

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 VORBERATENDEN KOMMISSION

VOM 20. MÄRZ 2006

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Unsere Kommission hat folgende beiliegenden Vorlagen an sieben Sitzungen vom März 2005 bis März 2006 beraten:

- Nr. 1300.2 – 11642: Antrag des Regierungsrates betreffend die Totalrevision des Wahl- und Abstimmungsgesetzes, kurz WAG, BGS 131.1
- Nr. 1300.3 – 11643: Antrag des Regierungsrates zur Änderung der Kantonsverfassung (KV) betreffend statistische Grundlagen bei der Zuteilung der Kantonsratsmandate
- Nr. 1300.7 – 12002: Antrag der Kommission betreffend Anpassung der Kantonsverfassung an das eidgenössische Partnerschaftsgesetz
- Nr. 1300.8 – 12003: Antrag der Kommission betreffend Streichung der 10-tägigen Karenzfrist bei Wahlen und Abstimmungen in der Kantonsverfassung
- Nr. 1300.9 – 12004: Antrag der Kommission betreffend redaktionelle Nachtragung des Strafgerichtes in der Kantonsverfassung

Seitens der Direktion des Innern (DI) und der Staatskanzlei wurden wir begleitet von

Brigitte Profos, Landammann

Alexandre von Rohr, stv. Direktionssekretär DI

Bruno Zimmermann, Rechtsdienst Staatskanzlei

Hans-Jürg Schär, a. Staatsschreiber AR, Experte

Doris Bühler-Pfister (Protokoll)

Anlässlich ihrer ersten Sitzung beschäftigte sich die Kommission eingehend mit der Frage, ob das revidierte Gesetz schon für die Gesamterneuerungswahlen 2006 Anwendung finden kann. Dies wäre nur möglich gewesen, falls die Kommission keine zusätzlichen Abklärungen in Auftrag gegeben und auch keine grösseren Änderungen an der Vorlage des Regierungsrates vorgenommen hätte. Im Rahmen der Eintretensdebatte wurde aber schnell klar, dass die Kommission zusätzliche Abklärungen zu den Punkten der Wahlkreiseinteilung und des Nationalratsproporz wünschte und somit die rechtzeitige Verabschiedung der Vorlage für die Wahlen 2006 nicht möglich war. Mit einer Pressemitteilung wurden die Öffentlichkeit und damit auch die Parteien entsprechend informiert.

An der zweiten Kommissionssitzung wurde ein Hearing zur Frage der Wahlkreise durchgeführt. Zusätzlich zur regierungsrätlichen Vorlage lagen der Kommission für ihre Beratungen die folgenden Dokumente vor: Gesetzesvorlage mit Nationalratsproporz, Mandatsverteilung im Nationalratsproporz auf Grund der Wahlergebnisse 2002, Zwischenbericht des Bundes zur Vote électronique in der Pilotphase, Mandatsverteilung mit Wahlkreisverbänden aufgrund der Wahlen 2002.

Wir unterbreiten Ihnen hiermit Bericht und Antrag auf Totalrevision des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen und Änderungen der Kantonsverfassung.

Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1. Das Wichtigste in Kürze
2. Ausgangslage
3. Vorfragen
4. Eintretensdebatte
5. Detailberatung des Gesetzes (WAG)
6. Verfassungsänderungen
7. Schlussabstimmungen und Parlamentarische Vorstösse
8. Anträge

1. Das Wichtigste in Kürze

Mit der Zielrichtung der Revision in formeller Hinsicht – Beseitigung systematischer Mängel, Entlastung des Gesetzes von technischen Details, Lesbarkeit, Vermeidung unnötiger Differenzen zum Bundesrecht – ist die Kommission einverstanden. Sie stimmt auch der Aufteilung des Stoffes in ein Gesetz und in eine regierungsrätliche Verordnung zu.

In materieller Hinsicht unterscheidet sich der Kommissionsentwurf insbesondere in folgenden Punkten vom Entwurf der Regierung in der Vorlage Nr. 1300.5 - 12000 (Totalrevision WAG)

(Die Klammerverweisungen beziehen sich auf den Kommissionsentwurf).

- Die *Karenzfrist* (§ 4 Abs. 4) wird von 10 auf 5 Tage verkürzt.
- Die *vorzeitige Stimmabgabe* (§ 7 Abs. 4) wird an zwei der letzten vier Tagen (und nicht an den letzten zwei Tagen) vor dem Abstimmungssonntag ermöglicht.
- Die *Ungültigkeitsgründe bei der brieflichen Stimmabgabe* werden systematisch neu geordnet (Trennung der ungültigen Rücksendungen von den ungültigen Stimm- und Wahlzetteln; §§ 14 und 19).
- *Behinderten Menschen* soll nicht der Gemeindeschreiber, sondern ein Mitglied des Stimmbüros behilflich sein (§ 16).
- Die Befugnis des Regierungsrates zur Einführung der *elektronischen Stimmabgabe* wird auf *Versuche* eingeschränkt (§ 17).
- Die *Ausschreibung von Wahlen und Abstimmungen* ist nicht mehr Sache der Direktion des Innern, sondern der Staatskanzlei (§§ 24, 29, 61, 64 Abs. 2).
- Der *Termin der Gesamterneuerungswahlen* für die Mitglieder des Ständerates, des Regierungs- und des Kantonsrates sowie der kommunalen Behörden wird einheitlich auf den ersten Oktobersonntag festgelegt (§§ 30 und 60).

- Das System des Listenstimmenproporz wird durch den *Nationalratsproporz* ersetzt (§§ 42 ff.).
- Das *Nachrücken* findet – wie bisher – nicht nur bei den Parlamentswahlen, sondern auch bei den Exekutivwahlen statt (§ 51).
- *Fristen und Verfahren* bei der Anfechtung kommunaler Entscheide und Beschlüsse werden vereinfacht; im Zusammenhang mit der Gemeindeversammlung wird die *Stimmrechtsbeschwerde* eingeführt (§ 70).

2. Ausgangslage

Die Ausgangslage ist im Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 18. Januar 2005 (Vorlage Nr. 1300.1 – 11641) ausführlich beschrieben. Auf eine Wiederholung wird deshalb an dieser Stelle verzichtet. Es geht darum, das WAG einer Totalrevision zu unterziehen. Daneben gilt es auch, mehrere parlamentarische Vorstösse zu berücksichtigen.

Am 23. November 2004 reichte die SP-Fraktion eine Motion für ein Rechtsgutachten betreffend die Verfassungskonformität der unterschiedlichen Grössen der Wahlkreise im Kanton Zug (Vorlage Nr. 1287.1 - 11609) ein, welche der Kantonsrat am 27. Januar 2005 sofort behandelte, erheblich erklärte und als erledigt abschrieb. Dieses Gutachten lag am 21. Februar 2005 und somit auch an der ersten Kommissionssitzung vom 11. März 2005 vor.

Während der Kommissionsberatungen wurde die Petition von Xaver Vonesch, Steinhäusern, vom 21. März 2005 betreffend Wahlkreise im Kanton Zug am 24. März 2005 vom Kantonsrat zur Behandlung an die Kommission überwiesen.

Der Regierungsrat fällte am 3. Januar 2006 folgenden Beschluss: Die Direktion des Innern unterbreitet der kantonsrätlichen Kommission "WAG" den Antrag des Regierungsrates, im Rahmen der Totalrevision WAG ebenfalls § 20 der Kantonsverfassung an das eidg. Partnerschaftsgesetz anzupassen. Da die Totalrevision WAG ohnehin eine Verfassungsänderung zur Folge hat, ist diese Änderung von § 20 KV, die mit der WAG-Revision materiell zusammenhängt, "mitzunehmen". Am 5. Januar 2006 unterbreitete die Direktion des Innern der Kommission einen Vorschlag für eine

Anpassung von § 20 der Kantonsverfassung (vgl. Vorlage Nr. 1300.7 - 12002). Der Vorschlag übernahm dabei die bundesrechtliche Lösung, die sowohl die eingetragenen Partnerschaften als auch die faktischen Lebensgemeinschaften umfasst. Die Kommission entschied sich jedoch, in § 20 KV nur die eingetragenen Partnerschaften zu berücksichtigen, nicht aber die faktischen Lebensgemeinschaften.

