

GESETZ  
ÜBER DIE WAHLEN UND ABSTIMMUNGEN /  
ABKLÄRUNGSAUFTRÄGE DES KANTONSRATES AN DEN REGIERUNGSRAT  
GEMÄSS 1. LESUNG IM KANTONSRAT UND WEITERE ANPASSUNGEN  
IM HINBLICK AUF DIE 2. LESUNG

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 12. SEPTEMBER 2006

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Anlässlich der 1. Lesung des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (WAG) am 6. Juli 2006 erteilte der Kantonsrat der Direktion des Innern folgende Abklärungsaufträge im Hinblick auf die 2. Lesung im Kantonsrat:

1. Erarbeitung eines Vorschlages für eine Übergangsregelung infolge der zeitlichen Zusammenlegung von Ständerats- und Nationalratswahlen.
2. Erarbeitung eines Vorschlages für eine Bestimmung, die es den Gemeinden mit einem Parlament (insbesondere Stadt Zug) ermöglicht, die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber durch das gemeindliche Parlament wählen zu dürfen (anstatt Anstellung durch die Exekutive).
3. Erarbeitung eines Vorschlages für eine Übergangsregelung für die amtierenden Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber infolge der zukünftigen Anstellung durch die Exekutive als Folge der Abschaffung der Volkswahl.

Wir unterbreiten Ihnen folgende Vorschläge:

#### **A. Vorschläge zu den Aufträgen 1, 2 und 3**

##### **Zu Auftrag 1 (Übergangsregelung für eine Zusammenlegung der Ständerats- und Nationalratswahlen)**

Gemäss § 31 Buchstabe d Ziffer 1 der Kantonsverfassung (KV; BGS 111.1) und § 77 KV beträgt die Amtsdauer für die Mitglieder des schweizerischen Ständerates vier Jahre. Ständerats- und Nationalratswahlen sind im Kanton Zug um ein Jahr verschoben. Die Nationalratswahlen finden jeweils ein Jahr nach den Ständeratswahlen statt. Gemäss § 30 WAG sollen nun neu die Mitglieder des Ständerates gleichzeitig mit dem Nationalrat gewählt werden. Damit ist entsprechendes Übergangsrecht notwendig, das aber nicht im Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen, sondern stufengerecht in der Kantonsverfassung zu verankern ist. Systematisch ist die entsprechende Bestimmung im 7. Titel bei den Schluss- und Übergangsbestimmungen einzuordnen und nicht im 4. Titel, der sich mit der Amtsdauer und der Wahlart der Behörden befasst. Dies, weil es sich um Übergangsrecht handelt und solche Bestimmungen gemäss 7. Titel dorthin gehören und weil bereits § 5 der Schluss- und Übergangsbestimmungen sich u.a. mit der Amtsdauer befasst. Numerisch soll die neue Bestimmung als § 7 der Schluss- und Übergangsbestimmungen eingeordnet werden, weil § 6 - zwar aufgehoben - aus historischen Gründen so belassen werden sollte.

Der Wortlaut des neuen § 7 KV der Schluss- und Übergangsbestimmungen lehnt sich an Art. 57 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte an (SR 161.1) an und lautet wie folgt:

#### **"§ 7**

**Die am 1.1. 2007 beginnende Amtsdauer der Mitglieder des Ständerates wird um ein Jahr verlängert. Sie endet mit Beginn der Wintersession des Ständerates im Jahre 2011."**

Damit ist gleichzeitig dem Wunsch Rechnung getragen, die Amtsdauer nicht wie bisher Ende Jahr ablaufen zu lassen, sondern sie mit dem Sessionsrhythmus der eidgenössischen Räte in Übereinstimmung zu bringen. Infolgedessen ist § 30 Absatz 4 WAG (gemäss Ergebnis 1. Lesung) wie folgt zu formulieren:

### **§ 30 Absatz 4**

**Die Amtsdauer der Mitglieder des Ständerates beginnt mit Beginn der Winter-session des Ständerates.**

### **Zu Auftrag 2 (Möglichkeit der Wahl der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber durch das Gemeindeparlament)**

