



Teilrevision der Verfassung des Kantons Zug (Kantonsverfassung, KV) vom 31. Januar 1894 sowie des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG) vom 28. September 2006

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom ...

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Antrag auf Teilrevision der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (Kantonsverfassung, KV; BGS 111.1) sowie des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG; BGS 131.1). Dazu erstatten wir Ihnen nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. In Kürze
2. Ausgangslage
3. Erfüllung zweier Motionen
4. Ergebnis der Vernehmlassung
5. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen
 - 5.1. Änderungen der Kantonsverfassung
 - 5.2. Änderungen des Wahl- und Abstimmungsgesetzes
 - 5.3. Fremdänderungen
6. Finanzielle Auswirkungen
7. Parlamentarische Vorstösse
8. Zeitplan
9. Antrag

1. In Kürze

Die Wahlgesetzgebung wird moderner

Mit der vorliegenden Teilrevision werden zwei erheblich erklärte Motionen umgesetzt. Diese beinhalten eine Wohnsitzpflicht im Wahlkreis für Kantonsratskandidierende sowie die Einführung einer Abstimmungshilfe für junge Erwachsene. Daneben umfasst die Teilrevision diverse praxisrelevante Punkte wie z. B. die Anpassung von Fristen.

Teilrevision notwendig

Das Wahl- und Abstimmungsgesetz ist im Jahre 2005/2006 total- sowie in den Jahren 2009/2010 und 2013 teilrevidiert worden. Seitdem hat sich in der Praxis gezeigt, dass weiterer Änderungsbedarf besteht. Verschiedene Anliegen sollen deshalb in dieser Vorlage zusammengefasst werden, damit dieses wichtige Gesetz bei der Durchführung von Wahlen und Abstimmungen weiterhin als praxistaugliche rechtliche Grundlage dienen kann.

Anpassung diverser Bestimmungen

Angepasst werden einerseits verschiedene Fristen, so etwa im Zusammenhang mit der Durchführung von Ergänzungswahlen und Ständeratswahlen. Ausserdem soll die zehn- bzw. zwanzigjährige Beschwerdefrist auf drei Tage verkürzt werden.

Weitere Themen sind die elektronische Stimmabgabe, das Stimmrecht der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer bei den Ständeratswahlen sowie die Kompetenz zur Anordnung von Nachzählungen knapper Ergebnisse auf gemeindlicher Ebene. Vorgesehen sind auch Belehrungen nicht materieller, somit formeller Art und die Anpassung der Regelung des Ausschlusses vom Stimmrecht an das am 1. Januar 2013 in Kraft getretene Erwachsenenschutzrecht des Bundes (Zivilgesetzbuch).

Motion betreffend Wohnsitz einer für den Kantonsrat kandidierenden Person

Die vom Kantonsrat am 29. Oktober 2015 erheblich erklärte Motion betreffend Wohnsitz einer für den Kantonsrat kandidierenden Person verlangt, dass für Kantonsratskandidierende eine Wohnsitzpflicht im Wahlkreis statuiert wird. In Erfüllung dieser Motion beantragt der Regierungsrat mit dieser Vorlage die entsprechende Anpassung der Kantonsverfassung sowie des Wahl- und Abstimmungsgesetzes. Demnach müssen die kandidierenden Personen neu im Moment, in dem sie ihre Wahlvorschläge einreichen, Wohnsitz in der Gemeinde haben, für welche sie sich als Kandidierende zur Verfügung stellen.

Motion betreffend Einführung einer Abstimmungshilfe für junge Erwachsene

Ziel dieser vom Kantonsrat am 2. Juni 2016 erheblich erklärten Motion ist, die politische Teilhabe von jungen Erwachsenen zu fördern, unter anderem durch Einführung einer Abstimmungshilfe. Dafür sowie für weiterführende Massnahmen, um mehr junge Erwachsene an die Urne zu bringen, sind gesetzliche Grundlagen zu schaffen. Gestützt darauf sollen der Kanton und die Gemeinden künftig Private finanziell unterstützen und ihnen die Adressen zur Verfügung stellen können, damit sie jungen Stimmberchtigten separat zum Stimmmaterial private Wahl- und Abstimmungshilfen zustellen können.

2. Ausgangslage

Das Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG; BGS 131.1) ist im Laufe der Jahre diverse Male revidiert worden. Nach der Totalrevision 2005 / 2006 (Vorlage Nr. 1300) erfolgte 2009 / 2010 eine Teilrevision betreffend Listenverbindungen sowie Verlängerung der Fristen (Vorlage Nr. 1774). Im Jahre 2013 waren im Zusammenhang mit der Einführung neuer Wahlsysteme und den dafür notwendigen Änderungen der Kantonsverfassung gleich zwei Anpassungen des Wahl- und Abstimmungsgesetzes notwendig (Neues Sitzzuteilungsverfahren bei der Wahl des Kantonsrats, Vorlage Nr. 2170; Gestaltung der Wahlzettel bei Majorzwahlen, Vorlage Nr. 2218). Seitdem haben die mit Wahlen und Abstimmung befassten Behörden – namentlich die Direktion des Innern, die Staatskanzlei sowie die Einwohnergemeinden – beim Wahl- und Abstimmungsgesetz weiteren Revisionsbedarf ausgemacht. Es handelt sich um diverse Anliegen, die verschiedene Bereiche dieses in der Praxis ausgesprochen wichtigen Gesetzes betreffen. Die zu prüfenden Revisionspunkte sollen in dieser Vorlage zusammengefasst werden. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Änderung der Wahl- und Abstimmungsverordnung betreffend Gestaltung der Wahlzettelbogen im Frühjahr 2015 haben im Übrigen auch die Einwohnergemeinden Baar, Hünenberg, Menzingen, Oberägeri, Steinhäusen, Unterägeri, Walchwil und Zug sowie die Schweizerische Volkspartei SVP geltend gemacht, das Wahl- und Abstimmungsgesetz sei einer Teilrevision zu unterziehen.

Die Vorlage erfasst vorab die Anpassung einiger Bestimmungen zu verschiedenen Fristen:

- Nach dem geltenden Recht kann die Frist für die Einreichung von Wahlvorschlägen an einem Feiertag wie z.B. dem Oster- oder Pfingstmontag ablaufen, da diese im Gegensatz zu beispielsweise Karfreitag und Auffahrt «nicht gesetzlich» sind. Da die öffentliche Verwaltung an solchen Feiertagen geschlossen bleibt, ist ein solcher Fristablauf nicht sinnvoll, weshalb die entsprechenden Bestimmungen angepasst werden sollen.
- Da die für die Durchführung von Ergänzungswahlen vorgesehene Frist von drei Monaten in der Praxis kaum eingehalten werden kann, ist diese Frist zu verlängern.
- Vorgesehen sind sodann einige Anpassungen, damit in einer praxistauglichen Art und Weise gewährleistet werden kann, dass die neu gewählten Ständeratsmitglieder im Zeitpunkt der Bundesratswahlen gültig gewählt sind. Nach geltendem Recht ist dieses Ziel nur durch ausserordentliche Massnahmen in der Zeitplanung zu erreichen.
- Die nach geltendem Recht vorgesehene zehn- bzw. zwanzigjährige Beschwerdefrist soll auf drei Tage verkürzt werden.

Des Weiteren soll der Regierungsrat dem Anliegen nach einer baldigen Einführung der elektronischen Stimmabgabe nachkommen können. Bisher sieht das Gesetz einzig vor, dass der Regierungsrat entsprechende Versuche bewilligen kann. Neu soll er bewilligen können, dass die elektronische Stimmabgabe definitiv zum Einsatz kommen kann, sobald die technischen, sicherheitstechnischen und organisatorischen Voraussetzungen erfüllt sind.

Im Zusammenhang mit den politischen Rechten der Auslandschweizerinnen und -schweizer wird ausserdem ein weiteres Anliegen in die Vorlage aufgenommen. Auslandschweizerinnen und -schweizer können gemäss Bundesrecht an eidgenössischen Abstimmungen und an den Nationalratswahlen teilnehmen. In kantonalen und kommunalen Angelegenheiten gewährt der Kanton Zug seinen rund 1450 Auslandschweizerinnen und -schweizern das Stimm- und Wahlrecht hingegen nicht. Das bedeutet, dass diese auch nicht an den Ständeratswahlen teilnehmen dürfen, da es sich dabei um kantonale Wahlen handelt. Dies soll geändert werden. Da viele Zuständigkeiten der Vereinigten Bundesversammlung auch die Auslandschweizerinnen und -schweizer betreffen, sollen sie auch die Mitglieder der kleinen Kammer wählen können. Diese Änderung bedarf einer Anpassung des Wahl- und Abstimmungsgesetzes sowie auch der Kantsverfassung (Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 [Kantsverfassung, KV; BGS 111.1]) mit obligatorischer Volksabstimmung.

Aufgegriffen wird sodann ein gemeindliches Anliegen mit Bezug auf die Nachzählung von knappen Ergebnissen. Bei einem knappen Ausgang einer Abstimmung oder einer Majorzwahl ordnet nach geltendem Recht der Regierungsrat eine Nachzählung an, wobei der Regierungsrat diese Kompetenz auf dem Verordnungswege an die Staatskanzlei delegiert hat. Bei kommunalen Urnengängen ist diese Kompetenzzuweisung indessen nicht praxistauglich, da gemeindliche Urnenwahlen und -abstimmungen mitunter an anderen Terminen als die kantonalen oder eidgenössischen Urnengänge stattfinden können. Die Gemeinden bzw. die Leiterin oder der Leiter des gemeindlichen Stimmbüros sollen deshalb eine allfällige Nachzählung bei gemeindlichen Abstimmungen und gemeindlichen Majorzwahlen künftig selbst anordnen können.

Neben diesen materiellen Änderungen soll die Vorlage schliesslich für einige Bereinigungen nicht materieller Art genutzt werden. Die Bestimmungen zu den kantonalen Wahlen gelten nach § 59 Abs. 1 WAG sinngemäss auch für die Gemeinden. Trotzdem wiederholen einige unter dem Titel «Gemeindewahlen» aufgeführten Bestimmungen die kantonale Regelung. Da solche

Wiederholungen nicht sinnvoll sind, sollen sie aufgehoben werden. Zudem sind die Behebung einer weiteren unnötigen Wiederholung in § 33 WAG sowie eines gesetzgeberischen Verstehens in § 51 Abs. 1 WAG vorgesehen.

Die vorliegende Revision soll auch zum Anlass genommen werden, § 27 Abs. 3 der Kantonsverfassung zum Ausschluss vom Stimmrecht begrifflich an das am 1. Januar 2013 in Kraft getretene Erwachsenenschutzrecht anzupassen, indem der veraltete Begriff der «Vormundschaft» ersetzt wird. Da es sich dabei um eine Änderung der Kantonsverfassung handelt, untersteht sie der obligatorischen Volksabstimmung.

Die Teilrevision des Wahl- und Abstimmungsgesetzes untersteht dem fakultativen Referendum (§ 34 Abs. 1 KV). Die Änderungen der Kantonsverfassung unterstehen der obligatorischen Volksabstimmung (§ 31 Abs. 1 Bst. a KV) und sind den Stimmberichtigten in separaten Vorlagen zu unterbreiten.

3. Erfüllung zweier Motionen

Neben den genannten Revisionspunkten sollen im Rahmen dieser Vorlage zwei Motionen umgesetzt werden.

Es handelt sich einerseits um die Motion der CVP-Fraktion betreffend Wohnsitz einer für den Kantonsrat kandidierenden Person (Vorlage Nr. 2438.1 - Laufnummer 14780), welche der Kantonsrat im Jahre 2015 erheblich erklärt hat. Nach der geltenden Rechtslage müssen Kantonsratskandidierende Wohnsitz *im Kanton* haben. Die Motion verlangt, dass für Kantonsratskandidierende neu eine Wohnsitzpflicht *im Wahlkreis* statuiert wird. Die Erfüllung dieser Motion bedarf neben einer Änderung des Wahl- und Abstimmungsgesetzes auch einer Anpassung der Kantonsverfassung mit obligatorischer Volksabstimmung.

