

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 DES REGIERUNGSRATES

VOM 18. JANUAR 2005

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Antrag betreffend Totalrevision des Gesetzes vom 23. Januar 1969 über die Wahlen und Abstimmungen (WAG; BGS 131.1) und erstatten Ihnen dazu den nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. Das Wichtigste in Kürze
2. Ausgangslage
3. Gründe für eine Totalrevision
4. Ziele der Totalrevision
5. Bemerkungen zum Entwurf im Einzelnen
6. Vernehmlassungsergebnis
7. Verhältnis zur kleinen WAG-Revision
8. Vollzug (Verordnungsentwurf)
9. Kostenfolgen
10. Antrag

## 1. Das Wichtigste in Kürze

Seit vielen Jahren wird immer wieder auf die Revisionsbedürftigkeit des WAG hingewiesen; so befasst sich eine ganze Reihe von parlamentarischen Vorstössen mit Teilaspekten des Gesetzes. Mit der erheblich erklärten Motion von Beat Villiger vom 1. Dezember 1997 wurde der Regierungsrat schliesslich beauftragt, das Gesetz einer Totalrevision zu unterziehen.

Mit der vorliegenden Totalrevision sollen zunächst die *systematischen Mängel* des WAG behoben werden. Zu diesem Zweck soll das Gesetz von Überregulierungen und technischen Details entlastet werden; diese gehören in eine regierungsrätliche Verordnung. Eine klare Terminologie und eine möglichst einfache Sprache wollen zur Bürgerfreundlichkeit beitragen. Zur Verbesserung der Systematik gehört, dass Bestimmungen der Kantonsverfassung und des Gemeindegesetzes im WAG nicht wiederholt werden. Ferner werden unmotivierte Differenzen zum Bundesrecht beseitigt.

Die materiellen Änderungen werden im fünften Abschnitt näher vorgestellt. Hier sei nur auf einige bedeutsame Neuerungen hingewiesen:

- Der *Geltungsbereich* des Gesetzes wurde gegenüber dem geltenden WAG insofern eingeschränkt, als es sich nur noch mit den *Urnenabstimmungen* befasst; offene Wahlen und Abstimmungen regelt das Gemeindegesetz.
- Die *Autonomie der Gemeinden* wird in verschiedenen Bereichen gestärkt, so bei der Wahl des Zählbüros und bei der Festlegung der Abstimmungslokale und der Urnenöffnungszeiten.
- Der Abschnitt über das *Stimmmaterial* enthält eine Reihe von Präzisierungen, etwa die Vorschrift, dass das Stimmzettelkuvert verschliessbar sein muss und dass den Stimmberechtigten bei Wahlen in jedem Fall auch ein leerer Wahlzettel zuzustellen ist.
- Die *vorzeitige Stimmabgabe* ist in allen Gemeinden an den letzten zwei Tagen vor dem Abstimmungssonntag zu ermöglichen.

- Die *briefliche Stimmabgabe* ist ab Erhalt des Stimmmaterials möglich und kann auch vom Ausland aus ausgeübt werden. Die *Portokosten* sind von den Gemeinden zu übernehmen.
- Es wird eine Rechtsgrundlage für die *elektronische Stimmabgabe* geschaffen.
- Die *Ungültigkeitsgründe* werden präziser umschrieben.
- Der *Termin für die Richterwahlen* wird neu auf den letzten Sonntag im Juni festgesetzt.
- Personen, die für eine Wahl vorgeschlagen werden, haben *unterschriftlich zu bestätigen, dass sie den Wahlvorschlag annehmen*.
- Das *Nachrücken* bei Proporzahlen wird auf die *Legislative* beschränkt; bei Freiwerden eines Regierungsratssitzes während der Amtsperiode ist eine Ergänzungswahl durchzuführen.
- Bei der Berechnung des *absoluten Mehrs* wird nicht mehr auf die Zahl der gültigen Wahlzettel, sondern auf die Zahl der gültigen Kandidatenstimmen abgestellt.
- Die *Rechtspflege* erfährt eine präzisere, einlässlichere Regelung; die Möglichkeit der Nachprüfung von Wahl- und Abstimmungsresultaten wird ausdrücklich vorgesehen.

In der *Vernehmlassung* hat der Entwurf im Grossen und Ganzen eine gute Aufnahme gefunden. Das Bemühen um eine gute Systematik, um Bürgerfreundlichkeit und um Respektierung der Autonomie der Gemeinden wird begrüsst. Haupteinwand ist die Beibehaltung des Listenstimmenproporzes anstelle des Kandidatenstimmenproporzes. Daneben wurde eine ganze Reihe von Detailanregungen eingebracht, von denen etliche übernommen werden können.

Dem Gesetzesentwurf liegt der *Vorentwurf einer Verordnung* bei. Dem Text kommt noch keine Verbindlichkeit zu; er gibt aber einen Überblick über die auf Verordnungsstufe zu regelnden Bereiche.

## 2. Ausgangslage

Das geltende Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen (WAG) stammt aus dem Jahre 1969. Es wurde seither mehrfach revidiert (1974, 1980, 1982, 1992, 1997, 2001, 2004). Schon diese aussergewöhnlich grosse Anzahl Teilrevisionen lässt darauf schliessen, dass das Gesetz wohl nicht zu den Musterbeispielen Zugerischer Rechtsetzung zu zählen ist. Immer wieder wurde denn auch auf die unübersehbaren Mängel des Erlasses hingewiesen: Er leide an einer erheblichen Zahl fehlerhafter, teilweise gegenstandsloser Vorschriften sowie an einem viel zu hohen Detaillierungsgrad; die Terminologie sei über weite Strecken uneinheitlich oder überholt; insbesondere vermöge die Systematik nicht zu befriedigen; zahlreiche Verweisungen machten den Text unübersichtlich, und das WAG wiederhole entgegen den anerkannten Regeln der Gesetzestechnik Bestimmungen aus anderen Erlassen, nämlich aus der Kantonsverfassung und dem Gemeindegesetz.

Seit Jahren befasst sich eine ganze Reihe von parlamentarischen Vorstössen mit dem Gesetz:

1. *Motion von Beat Villiger* vom 1. Dezember 1997 betreffend Totalrevision des WAG (Vorlage Nr. 508.1 - 9384)

Mit dieser Motion wird der Regierungsrat ersucht, das Gesetz über Wahlen und Abstimmungen einer Totalrevision zu unterziehen. Bei der Revision seien insbesondere die folgenden Kriterien zu beachten:

- Klare Terminologie,
- systematischer Gesetzesaufbau,
- Bürgerfreundlichkeit,
- Beachtung der Grundsätze der Aufgabenteilung,
- Einfachheit und Klarheit für den Anwender.

In der Begründung stellt der Motionär fest, die Handhabung des Gesetzes werde - nicht zuletzt als Folge der zahlreichen Revisionen - immer komplizierter und bereite den Wahlbüros Mühe, was dann zu Fehlern führe. Insbesondere die folgenden Bereiche seien ungenügend geregelt: Karenzfristen, Führung der Stimmregister, Zustellung des Stimmmaterials, Ausstandsregelungen, Kandidatenanmeldungen und Auszählung der Stimmen.

2. Die *Motion von Andreas Bossard* vom 11. April 2000 (Vorlage Nr. 766.1 - 10137) betreffend weitere Förderung der Stimmbeteiligung verlangt, dass bei Wahlen und Abstimmungen die Stimmkuverts portofrei zurückgesandt werden können. Damit soll eine Anhebung der Stimmbeteiligung erreicht werden.

3. Die *Motion von Andreas Bossard* vom 17. Januar 1994 (Vorlage Nr. 129.1 - 8252) betreffend Vereinfachung des Verfahrens bei der Einführung des Ausländerstimmrechts in den Kirchgemeinden beauftragt den Regierungsrat, Massnahmen zu ergreifen, damit die administrativen Probleme bei der Einführung des Stimm- und Wahlrechts für Ausländer in kirchlichen Angelegenheiten verringert werden.

4. Die *Motion von Heinz Tännler* vom 8. November 2002 (Vorlage Nr. 1064.1 - 11008) verlangt, die Termine der Gesamterneuerungswahlen auf kantonaler Ebene und diejenigen in den Gemeinden seien besser zu staffeln.

Die unter Ziff. 1 - 3 erwähnten Motionen wurden ganz, diejenige von Heinz Tännler teilweise erheblich erklärt. Sie fliessen deshalb in die Totalrevision des WAG ein.

