



Protokoll des Kantonsrats

41. Sitzung: Donnerstag, 31. Januar 2013 (Vormittagssitzung)

Zeit: 08.30 – 12.00 Uhr

Vorsitz

Kantonsratspräsident Hubert Schuler, Hünenberg

Protokoll

Beat Dittli

Traktanden

1. Genehmigung der Traktandenliste
2. Genehmigung der Protokolle der Sitzungen vom 29. November und vom 13. Dezember 2012
3. Überweisung parlamentarischer Vorstösse und allfälliger Eingaben (zu Beginn der Nachmittagssitzung)
4. Kommissionsbestellungen:
 - 4.1. Gesetz über die Videoüberwachung des öffentlichen und des öffentlich zugänglichen Raums (Videoüberwachungsgesetz, VideoG)
 - 4.2. Kantonsratsbeschluss betreffend Projektierungskredit für die Instandsetzung und Erweiterung des Ausbildungszentrums Schönau auf dem GS 2257, Lorzenstrasse 4, Cham
 - 4.3. Kantonsratsbeschluss betreffend Objektkredit für die Renaturierung des Tobelbachs, Gemeinde Cham
5. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz (EG AuG)
6. Teilrevision der Verfassung des Kantons Zug (Kantonsverfassung, KV) vom 31. Januar 1894 sowie des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG)
7. Änderung des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesetz)
8. Änderung des Planungs- und Baugesetzes (PBG)
9. Kantonsratsbeschluss betreffend Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV)
10. Kantonsratsbeschluss betreffend Änderung des Konkordats vom 15. November 2007 über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen
11. Motion von Philip C. Brunner betreffend Anpassung des Gesetzes über die Beherbergungsabgabe
12. Postulat von Karl Nussbaumer und Thomas Werner betreffend Autos und Sozialhilfe
13. Interpellation von Daniel Stadlin betreffend Nutzung und Gestaltung des Außenraumes zwischen Bahnhof und Metalli in der Stadt Zug
14. Interpellation der SVP-Fraktion betreffend Krankenversicherung und Zugang zur Gesundheitsversorgung der Sans-Papiers
 - 15.1. Interpellation von Pirmin Frei betreffend Geothermie
 - 15.2. Interpellation von Karin Andenmatten und Anna Bieri betreffend Nutzung der Geothermie im Kanton Zug

611 Namensaufruf

Der Namensaufruf ergibt die Anwesenheit von 77 Ratsmitgliedern.

Abwesend sind: Rupan Sivaganesan, Eusebius Spescha, beide Zug; Walter Birrer, Cham.

612 Mitteilungen

Kantonsratspräsident **Hubert Schuler** begrüßt erstmals zur Kantonsratssitzung. Insbesondere heisst er die Schülerinnen und Schüler einer 4. Klasse der Kantonsschule Zug willkommen, welche mit ihrem Lehrer Philippe Weber die heutige Sitzung verfolgen.

Der Kantonsratspräsident hat sich überlegt, was er in seiner Amtszeit weiterführen möchte, und was allenfalls angepasst werden sollte. Es sind nur zwei kleine Änderungen resp. ein Wunsch, da er das Privileg hat, ein gut funktionierendes Parlament übernehmen zu dürfen. In den sechs Jahren, seit er Kantonsrat ist, hat der neue Vorsitzende immer wieder gehört, dieses oder jenes sei nur eine Frage der Selbstverantwortung. Selbstverantwortung wird oft von den andern eingefordert. Das Parlament darf aber mit gutem Beispiel vorangehen. Deshalb bittet der Kantonsratspräsident, eine Flüsterkultur zu pflegen.

Nach dem guten Essen wird von vielen etwas Süßes als Dessert gewünscht. Auch der Vorsitzende schätzt das sehr. Das Dessert wurde nicht abgeschafft, weil damit Geld gespart werden kann, sondern weil der zusätzliche zeitliche Aufwand oft das Zeitbudget sprengte. Der Kantonsratspräsident möchte den Versuch starten, das Essen wieder durch ein kleines Dessert abzurunden. (*Der Rat applaudiert.*) Die Gastwirte werden eine schnelle Bedienung sicherstellen. Die Ratsmitglieder sind gebeten, jeweils zügig zu und von den Restaurants bzw. in den Bus zu wechseln.

Gemäss Bürobeschluss werden gebrannte Wasser nach dem Essen wieder teilweise bezahlt. Verantwortungsbewusste Volksvertreter wissen aber, dass sie nach zwei, drei Gläsern Wein und einer Portion Schnaps nicht mehr fahrtüchtig wären. Die Aufmerksamkeit im Rat darf sicher auf eine ähnliche Stufe gestellt werden. Der Präsident bittet auch in diesem Punkt um mehr Selbstverantwortung. Wir haben von der Bevölkerung einen Auftrag erhalten, um diesen zu erfüllen, sind wir hier.

TRAKTANDUM 1**613 Genehmigung der Traktandenliste**

- Die Traktandenliste wird ohne Änderungen genehmigt.

TRAKTANDUM 2**614 Genehmigung der Protokolle der Sitzungen vom 29. November und vom 13. Dezember 2012**

Pirmin Frei erinnert daran, dass er an der Kantonsratssitzung vom 29. November 2012 folgenden Antrag gestellt hat: «Das Globalbudget für das Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz (Kostenstelle 1552) für 2013 sei auf der Höhe der Kantonsratsvorlage vom 5. April 2011 festzusetzen, d. h. auf 4'739'100 Franken abzüglich die Kostenbeteiligung der betreuten Personen von 400'000 Franken.» Dieser Antrag ist im Kantonsratsprotokoll vom 29. November 2012 korrekt wiedergegeben. Er wurde im

Rat als Budgetkürzung um 1'677'700 Franken interpretiert und so zur Abstimmung gebracht, ohne dass jemand, insbesondere auch der Antragsteller nicht, opponiert hätte. Der Antrag wurde bekanntlich vom Kantonsrat gutgeheissen.

Inhaltlich liegt aber ein Missverständnis und/oder ein Rechnungsfehler vor. Daher braucht es eine Richtigstellung dieses Beschlusses. Materiell wollte der Antragsteller nämlich mit seinem Antrag lediglich – aber immerhin – eine Budgetkürzung von 1'127'700 Franken bewirken. Dieser Betrag ist die Differenz zwischen den Nettokosten des regierungsrätlichen Budgetvorschlags und den Nettokosten gemäss dem Antrag des Regierungsrats an die vorberatende Kommission vom 5. April 2011.

Es ist dem Votanten wichtig, dies hier richtigzustellen. Somit beantragt er dem Rat, den Beschluss vom 29. November 2012 betreffend die Budgetkürzung bei der Kostenstelle 1552 statt auf 1'677'700 Franken neu auf 1'127'700 Franken festzusetzen. Dieses Vorgehen ist mit dem Landschreiber sowie mit der Direktorin des Innern und dem Finanzdirektor abgesprochen. Der Votant schlägt folgendes Vorgehen vor:

- Mit dieser Richtigstellung ändern sich sowohl der Saldo des Aufwandes der Kostenstelle 1552 als auch der Gesamtsaldo des Budget 2013.
- Die Finanzdirektion wird nach dieser Richtigstellung zu Handen des Kantonsrates die aktualisierte Fassung des Budgets 2013 liefern.
- Der Kantonsrat nimmt dann die neuen Zahlen der guten Ordnung halber an der nächsten Sitzung zustimmend zur Kenntnis.

Der Votant bittet, diesem Antrag und Vorgehen zuzustimmen, und ersucht um Nachsicht für die entstandene Verwirrung

- ➔ Der Rat ist stillschweigend einverstanden.
- ➔ Die Protokolle der Sitzungen vom 29. November und vom 13. Dezember 2012 werden ohne Änderungen genehmigt und verdankt.

TRAKTANDUM 3

Überweisung parlamentarischer Vorstösse und allfälliger Eingaben

(folgt zu Beginn der Nachmittagssitzung)

TRAKTANDUM 4

Kommissionsbestellungen:

- 615 Traktandum 4.1: Gesetz über die Videoüberwachung des öffentlichen und des öffentlich zugänglichen Raums (Videoüberwachungsgesetz; VideoG)**
Es liegt vor: Bericht und Antrag des Regierungsrats (2207.1./2 - 14211/12).

Die Ad-hoc-Kommission besteht aus folgenden fünfzehn Mitgliedern:

Hans Christen, Kommissionspräsident

Daniel Abt	Georg Helfenstein
Kurt Balmer	Beat Iten
Christine Blättler-Müller	Alice Landtwing
Daniel Burch	Beni Riedi
Pirmin Frei	Flavio Roos
Stefan Gisler	Cornelia Stocker
Andreas Hausheer	Thomas Wyss

- ➔ Der Rat ist einverstanden.

616 Traktandum 4.2: Kantonsratsbeschluss betreffend Projektierungskredit für die Instandsetzung und Erweiterung des Ausbildungszentrums Schönaу auf dem GS 2257, Lorzenstrasse 4, Cham

Es liegt vor: Bericht und Antrag des Regierungsrats (2210.1/2 - 14218/19).

- Überweisung an Kommission für Hochbauten.

617 Traktandum 4.3: Kantonsratsbeschluss betreffend Objektkredit für die Renaturierung des Tobelbaches, Gemeinde Cham

Es liegt vor: Bericht und Antrag des Regierungsrats (2212.1/2 - 14225/26).

- Überweisung an Kommission für Tiefbauten.

618 Traktandum 4.4: Ersatzwahl in eine Kommission des Kantonsrats: Raumplanungskommission

Die SVP-Fraktion beantragt, Gabriela Peita als Ersatz für Oliver Wandfluh in die Raumplanungskommission zu wählen.

- Der Rat ist stillschweigend einverstanden.

619 Traktandum 4.5: Ersatzwahl in eine Kommission des Kantonsrats: Bildungskommission

Die SVP-Fraktion beantragt, Beni Riedi als Ersatz für Oliver Wandfluh in die Raumplanungskommission zu wählen.

- Der Rat ist stillschweigend einverstanden.

620 Traktandum 4.6: Ersatzwahl in eine Kommission des Kantonsrats: Kantonsratsbeschluss betreffend die Geschäftsordnung des Regierungsrats

Die CVP-Fraktion beantragt, Silvia Thalmann als Ersatz für Eugen Meienberg in die Kommission zu wählen.

- Der Rat ist stillschweigend einverstanden.

TRAKTANDUM 5

621 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz (EG AuG)

Es liegt vor: Ergebnis der 1. Lesung (2122.4 - 14206).

Der **Vorsitzende** hält fest, dass auf die zweite Lesung keine Anträge eingegangen sind.

SCHLUSSABSTIMMUNG

- Der Rat stimmt der bereinigten Vorlage mit 63 zu 8 Stimmen zu.

Es liegt ein parlamentarischer Vorstoss zum Abschreiben vor. Der Regierungsrat beantragt, die Motion von Rupan Sivaganesan, Rosemarie Fähndrich Burger, Eusebius Spescha, Vreni Wicky, Beatrice Gaier und Markus Jans betreffend sprachliche Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom 3. Mai 2007 (Vorlage Nr. 1531.1 - 12374) sei als erledigt abzuschreiben.

- Der Rat ist stillschweigend einverstanden.

Damit ist das Geschäft abgeschlossen.

TRAKTANDUM 6

622 Teilrevision der Verfassung des Kantons Zug (Kantonsverfassung, KV) vom 31. Januar 1894 sowie des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG)

Es liegen vor: Bericht und Antrag des Regierungsrats (2170.1./2./3./4 - 14129/30/31/32); Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission (2170.5 - 14224).

EINTRETENSDEBATTE

Kommissionspräsident **Heini Schmid** dankt Regierungsrätin Manuela Weichelt und den Mitarbeitern ihrer Direktion für die gute Unterstützung und die angenehme Zusammenarbeit bei der Beratung dieser Vorlagen. Seit die Kommission diese Geschäfte durchberaten hat, haben sich insbesondere auf Bundesebene durch die Gewährleistung der Schwyzer Verfassung durch den Ständerat die Ereignisse überschlagen. Der Kommissionspräsident bringt deshalb zwei Vorbemerkungen an.

- Nach der Beratung in der Kommission wurde festgestellt, dass die Vorlage 2170.2 betreffend die Unvereinbarkeit im Generellen und der Unvereinbarkeit zwischen dem Amt des Regierungsrates und einem Mandat im eidgenössischen Parlament nicht als eine, sondern als zwei Vorlagen vor das Volk gebracht werden sollten. Dies, weil in den zwei Verfassungsbestimmungen § 20 und § 45 zwei verschiedene Fragen geregelt werden, bei denen jeweils mit Ja oder Nein abgestimmt werden kann. Der Regierungsrat wird darum auf die zweite Lesung diese Verfassungsänderungen in zwei verschiedene Vorlagen aufteilen, damit die unverfälschte Willensäußerung gewährleistet ist.

- An ihrer Sitzung von 8. November 2012 hat die Kommission ihre Beratungen abgeschlossen. Am 28. November 2012 hat der Ständerat als erster Rat die Verfassung des Kantons Schwyz gewährleistet, obwohl sowohl der Bundesrat als auch die vorberatende Kommission beantragt hatten, § 48 Abs. 2 der Schwyzer Verfassung nicht zu gewährleisten. Falls der Nationalrat in der Märssession dem Entscheid des Ständerats folgt, würde dies bedeuten, dass die Bundesversammlung dem Kanton Schwyz zugesteht, dass die Gemeinden nach wie vor uneingeschränkt die Wahlkreise bilden und somit kein doppelter Pukelsheim eingeführt werden muss.

Aufgrund dieser neuen Ausgangslage hat die Kommission am 16. Januar, gestützt auf ein Aussprachepapier der Direktion des Innern, das weitere Vorgehen insbesondere für die heutige Sitzung noch einmal beraten. Die Kommission hat dabei mit 14 zu 2 Stimmen beschlossen, dem Rat analog zum Kommissionsbericht zu beantragen, in der ersten Lesung auf die Vorlage einzutreten und ihr gemäss den Anträgen der Kommission zuzustimmen. Für den Fall, dass der Nationalrat in der Märssession dem Ständerat folgen und damit die Schwyzer Verfassung gewährleisten sollte, hat die Kommission beschlossen, dem Rat eine Verfassungsänderung vorzuschlagen, aus der hervorgeht, dass im Kanton Zug ein Wahlverfahren gemäss Doppeltem Pukelsheim ausgeschlossen wird.