Ausserdem soll das Anliegen der im Jahre 2016 erheblich erklärten Motion von Kantonsräatin Laura Dittli betreffend Einführung einer Abstimmungshilfe für junge Erwachsene im Kanton Zug (Vorlage Nr. 2509.1 - 14939) erfüllt werden. Sie verlangt, dass eine kantonale gesetzliche Grundlage für die Einführung einer Wahl- und Abstimmungshilfe für junge Erwachsene sowie für weiterführende Massnahmen, um mehr junge Erwachsene an die Urne zu bringen, geschaffen wird.

4. Ergebnis der Vernehmlassung

[noch offen]

5. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

5.1. Änderungen der Kantonsverfassung

Einführung Stimmrecht bei den Ständeratswahlen für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (§ 27 Abs. 1 KV, § 3 WAG: neuer Absatz 1a)

Gut zehn Prozent der Schweizerinnen und Schweizer leben im Ausland. Von diesen schweizweit fast 746'000 Auslandschweizerinnen und -schweizern sind beinahe 142'000 in einem Stimmregister eingetragen. Unter den gut 75'700 Stimmberchtigten des Kantons Zug befinden sich rund 1570 Auslandschweizerinnen und -schweizer (Stand: November 2016).

Über die Rechte und Pflichten der Auslandschweizerinnen und -schweizer - darunter auch die Ausübung der politischen Rechte im Bund - erlässt der Bund Vorschriften (Art. 40 Abs. 2 der Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]). Für die Auslandschweizerinnen und -schweizer gilt die Gesetzgebung über die politischen Rechte der Schweizerinnen und Schweizer im Inland (Art. 15 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland vom 26. September 2014 [Auslandschweizergesetz, ASG; SR 195.1]), soweit das Auslandschweizergesetz oder die Ausführungsvorschriften nichts anderes bestimmen. Für die politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten bleibt das kantonale Recht vorbehalten (Art. 15 Abs. 2 ASG).

Nach Bundesrecht kommt den Auslandschweizerinnen und -schweizern das Stimm- und Wahlrecht auf eidgenössischer Ebene zu, d.h. sie können an eidgenössischen Abstimmungen und an den Nationalratswahlen teilnehmen. Der Kanton Zug gewährt ihnen in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten das Stimm- und Wahlrecht indessen nicht (vgl. § 27 KV und §§ 3 und 4 WAG). Demgegenüber können die Auslandschweizerinnen und -schweizer in den Kantonen Bern, Baselland, Freiburg, Genf, Graubünden, Jura, Neuenburg, Solothurn, Schwyz, Tessin (Stimmbürgerinnen und -bürger mit Heimatkanton Tessin) auch auf Kantonsebene stimmen und wählen. Zum Beispiel legt Art. 5 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 5. Juni 2012 des Kantons Bern (PRG; BSG 141.1) fest, dass Auslandschweizerinnen und -schweizer in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt sind, wenn sie das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und ihre Stimmgemeinde nach der Bundesgesetzgebung im Kanton Bern liegt.

In den Kantonen Zürich und Basel-Stadt haben die Auslandschweizerinnen und -schweizer kein umfassendes Stimmrecht auf Kantonsebene, doch gewähren diese Kantone ihnen das Wahlrecht bei den Ständeratswahlen. Z.B. regelt § 109 des Gesetzes über die politischen Rechte des Kantons Zürich vom 1. September 2003 (GPR, LS 161), dass für die Beteiligung von Auslandschweizerinnen und -schweizern an den Ständeratswahlen die Bundesbestimmungen über die politischen Rechte der Auslandschweizerinnen und -schweizer sinngemäss gelten.

Viele Zuständigkeiten der Vereinigten Bundesversammlung betreffen auch die Auslandschweizerinnen und -schweizer, so namentlich die Bundesgesetzgebung (Art. 163 ff. BV), die Beteiligung an der Gestaltung der Aussenpolitik, die Aufsicht über die Pflege der Beziehungen zum Ausland sowie die Genehmigung der völkerrechtlichen Verträge (Art. 166 BV) oder die Wahl der Bundesratsmitglieder, der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers, der Richterinnen und Richter des Bundesgerichts sowie des Generals (Art. 168 Abs. 1 BV). Entscheidungen der Bundesversammlung können für Auslandschweizerinnen und -schweizer somit von massgeblicher Bedeutung sein (als Beispiele genannt seien das Erb- und das Sozialversicherungsrecht). Entsprechend sollten sie auch berechtigt sein, die Mitglieder beider Kammern, d.h. auch die

Ständeratsmitglieder, zu wählen. Auch wenn bei den Ständeratswahlen das kantonale Recht zur Anwendung kommt, so handelt es sich doch um Bundesparlamentarierinnen bzw. -parlamentarier, an deren Wahl sich die Auslandschweizerinnen und -schweizer beteiligen können sollen.

Hingegen ist davon abzusehen, den Auslandschweizerinnen und -schweizern das Stimm- und Wahlrecht auch bei den Wahlen der kantonalen und kommunalen Behörden bzw. bei den kantonalen und kommunalen Sachvorlagen zuzuerkennen, da sie vom regionalen bzw. lokalen Geschehen in der Regel zu weit entfernt sein dürften. Den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern soll folglich ähnlich wie in den Kantonen Zürich und Basel-Stadt weiterhin kein umfassendes Stimm- und Wahlrecht auf kantonaler und kommunaler Ebene zustehen, sondern einzig das aktive und passive Wahlrecht bei den Ständeratswahlen.

Damit die Auslandschweizerinnen und -schweizer künftig an den Ständeratswahlen teilnehmen können, bedarf es einer Anpassung von § 27 Abs. 1 KV sowie der Aufnahme einer entsprechenden Regelung im Wahl- und Abstimmungsgesetz. Nach § 27 Abs. 1 KV wird das Stimmrecht für kantonale Wahlen und Abstimmungen ausschliesslich in der Wohngemeinde ausgeübt. Diese Bestimmung ist um den Zusatz «unter Vorbehalt der Ausübung des Stimmrechts der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer bei den Ständeratswahlen» zu ergänzen. Diese Änderung untersteht der obligatorischen Volksabstimmung (§ 31 Abs. 1 Bst. a KV).

In § 3 WAG ist ein neuer Abs. 1a aufzunehmen: «Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen stimmberechtigt sind, können an den Ständeratswahlen teilnehmen. Die Bestimmungen des Bundesgesetzes über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandschweizergesetz, ASG; SR 195.1) vom 26. September 2014 sowie der Verordnung über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandschweizerverordnung, V-ASG; SR 195.11) vom 7. Oktober 2015 kommen zur Anwendung.»

Einführung Wohnsitzpflicht im Wahlkreis für Kantonsratskandidierende (§ 27 KV: neuer Absatz 2a, § 34 WAG)

Am 29. Oktober 2015 hat der Kantonsrat eine Motion der CVP-Fraktion (Vorlage Nr. 2438.1 - Laufnummer 14780) mit 46:28 Stimmen erheblich erklärt. Mit dieser Motion wird verlangt, dass Personen, die für einen Kantonsratssitz kandidieren, sich nur für ihre Wohnsitzgemeinde als Kandidierende aufstellen lassen dürfen. Nach geltendem Recht ist für eine Kantonsratskandidatur Wohnsitz im Kanton, nicht aber in einer bestimmten Gemeinde erforderlich, da alle in § 27 Abs. 2 KV¹ genannten Personen unabhängig von der Wohngemeinde die Wählbarkeit für ein Kantonsratsmandat besitzen. Jede Person kann sich dabei nur in einem Wahlkreis, d.h. in einer Gemeinde, als Kantonsratskandidatin oder -kandidat aufstellen lassen. Entsprechend streicht die Staatskanzlei unverzüglich jene Vorgeschlagenen, deren Name bereits auf einem

¹ Nach § 27 Abs. 2 und 3 KV besitzen alle Kantonsbürgerinnen und -bürger und im Kanton gesetzlich niedergelassenen Schweizer Bürgerinnen und Bürger, welche das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind, das Recht, zu stimmen und zu wählen sowie die Wählbarkeit. Das Stimmrecht ist das Recht, an Abstimmungen und Wahlen teilzunehmen sowie Referenden und Initiativen zu unterzeichnen (§ 2 Abs. 1 WAG). Das Stimmrecht schliesst die Wählbarkeit ein, soweit das Gesetz keine besonderen Wählbarkeitsfordernisse aufstellt (§ 2 Abs. 2 WAG). Für die Wahl in den Kantonsrat bestehen keine weiteren Wählbarkeitsvoraussetzungen. Im Gegensatz dazu verlangt § 6 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesetz; BGS 171.1) vom 4. September 1980, dass Mitglieder des Grossen Gemeinderats, des Gemeinderats und der Rechnungsprüfungskommission in der Gemeinde stimmberechtigt sein müssen.

Wahlvorschlag aus einer anderen Gemeinde steht und teilt die Streichungen den betroffenen Gemeinden so rasch wie möglich mit (§ 34 Abs. 2 WAG).

In Erfüllung dieser Motion ist eine Regelung betreffend Wohnsitzpflicht als Wählbarkeitsvoraussetzung zu statuieren. Dabei ist es sinnvoll, die Einreichung der Wahlvorschläge als ausschlaggebenden Zeitpunkt festzulegen. Das bedeutet, dass die kandidierenden Personen im Moment, in dem sie ihre Wahlvorschläge einreichen, Wohnsitz in der Gemeinde haben müssen, für welche sie sich als Kandidierende zur Verfügung stellen. Zieht eine kandidierende Person vor der Wahl oder eine gewählte Person vor oder während der Amtsperiode um, kann sie das Mandat bis zum Ende der Legislatur weiterführen (und muss bei einer allfälligen erneuten Kandidatur die Wohnsitzpflicht bei Einreichung des Wahlvorschlags in der «neuen» Gemeinde erfüllen). Wie bereits im Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 29. September 2015 (Vorlage Nr. 2438.2 - Laufnummer 15029) ausgeführt, ist mit einer solchen Regelung die Einhaltung der Wohnsitzpflicht für die Behörden mit angemessenem Aufwand überprüfbar. Es sei jedoch daran erinnert, dass der Wohnsitz im Kanton Zug bei gemeindlichen und kantonalen Wahlen Wählbarkeitsvoraussetzung ist. Bei einer Verlegung des Wohnsitzes ausserhalb des Kantons Zug vor Beginn der Amts dauer oder während der Amts dauer fällt diese Wählbarkeitsvoraussetzung auf den Zeitpunkt der Verlegung dahin. Das Amt muss sofort abgetreten werden. Eine Ausnahme bilden lediglich die Nationalratswahlen aufgrund der eidgenössischen Wahlgesetzgebung.

Kantonsrat Andreas Hausheer als Vertreter der Motionärin bestätigte in seinem Votum an der Kantonsratssitzung vom 29. Oktober 2015 (Kantonsratsprotokoll vom 29. Oktober 2015, Seite 559), dass die Motionärin mit dem regierungsrätlichen Vorschlag einverstanden sei, dass die Wohnsitzregelung im Zeitpunkt der Einreichung des Wahlvorschlags gegeben sein müsse. Das sei auch das Grundanliegen der Motion. Für die Zeit nach den Wahlen könne die CVP die Überlegungen des Regierungsrats nachvollziehen.

