



Vernehmlassungsvorlage des Regierungsrates gemäss 1. Lesung vom 27. September 2011

## **Änderung 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 Datum

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Antrag auf Änderung der Kantonsverfassung und des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen. Dazu erstatten wir Ihnen nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. In Kürze
2. Ausgangslage
3. Gründe für die Teilrevision
4. Beurteilung der Lösungsmöglichkeiten
5. Ergebnis der Vernehmlassung
6. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen
7. Finanzielle Auswirkungen
8. Antrag

#### **1. In Kürze**

**Jede Wählerstimme hat gleich viel Gewicht.**

**Der Regierungsrat beantragt, die Kantonsratswahlen neu nach der Methode doppelter Pukelsheim durchzuführen. Damit kann der Kanton Zug die historisch gewachsenen Wahlkreise, welche durch die einzelnen Einwohnergemeinden gebildet werden, in einer bundesgerichtskonformen Ausgestaltung beibehalten. Zudem erhält jede Wählerstimme hat im Kanton gleich viel Gewicht.**

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind unterschiedlich grosse Wahlkreise mit dem Proporzwahlrecht neuerdings nicht mehr zu vereinbaren und damit verfassungswidrig. Im Kanton Zug liegen die notwendigen Stimmenanteile, die es für ein Kantonsratsmandat braucht, in acht der elf Gemeinden über dem vom Bundesgericht definierten zulässigen Grenzwert von 10 %. Die verfassungskonforme Ausgestaltung der Kantonsratswahlen erfordert eine Revision der Kantonsverfassung sowie eine Revision des Wahl- und Abstimmungsgesetzes. Dabei stehen grundsätzlich drei verschiedene Modelle zur Wahl:

### **Modell 1: Änderung der Wahlkreiseinteilung**

Um Wahlkreise zu erhalten, in denen das natürliche Quorum zur Erreichung eines Kantonsratsmandates unter der bundesgerichtlich verlangten Grenze liegt, müssten die Wahlkreise teilweise vergrössert werden. Zu diesem Zweck könnten zwei oder mehr Gemeinden zu einem Wahlkreis zusammengelegt werden, wobei hier sehr verschiedene Varianten denkbar wären. Allerdings müssten die Wahlkreise etwa gleich viele Sitze aufweisen, da bei einer Abweichung von mehr als einem Drittel vom Mittelwert dem Grundsatz der Stimmwertsgleichheit nicht in genügendem Masse Rechnung getragen würde.

### **Modell 2: Wahlkreisverbände**

Bei diesem Modell werden zwei oder mehrere Wahlkreise (Gemeinden) zu Wahlkreisverbänden zusammengefasst. Die Wahlen selbst finden weiterhin in den bisherigen Wahlkreisen statt. Die Mandatsverteilung hingegen wird auf die Ebene des Wahlkreisverbandes verlagert und die Verteilung der Mandate erfolgt in mehreren Stufen.

### **Modell 3: Neues Zuteilungsverfahren**

Bei dieser Lösungsmöglichkeit können das (Proporz-)Wahlsystem und die historisch gewachsenen Wahlkreise (Gemeinden) beibehalten werden. Geändert wird lediglich das Sitzzuteilungsverfahren in einem Verfahren, das nach einem Augsburger Mathematikprofessor Pukelsheimverfahren oder doppelter Pukelsheim genannt wird. Die Sitze werden zunächst durch eine Oberzuteilung an die Parteien gemäss deren Wählerstärke zugeteilt. Diese Parteisitze werden dann durch eine Unterzuteilung an die Gemeinden verteilt. Dieses neue Zuteilungsverfahren hat sich in den Kantonen Aargau, Schaffhausen und Zürich bereits bewährt.

### **Bewährtes belassen**

Statt grössere Wahlkreise oder gar Wahlkreisverbände bilden zu müssen, sieht der Regierungsrat im Modell Pukelsheimverfahren die grössten Vorteile darin, dass nur das Sitzzuteilungsverfahren geändert wird. Damit können die heutigen historisch gewachsenen Wahlkreise beibehalten werden. Zudem wären alle Parteien und politischen Gruppierungen gemäss ihrer Wählerstärke vertreten. Anders als bei grösseren Wahlkreisen kann mit dem neuen Zuteilungsverfahren zudem auch sichergestellt werden, dass die Gemeinden ihrer Grösse entsprechend im Kantonsrat vertreten werden. Somit kann die vom Bundesgericht verlangte Anpassung der Wahlbestimmungen ohne Änderung des Wahlverfahrens oder der Wahlkreise allein durch eine neue Sitzzuteilungsmethode erreicht werden.