Im Laufe der Beratungen hat die Direktion des Innern am 2. Dezember 2005 der Kommission eine redaktionelle Nachtragung des Strafgerichtes in der Kantonsverfassung beantragt (vgl. Vorlage Nr. 1300.9 - 12004).

Die Motion von Peter Rust betreffend Anstellung der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber vom 5. Dezember 2005 (Vorlage Nr. 1388.1 - 11879) wurde vom Kantonsrat am 22. Dezember 2005 direkt an die Kommission zur Behandlung überwiesen.

3. Vorfragen

Bevor sie auf den Revisionsentwurf eingetreten ist, hat sich die Kommission mit einer Reihe von Grundsatzfragen befasst, auf die im Folgenden eingegangen wird.

3.1. Wahlkreiseinteilung

Der Regierungsrat lehnt in seinem Bericht vom 18. Januar 2005 (Vorlage Nr. 1300.1 - 11641, S. 8 f.) eine Änderung der geltenden Wahlkreiseinteilung ab, im Wesentlichen mit der Begründung, die heutigen Wahlkreise seien „Ausdruck einer seit langer Zeit in der Bevölkerung verankerten Rechtsauffassung“, die nicht aufzugeben sei. Sie entsprächen „einer langen historischen, politischen und föderalistischen Tradition“ und widerspiegeln die Überzeugung der Zuger Bevölkerung.

Im Auftrag der Regierung hat Prof. Pierre Tschannen, Universität Bern, am 21. Februar 2005 ein Gutachten verfasst, das im Wesentlichen zu folgenden Ergebnissen kommt:

- Die unterschiedlich grossen Wahlkreise im Kanton Zug sind mit Art. 34 i.V. mit Art. 8 Abs. 1 BV nicht vereinbar; ausserdem ist das Nebeneinander von Proporz und Majorz problematisch.

- Anzustreben sind Wahlkreise mit mindestens 9 Sitzen; dabei ist darauf zu achten, dass die Grössenunterschiede zwischen den Wahlkreisen nicht mehr als ein Drittel vom Durchschnitt betragen.
- Eine Sitzgarantie von zwei Sitzen pro Einwohnergemeinde ist zulässig (Neuheim, Walchwil).
- Die Sach- und Rechtslage im Kanton Zug ist mit derjenigen im Kanton Wallis (wo das Bundesgericht die sehr kleinen Wahlkreise wegen ihrer besonderen historischen Bedeutung geschützt hat) nicht vergleichbar.

Mit ähnlicher Begründung regt eine Petition von Xaver Vonesch eine Revision der geltenden Wahlkreiseinteilung an.

Im Rahmen eines Hearings, an welchem auch der Landschreiber, der Staatsarchivar und der Petitionär teilnahmen, wurde dem Gutachter Gelegenheit geboten, seine Auffassung mündlich näher zu begründen und Fragen zu beantworten. Dabei musste die Kommission zur Kenntnis nehmen, dass das geltende System gewisse Risiken birgt, verlangt doch das Bundesgericht normalerweise Wahlkreise mit mindestens neun Sitzen (natürliches Quorum 10 %). Andererseits hat das Bundesgericht jedoch das Wahlsystem des Kantons Wallis – wo Wahlkreise mit 2 bis 17 Sitzen bestehen – nicht als bundesrechtswidrig bezeichnet, weil sich die Wahlkreiseinteilung aus besonderen historischen Gründen rechtfertigt. Prof. Tschannen zweifelt daran, ob diese besonderen Gründe bei den Zuger Gemeinden vorliegen. Er steht damit im Widerspruch zum Staatsarchivar, der erläutert, dass die gegenwärtige Einteilung des Kantons Zug seit 1803 grundsätzlich unverändert ist und die Gemeinden seit diesem Zeitpunkt als Wahlkreise für die Volksvertretung gelten.

In der Kommission setzte sich die Überzeugung durch, dass im Kanton Zug für die geltende Wahlkreiseinteilung ähnliche Gründe ins Feld geführt werden können wie im Kanton Wallis. Wie auch die Regierung betont, besteht kein Zweifel, dass die geltenden Wahlkreise im politischen Bewusstsein der Bevölkerung verankert sind und dass ausserdem der Gemeindeautonomie ein hoher Stellenwert beigemessen wird. Insgesamt werden die Chancen einer Beschwerde gegen die geltende Wahlkreiseinteilung sowohl von der Regierung als auch von der Kommission als relativ

gering eingeschätzt, zumal sich das Bundesgericht bei der Überprüfung kantonaler Verfassungen grosse Zurückhaltung auferlegt.

Nach eingehender Diskussion vertritt die Kommission mit 12 gegen 2 Stimmen (ohne Enthaltungen) die Auffassung, das geltende System der Wahlkreiseinteilung sei beizubehalten.

Mit 12 : 1 Stimmen (ohne Enthaltungen) empfiehlt die Kommission ferner, die Petition von Xaver Vonesch nicht an die Hand zu nehmen. Wer eine Änderung der bestehenden Wahlkreiseinteilung anstrebt, soll den Weg der Volksinitiative einschlagen, da im Kanton Zug die Wahlkreiseinteilung in der Verfassung und somit durch das Volk geregelt wurde.

3.2. Majorzwahl für die Exekutiven

Wie der Regierungsrat sieht auch die Kommission keinen Anlass, diese Frage angesichts der Ergebnisse von zwei Volksabstimmungen im Zusammenhang mit der WAG-Revision erneut aufzugreifen.

3.3. Nationalratsproporz oder Listenstimmenproporz

In der Vernehmlassung wird von der Mehrzahl der Gemeinderäte sowie von der FDP und der CVP die Einführung des Nationalratsproporzes angeregt. Auch der Regierungsrat hat diese Frage geprüft, einen Wechsel aber abgelehnt. Nach Ansicht des Regierungsrates hat der Nationalratsproporz zu viele Nachteile bei den Gemeinderats- und Regierungsratswahlen. Für die Kommission überwiegen hingegen die Vorteile des Nationalratsproporzes und sie beantragt mit 5 zu 8 Stimmen ohne Enthaltungen den Wechsel zum Nationalratsproporz.

Im Zentrum der Überlegungen der Kommission steht der Gedanke, dass Wahlen so einfach wie möglich zu gestalten sind. Das Nebeneinander von Listen- und Nationalratsproporz ist darum je länger desto weniger praktikabel und stiftet nur Verwirrung. Der zunehmenden Mobilität ist durch die Verwendung des schweizweit dominierenden Nationalratsproporzes Rechnung zu tragen.

Im Zeitalter der abnehmenden Parteibindung erachtet es die Mehrheit der Kommission als sehr wichtig denjenigen Proporz zu wählen, der den Willen der Bevölkerung

möglichst unverfälscht zum Ausdruck bringt. Im kleinen und übersichtlichen Kanton Zug sind die Wahlen sehr personenbezogen. Der Bürger interessiert sich weniger für Parteiprogramme, sondern für die zu wählenden Personen. Nur der Nationalratsproporz kann aber garantieren, dass dem personenbezogenen Wahlverhalten Rechnung getragen wird, da jede Kandidatenstimme gleichzeitig als Parteistimme auch die Mandatsverteilung beeinflusst. Besonders störend am heutigen System ist, dass Wahlzettel ohne Parteibezeichnung an der Mandatsverteilung nicht teilnehmen. Somit werden Stimmberechtigte ohne Parteibindung gezwungen eine Partei zu wählen, da sie sonst auf einen wesentlichen Teil ihres Stimmrechtes verzichten müssen.

Ein weiterer Vorteil des Nationalratsproporzes ist die Möglichkeit der Listenverbindung. Im heutigen System ist nur eine gemeinsame Liste möglich. Das Zusammenwirken von Parteien wird dadurch vereinfacht.