Dieses Vorgehen hat die Kommission beschlossen, um sicherzustellen, dass – falls die Verfassung des Kantons Schwyz nicht gewährleistet wird – wir der Aufforderung des Bundesgerichtes nachkommen und rechtzeitig das Wahlgesetz revidieren können. Denn falls wir heute nicht in erster Lesung das neue Wahlgesetz beraten, ist eine Einführung vor den nächsten Gesamterneuerungswahlen im Herbst des nächsten Jahres nicht mehr realistisch. Die Kommission wollte aber unter allen Umständen verhindern, dass wir ohne verfassungskonformes Wahlrecht dastehen, wenn die Bundesversammlung die Meinung des Bundesgerichtes stützen, also die Verfassung des Kantons Schwyz nicht gewährleisten würde.

Zweitens wollte die Kommission sicherstellen, dass schlussendlich das Zuger Stimmvolk über die Frage «Doppelter Pukelsheim – Ja oder Nein?» entscheiden kann. Die Kommission ist der Meinung, dass diese wichtige Frage durch das Volk und nicht alleine durch die Parteien entschieden werden soll. Es besteht ja auch die Möglichkeit, auf die zweite Lesung hin zu beantragen, die Verfassungsänderung betreffend Doppeltem Pukelsheim abzulehnen und somit die bisherige Verfassungsbestimmung beizubehalten. In einem solchen Fall wäre keine Volksabstimmung notwendig. Die Kommission will aber unbedingt, dass es für das Bundesgericht klar ist, dass das Zuger Stimmvolk analog zur Situation in Schwyz ausdrücklich über diese Frage abgestimmt hat. Dieses Vorgehen erscheint der Kommission auch darum als angezeigt, weil für die anderen Verfassungsbestimmungen im Herbst sowieso eine Volksabstimmung stattfinden wird.

Was die eigentliche Beratung der Verfassung und Wahlgesetzänderungen anbetrifft, verweist der Kommissionspräsident auf den Kommissionsbericht. Er will an dieser Stelle aber darauf eingehen, wie wichtig es ist, heute auf diese Vorlage einzutreten. Falls der Rat heute auf die Vorlage nicht eintritt, gibt es keine Möglichkeit mehr, auf das Ergebnis der Gewährleistung der Schwyzer Verfassung auf Bundesebene reagieren zu können. Bei Nichteintreten gibt es keine zweite Lesung. Der Kantonsrat hat entschieden, dass wir den Doppelten Pukelsheim nicht wollen – und damit basta. Sollte die Schwyzer Verfassung aber nicht gewährleistet werden, würden wir uns im Widerspruch zum Bundesgericht und zur Bundesversammlung befinden. Wir würden uns weigern, ein Urteil des Bundesgerichts – des höchsten Gerichts der Schweiz – bzw. einen Beschluss der Bundesversammlung umzusetzen. Die Kommission kam nach langer Diskussion klar zu Überzeugung, dass ein solcher ziviler Ungehorsam in dieser Frage ein absolutes No-Go darstellt. Es wäre doch das Ende unseres Staates, wenn jeder frei entscheiden kann, ob er das Urteil eines demokratisch legitimierten Gerichtes umsetzen muss oder nicht. Wie können wir denn gerade von Ausländern erwarten, dass diese unsere Rechtsordnung einhalten sollen, wenn wir selber dies bei der ersten sich bietenden Gelegenheit auch nicht tun? Die Kommission will, dass der Kantonsrat weiterhin das Steuer in der Hand behält und in Kenntnis der Entscheide auf Bundesebene in der zweiten Lesung frei entscheiden kann. Darum bittet die Kommission, auf die Vorlage einzutreten und ihren Änderungsanträgen zuzustimmen.

Eugen Meienberg spricht namens der CVP-Fraktion. Er korrigiert einleitend einen Versprecher von Kommissionspräsident Heini Schmid: Die Kommission hat mit 12 zu 2 Stimmen das weitere Vorgehen beschlossen, nicht mit 14 zu 2 Stimmen.

Einem Unbeteiligten die zeitlichen und sachlichen Zusammenhänge in diesem Geschäft zu erklären ist sehr schwierig. Noch schwieriger jedoch ist es jemandem zu erklären, wie die Zuteilung mit dem doppelproportionalen Divisorverfahren, mit Listengruppendifvisoren und den Wahlkreisdivisoren funktioniert und am Schluss diejenige Kandidatin oder Kandidat aus Gemeinde X und nicht Y gewählt ist. Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim rechnet sicher richtig und auch die Computer, nachvollziehen kann man es jedoch kaum. Wenn man glaubt, dass der Doppelte Pukelsheim das einzig gerechte Verfahren ist, stimmt das so nicht. Man verlagert mögliche Ungerechtigkeiten vom

Kanton zu den Wahlkreisen, sprich Gemeinden. In einem von Professor Pukelsheim mitverfassten Rückblick auf die Zürcher Kantonsratswahlen 2011 steht, dass es zu «zahlreichen», also nicht – wie immer wieder suggeriert wird – zu nur wenigen gegenseitigen Sitzvergebungen gekommen ist. Im gleichen Aufsatz kommen die Verfasser zum Schluss, dass im System des Doppelten Pukelsheim sogar mehr Ungerechtigkeiten, wenn man sie denn so nennen will. entstanden sind als im alten Wahlsystem. Die Pukelsheim-Methode ist definitiv kein Allerweltssmittel.

Dieses Verfahren will die CVP eigentlich nicht. Von daher könnte getrost nicht auf das Geschäft eingetreten werden. Es gibt jedoch ein Bundesgerichtsurteil, welches besagt, dass das Zuger Wahlsystem geändert werden sollte. Die Mehrheit der vorberatenden Kommission hat wohl der Not gehorchend Ja zu einem Systemwechsel gesagt, denn der Kommissionspräsident hat die Mitglieder *sehr* eindringlich und vehement gewarnt, dass ein Staatswesen – in unserem Fall der Kanton Zug – sich einem Bundesgerichtsurteil nicht verweigern sollte. Ebenso hat in der vorberatenden Kommission wohl die Einstellung, dass das Volk über diese Frage abstimmen soll, eine entscheidende Rolle gespielt, dass der Verfassungsänderung überhaupt zugestimmt worden ist. Denn nur eine Verfassungsabstimmung, wie auch immer sie ausgestaltet ist, kann eine solche Abstimmung quasi provozieren.

Nun haben wir jedoch vorhin gehört, dass der Kanton Schwyz sich durch die Stimmbevölkerung eine neue Kantonsverfassung geben liess, wo eben gerade das System des Doppelten Pukelsheim verboten ist und auch die Gemeindegrenzen zugleich die Wahlkreise definieren. Der Ständerat war sich seiner Verantwortung bewusst und hat folgerichtig diese Verfassung gewährleistet. Einen solch hochbrisanten und nur politischen Entscheid sollen *Politiker* fällen, nicht Richter. Es ist zu hoffen, dass der Nationalrat inklusive unsere drei Zuger Vertreter sich dessen auch bewusst ist und die neue Schwyzer Verfassung auch gewährleistet.

Das ergibt für unsere Verfassungs- und Wahlgesetzänderung natürlich eine ganz andere Grundlage. Über das weitere Prozedere gab es in der CVP-Fraktion verschiedene Meinungen. Es wurde angeregt, mit der Behandlung des Geschäftes zuzuwarten, bis der Nationalrat im Falle Schwyz entschieden hat – also Abtraktandierung. Eine satte Mehrheit der CVP-Fraktion ist jedoch der Meinung, dass es eine Verzögerung nicht verträgt und wird daher heute nicht gegen Eintreten stimmen, sollte ein solcher Antrag gestellt werden. Damit halten wir uns sämtliche Optionen für eine zweite Lesung offen. In der Detailberatung wird die Mehrheit der CVP-Fraktion gegen den Doppelten Pukelsheim stimmen.

Der Votant fasst zusammen:

- Erstens: Die CVP Fraktion ist grossmehrheitlich für Eintreten und Beratung heute in erster Lesung. Damit wird eine Volksabstimmung erst möglich. Damit halten wir uns alle Optionen für eine zweite Lesung offen und damit kann der Zeitplan im Hinblick auf die nächsten Wahlen einigermassen eingehalten werden. In diesem Zusammenhang erlaubt sich die CVP-Fraktion die Rüge an den Regierungsrat, sich zu lange für die Ausarbeitung der Vorlage Zeit genommen zu haben.
- Zweitens: In der Detailberatung wird die Mehrheit der CVP-Fraktion den doppelten Pukelsheim nicht unterstützen.
- Drittens: Wir unterstützen damit grundsätzlich den vorhin vom Kommissionspräsidenten vorgezeichneten Weg mit dem Auftrag an die Direktion des Innern zur Ausarbeitung eines angepassten Verfassungsartikels

Irène Castell-Bachmann: Die FDP-Fraktion wird in der ersten Lesung dem sogenannten Doppelten Pukelsheim zustimmen. Aufgrund des Bundesgerichtsentscheids besteht zum heutigen Zeitpunkt im Kanton Zug auf Verfassungs- und Gesetzesstufe bezüglich des Sitzzuteilungsverfahrens Handlungsbedarf.

Anders kann jedoch aufgrund unseres Staatsverständnisses und unseres Verständnisses der Gewalten die Rechtslage aussehen, wenn nach dem Ständerat auch der

Nationalrat die Schwyzer Verfassungsbestimmung «Jede Gemeinde bildet einen Wahlkreis» gewährleisten sollte. Die FDP-Fraktion spricht sich für diese Verfassungsbestimmung aus dem Nachbarkanton aus und würde es deshalb sehr begrüßen, wenn nach dem Ständerat auch der Nationalrat in den nächsten Wochen die Gewährleistung des genannten Verfassungsartikels aussprechen würde. Im Gegensatz zu der darin festgehaltenen klaren und einfachen Regelung – jede Gemeinde bildet einen Wahlkreis – ist die Methode des Doppelten Pukelsheim für die Bürgerinnen und Bürger rechnerisch intransparent. Ein nicht nachvollziehbares Wahlsystem ist in einer Demokratie problematisch.

Falls der Zweitrat in Bern die schwyzerische Verfassungsbestimmung gewährleistet, behält sich die FDP-Fraktion bereits heute vor, zu prüfen, ob sie sich in der zweiten Lesung gegen den Doppelten Pukelsheim aussprechen wird, indem auf Verfassungsstufe der Doppelte Pukelsheim ausgeschlossen würde. Ebenfalls zustimmen – und dies uneingeschränkt – wird die FDP-Fraktion den vorgeschlagenen Änderungen betreffend die Unvereinbarkeitsbestimmungen. Die FDP-Fraktion wird zudem in der Detailberatung beantragen, in § 38 Abs. 3 der Kantonsverfassung die folgende Bestimmung aufzunehmen: «Jedem Wahlkreis werden mindestens zwei Sitze zugeteilt.»

Beni Riedi nimmt es vorweg: Die SVP-Fraktion lehnt die Teilrevision der Verfassung des Kantons Zug sowie des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen entschieden ab. Dass mit der Sitzzuteilung nach der Methode Pukelsheim der Wille der Stimmberechtigten in der Sitzverteilung im Kantonsrat am gerechtesten abgebildet wird, ist nach unserer Auffassung eine völlig falsche Annahme.

Wir sind überzeugt, dass das bisherige Wahlverfahren im Kanton Zug am demokratischsten und dementsprechend auch vorzuziehen ist. So möchten wir auch in Zukunft, dass die Zuger Gemeinden ihre Vertreter in den Kantonsrat wählen können. Mit der Methode Pukelsheim werden die Kompetenzen teilweise dem Kanton übertragen. Neu kann es durchaus sein, dass am Schluss die übrigen Stimmen von einer Gemeinde in eine andere Gemeinde übertragen und addiert werden. Das kann dazu führen, dass kleinere Parteien in einer Gemeinde einen Sitz erhalten können, obwohl ihr Wähleranteil in dieser Gemeinde dafür nicht ausreichen würde. Genau bei diesen sogenannten «Unterzuteilungen» sind Zweifel gegenüber der Nachvollziehbarkeit angebracht, denn diese werden von einem Computerprogramm vollzogen. Rein logisch bedacht, scheint der SVP Kanton Zug ein Computerprogramm, welches sich mathematisch nicht herleiten oder fundieren lässt, der Willkür derjenigen Person ausgesetzt, welche das Programm bedient und zu einem Ergebnis bringt

Die Methode Pukelsheim weist gröbere Mängel auf. Den vom Bundesgericht definierten Grenzwert von 10 Prozent notwendigen Stimmenanteilen für ein Kantonsratsmandat erachten wir als Affront gegenüber den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern. Bei diesem Bundesgerichtsurteil handelt es sich um einen starken Eingriff in die Autonomie und die Souveränität des Kantons Zug.

Die SVP-Fraktion möchte, dass die Gemeinden uneingeschränkt als Wahlkreise bestehen sollten und zwar so, wie sie seit Jahren im Kanton Zug bestehen. Der jüngste Entscheid des Ständerates in Sachen Wahlgesetz im Kanton Schwyz vom Dezember 2012 bestätigt die SVP-Fraktion in ihrer kritischen Haltung. Im Namen der SVP-Fraktion beantragt der Votant dem Rat Nichteintreten auf die Vorlage. Zeitlich bedeutet das einen Verlust von drei Monaten

Stefan Gisler: Unsere Bürgerinnen und Bürger haben ein Anrecht auf ein Wahlsystem, das ihren Willen und ihre Stimmen möglichst genau abbildet. Heute sind je nach Gemeindegröße 20 bis 30 Prozent der abgegebenen Stimmen wertlos. Dieser Stimmenraub gerade bei den Bürgerinnen und Bürgern in den kleinen Gemeinden muss aufhören. Dies führt auch dazu, dass dann die Stimme einzelner Wählenden in

einigen Gemeinden viel höher gewichtet wird als in anderen. Das ist ungerecht. Das Prinzip «Eine Personen, eine Stimme» muss bestmöglich umgesetzt werden. Nur mit dem vorgeschlagenen Doppelproporz Pukelsheim spiegelt die Zusammensetzung des Kantonsrates den Willen der Wählenden im Kanton gut wieder.

Unsere Bürgerinnen und Bürger haben ein Anrecht auf ein Wahlsystem, das bundesverfassungskonform ist. Die Verfassung, die sich das Schweizer Volk gegeben hat, ist zu respektieren. Das Bundesgericht hat – wie vom Kommissionspräsidenten vorhin ausführlich dargelegt – klar gesagt, dass heutige Zuger Wahlsystem anzupassen ist. Es ist staatspolitisch höchst bedenklich – und das steht so auch im Kommissionsbericht –, wenn wir als gewählte Kantonsparlamentarier die Entscheide des Bundesgerichts nicht respektieren würden. Wieso sollte sich dann die Bevölkerung an Gerichtsentscheide halten?