### **3. Gründe für eine Totalrevision**

Bereits im Jahre 2001 - anlässlich der Beantwortung der Motion von Beat Villiger - hat sich der Regierungsrat für eine Totalrevision des WAG ausgesprochen. Seine Schlussfolgerungen - denen sich der Kantonsrat anschliessen konnte - lauteten wie folgt: „Die neuen Anpassungen, verbunden mit den zahlreichen, seit 1969 neu eingeführten Artikeln rufen nach einer Totalrevision des WAG. Jedenfalls wäre es wenig sinnvoll, die entsprechenden Neuerungen in die bestehende Fassung des WAG einzufügen, denn darunter würden die Gesetzssystematik und die Übersichtlichkeit des Erlasses leiden.“ Diese Feststellungen treffen heute zweifellos immer noch zu. Wollte man die verschiedenen anstehenden Revisionspunkte in den geltenden Text einbauen, entstünde ein eigentliches gesetzgeberisches Flickwerk, zumal der ursprüngliche Gesetzestext - wie erwähnt - bereits zahlreiche Änderungen erfahren hat. Das wäre umso problematischer, als nicht nur einzelne Paragraphen, sondern ganze Abschnitte zu revidieren sind. Eine systematische Überarbeitung - welche nicht bloss den Inhalt, sondern auch die Sprache des Erlasses umfasst - ist nur im Rahmen einer Totalrevision möglich.

Im geltenden Gesetz stehen zahlreiche Bestimmungen, die nicht auf Gesetzesstufe gehören. Im Zuge einer Totalrevision können solche Vorschriften ausgesondert und der Regelung auf Verordnungsstufe überlassen werden. Auch der Bund hat die Materie der politischen Rechte, nach Wichtigkeit abgestuft, in Gesetz und Verordnung aufgeteilt. Eine derartige Aufteilung in wichtige und in weniger bedeutungsvolle, eher technische Vorschriften erhöht die Flexibilität sowohl in der Rechtsanwendung als auch in der Rechtsetzung. Weder das Gebot der Rechtssicherheit noch das Erfordernis der demokratischen Legitimation verlangen, dass jeder abstimmungsrelevante Sachverhalt in einem formellen Gesetz zu regeln ist. Anlässlich einer Totalrevision kann eine sinnvolle, rechtlich einwandfreie Trennung des Stoffes in Gesetz und Verordnung vorgenommen werden.

#### **4. Ziele der Totalrevision**

##### 4.1. Ziele in formeller Hinsicht

In *formeller Hinsicht* verfolgt die Totalrevision im Wesentlichen die folgenden Ziele:

- Die *Systematik* des Gesetzes ist zu verbessern. Das bedeutet etwa, dass Bestimmungen der Kantonsverfassung - z.B. über das Stimmrecht (§ 27), die Amtsdauer und das Wahlverfahren (§§ 77 und 78) - nicht zu wiederholen sind. Gleiches gilt für die Bestimmungen über das Stimmrecht in kommunalen Angelegenheiten, die sich im Gemeindegesetz befinden (§§ 63, 122, 131, 133, 138 und 139). Derartige Wiederholungen sind verwirrend und für die Bürger und Bürgerinnen schwer durchschaubar. Ferner sind interne *Verweisungen* - wie sie im WAG häufig vorkommen, vgl. z.B. §§ 43 Abs. 2 und 3, 53 Abs. 2, 54, 67, 68, 71, 90 und 93 - möglichst zu vermeiden.
- Unmotivierte *Unterschiede zum Bundesrecht* sind zu beseitigen.
- Angestrebt wird eine saubere *Terminologie* und eine verständliche, möglichst einfache *Sprache*. Dadurch soll - zusammen mit einer verbesserten Systematik - die *Bürgerfreundlichkeit* des Erlasses verbessert werden. Der revidierte Erlass respektiert im Übrigen durchgehend den Grundsatz der Geschlechtergleichheit.

- Das total revidierte WAG nimmt Rücksicht auf die *Autonomie der Gemeinden* (vgl. § 3 des Gemeindegesetzes [GG]). Wo die Gemeinden eine Lösung ebenso gut oder besser treffen können als der Kanton, überlässt ihnen das Gesetz den erforderlichen Spielraum und regelt nicht - wie das geltende WAG - jedes Detail. So gibt der Entwurf den Gemeinden z.B. erheblich grössere Freiheit bei der Wahl des Zählbüros und bei der Bestimmung der Abstimmungs- und Wahllokale und der Urnenöffnungszeiten.

- Der Entwurf bemüht sich um möglichst *einfache Regelungen*. So wird etwa der Abschnitt über Variantenabstimmungen (§§ 95quater ff. WAG) wesentlich gestrafft und auf wenige grundsätzliche Bestimmungen reduziert, denn: dermassen komplizierte Regelungen wie die - zwar rechtlich durchaus korrekte und subtil konstruierte - Ordnung der Variantenabstimmungen sind nicht bürgerfreundlich und nicht geeignet, der Politikverdrossenheit entgegenzuwirken.

#### 4.2. Ziele in materieller Hinsicht

In *materieller Hinsicht* gilt es, zunächst die in den vorstehend erwähnten parlamentarischen Vorstössen aufgeworfenen Probleme zu lösen. Dazu kommt eine Reihe weiterer Anliegen, die teilweise seit Jahren anstehen. Auf diese materiellen Revisionspunkte wird unten näher einzugehen sein.

Ausserdem ist zu betonen, dass der Regierungsrat bewusst nicht alle denkbaren Revisionsbereiche in die vorliegende Totalrevision einbezogen hat.

##### 4.2.1. Nicht einbezogene Revisionspunkte

- Die Frage, ob der bisherige Listenstimmenproporz durch den *Nationalratsproporz* zu ersetzen sei, wurde sorgfältig geprüft, schliesslich aber verneint. Zwar ist durchaus zuzugeben, dass einiges für einen Systemwechsel ins Feld geführt werden kann, etwa die Vereinfachung für die Stimmberechtigten, wenn sie sich nur noch mit einem einzigen Proporzmodell befassen müssen. Ferner wäre der Nationalratsproporz - der Elemente des Majorzsystems enthält - geeignet, gewisse Nachteile des Listenstimmenproporzes abzuschwächen. Auch in mehreren Vernehmlassungsbeiträgen wird ein Systemwechsel befürwortet. Der Regierungsrat hat sich mit den seit Jahren immer wieder zur Diskussion gestellten Argumenten nochmals eingehend auseinandergesetzt. Nach Auffassung des Regierungsrates überwiegen indessen vor allem

bei den Wahlen in die Exekutive die Nachteile des Nationalratsproporz: Die Listen sind aus wahltaktischen Gründen ganz zu füllen, weil jede Kandidatenstimme zugleich eine Parteistimme ist. Bei Listen mit leeren Linien wird die Wählerschaft versucht sein, Kandidatinnen und Kandidaten anderer Listen aufzuführen; dies zum Schaden der eigenen Liste. Aus diesem Grund werden die Parteien möglichst vollständige Listen anstreben. Das kann ein Nachteil für kleinere Parteien sein: Weil beim Nationalratsproporz (sog. Kandidatenstimmensystem) auf möglichst vollständige Listen geachtet werden muss, besteht ein Bedarf an einer ausreichenden Zahl an geeigneten Kandidierenden, die bereit sind, einen Berufswechsel vorzunehmen. Kleinere Parteien vermögen unter Umständen jedoch die geforderte Zahl nicht beizubringen. Weist somit der Listenstimmenproporz bei den Regierungsratswahlen und den Gemeinderatswahlen Vorteile auf, ist er auch bei den Parlamentswahlen beizubehalten; unterschiedliche Systeme bei der Wahl der Exekutive und des Parlaments sind abzulehnen.

- Die CVP hat in ihrer Vernehmlassung Majorzwahlen für Exekutivmitglieder gefordert. Der Regierungsrat hat dieses Begehren bereits anlässlich der ersten Lesung beraten jedoch aus Respekt gegenüber dem Resultat von zwei Volksabstimmungen verworfen.

- Im Zusammenhang mit dem Wahlsystem hat sich auch die Frage gestellt, ob eine Änderung in dem Sinne ins Auge zu fassen sei, dass das proporzionale Wahlsystem bereits *ab zwei Sitzen* zur Anwendung kommen soll und nicht erst - wie in § 78 Abs. 2 KV vorgeschrieben - ab drei Sitzen. In der Vernehmlassung haben mehrere Gemeinderäte die Anwendung des Proporzsystems ab zwei Sitzen befürwortet. - Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass keine zwingenden Gründe für eine Änderung des seit vielen Jahren eingespielten und bewährten Systems bestehen.