Der Wechsel der Proporzart führt zu einer starken Veränderung des Panaschierverhaltens. Es wird viel weniger panaschiert, da jeder parteifremde Kandidat auf der Liste die eigene Partei bei der Mandatsverteilung benachteiligt. Dadurch sinkt die Möglichkeit bei andern Parteien die Wahl der Kandidaten beeinflussen zu können, was in der Kommission unterschiedlich bewertet wurde. Das andere Panaschierverhalten macht es auch unmöglich aufgrund der bisherigen Wahlergebnisse eine Prognose der Resultate unter dem Nationalratsproporz zu machen.

Wie der Regierungsrat ausführt kann es beim Nationalratsproporz aus wahltaktischen Gründen von Vorteil sein möglichst vollständige Listen zu haben. Kleine Parteien könnten nach Ansicht des Regierungsrates somit Schwierigkeiten haben genügend Kandidaten für alle Listenplätze zu finden. Dem ist aber zu entgegnen, dass im Gegensatz zum Listenproporz beim Nationalratsproporz die Kandidaten kumuliert und damit leere Linien verhindert werden können. Eine Partei braucht somit jeweils bei sieben zu vergebenden Mandaten nur 4 Kandidaten um alle Linien zu füllen. Zu beachten ist auch, dass leere Linien auf einer Parteiliste für die Partei nicht verloren sind, sondern als Zusatzstimmen wie die Kandidatenstimmen bei der Mandatsverteilung gezählt werden. Da Exekutivwahlen noch stärker Persönlichkeitswahlen sind als Wahlen in die Legislative, kommen die Vorteile des Nationalratsproporzes bei den Exekutivwahlen noch stärker zur Geltung und für die Mehrheit der Kommission überwiegen somit sowohl bei den Parlaments- als auch den Exekutivwahlen die

Vorteile des Nationalratsproporz. Die Kommission geht im Übrigen mit der Regierung (S. 8 der Vorlage Nr. 1300.1 - 11641) davon aus, dass – für welches System man sich auch entscheidet – für die Wahlen in die Regierung und ins Parlament die gleichen Regeln gelten müssen.

Der Wechsel vom Listenstimmenproporz zum Nationalratsproporz kann ohne Verfassungsänderung vollzogen werden. Die Verfassung äussert sich nicht zu einem bestimmten Proporz-System; sie verlangt einzig (in § 78 Abs. 2), dass „der Grundsatz des proportionalen Wahlverfahrens (Minderheitsvertretung) zur Anwendung kommen muss“, sobald in einem Wahlkreis mehr als zwei Mitglieder in die gleiche Behörde zu wählen sind.

3.3. Proporz ab 2 oder 3 Sitzen

Nach § 78 Abs. 2 KV gilt der Proporz, wenn in einem Wahlkreis in einer Behörde „mehr als zwei“ Sitze zu besetzen sind. Mit dem Regierungsrat ist die Kommission der Auffassung, dass keine zwingenden Gründe für eine Änderung des seit vielen Jahren bewährten Systems bestehen.

3.4. Konsultativabstimmung

§ 68 des Gemeindegesetzes vom 4. September 1980 (BGS 171.1) sieht vor, dass der Gemeinderat „über Grundsatzfragen“ Konsultativabstimmungen durchführen kann. An das Ergebnis derartiger Abstimmungen sind weder die Stimmbürger noch die Behörden gebunden (§ 68 Abs. 2 GG). In der Kommission herrscht die Meinung vor, dass auf kantonaler Ebene kein Bedarf nach diesem Instrument besteht, zumal heute durch professionelle Umfragen die Meinung der betroffenen Bevölkerung recht zuverlässig eruiert werden kann.

3.5. Wahl der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber durch das Volk oder durch die Exekutive

Kantonsrat Peter Rust hat am 5. Dezember 2005 eine Motion eingereicht (Vorlage Nr. 1388.1 - 11879) , nach welcher „Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber bei allen Gemeindearten nicht mehr durch das Volk gewählt, sondern durch die zuständigen Gemeindeexekutiven angestellt werden.“ (Diese Frage war übrigens

bereits im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Totalrevision des WAG thematisiert worden.) Auf Grund von § 39 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 1. Dezember 1932 (BGS 141.1) hat die Kommission die Motion als Antrag in ihre Beratungen einbezogen. Sie hat mit dem Motionär, dem Stadtpräsidenten von Zug und dem Gemeindeschreiber von Hünenberg ein Hearing sowie bei den interessierten Kreisen ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Die Vernehmlassung erbrachte ein uneinheitliches Bild: Die Mehrheit der Einwohnergemeinden sprachen sich für die Wahl durch die Exekutive aus; bei den Bürgergemeinden hielten sich die Auffassungen die Waage; die Korporationen befürworteten mehrheitlich die Volkswahl, und die Meinungen der Parteien waren geteilt. Eine Minderheit der Befragten sprach sich dafür aus, dass der Entscheid über die Wahlart den Gemeinden zu überlassen sei.

Die wesentlichsten Argumente für die verschiedenen Wahlarten können wie folgt zusammengefasst werden:

1. Wahl *durch die Exekutive*:

- Die Funktionen der Gemeindeschreiberin bzw. des Gemeindeschreibers haben sich gewandelt; sie bzw. er übt heute primär Manager- und Organisationsfunktionen aus; das Amt ist kaum mehr politisch.
- Die Kandidatensuche wird erleichtert; die Auswahl kann nach fachlichen Kriterien erfolgen.
- Vorteilhaft ist die (gegenseitige) Kündigungsmöglichkeit.

2. *Beibehaltung der Volkswahl*:

- Die Volkswahl entspricht der historisch gewachsenen Tradition und hat sich bewährt; es besteht eine hohe demokratische Legitimation.
- Sie bzw. er ist eine Vertrauensperson und erfüllt eine Scharnierfunktion zwischen Volk und Behörden.

- Die Volkswahl gewährleistet eine grössere Unabhängigkeit der Amtsinhaberin bzw. des Amtsinhabers.

3. *Die Gemeinden entscheiden autonom über die Wahlart:*

- Diese Variante entspricht am besten der Gemeindeautonomie.
- Jede Gemeinde kann sich für jene Lösung entscheiden, die ihren Verhältnissen am besten entspricht.

In der Kommission setzte sich zunächst grossmehrheitlich die Meinung durch, dass die Gemeindeschreiberwahl im ganzen Kanton nach dem gleichen System erfolgen und es nicht den Gemeinden überlassen werden soll, ob sie die Wahl durch die Exekutive einführen wollen. Entgegen der Auffassung der Regierung – welche die Wahl durch die Exekutive befürwortet – entschliesst sich die Kommission (mit 7 zu 5 Stimmen) für die *Beibehaltung des geltenden Wahlverfahrens*, also für die Volkswahl (...). Die Gründe, welche nach Meinung der Kommissionsmehrheit für die Volkswahl sprechen, decken sich im Wesentlichen mit jenen, die auch von den Vernehmlassungsteilnehmenden vorgebracht wurden: Am bewährten, historisch gewachsenen System soll nichts geändert und die Volksrechte sollen nicht angetastet werden; die starke Position der Gemeindeschreiberin bzw. des Gemeindeschreibers als Vertrauensperson für die Bevölkerung und seine Unabhängigkeit sind beizubehalten. Die Minderheit der Kommission argumentiert demgegenüber ebenfalls mit den in der Vernehmlassung vorgebrachten und oben zusammengefassten Gründen.

4. **Eintretensdebatte**

Die Kommission beschloss einstimmig auf die Vorlagen Nr. 1300.2 - 11642, Nr. 1300.3 - 11643, Nr. 1300.7 - 12002, Nr. 1300.8 - 12003 und Nr. 1300.9 - 12004 einzutreten.

5. Detailberatung des Gesetzes (WAG)

Nachfolgend wird Bericht erstattet über diejenigen Änderungen, welche die Kommission in Abweichung oder Ergänzung der regierungsrätlichen Vorlage beantragt.