Unsere Bürgerinnen und Bürger haben ein Anrecht auf ein Wahlsystem, das stabil ist und nicht alle Jahre wieder ändert. Dieser Rat hier hat dem Volk schon mehrere Wahl-systemwechsel zugemutet. Mit der Einführung des Doppelproporz, des Pukelsheim, würde auf lange Sicht ein rechtlich korrektes und stabiles Wahlsystem noch vor den nächsten Wahlen eingeführt. Machen wir dies nicht, wählen wir den Weg der Unsicherheit und haben das Risiko einer Bevormundung durch das Bundesgericht oder durch Notrecht durch die Regierung.

Aus diesen grundsätzlichen Überlegungen unterstützt die AGF die Wahlgesetzänderung in der Fassung, wie sie im Bericht der vorberatenden Kommission vorgeschlagen wird. Wir tragen auch alle Änderungsvorschläge der Kommission mit. Wir sind nicht aus Not, sondern aus Überzeugung dafür, da Not nicht immer der beste Ratgeber ist.

Die Vorlage der Kommission nimmt Rücksicht auf die gewachsenen Strukturen und belässt jede einzelne Gemeinde als Wahlkreis, und jede einzelne Gemeinde wird auch künftig im Kantonsrat vertreten sein. Es wurde schon ausgeführt, das System Pukelsheim mit Ober- und Unterzuteilung sei kompliziert – zu kompliziert, um von den Mitgliedern des Rats bzw. von den Bürgern und Bürgerinnen verstanden zu werden. Vorab: Der Votant findet es schwieriger, das heutige System Hagenbuch-Bischoff mit der Restmandateverteilung genau zu erklären. Pukelsheim findet er einfach, trotz Computer:

- Erstens ist vor den Wahlen klar, wie viele Sitze jede Gemeinde im Kantonsrat haben wird.
- Zweitens gibt es für die Wahlstimmen eine Oberzuteilung und eine Unterzuteilung.
- Drittens ordnet die Oberzuteilung auf kantonaler Ebene aufgrund der abgegebenen Stimmen der Bevölkerung die Anzahl Kantonsratssitze pro Liste definitiv zu.
- Viertens wird mit der Unterzuteilung dann eruiert, in welchen Gemeinden die jeweiligen Listen, wie viele Sitze machen.
- Fünftens kann es dabei zu den sogenannt gegenläufigen Sitzverteilungen kommen. Das kann dazu führen, dass eine Liste trotz höherer Stimmenzahl in einer Gemeinde einen Sitz weniger macht als eine andere; in einer anderen Gemeinde aber macht sie dann trotz tieferer Stimmenzahl einen Sitz mehr. Die vorher erwähnte Untersuchung der letzten Zürcher Kantonsratwahlen zeigte auf, dass es beim Pukelsheim in 24 Fällen zu gegenläufigen Sitzverteilungen kam. Sie zeigte aber auch auf – und das wurde vorhin verschwiegen –: Hätte noch das alte Wahlsystem Hagenbuch-Bischoff gegolten, wäre es in 23 Fällen ebenfalls zu Verschiebungen gekommen. Und: Zug ist viel kleiner als Zürich, also wird es hier zu weniger Verschiebungen kommen. Fazit: Beim Pukelsheim werden Parteien gemäss kantonaler Wählerstärke im Parlament vertreten sein. Keine Partei und keine Gemeinde verliert im Rahmen der gegenläufigen Sitzverteilung Kantonsratssitze.

Nun gibt es offenbar Kreise in diesem Rat, welche um jeden Preis verhindern wollen, dass das Prinzip «Eine Person, eine Stimme» so gut wie möglich umgesetzt werden soll. Sie wollen keinen Pukelsheim. Es stört sie nicht, dass ein Teil der Bevölkerung

ihrer Stimme beraubt wird. Dabei klammern sie sich an jeden Strohhalm. Dieser Strohhalm heisst Gewährleistung der Wahlgesetzänderung des Kantons Schwyz durch den Ständerat. Diese wurde ja mit dem knappen Resultat von 22 zu 24 Stimmen gegen den Willen des Bundesrats und der staatspolitischen Kommission gewährleistet. Das neue Schwyzer Wahlsystem will sichern, dass jede Gemeinde einen Wahlkreis bildet und Anspruch auf einen Sitz hat. Wörtlich heisst es dort in der Verfassung: «Jede Gemeinde bildet einen Wahlkreis. Die Sitze werden unter die Gemeinden im Verhältnis zu ihrer Wohnbevölkerung verteilt, wobei jede Gemeinde Anspruch auf einen Sitz hat.» Ja, in Schwyz führt dies faktisch dazu, dass der Pukelsheim verunmöglicht wird, denn dieser hätte in Schwyz die Gemeinden zu gemeinsamen Wahlkreisen gezwungen. Das war der Stein des Anstosses, das haben die Schwyzer abgelehnt. Doch Schwyz ist nicht Zug. Würden wir in Zug den Schwyzer Verfassungs-Paragrafen einführen, wäre Pukelsheim noch immer möglich. In Zug können wir auch *mit* Pukelsheim sehr wohl sichern, dass jede Gemeinde einen Wahlkreis bildet und noch mindestens einen Sitz hat. Genau dies steht in der Vorlage.

Nun will sich die Kommission aber an diesem Strohhalm festklammern und empfiehlt die heutige Beratung des WAG. Allenfalls würde dann auf die zweite Lesung hin alles wieder geändert, je nach Entscheid des Nationalrads. Auch die AGF rät, heute einzutreten, damit wir keinen Scherbenhaufen haben, wenn der Nationalrat die Gewährleistung nicht vollziehen sollte. Falls er es nicht tut, haben wir ein Wahlgesetz, das bundesgerichtskonform ist, und können 2014 auch wählen gehen. Falls der Nationalrat gewährleistet, heisst es hier für einige: «Juhui, wir folgen den Schwyzern.» Davor warnt der Votant schon heute ausdrücklich. Wir wissen nicht, wie das Bundesgericht den Fall Schwyz neu beurteilen würde. Dann ist Zug nicht gleich Schwyz. Wir wissen auch nicht, ob National- und Ständerat eine entsprechende Zuger Verfassungsänderung nach Schwyzer Beispiel gewährleisten würde. Wir wissen auch nicht, was das Bundesgericht zur Zuger Kehrwende sagen würde. Und wir wissen auch nicht, was das Zuger Volk zur Kehrwende sagen würde. Das sind zu viele Unsicherheitsfaktoren, um den Bürgerinnen und Bürgern im Herbst 2014 stabile Wahlen garantieren zu können.

Wer also den staatspolitisch sicheren Weg gehen will, sagt heute nicht nur Ja zum Eintreten und stimmt Gesetz und Verfassung im Sinne der Kommission zu, sondern auch in der zweiten Lesung. Das gibt dann dem Volk auch die Möglichkeit, real der Einführung von Pukelsheim zuzustimmen oder nicht.

Alois Gössi: Die SP-Fraktion ist unbestritten und vorbehaltlos für Eintreten auf diese Vorlage und schliesst sich fast allen Änderungsanträgen der vorberatenden Kommission an.

Bei den Kantonratswahlen, die bei uns im Proporzwahlsystem durchgeführt werden, haben wir sehr ungleiche Verhältnisse: In Neuheim braucht es mindestens 33,3 Prozent der Stimmen für einen Sitz, in Zug genügen 5 Prozent. Für ein Verhältniswahlrecht, wie wir es haben, sind jedoch Quoren von mehr als 10 Prozent für einen Sitz nicht zu vereinbaren. Unterschiedlich grosse Wahlkreise, wie wir sie haben, bewirken, dass im Vergleich unter den Wahlkreisen nicht jeder Wählerstimme das gleiche politische Gewicht zukommt. Diese Verfassungswidrigkeit stellte ja kürzlich auch das Bundesgericht fest, das über unser Wahlsystem für den Kantonsrat zu befinden hatte. Zug ist übrigens kein Einzelfall; auch in anderen Kantonen gab es ähnliche Urteile.

Eine Wählerstimme soll inskünftig im ganzen Kanton Zug gleich viel Gewicht erhalten. Wegen der Erfolgswertgleichheit der Stimmen bedeutet dies, dass alle Stimmen im ganzen Wahlgebiet, also auch mit Blick auf die Wahlkreise, genau gleich viel zur Wahl eines Mitglieds des Kantonsrats beitragen sollen.

Die Umsetzung dieser Forderung ist nur mit dem Doppelten Pukelsheim sinnvoll. Die Wahlkreise auf Ebene Gemeinde bleiben erhalten, und jede Gemeinde ist weiterhin

entsprechend ihrer Grösse im Kantonsrat vertreten. Die Sitzzuteilung wird einfach in zwei Schritten gemacht: zuerst die Sitzzuteilung der einzelnen Parteien auf Ebene Kanton, dann die Zuteilung dieser Sitze auf die Gemeinden. Dass die Zuteilung der Sitze auf die einzelnen Parteien auf Ebene Gemeinde nicht sehr transparent ist, ist der grosse Nachteil des Systems Pukelsheim.

Aber nichtsdestotrotz ist die SP-Fraktion *für* diese Änderung. Wir haben kein Verständnis für die bürgerlichen Parteien, die nun mit allen Mitteln versuchen, den Doppelten Pukelsheim zu verhindern. Ihnen kommt die Gewährleistung der Schwyzler Verfassung gerade recht. Diese lässt explizit verschiedene grosse Wahlkreise zu. Die genannten Bürgerlichen hoffen, dass nach dem Ständerat auch der Nationalrat die Verfassung gewährleistet. Danach soll dann für die zweite Lesung das jetzige System in der Zuger Verfassung zementiert werden, so dass es bei uns keinen Pukelsheim mehr geben kann.

Die SP-Fraktion lehnt dieses Vorgehen entschieden ab. Wir gehen nicht fehl in der Annahme, dass in einem solchen Fall das Ganze wohl wiederum beim Bundesgericht in Lausanne landen wird. Wie dann die Wahlen 2014 laufen würden, ist völlig unklar; in der letzten Kommissionssitzung wurde auch schon die Anwendung von Notrecht erwähnt.

Abschliessend noch vier Bemerkungen zu den materiellen Änderungen, die ersten zwei zum System Pukelsheim:

- Wie stimmen der Regelung zu, dass die stimmenstärkste Liste einer Gemeinde mindestens einen Sitz erhält. Dies könnte für Neuheim relevant sein, wenn Neuheim nur noch einen Sitz erhält. Dieser Sitz soll explizit bei der stimmenstärksten Liste liegen.
- Wir lehnen ein Quorum für eine Kantonsratssitz ab, auch wenn es nur 5 Prozent der Stimmen in einer Gemeinde oder 3 Prozent kantonal ist. Wir befürchten keine grosse Verzettelung der Mandate auf neue Gruppierungen oder Parteien. Wer die nötige Anzahl Stimmen hat – es würde mindestens 1,25 Prozent aller Stimmen für ein Mandat brauchen –, soll in den Kantonsrat einziehen können.
- Wir befürworten ausserdem, dass ein Regierungsrat nicht gleichzeitig National- oder Ständerat sein kann. Das Amt des Regierungsrats ist ein Vollamt und ein 100- oder noch mehr Prozent-Job. Er oder sie kann nicht gleichzeitig beide Ämter verantwortungsbewusst ausüben, ohne eines davon oder beide zu vernachlässigen.
- Wir wollen keine Lex Neuheim. Wir wollen, dass Neuheim die Kantonsratsmandate gemäss der Bevölkerungszahl zugewiesen erhält; eine Bestandesgarantie von zwei Kantonsratssitzen lehnen wir ab. Wir wollen keine Begünstigung von Neuheim zulasten der anderen Gemeinden.

Daniel Stadlin: Zürich, Aargau und Schaffhausen haben es bereits; Nidwalden wird 2014 erstmals so wählen und Freiburg voraussichtlich 2016; in Bern steht es zur Debatte; zu den Entwicklungen betreffend Schwyz will sich der Votant jetzt nicht äusser: Der Trend hin zu Wahlsystemen, die den Wählerwillen möglichst exakt abbilden, ist offensichtlich. Systematische Verzerrungen auf Kosten der Kleinen werden immer weniger akzeptiert. Die Sitzverteilung muss eine möglichst genaue Übereinstimmung mit den Wahlergebnissen haben. Dass die grossen Parteien, die in zu kleinen Wahlkreisen ihre Sitze praktisch auf sicher haben, das System nicht freiwillig ändern wollen, liegt auf der Hand. Letztlich geht es auch um Machterhalt. Die korrekte Abbildung des Wählerwillens ist jedoch ein urdemokratisches Anliegen. Seit das Bundesgericht festgestellt hat, dass das Proporzwahlrecht, verbunden mit zu kleinen Wahlkreisen, zu Ungerechtigkeiten führt, lösen historisch gewachsene Wahlsysteme in der Schweiz Diskussionen aus. Der Bundesgerichtsentscheid vom 20. Dezember 2010 zwingt nun auch den Kanton Zug, das Wahlsystem entsprechend anzupassen. Die Grünliberalen unterstützen die Teilrevision der Kantonsverfassung und des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen, weil dadurch:

- die historisch gewachsenen Wahlkreise, welche durch die einzelnen Einwohnergemeinden gebildet werden, in einer verfassungskonformen Ausgestaltung beibehalten werden können;
- mit dem Sitzzuteilungsverfahren des Doppelten-Pukelsheim die Gemeinden ihrer Grösse entsprechend im Kantonsrat vertreten sein werden;
- jede Wählerstimme im Kanton gleiches Gewicht haben wird;
- alle Parteien und politischen Gruppierungen gemäss ihrer Wählerstärke im Kantonsrat vertreten sein werden. Dies gilt natürlich nur wenn kein Mindestquorum ins Gesetz aufgenommen wird.

Zum Antrag der Kommission nehmen wir in der Detailberatung Stellung. Wir sind für Eintreten und werden dem Wahlsystem des Doppelten Pukelsheim zustimmen.

Thomas Lötscher: Tausende Menschen geben bis zu einem definierten Zeitpunkt einen Zettel ab; am Wochenende arbeitet eine Maschine und spuckt ein Resultat aus, das alle akzeptieren: Der Votant findet das ein sehr gutes System – für die Ziehung des Schweizer Zahlenlottos. Als Kind hat er jeden Samstag fasziniert dieser Maschine zugeschaut und versucht die Zahlen zu erraten, während die Kugeln noch rollten. Der Votant findet das System aber nicht tauglich für eine demokratische Wahl. Die SVP will den doppelten «Pumuckl» nicht, auch die CVP und die FDP wollen ihn nicht. Aber welcher Weg ist zielführend? Die Strategie der SVP – so sympathisch sie dem Votanten ist – führt ins juristische Abseits. Das Risiko einer Ungültigkeitserklärung für die Zuger Wahl durch das Bundesgericht wäre gross. Der von Kommissionspräsident und Rechtsanwalt Heini Schmid aufgezeigte Weg bringt die grösste Chance, dass die Zuger Bevölkerung ihr Wahlsystem wieder souverän selber bestimmt. Die SVP-Mitglieder mögen sich das bitte überlegen.