## **2. Ausgangslage**

Am 27. Februar 2010 haben die Kantonalparteien der Alternativen – die Grünen, der Sozialdemokratischen Partei, der Christlich-Sozialen Partei und das Unabhängig-Grüne Forum Hünenberg sowie sechs Privatpersonen beim Bundesgericht Beschwerde erhoben gegen den Beschluss des Kantonsrates vom 28. Januar 2010 betreffend Anzahl Kantonsratsmandate für die einzelnen Gemeinden sowie den Beschluss des Kantonsrates vom 27. August 2009 betreffend Änderung des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG; BGS 131.1). Das Bundesgericht hat mit Urteil vom 20. Dezember 2010 die Beschwerde im Hauptpunkt, d.h. bezüglich des Kantonsratsbeschlusses betreffend Anzahl Kantonsratsmandate für die einzelnen Gemeinden, gutgeheissen (BGE 136 I 376). Bezuglich des angefochtenen Verbotes von Listenverbindungen und des Mindestanspruchs der Gemeinden auf zwei Kantonsratsmandate erachtete das Bundesgericht die Beschwerde als unbegründet.

In seiner Begründung hielt das Bundesgericht fest, dass die Kantone in der Ausgestaltung ihres politischen Systems und des Wahlverfahrens weitgehend frei seien. Art. 39 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) halte fest, dass die Kantone - entsprechend ihrer Organisationsautonomie - die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten regeln. Diese Zuständigkeit werde im Rahmen der von Art. 34 BV gewährten Garantie sowie nach den Mindestanforderungen von Art. 51 Abs. 1 BV ausgeübt. Art. 34 Abs. 1 BV gewährleiste die politischen Rechte in abstrakter Weise und ordne die wesentlichen Grundzüge der demokratischen Partizipation im Allgemeinen. In Bezug auf das Wahlsystem in den Kantonen genüge nach der Rechtsprechung im Grundsatz sowohl das Mehrheits- als auch das Verhältniswahlrecht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Soweit sich ein Kanton zum Proporzwahlverfahren bekenne, erlange die Gewährleistung von Art. 34 Abs. 2 BV, wonach kein Wahlergebnis anerkannt werden solle, das nicht den freien Willen der Wählenden zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringe, indessen besondere Bedeutung. Ein Proporzwahlverfahren zeichne sich dadurch aus, dass es den verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung ermögliche, die weitgehend ihrem Wähleranteil entspreche. Soweit in einer Mehrzahl von Wahlkreisen gewählt werde, hänge die Realisierung des Verhältniswahlrechts unter anderem von der Grösse der Wahlkreise und damit zusammenhängend vom natürlichen Quorum ab. Unterschiedlich grosse Wahlkreise würden zudem bewirken, dass im Vergleich unter den Wahlkreisen nicht jeder Wählerstimme das gleiche politische Gewicht zukomme. Genüge die Ausgestaltung eines Wahlsystems diesen Anforderungen nicht, so sei es mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben von Art. 34 Abs. 2 BV nicht vereinbar.

Für den vorliegenden Sachzusammenhang - so das Bundesgericht weiter - sei auf der einen Seite § 38 Abs. 1 der Kantonsverfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (KV; BGS 111.1) von entscheidender Bedeutung, wonach die Mitglieder des Kantonsrates durch die Einwohnergemeinden gewählt werden. Die Bestimmung besage klar, dass die in § 24 KV aufgezählten Einwohnergemeinden die Wahlkreise für die Kantonsratswahl bilden. Die Kantonsverfassung gehe demnach selber davon aus, dass einerseits sehr kleine Wahlkreise bestehen und dass andererseits die Wahlkreise erhebliche Grössenunterschiede aufweisen. Der Kantonsrat habe diese Wahlkreiseinteilung regelmässig mit seinen Beschlüssen betreffend Anzahl Kantonsratsmandate für die einzelnen Gemeinden im Hinblick auf die jeweiligen Kantonsratswahlen anerkannt. Der angefochtene Kantonsratsbeschluss sowie die stete Praxis des Kantonsrates würden diese Auslegung der Kantonsverfassung bestätigen. Auf der andern Seite sei die Bestimmung von § 78 Abs. 2 KV von Gewicht, wonach - vorbehältlich kleiner Wahlkreise - der Grundsatz des proportionalen Wahlverfahrens (Minderheitsvertretung) zur Anwendung komme. Das bedeute, dass die Kantonsratswahl nach dem Verhältnis- oder Proporzwahlverfahren erfolge. Aus den genannten Bestimmungen der Kantonsverfassung ergebe sich, dass der Kantonsrat in den teilweise kleinen und in den unterschiedlich grossen Wahlkreisen der Einwohnergemeinden (grundsätzlich) nach dem Verhältniswahlverfahren gewählt werde.