Gemäss § 70 WAG mit der Überschrift "Änderung bisherigen Rechts" wird § 65 Ziffer 2 des Gemeindegesetzes (GG; BGS 171.1) gestrichen. Diese Änderung stützt sich auf die entsprechende Streichung von § 78 Absatz 1 Buchstabe c KV. Damit werden die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber nicht mehr an der Urne gewählt, sodass neu eine Anstellung durch die gemeindliche Exekutive möglich wird. Allerdings ist damit noch nirgends positivrechtlich verankert, d.h. ausdrücklich gesagt, dass die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber fortan *nur* von der Exekutive angestellt werden. Die Kompetenz für die Exekutive zur Anstellung der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber ergibt sich nämlich - ohne ausdrückliche Regelung - nur aus § 84 Absatz 1 GG. Es handelt sich dabei um einen sog. Auffangtatbestand, der dem Gemeinderat all jene Kompetenzen zuordnet, die nicht durch Gesetz oder Gemeindebeschluss einem *anderen Organ* zugewiesen sind. Findet jedoch eine entsprechende Kompetenzzuweisung an ein anderes Organ durch Gesetz oder Gemeindebeschluss - beispielsweise an das Gemeindeparlament oder eben an das Volk - statt, ist der Gemeinderat nicht mehr zuständig.

Für Gemeinden mit einem Parlament ist § 105 GG massgebend. Er lautet wie folgt: "Der Grosse Gemeinderat hat die Befugnisse, die gemäss § 69 der Gemeindeversammlung zustehen oder die ihm durch die Gemeindeordnung zugewiesen sind." Gemäss § 105 i.V.m. § 69 GG erlässt der Grosse Gemeinderat demnach die Gemeindeordnung. Bei dieser Gemeindeordnung handelt es sich um einen Gemeindebeschluss im Sinn von § 84 Absatz 1 GG, womit Kompetenzen vom Gemeinderat auf ein anderes Organ - eben das Gemeindeparlament - verschoben werden können. Damit hat es das Gemeindeparlament aufgrund der Streichung von § 65 Ziffer 2 GG und den geltenden gesetzlichen Bestimmungen selber in der Hand, mit einem entsprechenden Beschluss sich die Kompetenz zuzuweisen, Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber zu wählen. Denkbar ist aber auch, dass der Grosse Gemeinderat durch entsprechenden Beschluss wiederum die Volkswahl einführen würde.

Damit ergibt sich aufgrund der Streichung von § 78 Absatz 1 Buchstabe c KV gemeinderechtlich folgendes Zwischenergebnis: Die Volkswahl könnte gemeindeweise durch entsprechenden Beschluss der Gemeindeversammlung oder des Grossen Gemeinderates wieder eingeführt werden. Damit besteht die Gefahr der unterschiedlichen Regelung in einzelnen Gemeinden, was gerade nicht die Absicht des Kantonsrates gemäss 1. Lesung ist. Die vorherrschende Meinung will eine einheitliche Lösung für alle Gemeinden, bei der die Volkswahl ausgeschlossen ist.

Die gemeindeweise Einführung der Volkswahl der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber kann folgendermassen ausgeschlossen werden: durch eine entsprechende verfassungsrechtliche Auslegung und durch ausdrückliche Bestimmungen im Gemeindegesetz.

Die angesprochene Streichung in der Kantonsverfassung ist als sog. qualifiziertes Schweigen aufzufassen. Ein qualifiziertes Schweigen bedeutet, dass der Verfassungsgeber eine Rechtsfrage nicht etwa übersehen hat, sondern bewusst mitentschieden hat. Angewendet auf den vorliegenden Fall bedeutet dies: Mit der Streichung der Volkswahl der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber bringt der Verfassungsgeber zum Ausdruck, dass diese inskünftig *ausgeschlossen* ist. Mit anderen Worten: Die Aufzählung in § 78 KV ist abschliessender Natur. Alle Behördenmitglieder, die dort nicht aufgeführt sind, dürfen nicht an der Urne gewählt werden.