- Das Problem der sehr unterschiedlichen Grösse der *Wahlkreise* wird von der SGA, der SP und der Frischen Brise aufgeworfen und eine Änderung der Wahlkreise gefordert. Das Bundesgericht hat sich im Zusammenhang mit den Gesamterneuerungswahlen des Gemeinderates von Zürich im Jahre 2002 mit dieser Frage, die sich im Kanton Zug in ähnlicher Weise stellt, befasst (BGE 129 I 185 ff.). Zwar betont das Gericht, den Kantonen komme bei der Ausgestaltung der Wahlsysteme ein weiterer Spielraum zu; gleichzeitig zeigt es aber die rechtlichen Schranken auf und stellt fest, dass ein Wahlkreissystem verfassungswidrig sein kann, wenn die Grösse der einzelnen Wahlkreise sehr unterschiedlich ist, weil dadurch das Gebot der

Erfolgswertgleichheit - der gleichen Stimmkraft für alle Wähler und Wählerinnen - verletzt sein kann. Abweichungen von diesem Grundsatz lässt das Bundesgericht aber zu, wenn die unterschiedliche Grösse der Wahlkreise historisch gewachsenen Strukturen entspricht oder föderalistisch, kulturell, sprachlich, ethnisch oder religiös motiviert ist. 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 langen historischen, politischen und föderalistischen Tradition und widerspiegelt die Überzeugung der Zuger Bevölkerung. Die geltende Wahlkreiseinteilung im Kanton Zug ist daher nicht zu ändern, weil die hiesigen unterschiedlich grossen Wahlkreise - im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung - historisch gewachsen und in der kantonalen Verfassung verankert sind.

- Geprüft und verworfen wurde schliesslich - vor allem aus staatsrechtlichen Überlegungen - die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Durchführung von *Konsultativabstimmungen auf kantonalen Ebene*. (In den *Gemeinden* sieht allerdings § 68 des Gemeindegesetzes [GG; BGS 171.1] die Möglichkeit von Konsultativabstimmungen vor.) Kein Thema im Zusammenhang mit der Totalrevision des WAG ist auch die allfällige Einführung einer *Parteienfinanzierung*; vor allem fehlt hier der systematische Zusammenhang mit der zu regelnden Materie.

#### 4.2.2. Einbezogener Revisionspunkt (**Verfassungsänderung notwendig**)

Als statistische Grundlage für die Mandatsverteilung im Kantonsrat sollen nicht wie bis anhin die Zahlen der eidgenössischen Volkszählung gelten, sondern massgebend soll die Wohnbevölkerungsstatistik der Direktion des Innern (ermittelt von den gemeindlichen Einwohnerkontrollen) sein. Diese gibt die Bevölkerungsbewegungen auf aktuellerem Stand wieder, als dies die eidgenössische Volkszählung tut. Gerade bei gesteigerter Mobilität der Bevölkerung erheischt das demokratische Prinzip, dass für die Mandatsverteilung im Kantonsrat jährlich aktualisierte Bevölkerungszahlen Verwendung finden. Überdies gab es in der Vergangenheit schon mehrmals Gemeinden, die wegen einer starken Bevölkerungszunahme über zu wenige Mitglieder des Kantonsrates verfügten. **Für diese Anpassung ist eine Änderung der Kantonsverfassung notwendig, stellt doch § 38 Abs. 1 KV ausdrücklich auf die eidgenössische Volkszählung ab.**

## 5. Bemerkungen zum Entwurf im Einzelnen

### 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen (§§ 1 - 22)

#### A. Geltungsbereich (§ 1)

Das geltende WAG befasst sich sowohl mit den Urnenwahlen und -abstimmungen als auch mit den offenen Wahlen in Gemeinden. Diesem Umstand ist es zuzuschreiben, dass das Gesetz teilweise unsystematisch und auch nicht immer leicht verständlich wirkt; so sind die §§ 83 ff. über das Wahlverfahren in den Gemeinden sehr unübersichtlich. Es drängt sich auf, die beiden Wahlsysteme klar zu trennen. Das bedeutet, dass sich das Wahl- und Abstimmungsgesetz nur noch mit den Urnenwahlen und -abstimmungen befasst, während die offenen Wahlen und Abstimmungen im Gemeindegesetz zu regeln sind. In § 1 ist dieser Grundsatz festgehalten, und die Übergangsbestimmungen (§ 66) enthalten die durch die Entflechtung notwendig gewordenen Ergänzungen des Gemeindegesetzes.

#### B. Stimmrecht; politischer Wohnsitz (§§ 2 - 3)

Die Stimmberechtigung in eidgenössischen Angelegenheiten ist im Bundesrecht geregelt, jene in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten in den §§ 27 und 28 KV sowie im Gemeindegesetz. Während das geltende Gesetz in den §§ 1 - 3 die massgebenden Bestimmungen der Kantonsverfassung und des Gemeindegesetzes wiederholt, was anerkannten Regeln der Gesetzestechnik widerspricht, begnügt sich der Entwurf damit, den Begriff des Stimmrechts zu definieren, und zwar als das Recht, an Abstimmungen und Wahlen teilzunehmen sowie Initiativen und Referenden zu unterzeichnen. Die Wählbarkeit ist im Stimmrecht grundsätzlich eingeschlossen.

Das Stimmrecht - das in § 2 definiert ist - wird am *politischen Wohnsitz* ausgeübt, der - in wörtlicher Übereinstimmung mit dem Bundesrecht (Art. 2 Bundesgesetz über die politischen Rechte [BPR]) - in § 3 umschrieben ist.

Die Vorschriften des geltenden Rechts über das *Stimmregister* (§§ 5 - 12 WAG) sind ausserordentlich detailliert und unübersichtlich. Analog zum Bund und zu den meisten anderen Kantonen drängt sich eine Beschränkung auf das Wesentliche auf. Durch die Aufteilung des Stoffes in Gesetz und Verordnung wird erreicht, dass das Gesetz von technischen Details entlastet werden kann. So wird es in der Verordnung

z.B. möglich sein, eine datenschutzrechtlich korrekte Regelung bezüglich der Angabe der Konfession zu treffen. - Anders als im geltenden Recht (§ 5 Abs. 3 WAG) sollen alle Gemeinden verpflichtet werden, ein Stimmregister nach einheitlichen Grundsätzen zu führen und laufend nachzuführen. Diese Verpflichtung, die für die korrekte Durchführung der Wahlen und Abstimmungen unerlässlich ist, ergibt sich im Übrigen aus Art. 4 BPR. Ausdrücklich wird schliesslich festgehalten, dass das in den Einwohnergemeinden geführte Stimmregister den Bürger-, Kirch- und Korporationsgemeinden als Grundlage für deren eigene Stimmregister dient; eine entsprechende Vorschrift - inhaltlich mit § 12 WAG übereinstimmend - ist als § 5bis ins GG aufzunehmen (vgl. Übergangsbestimmungen, § 66).

Entgegen verschiedenen Vernehmlassungsbeiträgen ist der Regierungsrat nicht der Meinung, dass die zehntägige Karenzfrist (§ 4 Abs. 4 des Entwurfs, § 27 Abs. 3 KV) zwingend an die fünftägige Frist gemäss Bundesrecht angepasst werden muss. Er hält dafür, dass sich eine entsprechende Verfassungsänderung nicht aufdrängt, zumal die geltende Regelung bisher zu keinen nennenswerten Unzulänglichkeiten geführt hat.

#### C. Organisatorische Bestimmungen (§§ 4 - 7)

##### Zählbüro (§ 5)

Nach § 19 WAG besteht das kommunale Stimmbüro „aus dem Gemeinderat und mindestens vier Stimmenzählern ...“. Es ist nicht einzusehen, weshalb der gesamte Gemeinderat dem Stimmbüro angehören soll. Zunächst können sich daraus Interessenkollisionen ergeben, und ausserdem ist es sicher nicht zweckmässig und von der Sache her in keiner Weise erforderlich, dass die Mitglieder der kommunalen Exekutive, die durch ihre Amtstätigkeit ohnehin schon stark beansprucht sind, auch noch bei der Ermittlung der Wahl- und Abstimmungsergebnisse mitwirken müssen. § 5 des Entwurfs regelt nur noch einige wesentlichen Grundsätze und überlässt es im Übrigen den Gemeinderäten, wie sie die Zählbüros besetzen wollen.

§ 5 Abs. 4 hält schliesslich fest, dass die Bürger- und Kirchgemeinden die Zählbüros der Einwohnergemeinden für ihre Abstimmungen und Wahlen in Anspruch nehmen können. Voraussetzung ist selbstverständlich, dass die Einwohnergemeinden damit einverstanden sind.

Neu wird in § 6 die *Staatskanzlei als kantonales Stimmbüro* bezeichnet. Das entspricht bisheriger Praxis, nach welcher die operative Durchführung von Wahlen und Abstimmungen der Staatskanzlei obliegt, während der Direktion des Innern die Rechtsetzung, die Aufsicht (einschliesslich des Erlasses von Kreisschreiben) und der Beschwerdedienst obliegen. Mehrere Gemeinden regen an, alle Kompetenzen im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen der Staatskanzlei zu übertragen. Der Regierungsrat ist jedoch überzeugt, dass die geltende Kompetenzaufteilung durchaus gerechtfertigt ist: Aufsicht, Rechtsetzung und Beschwerdedienst sind Aufgaben, die traditionellerweise bei einer regierungsrätlichen Direktion angesiedelt werden und nicht bei der Staatskanzlei; diese hat die vorwiegend abstimmungstechnischen Belange zu betreuen.