Das Wahlverfahren im Einzelnen werde sodann durch das Wahl- und Abstimmungsgesetz geordnet. Dieses umschreibe in den §§ 42 ff. die Grundsätze der Proporzwahlen. Es basiere darauf, dass die Wahl und die Sitzverteilung in den einzelnen Wahlkreisen getrennt voneinander vorgenommen würden. In den §§ 46 und 47 WAG werde im Wesentlichen die Sitzverteilung nach dem Verteilsystem Hagenbach-Bischoff festgehalten (vgl. zu diesem Sitzverteilungssystem BGE 129 I 185 E. 7.1.1 S. 197; Anina Weber, Vom Proporzglück zur Proporzgenauigkeit, AJP/PJA 2010, S. 1373/1377). § 46 WAG lautet wie folgt: "Die Zahl der gültigen Parteistimmen aller Listen wird durch die um eins vermehrte Zahl der zu vergebenden Mandate geteilt. Die nächsthöhere ganze Zahl ist die Verteilungszahl (Abs. 1). Anschliessend werden jeder Liste so

viele Mandate zugeteilt, als die Verteilungszahl in ihrer Stimmenzahl enthalten ist (Abs. 2)." Aus dem Zusammenspiel der genannten Bestimmungen der Kantonsverfassung und dem Wahl- und Abstimmungsgesetz sowie in Kombination mit dem angefochtenen Kantonsratsbeschluss ergeben sich die folgenden Sitzverteilungen pro Einwohnergemeinde im Kantonsrat und die entsprechenden natürlichen Quoren in den einzelnen Wahlkreisen:

Gemeinde	Einwohnerinnen/Einwohner	Kantonsratsmitglieder	natürliches Quorum in %
Zug	26 624	19	5,0
Oberägeri	5 611	4	20,0
Unterägeri	8 183	6	14,3
Menzingen	4 606	3	25,0
Baar	22 305	15	6,3
Cham	14 997	10	9,1
Hünenberg	8 624	6	14,3
Steinhausen	9 125	6	14,3
Risch	8 998	6	14,3
Walchwil	3 608	3	25,0
Neuheim	2 030	2	(33,3)

Aus vorstehender Tabelle zeigt sich also, dass beispielsweise in der Gemeinde Zug ein Kantonsratssitz mit einem Stimmenanteil von 5,0% erzielt werden kann, wogegen beispielsweise in der Gemeinde Menzingen hierfür ein Stimmenanteil von 25,0% erforderlich ist.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind jedoch Wahlkreise, deren natürliche Quoren die Limite von 10 % übersteigen, mit einem Verhältniswahlrecht nicht zu vereinbaren und damit verfassungswidrig. Im Kanton Zug liegen die Quoren in acht der elf Gemeinden über 10 %. Unter dem Begriff "natürliches Quorum" ist der in einem bestimmten Wahlkreis erforderliche Stimmenanteil für die Erlangung eines Mandats zu verstehen; je weniger Mandate in einem Wahlkreis zu vergeben sind, desto höher ist das natürliche Quorum (vgl. dazu vorstehende tabellarische Darstellung). Das Bundesgericht weist darauf hin, dass auch im Vergleich unter den Wahlkreisen nicht gesagt werden könne, dass die Erfolgswertgleichheit hinreichend gewahrt sei. In den einzelnen Wahlkreisen schwanken die Zahl der zu Wählenden zwischen 2 und 19. Der theoretische Durchschnitt von 7,3 Sitzen pro Wahlkreis werde in der Stadt Zug mit 19 Sitzen massiv überschritten, in Menzingen und Walchwil mit je drei Sitzen (und in Neuheim mit zwei Sitzen) bedeutend unterschritten. In der Lehre werde gefordert, dass die einzelnen Wahlkreise nur wenig bzw. um höchstens einen Drittelf vom Mittelwert abweichen sollen. Der verfassungsmässige Grundsatz der Erfolgswertgleichheit verlangt, dass alle Stimmen im ganzen Wahlgebiet, also auch mit Blick auf alle Wahlkreise, genau gleich viel zur Wahl eines Mitglieds des Parlaments beitragen.