Anna Lustenberger-Seitz hat vor ein paar Jahren – vermutlich als eine der ersten Personen – im Kantonsrat den Begriff Pukelsheim gebraucht. Dieses Wahlsystem war damals noch sehr jung; es wurde im Kanton Aargau, in der Stadt Zürich, nachher auch in den Kantonen Zürich und Schaffhausen verwendet und dann auch in weiteren Kantonen eingeführt – auf Geheiss des Bundesgerichts. Bevölkerung und Parlament haben das Wahlsystem Doppelter Pukelsheim gutgeheissen. Und jetzt spürt man im Rat, dass dieses System nicht akzeptiert wird. Schon damals konnte die Votantin nicht verstehen, dass man dieses System anscheinend der Zuger Bevölkerung nicht zutraut, und jetzt wurde es vom Vorredner sogar noch lächerlich gemacht.

Bis der Begriff bzw. das System Doppelter Pukelsheim auftauchte, vertrat die Votantin die Meinung, dass man Wahlkreise neu einteilen müsse. Doch man stelle sich das im Kanton Zug, der so auf seine Autonomie setzt, vor: Unterägeri, Oberägeri und vielleicht noch Neuheim wären ein Wahlkreis; die Stadt Zug und Walchwil ein zweiter, Baar, Steinhausen und der Ennetsee. Vier Wahlkreise waren damals die Vorstellung. Das kam allerdings im Kantonsrat, bei den Gemeinden und bei der Bevölkerung schlecht an. Und genau der Doppelte Pukelsheim ist das System, dass die Gemeinden weiterhin Wahlkreise bleiben können – ein gutes System also, das keine grosse Änderung mit sich bringt.

Was kann man aus den heutigen Voten mitnehmen? Die Votantin hat realisiert, dass der Rat dieses System schlichtweg nicht will und es der Zuger Bevölkerung weiterhin nicht zutrauen will. Es wird ungerecht genannt mit der Begründung, die Leute im Kanton Zug wollten das nicht. Dabei ist es total gerecht. Natürlich wurden die Gründe in den Voten anders benannt, es wurde rechtlich argumentiert. Das ist das eine. Und das Zweite: Der Rat will einfach nicht, dass die Linke einmal Recht hat. Wir haben aber schon mehrmals bewiesen, dass das Bundesgericht auch uns Recht geben kann.

Manuela Weichelt-Picard, Direktorin des Innern: Der Kommissionspräsident hat bereits ein ausgezeichnetes Votum für Eintreten gehalten. Die Regierungsrätin dankt ihm und den Kommissionsmitgliedern für die gute und engagierte Zusammenarbeit.

Der Regierungsrat beantragt ebenfalls Eintreten auf die Vorlage. Er hat ein Urteil schnell umgesetzt. Er hat das gemacht, was wir auch von allen Einwohnenden verlangen. Das Urteil ist glasklar: Unsere Kantonsratswahlen sind verfassungswidrig. Die unterschiedlich grossen Wahlkreise sind mit dem Proporzwahlrecht nicht vereinbar. In der Stadt Zug kann mit 5 Prozent Stimmenanteil ein Sitz im Kantonsrat erzielt werden; in der Gemeinde Menzingen braucht es für einen Sitz 25 Prozent Stimmenanteil.

Gewählte Politikerinnen und Politiker haben sich genauso wie Frau Müller und Herr -ic an Urteile zu halten. Es steht dem Regierungsrat nicht gut an, wenn er sich über Urteile hinwegsetzen würde. Dem Regierungsrat standen verschiedene Modelle zur Wahl, wie inskünftig die Kantonsratssitze vergeben werden; in der Vorlage wurden etwa die Wahlkreisverbände oder die Änderung zu grösseren Wahlkreisen ausgeführt. Der Regierungsrat hat sich für die Methode Doppelter Pukelsheim entschieden. Diese Methode hat grosse Vorteile. Beispielsweise können wir mit ihr die historisch gewachsenen Wahlkreise beibehalten und müssen nur das Sitzzuteilungsverfahren ändern.

Die vorberatende Kommission hat die Vorlage des Regierungsrates in wesentlichen Teilen verändert. Wenn der Rat die Anträge der vorberatenden Kommission annimmt, dann kann nicht mehr vom Doppelten Pukelsheim gesprochen werden, denn dieses System ist ein mathematisch klar festgelegtes Verfahren. Die Kommission ist in einigen wichtigen Bereichen vom Sitzzuteilungsverfahren nach der Methode Pukelsheim abgewichen, beispielsweise mit der Wahlsperrklausel oder der Sitzgarantie für die stärkste Partei des Wahlkreises; auch der angekündigte Antrag der FDP ist eine Abweichung von der Methode Pukelsheim. Es handelt sich somit bei der Vorlage der Kommission um eine spezifisch zugerische Ausgestaltung der Sitzzteilung: Richtig ist deshalb, die Variante der Kommission als «Neues Zuger Sitzzuteilungsverfahren für Kantonsratswahlen» zu bezeichnen. Es gibt dann auch keine Missverständnisse mehr zur Vorlage des Regierungsrats.

Kurz zur Gewährleistung der Schwyzer Verfassung:

- Fakt ist, dass wir heute nicht wissen, ob die Schwyzer Verfassung gewährleistet wird oder nicht.
- Dem Regierungsrat ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass die Bindung des Bundesgerichts an die Gewährleistung der Schwyzer Verfassungsbestimmung für den Kanton Zug wahrscheinlich nicht bedeutet, dass sich das Bundesgericht bei einer Beschwerde gegen das geltende Zuger Wahlsystem auch an den Schwyzer Gewährleistungsentscheid gebunden fühlt. Es ist wahrscheinlicher, dass das Bundesgericht, falls der Kanton Zug jetzt das Wahlsystem nicht anpassen und den Bundesgerichtsentscheid vom Dezember 2012 ignorieren würde, eine Stimmrechtsbeschwerde wiederum gutheissen würde. Es würde dann argumentieren, dass die Zuger Verfassung von anno dazumal mit den jetzigen Wahlkreisen vor vielen Jahrzehnten gewährleistet wurde. Inzwischen sei neues Bundesrecht entstanden, der die Erfolgswertgleichheit der Stimmen vorschreibt. Daher habe sich seit der Gewährleistung der Zuger Verfassung das Bundesrecht massgeblich geändert. Dieses spätere höherrangige Recht gehe der früheren Gewährleistung vor. Zudem gehe es bei der Schwyzer Gewährleistung um ein anderes Verfahren und um einen anderen Kanton. Analogieschlüsse seien nicht zulässig. Jeder Kanton müsse verfahrensrechtlich für sich selber betrachtet werden.

Somit wäre aus einer Gewährleistung der Schwyzer Verfassung, wenn diese überhaupt zustande kommt, für den Kanton Zug überhaupt nichts gewonnen. Im Gegenteil. Für die Gesamterneuerungswahlen des Kantonsrats 2014 würde eine rechtlich absolut unsichere Lage geschaffen, wenn wir jetzt nicht ein bundesverfassungskonformes Wahlsystem schaffen.

Noch ein letzter Punkt, warum der Regierungsrat Eintreten auf die Vorlage beantragt: Wir alle haben eine Verantwortung gegenüber dem Volk, geordnete Wahlen durchzu-

führen, auch geordnete Kantonsratswahlen. Helfen Sie mit, dass dies möglich ist. Treten Sie ein und entscheiden Sie bei der neuen Zuger Sitzzuteilung für die Kantonsratswahlen, was Sie für eine verfassungskonforme Ausgestaltung möchten. Wird der Regierungsrat je gezwungen sein, eine Notverordnung zu erlassen, ist es äusserst hilfreich, wenn der Rat heute in einer ersten Lesung sagt, wie er die Ausgestaltung einer verfassungskonformen Sitzzuteilung haben möchte; denn Regierung und vorberatende Kommission sind sich nicht in allen Punkten einig. Zwischen der ersten und zweiten Lesung findet – wie bereits erwähnt – nochmals eine Kommissionssitzung statt. Der Termin ist bereits abgemacht. Dann wissen wir auch mehr, was auf nationaler Ebene läuft.

Schliesslich noch ein Hinweis an die SVP und Kantonsrat Beni Riedi: Im Januar 2012 wurde die Vernehmlassungsantwort der SVP zu dieser Vorlage geschrieben. Die SVP schreibt: «Die SVP Kanton Zug anerkennt die Notwendigkeit, das Wahlverfahren des Kantonsrates aufgrund des Bundesgerichtsurteils vom 20 .Dezember 2010 neu zu regeln. Zur Zeit ist der Kanton Zug allerdings an das zitierte Bundesgerichtsurteil gebunden, weshalb die vom Regierungsrat ausgearbeitete Vorlage von der SVP Kanton Zug begrüßt wird.» Wir sind zurzeit immer noch an das Bundesgerichtsurteil gebunden. Die Regierung bittet auch die SVP sehr, hier einzutreten.

Manuel Brandenberg spricht ausnahmsweise nach der Frau Direktorin des Innern. Er hält fest, dass die SVP ihre Vernehmlassung vor dem Entscheid des Ständerats geschrieben hat.

Der **Vorsitzende** hält fest, dass ein Antrag der SVP-Fraktion auf Nichteintreten vorliegt. Da es sich um drei Teilbereiche handelt, schlägt er vor, zuerst darüber abzustimmen, ob *en bloc* oder einzeln über Eintreten abgestimmt wird.

EINTRETENSBESCHLUSS

- Der Rat stimmt mit 69 zu 0 Stimmen für einen Eintretensbeschluss *en bloc*.
- Der Rat stimmt mit 57 zu 15 Stimmen für Eintreten.

DETAILBERATUNG (1. Lesung)

– **Verfassung des Kantons Zug: Präzisierung von Bestimmungen über die Unvereinbarkeit (Vorlage 2170.2)**

Titel und Ingress

- Der Rat ist stillschweigend einverstanden.

§ 20 Abs. 1 Bst. b

Der **Vorsitzende** hält fest, dass der Antrag des Regierungsrates unbestritten ist.

- Der Rat ist stillschweigend einverstanden.

§ 20 Abs. 2

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die Kommission folgende Änderung beantragt: «Das Gleiche ist zu beachten zwischen *Mitgliedern* und *Schreiberin oder Schreiber* einer solchen Behörde.» Der Regierungsrat schliesst sich diesem Antrag an.

- Der Rat ist stillschweigend einverstanden.

§ 45 Abs. 2

Der Vorsitzende hält fest, dass der Regierungsrat die Aufhebung von Abs. 2 beantragt. Die Kommission stellt den Antrag: «In den eidgenössischen Räten dürfen keine Mitglieder des Regierungsrates sitzen.» Wir stellen diese beiden Anträge direkt gegenüber, weil sie sich ausschliessen.

Kommissionspräsident **Heini Schmid**: Bei § 45 der Kantonsverfassung ist die vorberatende Kommission ganz anderer Meinung als der Regierungsrat. Während der Regierungsrat keine Unvereinbarkeit zwischen einem Mandat in der Bundesversammlung und dem Amt des Regierungsrats sieht, will die Kommission die gleichzeitige Ausübung verunmöglichen. Für die Kommission ist das auch zeitlich sehr anspruchsvolle Amt des Regierungsrates schlicht nicht vereinbar mit der auch zunehmenden Belastung als nationaler Parlamentarier. Die Kommission will, dass die Mitglieder des Regierungsrat die volle Aufmerksamkeit und Arbeitsleistung direkt dem Kanton Zug widmen. Den Vorschlag der Reorganisation innerhalb des Regierungsrates erachten wir nicht als wünschbar und praktikabel. Die Regelungen der Einzelheiten erfolgt dann bei § 45 WAG.

Manuela Weichert-Picard, Direktorin des Innern, beantragt namens des Regierungsrats dass die Unvereinbarkeit «Regierung und nationales Amt» weder in der Verfassung noch im Gesetz geregelt wird. Fragen der Belastung der Regierungsratsmitglieder sollen nicht Gegenstand der Gesetzgebung sein, zumal der Regierungsrat selbst die Geschäftsbereiche der Direktionen und damit die Geschäftslast der einzelnen Regierungsratsmitglieder festlegen kann. Es ist für den Regierungsrat denkbar, Direktionen mit kleinerer Geschäftslast einzurichten, die eine gleichzeitige Mitgliedschaft in den eidgenössischen Räten erlauben würde. Der Regierungsrat ist der Meinung, dass bei jeder Wahl das Volk entscheiden soll, ob und wie viele der kandidierungswilligen Regierungsratsmitglieder den Kanton Zug auch noch im Stände- oder im Nationalrat vertreten.

- Der Rat stimmt mit 57 zu 10 Stimmen dem Antrag der Kommission zu.

Referendumsklausel, Regelung des Inkrafttretens und Hinweis auf die Pflicht zur Gewährleistung durch die Bundesversammlung

- Der Rat ist stillschweigend einverstanden.

– Verfassung des Kantons Zug: Änderung des Verfahrens bei Kantonsratswahlen (Vorlage 2170.3)

Der **Vorsitzende** hält fest, dass in dieser Vorlage auf Stufe der *Kantonsverfassung* entschieden wird, ob der Kantonsrat künftig nach dem System des Doppelten Pukels-

heim gewählt werden soll. Damit sich der Rat ein Bild machen kann von der Ausgestaltung dieses neuen Wahlrechts, schlägt er vor,

- zuerst die Verfassungsänderung, also Vorlage 2170.3, und dann die Vorlage 2170.4, die Teilrevision des Wahl- und Abstimmungsgesetzes, in der Detailberatung zu behandeln;
- danach, also erst nach der Detailberatung der Gesetzesvorlage 2170.4, einen allfälligen Antrag auf Nicht-Einführung des Doppelten Pukelsheim als Paket zur Abstimmung zu bringen.

Dieses Vorgehen ist kompatibel mit § 61 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrats.

- Der Rat ist mit diesem Vorgehen stillschweigend einverstanden.

Titel und Ingress

- Der Rat ist stillschweigend einverstanden.

§ 38

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die Kommission keine vom Vorschlag des Regierungsrats abweichenden Anträge gestellt hat.

Beni Riedi beantragt namens der SVP-Fraktion, die geltenden Bestimmungen der Kantonsverfassung so zu belassen, wie sie es seit Jahren schon sind. Um genau zu sein: Wer hätte gedacht, dass wir schon satte 116 Jahre verfassungswidrig gewählt haben? Man kann gespannt sein, ob dereinst ein Antrag gestellt wird, eine Kommission ins Leben zu rufen, welche einen Bericht zwecks Entschuldigung an die Bevölkerung für dieses über hundert Jahre dauernde «Unrecht» verfassen soll.