#### Wahl- und Abstimmungslokale; Urnenöffnungszeiten, vorzeitige Stimmabgabe (§ 7)

Paragraph 7 ermöglicht es den Gemeinden, die Abstimmungslokale und die Urnenöffnungszeiten ihren besonderen Gepflogenheiten entsprechend festzusetzen; das kantonale Recht setzt nur noch wenige Rahmenbedingungen und respektiert damit den Grundsatz der Gemeindeautonomie deutlicher als das geltende Recht. So lässt der Entwurf die Unterscheidung von Haupt- und Nebenurnen (§ 18 WAG) fallen und überlässt die Organisation den Gemeinderäten. Auch hinsichtlich der Urnenöffnungszeiten ist eine flexible Regelung gerechtfertigt; vor allem mit Blick auf die ständig zunehmende briefliche Stimmabgabe - aber auch mit Rücksicht auf die Beanspruchung der Mitglieder des Zählbüros - erscheinen verkürzte Öffnungszeiten sinnvoll. Flexiblere Lösungen rechtfertigen sich auch deshalb, weil das Wahl- und Abstimmungsverfahren in den Gemeinden seit vielen Jahren gut funktioniert. Eine Neuerung bringt § 7 Abs. 4 des Entwurfs, indem die Gemeinden im Gegensatz zum geltenden Recht verpflichtet werden, die *vorzeitige Stimmabgabe* an den letzten zwei Tagen vor dem Abstimmungssonntag zu ermöglichen. § 27 WAG hält bloss fest, dass die Gemeinden die vorzeitige Stimmabgabe an der Urne ermöglichen *können* und dass der Gemeinderat Ort, Datum und Zeit für die Stimmabgabe an Vortagen festlegt. Eine Vereinheitlichung drängt sich auf, nicht zuletzt mit Rücksicht auf Art. 7 Abs. 1 BPR, wonach die Kantone die vorzeitige Stimmabgabe mindestens an zwei der vier letzten Tage vor dem Abstimmungstag ermöglichen müssen. Mit der Bestimmung von § 7 des Entwurfs ist sichergestellt, dass die bundesrechtlichen Vorgaben im ganzen Kanton eingehalten werden, dass zugleich aber die Gemeinden nach wie vor Einzelheiten nach Massgabe ihrer besonderen Verhältnisse festlegen können. Die vorgeschlagene Lösung rechtfertigt sich auch deshalb, weil die meisten

kantonalen und kommunalen Wahlen und Abstimmungen mit eidgenössischen Urnengängen koordiniert werden. Die Gemeinden haben geeignete Vorkehrungen zu treffen, dass das Stimmgeheimnis bei der vorzeitigen Stimmabgabe gewahrt bleibt. Details sind allenfalls in die Verordnung aufzunehmen; Bestimmungen wie § 28 WAG gehören nicht auf Gesetzesstufe.

#### D. Stimmmaterial und Stimmabgabe (§§ 8 - 15)

##### Stimmmaterial (§ 8)

Das geltende Recht enthält an verschiedenen Stellen Vorschriften über das Stimmmaterial, so insbesondere in den §§ 13 ff. und in § 33. Der Entwurf sieht verschiedene Neuerungen vor: Zunächst hält § 8 Abs. 1 fest, dass das Stimmzettelkuvert *verschlussbar* sein muss, was sich - auch wenn damit ein gewisser administrativer Mehraufwand verbunden sein mag - im Interesse der Wahrung des Stimmgeheimnisses aufdrängt. Ferner sieht § 8 Abs. 2 vor, dass den Stimmberechtigten bei Wahlen in jedem Falle ausser den gedruckten Wahlvorschlägen auch *ein leerer Wahlzettel* zuzustellen ist, wodurch ganz klar die Wahlfreiheit betont und deutlich gemacht wird, dass es sich bei der Majorzwahl um eine Persönlichkeitswahl handelt. Schliesslich verzichtet der Entwurf im Gegensatz zum geltenden Recht (§ 13 Abs. 2 und 3 WAG) darauf, die Gestaltung des Zustell- und Rücksendekuvirts detailliert zu regeln. Es wird Sache der Verordnung sein, die erforderlichen Einzelheiten zu bestimmen und dafür zu sorgen, dass das Stimmgeheimnis gewahrt und Missbräuche verhindert werden können. Die Entlastung des Gesetzes von derartigen technischen Vorschriften entspricht dem berechtigten Wunsch nach mehr Flexibilität in der Rechtsetzung, können doch die auf dem Verordnungsweg erlassenen Bestimmungen erheblich leichter an veränderte Verhältnisse angepasst werden. - Damit diesbezüglich keine Zweifel aufkommen können, hält § 8 Abs. 5 schliesslich fest, dass die Einwohnergemeinden die Kosten für den Versand des Stimmmaterials zu tragen haben.

Abstimmungsvorlagen werden den Stimmberechtigten mit einer Erläuterung zugestellt. Diese ist - wie in § 24 des Entwurfs vorgeschrieben - kurz und sachlich zu halten. Ausserdem sind die Auffassungen wesentlicher Minderheiten zum Ausdruck zu bringen, und bei Abstimmungen über Initiativen und Referendumsvorlagen sind die Argumente des Urheberkomitees angemessen zu berücksichtigen. Eine ähnliche Vorschrift findet sich in Art. 11 Abs. 2 BPR. Der Regierungsrat hat zu diesem Thema

am 28. August 2000 Richtlinien erlassen (BGS 131.7), die mindestens teilweise in die Verordnung Eingang finden werden.

#### Stimmabgabe (§§ 10 - 15)

Die Vorschriften über die Stimmabgabe stimmen mit dem geltenden Recht im Wesentlichen überein. So ist bei der Urnenabstimmung die Stellvertretung wie bisher nicht erlaubt, was angesichts der mannigfachen Erleichterungen - namentlich wegen der brieflichen Stimmabgabe - gerechtfertigt ist. Die in § 13 formulierten Möglichkeiten erlauben in der Tat auch Stimmberechtigten, die in ihrer Bewegungsfreiheit beschränkt oder während der Urnenöffnungszeiten ortsabwesend sind, eine praktisch uneingeschränkte Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen.

Die *briefliche Stimmabgabe* hat in den letzten Jahren ständig zugenommen. Die bisherige Regelung (WAG §§ 30 ff.) wird im Wesentlichen beibehalten; sie erfährt jedoch gewisse Präzisierungen. So hält § 12 Abs. 1 des Entwurfs fest, dass die briefliche Stimmabgabe *ab Erhalt des Stimmmaterials* zulässig ist, und in § 13 Abs. 1 wird bestimmt, dass das Rücksendekuvert *im In- oder Ausland* der Post übergeben werden kann. Die aus datenschutzrechtlicher Sicht gegen die Stimmabgabe im Ausland erhobenen Bedenken sind kaum gerechtfertigt; auch andere Kantone kennen diese Möglichkeit, so seit 1994 der Kanton Bern (Art. 10 Gesetz über die politischen Rechte). Das Risiko für das allfällige verspätete Eintreffen des Stimmmaterials am politischen Wohnsitz trägt der oder die Stimmberechtigte (vgl. § 17 Abs. 4).

Paragraph 12 Abs. 2 des Entwurfs sieht vor, dass die Portokosten bei der brieflichen Stimmabgabe von den Gemeinden zu übernehmen sind. Damit ist der erheblich erklärten Motion von Andreas Bossard vom 11. April 2000 Rechnung getragen, welche verlangt, dass bei Wahlen und Abstimmungen die Stimmkuverts portofrei zurückgeschickt werden können. Gemäss dem geltenden § 33 Abs. 4 WAG sind die Rücksendekuverts zu frankieren; unfrankierte postalische Rücksendungen werden nicht angenommen. Diese Bestimmung wurde allerdings nicht überall konsequent gehandhabt, weshalb die Stimmenden teilweise ungleich behandelt wurden. Mit § 12 Abs. 2 wird diese Ungleichbehandlung behoben, und zugleich wird das Verfahren für die Gemeinden vereinfacht, indem das Aussortieren und Zurücksenden der nicht frankierten Kuverts entfällt. Vor allem aber dürfte sich die neue Regelung auf die Stimmbeteiligung positiv auswirken; sie entspricht damit dem Grundsatz von § 36 Abs. 2

KV, nach welchem das Abstimmungsverfahren „im Sinne der möglichsten Erleichterung der Stimmabgabe“ zu gestalten ist. Im Übrigen wird - wie das von den meisten Gemeinden gewünscht wird - im Zusammenhang mit der Verordnung zu prüfen sein, ob die Übernahme des Portos auf jene Fälle beschränkt werden kann, in denen die Postaufgabe *im Inland* erfolgt ist.