Gesamthaft zeige sich, so das Bundesgericht weiter, dass einerseits die hohen natürlichen Quoren mit einem echten Verhältniswahlrecht nicht vereinbar seien. Andererseits stünden die grossen Differenzen der für einen Sitzgewinn erforderlichen Stimmenanteile mit der Erfolgswertgleichheit im Widerspruch. Damit genüge das Wahlverfahren der sich aus Art. 34 Abs. 2 BV ergebenden Wahlfreiheit nicht, wonach kein Wahlergebnis anerkannt werden solle, das nicht den freien Willen der Wählenden zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringe. Die sich aus der verfassungsrechtlichen Garantie der politischen Rechte ergebenden Vorgaben würden deutlich verfehlt. Auch gewichtige politische Minderheiten seien vom Kantonsrat ausgeschlossen und eine grosse Anzahl von Wählerinnen- und Wählerstimmen blieben unbeacht-

lich. Darin liege ein schwerwiegender Mangel, der mit den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts unvereinbar sei.

Das Bundesgericht zeigt verschiedene Möglichkeiten auf, um das Wahlverfahren für den Kantonsrat bundesverfassungsgemäss umzusetzen (Bildung von Wahlkreisverbänden, Sitzzuteilung nach der Methode doppelter Pukelsheim). Bei einer Schaffung von Wahlkreisverbänden hat es die Prüfung der Erforderlichkeit einer Verfassungsänderung dem kantonalen Gesetzgeber überlassen, während es bei der Methode doppelter Pukelsheim feststellt, dass keine Anzeichen ersichtlich seien, dass die Kantonsverfassung einer solchen Sitzzuteilungsmethode entgegenstehen würde. Offen gelassen hat es zudem die Frage, ob das gemischte System von Majorzverfahren im Wahlkreis mit weniger als drei Mandaten (Neuheim) und Proporzverfahren in den anderen Wahlkreisen einer verfassungsmässigen Korrektur bedürfte.

Das Sitzzuteilungsverfahren nach der Methode doppelter Pukelsheim kennen seit einigen Jahren auch die Kantone Zürich, Schaffhausen und Aargau. Ein Wahlsystem mit Wahlkreisverbänden besteht hingegen im Kanton Baselland, der Kanton Aargau hat das Wahlsystem mit Wahlkreisverbänden nach Einführung des Pukelsheimverfahrens wieder aufgehoben. In den anderen Kantonen bilden die Gemeinden (bspw. SZ, UR, OW, NW, BS, AI), teilweise mehrere Gemeinden gemeinsam (LU, FR), die Kreise (GR) oder die Bezirke (VD, AR) die Wahlkreise. Die Kantone Tessin und Genf wählen ihre Legislative in einem Einheitswahlkreis.

### **3. Gründe für die Teilrevision**

Das Bundesgerichtsurteil vom 20. Dezember 2010 hält ausdrücklich fest, dass die bisherige Zuteilung der Kantonsratsmandate auf die Gemeinden des Kantons Zug für die Kantonsratswahlen verfassungswidrig ist. Die Kantonsratswahlen vom 3. Oktober 2010 hat das Bundesgericht zwar nicht für ungültig erklärt, da diese Wahlen nicht angefochten worden sind. Das Risiko jedoch, dass ohne Anpassung der Wahlvorschriften an die bundesgerichtliche Rechtsprechung künftige Kantonsratswahlen angefochten und durch das Bundesgericht aufgehoben würden, ist erheblich. Um dieses Risiko zu vermeiden, ist die Revision der Wahlvorschriften umgehend an die Hand zu nehmen, damit die nächsten Kantonsratswahlen vom 5. Oktober 2014 in einem Verfahren durchgeführt werden können, bei dem die Wahlkreiseinteilung bzw. das Sitzzuteilungsverfahren verfassungskonform ausgestaltet ist.