Mit dieser verfassungsrechtlichen Auslegung wird ein Ausschluss der Volkswahl auf Gesetzesstufe im Grunde genommen obsolet. Die gemeindeweise Einführung der Volkswahl der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber ist damit verfassungsrechtlich ausgeschlossen. Im Sinne einer Verdeutlichung und der besseren Verständlichkeit für die Rechtsuchenden ist gleichwohl im Gemeindegesetz das erwähnte, qualifizierte verfassungsrechtliche Schweigen umzusetzen. Die Verdeutlichung der verfassungsrechtlichen Ordnung im Gemeindegesetz betrifft zwei Paragraphen: Es sind dies § 65 GG und § 84 Absatz 2 GG.

Paragraph 65 lautet daher neu wie folgt:

**§ 65**  
**Wahlen**

**Die Organe, die von den Stimmberechtigten an der Urne gewählt werden, bestimmt die Kantonsverfassung (§ 78 Abs. 1 Kantonsverfassung).**

Bereits der bestehende § 65 GG verweist auf die Kantonsverfassung. Mit der nun neu vorgeschlagenen Formulierung wird jedoch verdeutlicht, dass die Kantonsverfassung *abschliessend* bestimmt, welche Organe an der Urne gewählt werden. Eine Volkswahl der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber ist dabei - wie dargelegt - ausgeschlossen.

Im Sinne der besseren Verständlichkeit ist der Grundsatz des Ausschlusses der Volkswahl resp. die Anstellung durch die Exekutive wie auch die Möglichkeit der Wahl durch den Grossen Gemeinderat noch in § 84 Absatz 2 GG zu verdeutlichen. Die Bestimmung lautet mit einem neuen zweiten Satz wie folgt:

**"§ 84 Abs. 2 Satz 2**

**(...) Der Gemeinderat stellt den Gemeindeschreiber an, sofern diese Befugnis nicht durch Gemeindebeschluss dem Grossen Gemeinderat zugewiesen ist."**

**Zu Auftrag 3 (Übergangsbestimmung für die amtierenden Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber infolge der zukünftigen Anstellung durch die Exekutive)**

Inskünftig werden die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber nicht mehr an der Urne gewählt, sondern durch die Exekutive angestellt. Die unter altem Recht gewählten Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber sollen bis zum Ende der laufenden Amtsperiode im Amt bleiben können. Die entsprechende Übergangsbestimmung ist stufengerecht in der Kantonsverfassung zu verankern, wird doch die Abschaffung der Urnenwahl der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber durch eine entsprechende Streichung in § 78 Absatz 1 Buchstabe c KV erreicht. Die entsprechende Übergangsregelung findet als neuer Artikel § 8 KV bei den Schluss- und Übergangsbestimmungen Eingang. Der Wortlaut ist wie folgt:

**"§ 8**

**Die Gemeindeschreiber, die vor Inkrafttreten der Verfassungsänderung in § 78 Abs. 1 Bst. c an der Urne gewählt wurden, bleiben bis zum Ablauf der laufenden Amtsperiode im Amt."**