Organisatorische Bestimmungen

§ 4 Abs. 4 (Stimmregister)

Das geltende Recht (§ 27 Abs. 3 KV) kennt für kantonale Urnengänge eine Karenzfrist von 10 Tagen, der Bund eine solche von fünf Tagen (Art. 4 Abs. 2 Bundesgesetz über die politischen Rechte, BPR, SR 161.1). Vor allem aus Sicht der Gemeinden drängt sich eine Harmonisierung – d.h. eine Angleichung an das Bundesrecht – auf. § 27 Abs. 3 KV ist ersatzlos zu streichen, und in § 4 Abs. 4 des Entwurfs sind die zehn durch fünf Tage zu ersetzen.

§ 5 (Zählbüro)

In Anlehnung an das Bundesrecht (vgl. Art. 14 BPR) ist der Begriff „Zählbüro“ durch „Stimmbüro“ zu ersetzen.

§ 5 Abs. 2 enthält gegenüber dem regierungsrätlichen Entwurf eine Präzisierung in dem Sinne, dass die politischen Parteien im Stimmbüro entsprechend ihrer Stärke *im Gemeinderat* vertreten sein sollen. Auch bei dieser Formulierung besteht noch ein gewisser Spielraum, wird doch lediglich gesagt, dass die Parteien gemäss ihrer Stärke im Gemeinderat vertreten sein *sollen*.

§ 5 Abs. 4 (neu) ist ferner durch eine Bestimmung über den *Ausstand* zu ergänzen. Es versteht sich von selbst, dass jemand, der selber in der Wahl steht, im Stimmbüro nicht mitwirken darf. Das schliesst nicht aus, dass die betreffende Person weiterhin dem Stimmbüro angehört; sie darf aber bei jenen Wahlen nicht mitwirken, bei denen sie selber kandidiert. Als Auslegungshilfe bei der Anwendung dieser Bestimmung kann sinngemäss § 12 Abs. 3 der regierungsrätlichen Geschäftsordnung vom 25. April 1949 (BGS 151.1) herangezogen werden („Der Ausstand ist im Protokoll vorzumerken; er verpflichtet zum Verlassen des Sitzungssaales“).

§ 7 Abs. 4 (unter anderem vorzeitige Stimmabgabe)

Art. 7 BPR bestimmt, dass die Kantone die vorzeitige Stimmabgabe „mindestens an zwei der vier letzten Tage vor dem Abstimmungstag“ zu ermöglichen haben. Die Fassung des regierungsrätlichen Entwurfs, nach welcher die Urnen „an den letzten zwei Tagen“ vor dem Abstimmungssonntag, also am Freitag und Samstag, offen zu halten sind, stiess insbesondere bei den Gemeinden auf Widerstand. Die Kommission hält dafür, dass es den Gemeinden überlassen werden kann, an welchen Tagen sie die vorzeitige Stimmabgabe ermöglichen wollen; wesentlich ist nur, dass die Urnen tatsächlich mindestens an zwei der vier letzten Tage vor dem Abstimmungssonntag geöffnet sind.

Stimmmaterial und Stimmabgabe

§ 11 Abs. 2 (Kontrolle der Stimm- und Wahlzettel)

Bei der Stimmabgabe an der Urne geht sowohl der regierungsrätliche Entwurf als auch die Kommission davon aus, dass die Stimm- und Wahlzettel auf der Rückseite abzustempeln sind; ohne diese Stempelung ist eine Kontrolle illusorisch. Weil insbesondere die Gemeinden das Abstempeln der Zettel bei der *brieflichen Stimmabgabe* für zu aufwendig erachten, ist vorgesehen, dass der Regierungsrat – wie das z.B. auch der Kanton Bern vorsieht - an Stelle der Stempelung „ein gleichwertiges Verfahren der amtlichen Kennzeichnung“ zulassen kann (RR-Entwurf § 13 Abs. 4, Komm.-Entwurf § 15 Abs. 4). § 11 ist in diesem Sinne zu ergänzen. Die Kommission hat sich überlegt, ob auf eine Kennzeichnung überhaupt verzichtet werden könnte; sie kam aber eindeutig zum Schluss, dass dadurch die korrekte Abwicklung der Wahl oder Abstimmung erheblich gefährdet wäre: Nur offiziell gekennzeichnete Wahl- und Stimmzettel dürfen an der Ermittlung der Resultate teilnehmen. Andernfalls könnte nicht ausgeschlossen werden, dass Zettel mehrfach eingelegt oder nachgeschoben werden; eine Kontrolle wäre nicht mehr möglich. Gleiches gilt, wenn man nur die an der Urne eingelegten Zettel abstempeln oder anderweitig kennzeichnen wollte, nicht aber die brieflich zugestellten: Die Sicherheit der Abstimmung oder Wahl wäre in Frage gestellt, und insbesondere wäre eine Nachkontrolle praktisch nicht mehr möglich.

§ 12 Abs. 2 (Briefliche Stimmabgabe; Grundsatz)

Mit der Bestimmung, dass die Gemeinde die Portokosten trägt, wird der erheblich erklärten Motion von Andreas Bossard vom 11. April 2000 betreffend Förderung der Stimmbeteiligung (Nr. 766.1 - 10137) Rechnung getragen. Die Kommission ist aber der Auffassung, die Kostentragung sei auf den Fall zu beschränken, dass die Postaufgabe *im Inland* erfolgt. Das steht in Übereinstimmung mit der eidg. Verordnung über die politischen Rechte der Auslandschweizer (SR 161.51); nach Art. 12 Abs. 3 dieser Verordnung haben die Auslandschweizer die Kosten der Rücksendung der Stimm- und Wahlzettel zu tragen.

§ 13 Abs. 3 und 4 (Briefliche Stimmabgabe, Verfahren),

neu Kommissionsentwurf § 15 (Verarbeitung durch das Stimmbüro)

Der regierungsrätliche Entwurf nimmt in den §§ 12 und 13 keine Trennung der Bestimmungen vor, die sich einerseits an die Stimmenden, andererseits an die Stimmbüros wenden. Im Kommissionsentwurf werden diese Bestimmungen systematisch getrennt:

- **§ 13** sagt, wie die Person, die brieflich stimmen will, vorzugehen hat. Er deckt sich mit § 13 Abs. 1 und 2 des regierungsrätlichen Entwurfs.

- **§ 15 (neu)** entspricht teilweise § 13 Abs. 3 und 4 des regierungsrätlichen Entwurfs und richtet sich an die Stimmbüros. Deutlicher als der regierungsrätliche Entwurf wird in diesem Paragraphen festgehalten, wie das Stimmbüro bei der brieflichen Stimmabgabe vorzugehen hat: Die beiden ersten Absätze regeln die vorbereitenden Handlungen, die vor dem Abstimmungssonntag vorgenommen werden dürfen. Die Abs. 3 - 5 regeln das Vorgehen am Abstimmungssonntag.

§ 17 (Beurteilung der Stimm- und Wahlzettel),

neu aufgeteilt in Kommissionsentwurf § 14 (Briefliche Stimmabgabe, ungültige briefliche Stimmabgabe) und Kommissionsentwurf § 19 Abs. 1 und 2 (Beurteilung der Stimm- und Wahlzettel)

Während der regierungsrätliche Entwurf die allgemeinen Ungültigkeitsgründe und die bei der brieflichen Stimmabgabe geltenden besonderen Ungültigkeitsgründe in einem einzigen Paragraphen (§ 17) behandelt, nimmt der Kommissionsentwurf auch hier eine systematische Trennung vor:

- **§ 14** hält fest, in welchen Fällen die briefliche Stimmabgabe ungültig ist. Hier geht es nicht um einzelne ungültige Stimm- und Wahlzettel, sondern um die Fälle, in denen die briefliche Stimmabgabe *gesamthaft* ungültig ist; derartige Rücksendungen dürfen bei der Wahl oder Abstimmung überhaupt nicht berücksichtigt werden (vgl. § 15 Abs. 2). § 14 entspricht §17 Abs. 2 des regierungsrätlichen Entwurfs. Neu ist Bst. d, wonach die briefliche Stimmabgabe auch dann ungültig ist, wenn das Stimmzettelkuvert Angaben über die Person des oder der Stimmberechtigten oder offensichtliche Kennzeichnungen enthält. Diese Bestimmung trägt der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Rechnung, nach welcher ein freiwilliger Verzicht auf das Stimmgeheimnis nicht zulässig ist.