Nebst der Neuregelung der Wahlkreiseinteilung bzw. des Sitzzuteilungsverfahrens ergibt sich zudem die Möglichkeit, organisatorische Regelungen im Wahl- und Abstimmungsgesetz anzupassen, die sich bei den vergangenen Wahlen vom 3. Oktober 2010 als unklar oder unzulänglich erwiesen haben. Es handelt sich dabei beispielsweise um die Vereinheitlichung der Termine der Ergänzungswahlen (§§ 30 und 60, je Abs. 2), oder die Präzisierung der Bestimmung über die Unterzeichnung von Wahlvorschlägen in § 33. Die Revisionsvorlage soll allerdings nur mit untergeordneten bzw. unbestrittenen Anpassungen ergänzt werden, damit das Risiko der Ergreifung des fakultativen Gesetzesreferendums bzw. einer Ablehnung der Revisionsvorlage gering gehalten werden kann.

## 4. Beurteilung der Lösungsmöglichkeiten

### 4.1 Änderung der Wahlkreiseinteilung

Um Wahlkreise zu erhalten, in denen das natürliche Quorum zur Erreichung eines Kantonsratsmandates unter der bundesgerichtlich verlangten Grenze liegt, müssten die Wahlkreise teilweise vergrössert werden. Dazu könnten zwei oder mehr Gemeinden zu einem Wahlkreis zusammengelegt werden, wobei hier sehr verschiedene Varianten möglich wären. Gemäss den Ausführungen im erwähnten Urteil des Bundesgerichts ist bei der Neueinteilung der Wahlkreise darauf zu achten, dass die Wahlkreise etwa gleich viele Sitze aufweisen. Die Sitzzahlen der einzelnen Wahlkreise sollen nicht mehr als einen Drittels vom Mittelwert abweichen, da sonst dem Grundsatz der Stimmwertsymmetrie nicht in genügendem Masse Rechnung getragen werden könnte. Würden beispielsweise vier Wahlkreise gebildet, wäre die durchschnittliche Zahl der Kantonsratssitze 20. Die vier möglichst gleich grossen Wahlkreise könnten sich etwa wie folgt zusammensetzen (Berechnung auf Grund der Mandatszuteilung für die Wahlen 2010):

- Wahlkreis Zug mit 19 Kantonsratsmandaten;
- Wahlkreis Menzingen-Neuheim-Oberägeri-Unterägeri-Walchwil mit 18 Kantonsratsmandaten;
- Wahlkreis Baar-Steinhausen mit 21 Kantonsratsmandaten;
- Wahlkreis Cham-Hünenberg-Risch mit 22 Kantonsratsmandaten.

Denkbar wäre auch die Bildung eines einzigen Einheitswahlkreises, der den ganzen Kanton umfasst.

Bei dieser Lösungsmöglichkeit überwiegen die Nachteile die Vorteile. Zwar würden mit grösseren Wahlkreisen die verfassungsmässigen Anforderungen erfüllt. Mit einem Einheitswahlkreis könnte zudem der Anteil der gewichtslosen Stimmen minimal gehalten werden, da für die Erreichung eines direkten Kantonsratsmandates nur etwa 1,2 % der Stimmen erforderlich wären. Übergemeindliche Wahlkreise würden jedoch der im Kantonsrat und vor Bundesgericht vorgebrachten Argumentation widersprechen, dass die Gemeinden als Wahlkreis beibehalten werden sollten, da es sich um historisch gewachsene Wahlkreise handle bzw. dass die gemeindlichen Wahlkreise der Tradition im Kanton entsprechen (vgl. Protokoll des Kantonsrates vom 28. Mai 2009, S. 1748 und 1762). Die Zusammenfassung von Gemeinden zu grösseren Wahlkreisen bzw. die Bildung eines Einheitswahlkreises würde in jedem Fall eine Verfassungsänderung bedingen. Die Frage, welche Gemeinden in welche Wahlkreise zusammengefasst werden sollen, würde wohl auch zu ausführlichen Diskussionen führen und das Risiko der Ergreifung eines fakultativen Referendums wäre erheblich. Nachteilig auswirken würde sich zudem der Umstand, dass die (angemessene) Vertretung der einzelnen Gemeinden im Kantonsrat nicht mehr gewährleistet wäre. Bei kleineren Gemeinden könnte es durchaus vorkommen, dass ihre Kandidierenden im Wahlkreis weniger Stimmen erhalten als Kandidierende aus grösseren Gemeinden und sie keinen Sitz erringen bzw. die Gemeinde nicht mehr oder zumindest nicht angemessen vertreten wäre. Zu berücksichtigen ist auch, dass diese Lösung von den Stimmberichtigten wohl als grössere Änderung des Wahlsystems angesehen würde. Im Stimmcouvert würden sie nicht mehr gemeindliche Listen vorfinden, sondern viel umfangreichere Listen mit Kandidierenden, die nur noch zum Teil in der Gemeinde wohnen. Das Wahlbüro würde teilweise nicht mehr in der eigenen Gemeinde, sondern im Wahlkreishauptort liegen und die Parteistärken würde nicht mehr pro Gemeinde ausgezählt, sondern nur noch im ganzen Wahlkreis. Schliesslich wäre mit der neuen Wahlkreiseinteilung sowohl für die Parteien als auch für die Kandidierenden ein viel grösserer zeitlicher und finanzieller Aufwand notwendig, weil sie nicht wie bisher bloss in einer Gemeinde, sondern in mehreren Gemeinden Wahlkampf betreiben müssten.

