Kantonsrat gewählt worden.

Bei den Kantonsratswahlen 2014 sind von insgesamt 246 Kandidierenden bereits deren zehn (= 4,0 Prozent) in einem Wahlkreis ausserhalb ihrer Wohnsitzgemeinde zur Wahl angetreten, darunter je eine kandidierende Person der GLP mit Wohnsitz in Zug für den Wahlkreis Baar; der GLP mit Wohnsitz in Zug für den Wahlkreis Hünenberg; der GLP mit Wohnsitz in Zug für den Wahlkreis Steinhausen; der GLP mit Wohnsitz in Zug für den Wahlkreis Unterägeri; der SP mit Wohnsitz in Cham für den Wahlkreis Oberägeri; der SP mit Wohnsitz in Hünenberg für den Wahlkreis Zug; der SP mit Wohnsitz in Steinhausen für den Wahlkreis Zug; der SP mit Wohn-

sitz in Zug für den Wahlkreis Baar; der SP mit Wohnsitz in Zug für den Wahlkreis Risch sowie der SVP mit Wohnsitz Walchwil für den Wahlkreis Zug. Von diesen Kandidierenden ist eine Person mit Wohnsitz Zug von den Wählerinnen und Wählern der Gemeinde Baar in den Kantonsrat gewählt worden.

Zu bedenken gilt es des Weiteren, dass die Zahl der Kantonsratssitze der Wahlkreise nach Massgabe der nachgeführten Bevölkerungsstatistik festgelegt wird, wobei jedem Wahlkreis mindestens zwei Sitze zugeteilt werden (§ 38 Abs. 3 Satz 2 KV). Dieser von der Kantonsverfassung vorgegebene Verteilschlüssel könnte verwässert werden, indem die den Gemeinden zugeteilten Kantonsratsmandate durch Einwohnerinnen und Einwohner anderer Gemeinden ausgeübt werden. Dieses Szenario gilt es zu vermeiden, soll der Verteilschlüssel doch eine faire Repräsentation aller Einwohnergemeinden im Kantonsparlament gewährleisten. Die Vertretung im Kantonsparlament soll durch Personen, welche auch effektiv ihren Wohnsitz in der Gemeinde haben, ausgeübt werden.

Die Argumentation der Motionärin ist unter Beachtung der vorgenannten Aspekte nachvollziehbar. Entsprechend kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass die Regelung zum Wohnsitz angepasst werden soll. Der Regierungsrat erachtet es als sinnvoll, dass der Wohnsitz im Zeitpunkt der Einreichung des Wahlvorschlags gegeben sein muss. So können wahltaktische Kandidaturen ausserhalb der Wohnsitzgemeinde vermieden werden. Was im Zeitpunkt nach der Wahl, d.h. während der Amtsdauer passiert, können die Parteien sowie oft auch die Gewählten nicht vorhersehen und deshalb auch nicht in wahltaktische Überlegungen miteinbeziehen. Deshalb erachtet es der Regierungsrat als nicht sinnvoll, dass die Wohnsitzpflicht für die ganze Amtsdauer statuiert wird, zumal dies nur schwer überprüfbar wäre.

Es ist davon auszugehen, dass die Verankerung der Wohnsitzpflicht einer Änderung der Kantonsverfassung mit obligatorischer Volksabstimmung bedarf, da sie die Wählbarkeitsvoraussetzungen «für kantonale ... Angelegenheiten» regelt (§ 25 Abs. 1 Bst. b in Verbindung mit § 27 Abs. 2 KV).

6. Antrag

Wir beantragen Ihnen, die Motion der CVP-Fraktion betreffend Wohnsitz einer für den Kantonsrat kandidierenden Person (Vorlage Nr. 2438.1 - Laufnummer 14780) erheblich zu erklären.

Zug, 29. September 2015

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Heinz Tännler

Der Landschreiber: Tobias Moser