Die Verankerung der Wohnsitzpflicht bedarf einer Anpassung von § 34 WAG sowie zusätzlich einer Änderung der Kantonsverfassung mit obligatorischer Volksabstimmung (§ 31 Abs. 1 Bst. a KV), da die Kantonsverfassung die Wählbarkeitsvoraussetzungen «für kantonale ... An gelegenheiten» regelt (§ 25 Abs. 1 Bst. b KV i.V.m. § 27 Abs. 2 KV). Die Anpassung erfolgt in § 27 KV mit einem neuen Absatz 2a, in welchem festgelegt wird, dass Kandidierende für den Kantonsrat ihren Wohnsitz im Wahlkreis haben müssen, für den sie kandidieren. Die Regelung der Einzelheiten ist dem Gesetz zuzuweisen. § 27 Abs. 2a KV lautet folglich: «Wer für den Kantonsrat kandidiert, muss Wohnsitz in dem Wahlkreis haben, für den kandidiert wird. Das Gesetz regelt die Einzelheiten.» Unter die durch das Gesetz zu regelnden Einzelheiten fällt namentlich der Zeitpunkt, in welchem der Wohnsitz vorliegen muss. Der Regierungsrat beantragt, dass der Wohnsitz im Zeitpunkt der Einreichung der Wahlvorschläge vorliegen muss (siehe Ausführungen vorstehend). § 34 Abs. 1 WAG lautet demnach neu: «Steht bei Proporzwahlen der Name einer vorgeschlagenen Person auf dem Wahlvorschlag eines Wahlkreises, in dem sie zum Zeitpunkt der Einreichung der Wahlvorschläge nicht Wohnsitz hat, so wird ihr Name von der Gemeindekanzlei gestrichen. Die Gemeindekanzlei informiert die betroffene Person unverzüglich über die Streichung.» § 34 Abs. 2 WAG ist aufzuheben, da vorgeschlagene Personen nun noch auf maximal einem Wahlvorschlag erscheinen können (auf demjenigen ihrer Wohnsitzgemeinde) und sich die Regelung des § 34 Abs. 2 WAG damit erübrig.

Anpassung der Kantonsverfassung an das am 1. Januar 2013 in Kraft getretene Erwachsenenschutzrecht: Ausschluss vom Stimmrecht (§ 27 Abs. 3 KV)

§ 27 Abs. 3 Kantonsverfassung legt fest, dass kein Stimmrecht hat, wer «wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt» ist. Diese Terminologie ist veraltet und entspricht dem geltenden Recht nicht mehr. Der Grund dafür liegt darin, dass am 1. Januar 2013 das neue Erwachsenenschutzrecht in Kraft getreten ist, welches das davor geltende Vormundschaftsrecht abgelöst hat. Im Erwachsenenschutzrecht gibt es das Institut der Vormundschaft nicht mehr. An die Stelle der Vormundschaft ist die umfassende Beistandschaft (Art. 398 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907, ZGB; SR 210) getreten. Aus diesem Grund ist in § 1 Abs. 1 Bst. a der Verordnung zum Wahl- und Abstimmungsgesetz vom 29. April 2008 (Wahl- und Abstimmungsverordnung, WAV; BGS 131.2) der Begriff «Bevormundete» durch den Begriff «unter umfassender Beistandschaft stehende Personen» und in § 5 Abs. 1 WAV der Ausdruck «Entmündigungen wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche (Art. 369 ZGB) oder deren Aufhebung» durch «die Errichtung einer umfassenden Beistandschaft (Art. 398 ZGB) oder deren Aufhebung» ersetzt worden. Das Wahl- und Abstimmungsgesetz verwendet die Begrifflichkeit der «Vormundschaft» nicht, verweist indessen in § 4 Abs. 2 auf § 27 Abs. 3 KV («Im Stimmregister wird eingetragen, wer die Voraussetzungen von § 3 erfüllt und nicht vom Stimmrecht ausgeschlossen ist [§ 27 Abs. 3 KV].»). § 27 Abs. 3 KV ist allerdings bisher noch nicht an das neue Recht angepasst worden und verwendet deshalb nach wie vor den Begriff «Entmündigung».

Analoges gilt für den Vorsorgeauftrag gemäss Art. 360 ff. ZGB. Danach kann eine handlungsfähige Person eine natürliche oder juristische Person beauftragen, im Fall ihrer Urteilsunfähigkeit die Personensorge oder die Vermögenssorge zu übernehmen oder sie im Rechtsverkehr zu vertreten (Art. 360 Abs. 1 ZGB). Erfährt die Erwachsenenschutzbehörde, dass eine Person urteilsunfähig geworden ist, und ist ihr nicht bekannt, ob ein Vorsorgeauftrag vorliegt, so erkundigt sie sich beim Zivilstandamt (Art. 363 Abs. 1 ZGB). Liegt ein solcher Vorsorgeauftrag vor, so nimmt die Erwachsenenschutzbehörde verschiedene Prüfungen vor (Art. 363 Abs. 2 und 3 ZGB). Danach erfolgt die Validierung des Vorsorgeauftrages in Form eines beschwerdefähigen Feststellungentscheides. Sobald dieser Entscheid rechtskräftig ist, hat die so vertretene Person – wie bei einer umfassenden Beistandschaft – kein Stimmrecht mehr.

Die vorliegende Revision soll zum Anlass genommen werden, die Kantonsverfassung an das geltende Recht anzupassen. Neu soll § 27 Abs. 3 KV lauten: «Personen, die wegen dauerhafter Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, haben kein Stimmrecht.» Diese Änderung untersteht der obligatorischen Volksabstimmung (§ 31 Abs. 1 Bst. a KV).

5.2. Änderungen des Wahl- und Abstimmungsgesetzes

Einführung einer Abstimmungshilfe für junge Erwachsene im Kanton Zug (§ 8 WAG: neuer Absatz 6)

Am 2. Juni 2016 hat der Kantonsrat die Motion von Kantonsrätin Laura Dittli betreffend Einführung einer Abstimmungshilfe für junge Erwachsene im Kanton Zug (Vorlage Nr. 2509.1 - 14939) mit 38 zu 27 Stimmen erheblich erklärt. Diese Motion verlangt in einem ersten Begehrten, dass eine kantonale gesetzliche Grundlage für die Einführung einer Wahl- und Abstimmungshilfe für 18- bis 25-jährige junge Erwachsene für nationale, kantonale und kommunale Wahlen und Abstimmungen geschaffen wird (insbesondere Ergänzung der Aufzählung der Zusammensetzung des Stimmmaterials in § 8 Abs. 1 WAG). Ausserdem seien weitere kantonale

gesetzliche Grundlagen zu schaffen, die es dem Kanton und den Gemeinden erlauben, weiterführende Massnahmen einzuführen, um mehr junge Erwachsene an die Urne zu bringen (Begehren 2; vgl. hierzu nachfolgendes Kapitel 5.3 zu den Fremdänderungen).

Für die Erfüllung des ersten Begehrens ist also eine Ergänzung von § 8 Abs. 1 WAG prüfen. Dieser lautet: «Das Stimmmaterial besteht aus dem Stimmrechtsausweis, der Abstimmungsvorlage mit Erläuterung, den Wahl- oder Stimmzetteln und dem verschliessbaren Stimmzettelkuvert. Es wird den Stimmberechtigten in einem Kuvert zugestellt, das als Rücksendekuvert für die briefliche Stimmabgabe verwendet werden kann.»

Die Motionärin erwähnt in der Motionsbegründung als mögliches Beispiel die Abstimmungshilfe «easyvote». Dabei handelt es sich um ein beim «Dachverband Schweizer Jugendparlamente DSJ» angesiedeltes Projekt, welches sich zum Ziel gesetzt hat, die Wahl- und Stimmbeteiligung der 18- bis 25-Jährigen langfristig auf vierzig Prozent zu erhöhen. Erreicht werden soll dies durch «einfache und neutrale Abstimmungs- und Wahlinformationen» und Sensibilisierungsmassnahmen nach dem Motto «von der Jugend für die Jugend». In der Abstimmungshilfe «easyvote» werden die kantonalen und nationalen Vorlagen auf jeweils zwei A5 Seiten erklärt. Erarbeitet wird die Abstimmungshilfe von ehrenamtlich arbeitenden Jugendlichen.

§ 8 Abs. 1 WAG legt fest, welche Unterlagen Teil des amtlichen «Stimmmaterials» sind. Unter die «Erläuterung» fällt dabei etwa die Wahlanleitung «Gültig wählen». Eine Ergänzung dieses Materials ist nur denkbar, wenn es sich dabei um Unterlagen des Kantons oder der Gemeinden handelt, nicht hingegen wenn es sich um durch Private erarbeitete Materialien handelt (unabhängig davon, ob es sich dabei um die Abstimmungshilfe «easyvote» oder um eine andere Abstimmungshilfe handelt), da der Kanton ansonsten die Verantwortung für einen Inhalt übernehmen müsste, den er nicht selbst erstellt hat. Die Regelung für die Einführung der Wahl- und Abstimmungshilfe hat deshalb einen separaten Versand vorzusehen, indem § 8 WAG um folgenden neuen Absatz 6 ergänzt wird: «Der Kanton und die Gemeinden können Private finanziell unterstützen und ihnen die Adressen zur Verfügung stellen, damit diese den Stimmberechtigten zwischen dem 18. und dem vollendeten 25. Lebensjahr separat zum Stimmmaterial private Wahl- und Abstimmungshilfen zustellen können. Die Wahl- und Abstimmungshilfen müssen die Grundsätze der Neutralität und der Sachlichkeit gewährleisten. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.». Damit wird die finanzielle und datenschutzrechtliche Grundlage geschaffen, damit der Kanton und die Gemeinden diese Aufgabe finanziell unterstützen und den Privaten das Adressmaterial zur Verfügung zu stellen dürfen. Die finanzielle Unterstützung kann beispielsweise darin bestehen, dass Kanton und Gemeinden einen Beitrag an die Erstellung, die Druckkosten und den Versand dieser Wahl- und Abstimmungshilfe leisten. Es ist dabei auch möglich, dass mehr als eine private Organisation Wahl- und Abstimmungshilfen für junge Erwachsene erstellt und Anspruch auf den Versand hat. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Regelung des § 8 Abs. 6 WAG den Versand von Propagandamaterial, so etwa von politischen Parteien oder Interessengruppierungen, nicht umfasst. Auch wenn die Wahl- und Abstimmungshilfe durch Private erstellt wird, muss sie den Grundsätzen der Neutralität und Sachlichkeit Rechnung tragen. Dies wird in § 8 Abs. 6 Satz 2 WAG explizit festgehalten.

Elektronische Stimmabgabe (§ 17 WAG)

Die elektronische Stimmabgabe ist seit dem Jahre 2000 ein Thema und verschiedentlich Gegenstand von politischen Vorstössen². Aus den Reihen der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer wird sie regelmässig als Bedürfnis genannt, da sie das briefliche Stimmmaterial oftmals so spät erhielten, dass eine rechtzeitige Stimmabgabe nicht möglich sei³.

Im Kanton Basel-Stadt konnten am Urnengang vom 5. Juni 2016 neben den Auslandschweizer Stimmberchtigten erstmals auch Stimmberchtigte, die aufgrund ihrer Behinderung bislang nicht autonom abstimmen und wählen konnten, vom elektronischen Stimmkanal Gebrauch machen. Die Ausdehnung auf Stimmberchtigte mit einer Behinderung entspricht der Strategie des Bundesrates zur Einführung der elektronischen Stimmabgabe. Diese Personengruppe gilt nebst den Auslandschweizer Stimmberchtigten als prioritäre Zielgruppe.⁴

Es ist ein Ziel des Bundesrates, die elektronische Stimmabgabe flächendeckend einzuführen. Seiner Auffassung nach sind die aktuellen Rahmenbedingungen für die Kantone günstig, um den elektronischen Stimmkanal zeitnah einzuführen. Der Bundesrat erhofft sich von den Kantonen, dass diese rasch einen Zeitplan zur Einführung des elektronischen Stimmkanals festlegen. Seines Erachtens könnten bis 2019 diejenigen 20 Kantone, die bereits heute über die erforderlichen Rechtsgrundlagen verfügen, die elektronische Stimmabgabe einführen.⁵

§ 17 Abs.1 WAG sieht vor, dass der Regierungsrat örtlich, zeitlich oder sachlich begrenzte Versuche zur elektronischen Stimmabgabe bewilligen kann, wenn die technischen, sicherheits-technischen und organisatorischen Voraussetzungen erfüllt sind. Die Kontrolle der Stimmberchtigung, das Stimmgeheimnis und die Erfassung aller Stimmen müssen gewährleistet und Missbräuche ausgeschlossen bleiben (§ 17 Abs. 2 WAG). Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten (§ 17 Abs. 3 WAG).