Wie der Votant bereits in seinem Eintretensvotum erwähnt hat, weist die Methode Pukelsheim gröbere Mängel auf. Wir möchten, dass auch in Zukunft die Zuger Gemeinden autonom ihre Vertreter in den Kantonsrat wählen können.

Irène Castell-Bachmann: Wie bereits erwähnt, stellt die FDP-Fraktion in § 38 Abs. 3 den **Antrag**, den letzten Satz des regierungsrätlichen Antrags wie folgt zu ändern: «Jedem Wahlkreis werden mindestens zwei Sitze zugeteilt.» Wir verankern damit in der Verfassung das Jahr und Tag praktizierte ungeschriebene Recht von mindestens zwei Sitzen pro Gemeinde. Es gibt keinen Grund, dieses nicht beizubehalten.

Moderne Staaten verfügen über Zweikammerparlamente. Die grosse Kammer repräsentiert proportional die Bevölkerung der einzelnen Wahlkreise. Die kleine Kammer dagegen gewährt jedem Wahlkreis gleich viele Vertreter. Das gilt für die Schweiz genauso wie für die USA. Beide reservieren pro Wahlkreis zwei Sitze in der kleinen Kammer. Das hat sich bewährt. Die Votantin ruft den Rat auf, in analoger Anwendung auch einem kleinen Wahlkreis auch künftig im Kanton im Kantonsparlament zwei Sitze zu lassen.

Kommissionspräsident **Heini Schmid** orientiert, dass die Kommission diesen Antrag der FDP auch beraten und ihn mit 10 zu 3 Stimmen abgelehnt hat. Massgebend für die Entscheidung der Kommission war, dass jede Mindestvertretung dazu führt, dass in andern Gemeinden der Anspruch auf Sitze reduziert wird. Das ist – wie im Kommissionsbericht nachzulesen ist – nicht sehr dramatisch, aber der Rat sollte sich bewusst sein, dass jede Mindestvertretung auf Kosten anderer Gemeinden geht und

die Gleichheit der Stimmen eingeschränkt wird. Grundsätzlich stehen Mindestvertretungen auch nicht im Einklang mit dem Proporzwahlgedanken. Es war in der Kommission aber unbestritten, dass es sinnvoll ist, dass jede Gemeinde mindestens einen Kantonsrat stellen kann. Auch wir sind der Überzeugung, dass es sehr wichtig ist, dass die Anliegen jeder Gemeinde durch eine Person in den Rat eingebracht werden können.

Thomas Lötscher: Man kann sich natürlich fragen, was der beantragte Passus bringt. Alois Gössi hat in seine Eintretensvotum davon gesprochen, dass er die Gemeinde Neuheim nicht bevorzugen möchte. Bei den Gemeinden will er – im Gegensatz zu den Parteien – keinen Minderheitenschutz betreiben. Es geht aber nicht um eine zusätzliche Bevorzugung, sondern wir verankern in der Verfassung das seit 1942 praktizierte ungeschriebene Recht von mindestens zwei Sitzen pro Gemeinde. In der Vergangenheit hat Neuheim, die kleinste Zuger Gemeinde, davon profitiert. Damit ist auch die Interessenbindung des Votanten kundgetan. Er kann keinen Grund erkennen, weshalb man die Position der kleinsten Zuger Gemeinde im Zuger Parlament, die heute schon nicht sehr dominant ist, noch weiter schwächen, ja sogar marginalisieren soll.

Moderne Staaten verfügen – wie bereits ausgeführt – über Zweikammerparlamente. Dadurch findet ein Interessenausgleich statt. Letztlich entscheidet die Mehrheit – was in einer Demokratie nur richtig ist. Aber die Kleinen erhalten die Chance, sich bei den Grossen Gehör zu verschaffen, ihre Position zu argumentieren und zu überzeugen. Das ist im Interesse eines Ausgleichs und einer breiteren Akzeptanz der Entscheide. Nun wäre es zweifellos überrissen, wollte man im Kanton Zug ein Zweikammerparlament einführen. Aber ein Minimum von zwei Sitzen ist wahrlich nicht übertrieben. Neuheims Vertretung wäre dann immer noch weniger als ein Neuntel jener von Zug, aber wenigstens nicht mehr ein Neunzehntel. Den anderen Gemeinden tut dies gemäss Arithmetik der Kommission auch nicht weh. Statt 387 Stimmen pro Sitz bedürfte es deren 392, was gerade einmal 5 Stimmen mehr sind. Was aber bedeutet es für Neuheim? Um die eigenen Positionen einbringen zu können, spielt es eine grosse Rolle, ob man gerade mal in *einer Fraktion* vertreten ist oder doch immerhin in zweien.

Wir befinden heute darüber, ob wir mit dem doppelten Pukelsheim ein System einführen wollen, dessen Verfahren derart abenteuerlich und unvorhersehbar ist, nur um kleinen Parteien mehr Sitze zuzuschanzen. Parteien kommen und gehen. Seit 1848 hat sich die Parteienlandschaft im Kanton Zug mehrfach dramatisch verändert. Die Gemeinden sind aber seit 1848 dieselben geblieben. Der Kanton definiert sich über die Gemeinden, nicht über die Parteien. Eine kleine Minderheit der Bevölkerung ist Mitglied einer Partei, aber jede Zugerin und jeder Zuger ist Mitglied einer Gemeinde. Dabei haben kleine Gemeinden zuweilen andere Anliegen als grosse. Stürzen Sie die kleine Gemeinde Neuheim nicht in die absolute politische Bedeutungslosigkeit, sondern gewähren Sie ihr die Mindestvertretung, welche ihr seit 1942, also seit über siebzig Jahren zugestanden wird, und unterstützen Sie bitte den Antrag der FDP-Fraktion.

Manuela Weichert-Picard, Direktorin des Innern, betont, dass es dem Regierungsrat ist es ein Anliegen, dass jede Gemeinde im Kantonsrat vertreten ist. Deshalb schlägt er vor, dass jeder Gemeinde verfassungsrechtlich ein Sitz garantiert wird. Dem Regierungsrat ist es jedoch auch wichtig, dass das Wahlsystem gerecht ist und die Sitzverteilung ohne Bevorteilung einer bestimmten Bevölkerungsgruppe erfolgt.

Wenn einer Gemeinde wie Neuheim nun zwei Sitze zugeteilt würden, obwohl sie aufgrund der Bevölkerungszahl nur Anspruch auf einen Sitz hätte, widerspricht dies dem Gerechtigkeitsgedanken völlig. Die Stimmberchtigten der Gemeinde Neuheim wären damit klar übervertreten, eine der anderen zehn Gemeinden müsste einen Sitz abgeben und wäre untervertreten. Das widerspricht auch dem Grundsatz der Stimm-

wertgleichheit, denn für einen Sitz in Neuheim würde es viel weniger Stimmen brauchen als für einen Sitz in einer anderen Gemeinde.

Eine Garantie auf zwei Sitze hat auch überhaupt nichts mit dem Ständeratsmodell zu tun. Denn erstens kennen wir im Kanton Zug kein Zweikammersystem, und zweitens käme diese Zweisitzklausel ja nur für Neuheim zur Anwendung, in allen anderen Gemeinden nicht. Wir würden ja nicht den Beschluss fassen «Jede Gemeinde hat zwei Sitze».

Der Regierungsrat lehnt den Änderungsantrag aus den genannten Gründen ab und wird darin auch von der vorberatenden Kommission unterstützt.

Der **Vorsitzende** erläutert das Vorgehen: Zuerst wird § 38 Abs. 3 hinsichtlich der Frage «ein oder zwei Sitze» bereinigt, anschliessend wird darüber abgestimmt, ob der ganze § 38 zu streichen sei.

In der Abstimmung kommen die Stimmenzähler zu folgendem Ergebnis: 32 zu 31 Stimmen für die Zuteilung von *einem* Sitz. Dieses Ergebnis wird wenig später durch die Stimmenzähler korrigiert: 39 zu 32 Stimmen für die Zuteilung von *zwei* Sitzen. Nach einer Intervention von **Andreas Hausheer**, es herrsche Verwirrung darüber, über was jetzt wirklich abgestimmt werde, entscheidet der Vorsitzende, die Abstimmung zu wiederholen.

- Der Rat stimmt mit 39 zu 33 Stimmen für den Antrag der FDP-Fraktion, also für die Zuteilung von mindestens *zwei* Sitzen pro Wahlkreis.

Kommissionspräsident **Heini Schmid** erinnert daran, dass sich der Rat grundsätzlich ohne Kommentar und Gegenstimmen darauf geeinigt hat, nach Abschluss der Beratung zu § 52 WAG die Grundsatzabstimmung zur Methode Pukelsheim durchzuführen. Es ist das gute Recht der SVP, hier jetzt eine Abstimmung zu fordern, und der Sprecher ist auch froh, wenn diese durchgeführt wird. Er bittet den Rat aber, am Grundsatz festzuhalten, dass der «Zuger Pukelsheim» zuerst definiert wird und erst dann entschieden wird, ob dieser begraben oder in der ersten Lesung bestätigt werden soll. So kommen wir materiell vorwärts und wissen, wie der Pukelsheim – falls er käme – aussehen sollte oder müsste, und können dann dem Volk dann auch sagen ob wir ihn wollen oder nicht.

- Der Rat stimmt mit 45 zu 27 Stimmen dem bereinigten § 38 in der neuen Fassung zu.

§ 78 Abs. 2

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die Kommission den Antrag stellt, die vom Regierungsrat vorgeschlagene Ergänzung, wonach die Gesamterneuerungswahlen des Kantonsrats sich nach dem Verhältniswahlrecht im Sinne von § 38 richten sollen, in einem separaten Abs. 2^{bis} aufzunehmen. Inhaltlich stimmen die Anträge überein. Der Antrag der Kommission sieht bewusst einen Absatz 2^{bis} vor, damit dieser Absatz im Verfassungstext unabhängig vom Ausgang der Volksabstimmung zur Majorzinitiative vom 9. Juni 2013 bestehen bleiben kann.

Der Regierungsrat ist damit einverstanden, dass sein Zusatz neu in einem Abs. 2^{bis} verankert wird.

Beni Riedi: Da der Kantonsrat dem Antrag der SVP-Fraktion auf Streichung von § 38 nicht Folge geleistet hat, wird die SVP-Fraktion keine weiteren Streichungsanträge in diesem Sinne beantragen. Sie wird die Vorlage aber entschlossen ablehnen.

Es erfolgen keine weiteren Wortmeldungen. Der **Vorsitzende** hält fest, dass es keinen Antrag und demnach auch keine Abstimmung gibt.

- § 78 Abs. 2 ist unverändert als § 78 Abs. 2^{bis} beschlossen.

Referendumsklausel, Regelung des Inkrafttretens und Hinweis auf die Pflicht zur Gewährleistung durch die Bundesversammlung

- Der Rat ist stillschweigend einverstanden.

– **Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG) (Vorlage 2170.4)**

Titel und Ingress

- Der Rat ist stillschweigend einverstanden.

§ 8 Abs. 3

Der **Vorsitzende** hält fest, dass es keine abweichenden Anträge der Kommission gibt.

- Der Rat ist mit dem Antrag des Regierungsrats stillschweigend einverstanden.

F. «Elektronische Datenverarbeitung»: § 23a Elektronische Erfassung und Auswertung der Wahl- und Stimmzettel

Der **Vorsitzende** hält fest, dass keine vom Vorschlag des Regierungsrats abweichen den Anträge vorliegen.

Philip C. Brunner merkt an, dass hier mehrfach von einem «EDV-Programm» die Rede ist. Er stellt die Frage, ob das im Jahr 2013 der richtige Ausdruck sei. Man spricht heute immer mehr von «IT». Deshalb die Frage eines Informatik-Anwenders: Ist «EDV» der richtige Begriff?

Landschreiber **Tobias Moser** kann beruhigen: EDV ist in der deutschen Sprache die Abkürzung für «Elektronische Datenverarbeitung», und «IT» steht für englisch «Information Technology». Der Landschreiber würde es schätzen, vorderhand bei der Amtssprache Deutsch bleiben zu dürfen, auch wenn diese im vorliegenden Fall etwas altbacken daherkommt.

- Der Rat ist mit dem Antrag des Regierungsrats einverstanden.

§ 29 Ausschreibung

§ 30 Abs. 2

§ 31 Abs. 1 und 2

§ 33 Abs. 1 und 3

Der **Vorsitzende** hält einzeln fest, dass es keine vom Vorschlag des Regierungsrats abweichenden Anträge gibt.

- Der Rat ist stillschweigend mit den Anträgen des Regierungsrats einverstanden.

§ 41 Unvereinbarkeit

Der Vorsitzende hält fest, dass die Kommission den Antrag stellt, einen neuen Abs. 3 aufzunehmen. Dieser Paragraph steht in Zusammenhang mit § 45 Abs. 2 der Kantonsverfassung. Der Rat hat vorhin statuiert, dass keine Regierungsmitglieder in den eidgenössischen Räten sitzen dürfen; somit ist eine Regelung zulässig und erforderlich, wie sie die Kommission in § 41 Abs. 3 des Gesetzes beantragt.

- Der Rat stimmt dem Antrag der vorberatenden Kommission stillschweigend zu.

§ 44 Abs. 1

§ 51 Nachrücken

Der **Vorsitzende** hält einzeln fest, dass es keine von den Vorschlägen des Regierungsrats abweichenden Anträge gibt.

- Der Rat ist stillschweigend mit den Anträgen des Regierungsrats einverstanden.

Verfahren zur Wahl des Kantonsrats

Der **Vorsitzende**: Wir kommen zur Debatte des Systems des Doppelten Pukelsheim. Am Ende der Debatte zu den Paragraphen 52a bis 52f des Wahl- und Abstimmungsgesetzes (WAG) stimmen wir wie angekündigt über den Antrag betreffend Einführung bzw. Nichteinführung des Systems des Doppelten Pukelsheim *en bloc* ab, also über § 38 Abs. 4 der Kantonsverfassung und die Paragraphen 52a bis 52f des Wahl- und Abstimmungsgesetzes (WAG).

§ 52a Verfahren

§ 52b Zuständigkeit

Der **Vorsitzende** hält einzeln fest, dass es keine von den Vorschlägen des Regierungsrats abweichenden Anträge gibt.

- Der Rat ist stillschweigend mit den Anträgen des Regierungsrats einverstanden.

§ 52c Listengruppen

Der **Vorsitzende** hält fest, dass es zu Abs. 1–3 keine vom Vorschlag des Regierungsrats abweichenden Anträge gibt, und dass die vorberatende Kommission den Antrag stellt, einen neuen Abs. 4 aufzunehmen.