- **§ 19** umschreibt demgegenüber die allgemeinen Ungültigkeitsgründe und hält fest, in welchen Fällen ein Stimm- oder Wahlzettel ungültig ist. Die Bestimmung deckt sich inhaltlich mit § 17 Abs. 1 und 2 des regierungsrätlichen Entwurfs.

§ 14 (Stimmabgabe behinderter Menschen);

neu Kommissionsentwurf § 16 (Stimmabgabe behinderter Menschen)

Der regierungsrätliche Entwurf sieht vor, dass Behinderte ihr Stimmrecht mit Hilfe des Gemeindeschreibers oder der Gemeindeschreiberin oder deren Stellvertretung ausüben können. Demgegenüber vertritt die Kommission die Auffassung, dass diese Funktion ebenso gut einem Mitglied des Stimmbüros übertragen werden kann. § 16 konkretisiert Art. 6 BPR, nach welchem 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“.

§ 15 (Elektronische Stimmabgabe),

neu Kommissionsentwurf § 17 (elektronische Stimmabgabe)

Nach dem regierungsrätlichen Entwurf kann der Regierungsrat für den ganzen Kanton die elektronische Stimmabgabe einführen, wenn die technischen, sicherheitstechnischen und organisatorischen Voraussetzungen erfüllt sind. Die Kommission hält diese Kompetenzübertragung für zu weit gehend und schlägt eine Lösung vor, nach welcher der Regierungsrat die elektronische Stimmabgabe nicht definitiv einführen, sondern – analog zum Bundesgesetz – „örtlich, zeitlich oder sachlich begrenzte Versuche“ bewilligen kann. Soll eine definitive Lösung eingeführt werden, ist – was der Bedeutung der Materie durchaus angemessen ist – eine Revision des Gesetzes erforderlich. Im Übrigen unterstützt die Kommission die Bemühungen zur Einführung des E-Voting; sie ist aber klar der Meinung, dass es nicht am Kanton Zug ist, hier vorzuprellen.

Ermittlung der Ergebnisse

§ 19 (Einsatz technischer Hilfsmittel)

Der regierungsrätliche Entwurf sieht vor, dass der Einsatz technischer Hilfsmittel (Zählmaschinen, Waagen usw.) einer Bewilligung der Staatskanzlei bedarf. Die Kommission ist der Auffassung, dass es den Gemeinden überlassen werden kann, welche Hilfsmittel sie bei der Ermittlung der Resultate einsetzen wollen; die Gemeinden sind selber an einem korrekten Ablauf interessiert. Auch ohne Rechtsgrundlage im formellen Gesetz kann die Staatskanzlei in diesem Bereich durchaus eine beratende Funktion ausüben. § 19 ist somit zu streichen.

§ 20 (Protokoll)

neu Kommissionsentwurf § 21 (Protokoll)

Die Kommission beantragt eine redaktionelle Änderung: Die Begriffe „Präsident/Präsidentin und Aktuar/Aktuarin“ werden – in Anlehnung an § 5 Abs. 1 - ersetzt durch Vorsitzende und Vorsitzender sowie Protokollführerin bzw. Protokollführer.

Die Kommission wünscht zudem, dass die ungültigen brieflichen Rücksendungen protokolliert werden. Eine entsprechende Bestimmung soll in die Verordnung – wo der Inhalt des Protokolls näher geregelt wird – aufgenommen werden.

§ 21 (Sicherung des Stimmmaterials)

neu Kommissionsentwurf § 22 (Sicherung des Stimmmaterials)

Abs. 2 wird in dem Sinne ergänzt, dass auch die *ungültigen Rücksendungen* bis zur verbindlichen Feststellung der Ergebnisse aufzubewahren sind.

Abstimmungen

§ 23 (Ausschreibung)

neu Kommissionsentwurf § 24 (Ausschreibung)

Die Staatskanzlei ist im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen für die mehr technischen Belange verantwortlich, während der Direktion des Innern die politische Führung und insbesondere die Behandlung von Beschwerden zustehen. Bei der Ausschreibung von Abstimmungen und Wahlen handelt es sich zweifellos um eine technische Frage; damit ist in § 24 die Direktion des Innern durch die Staatskanzlei zu ersetzen. Das gleiche gilt dann auch für § 29 (regierungsrätlicher Entwurf § 28).

§ 24 (Amtliche Abstimmungserläuterungen)

neu Kommissionsentwurf § 25 (Amtliche Abstimmungserläuterungen)

Die Kommission erachtet die Formulierung im regierungsrätlichen Entwurf für ausgewogen. Bei der Formulierung der Abstimmungserläuterungen kommt den Behörden ein erhebliches Ermessen zu. So haben sie durchaus die Möglichkeit, bei komplizierten Vorlagen – etwa bei Zonenplanänderungen – den Stimmberechtigten eine verhältnismässig kurze Erläuterung abzugeben und zusätzliche Informationen z.B. auf dem Internet oder zur Einsicht auf der Gemeindekanzlei zur Verfügung zu stellen. Auch eine sog. „Kurzfassung“ muss aber alle erheblichen Angaben zur Vorlage enthalten; dazu gehören auch die Argumente wesentlicher Minderheiten. Entscheidend ist, dass die Abstimmungserläuterungen in jedem Fall eine umfassende Meinungsbildung ermöglichen müssen.

Wahlen

§ 28 (Ausschreibung)

neu Kommissionsentwurf § 29 (Ausschreibung)

Wie bei § 24 ist auch hier die Staatskanzlei für die Ausschreibung der Wahlen zuständig zu erklären.

§ 29 (Termin der Gesamterneuerungswahlen)

neu Kommissionsentwurf § 30 (Termin der Gesamterneuerungswahlen)

Mit dem Regierungsrat (S. 19 der Vorlage Nr. 1300.1 - 11641) ist die Kommission der Ansicht, dass die Möglichkeit eines „einheitlichen“ Wahlkampfes für die politischen Organe auf kantonaler und auf kommunaler Ebene eher als Vorteil zu betrachten ist, lassen sich auf diese Weise doch durchaus Synergien gewinnen. Anders verhält es sich mit den Richterwahlen: Diese sollten nicht mit den hochpolitischen Wahlen in die Exekutive und ins Parlament zusammenfallen. Trotz gewissen Bedenken hinsichtlich des auf die Gemeinden zukommenden zusätzlichen Aufwandes hält die Kommission eine konsequente Zusammenlegung sämtlicher Wahlen (mit Ausnahme der Richterwahlen) für sinnvoll. Finden die kommunalen Wahlen – wie das der Regierungsrat vorschlägt – nur wenige Wochen vor den kantonalen Wahlen statt, hat das zur Folge, dass sich beispielsweise ein Gemeinderat praktisch nicht für beide Wahlen zur Verfügung stellen kann. Eine Zusammenlegung der Wahlen liegt übrigens nicht nur im Interesse der Parteien, sie erscheint auch aus der Sicht der Wählenden als sinnvoll. Mit Rücksicht auf die Ferien erachtet die Kommission den ersten Oktobersonntag als geeigneten Termin für die Gesamterneuerungswahlen. Entsprechend ist auch § 60 (regierungsrätlicher Entwurf § 56) über die Gesamterneuerungswahlen in den Gemeinden anzupassen. Als Termin für die Richterwahlen erscheint der vom Regierungsrat vorgeschlagene letzte Junisonntag als geeignet. Konsequenterweise finden allfällige Ergänzungswahlen auf kantonaler oder gemeindlicher Ebene am 6. Sonntag nach den Hauptwahlen statt.