Um dem Anliegen nach der elektronischen Stimmabgabe nachkommen zu können, sobald die technischen, sicherheitstechnischen und organisatorischen Voraussetzungen erfüllt sind, ist der Passus «örtlich, zeitlich oder sachlich begrenzte Versuche» aus § 17 Abs. 1 WAG zu streichen. Der Regierungsrat soll bei gegebenen Voraussetzungen bewilligen können, dass die elektronische Stimmabgabe definitiv zum Einsatz kommen kann.

Es wird sich bei der Einführung der elektronischen Stimmabgabe die Frage stellen, wie die Gestaltung der Wahlzettel erfolgen soll. Nach geltendem Recht werden bei Proporzwahlen für sämtliche Listen Wahlzettel, auf denen die Listenbezeichnung und Angaben der Kandidierenden (Nach- und Vornamen, Jahrgang, Berufsbezeichnung, Wohnadresse, gegebenenfalls der Zusatz «bisher») vorgedruckt sind, sowie Wahlzettel ohne Vordruck erstellt (§ 39 Abs. 1 WAG). Wer einen Wahlzettel mit Vordruck benutzt, kann ihn handschriftlich verändern (vgl. § 42 Abs. 1 WAG). Leere Wahlzettel können mit einer Listenbezeichnung versehen und ganz oder teilweise mit Namen von Vorgeschlagenen ausgefüllt werden (§ 42 Abs. 2 WAG). Bei Majorzwahlen wird pro Wahl ein einziger leerer Wahlzettel erstellt, der so viele leere Linien enthält,

² Vgl. z.B. die 15.4139/15.4260 Motionen Guldmann/ Lombardi betr. «E-Voting bis spätestens 2019 für alle Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die 15.3634 Interpellation Levrat betr. «elektronische Stimmabgabe» und die 15.3492 Motion Darbellay betr. «Für Transparenz und Öffentlichkeit des Systems zur elektronischen Stimmabgabe».

³ Vgl. z.B. die «Resolution E-Voting» des Auslandschweizerrats vom 14. August 2015, abrufbar unter <http://aso.ch/de/politik/stellungnahmen>; besucht am 11. August 2016 oder Nationalrat Tim Guldmann in der neuen Zürcher Zeitung vom 4. August 2016, S. 15.

⁴ Medienmitteilung des Bundesrats vom 11. März 2016, abrufbar unter <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-60955.html>; bes. am 11. August 2016.

⁵ Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Mai 2016 zur 16.3246 Motion von Nationalrat Duri Campell und Mitunterzeichnenden.

wie Personen in die betreffende Behörde zu wählen sind (§ 39 Abs. 1a WAG). Dieser ist durch die Stimmberichtigten gestützt auf ein Beiblatt mit den Angaben zu den Kandidierenden handschriftlich auszufüllen. Bei Abstimmungen geben die Stimmberichtigten ihre Stimme durch ein handschriftliches «ja» oder «nein» ab.

Bei der elektronischen Stimmabgabe ist ein handschriftliches Ausfüllen der Stimm- und Wahlzettel nicht mehr möglich. Es besteht deshalb die Notwendigkeit, dass die Stimm- und Wahlzettel im Zeitpunkt der Einführung der elektronischen Stimmabgabe in einer Art und Weise ausgestaltet werden können, die den Ansprüchen der Stimmabgabe an der Urne, derjenigen auf brieflichem Weg sowie auf elektronischem Weg in gleicher Weise genügen. Der Regierungsrat hat sich im Bericht und Antrag vom 23. Januar 2013 zur Änderung des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen betreffend Gestaltung der Wahlzettel bei Majorzwahlen (Vorlage Nr.2218.1 – Laufnummer 14238) Gedanken zu verschiedenen Varianten der Gestaltung von Wahlzetteln gemacht. Als besonders geeignete Variante für elektronische Abläufe zu nennen ist das Modell: «Wahlanmeldeverfahren, alle Kandidierenden auf einem einzigen vorgedruckten Wahlzettel, ankreuzen (Modell wie in St. Gallen; vorgestellt auf Seite 5 der Vorlage).» Nach diesem Modell wird aufgrund der eingereichten gültigen Wahlvorschläge ein einziger vorgedruckter Wahlzettel erstellt und die gewünschten Namen müssen bei der Stimmabgabe auf dem Wahlzettel in einem kleinen Kästchen lediglich angekreuzt werden. Nur angekreuzte Namen erhalten eine Stimme. Dieses Modell vermeidet das bei der elektronischen Stimmabgabe nicht mögliche handschriftliche Aufschreiben von Namen.

Damit der Regierungsrat zu gegebenem Zeitpunkt rasch reagieren kann, ist ihm in § 17 Abs. 1 Satz 2 WAG die Kompetenz einzuräumen, die Wahl- und Stimmzettel den Erfordernissen der elektronischen Stimmabgabe anzupassen. So kann er die Gestaltung der Wahlzettel dann anpassen, wenn das einzuführende System der elektronischen Stimmabgabe inklusive der genauen Anforderungen an die Wahlzettel bekannt ist. Bei einer Neugestaltung der Stimm- und Wahlzettel wird zudem eine Anpassung der Wahl- und Abstimmungsverordnung erforderlich sein (vgl. namentlich die §§ 46 ff. WAV sowie die Anhänge zur WAV).

Frist für die Einreichung der Wahlvorschläge (§ 31 Abs. 2 WAG; § 52 Abs. 4 WAG)

Nach § 31 Abs. 1 WAG sind die Wahlvorschläge bis zum zehntletzten Montag vor dem Wahltag, 17.00 Uhr, einzureichen. Fällt der zehntletzte Montag vor dem Wahltag auf einen gesetzlichen Feiertag, so sind die Wahlvorschläge bis zum darauf folgenden Dienstag, 12.00 Uhr, einzureichen (§ 31 Abs. 2 WAG). Neben dem Bundesfeiertag als öffentlichem Ruhetag gelten im Kanton Zug Neujahr, Karfreitag, Auffahrt, Fronleichnam, Maria Himmelfahrt, Allerheiligen, Maria Empfängnis und Weihnachten als Feiertage (vgl. § 1 Abs. 2 des Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetzes vom 28. August 2003 [BGS 942.31] i.V.m. Art. 20a Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964 [Arbeitsgesetz, ArG; SR 822.11]). Nicht unter die «gesetzlichen Feiertage» fallen hingegen der Berchtoldstag (2. Januar), der Ostermontag, der Pfingstmontag sowie der Stephanstag (26. Dezember). Im Jahre 2015 fiel die Frist für die Einreichung der Wahlvorschläge für die Richterwahlen vom 14. Juni 2015 auf den Ostermontag⁶. Da es sich nicht um einen gesetzlichen Feiertag handelt, mussten die Wahlvorschläge mit Frist bis zu diesem Tag eingereicht werden. Dies ist nicht zweckmäßig. Ratio legis von § 31 Abs. 2 WAG kann nicht sein, dass die Frist an einem Tag abläuft, an welchem die Verwaltung geschlossen ist. Deshalb ist § 31 Abs. 2 WAG folgender-

⁶ Regierungsratsbeschluss vom 27. Januar 2015 betreffend Ergänzungswahl für ein Mitglied des Strafgerichts infolge Wahl eines Mitglieds des Strafgerichts als Mitglied des Obergerichts.

massen zu formulieren: «Ist der zehntletzte Montag vor dem Wahltag ein Feiertag oder ein öffentlicher Ruhetag gemäss § 1 Abs. 1 Bst. b des Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetzes vom 28. August 2003 (BGS 942.31), so sind die Wahlvorschläge bis zum darauf folgenden Dienstag, 12.00 Uhr, einzureichen.» Zu den «Proporzwahlen» sieht § 52 Abs. 4 WAG als Zeitpunkt für die Einreichung der Wahlvorschläge bei Ergänzungswahlen ebenfalls einen Montag vor. Damit die Frist auch hier nicht an einem «nicht gesetzlichen Feiertag» ablaufen kann, ist § 52 Abs. 4 WAG um einen Satz zu ergänzen: «Ist der achtletzte Montag vor dem Wahltag ein Feiertag oder ein öffentlicher Ruhetag gemäss § 1 Abs. 1 Bst. b des Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetzes vom 28. August 2003 (BGS 942.31), so sind die Wahlvorschläge bis zum darauf folgenden Dienstag, 12.00 Uhr, einzureichen.»

Unterzeichnung der Wahlvorschläge (§ 33 WAG)

Nach § 33 Abs. 1 Satz 1 WAG muss jeder Wahlvorschlag von zehn Stimmberechtigten des betreffenden Wahlkreises, die nicht selbst auf demselben Wahlvorschlag aufgeführt sind, unterzeichnet sein. Für den Fall, dass eine Person mehr als einen Wahlvorschlag pro Wahlart unterzeichnet, bestimmt § 33 Abs. 1 Satz 3 WAG, dass deren Unterschrift von allen Wahlvorschlägen für diese Wahlart gestrichen wird. Gleichzeitig regelt § 33 Abs. 3 WAG: «Hat jemand mehr als einen Wahlvorschlag pro Wahlart unterzeichnet, sind alle seine Unterschriften ungültig. Das ist den Vertreterinnen oder Vertretern des Wahlvorschlags mitzuteilen, damit allenfalls Ersatzunterschriften beigebracht werden können. Diese sind bis am Mittwoch nach dem Wahlanmeldeschluss, 17.00 Uhr, einzureichen.»

Materiell wird so in § 33 Abs. 1 Satz 3 WAG und § 33 Abs. 3 Satz 1 WAG zweimal derselbe Sachverhalt geregelt, was keinen Mehrwert erbringt und zu Verunsicherungen führt. Zur Bereinigung ist § 33 Abs. 3 Satz 1 WAG zu streichen und mit § 33 Abs. 1 Satz 3 WAG zu ersetzen.

Nachrücken (§ 51 Abs. 1 WAG)

Kraft Einführung des Majorzsystems (Volksabstimmung vom 9. Juni 2013 «Ja zu Personenwahlen», Majorzinitiative) ist in den Exekutivbehörden ein Nachrücken nicht mehr möglich. Aufgrund eines gesetzgeberischen Versehens ist § 51 Abs. 1 Satz 1 WAG bei der damaligen Änderung nicht angepasst worden. Dies wurde bisher in einer Fussnote zu § 51 Abs. 1 WAG vermerkt: «Der Passus '(...) und der Regierungsrat bei Regierungsratswahlen (...)' ist mit dem Inkrafttreten der Änderung von § 78 Abs. 2 und 3 der Kantonsverfassung (BGS 111.1, GS 2013/023) (Majorzwahl für den Regierungsrat) obsolet geworden. Es ist im Regierungsrat kein Nachrücken mehr möglich. Die Kantonsverfassung als übergeordneter Erlass geht dem Gesetz vor. Der genannte Teil des Gesetzes darf daher nicht mehr angewendet werden.» Diese Bestimmung ist nun zu bereinigen, indem der Passus «und der Regierungsrat bei Regierungsratswahlen» sowie auch die Fussnote gestrichen werden. Die in § 41 Abs. 3 Satz 2 WAG unter Bezugnahme auf § 51 WAG erwähnte Möglichkeit des Nachrückens bezieht sich demnach nur noch auf den Fall, dass ein Nationalratsmitglied in den Regierungsrat gewählt wird.