Irène Castell-Bachmann: Die FDP-Fraktion ist der Ansicht, dass der neue Abs. 4 der vorberatenden Kommission zu Abs. 3 und dafür Abs. 3 des regierungsrätlichen Antrags zu Abs. 4 werden sollte.

Der **Vorsitzende** bestätigt: Wenn Abs. 4 angenommen wird, wird die Nummerierung der zwei Absätze geändert.

Kommissionspräsident **Heini Schmid** informiert, dass die Kommission mit 10 zu 2 Stimmen beschlossen hat, analog zur Lösung für den Kanton Aargau Mindestquoten von 5 Prozent in einer Gemeinde oder 3 Prozent im ganzen Kanton vorzuschlagen. Im Gegensatz zum Regierungsrat erachten wir die Gefahr der politischen Zersplitterung als gegeben. Ohne Quoten braucht es ja nur einen Achtzigstel der Stimmen des ganzen Kantons, um im Parlament mit einem Sitz vertreten zu sein, da für die Mandatszuteilung neu nicht mehr die Gemeinde, sondern der ganze Kanton massgebend ist. Insbesondere für Gruppierungen, die in jeder Gemeinde ein paar Stimmen zusammenkratzen können, wäre es viel leichter, einen Sitz zu ergattern. Wir wollen aber nicht, dass am Ende der Kantonsrat sich nur noch aus einem Sammelsurium von Piraten, Freibeutern und anderen Splittergruppen zusammensetzt, welche an gar keiner Kommissionssitzungen mehr teilnehmen können, weil diese sehr oft monothematischen Gruppierungen keine Fraktionsstärke aufweisen. Indem entweder das eine oder andere Quorum erfüllt werden kann, schlagen wir die für die kleinen Parteien liberalste Möglichkeit vor. Denn die Kommission will einen handlungsfähigen Kantonsrat, aber nicht das Entstehen neuer politischen Gruppierungen unnötig erschweren.

Beni Riedi beantragt im Namen der SVP-Fraktion, keinen neuen § 52c Abs. 4 aufzunehmen und dementsprechend die geltenden Bestimmungen zu belassen. Mit § 52c Abs. 4 werden Minderheiten zugunsten der stärksten Parteien ausgegrenzt. Ein solches Vorgehen akzeptiert die SVP-Fraktion nicht.

Die Direktorin des Innern, **Manuela Weichert-Picard**, beantragt namens des Regierungsrats, den Antrag der vorberatenden Kommission abzulehnen, da die vorgeschlagene Wahlsperrklausel die mit dem neuen Sitzzuteilungssystem erzielte Stimmwert- und Erfolgswertgleichheit wieder schmälert. Der Kanton Zug hat keine Parteienzersplitterung zu befürchten. Bei den letzten Gesamterneuerungswahlen hätten sämtliche Parteien, die mindestens eine Kandidatin bzw. einen Kandidaten in den Kantonsrat einziehen lassen konnten, einen Wähleranteil von mindestens 5 Prozent erzielt, weshalb von einer Gefahr der Parteienzersplitterung keine Rede sein kann. Zudem weist der Regierungsrat darauf hin, dass für die Erzielung eines direkten Mandates – d.h. ohne Restmandate – bei den letzten Gesamterneuerungswahlen in Risch beispielsweise 284 und in Menzingen 394 eingelegte Listen benötigt wurden. Mit dem neuen Sitzzuteilungsverfahren werden gemäss Berechnung unter Annahme gleich hoher Stimmabstimmung etwa 387 Listen pro Sitz benötigt, also eher mehr als bisher, wenn auch im ganzen Kanton. Eine weitere Heraufsetzung der Schwelle für die Erzielung eines Mandates ist daher nicht gerechtfertigt.

Das neue Sitzzuteilungsverfahren zeichnet sich dadurch aus, dass jede Partei möglichst genau nach ihrem Wähleranteil im Kantonsrat vertreten ist und jede Stimme im Kanton gleich viel zählt. Mit der Einführung von Wahlsperrklauseln würden diese Vorteile beeinträchtigt, da damit Stimmen für Gruppierungen, welche die Wahlsperrklausel nicht erreichen, wertlos blieben. Bezuglich der beiden Kantone, die bereits eine Wahlsperrklausel kennen, ist festzuhalten, dass diese viel grössere Parlamente aufweisen als der Kanton Zug; Zürich hat 180 Sitze, Aargau 140 Sitze. Daher liegt dort das natürliche Quorum für die Erlangung eines Sitzes ohne Sperrklausel klar unter 1 Prozent. In diesen beiden Kantonen ist die Gefahr der Parteienzersplitterung somit einiges grösser als im Kanton Zug. Auch aus diesem Grund erachtet es die Regierung als sachlich nicht gerechtfertigt, im Kanton Zug eine Wahlsperrklausel einzuführen.

- ➔ Der Rat stimmt mit 42 zu 28 Stimmen dem Antrag der Kommission zu, einen neuen Abs. 4 einzufügen.

Der **Vorsitzende** wiederholt, dass aus gesetzessystematischen Gründen die Reihenfolge der Abs. 3 und 4 umzukehren ist.

- Der Rat ist stillschweigend einverstanden.

§ 52d Oberzuteilung auf die Listengruppen

§ 52e Unterzuteilung auf die Listen

Der **Vorsitzende** hält einzeln fest, dass es keine von den Vorschlägen des Regierungsrats abweichenden Anträge gibt.

- Der Rat ist stillschweigend mit den Anträgen des Regierungsrats einverstanden.

§ 52f Sitzverteilung innerhalb der Listen

§ 52f Abs. 1–3

Der **Vorsitzende** hält fest, dass es keine von den Vorschlägen des Regierungsrats abweichenden Anträge gibt.

- Der Rat ist stillschweigend mit dem Antrag des Regierungsrats einverstanden.

§ 52f Abs. 1^{bis} neu

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die Kommission den Antrag stellt, dass die stimmenstärkste Liste in jedem Wahlkreis mindestens einen Sitz erhalten soll. Der Regierungsrat schliesst sich dem Antrag der Kommission an.

Für **Beni Riedi** zeigt § 52f Abs. 1^{bis}, dass die Methode Pukelsheim kein bisschen gerechter ist. Das Wahlverfahren ist grundsätzlich falsch – oder wie ist zu erklären, dass bei einem sogenannt gerechteren Verfahren ein zusätzlicher Abs. 1^{bis} eingeführt werden muss, welcher lautet: «In jedem Wahlkreis bekommt die stimmenstärkste Liste mindestens einen Sitz»? Ohne diesen Absatz könnte es mit der Methode Pukelsheim vorkommen, dass die stimmenstärkste Liste in einer Gemeinde aufgrund der neuen Regelungen, welche heute wohl gutgeheissen werden, kein Anrecht auf ein Kantonsratsmandat hat. Wie erklärt man den Stimmbürgern, dass nun die stimmenstärkste Liste das Mandat an eine stimmenschwächere Liste abgeben muss? Das widerspricht jedem demokratischen Rechtsverständnis. Aus diesem und auch den vorgängig genannten Gründen hat die SVP-Fraktion die aufgezwungenen Änderungen abgelehnt und wird auch die gesamte Vorlage ablehnen.

- Der Rat ist mit dem Antrag der Kommission einverstanden.

Der **Vorsitzende** hält fest, dass der Rat nun zur Abstimmung über den Antrag betreffend Einführung bzw. Nichteinführung des Systems des Doppelten Pukelsheim kommt. Es wird *en bloc* über § 38 Abs. 4 der Kantonsverfassung und die Paragraphen 52a bis 52f des Wahl- und Abstimmungsgesetzes abgestimmt.

- Der Rat stimmt dem Doppelten Pukelsheim mit 37 zu 29 Stimmen zu.

4. Majorzwahlen: § 56 Abs. 3 und 3^{bis}**5. Wahlprüfung: § 61****§ 64****§ 65****§ 69 Überschrift sowie Abs. 13**

Der **Vorsitzende** hält einzeln fest, dass es keine von den Vorschlägen des Regierungsrats abweichenden Anträge gibt.

- Der Rat ist stillschweigend mit den Anträgen des Regierungsrats einverstanden.

Änderung übrigen Rechts

– Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Regierungsrates und der Direktionen (BGS 151.1)

§ 4

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die Kommission den Antrag stellt, diesen Paragraphen aufzuheben. Diese Bestimmung steht im Zusammenhang mit § 45 der Kantonsverfassung. Der Rat hat vorhin statuiert, dass in den eidgenössischen Räten keine Regierungsmitglieder vertreten sein dürfen; somit steht die Regelung in § 4 der Geschäftsordnung des Regierungsrates in Konflikt mit der neuen Lösung und muss entfallen. Von der Gesetzessystematik her gehört eine Regelung betreffend die Vereinbarkeit ohnehin ins Wahl- und Abstimmungsgesetz. Diese stand ja in § 41 Abs. 3 WAG soeben zur Debatte.

- Der Rat ist stillschweigend einverstanden.

Damit ist die erste Lesung abgeschlossen. Es folgt eine zweite Lesung.

TRAKTANDUM 7

623 Änderung des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesetz)

Es liegen vor: Bericht und Antrag des Regierungsrats (2108.1/.2 - 13974/75); Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission (2108.3 - 14184).

Der **Vorsitzende** fasst zusammen: Die Kommission beantragt Eintreten auf die Vorlage und Zustimmung unter Berücksichtigung der Änderungsanträge der Kommission sowie Als-Erledigt-Abschreibung der Motion von Anna Lustenberger-Seitz betreffend Anpassung des Gemeindegesetzes an die kirchlichen Realitäten vom 27. Juni 2002 (Vorlage Nr. 1035.1 - 10929) und der Motion von Beat Sieber und Peter Diehm betreffend Einführung einer gemeindlichen Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission vom 9. September 2010 (Vorlage Nr. 1967.1 - 13532).

EINTRETENSDEBATTE

Kommissionspräsident **Manuel Brandenberg** informiert, dass die vorberatenden Kommission in drei Sitzungen – die letzte fand im Juni 2012 statt – intensiv über dieses Gesetz debattiert hat. Sie macht verschiedene Änderungsanträge. Eintreten war um-

stritten. Befürwortende Voten machten geltend, dass es zwei erheblich erklärte Motivationen umzusetzen gelte, und es müssten auch weiter gesetzlichen Anpassungen an die heutigen Realitäten vorgenommen werden. Das Gemeindegesetz müsse daher früher oder später einer Revision unterzogen werden. Falls auf die Vorlage nicht eingetreten werde, sei es fraglich, wann eine entsprechend Revision wieder an die Hand genommen werde. Es bestehe durchaus Bedarf, bestimmte Punkte neu bzw. zusätzlich zu regeln. Hervorzuheben sei etwa, dass die Revision vorsehe, den Gemeinden die Einführung von Globalbudget und Leistungsauftrag zu erlauben oder die Schaffung einer Rechnungsprüfungskommission mit erweiterten Aufgaben im Sinne einer Geschäftsprüfungskommission zu ermöglichen. Diese und weitere Gründe führten die Befürworter des Eintretens an. Voten, die sich gegen Eintreten aussprachen, meinten, es sei ohnehin eine Totalrevision dieses Gesetzes notwendig, und diese Teilrevision sei deshalb abzulehnen.

Nach einer intensiven Debatte beschloss die Kommission – es wurde ein Nicht-eintretens-Antrag gestellt – mit 7 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung, auf die Vorlage einzutreten. In diesem Sinne beantragt der Sprecher namens der Kommission, auf die Vorlage, für die er der Direktion des Innern seinen Dank ausspricht, einzutreten.

Andreas Hausheer erinnert daran, dass die CVP bereits in der Vernehmlassung darauf aufmerksam gemacht hat, dass sie statt der vorgeschlagenen Teilrevision eine Totalrevision des Gemeindegesetzes verlangt. Entsprechend hat sie bereits in der Vernehmlassung darauf hingewiesen, nicht auf die Teilrevision einzutreten. Auch die meisten Gemeinden äusserten in der Vernehmlassung den Wunsch, dass eine Totalrevision an die Hand genommen werden solle. Der Regierungsrat will von sich aus aber keine Totalrevision vornehmen. Er führt als Begründung sinngemäss an, dass Teile einer solchen Totalrevision nicht mehrheitsfähig resp. politisch nicht erwünscht seien. Leider führt er nicht näher aus, welche Teile er meint und warum er zu dieser Beurteilung kommt. Von daher können wir mit dieser Argumentation nichts anfangen. Weiter sei aus Sicht der Regierung nicht davon auszugehen, dass durch eine Totalrevision eine bessere Übersichtlichkeit erreicht werden könne. Damit wird implizit bestätigt, was die CVP in der Vernehmlassung gesagt hat, nämlich dass das jetzige Gemeindegesetz unübersichtlich ist. Zum andern ist es für uns bedenklich, wenn schon zum Vornherein davon ausgegangen wird, dass Verbesserungen gar nicht möglich sein sollen.

Die jetzt aufgenommenen Revisionspunkte sind nicht von derartiger Wichtigkeit, dass der Umweg über eine Teilrevision gemacht werden muss. Die Gefahr ist bei diesem Vorgehen zu gross, dass die Totalrevision dann auf die sehr lange Bank geschoben wird, nach dem Motto: Jetzt ist mal was gemacht, jetzt warten wir mit allem anderen wieder zu.

Die CVP-Fraktion hält daran fest, statt der Teilrevision umgehend eine Totalrevision an die Hand zu nehmen. Sie sieht die Gefahr, dass die auch von den Gemeinden geforderte Totalrevision aufgrund der jetzigen Teilrevision auf den Sankt-Nimmerleins-Tag verschoben wird. Sie stellt darum den **Antrag**, nicht auf das Geschäft einzutreten. Anschliessend wird sie dann mittels Motion eine Totalrevision fordern.

Adrian Andermatt orientiert, dass die FDP-Fraktion die Vorlage und dabei auch das Eintreten intensiv diskutiert hat. Die Fraktion teilt die Auffassung der Regierung, dass das heute geltende Gemeindegesetz grundsätzlich revisionsbedürftig ist. Sie hat sich aber auch die Frage gestellt, ob eine Teilrevision ausreichend ist, oder ob dieses in die Jahre gekommen Gesetz nicht direkt einer Totalrevision unterworfen werden sollte. Die Anpassung des Gemeindegesetzes an die gelebten Realitäten, die Schaffung zeitgemässer Strukturen inklusive der Diskussion pro und kontra Einführung der Möglichkeit von Pragma auf Gemeindeebene sowie ganz allgemein die angestrebte

Stärkung der Gemeindeautonomie sind für die FDP aber diejenigen zentralen Aspekte dieser Teilrevision, welche für Eintreten sprechen.