Neu ist § 14 betreffend die Stimmabgabe behinderter Menschen. Diese Vorschrift geht von Art. 6 BPR aus, wonach die Kantone dafür sorgen, „dass auch stimmen kann, wer wegen Invalidität oder aus einem anderen Grund dauernd unfähig ist, die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen selbst vorzunehmen.“ § 14 des Entwurfs kommt diesem Auftrag des Bundesgesetzgebers vollumfänglich nach. Das geltende Recht (§ 33 Abs. 2 WAG) enthält zwar eine Bestimmung, die in die gleiche Richtung zielt; sie erfasst aber den zu regelnden Sachverhalt nicht vollständig und auch nicht klar genug. Für die Gemeinden sollte durch die neue Vorschrift kein unzumutbarer Aufwand entstehen, kann doch neben dem Gemeindegemeinschafter oder der Gemeindegemeinschafterin eine Stellvertretung (auch ad-hoc) für die Hilfeleistung bestimmt werden.

#### Elektronische Stimmabgabe (E-Voting, § 15)

Mit Art. 8a BPR verfügt der Bund über eine Rechtsgrundlage, im Einvernehmen mit interessierten Kantonen und Gemeinden „örtlich, zeitlich und sachlich begrenzte Versuche zur elektronischen Stimmabgabe“ durchzuführen. Es scheint nur noch eine Frage der Zeit zu sein, bis sich die Elektronik - wie etwa im Bankverkehr - auch bei Wahlen und Abstimmungen durchsetzen wird. Die politischen Rechte sollen durchaus den neuen gesellschaftlichen und technischen Möglichkeiten angepasst werden. Dabei kann die Einführung des E-Voting nicht als Ersatz für die persönliche und briefliche Stimmabgabe gelten, sondern als zusätzliche Option. Für die elektronische Stimmabgabe wird u.a. ins Feld geführt, sie erleichtere die politische Beteiligung, stärke den politischen Dialog und hebe die Stimmbeteiligung, was von der Forschung heute allerdings noch zurückhaltend beurteilt wird. Skeptiker befürchten demgegenüber höhere Kosten und einen erschwerten Zugang zur Politik. In jedem Falle benötigt die Einführung des E-Voting erhebliche Vorbereitungen und wirft neben technischen und organisatorischen auch sicherheitstechnische und politische Fragen auf. Das Augenmerk ist insbesondere darauf zu richten, dass Missbräuche ausgeschlossen werden. Auch wenn die Entwicklung im gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht mit genügender Sicherheit abgeschätzt werden kann, sollte die Gelegenheit der Totalrevision des Wahl- und Abstimmungsgesetzes jedenfalls genutzt werden, eine

Rechtsgrundlage für die elektronische Stimmabgabe zu schaffen. § 15 Abs. 1 sieht in diesem Sinne eine Ermächtigung des Regierungsrates vor, das E-Voting einzuführen, „wenn die technischen, sicherheitstechnischen und organisatorischen Voraussetzungen erfüllt sind“. Abs. 2 formuliert die Grenzen: Die Kontrolle der Stimmberechtigung, das Stimmgeheimnis und die Erfassung aller Stimmen müssen gewährleistet sein, und Missbräuche müssen ausgeschlossen bleiben. Der Regierungsrat wird die Einzelheiten zu regeln haben (Abs. 3), wobei er sich zweifellos mit den im Bund gemachten Erfahrungen auseinandersetzen wird. Er wird im Übrigen die elektronische Stimmabgabe nur im Einvernehmen mit interessierten Gemeinden und zunächst wohl auch nur versuchsweise bewilligen.

#### E. Ermittlung der Ergebnisse (§§ 16 - 22)

Die Ermittlung der Ergebnisse einer Wahl oder Abstimmung setzt voraus, dass vorab festgestellt wird, welche Stimm- und Wahlzettel gültig und welche ungültig sind. Das geltende Recht formuliert die Fälle, die zur Ungültigkeit führen in § 58 und - für die briefliche Stimmabgabe - in § 35 WAG. Im Wesentlichen konnten diese Bestimmungen übernommen werden, wobei allerdings alle Ungültigkeitsgründe jetzt in einem einzigen Paragraphen zusammengefasst sind. § 17 enthält zunächst die allgemeinen (Abs. 1), dann die ausserdem für Wahlen geltenden (Abs. 2) und schliesslich die bei der brieflichen Stimmabgabe geltenden zusätzlichen Ungültigkeitsgründe (Abs. 3). Klärungsbedarf bestand vor allem für den Fall, dass sich - bei der brieflichen Stimmabgabe - mehr als ein Wahl- oder Stimmzettel im Stimmzettelkuvert befindet. § 35 Abs. 3 WAG erklärt alle diese Zettel für ungültig. Diese Regelung führt zu unbefriedigenden Ergebnissen, vor allem dann, wenn der Wille der stimmberechtigten Person trotz mehrfacher Stimmzettel eindeutig erkennbar ist. Das ist beispielsweise der Fall, wenn sich mehr als ein Stimmzettel *gleichen Inhalts* im Stimmzettelkuvert befindet. § 17 Abs. 3 lit. c löst (analog zum Entwurf eines neuen Zürcher Gesetzes über die politischen Rechte) das Problem in dem Sinn, dass einer dieser Stimm- oder Wahlzettel gültig ist und die übrigen ausgeschieden werden. Noch klarer ist der Fall, wo sich ausser einem ausgefüllten ein *leerer* Stimm- oder Wahlzettel im Kuvert befindet: Hier ist der Wille des oder der Stimmberechtigten ohne weiteres feststellbar, weshalb der leere Zettel zu entfernen und der ausgefüllte als gültig zu betrachten ist. Ungültig ist jedoch die Stimmabgabe, wenn sich mehrere Stimm- oder Wahlzettel *unterschiedlichen Inhalts* im Stimmzettelkuvert befinden. Ungültig sind auch Stimm- und Wahlzettel, die sich nicht im Stimmzettelkuvert befinden, oder wenn das Stimmzettelkuvert nicht verschlossen ist; in diesen Fällen verbietet das übergeordnete Interesse an der

Wahrung des Stimmgeheimnisses die Annahme der Gültigkeit. - Im Übrigen besteht bei den Ungültigkeitsgründen Übereinstimmung mit dem Bundesrecht (Art. 12 BPR).

Die Zulässigkeit des *Einsatzes technischer Hilfsmittel (Waage, Zählmaschine)* bei der Auszählung hat vor nicht allzu langer Zeit Kontroversen zwischen der Bundeskanzlei und einigen Kantonen ausgelöst. § 19 des Entwurfs bezweckt, allfälligen Differenzen zwischen Kanton und Gemeinden sowie möglichen Beschwerden vorzubeugen und eine Rechtsgrundlage für die Verwendung derartiger Hilfsmittel zu schaffen. Damit ein genügender Sicherheitsstandard gewährleistet werden kann, ist - wie auch in anderen Kantonen - vorgesehen, den Einsatz technischer Hilfsmittel von einer Bewilligung der Staatskanzlei abhängig zu machen.

Die *Protokollführung* über die Ergebnisse von Wahlen und Abstimmungen ist dem Grundsatz nach in § 20 geregelt. Wesentlich ist, dass das Protokoll jeweils nach den Vorgaben der Staatskanzlei erstellt wird. Der Inhalt des Protokolls - bisher in § 36 WAG geregelt - wird im Einzelnen in der Verordnung zu umschreiben sein.

Paragraph 21 Abs. 2 enthält eine wichtige Neuerung: Die versiegelten Stimm- und Wahlzettel sowie die Stimmrechtsausweise sind *bis zur verbindlichen Feststellung der Wahl- und Abstimmungsergebnisse* aufzubewahren. Nur auf diese Weise besteht Gewähr, dass im Falle einer Beschwerde oder bei angeordneter Nachzählung die erforderlichen Beweise sichergestellt sind.

## 2. Abschnitt: Abstimmungen (§§ 23 - 27)

Auf die Gestaltung der *amtlichen Abstimmungserläuterungen* (§ 24) wurde im Zusammenhang mit dem Stimmmaterial (§ 8) bereits hingewiesen.

Die gesetzliche Regelung des Abstimmungsverfahrens bei Initiativen mit Gegenvorschlag (§ 26) entspricht dem geltenden Recht (WAG § 95<sup>bis</sup>). Dagegen wurde der Abschnitt über Variantenabstimmungen (WAG §§ 95<sup>quater</sup> - § 95<sup>decies</sup>) radikal vereinfacht. Wie oben kurz dargestellt, regelt das geltende Recht das Verfahren, das bei Variantenabstimmungen einzuschlagen ist, zwar sehr präzise; es sind aber genau dieser

hohe Detaillierungsgrad und die starke Ausdifferenzierung, welche den Abschnitt so schwer lesbar machen. Zudem befassen sich die sieben Paragraphen mit Fällen, die nur äusserst selten vorkommen. Es drängt sich auf, hier im Interesse der Lesbarkeit

und der Verständlichkeit, letztlich also der Bürgerfreundlichkeit, nur das Grundsätzliche zu regeln. In diesem Sinne ermöglicht § 27 wie bisher Variantenabstimmungen, setzt aber - wie insbesondere auch die Bundeskanzlei empfiehlt - die Höchstzahl der Varianten auf zwei fest. Für das Verfahren ist sinngemäss § 26 (Abstimmung über Initiative mit Gegenvorschlag) anwendbar.