Stille Wahl (52a Abs. 1 WAG)

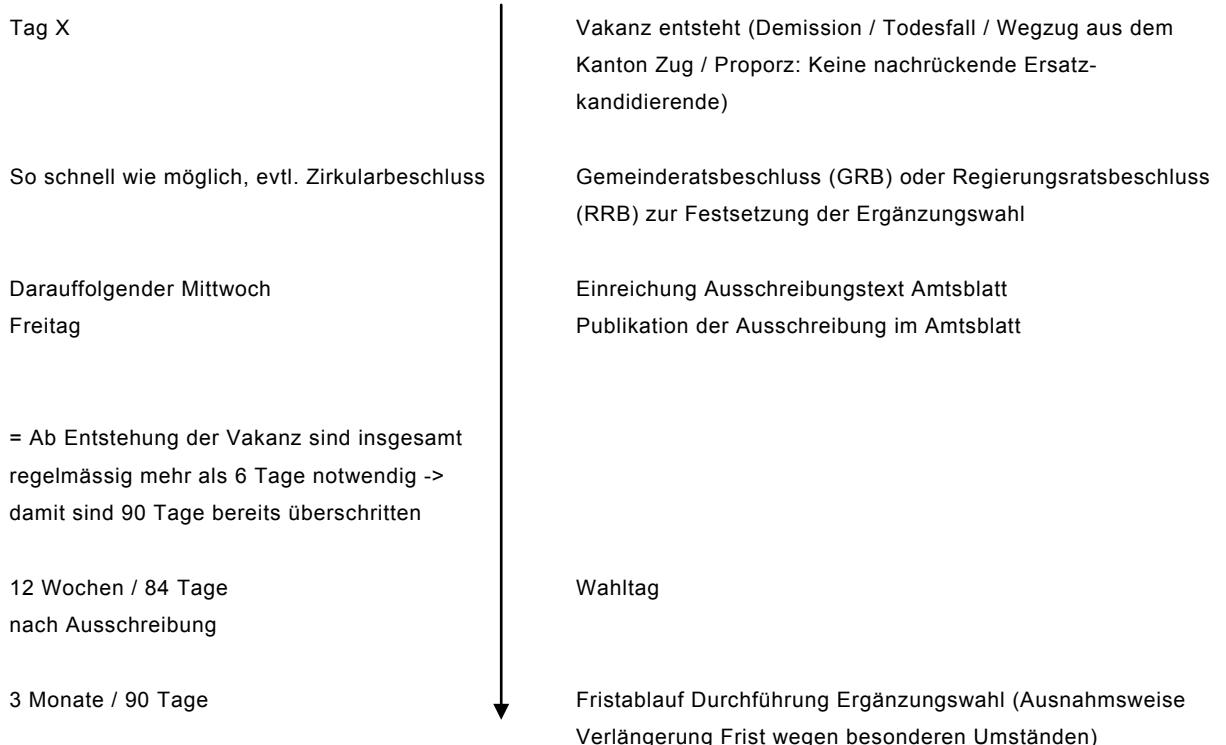
Werden für eine Behörde nur gleich viele oder weniger Personen vorgeschlagen, als Sitze zu vergeben sind, so findet kein Wahlgang statt («stille Wahl»; § 40 Abs. 1 WAG). Bei kantonalen Wahlen erklärt der Regierungsrat, bei kommunalen Wahlen der Gemeinderat die so Vorgeschlagenen für gewählt, teilt ihnen die Wahl mit und veröffentlicht sie im Amtsblatt (§ 40 Abs. 2 WAG). Sind nach der stillen Wahl nicht alle Sitze besetzt, findet gemäss § 40 Abs. 3 WAG eine Ergänzungswahl statt (§§ 52 und 57 WAG).

Seit dem 2. November 2013 erfolgt die Zuteilung der Sitze bei den Kantonsratswahlen nach dem doppelt-proportionalen Zuteilungsverfahren (§ 78 Abs. 2a KV i.V.m. 38 KV). Die Zuteilung von Mandaten zu Listen und Wahlkreisen wird zunächst durch eine Oberzuteilung und im Anschluss daran durch eine Unterzuteilung vorgenommen. Im ersten Zuteilungsschritt werden die Wählerstimmen aller Wahlkreise auf die Parteien verteilt. Ausschlaggebend bei der Sitzzuteilung an die Parteien und politischen Gruppierungen ist deren Wählerstärke im ganzen Kanton. In einem zweiten Schritt werden die den Parteien zugeteilten Sitze auf die Wahlkreise aufgeteilt. Nach der Ober- und Unterzuteilung erfolgt die Zuteilung der Sitze auf die Kandidierenden.

Eine stille Wahl von Kantonsratsmitgliedern in einzelnen Wahlkreisen ist im doppelt-proportionalen Sitzzuteilungsverfahren systembedingt nicht mehr möglich. Würde eine Gemeinde ihre Kantonsrättinnen bzw. Kantonsräte in stiller Wahl als gewählt erklären, würde dies bedeuten, dass in der Oberzuteilung nicht mehr die Wählerstärke der Parteien des ganzen Kantons miteinbezogen werden könnte, denn bei einer stillen Wahl findet kein Wahlgang statt. Dies widerspräche Sinn und Zweck des doppelt-proportionalen Sitzzuteilungsverfahrens und ist durch die Kantonsverfassung denn auch nicht vorgesehen (vgl. § 38 KV). Kann eine Vakanz im Kantonsrat nicht durch Nachrücken besetzt werden, ordnet der Regierungsrat eine Ergänzungswahl an, wobei das Majorzverfahren nach den §§ 53 ff. zur Anwendung kommt (§ 52 Abs. 1 WAG). In diesem Falle ist bei gegebenen Voraussetzungen eine stille Wahl von Kantonsratsmitgliedern möglich.

Der Rechtssicherheit willen soll im Gesetz explizit statuiert werden, dass eine stille Wahl bei den Kantonsratswahlen – soweit es sich nicht um eine Ergänzungswahl handelt – nicht möglich ist. § 52a Abs. 1 WAG, der einige Bestimmungen des Wahl- und Abstimmungsgesetzes (§§ 46 bis 49 WAG) für die Kantonsratswahlen ausschliesst, soll hierzu um folgenden Satz ergänzt werden: «Die stille Wahl (§ 40) von einzelnen Kandidierenden oder in einzelnen Wahlkreisen ist beim Verfahren nach den nachfolgenden Bestimmungen ausgeschlossen.»

Frist bei Ergänzungswahlen (§§ 52 Abs. 3 WAG, 57 Abs. 1 WAG, 62 Abs. 1 WAG)



Kann ein Sitz bei Proporzwahlen (Kantonsrat, Grosser Gemeinderat) nicht durch Nachrücken besetzt werden, ordnet der Regierungsrat bzw. der Stadtrat eine Ergänzungswahl an (§ 52f Abs. 3 i.V.m. § 52 Abs. 1 WAG, § 62 Abs. 1 WAG), die in der Regel innert drei Monaten seit Freiwerden des Sitzes durchzuführen ist (§ 52 Abs. 3 WAG). Bei Majorzwahlen werden Ergänzungswahlen für Sitze, die während der Amts dauer frei geworden sind, vom Regierungsrat bzw. vom Gemeinderat festgesetzt. Sie sind, wenn nicht besondere Verhältnisse eine Verschiebung nahe legen, in der Regel ebenfalls innert drei Monaten durchzuführen (§ 57 Abs. 1 WAG, § 62 Abs. 1 WAG). Der Begriff der «besonderen Verhältnisse» für ein Abweichen von der Dreimonatsfrist ist als Ausnahmebestimmung zu verstehen und auszulegen. Als in der Praxis anerkanntes Beispiel für «besondere Verhältnisse» gelten Wahltermine, die in die Ferien bzw. auf Festtage fallen. Solche Terminkonstellationen rechtfertigen eine Verschiebung auf den nächstmöglichen Zeitpunkt. Der Regierungsrat machte zudem im Jahre 2008 bei der Terminfestsetzung für eine Ergänzungswahl am Obergericht von der Möglichkeit der Verschiebung Gebrauch, weil einen Monat nach Ablauf der Frist für die Durchführung der Ergänzungswahl eidgenössische und kantonale Volksabstimmungen stattfanden (Regierungsratsbeschluss vom 17. Juni 2008). Eine solche Zusammenlegung von Ergänzungswahlen mit eidgenössischen Abstimmungs- oder Wahlterminen ist im Sinne einer Ausnahme zuzulassen, sofern die Ergänzungswahl damit nicht um mehr als einen Monat verschoben wird. Bei der Terminfestsetzung ist stets zu bedenken, dass erhebliche staatspolitische und rechtsstaatliche Interessen daran bestehen, Vakanzen von Behördemitgliedern rasch neu zu besetzen. Deshalb ist der Begriff der «besonderen Verhältnisse» restriktiv zu interpretieren.

Sofern keine besonderen Verhältnisse vorliegen, beträgt die Frist für die Durchführung von Ergänzungswahlen also grundsätzlich drei Monate, d.h. 90 Tage. Nachdem die Ausschreibungsfrist bei der letzten Teilrevision (Vorlage Nr. 2170) von zehn auf zwölf Wochen, d.h. 84 Tage, verlängert worden ist, präsentiert sich die Einhaltung der Dreimonatsfrist für die Durchführung von Ergänzungswahlen dieser Frist nunmehr als fast unmöglich. Berücksichtigt man, dass der Ausschreibungstext für das Amtsblatt drei Tage vor dem Erscheinen eingereicht werden muss und dass das Amtsblatt immer nur freitags erscheint, so sind regelmässig Fälle denkbar, bei denen eine rechtzeitige Ausschreibung und damit eine rechtzeitige Wahl nicht möglich sind. Aufgrund der Einführung des Majorzsystems für die Wahl der Exekutiven (Volksabstimmung vom 9. Juni 2013 «Ja zu Personenwahlen», Majorzinitiative) ist zudem fortan vermehrt mit Ergänzungswahlen an kantonalen oder eidgenössischen Abstimmungstagen zu rechnen. Im Gegensatz zum Wahlmaterial muss das Stimmmaterial bei den Stimmberichtigten nicht in der dritt- sondern bereits in der viertletzten Woche vor dem Urnengang eintreffen (§ 8 Abs. 3 WAG), weshalb in diesen Fällen die Wahrung der Fristen noch schwieriger wird.

Wie erwähnt ist Sinn und Zweck der Bestimmungen zu den Ergänzungswahlen, möglichst kurze Vakanzen zu haben bzw. idealerweise die nahtlose Weiterführung des Amts zu gewährleisten. Gleichzeitig macht es keinen Sinn, wenn die dreimonatige Frist aufgrund gesetzlicher Vorgaben regelmässig nicht eingehalten werden kann und keine praktikable Lösung für eine gemeinsame Durchführung der Ergänzungswahlen mit Abstimmungen besteht. Deshalb ist die Frist für die Durchführung von Ergänzungswahlen auf vierzehn Wochen zu erhöhen und die §§ 52 Abs. 3 sowie 57 Abs. 1 WAG entsprechend anzupassen (zu § 62 Abs. 1 WAG vergleiche nachfolgend die Kommentierung zu «Ergänzungswahlen in den Gemeinden [§ 62 WAG]»). Im Sinne der Kongruenz sind ausserdem der Wortlaut des § 52 Abs. 3 WAG (Ergänzungswahlen im Proporz) und derjenige des § 57 Abs. 1 Satz 2 WAG (Ergänzungswahlen im Majorz) einander anzugelichen. So ist in § 52 Abs. 3 WAG der Zusatz «wenn nicht besondere Verhältnisse

eine Verschiebung nahe legen» einzufügen. In § 57 Abs. 1 Satz 2 WAG ist die Präzisierung «seit Freiwerden des Sitzes» aufzunehmen.