Die FDP-Fraktion ist für Eintreten auf diese Vorlage. Das Eintreten ist aber nicht als Persilschein zu verstehen, eine allfällige, auch von der FDP gewünschte Totalrevision auf die lange Bank zu schieben.

Stefan Gisler hält namens der AGF fest, dass das heutige Gemeindegesetz veraltet ist, in einigen Punkten zumindest sehr. Deutlich sagen darum alle Gemeinden im Rahmen der Vernehmlassung, dass sich das über dreissigjährige Gesetz zwar bewährt habe, sie jedoch seit Jahren auf revisionsbedürftige Punkte hingewiesen hätten. Alle Gemeinden begrüssen darum in ihren Vernehmlassungen das neue Gesetz, welches wichtige Anpassungen an die heutige Realität beinhaltet. Und explizit schätzen die Gemeinden, dass sie im Rahmen einer Arbeitsgruppe in die Erarbeitung dieses Gesetzes miteinbezogen wurden. Sie betonen, dass mit dem Gesetz die Organisationsfreiheit und Autonomie der Gemeinden gestärkt werde. Ausser der CVP haben sich auch alle Parteien für die Teilrevision ausgesprochen. Die AGF schliesst sich dieser Grundhaltung der Zuger Gemeinden an und ist für Eintreten, zumal die Version der vorberatenden Kommission die Gemeindeautonomie noch mehr stärkt als die regierungsräliche Vorlage.

Das Hauptargument, dass man sich eine Totalrevision wünsche und darum diese Teilrevision ablehne, ist nicht nachvollziehbar. Von den Nein-Sagern hat man bis heute nicht gehört, welche anderen Punkte sie denn zusätzlich ins Gesetz hätten aufnehmen wollen. Der Votant hoffte, heute Konkretes zu hören, doch hat Andreas Hausheer in seinem Nichteintretens-Antrag keinen einzigen weiteren konkreten Revisionspunkt aufgeführt.

Zudem wissen alle, wie komplex Totalrevisionen sind. Mit einem Nichteintreten verzögern wir die dringend nötigen und von den Gemeinden gewünschten Anpassungen wahrscheinlich um Jahre. Und wenn die Vorlage dann kommt, droht wieder ein Nein. Denn je umfangreicher Änderungen sind, desto höher ist das Nein-Risiko. Davor warnt der Votant eindringlich. Produzieren Sie heute keinen Scherbenhaufen zu Lasten der Gemeinden. Besser den Spatz in der Hand als die Taube auf dem Dach, besser eine reale Teilrevision als eine hypothetische Totalrevision. Zudem, geschätzte CVP: Wieso nicht das eine tun und das andere nicht lassen, wie das vom FDP-Redner bereits angetönt wurde? Machen wir heute die Teilrevision, und gehen wir dann daran, zusätzlich notwendige Änderungen auszumachen, vorzubereiten, genau zu definieren und umzusetzen, auch im Rahmen einer Totalrevision.

In der Überzeugung, der Rat werde die Vernunft walten lassen, die Gesamtregierung und alle Gemeinden sowie Kirchgemeinden zu stützen, wird der Votant zu den einzelnen Punkten in der Detailberatung sprechen. Die AGF wird oft die Regierung, in einigen Punkten die Kommission stützen. Dazu wird sie zwei eigene Anträge einbringen: Einerseits soll den Gemeindebevölkerungen die autonome Möglichkeit geben werden, Ausländerstimmrecht erteilen zu können; das andere wäre die – vielfach geforderte und auch geshmähte – Einführung von Gemeindepartamenten ab 15'000 Einwohnerinnen.

Alois Gössi: Die SP-Fraktion ist für Eintreten auf diese Vorlage und wird sich auch den meisten Änderungsanträgen der vorberatenden Kommission anschliessen. Diese Vorlage wurde von der vorberatenden Kommission beraten, die letzte Sitzung fand Ende Juni 2012 statt; der Kommissionspräsident hat sich mit viereinhalb Monaten übermäßig viel Zeit genommen für seinen Bericht. Wir erachten die Überarbeitung des Gemeindegesetzes im Rahmen einer Teilrevision als gerechtfertigt.

Das Gemeindegesetz soll den aktuellen Gegebenheiten, wie sie wirklich sind, Rechnung tragen. Die Gemeinden sollen mehr Organisationsfreiheit erhalten, auch soll eine gesetzliche Grundlage für die gemeindlichen Delegationen geschaffen werden. Wir

befürworten, dass die Gemeinden mehr Möglichkeiten erhalten, aber wir wollen nicht, dass den Gemeinden zwingend definiert wird, wie sie es machen müssen. Wir sind prinzipiell – mit einer, zwei Ausnahmen – für mehr Gemeindeautonomie. Wir werden auch beantragen, den Gemeinden die Möglichkeit zu schaffen, das Ausländerstimmrecht einzuführen.

Zur Gemeindeautonomie, beispielsweise bei der Besetzung der Kommissionen: Die Einwohnergemeinden sollen selber bestimmen können, wie sie ihre Kommissionen besetzen. Oder bei der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget: Auch hier soll jede Gemeinde bestimmen können, ob sie das will oder nicht. Der Kanton soll dies nicht zum Vornherein verunmöglichen.

Ivo Hunn: Die Grünliberalen unterstützen mehrheitlich – sogar grossmehrheitlich! – die Änderungen des Gemeindegesetzes und sind für Eintreten auf die Vorlage. Das Gemeindegesetz hat über dreissig Jahre lang seinen Zweck erfüllt. Es ist trotzdem an der Zeit, dieses Gesetz den heutigen Gegebenheiten anzupassen und *jetzt* eine Teilrevision vorzunehmen. Die Grünliberalen unterstützen die Kompetenzdelegationsnorm, die Führung mit Leistungsaufträgen und Globalbudget und die klarere Abgrenzung zwischen Rechnungsprüfungs- und Geschäftsprüfungskommission. Sie begrüssen, dass die Organisationsfreiheit der Gemeinden gestärkt wird. In der Detailberatung stellen die Grünliberalen Anträge zu den Paragraphen 23, 59 und 66.

Die Direktorin des Innern, **Manuela Weichert-Picard**, hält fest, dass der Regierungsrat dem Rat Eintreten auf die Vorlage beantragt. Das Gemeindegesetz ist in seiner Struktur hervorragend aufgebaut. Es ist logisch, übersichtlich und nachvollziehbar, es hat sich bewährt – ein riesiges Kompliment an das Parlament von anno dazumal. Möchte eine Partei, wie von Andreas Hausheer angetönt, eine Totalrevision, dann ist sie frei, eine Motion einzureichen und detailliert zu erläutern, was sie sich unter einer Totalrevision vorstellt; was geändert werden soll, dass es einer Totalrevision würdig ist: Soll der Kanton Zug zu einem Stadtkanton werden? Sollen die Bürgergemeinden abgeschafft werden? Soll etwas Wesentliches bei den Korporationen geändert werden? Es müsste in einer Motion klar gesagt werden, in welche Richtung eine Totalrevision gehen soll. Für die Regierung ist klar, dass eine Teilrevision dringend nötig ist. Das Gemeindegesetz wird bei den Einwohner- Kirch-, Korporations- und Bürgergemeinden tagtäglich gebraucht, es ist für diese sehr wichtig und muss der Realität angepasst werden.

Wir haben die alte Motion aus dem Jahr 2002 von Anna Lustenberger betreffend Anpassung an die kirchlichen Realitäten. Seit Jahren wurde versprochen, dass diese Motion mit einer Teilrevision des Gemeindegesetzes realisiert werde. Wir haben auch die Motion von Beat Sieber und Peter Diehm betreffend Einführung einer gemeindlichen Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission. Die FDP Cham hat im Sommer 2009 auf Gemeindeebene eine Motion zur Einführung einer Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission eingereicht; sie wurde von der Gemeindeversammlung im Dezember 2009 erheblich erklärt. Auch dort wurde auf die kommende Teilrevision des Gemeindegesetzes verwiesen. Es gibt zahlreiche Punkte, auf welche die Gemeinden warten. Die Gemeinden haben bei der Ausarbeitung dieses Gesetzes mitgearbeitet und erwarten nun, dass es auch behandelt wird. Wenn zusätzlich eine Totalrevision gefordert wird, dann reichen Sie eine Motion ein, aber verhindert Sie jetzt nicht eine Teilrevision, die für die Gemeinden notwendig ist.

EINTRETENSBESCHLUSS

- Der Rat beschliesst mit 38 zu 32 Stimmen, auf die Vorlage einzutreten.

DETAILBERATUNG (1. Lesung)

Der **Vorsitzende** weist darauf hin, dass in der 1. Lesung Beratungen und gegebenenfalls Abstimmungen zu den wesentlichen Bereichen wie Gemeindeautonomie, geheime oder offene Wahlen, Organisation der Kommissionen, Leistungsaufträge und Global-budget sowie Kompetenzen der Gemeindeversammlung stattfinden. Für den Fall, dass diese Abstimmungen Auswirkungen auf weitere Paragraphen haben, schlägt er vor, dass die Direktion des Innern diese Anpassungen und Abgleichungen auf die 2. Lesung vornehmen soll und der Rat erst dann über die weiteren Anträge abstimmt.

- Der Rat ist mit diesem Vorgehen stillschweigend einverstanden.

§ 3 Abs. 2

Der **Vorsitzende** hält fest, dass der Regierungsrat den zwingenden Erlass einer gemeindlichen Verfassung beantragt, während die Kommission die Ansicht vertritt, dass es den Gemeinden freigestellt sein soll, in welcher Erlassform sie ihre Angelegenheiten regeln wollen und sie auch nicht zwingend ihre Erlasse systematisch zu ordnen haben.

Kommissionspräsident **Manuel Brandenberg** ergänzt, dass in der Kommission die Abstimmung für den abweichenden Antrag mit 10 zu 3 Stimmen ziemlich deutlich ausfiel. Ansonsten wurden die Argumente, weshalb die Kommission den Gemeinden hier mehr Freiraum lassen will als der Regierungsrat, bereits vorgelegt.

Adrian Andermatt: Die FDP-Fraktion unterstützt hier die Version der Regierung. Es ist ein klarer Mehrwert für die Bürgerinnen und Bürger in sämtlichen Gemeinden und diese Bürgerinnen und Bürger können auch nur dann ihre Rechte wirklich wahrnehmen, wenn sie einem systematischen Erlass gegenüberstehen bzw. Erlassen und Gemeindeordnungen, die systematisch geregelt sind. Diese sollten auch öffentlich zugänglich sein. Aus unserer Sicht hat dies wenig mit Gemeindeautonomie bzw. mit der Frage zu tun, wie weit die Gemeindeautonomie geht. Es geht hier vielmehr darum, den Leuten die Möglichkeit zu geben, sich überhaupt zu informieren, damit sie ihre politischen Rechte wahrnehmen können. Wir beantragen daher, der Regierung zu folgen.

Stefan Gisler möchte die Worte seines Vorredners unterstützen und verstärken. Bürgerinnen und Bürger, vor allem aber auch die Wirtschaft haben Anspruch auf eine übersichtliche, transparente und klare Darstellung und Festlegung von Rechten, Erlassen, Richtlinien und Reglementen in ihrer jeweiligen Gemeinde. Eine Gemeindeordnung macht diese Transparenz möglich. Sie macht möglich, dass die Bürgerinnen und auch die Unternehmerinnen ihre Rechte besser kennen und einfordern können. Zudem beschneidet sie die Gemeindeautonomie in keiner Weise, denn bezüglich des Inhalts der Gemeindeordnung ist die Gemeinde ja immer noch frei. Daher macht der Votant dem Rat beliebt, Rechtsunsicherheiten und Streitigkeiten zu verhindern, die aufgrund einer fehlenden Gemeindeordnung und daraus entstehender Missverständnisse entstehen können. Helfen Sie mit, Klarheit und Transparenz zu schaffen.

Alois Gössi: Auf der Ebene des Bundes haben wir eine Bundesverfassung, auf der Ebene des Kantons eine Kantonsverfassung. Und was haben wir bei den Gemeinden? Einzelne Gemeinden wie Baar oder Steinhausen haben eine Gemeindeordnung; die Stadt Zug als Spezialfall – die einzige Zuger Gemeinde mit einem Parlament – ist speziell geregelt. Die Gemeindeordnung ist ja sinngemäss die Verfassung einer

Gemeinde. Bei den anderen Gemeinden, die keine solche haben, ist wahrscheinlich alles in diversen Reglementen irgendwo definiert.

Wir möchten wirklich beliebt machen, das unter anderem auch systematisch geordnet werden soll – auch wenn es wahrscheinlich gegen die Gemeindeautonomie geht. Jede Gemeinde soll eine Verfassung, sei es im Sinne einer Gemeindeordnung, von Organisationsbeschlüssen oder Statuten. In diesem Sinne unterstützen wir den Vorschlag des Regierungsrats.

Heini Schmid gibt zu bedenken, ob es wirklich sinnvoll ist, dass jede Gemeinden eine eigene Verfassung, eine Gemeindeordnung macht. Bis anhin war es im Kanton Zug so, dass die Gemeinden sich auf das Gemeindegesetz stützten, und dieses war so umfassend, dass es die grundsätzlichen Organisationsfragen und damit auch die verfassungsmässigen Bestimmungen für eine Gemeinde regelte. Das war bisher die staatspolitische Tradition im Kanton Zug.

Jetzt wird darüber diskutiert, aber der wesentliche Punkt wird gar nicht diskutiert: nämlich ob es wirklich sinnvoll ist, dass Baar eine Gemeindeordnung hat, dass auch Steinhäusen diese Aufgabe macht und und und. Diese Gemeinden haben keine Parlamente, und sie haben auch nicht die wirkliche Erfahrung in der Gesetzgebung. Das ist ein kleiner Hinweis darauf, dass eine Gesamtrevision des Gemeindegesetzes, die sich mit den wirklich fundamentalen Fragen auseinandersetzt, wohl nicht ganz unnötig gewesen wäre.

Die Direktorin des Innern, **Manuela Weichert-Picard**, hält fest, dass die wichtigsten Beschlüsse in einer Verfassung stehen müssen. Oder können Sie sich einen Kanton ohne Verfassung vorstellen? Auch Kantone müssen eine Verfassung haben, und es käme keinem Kanton in den Sinn, diese als nicht sinnvoll zu bezeichnen. Wenn die Stimmberchtigten Kompetenzen an den Gemeinderat delegieren, dann sollen sie dies auch in einem zentralen Ort und übersichtlich festgehalten haben.