**B. Weitere Anpassungen im Hinblick auf die 2. Lesung****1. Einbezug der faktischen Lebensgemeinschaften in KV § 20**

An seiner Sitzung vom 17. Januar 2006 hat der Regierungsrat beschlossen, im Rahmen der Anpassung an das Bundesgesetz über die eingetragenen Partnerschaften (Partnerschaftsgesetz) § 20 KV auch auf die faktischen Lebensgemeinschaften auszudehnen und hat der vorberatenden WAG-Kommission des Kantonsrates entsprechenden Antrag gestellt. Der Regierungsrat nimmt mit Bedauern zur Kenntnis, dass als Ergebnis der 1. Lesung des Kantonsrates die faktischen Lebensgemeinschaften nicht die Unvereinbarkeitsregel der Kantonsverfassung aufgenommen wurden. Der Regierungsrat weist darauf hin, dass im Rahmen des eidgenössischen Partnerschaftsgesetzes sowohl beim Bundesrat wie auch beim Bundesgericht die Unvereinbarkeiten in der Person auch auf faktische Lebensgemeinschaften (Art. 61 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes bzw. Art. 4 des Bundesrechtspflegegesetzes) ausgedehnt wurden. Auch das neue Bundesgerichtsgesetz, das auf den 1. Januar 2007 in Kraft tritt, hat die Unvereinbarkeit auf Personen, die in dauernder Partnerschaft leben, ausgedehnt. Ein analoges Vorgehen auf Kantons Ebene ist somit nicht nur angebracht, sondern drängt sich zur Harmonisierung mit der bundesrechtlichen Rechtsetzung geradezu auf. Schliesslich stellt der Regierungsrat fest, dass die Aufnahme der Unvereinbarkeit von Personen in faktischen Lebensgemeinschaften in KV § 20 eine Präjudizwirkung auf die Anpassung kantonaler Gesetze an das eidg. Partnerschaftsgesetz hat, namentlich in den Bereichen der Ausschlussgründe bzw. Unvereinbarkeiten. So wurde in der vorberatenden Kommission betreffend PartG beschlossen, die "eheähnlich zusammenlebenden Partner" beim Zeugnisverweigerungsrecht in der heutigen Fassung von § 29 der Strafprozessordnung (StPO) zu streichen, obwohl dieser Passus ausdrücklich einmal eingefügt wurde. In diesem Zusammenhang ein weiterer Hinweis auf die Bundesgesetzgebung: Art. 165 des Entwurfs der eidg. StPO hält das Zeugnisverweigerungsrecht auch für eine Person fest, die mit der beschuldigten Person eine faktische Lebensgemeinschaft führt. Ähnlich der Entwurf zur eidg. Zivilprozessordnung ZPO (Art. 162,

Verweigerungsrecht derjenigen Person, die mit einer Partei eine faktische Lebensgemeinschaft führt).

## **2. Streichungen in § 64 Gemeindegesetz**

Da die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber neu nicht mehr an der Urne gewählt werden sollen, **ist in § 64 Absatz 2 GG das Wort "Gewählte" zu streichen. Ebenfalls zu streichen ist in der selben Bestimmung bei Ziffer 6 der Passus "die Beamten und", weil es diese Kategorie nicht mehr gibt.**

## **3. Redaktionelle Änderung im Titel der Änderung der Kantonsverfassung bez. Abschaffung der Urnenwahl der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber (Vorlage Nr. 1300.16 - 12120)**

Der Titel in Klammern der erwähnten Verfassungsänderung lautet "Anstellung der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber durch die Exekutiven" ist unpräzis. Durch die vorgesehene Streichung in § 78 Absatz 1 Buchstabe c KV wird die Urnenwahl der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber abgeschafft, nicht aber statuiert, diese seien zwingend durch die Exekutiven anzustellen. Der Titel sollte daher lauten: "Abschaffung der Volkswahl der Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber".

## **4. Inkrafttreten und Gewährleistungsformel bei den Kantonsverfassungsänderungen**

Bei den Änderungen der Kantonsverfassung (Vorlage Nummern 1300.12 - 1300.16) ist die Inkrafttretensbestimmung (jeweils römisch zweitens) mit dem Passus betreffend Gewährleistung durch die Bundesversammlung zu ergänzen. Der entsprechende Wortlaut ist wie folgt: "Diese Verfassungsänderung tritt nach Annahme durch das Volk und der Gewährleistung durch die Bundesversammlung am Tage nach der Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft.

## 5. Leicht geänderte Inkraftretensbestimmung des WAG

§ 73 Satz 2 WAG (gemäss Ergebnis 1. Lesung) ist wie folgt neu zu fassen:

### § 73 Satz 2

**(...)Dieses Gesetz bedarf der Genehmigung des Bundes. Es tritt nach Genehmigung durch den Bund und nach unbenutzter Referendumsfrist (§ 34 der Kantonsverfassung) oder nach der Annahme durch das Volk am Tage nach der Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft."**

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Abklärungen zu dienen und **b e a n t r a g e n** Ihnen,

in Absprache mit dem Obergericht, die Berücksichtigung der vorerwähnten Anpassungen im Hinblick auf die 2. Lesung.

Zug, 12. September 2006

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Die Frau Landammann: Brigitte Profos

Der Landschreiber: Tino Jorio

Beilage: Arbeitshilfe