Ständeratswahlen (§§ 56 Abs. 3a WAG, 58 Abs. 1 WAG)

Im Gegensatz zu den durch das Bundesrecht geregelten Nationalratswahlen handelt es sich bei den Ständeratswahlen um kantonale Wahlen. Die Gesamterneuerungswahlen der Mitglieder des Ständerats finden gleichzeitig mit den Nationalratswahlen, d.h. am zweitletzten Sonntag im Oktober, statt (§ 30 Abs. 1 WAG i.V. m. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 BPR⁷).

Nach jeder Gesamterneuerung des Nationalrates werden die Mitglieder des Bundesrats von der Bundesversammlung gewählt (Art. 175 Abs. 2 BV). Die Gesamterneuerungswahlen des Bundesrats finden damit regelmässig anfangs Dezember statt (vgl. Art. 132 Abs. 1 ParlG⁸). Ziel ist, dass die neu gewählten National- und Ständeratsmitglieder bis zu diesem Zeitpunkt gültig gewählt sind, damit sie an der Bundesratswahl teilnehmen können⁹.

Wegen der kurzen Zeitspanne zwischen den Ständeratswahlen und den Bundesratswahlen ist es in der Praxis nicht einfach, das genannte Ziel zu gewährleisten. Grund dafür ist, dass in die Terminplanung für die Durchführung der Wahlen diverse Eventualitäten miteinbezogen werden müssen, die wiederum an verschiedene Vorgaben des Wahl- und Abstimmungsgesetzes sowie an aus logistischen Gründen einzuhaltende Fristen gebunden sind.

- In der Terminplanung zu berücksichtigen sind vorab die Rechtsmittelfristen. § 67 Abs. 2 WAG sieht eine vergleichbar¹⁰ lange Beschwerdefrist vor: «Tritt der Beschwerdegrund vor dem Abstimmungstag ein, ist die Beschwerde innert zehn Tagen seit der Entdeckung einzureichen. Ist diese Frist am Abstimmungstag noch nicht abgelaufen, wird sie bis zum 20. Tag nach dem Abstimmungstag verlängert. In allen übrigen Fällen beträgt die Beschwerdefrist 20 Tage seit dem Abstimmungstag.»
- In die Terminplanung aufzunehmen ist sodann die Möglichkeit eines zweiten Wahlgangs für den Fall, dass im ersten Wahlgang weniger Kandidierende das absolute Mehr erreichen, als Mandate zu vergeben sind, oder aus einem anderen Grund nicht alle Sitze besetzt werden konnten (§ 56 Abs. 1 WAG). Hier sieht das Gesetz vor, dass der Regierungsrat für die Wahl der Mitglieder des Ständerats den Wahltag sowie die Frist für die Einreichung der Wahlvorschläge jeweils so festsetzt, dass die Teilnahme der gewählten Ständeräinnen bzw. Ständeräte an den Bundesratswahlen gewährleistet ist (§ 56 Abs. 3a WAG¹¹).» Diese Bestimmung erlaubt eine Abweichung von den ordentlichen Regelungen des § 56 Abs. 2 WAG, wonach die zweiten Wahlgänge am achten Sonntag nach der Hauptwahl stattfinden sowie von § 56 Abs. 3 WAG, wonach die Wahlvorschläge bis zum siebtletzten Montag vor dem Wahltag einzureichen sind. Bei der Vorbereitung der Ständeratswahlen 2015 ist die Frage aufgekommen, ob und in-

⁷ Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR; SR 161.1).

⁸ Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10).

⁹ Vgl. auch die Empfehlungen zu den Eidgenössischen Wahlen 2011/2015, verabschiedet anlässlich der Frühjahrstagung der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz vom 26. April 2013, S. 5 / Empfehlungen 10 bis 12: «Die Kantone setzen im Rahmen ihrer rechtlichen und politischen Möglichkeiten alles daran, dass ihre Vertretung im Ständerat jederzeit sichergestellt ist und ihre Ständeräte insbesondere bei 'Konstituierung' des Rats rechtsgültig gewählt sind.»

¹⁰ Bei den Nationalratswahlen beträgt die Rechtsmittelfrist bloss drei Tage (Art. 77 Abs. 2 BPR).

¹¹ § 56 Abs. 3a WAG geht auf eine Motion des Kantonsrats Andreas Hausheer zurück und wurde 2013 in das Gesetz aufgenommen; vgl. den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 10. Juli 2012 betreffend Teilrevision der Verfassung des Kantons Zug (Kantonsverfassung, KV) vom 31. Januar 1894 sowie des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG), Vorlage Nr. 2170.1 - Laufnummer 14129, S. 27 ff.

wieweit die in § 56 Abs. 3a WAG nicht explizit genannten Fristen verkürzt werden dürfen, so namentlich die Bereinigungsfrist (§ 35 f. WAG) und die Versandfrist für das Wahlmaterial (§ 8 Abs. 3 WAG). Den Gesetzesmaterialien ist hierzu nichts zu entnehmen.

- Schliesslich ist die Validierung der Ständeratswahlen durch den Kantonsrat in die Zeitplanung aufzunehmen (vgl. § 58 Abs. 1 WAG: «Der Kantonsrat stellt die Gültigkeit der Kantonsrats-, Regierungsrats-, Ständerats- und Richterwahlen fest.»). Dies bedeutet, dass zwischen der Ständeratswahl und der Bundesratswahl eine Sitzung des Kantonsrats stattfinden muss, nötigenfalls ist eine ausserordentliche Sitzung einzuberufen.
- Abgesehen von den durch das WAG vorgegebenen Fristen bestehen logistisch bedingte Termine, so namentlich für den Druck und die Verpackung des Wahlmaterials.

Aus der Vergangenheit sind keine zweiten Wahlgänge bei den Ständeratswahlen bekannt. Bei den Ständeratswahlen 2015 haben die beiden Gewählten das absolute Mehr im ersten Wahlgang vom 18. Oktober 2015 problemlos erreicht. Für den Fall hingegen, dass ein zweiter Wahlgang hätte stattfinden müssen, waren im entsprechenden Terminplan¹² aufgrund der zeitlichen Knappheit zwischen der Ständeratswahl (18. Oktober 2015) und der Bundesratswahl (9. Dezember 2015) stark verkürzte Fristen und ausserordentliche Massnahmen vorgesehen. So war die Frist für die Einreichung der Wahlvorschläge gestützt auf § 56 Abs. 3a WAG bereits auf den dem ersten Wahlgang folgenden Tag (19. Oktober 2015), 17.00 Uhr, und der Abschluss des Bereinigungsverfahrens in sinngemässer Anwendung von § 56 Abs. 3a WAG auf den darauf folgenden Tag (20. Oktober 2015), 17.00 Uhr, festgelegt. Die Wahlunterlagen wären entgegen der Bestimmung von § 8 Abs. 3 WAG und in sinngemässer Auslegung von § 56 Abs. 3a WAG spätestens in der zweitletzten Woche vor dem Wahltag an die Stimmberchtigten versandt worden. Dies wäre wegen den für den Druck und das Einpacken des Wahlmaterials (sieben bzw. sechs Arbeitstage) notwendigerweise einzuhaltenden Fristen nicht anders möglich gewesen. Weiter war vorgesehen, dass die Staatskanzlei bei einer allfälligen Ergänzungswahl für den Nationalrat sowie bei einem allfälligen zweiten Wahlgang für den Ständerat einen Sonderdruck des Amtsblatts veranlasst hätte. Schliesslich hätte der Kantonsrat bei Bedarf eine ausserordentliche Sitzung am Tag der Bundesratswahlen, d.h. dem 9. Dezember 2015, 07.00 Uhr, für die Validierung der Ständeratswahl durchführen müssen.

Solch eng gestaffelte Zeitpläne gilt es für die Zukunft zu vermeiden, da sie die zeitlichen und personellen Ressourcen aller involvierten Behörden, der Parteien sowie der sonstigen Beteiligten strapazieren. Auch kann es unerwünschte Rechtsunsicherheiten nach sich ziehen, wenn die geltende Rechtslage nicht klar ist und in der Praxis zu Umsetzungsschwierigkeiten führen. Es bestehen verschiedene Möglichkeiten¹³, um die genannten Probleme zu lösen:

Vorverlegung des Terms für die Ständeratswahlen

Der Termin für die Wahl der Ständeratsmitglieder ist im Rahmen der Totalrevision 2005 / 2006 mit dem Termin für die Nationalratswahlen zusammengelegt worden (vgl. Vorlage Nr. 1300.17 - Laufnummer 121777). Dazu musste die am 1. Januar 2007 beginnende Amtsduer der Stände-

¹² Regierungsratsbeschluss vom 17. März 2015 betreffend allfällige Ergänzungswahl für den Nationalrat und allfälliger zweiter Wahlgang für den Ständerat; Festsetzung der Wahltermine.

¹³ Vgl. die Empfehlungen zu den Eidgenössischen Wahlen 2011/2015, verabschiedet anlässlich der Frühjahrstagung der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz vom 26. April 2013, S. 5 / Empfehlungen 10 bis 12.

ratsmitglieder per Übergangsregelung in der Kantonsverfassung um ein Jahr verlängert werden (vgl. Vorlage Nr. 1300.30 - Laufnummer 12204). Es ist sinnvoll, dass die Mitglieder des Ständerats gleichzeitig mit denjenigen des Nationalrats gewählt werden. Eine Vorverschiebung des Termins für die Ständeratswahlen würde bei der Stimmbevölkerung eher Befremden hervorrufen und brächte den mit den Wahlen betrauten Behörden zudem einen unerwünschten Mehraufwand. Eine Vorverschiebung dieses Termins ist deshalb zu verwerfen.

Verbleiben der gewählten Ständeratsmitglieder im Amt

Diese Variante, die der Kanton Zürich kennt, würde bedeuten, dass die bisherigen Ständeratsmitglieder für die auslaufende Amtsperiode im Amt verbleiben, bis die neuen Amtsinhaberinnen und -haber rechtsgültig gewählt sind. Im Falle eines zweiten Wahlgangs würden die bisherigen Ständeratsmitglieder an den Bundesratswahlen teilnehmen. Eine solche Lösung ist zu verwerfen. Aus staatspolitischen Gründen soll der Bundesrat durch die neu gewählten Mitglieder der Bundesversammlung gewählt werden. Auch der Kanton Zürich sieht in einer derzeit laufenden Gesetzesrevision Massnahmen vor, damit die Ständeratsmitglieder bis zu den Bundesratswahlen sowie der Verteilung der Kommissionssitze rechtskräftig gewählt sind.

Verkürzung der Fristen zwischen dem ersten und zweiten Wahlgang

Diese Lösung ist durch das Wahl- und Abstimmungsgesetz bereits vorgesehen (siehe vorstehende Ausführungen zu § 56 Abs. 3a WAG). § 56 Abs. 3a WAG ermächtigt den Regierungsrat, die ordentlichen Fristen für die Festsetzung des Wahltags sowie für die Einreichung der Wahlvorschläge so festzulegen, dass die Teilnahme der gewählten Ständerätinnen bzw. -räte an den Bundesratswahlen gewährleistet ist. Nach Sinn und Zweck dieser Bestimmung kann der Regierungsrat diese Fristen also verkürzen. Auslegungsbedürftig ist, ob der Regierungsrat auch die Bereinigungsfrist (§ 35 f. WAG) und die Frist für den Versand des Wahlmaterials (§ 8 Abs. 3 WAG) verkürzen darf. Eine Verkürzung der Versandfrist ist abzulehnen. Den Stimmberechtigten und den politischen Parteien muss ausreichend Zeit zur Verfügung stehen, um sich aufgrund der amtlichen Unterlagen über Urnengänge zu informieren. Sie müssen genügend Zeit zur Willensbildung und zur öffentlichen Diskussion haben (BGE 104 Ia 239 E. 2b). Eine Verkürzung der Bereinigungsfrist ist hingegen denkbar. Da eine solche allerdings sowohl für die involvierten Behörden als auch für die Parteien einen gewissen Zeitdruck mitbringt, ist von einer Verkürzung der Bereinigungsfrist nur subsidiär Gebrauch zu machen. In diesem Sinne ist § 56 Abs. 3a um folgenden Satz zwei zu ergänzen: «Die Fristen für die Bereinigung (§ 35) sowie für die Ergänzung von Wahlvorschlägen (§ 36) können in Ausnahmefällen verkürzt werden.»