### 3. Abschnitt: Wahlen (§§ 28 - 61)

#### A. Kantonale Wahlen (§§ 28 - 54)

##### 1. Gemeinsame Bestimmungen (§§ 28 - 38)

Im Kanton Zug laufen die beiden Wahlverfahren - Majorz und Proporz - besonders im Vorverfahren nach ähnlichen Prinzipien ab. Gesetzessystematisch bedeutet das, dass zahlreiche Bestimmungen, die im geltenden Recht in den Abschnitten über das Proporz- bzw. über das Majorzverfahren zu finden sind, in einem Abschnitt über gemeinsame Bestimmungen zusammengefasst werden können. Das erhöht die Lesbarkeit, können doch auf diese Weise mehrere unschöne Verweisungen vermieden werden (so etwa jene in den §§ 69, 71 und 72 Abs. 4 WAG). Ganz ohne Verweisungen kommt allerdings auch der Entwurf nicht aus: § 49 erklärt beim Majorzverfahren die Bestimmungen des Proporzverfahrens über das Ausfüllen, Auswerten und Bereinigen der Wahlzettel als sinngemäss anwendbar. Diese Paragraphen hätten theoretisch in den gemeinsamen Bestimmungen untergebracht werden können; doch hätte sich das zum Nachteil der Systematik in den Abschnitten über die beiden Wahlverfahren ausgewirkt.

In materieller Beziehung hält der Entwurf im Wesentlichen an den Regeln des WAG fest. Nachfolgend seien deshalb auch nicht alle Paragraphen kommentiert, sondern nur die wichtigeren Änderungen.

##### Termin der Gesamterneuerungswahlen (§ 29)

Die Festlegung der Wahltermine ist seit langem Gegenstand kontroverser Diskussionen; auch in der Vernehmlassung kommen sehr unterschiedliche Auffassungen zum Ausdruck.

Bereits die Motion von Markus Frigo vom 18. November 1991 befasste sich mit den im WAG festgelegten Wahlterminen. Der Regierungsrat sprach sich in der damaligen Antwort gegen eine Neuregelung der Termine aus. Inzwischen liegt eine (teilweise erheblich erklärte) Motion von Heinz Tännler vom 8. November 2002 vor, die sich auf das gleiche Thema bezieht. Der Motionär verlangt, dass die Termine der Gesamterneuerungswahlen auf kantonaler Ebene und diejenigen in den Gemeinden besser zu staffeln seien, weil heute dazwischen lediglich drei Wochen lägen, was viel zu knapp und mit erheblicher Mehrarbeit für die Verwaltung des Kantons und der Gemeinden verbunden sei. Zudem bleibe wenig Zeit, die beiden Wahlkämpfe zu führen, und immer wieder gebe es in der Bevölkerung Verwechslungen. Ausserdem erfolgten die Wahlen zu knapp vor dem Amtsantritt der neuen Behördemitglieder; insbesondere bei Wahlen in die Exekutive müssten oft einschneidende berufliche Dispositionen getroffen werden, die eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen. Andererseits regt der Motionär nicht an, die Wahlen im Kanton und in den Gemeinden seien auf verschiedene Jahre zu verteilen.

Die vom Regierungsrat in seinem Bericht und Antrag zur Motion Frigo gegen eine Verschiebung der Wahltermine vorgebrachten Argumente haben nichts von ihrer Gültigkeit verloren. So ist die Möglichkeit eines „einheitlichen“ Wahlkampfes der Parteien für die politischen Organe auf kantonaler und kommunaler Ebene eher als Vorteil zu betrachten; durch die kurze Frist zwischen zwei Wahlterminen lassen sich durchaus Synergien gewinnen. Verwirrung in der Bevölkerung war deswegen bis anhin nicht feststellbar; von einer interessierten Wählerschaft darf eine differenzierte Betrachtung erwartet werden.

Anders verhält es sich indessen mit Bezug auf die Richterwahlen. Diese fanden früher alle vier Jahre jeweils im gleichen Jahr wie die Korporationswahlen statt. Infolge der auf sechs Jahre verlängerten Amtsdauer der Richter und Richterinnen ergibt es sich, dass die Richterwahlen alle zwölf Jahre mit den Wahlen in die politischen Behörden zusammenfallen. Ein Zusammenfallen der hochpolitischen Wahlen in die Exekutive und ins Parlament mit den Wahlen in die Gerichte ist jedoch zu vermeiden. Somit sind einzig die Wahltermine für die Richterwahlen zu verschieben. § 29 Abs. 1 des Entwurfs nennt als neuen Termin für die Wahlen in die Gerichte den letzten Sonntag im Juni.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die *Amtsdauer* im Wahl- und Abstimmungsgesetz nicht zu regeln ist; sie findet sich in der Kantonsverfassung (§ 77).

## Wahlvorschläge (§§ 30 - 36)

Geringfügige Neuerungen enthält § 30 für die Einreichung der Wahlvorschläge. Diese sind mit Rücksicht auf die Öffnungszeiten der Verwaltung jetzt bis zum sechstletzten Montag vor dem Wahltag *um 17 Uhr* (und nicht mehr bis 18 Uhr) einzureichen, und zwar der *Staatskanzlei* (nicht mehr zuhanden des Landammanns) bzw. der *Gemeindekanzlei* (nicht mehr zuhanden des Gemeindepräsidenten). Der Staatskanzlei ist von den eingegangenen Wahlvorschlägen für die Kantonsratswahlen umgehend Kenntnis zu geben, damit sie die Prüfung gemäss § 33 Abs. 3 (mehrfach vorgeschlagene) vornehmen und den Druck der Wahlzettel rechtzeitig in die Wege leiten kann.

Nach § 48 Abs. 1 WAG müssen die Wahlvorschläge eine Überschrift (Parteititel) und die Kandidatenliste enthalten. § 31 des Entwurfs verzichtet auf das Erfordernis der Kandidatenliste; der Begriff „Wahlvorschlag“ genügt völlig. Gleichzeitig wird hier - wie im gesamten Entwurf - der Begriff „Partei“ vermieden, weil er in der Vergangenheit immer wieder zu Unsicherheiten und Unstimmigkeiten Anlass gegeben hat. Analog zum Bundesgesetz über die politischen Rechte (Art. 23) schreibt der Entwurf vor, dass jeder Wahlvorschlag eine zu seiner Unterscheidung von andern Wahlvorschlägen geeignete *Bezeichnung* tragen muss (§ 31 Abs. 1). Damit ist die Diskussion über die Frage, ob es sich bei den Personen, die einen Wahlvorschlag einreichen, um eine Partei handle, obsolet geworden.

Sowohl für die Proporzwahl wie neu auch für die Majorzwahl gilt der Grundsatz, dass ein Wahlvorschlag nicht mehr Namen enthalten darf, als Mandate zu vergeben sind (§ 31 Abs. 3). § 69 Abs. 2 WAG, der zulässt, dass mehr Namen als Mandate auf dem Wahlvorschlag aufgeführt werden, ist als systemwidrig aufzuheben.

Eine wesentliche Neuerung findet sich in § 31 Abs. 4. Danach muss jede vorgeschlagene Person unterschriftlich bestätigen, dass sie den Wahlvorschlag annimmt. Fehlt diese Bestätigung, wird der betreffende Name von Amtes wegen gestrichen. In der Vergangenheit ist es tatsächlich schon vorgekommen, dass vorgeschlagene das betreffende Amt nicht annehmen wollten oder vom Wahlvorschlag gar nichts wussten. § 31 Abs. 4 - der mit Art. 22 Abs. 3 BPR übereinstimmt - dient der Klarheit und macht das aufwendige Bereinigungsverfahren gemäss § 51 WAG überflüssig.

Zugleich entfällt für Personen, welche die Wahlannahmeerklärung abgegeben haben, natürlich auch die Möglichkeit, eine Kandidatur abzulehnen (§ 52 Abs. 3 WAG). Konsequenterweise gilt das Erfordernis der Unterschrift auch für den Fall, dass jemand nachträglich zur Ergänzung eines Wahlvorschlages vorgeschlagen wird (§ 35 Abs. 3). § 33 sieht weiterhin vor, dass beim Majorzverfahren dieselbe Kandidatin oder derselbe Kandidat auf mehreren Wahlvorschlägen des gleichen Wahlkreises aufgeführt werden kann.