§ 30 (Wahlvorschläge)

neu Kommissionsentwurf § 31 (Wahlvorschläge; Einreichung; Anmelde-schluss)

In Abs. 1 Bst. a schlägt die Kommission vor, die Behörden in der üblichen Hierarchie aufzuführen.

§ 31 (Inhalt)

neu Kommissionsentwurf § 32 (Inhalt)

Im Hinblick auf die vorgeschlagene Einführung des Nationalratsproporz – der die Kumulation zulässt – muss in Abs. 3 festgehalten werden, dass der gleiche Name bei Proporzahlen auf dem Wahlvorschlag im Unterschied zu den Majorzwahlen zweimal aufgeführt werden darf.

§ 33 (Mehrfach Vorgeschlagene)

neu Kommissionsentwurf § 34 (Mehrfach Vorgeschlagene)

Aus systematischen Überlegungen wird die Reihenfolge der Absätze 2 und 3 ausgetauscht.

§ 36 (Listen)

neu Kommissionsentwurf §§ 37 Abs. 3 (Listen), 38 (verbundene Listen) und 39 (Erstellung und Zustellung der Wahlzettel)

Als Konsequenz der Einführung des Nationalratsproporz sieht § 38 des Kommissionsentwurfs die Möglichkeit der *Listenverbindung* vor. Anders als das Bundesrecht (BPR Art. 31) werden jedoch Unterlistenverbindungen nicht zugelassen; angesichts der relativen Kleinheit und der politischen Strukturen des Kantons kann auf dieses Instrument ohne weiteres verzichtet werden. Aus der Publikation im Amtsblatt muss ersichtlich sein, welche Listen miteinander verbunden sind.

§ 39 des Kommissionsentwurfs verdeutlicht, dass für sämtliche Listen Wahlzettel erstellt werden. Diese sind – zusammen mit einem Wahlzettel ohne Vordruck – den Stimmberechtigten zuzustellen.

Proporzahlen

§§ 39 - 44 (diverse Bestimmungen betreffend Listenstimmenproporz)

neu Kommissionsentwurf §§ 42 bis 48 (diverse Bestimmungen betreffend Nationalratsproporz)

Tritt anstelle des Listenstimmenproporzes der Nationalratsproporz, dann drängt es sich auf, das kantonale Recht dem Bundesrecht möglichst anzugleichen. Nur so kann das angestrebte Ziel – eine Verbesserung der Bürgerfreundlichkeit – erreicht werden. Der Kommissionsentwurf folgt diesem Prinzip; einzig beim Verzicht auf die Unterlistenverbindung wird von einer Möglichkeit, die im System des Nationalratsproporzes an sich bestehen würde, kein Gebrauch gemacht.

§ 42 des Kommissionsentwurfs deckt sich inhaltlich im Wesentlichen mit Art. 35 BPR. Er hält fest, welche Möglichkeiten die Stimmberechtigten beim Ausfüllen des Wahlzettels haben; definiert werden insbesondere die Begriffe „kumulieren“ und „panaschieren“. Der wohl wesentlichste Unterschied zum geltenden Recht ist aus **§ 43** des Kommissionsentwurfs ersichtlich: Hier ist (in Übereinstimmung mit Art. 37 BPR) das System der *Zusatzstimmen* umschrieben. Danach gelten leere Linien auf einem Wahlzettel als Zusatzstimmen für die Liste, deren Bezeichnung auf dem Wahlzettel angegeben ist. Bei der Zusammenstellung der Wahlresultate werden die Zusatzstimmen mit den Kandidatenstimmen jeder Liste zusammengerechnet (vgl. § 45 Abs. 2 Bst. c). Die so ermittelte Parteistimmenzahl ist Grundlage für die Mandatsverteilung (vgl. § 46). Auch das Panaschieren hat Auswirkungen auf die Verteilung der Mandate: Wer z.B. auf der Liste A einen Kandidaten der Liste B einträgt, verschafft der Liste B eine Kandidatenstimme; das Proporzsystem enthält damit gewissermassen ein Majorzelement.

Die *Bereinigung der veränderten Wahlzettel* erfolgt nach dem Kommissionsentwurf grundsätzlich gleich wie im Entwurf der Regierung. Nach **§ 44 Abs. 1 Bst. a** des Kommissionsentwurfs sind jedoch nicht mehr die *mehr als einmal* geschriebenen

Kandidatennamen zu streichen, sondern – als Folge des Kumulierens – nur noch die *mehr als zweimal* geschriebenen Namen.

Bei den Bestimmungen über die *Zusammenstellung der Ergebnisse* zeigen sich sehr deutlich die Unterschiede zwischen dem Listenstimmensystem und dem Nationalratsproporz. Die §§ 42 – 44 des regierungsrätlichen Entwurfs stellen auf die *Listenstimmenzahl* ab, während der Kommissionsentwurf (§§ 45 – 47) von der *Parteistimmenzahl* (der Summe der Kandidaten- und Zusatzstimmen jeder Partei) ausgeht. Die Zusammenstellung der Ergebnisse und die Mandatsverteilung erfolgen auf Grund von Formularen, die den Stimmbüros vom Kanton zur Verfügung gestellt werden. Bei sorgfältiger Befolgung der entsprechenden Anleitungen können Fehler bei der Ermittlung der Resultate – wie auch die Erfahrungen mit den Nationalratswahlen zeigen – weitgehend ausgeschlossen werden.

§ 48 des Kommissionsentwurfs regelt die Verteilung der Mandate bei verbundenen Listen. Danach werden die miteinander verbundenen Listen zunächst wie eine einzige Liste behandelt; anschliessend erfolgt die Verteilung auf die einzelnen Listen nach dem gewöhnlichen Verteilungssystem, d.h. nach den §§ 46 und 47.

§ 45 (Ermittlung der Gewählten)

neu Kommissionsentwurf § 49 (Ermittlung der Gewählten)

Der regierungsrätliche Entwurf sieht in Abs. 2 vor, dass die nicht Gewählten Ersatzleute „in der Reihenfolge der erzielten Stimmen“ sind, während nach Abs. 1 bei Stimmengleichheit die *Reihenfolge auf der Liste* entscheidet. Die Kommission sieht keinen Grund, weshalb bei Stimmengleichheit ein anderes Kriterium den Ausschlag geben soll als bei den Ersatzleuten. Sie schlägt deshalb vor, in beiden Fällen die Reihenfolge auf der Liste entscheiden zu lassen.

§ 47 (Nachrücken)

neu Kommissionsentwurf § 51 (Nachrücken)

Anders als der Regierungsrat (Bericht S. 22 der Vorlage Nr. 1300.1 - 11641) lehnt die Kommission einen Systemwechsel ab und befürwortet (mit 11 : 2 Stimmen bei einer Enthaltung) die Beibehaltung der geltenden Regel, dass das Nachrücken nicht

nur beim Parlament, sondern auch bei der Exekutive stattfindet. Voraussetzung für ein befriedigendes Funktionieren dieser Regelung ist allerdings, dass sich die Parteien rechtzeitig darüber Gedanken machen, dass nicht gewählte Kandidaten oder Kandidatinnen auf ihrer Liste tatsächlich auch für ein Exekutivmandat geeignet sind. Dieses System hat bis anhin kaum zu unbefriedigenden Ergebnissen geführt; so lange die Exekutive im Proporz gewählt wird, sollen auch die Regeln dieses Wahlsystems uneingeschränkt zur Anwendung kommen. Das gilt umso mehr, als die Stimmberechtigten den Wechsel zum Majorz bei den Regierungsratswahlen bereits zweimal abgelehnt haben. Dadurch wird im Übrigen sichergestellt, dass die ohnehin schon hohe Anzahl Wahlgänge durch die erforderlich werdenden Ersatzwahlen nicht noch zusätzlich vermehrt wird.

§ 48 (Ergänzungswahl)

neu Kommissionsentwurf § 52 (Ergänzungswahl)

Die Kommission hält dafür, dass der aus dem geltenden Recht übernommene Abs. 2 – der wohl die Reaktion auf einen Sonderfall darstellt – eine unnötige Einschränkung des Vorschlags- und des Wahlrechts darstellt; sie schlägt deshalb vor, den Absatz zu streichen. (Als Folge der Streichung werden die Absätze 3 – 5 zu Abs. 2 – 4.)