Wahlprüfung durch die kantonale Exekutive anstelle der Legislative

Nach § 58 Abs. 1 WAG stellt der Kantonsrat die Gültigkeit der Kantonsrats-, Regierungsrats-, Ständerats- und Richterwahlen fest. Die Validierung bedingt, dass zwischen einem allfälligen zweiten Wahlgang und den Bundesratswahlen eine ordentliche oder nötigenfalls eine außerordentlich einberufene Kantonsratssitzung stattfindet. Durch die Zuweisung der Kompetenz zur Feststellung der Gültigkeit der Wahl an den Regierungsrat könnte der Terminplan zeitlich entlastet werden. Da es sich bei der Validierung um ein Formgeschäft handelt, sind keine Gründe ersichtlich, weshalb diese Kompetenz nicht dem Regierungsrat zugewiesen werden sollte. Der Regierungsrat könnte die Gültigkeit der Ständeratswahl in kurzer Zeit feststellen. Gestützt auf § 16 Abs. 1 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Regierungsrates vom 26. September 2013 (GO RR; BGS 151.1) kann sogar ein Zirkularbeschluss erwirkt werden. Ein solcher ist vorgesehen für nicht komplexe, unumstrittene fristgebundene Geschäfte, bei denen dringend Entscheide zwischen zwei ordentlichen Regierungsratssitzungen getroffen werden müssen. Die Zuständigkeit für die Feststellung der Gültigkeit der Ständeratswahlen ist deshalb neu dem Regierungsrat zuzuweisen. Es ist einleuchtend, dass die Feststellung der Gültig-

keit auch der anderen in § 58 Abs. 1 WAG erwähnten Wahlen durch den Regierungsrat die Abläufe allgemein vereinfachen könnte. Eine solche Lösung hat sich beispielsweise im Kanton Zürich bewährt (vgl. § 12 Abs. 1 Bst. a i.V.m. § 83 Abs. 1 GPR) und es sind keine Gründe ersichtlich, die gegen diese Lösung sprechen würden. Die Kompetenz zur Validierung der kantonalen Wahlen ist deshalb generell dem Regierungsrat zuzuweisen und § 58 Abs. 1 WAG entsprechend anzupassen.

Im Falle, dass die Wahl eines Regierungsratsmitglieds bestritten ist, hat dieses bei der Prüfung seiner eigenen Wahl in den Ausstand zu treten (Ausstandsgründe gemäss § 7 Abs. 1 Ziff. 1 und Ziff. 5 GO RR). Sofern die Wahl mehrerer Regierungsratsmitglieder bestritten ist, ist bei jedem einzelnen Mitglied zu prüfen, ob ein Ausstandsgrund gegeben ist. Wird eine Wahl durch den Regierungsrat nicht validiert, ist gegen diesen Entscheid ein ordentliches Rechtsmittel an das Verwaltungsgericht möglich.

Der neue § 58 Abs. 1 WAG bewirkt zudem, dass § 3 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 28. August 2014 (GO KR; BGS 141.1) aufgehoben wird. In § 3 GO KR ist die Feststellung der Gültigkeit der Kantonsrats- und der Regierungsratswahlen durch den Kantonsrat geregelt. § 3 GO KR wird durch § 58 Abs. 1 WAG abgelöst. Die Bestimmungen von § 3 Abs. 2 GO KR bezüglich Ausstand von betroffenen Kantonsratsmitgliedern und das Vorgehen, soweit ein Sitz eines Kantonsratsmitglieds noch strittig ist, ist analog für die Mitglieder des Regierungsrats von § 3 Abs. 2 GO KR in § 58 Abs. 2 WAG zu übernehmen.

Eine Anpassung der GO RR hingegen ist nicht nötig, weil diese keine Bestimmungen über die Validierung der Regierungsratswahlen enthält.

Verkürzung der Rechtsmittelfrist

Die Rechtsmittelfrist für die bundesrechtlich geregelte Nationalratswahlen beträgt im Gegensatz zur kantonalen zehn- bzw. zwanzigjährigen Rechtsmittelfrist nur drei Tage (Art. 77 Abs. 2 BPR). Auch wenn die kantonalen Rechtsmittelfristen erst kürzlich - mit Inkrafttreten per 3. August 2013 - von drei Tagen auf zehn bzw. zwanzig Tage verlängert¹⁴ worden sind, ist es sinnvoll, die Rechtsmittelfrist für den Fall der Ständeratswahlen wieder zu verkürzen. Dies hat die Vorteile, dass die Ständeratswahlen schneller erwährt werden könnten, wie auch, dass die Rechtsmittelfristen betreffend National- und Ständeratswahlen übereinstimmen würden. Das Bundesgericht lässt in gefestigter Praxis im kantonalen Recht festgelegte dreitägige Fristen für die Erhebung von Stimmrechtsbeschwerden zu. Zwar sei eine Frist von drei Tagen sehr kurz und lasse den Stimmberchtigten wenig Zeit, die Sach- und Rechtslage abzuklären und eventuell anwaltlichen Rat einzuhören, doch sei die Erforderlichkeit sofortigen Handelns bei Stimmrechtssachen regelmässig gegeben (anstelle vieler: Urteil vom 2. Oktober 2013, 1C_577/2013, E. 3.1 mit diversen Hinweisen). Gestützt auf diese Erwägungen beantragt der Regierungsrat, die Beschwerdefrist betreffend Ständeratswahlen mittels einer Anpassung von § 67 Abs. 2 WAG auf drei Tage zu verkürzen (vgl. zur Beschwerdefrist betreffend die übrigen Wahlen sowie betreffend Abstimmungen nachfolgend die Kommentierung zu § 67 Abs. 2 WAG).

Verfahren und Ausschreibung von Gemeindewahlen (§ 59 Abs. 1 WAG, § 61 WAG)

Nach § 59 Abs. 1 WAG gelten für die Gemeindewahlen sinngemäss die Vorschriften über die kantonalen Wahlen. Trotz dieses Verweises erwähnen die unter dem Titel der Gemeindewah-

¹⁴ Vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 24. Januar 2012 zur Änderung des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden, Vorlage Nr. 2108.1-Laufnummer 13974, S. 40 ff. sowie Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission vom 7. November 2012 zur Änderung des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden, Vorlage Nr. 2108.3-Laufnummer 14184, S. 15 f.

len geführten Bestimmungen Bereiche, die bereits erschöpfend in den Bestimmungen für die kantonalen Wahlen geregelt sind. Solche Wiederholungen sind nicht notwendig und aus erlass-technischen Gründen zu vermeiden. Unter diesem Titel sollen nur rein gemeindespezifische Punkte geregelt sein. Betroffen davon ist namentlich § 61 WAG. Er entspricht inhaltlich § 29 Abs. 1 WAG, der kraft des Verweises in § 59 Abs. 1 WAG auch für die Gemeinden zur Anwendung kommt. Beide Bestimmungen regeln die Ausschreibung der Wahlen. § 61 WAG ist deshalb ersatzlos zu streichen. Damit wird auch der dort verwendete Begriff «Nachwahlen» im WAG nicht mehr verwendet. Dieser allgemeine Begriff umfasst Ergänzungswahlen¹⁵ und zweite Wahlgänge¹⁶, wird aber nur in § 61 WAG erwähnt und bringt keinen Mehrwert. Mit dessen Streichung werden im ganzen Gesetz fortan konsequent die präziseren Begriffe «Ergänzungswahlen» (§§ 29 Abs. 1 / 40 Abs. 3 / 41 Abs. 3 / 50 Abs. 1 / 52 / 52f Abs. 3 / 57 / 60 Abs. 2 / 62 Abs. 1 / 63 Abs. 3 WAG) bzw. «zweiter Wahlgang» (§§ 29 Abs. 1 / 56 WAG) verwendet. Der Vollständigkeit halber ist § 59 Abs. 1 WAG mit dem Zusatz «unter Vorbehalt der Bestimmungen dieses Titels» zu ergänzen.

Ergänzungswahlen in den Gemeinden (§ 62 WAG)

§ 62 WAG zu den Ergänzungswahlen entspricht inhaltlich der Regelung von § 57 WAG. Der einzige Unterschied ist, dass die kommunalen Ergänzungswahlen vom Gemeinderat und nicht vom Regierungsrat festgesetzt werden. Aus den in der Kommentierung zu § 61 WAG genannten Gründen sind unnötige Wiederholungen zu vermeiden und § 62 WAG zu bereinigen. Er soll nur noch die Zuweisung der Zuständigkeit für die Festsetzung von Ergänzungswahlen an den Gemeinderat festlegen. Darüber hinaus kommen die Bestimmungen zu den kantonalen Ergänzungswahlen kraft Verweis von § 59 Abs. 1 WAG auch für die Gemeinden zur Anwendung.

Beschwerdefrist (§ 67 Abs. 2 WAG)

Wie bereits erwähnt soll die Rechtsmittelfrist betreffend Ständeratswahlen im Zuge dieser Revision verkürzt werden (vgl. vorstehende Seite 18). Darüber hinaus ist die Rechtsmittelfrist gemäss § 67 Abs. 2 WAG einer generellen Prüfung zu unterziehen, obwohl sie erst kürzlich von drei Tagen auf zehn bzw. zwanzig Tage verlängert worden ist. Grund dafür ist, dass eine bis zu zwanzigtägige Frist für den Bereich der Stimmrechtsbeschwerde zu lang ist. Rechtsstreitigkeiten betreffend Wahlen und Abstimmungen müssen schnell entschieden werden können, damit allfällige Unregelmässigkeiten unverzüglich behoben und bereits durchgeführte Wahlen und Abstimmungen möglichst rasch erwährt oder gegebenenfalls neu angesetzt werden können. Ausserdem erscheint die Unterscheidung zwischen der zehn- und der zwanzigtägigen Frist als verwirrend. Die Beschwerdefrist ist deshalb einheitlich auf drei Tage festzusetzen. Wie bereits erwähnt, lässt das Bundesgericht dreitägige Fristen für die Erhebung von Stimmrechtsbeschwerden in steter Praxis zu (vgl. die Ausführungen vorstehend, Seite 18).

§ 67 Abs. 2 WAG ist demnach neu zu formulieren, wobei der Regierungsrat folgende Regelung als sinnvoll erachtet: «Die Beschwerde ist innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch am dritten Tag nach der amtlichen Veröffentlichung der Ergebnisse im Amtsblatt einzureichen.» Diese Formulierung entspricht derjenigen des Bundes-

¹⁵ «Ergänzungswahlen» finden statt, wenn nach einer stillen Wahl nicht alle Sitze besetzt sind (Proporz und Majorz; § 40 Abs. 2 WAG), bei Vorliegen einer Unvereinbarkeit (Proporz und Majorz; § 45 Abs. 2 der Kantonsverfassung i.V.m. § 41 Abs. 3 WAG), wenn einer Liste mehr Mandate zugewiesen werden, als sie Kandidatinnen und Kandidaten enthält (Proporz; § 50 und 52f WAG), wenn ein Sitz nicht durch Nachrücken besetzt werden kann (Proporz; § 51 Abs. 1 WAG), für während der Amtszeit freiwerdende Sitze (Majorz; § 57 Abs. 1 WAG, 62 Abs. 1 WAG) sowie wenn auf gemeindlicher Ebene jemand zwar als Präsidentin oder als Präsidenten, nicht aber als Mitglied der Behörde gewählt wird (§ 63 Abs. 3 WAG).