Die öffentliche Auflage der Wahlvorschläge mit Einsprachemöglichkeit und die Behebung von Mängeln erfolgen nach dem in § 50 WAG vorgeschriebenen bewährten System. Neu ist einzig der zweite Satz von § 34 Abs. 3 des Entwurfs, der festhält, dass ein Wahlvorschlag nicht gesamthaft als ungültig zu erklären ist, sofern ein Mangel nur einzelne Vorgeschlagene betrifft; in diesem Falle wird nur deren Name gestrichen.

Nach § 44 Abs. 2 WAG werden die Parteien in alphabetischer Reihenfolge auf dem Wahlzettelbogen aufgeführt. Der Entwurf (§ 36 Abs. 2) übernimmt diese Regelung, die bisher zu keinen nennenswerten Problemen geführt hat.

#### Stille Wahlen (§ 37)

Paragraph 37 sieht die Möglichkeit *stiller Wahlen* ohne Beschränkung vor und unterscheidet sich dadurch von § 39 WAG, der eine „Wahl ohne Wahlgang“ nur dann zulässt, wenn entweder ein einziger Wahlvorschlag eingereicht wird, bei dem die Zahl der Kandidaten die Zahl der zu Wählenden nicht überschreitet, oder wenn alle Wahlvorschläge durch eine „Vereinigte Liste“ ersetzt werden. Der Entwurf geht davon aus, dass es - aus politischen und aus Kostengründen - keinen Sinn macht, Wahlen durchzuführen, wenn insgesamt nicht mehr Wahlvorschläge vorliegen, als Mandate zu vergeben sind.

#### 2. Proporzahlen (§§ 39 - 48)

Das Wahlverfahren für die Proporzahlen entspricht in allen wesentlichen Teilen dem geltenden Recht. Das bedeutet insbesondere, dass nach wie vor das sog. Listenstimmen-System zur Anwendung kommt und von einem Wechsel zum Nationalratsproporz - wie oben dargestellt - abgesehen wird. Einzig in systematischer Hinsicht erfuhr der Abschnitt grössere Änderungen, indem verschiedene Bestimmungen,

die auch im Majorzverfahren gelten, in den Abschnitten über die allgemeinen Bestimmungen (§ 16 ff.) oder über die gemeinsamen Bestimmungen (§ 28 ff.) zu finden sind. Der Abschnitt über die Proporzahlen kann damit kurz gehalten werden; er enthält vor allem noch „proporzspezifische“ Paragraphen wie Listenstimmen-System (§ 39), Bereinigung der Wahlzettel (§ 41), Zusammenstellung der Ergebnisse und Verteilung der Mandate (§§ 42 - 44).

### Nachrücken (§ 47)

Paragraph 65 WAG sieht vor, dass bei allen Proporzahlen die während der Amtsperiode frei werdenden Sitze durch Nachrücken wiederbesetzt werden. Demgegenüber schränkt der Entwurf (§ 47) das Nachrücken auf die *Legislative* ein; scheidet ein Mitglied des Regierungsrates während einer Amtsperiode aus, rückt nicht mehr ein Ersatzkandidat oder eine Ersatzkandidatin nach, sondern es findet eine Ergänzungswahl statt (§ 47 Abs. 2). Die Ergänzungswahl kommt gemäss der Verweisung in § 55 auch für Mitglieder des Gemeinderates zum Zug. Ein Nachrücken findet demnach bei der gemeindlichen Exekutive nicht statt. Bei Exekutivmitgliedern ist es - anders als beim Parlament - von der demokratischen Legitimation her fragwürdig, wenn eine Person nachrückt, die nicht gewählt worden ist. Besonders bei grossen Stimmenunterschieden zwischen der gewählten Person und der Ersatzperson zielt das geltende System am tatsächlichen Volkswillen vorbei. Ausserdem besteht die Gefahr von wahltaktischen Manövern, die der Demokratie schaden. Auch wenn die Regierungsratswahlen im Kanton Zug nach dem Proporzsystem durchgeführt werden, kommt doch der Persönlichkeit der Kandidaten und Kandidatinnen grosses Gewicht zu; es rechtfertigt sich deshalb, bei vorzeitigem Ausscheiden diesem Umstand Rechnung zu tragen und für den vakanten Sitz eine Ergänzungswahl durchzuführen.

### 3. Majorzwahlen (§§ 49 - 53)

Paragraph 49 des Entwurfs erklärt für das Ausfüllen, Auswerten und Bereinigen der Wahlzettel die Bestimmungen über das Proporzverfahren sinngemäss anwendbar. Durch die - an und für sich unerwünschte - Verweisung kann immerhin eine Straffung des Textes erreicht werden.

Paragraph 51 enthält mit Bezug auf die *Berechnung des absoluten Mehrs* eine Neuerung. Während nach dem geltenden Recht auf die Gesamtzahl der gültigen *Wahlzet-*

tel abzustellen ist, soll jetzt die *Gesamtzahl der gültigen Kandidatenstimmen* für die Bestimmung des absoluten Mehrs massgebend sein, und zwar in der Weise, dass diese Gesamtzahl durch die doppelte Zahl der zu wählenden Behördemitglieder geteilt wird; die nächsthöhere ganze Zahl ist das absolute Mehr. Nach dem geltenden System liegt das absolute Mehr höher, weil die leeren Einzelstimmen nicht in Abzug gebracht werden; die Folge ist möglicherweise ein zweiter Wahlgang, der mit administrativem Aufwand und mit Kosten verbunden ist. Nach § 51 Abs. 2 des Entwurfs, der auf die gültigen Kandidatenstimmen abstellt, liegt das absolute Mehr tiefer, wodurch eher eine Wahl bereits im ersten Wahlgang zustande kommt.

#### B. Gemeindewahlen (§§ 55 - 59)

Das revidierte Gesetz gilt für kommunale Wahlen nur noch insoweit, als sie an der Urne durchgeführt werden (vgl. Entwurf § 1 Abs. 1). Das offene Wahlverfahren (WAG § 86) wird im Gemeindegesetz geregelt.

Der Abschnitt über die Gemeindewahlen enthält nur noch jene Vorschriften, die gemeindespezifisch sind; im Übrigen gelten sinngemäss die Bestimmungen über die kantonalen Wahlen, also die gemeinsamen Bestimmungen (§ 28 ff.) sowie entweder die Bestimmungen über die Proporzahlen (§ 39 ff.) oder über die Majorzwahlen (§ 49 ff.).

Paragraph 59 regelt in Anlehnung an § 92 WAG - aber in vereinfachter Form - die Wahl in das Präsidium einer Behörde. Nach wie vor gilt der Grundsatz, dass als Präsident oder Präsidentin nur gewählt werden kann, wer auch als Mitglied gewählt wird oder der Behörde bereits angehört.

#### C. Nationalratswahlen (§§ 60 - 61)

Auf Grund des Bundesgesetzes über die politischen Rechte hat der Kanton das kantonale Wahlbüro zu bezeichnen, bei welchem u.a. die Wahlvorschläge einzureichen sind (Art. 21 Abs. 1 BPR); ferner ist der Wahlanmeldeschluss festzusetzen. Die §§ 60 und 61 kommen diesem Auftrag des Bundesgesetzgebers nach und füllen die Lücke, die im geltenden WAG besteht.

#### 4. Abschnitt: Strafbestimmungen (§ 62)

Paragraph 62 des Entwurfs übernimmt die Straftatbestände des geltenden § 97 WAG mit einer Ausnahme: Das Erwirken von Erleichterungen der persönlichen Stimmabgabe durch unwahre Angaben ist obsolet geworden, seit die briefliche Stimmabgabe voraussetzungslos möglich ist. Im Übrigen wird auf die nach geltendem Recht vorgesehene Haftstrafe verzichtet; § 62 Abs. 1 sieht nur noch die Strafandrohung der Busse vor. Diese Änderung erfolgt nicht zuletzt im Hinblick auf eine beabsichtigte Revision des StGB, nach welcher auf die Haftstrafe überhaupt verzichtet werden soll.

#### 5. Abschnitt: Rechtspflege (§§ 63 - 65)

Der Abschnitt über die Rechtspflege ersetzt die rudimentäre Regelung von § 40 WAG sowie § 50 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (BGS 162.1), der zu wenig auf die besonderen Bedürfnisse des Wahl- und Abstimmungsverfahrens ausgerichtet ist. Die §§ 63 - 65 des Entwurfs halten sich im Wesentlichen an das Bundesrecht (Art. 77 ff. BPR), was für die Rechtsuchenden zweifellos vorteilhaft ist. Dem Bundesrecht entsprechen insbesondere die Beschwerdegründe (Verletzung des Stimmrechts, Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen und Wahlen, § 63 Abs. 1) und die dreitägige Beschwerdefrist (§ 63 Abs. 2).