Nach Abs. 5 ist der Verzicht auf eine Ergänzungswahl fakultativ; die Kommission ist demgegenüber der Auffassung, dass – wenn die in diesem Absatz umschriebenen Voraussetzungen erfüllt sind – auf die Ergänzungswahl zwingend zu verzichten ist.

Majorzwahlen

§ 49 (Ausfüllen, Auswerten und Bereinigen der Wahlzettel)

neu Kommissionsentwurf § 53 (Ausfüllen, Auswerten und Bereinigen der Wahlzettel)

§ 49 verweist für das Ausfüllen, Auswerten und Bereinigen der Wahlzettel auf die entsprechenden Bestimmungen über das Proporzverfahren. Nachdem bei der Proporzwahl ein Kandidatename zweimal geschrieben werden darf, bei Majorzwahlen jedoch nur einmal, muss hier eine Präzisierung in dem Sinne vorgenommen werden, dass bei der Bereinigung der im Majorzverfahren abgegebenen Wahlzettel die *mehr*

als einmal geschriebenen Kandidatennamen zu streichen sind, und nicht – wie das § 44 Abs. 1 Bst. a für die Proporzwahl vorsieht – die mehr als zweimal geschriebenen Namen.

§ 53 (Ergänzungswahlen)

neu Kommissionsentwurf § 57 (Ergänzungswahlen)

Analog zu § 48 ist auch hier der fakultative Verzicht auf eine Ergänzungswahl durch die zwingende Fassung zu ersetzen.

Wahlprüfung

§ 54 (Zuständigkeit, Verfahren)

neu Kommissionsentwurf § 58 (Zuständigkeit, Verfahren)

Die Friedensrichterwahlen sind kommunale Wahlen; es ist nicht einzusehen, weshalb der Regierungsrat über ihre Gültigkeit entscheiden soll. Abs. 3 ist deshalb zu streichen.

Gemeindewahlen

§ 56 (Gesamterneuerungswahlen)

neu Kommissionsentwurf § 60 (Gesamterneuerungswahlen)

Analog zu § **30 des Kommissionsentwurfes** wird der Termin für die Gesamterneuerungswahlen in den Gemeinden auf den ersten Oktobersonntag festgelegt. Die Friedensrichterwahlen gelten als kommunale Wahlen und können ohne weiteres am ordentlichen Wahltermin durchgeführt werden. Der zweite Satz von Abs. 1 ist deshalb zu streichen. Wie in § **30** Abs. 3 neu zu fassen („Der Regierungsrat kann *die Wahltermine* verschieben, wenn ...“).

§ 57 (Ausschreibung)

Kommissionsentwurf § 61 (Ausschreibung)

Wie bei § 29 des **Kommissionsentwurfes** ist auch hier die Zuständigkeit zur Ausschreibung sämtlicher kommunaler Wahlen der Staatskanzlei zuzuscheiden; die in § 57 Abs. 2 vorgenommene Aufteilung der Kompetenzen ist nicht systemgerecht.

§ 58 (Ergänzungswahlen)

neu Kommissionsentwurf § 62 (Ergänzungswahlen)

Analog zu § 52 Abs. 4 und § 57 Abs. 2 des **Kommissionsentwurfes** wird die fakultative Fassung durch die zwingende Form ersetzt.

§ 59 Abs. 3 (Wahl des Präsidiums)

neu Kommissionsentwurf § 63 Abs. 3 (Wahl des Präsidiums)

Die aus dem geltenden Recht übernommene Formulierung von Abs. 3 wird durch eine einfachere Fassung ersetzt; inhaltlich ändert sich nichts.

Nationalratswahlen

§ 60 (Zuständige Behörde);

neu Kommissionsentwurf § 64 (Zuständige Behörde)

Im zweiten Satz von Abs. 1 des regierungsrätlichen Entwurfs wird die Ausschreibung der Wahlen der Direktion des Innern zugewiesen. Analog zu den kantonalen und kommunalen Wahlen ist diese Aufgabe der Staatskanzlei zu übertragen.

Schluss- und Übergangsbestimmungen

§ 66 Ziff. 1 und 2 (Änderung bisherigen Rechts)

neu Kommissionsentwurf (§ 70 Ziff. 1, Änderung Gemeindegesetz, und Ziff. 2 Änderung Verwaltungsrechtspflegegesetz)

In Ergänzung des regierungsrätlichen Entwurfs beantragt die Kommission einige weitere Änderungen des geltenden Rechts, die in engem Zusammenhang mit der Revision des WAG stehen. Es handelt sich um Fristen und Verfahren im Bereich der politischen Rechte auf kommunaler Ebene, die einerseits im Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG; BGS 162.1), andererseits im Gemeindegesetz (GG; BGS 171.1) enthalten sind und die im Interesse einer bürgerfreundlichen Gesetzgebung einer Harmonisierung bedürfen. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Bestimmungen:

Das geltende Recht kennt auf dem Gebiet der politischen Rechte auf kommunaler Ebene drei verschiedene Beschwerden mit unterschiedlichen Fristen und Verfahren:

- Beschlüsse des Gemeinderates können gemäss § 40 Abs. 2 VRG mit der allgemeinen Verwaltungsbeschwerde angefochten werden; die Beschwerdefrist beträgt 20 Tage (§ 43 Abs. 1 VRG).
- Gemeindeversammlungsbeschlüsse und Beschlüsse des Grossen Gemeinderates unterliegen der „besonderen Beschwerde“ i.S. von § 49 VRG. Die Beschwerdefrist beträgt 8 Tage; mit der Beschwerde können nur Rechtsverletzungen gerügt werden. Diese Beschwerde ist dem Grundsatz nach auch in § 17 Abs. 1 GG enthalten.
- Gegen Urnenwahlen und –abstimmungen kann gemäss § 40 WAG innert 8 Tagen beim Regierungsrat Beschwerde geführt werden.

Mit der Totalrevision des WAG wird die bisherige 8-tägige Frist (§ 40 WAG) abgeschafft und – analog zum Bundesrecht – die *Stimmrechtsbeschwerde* mit einer dreitägigen Beschwerdefrist eingeführt (§ 63 des regierungsrätlichen Entwurfs, § 67 des Kommissionsentwurfs). Weil diese Neuerung nur für Urnenwahlen und -abstimmungen gilt (vgl. § 1 Abs. 1), drängen sich die folgenden Änderungen des geltenden Rechts auf:

- Einführung der Stimmrechtsbeschwerde im Zusammenhang mit der Gemeindeversammlung (Einfügung eines § 17^{bis} ins Gemeindegesetz).
- Vereinheitlichung der Beschwerde gegen Beschlüsse der Gemeindeversammlung, des Grossen Gemeinderates und des Gemeinderates und Abschaffung der 8-tägigen Beschwerdefrist (Änderung von § 17 Abs. 1 GG sowie von § 40 Abs. 2 VRG und Aufhebung von § 49 VRG).

Die entsprechenden Änderungen des Gemeindegesetzes und des Verwaltungspflegergesetzes finden sich in den Übergangsbestimmungen; regierungsrätlicher Entwurf § 66 Ziff. 1 und 2; Kommissionsentwurf § 70 Ziff. 1 und 2.

6. Verfassungsänderungen

Nachdem ohnehin mindestens eine Verfassungsänderung erforderlich ist, soll diese Gelegenheit ergriffen werden, die folgenden, mit der Gesetzesrevision im Zusammenhang stehenden Verfassungsbestimmungen teilweise neu zu fassen bzw. an geändertes Bundesrecht anzupassen:

6.1. § 38 Abs. 1 Satz 2 (Statistische Grundlagen Vorlage für die Zuteilung der Kantonsratsmandate, Vorlage Nr. 1300.3 - 11643)

Gemäss Antrag des Regierungsrates ist die statistische Grundlage für die Zuteilung der Kantonsratsmandate § 38 Abs. 1 Satz 2 KV zu ändern.