¹⁶ Ein «Zweiter Wahlgang» findet im Majorzwahlverfahren statt, wenn mangels Erreichen des absoluten Mehrs oder aus einem anderen Grund nicht alle Sitze im ersten Wahlgang besetzt werden können (§ 56 Abs. 1 WAG).

rechts (Art. 77 Abs. 2 BPR). Ausserdem wird durch diese Regelung erreicht, dass der massgebliche Zeitpunkt für den Beginn des Fristenlaufs verbindlich geregelt wird. Indem die Publikation im Amtsblatt eine fristauslösende Wirkung entfaltet, haben die Beschwerdeführenden ab dem Tag des Urnengangs bis zu acht Tage Zeit für die Beschwerdeführung (fünf Tage vom Tag des Urnengangs bis zur Publikation im Amtsblatt plus drei Tage Beschwerdefrist). Unter Beachtung all dieser Aspekte erscheint die (erneute) Änderung des Beschwerdefristenkonzepts als vertretbar.

Die Verkürzung der Beschwerdefrist betrifft auch die Gemeindeebene (vgl. § 17^{bis} Abs. 2 Gemeindegesetz, welcher betreffend Frist, Form und Verfahren bei Stimmrechtsbeschwerden auf das Wahl- und Abstimmungsgesetz verweist).

Nachzählung knapper Ergebnisse (§ 69 Abs. 2 WAG; neuer § 63a WAG)

§ 69 Abs. 2 WAG sieht vor, dass der Regierungsrat bei einem knappen Ausgang einer Abstimmung oder einer Majorzwahl eine Nachzählung anordnet. Der Regierungsrat bestimmt in der Wahl- und Abstimmungsverordnung, unter welchen Voraussetzungen der Ausgang einer Abstimmung oder eine Majorzwahl als knapp gilt (§ 69 Abs. 3 WAG). § 32^{bis} WAV enthält die entsprechende Regelung und delegiert in Absatz 1 die Kompetenz zur Anordnung der Nachzählung an die Staatskanzlei, dies sowohl bei kantonalen als auch bei gemeindlichen Abstimmungen und Majorzwahlen.

Seitens der Gemeinden ist im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu § 32^{bis} WAV im Frühjahr 2014 vorgebracht worden, es solle bei gemeindlichen Abstimmungen und Majorzwahlen der oder die Vorsitzende des Stimmbüros über die Durchführung einer Nachzählung entscheiden. Bei kommunalen Abstimmungen und Majorzwahlen werde die Anordnung einer Nachzählung durch die Staatskanzlei als nicht praxistauglich erachtet. Es fänden nicht immer gleichzeitig mit kommunalen Abstimmungen oder Majorzwahlen kantonale oder eidgenössische Urnengänge statt. Es handle sich bei kommunalen Abstimmungen und Wahlen immer um Gesamtergebnisse, so dass im Urnenbüro auf den ersten Blick festgestellt werden könne, ob die Voraussetzungen für eine Nachzählung erfüllt seien oder nicht. Der Regierungsrat teilte im Erläuternden Bericht vom 1. Juli 2014 die Ansicht der Gemeinden, dass bei kommunalen Abstimmungs- und Majorzwahlen die Anordnung einer Nachzählung durch die Gemeinden selbst praxistauglich und sinnvoll wäre, wies aber darauf hin, dass es mangels formell-gesetzlicher Grundlage nicht möglich sei, diese Zuständigkeit auf dem Verordnungswege an die gemeindlichen Stimmbüros zu delegieren. Die Schaffung einer entsprechenden formell-gesetzlichen Grundlage sei im Rahmen der nächsten Gesetzesrevision zu prüfen.

Gemeindliche Urnenwahlen und -abstimmungen finden mitunter an anderen Terminen als kantonale oder eidgenössische Urnengänge statt. Die Regelung von § 32bis WAV bestimmt genau, wann eine Nachzählung anzuordnen ist. Es ist sinnvoll, dass die Gemeinden eine allfällige Nachzählung bei gemeindlichen Abstimmungen und gemeindlichen Majorzwahlen selbst anordnen können. Um zu vermeiden, dass der Gemeinderat an einem Sonntag einberufen werden muss, ist die Kompetenz der Leiterin oder dem Leiter des gemeindlichen Stimmbüros zu zuweisen. Nach der Durchführung einer Nachzählung orientieren die Gemeinden die Direktion des Innern als Aufsichtsbehörde per E-Mail.

Damit korreliert die Zuständigkeitsregelung auf gemeindlicher Ebene inhaltlich mit derjenigen für kantonale Abstimmungen und Majorzwahlen, nach welcher die Staatskanzlei als kantonales Stimmbüro (vgl. § 6 Abs. 2 WAG) die Nachzählung anordnet. In der Praxis hat es sich bewährt, dass bei knappem Ausgang einer kantonalen Abstimmung oder Majorzwahl die Staatskanzlei die Nachzählung verfügt. Diese Zuständigkeit ist genauso wie die Zuständigkeit auf der gemeindlichen Ebene auf Gesetzesstufe zu verankern. § 69 Abs. 2 WAG ist entsprechend anzupassen. Unter dem Titel der Gemeindewahlen ist eine Bestimmung mit der entsprechenden Kompetenzzuweisung für die kommunalen Urnengänge aufzunehmen (neuer § 63a).

5.3 Fremdänderungen

Aufhebung von § 3 GO KR

Vgl. hierzu die Ausführungen vorstehend (Seite 18).

Kantonale gesetzliche Grundlagen für die Einführung weiterführender Massnahmen, um mehr junge Erwachsene an die Urne zu bringen (§ 34 Sozialhilfegesetz; neuer Absatz 4)

Die bereits erwähnte Motion von Kantonsrätin Laura Dittli verlangt in einem zweiten Begehr, es seien weitere kantonale gesetzliche Grundlagen zu schaffen, die es dem Kanton und den Gemeinden erlauben, weiterführende Massnahmen einzuführen, um mehr junge Erwachsene an die Urne zu bringen. Gefordert sind mithin gesetzliche Grundlagen für Massnahmen zur generellen Förderung der politischen Partizipation von jungen Erwachsenen. Diese passen von ihrem inhaltlichen Gehalt her nicht in den Regelungsbereich des Wahl- und Abstimmungsgesetzes (vgl. § 1 Abs. 1 WAG: «Das Wahl- und Abstimmungsgesetz regelt die Wahlen und Abstimmungen im Kanton und in den Gemeinden, soweit sie an der Urne durchgeführt werden.»).

Der Bund kann gestützt auf das Gesetz über die Förderung der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit vom 30. September 2011 (Kinder- und Jugendförderungsgesetz, KJFG; SR 446.1) u.a. Finanzhilfen gewähren an private Trägerschaften für die Durchführung von Projekten der politischen Partizipation auf Bundesebene sowie auch an Kantone und Gemeinden für zeitlich begrenzte Vorhaben von gesamtschweizerischer Bedeutung, die Modellcharakter für die Weiterentwicklung der ausserschulischen Arbeit haben und an die Kantone für Programme im Bereich Aufbau und Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik.¹⁷ So lautet Art. 2 Bst. c KJFG: «Mit diesem Gesetz will der Bund die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen fördern und dazu beitragen, dass Kinder und Jugendliche sich politisch integrieren können.»

In Kongruenz dazu ist das zitierte Begehr auf kantonaler Ebene materiell der Jugendförderung zuzuordnen. Im Kanton Zug ist der Bereich der Jugendförderung und des Jugendschutzes im fünften Kapitel des Gesetzes über die Sozialhilfe im Kanton Zug vom 16. Dezember 1982 (Sozialhilfegesetz; BGS 861.4) enthalten. Die für die Erfüllung des zweiten Motionsbegehrrens zu schaffende Grundlage ist deshalb in diesem Kapitel anzusiedeln, durch die Aufnahme eines neuen Absatzes 4 in § 34 mit dem Wortlaut: «Der Kanton kann Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation von Jugendlichen unterstützen.» Durch diese enge Formulierung wird dem Anliegen der Motion Rechnung getragen. Zudem werden keine Rechtsgrundlagen für eine inhaltlich weitgehende Jugendförderung ohne Bezug zur politischen Bewusstseinsbildung und politischen Integration geschaffen. Damit kann der Bitte der Motionärin an den Rat, «bewusst ein Zeichen zu setzen und zu zeigen, dass ihm das politische Interesse und die aktive Teilnahme der jungen Erwachsenen wichtig» seien und er sie aktiv fördern wolle, wozu es einen angemessenen Beitrag des Kantons brauche (Protokoll der Kantonsratssitzung vom 2. Juni 2016, S. 1128), Rechnung getragen werden. Anstelle des Begriffs «junge Erwachsene» wird der Begriff «Jugendliche» gewählt. Art. 4 KJFG definiert die gesetzliche Zielgruppe als Jugendliche «bis zum vollendeten 25. Altersjahr» und «Jugendliche bis zum vollendeten 30. Altersjahr, die ehrenamtlich in leitender, beratender oder betreuender Funktion in einer privaten Trägerschaft tätig sind».

¹⁷ http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00067/; besucht am 10. August 2016.

Herangezogen werden kann für die Umsetzung des Anliegens dieser Motion darüber hinaus § 54 Abs. 1 WAV. Gestützt auf diese Bestimmung kann der Regierungsrat statistische Auswertungen der Wahl- und Abstimmungsergebnisse anordnen. Solche Auswertungen von Stimm- und Wahlergebnissen bringen Transparenz in das Partizipationsverhalten der Stimmbevölkerung, indem z.B. nach Alter oder Geschlecht eingeteilte Daten zum Stimmverhalten erhoben werden. Die daraus gezogenen Erkenntnisse können der öffentlichen Hand sowie insbesondere den politischen Parteien grosse Dienste für ihre Arbeit leisten und als Grundlage für das Erreichen allfälliger Massnahmen dienen.

6. Finanzielle Auswirkungen

Diese Teilrevision hat keine direkten finanziellen Auswirkungen. Wird die Möglichkeit zur Einführung der elektronischen Stimmabgabe (§ 17 WAG) sowie von Wahl- und Abstimmungshilfen (vgl. den Gesetzestext des § 8 Abs. 6 WAG) umgesetzt, dürfte dies mit einem finanziellen Aufwand verbunden sein. Diese finanziellen Auswirkungen sind usanzgemäß zu gegebenem Zeitpunkt durch die zuständigen Behörden in den entsprechenden Beschlüssen aufzuführen und auszuweisen.

7. Parlamentarische Vorstösse

Mit der vorliegenden Verfassungs- und Gesetzesrevision wird den Anliegen der Motion der CVP-Fraktion betreffend Wohnsitz einer für den Kantonsrat kandidierenden Person sowie der Motion von Kantonsrätin Laura Dittli betreffend Einführung einer Abstimmungshilfe für junge Erwachsene im Kanton Zug vollumfänglich Rechnung getragen. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Motion der CVP-Fraktion betreffend Wohnsitz einer für den Kantonsrat kandidierenden Person (Vorlage Nr. 2438.1 - Laufnummer 14780) und die Motion von Kantonsrätin Laura Dittli betreffend Einführung einer Abstimmungshilfe für junge Erwachsene im Kanton Zug (Vorlage Nr. 2509.1 - 14939) als erledigt abzuschreiben.

8. Zeitplan

Juni 2017	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
Oktober 2017	Kantonsrat, 1. Lesung
Dezember 2018	Kantonsrat, 2. Lesung
Februar 2018	Ablauf Referendumsfrist
März 2018	Volksabstimmung
1. Juli 2018	Inkrafttreten

9. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlage Nr. - einzutreten und ihr zuzustimmen.
2. Die Motion der CVP-Fraktion betreffend Wohnsitz einer für den Kantonsrat kandidierenden Person (Vorlage Nr. 2438.1 - Laufnummer 14780) sei als erledigt abzuschreiben.
3. Die Motion von Laura Dittli betreffend Einführung einer Abstimmungshilfe für junge Erwachsene im Kanton Zug (Vorlage Nr. 2509.1 - Laufnummer 14939) sei als erledigt abzuschreiben.

Zug,

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Der Landschreiber: Tobias Moser

300/