Stellt der Regierungsrat als Beschwerdeinstanz Unregelmässigkeiten fest, so trifft er die notwendigen Verfügungen zur Behebung der Mängel. Nach Möglichkeit schreitet er vor Schluss des Abstimmungs- oder Wahlverfahrens ein, um so eine Wiederholung zu vermeiden. Besteht die Möglichkeit, dass Resultate auf unkorrekte Art ermittelt wurden, kann er die Nachprüfung anordnen (§ 65 letzter Satz). Das Bundesgericht hält eine Nachzählung dann für erforderlich, „wenn konkrete Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Auszählung oder für ein gesetzwidriges Verhalten der zuständigen Organe gegeben sind“ (BGE 98 I 85).

#### 6. Abschnitt: Schluss- und Übergangsbestimmungen (§§ 66 - 69)

##### Änderung bisherigen Rechts

Paragraph 66 verweist jene Bestimmungen des geltenden Rechts, die sich mit der offenen Abstimmung in den Gemeinden befassen, ins Gemeindegesetz. Die

entsprechenden Paragraphen des WAG konnten im Wesentlichen übernommen werden, wurden aber erheblich gestrafft und vereinfacht.

Im Zusammenhang mit § 133 Abs. 1 des Gemeindegesetzes ist die erheblich erklärte Motion von Andreas Bossard betreffend Vereinfachung des Verfahrens bei der Einführung des Ausländerstimmrechts in den Kirchgemeinden zu beachten. Das Problem der Erfassung von Ausländern und Ausländerinnen im Rahmen des Ausländerstimmrechts in den Kirchgemeinden kann nur durch eine Gesetzesänderung befriedigend gelöst werden. Anstelle der beiden geltenden Wohnsitzerfordernisse (fünf Jahre in der Schweiz, zwei Jahre im Kanton Zug) ist auf das Kriterium der *Niederlassungsbewilligung* als Voraussetzung der Stimmberechtigung abzustellen.

Als Folge der neuen Regelung des Beschwerdeverfahrens in den §§ 63 ff. des Entwurfs ist § 50 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (BGS 162.1), der die Beschwerde gegen Urnenwahlen und -abstimmungen regelt, aufzuheben.

## **6. Vernehmlassungsergebnis**

Aus der Vernehmlassung werden nachfolgend einige wesentliche Ergebnisse in Erinnerung aufgeführt:

- Grundsätzlich wird der Entwurf von praktisch allen Vernehmlassungsteilnehmern und -teilnehmerinnen gut aufgenommen. Die oben (unter Ziffer 4.) formulierten *Ziele* der Revision - insbesondere die angestrebte Verbesserung der Systematik, der Bürgerfreundlichkeit und die Respektierung der Autonomie der Gemeinden - wird allgemein begrüsst.
- Die wichtigsten Einwendungen betreffen die Beibehaltung des Listenstimmenprozesses und der geltenden Wahlkreiseinteilung. Mit diesen Problemkreisen - die seit vielen Jahren Gegenstand von kontroversen Diskussionen bilden - hat sich der Regierungsrat einlässlich auseinandergesetzt (vgl. oben Ziffer 4.2.1.). Aus der Vernehmlassung ergaben sich keine neuen Gesichtspunkte; der Regierungsrat hält nach wie vor daran fest, dass ein Systemwechsel beim Proporz nicht notwendig und dass an den traditionellen Wahlkreisen festzuhalten ist.

- Eine Reihe von Anregungen aus der Vernehmlassung hat Eingang in den Gesetzesentwurf gefunden; verschiedene Vorschläge können in der Verordnung berücksichtigt werden.

## **7. Verhältnis zur kleinen WAG-Revision**

Die mit der kleinen WAG-Revision verfolgten Ziele werden durch die vorliegende Totalrevision erfüllt. Aus der neuen Systematik ergab sich zwar, dass die kleine WAG-Revision nicht buchstabengetreu umgesetzt werden konnte; *inhaltlich* jedoch wurde sie vollumfänglich übernommen. Allerdings ist festzuhalten, dass nicht alle in der kleinen Revision beschlossenen Neuerungen auf Gesetzesstufe realisiert werden, sondern in die Verordnung einzubauen sind; das gilt insbesondere für die Detailausgestaltung des Stimmrechtsausweises.

## **8. Vollzug (Verordnungsentwurf)**

§ 68 des Gesetzesentwurfs ermächtigt den Regierungsrat zum Erlass einer Verordnung. Darin sollen insbesondere jene abstimmungstechnischen Details geregelt werden, die zurzeit noch im WAG enthalten sind. Die Aufteilung des umfangreichen Stoffes in Gesetz und Verordnung wurde in der Vernehmlassung allgemein begrüsst. Gleichzeitig wurde aber immer wieder der Wunsch laut, zugleich mit dem Gesetzesentwurf auch den wesentlichen Inhalt der Verordnung zu kennen. Dieser Wunsch ist durchaus verständlich, kommt doch gerade im Bereich der Wahlen und Abstimmungen den Detailanordnungen grosses Gewicht zu; vor allem die Gemeinden sind in hohem Masse daran interessiert, dass bei der Erarbeitung der Rechtsgrundlagen ihre Bedürfnisse erkannt und berücksichtigt werden.

Im Wesentlichen enthält der Verordnungsentwurf nähere Bestimmungen über

- den politischen Wohnsitz
- das Stimmregister (Form, Inhalt, Nachführung, Meldepflichten, Auszüge)
- das Stimmmaterial (Stimmrechtsausweis, Rücksendekuvert, Ersatz für fehlendes Stimmmaterial, Propagandamaterial, amtliche Abstimmungserläuterungen, Portokosten)
- die Wahl- und Abstimmungslokale (Haupt- und Nebenurnen, polizeiliche Anordnungen, Sammeln von Unterschriften)

- das Zählbüro (Wahl und Organisation, Aufgaben)
- die Auszählung und Mitteilung der Ergebnisse
- die Gültigkeit von Stimm- und Wahlzetteln (Präzisierungen)
- die Protokollierung und die Sicherung des Stimmmaterials
- die Wahlen (Wahlvorschläge, Wahlzettelbogen, Bereinigung veränderter Wahlzettel)

Dem von den Gemeinderäten mehrfach geäußerten Wunsch, vor Erlass der Verordnung angehört zu werden, soll in geeigneter Weise Rechnung getragen werden.

## 9. Kostenfolgen

Die vorliegende Gesetzesrevision ist für den Kanton kostenneutral. Gewisse finanzielle Auswirkungen sind jedoch aufgrund folgender Bestimmungen denkbar:

- § 12 Absatz 2: Übernahme der Portokosten durch die Gemeinden.
- § 15: Elektronische Stimmabgabe (zurzeit nicht geplant und nicht quantifizierbar).
- § 37: Betrifft die stillen Wahlen. Ev. sind kleinere Einsparungen möglich, weil es eher zu stillen Wahlen kommen dürfte als unter geltendem Recht.
- § 51 Absatz 2: Betrifft die Berechnung des absoluten Mehrs. Wegen der neuen Berechnungsart für das absolute Mehr kommt es möglicherweise weniger häufig zu zweiten Wahlgängen.

A)	Investitionsrechnung	2005	2006	2007	2008
1.	-> für Immobilien, Beteiligungen und Investitionsbeiträge: ● bereits geplanter Betrag	0	0	0	0
2.	● effektiver Betrag gemäss vorliegendem Antrag	0	0	0	0
3.	-> für Einrichtungen, Mobiliar, Fahrzeuge und Informatik: ● bereits geplanter Betrag	0	0	0	0
4.	● effektiver Betrag gemäss vorliegendem Antrag	0	0	0	0

<b>B)</b>	<b>Laufende Rechnung</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
5.	• bereits geplanter Betrag	0	0	0	0
6.	• effektiver Betrag gemäss vorliegendem Antrag	0	0	0	0

## 10. Antrag

Der Regierungsrat stellt Ihnen den **A n t r a g**,

1. auf die beiden Vorlagen
  - a. für eine Verfassungsrevision (Vorlage Nr. 1300.3 - 11643)
  - b. für ein neues Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen (Vorlage Nr. 1300.2 - 11642)

einzutreten und diesen zuzustimmen;
  
2. die folgenden parlamentarischen Vorstösse als erledigt abzuschreiben:
  - a. die Motion von Beat Villiger vom 1. Dezember 1997 betreffend Totalrevision des WAG (Vorlage Nr. 508.1 - 9384);
  - b. die Motion von Andreas Bossard vom 11. April 2000 betreffend Förderung der Stimmbeteiligung (Vorlage Nr. 766.1 - 10137);
  - c. die Motion von Andreas Bossard vom 17. Januar 1994 betreffend Vereinfachung des Verfahrens bei der Einführung des Ausländerstimmrechts in den Kirchgemeinden (Vorlage Nr. 129.1 - 8252);

- d. die Motion von Heinz Tännler vom 8. November 2002 betreffend Termin für die Gesamterneuerungswahlen (Vorlage Nr. 1064.1 - 11008).

Zug, 18. Januar 2005

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Die Frau Landammann: Brigitte Profos

Der Landschreiber: Tino Jorio