6.2. § 20 (Anpassung der Unvereinbarkeiten an das eidgenössische Partnerschaftsgesetz, Vorlage Nr. 1300.7 - 12002)

Ausserdem erscheint es sinnvoll, die Bestimmungen der Kantonsverfassung über die *Unvereinbarkeit* (§ 20) an das Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (Partnerschaftsgesetz), das am 1. Januar 2007 in Kraft treten wird, anzupassen. Paragraph 20 KV bestimmt, wer nicht gleichzeitig Mitglied einer richterlichen oder verwaltenden Behörde sein darf. In der Person begründete Unvereinbarkeiten verfolgen das Ziel, Machtkonzentrationen und persönliche Konflikte innerhalb einer Behörde präventiv zu verhindern. Dieses Ziel kann nur

konsequent verfolgt werden, wenn die Unvereinbarkeit auf eingetragene Partnerinnen und Partner ausgedehnt wird.

In der Kommission setzte sich im Gegensatz zum Regierungsrat die Auffassung durch, dass die Unvereinbarkeitstatbestände im Sinne des Bundesrechts zwar auf eingetragene Partnerschaften, nicht aber auf faktische Lebensgemeinschaften (Konkubinate) auszudehnen sind (mit 11 : 1 Stimmen). Die Regierung möchte die faktischen Lebensgemeinschaften gleich behandeln wie die eingetragenen Partnerschaften; sie ist der Ansicht, dass es nicht konsequent wäre, wenn Konkubinatspartner in der gleichen Behörde Einsitz nehmen dürften, Ehepartner und Partner oder Partnerinnen aus eingetragenen Partnerschaften jedoch nicht. Die Kommission hat für diese Auffassung zwar Verständnis, befürchtet aber, dass die Durchsetzung einer derartigen Regelung mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden wäre, müsste doch in jedem konkreten Anwendungsfall geprüft werden, ob die Voraussetzungen einer „faktischen Lebensgemeinschaft“ tatsächlich gegeben sind. Paragraph 20 KV lehnt sich dabei - wie erwähnt - an die neuen Unvereinbarkeitsbestimmungen des Bundes an (vgl. dazu Anhang Ziffer 4 und 7 zum neuen Partnerschaftsgesetz, BBl 2003, S. 1288ff. Mit der Umschreibung der Unvereinbarkeitsgründe in einem Absatz mit drei Buchstaben soll - entsprechend dem Bundesrecht - die Regelung übersichtlicher gestaltet werden. Genauer erläutert sei an dieser Stelle § 20 Absatz 1 Buchstabe b KV. Nach dieser Bestimmung dürfen nicht gleichzeitig Mitglieder in einer richterlichen oder verwaltenden Behörde sein, Verwandte und Verschwägte in gerader Linie oder bis zum vierten Grad in der Seitenlinie. Verwandtschaft in gerader Linie wird durch Abstammung einer Person von einer anderen bewirkt. Verwandtschaft in der Seitenlinie liegt vor, wenn zwei oder mehrere Personen, die nicht in gerader Linie miteinander verwandt sind von ein und derselben Drittperson abstammen. Der Grad der Verwandtschaft wiederum bestimmt sich nach der Zahl der sie vermittelnden Geburten (vgl. Art. 20 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, ZGB, SR 210.0).

In Bezug auf § 20 Absatz 1 Buchstabe b KV sind somit in der Praxis folgende Konstellationen denkbar, wobei zu beachten ist, dass auch Verschwägte von der Bestimmung erfasst werden:

In gerader Linie sind miteinander verwandt Eltern und Kinder (im 1. Grad), Grosseltern und Enkel (im 2. Grad). In der Seitenlinie verwandt sind voll- und halbbürtige Geschwister (im 2. Grad), Nefte/Nichte und Onkel/Tante (im 3. Grad), Cousins/Cousinen und Cousins/Cousinen (=Geschwisterkinder im 4. Grad), Onkel/Tante und Grossneffe/Grossnichte (ebenfalls im 4. Grad). In all diesen Konstellationen ist

die gleichzeitige Mitgliedschaft der betreffenden Personen in einer richterlichen oder verwaltenden Behörde nicht möglich.

6.3. § 27 Abs. 3 (Streichung der 10-tägigen Karenzfrist bei Wahlen und Abstimmungen, Vorlage Nr. 1300.8 - 12003)

Der folgende Revisionspunkt, der im Kommissionsentwurf enthalten ist und der vorstehend näher begründet wird, setzt eine Revision der Kantonsverfassung voraus. Somit ist die 10-tägige durch die fünftägige Karenzfrist zu ersetzen. (Entwurf § 4 Abs. 4; KV § 27 Abs. 3).

6.4. §§ 31 Bst. d Ziff. 4 und 78 Abs. 1 Bst. b (Redaktionelle Nachtragung des Strafgerichtes, Vorlage Nr. 1300.9 - 12004)

Zunächst ist in den §§ 31 Bst. d Ziff. 4 KV und 78 Abs. 1 Bst. b KV das versehentlich nicht aufgeführte *Strafgericht* nachzutragen. Es handelt sich dabei um eine rein redaktionelle Bereinigung ohne materielle Auswirkungen. Das Obergericht des Kantons Zug wurde in diese Anpassung einbezogen und hat diesen Änderungen zugestimmt.

7. Schlussabstimmung und parlamentarische Vorstösse

Die Kommission beschliesst in den Schlussabstimmungen mit:

Totalrevision WAG:

- 7 zu 5 Stimmen ohne Enthaltungen Zustimmung zur Vorlage 1300.5 - 12000

Änderungen der Kantonsverfassung

- Einstimmig ohne Enthaltungen Zustimmung zur Vorlage Nr. 1300.3 - 11643

- Einstimmig ohne Enthaltungen Zustimmung zur Vorlage Nr. 1300.7 - 12002

- Einstimmig ohne Enthaltungen Zustimmung zur Vorlage Nr. 1300.8 - 12003

- Einstimmig ohne Enthaltungen Zustimmung zur Vorlage Nr. 1300.9 - 12004

Die Kommission ist mit der Abschreibung der im Antrag der Regierung erwähnten parlamentarischen Vorstösse einverstanden.

Betreffend der Motion Peter Rust über die Anstellung oder Wahl der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber wurde mit 7 zu 5 Stimmen die Nichterheblicherklärung beschlossen.

8. Anträge

Die vorberatende Kommission beantragt Ihnen,

1. auf die Gesetzesvorlage Nr. 1300.2 - 11642 einzutreten und ihr in der Fassung der Kommission Nr. 1300.5 - 12000 zuzustimmen.
2. auf die Verfassungsvorlagen Nr. 1300.3 - 11643, Nr. 1300.7 - 12002, Nr. 1300.8 - 12003, Nr. 1300.9 - 12004 einzutreten und diesen zuzustimmen.
3. 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 Ausländerstimmrechtes 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).
4. die Petition Xaver Vonesch vom 21. März 2005 nicht an die Hand zu nehmen.

5. die Motion von Peter Rust vom 5. Dezember 2005 betreffend Anstellung oder Volkswahl des Gemeindeschreibers (Vorlage Nr. 1388.1 - 11879) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 20. März 2006

Mit vorzüglicher Hochachtung

IM NAMEN DER VORBERATENDEN KOMMISSION

Der Präsident: Heini Schmid

Kommissionsmitglieder:

Schmid Heini, Baar, **Präsident**

Balsiger Rudolf, Zug

Bieri Ursula, Baar

Burch Daniel, Risch

Gössi Alois, Baar

Hodel Andrea, Zug

Kupper Gregor, Neuheim

Lustenberger-Seitz Anna, Baar

Meienberg Eugen, Steinhausen

Nussbaumer Karl, Menzingen

Schleiss Stephan, Steinhausen

Schmid Moritz, Walchwil

Töndury Regula, Zug

Villiger Beat, Baar

Zoppi Franz, Risch