Gemeindeordnungen, Organisationsbeschlüsse und Statuten sind drei Begriffe für eine Verfassung auf Gemeindestufe. Bei der Reformierten Kirchgemeinde Zug, bei der Stadt Zug, bei den Einwohnergemeinden Steinhäusen und Baar nennt man sie Gemeindeordnung. Organisationsbeschlüsse gibt es bei vielen Gemeindearten, teilweise sind es mehrere Organisationsbeschlüsse. Das Wort Statuten wird vor allem bei Korporationen gebraucht. Es sind aber alles Begriffe für Verfassungen auf Gemeindeebene.

Das Recht zur Selbstorganisation der Gemeinden zieht Pflichten nach sich. Eine dieser Pflichten ist der Erlass einer Gemeindeordnung bzw. von entsprechenden Organisationsbeschlüssen oder Statuten. Dies dient der Transparenz des geltenden Rechts und der Rechtssicherheit der Bürgerinnen und Bürger. Ebenfalls aus Gründen der Transparenz sollen sämtliche Erlasse öffentlich zugänglich und überdies systematisch geordnet sein. Heute sind sie sehr oft – wenn überhaupt – schwer auffindbar. Dies ist nicht kundinnen- und kundenfreundlich.

Zum Votum von Kantonsrat Schmid: Natürlich kann sich der Regierungsrat auch vorstellen, den Gemeinden behilflich zu sein und eine Mustergemeindeordnung zur Verfügung zu stellen. Man könnte auch die Gemeindeordnung von Baar nehmen, und schauen, was hier positiv und was vielleicht noch Verbesserungswürdig ist. Wir fordern nicht von den Gemeinden dass sie hier alleine im Regen stehen. Hier kann der Regierungsrat sicher behilflich sein.

Die Direktorin des Innern dankt für die Unterstützung des Regierungsrats und einen Entscheid wirklich im Sinne unserer Bevölkerung.

- Der Rat folgt mit 40 zu 27 Stimmen dem Antrag des Regierungsrats.

§ 5^{ter}

Der **Vorsitzende** informiert, dass die Anträge des Regierungsrates und der Kommission zwei sich ausschliessende Systeme enthalten. Deshalb werden zuerst beiden Varianten bereinigt und dann die bereinigten Fassungen von Regierungsrat und Kommission einander gegenübergegenübergestellt. Dieses Vorgehen entspricht § 61 Abs. 1 der Geschäftsordnung. Der Kommissionspräsident ist mit diesem Vorgehen einverstanden.

§ 5^{ter} Abs. 1

Franz Hürlimann hält fest, dass in § 5^{ter} eine Diskrepanz zwischen dem Antrag der Regierung und der Kommission besteht. Er unterstützt den Antrag der Kommission, dies mit einem Zusatz- resp. **Unterantrag**. Der neue Wortlaut soll heissen: «Soweit die Kantonsverfassung nicht die Urnenwahl vorschreibt *und sie niemand verlangt*, gilt das offene Handmehr.»

Der Votant begründet seinen Antrag wie folgt: In einer bescheidenen Berg- und Talgemeinde äussert sich der stimmberechtigte Förster an der Korporationsgemeinde zu einem vorgeschlagenen Geschäft gegen die Meinung der Verwaltung. Dafür handelt er sich den Zorn des zuständigen Verwaltungsrats ein und muss sich massive Drohungen gefallen lassen. An einer der nächsten Gemeindeversammlungen soll eben dieser Verwaltungsrat zum Präsidenten gewählt werden. Der Förster als Mitglied der Gemeinde und Angestellter der Korporation nimmt wie immer pflichtgemäß an der Versammlung teil. Nur schon die Unterstützung des Antrags für eine geheime Wahl, die einen Sechstel der anwesenden Stimmberechtigten erfordert, würde sich für ihn negativ auswirken, sitzt doch der zu wählende Präsident am Ratstisch und kann das Stimmverhalten der Stimmbürger mühelos kontrollieren, zumal die Beteiligung an diesen Gemeindeversammlungen gut überschaubar ist.

Verlaufen solche Wahlen frei und unabhängig, wenn der zu Wählende die Stimmabgabe über sich selbst persönlich überwachen kann? Kein Gesetz verlangt nämlich, dass er für dieses Traktandum in den Ausstand treten soll. Und wer die Anstandsregeln nicht kennt, kann auch keine einhalten.

Das darf heutzutage nicht mehr sein. Angesichts der eher kleinen Beteiligung an den Korporations-, Bürger-, und Kirchgemeinden bringt eine Urnenwahl keine grossen zusätzlichen Aufwendungen mit sich. Es betrifft – wenn überhaupt – nur die Wahlen, und das auch nur alle vier Jahre einmal.

Wie der erwähnte Förster gewählt hat, kann man sich denken. Mit dem Inkrafttreten des oben gestellten Antrags könnte er sich künftig frei und unabhängig äussern, und seine Persönlichkeitsrechte wären gewahrt.

Kommissionspräsident **Manuel Brandenberg** lehnt namens der Kommission diesen Änderungsantrag ab. Die Kommission ist für die Beibehaltung der bisherigen Ordnung. Grundsätzlich soll in der Gemeindeversammlung das offene Handmehr gelten, es sei denn, ein Sechstel der Stimmberechtigten stimmt einem Antrag auf geheime Abstimmung zu.

Die von Franz Hürlimann angesprochene Problematik besteht selbstverständlich, dies bei jeder offenen Abstimmung. Letztendlich würde der Antrag aber dazu führen, dass ein einzelner Stimmbürger immer dafür sorgen kann, dass geheim abgestimmt werden muss. Das ist irgendwie auch komisch – und man könnte dann ja gleich die geheime Abstimmung als Grundsatz ins Gesetz hineinschreiben, wie das auch der Regierungsrat vorschlägt. Die Kommission ist aber deutlich der Ansicht, dass es beim offenen Handmehr bleiben soll, dieser guten alten demokratischen Tradition bei uns, der Versammlungsdemokratie mit Hand hoch, Hand nicht hoch oder Enthaltung. Dass das

auch Sichtbarkeit mit sich bringt, dessen ist sich die Kommission bewusst. Sie möchte aber an der Tradition festhalten.

Stefan Gisler weist darauf hin, dass der Kommissionspräsident – sei es willentlich oder wohl eher aus Versehen – wählen und abstimmen verwechselt hat. Es geht hier nicht darum, Abstimmungen per Handmehr im Rahmen einer Korporationsversammlung über Sachgeschäfte zu verhindern. Es geht darum, dass die Organe in einer geheimen Wahl gewählt werden; es geht um Wahlen, nicht um Abstimmungen. Vor einem Monat wählte der Kantonsrat den Landammann und den Statthalter, das Kantonsrats-präsidium und das -vizepräsidium, dies geheim und schriftlich. Auch die Kantonsratsmitglieder wurden vom Volk geheim und schriftlich gewählt, ebenso die Gemeinderäte und Parlamente. Das hat grosse Vorteile für die Demokratie: Nur wenn geheim gewählt werden kann, sind der Wähler und die Wählerin geschützt vor Druckversuchen und können seinen bzw. ihren Willen frei zum Ausdruck bringen. Es ist – wie vom Vorredner am Beispiel eines Forstangestellten gut ausgeführt – höchst unangenehm, wenn in offenem Handmehr der eigene Chef, der überdies noch zuschaut, gewählt werden soll. Man mag ihn ja als Chef gut finden, möchte ihn aber nicht unbedingt als Bürgerpräsident haben. Vielleicht hat man dann doch etwas Hemmungen, ihn nicht zu wählen.

Auch Mitglieder von Bürger-, Kirchen- und Korporationsgemeinden sollen die gleichen Rechte haben wie wir in diesem Rat und sollen – wie die Bürgerinnen und Bürger ihre Kantonsratsmitglieder – geheim und schriftlich wählen können. Das Recht auf eine geheime und freie demokratische Wahl ist wichtig. Der Votant möchte das auch als Bürger der Stadt Zug so handhaben – auch wenn er mit dem Bürgerrat der Stadt Zug ausdrücklich sehr zufrieden ist

Manuela Weichelt, Direktorin des Innern, hält fest, dass das Wahlgeheimnis einer der wichtigsten Grundpfeiler der freien und unverfälschten Willenskundgabe in der Demokratie ist. Dieses wird beim offenen Handmehr aber verletzt. Die geheime Abstimmung dient der Sicherung der freien Willensbildung und Willensäußerung. Durch die geheime Stimmabgabe soll verhindert werden, dass jemand unter Druck nicht seinen tatsächlichen Willen zum Ausdruck bringen kann. Sie wird damit dem Grundsatz gerecht, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Die geheime Wahl trägt den kleinräumigen Verhältnissen in den Gemeinden besser Rechnung. Selbst im Kantonsrat führen wir die Wahlen – wie bereits erwähnt – geheim durch.

Franz Hürlimann hat ein Beispiel erwähnt. Der Regierung sind weitere Beispiele bekannt, was mit ein Grund ist, warum wir diese Variante vorschlagen. Das Ansinnen von Franz Hürlimann würde bedeuten, dass der Rat den Antrag des Regierungsrats unterstützen sollte.

Der **Vorsitzende** schlägt vor, zuerst über den Antrag der Regierung bzw. über den Kommissionsantrag zu § 5^{ter} und anschliessend über den Antrag von Franz Hürlimann abzustimmen, da dieser in beide Varianten aufgenommen werden kann.

- ➔ Der Rat ist mit diesem Vorgehen stillschweigend einverstanden.
- ➔ Der Rat stimmt mit 37 zu 34 Stimmen dem Antrag der Kommission zu.
- ➔ Der Rat stimmt dem Antrag von Franz Hürlimann mit 53 zu 9 Stimmen zu.

§ 5^{ter} Abs. 2

Manuela Weichert-Picard, Direktorin des Innern, weist darauf hin, dass in § 5^{ter} Abs. 2 zur Ungültigkeit von Wahlzetteln die Regierung einen anderen Antrag stellt als die Kommission. Zurzeit steht die Antrag der Kommission im Raum. Im Kommissionsantrag zu Abs. 2a wird für die Ungültigkeit von Wahlzetteln auf das Wahl- und Abstimmungsgesetz (WAG) verwiesen. Der Regierungsrat regelt die Ungültigkeit in § 5^{ter} Abs. 2 aber anders als im WAG. Nach dem Vorschlag der Kommission wären im Gegensatz zum Vorschlag der Regierung Wahlzettel auch ungültig, wenn sie nicht amtlich, nicht speziell gekennzeichnet oder nicht handschriftlich geändert worden sind; so steht es im WAG § 19 Abs. 1 Bst. a–c. Steht eine nicht wählbare Person auf dem Wahlzettel, ist dies gemäss Vorschlag der Kommission kein Ungültigkeitsgrund, weil dies eben im WAG nicht vorgesehen ist.

Die Direktorin des Innern bittet deshalb, bezüglich Abs. 2 zur Ungültigkeit der Stimme die Variante des Regierungsrats zu unterstützen.

Der **Vorsitzende** hält fest, dass der Rat vorhin über den ganzen § 5^{ter} als Block abgestimmt hat und das Wort anfänglich zum ganzen Paragraphen frei war. Der Rat hat sich klar für die Variante der Kommission entschieden. Er sieht im Moment keine Möglichkeit, noch einmal darüber zu diskutieren oder abzustimmen. Allenfalls müsste die Regierung für die 2. Lesung einen Antrag stellen.

Philip C. Brunner stellt einen **Rückkommensantrag**. Er teilt die Auffassung der Direktorin des Innern. Auch er war konzentriert auf die Wahlverfahren und den Antrag Hürlimann und war sich nicht bewusst, dass es auch schon um Abs. 2 ging. Auch er war erstaunt, als der Vorsitzende plötzlich schon mit § 6 fortfahren wollte. Er macht beliebt, den von der Direktorin des Innern angesprochenen Punkt jetzt gleich zu klären und nicht auf die 2. Lesung zu verschieben.

- ➔ Der Rat stimmt dem Rückkommensantrag mit 55 zu 5 Stimmen zu.

Der **Vorsitzende** schlägt vor, dass § 5^{ter} jetzt einzeln durchgegangen wird.

Philip C. Brunner interveniert und stellt klar, dass der Sinn seines Antrags war, bei Abs. 2 weiterzufahren und über die verschiedenen Vorschläge von Regierungsrat und vorberatender Kommission zu beraten.

Arthur Walker stellt fest, dass vorhin abgestimmt und dem Antrag Hürlimann zugestimmt wurde. Gemäss diesem Antrag ist es möglich, eine geheime Abstimmung durchzuführen. Deshalb muss jetzt auch für diese Variante über Abs. 2, wie ihn die Regierung vorschlägt, beraten werden.

Kommissionspräsident **Manuel Brandenberg** betont, dass die Kommission am alten System festhält und die detaillierte Regelung des Regierungsrats ablehnt. Der Regierungsrat will genau definieren, wann eine Stimme ungültig ist, beispielsweise dann, wenn sie eine ehrverletzende Äusserung enthält. Das alles ist aber im Kommissionsantrag auch enthalten, nämlich im Abs. 2a der Kommission. Dort ist geregelt, wie bei geheimen Wahlen – wenn sie denn mal verlangt werden – zu verfahren ist. Aus Sicht der Kommission braucht es nicht die detaillierte Regelung des Regierungsrats.

Die Direktorin des Innern, **Manuela Weichert-Picard**, zeigt den Unterschied zwischen der Regierung und der vorberatenden Kommission auf: Die Kommission verweist auf das WAG, die Regierung hingegen hat die Punkte, die zu Ungültigkeit führen, aus dem WAG übernommen und zusätzlich noch Ziff. 3 («[...] wenn der Wahlzettel] den

Namen einer nicht wählbaren Person enthält») eingefügt; Letzteres ist im Antrag der vorberatenden Kommission nicht enthalten. Die Variante des Regierungsrats ist also präziser und deshalb unterstützungswürdig.

- Der Rat stimmt mit 34 zu 30 Stimmen für den Antrag der Kommission.

§ 5^{ter} Abs. 2a

- Es erfolgen keine Wortmeldungen Der Rat stimmt mit 39 zu 17 Stimmen für den Antrag der Kommission.

§ 5^{ter} Abs. 2c

- Es erfolgen keine Wortmeldungen Der Rat stimmt mit 46 zu 14 Stimmen für den Antrag der Kommission.

Der **Vorsitzende** hält der guten Ordnung halber nochmals fest, dass der Rat vorhin bezüglich § 5^{ter} Abs. 1 klar entschieden hat, dass die Variante der Kommission gültig sein soll, unter Einbezug des Antrags Hürlimann. Damit ist § 5^{ter} abgeschlossen.

Anmerkung: Aus gesetzestechischen Gründen wird § 5^{bis} zu § 5a und § 5^{ter} zu § 5b.

Die Beratungen werden hier unterbrochen und am Nachmittag fortgeführt.