## 4.2 Bildung von Wahlkreisverbänden

Bei diesem Modell werden zwei oder mehrere Wahlkreise (Gemeinden) zu Wahlkreisverbänden zusammengefasst. Die Wahlen selbst finden weiterhin in den bisherigen Wahlkreisen statt. Die Mandatsverteilung hingegen wird auf die Ebene des Wahlkreisverbandes verlagert und die Verteilung der Mandate erfolgt in mehreren Stufen. In einem ersten Schritt werden auf Grund der Stimmenzahlen im Wahlkreisverband die Mandate der Parteien ermittelt, danach werden die einzelnen Parteimandate den Wahlkreisen zugeordnet. In einem letzten Schritt ist ein Ausgleich zwischen allfällig über- oder untervertretenen Wahlkreisen zu schaffen. Auch bei der Schaffung von Wahlkreisverbänden müsste dem Grundsatz der Stimmwertsgleichheit in genügendem Masse Rechnung getragen werden und möglichst gleich grosse Kreise gebildet werden. Am Besten ist die Stimmwertsgleichheit gewahrt, wenn alle 11 Gemeinden zu einem Wahlkreisverband, der den ganzen Kanton umfasst, zusammengefasst werden (vgl. dazu nachstehend Modell doppelter Pukelsheim, Ziff. 4.3). Ungeachtet der Grösse solcher Wahlkreisverbände müsste auch die Gemeinde Neuheim in einen Wahlkreisverband miteinbezogen werden, was eine Änderung von § 78 KV notwendig machen würde.

Vorteil dieser Lösungsmöglichkeit ist die Beibehaltung der gemeindlichen Wahlkreise bei gleichzeitiger Erreichung der verfassungskonformen Quoren zur Erreichung eines Kantonsratsmandates. Dazu müssen die Wahlkreise möglichst gleiche Grösse aufweisen und so gebildet werden, dass jeder Wahlkreisverband mindestens neun Kantonsratssitze aufweist, womit das Quorum höchstens 10 % beträgt. Zudem wird mit diesem Modell die angemessene Vertretung aller Gemeinden im Kantonsrat sichergestellt.

Die Nachteile dieses Modells liegen vorab darin, dass die Wahlkreisverbände zwischen Gemeinden und Kanton eine Zwischenebene bilden und nebst den gemeindlichen Wahlbüros auch Wahlkreisverbandsbüros geschaffen werden müssten. Im Gegensatz zu anderen Kantonen, die teilweise in Bezirke oder Ämter eingeteilt sind, kennt der Kanton Zug keine Strukturen auf der Zwischenebene. Die Zuteilung der Gemeinden zu Wahlkreisverbänden würde wohl ebenfalls zu umfangreichen Diskussionen Anlass geben und könnte gegebenenfalls zur Ergreifung des Gesetzesreferendums führen. Zudem ist das Wahlverfahren auf verschiedenen Ebenen eher unübersichtlich und der Mechanismus der Zuteilung der Parteimandate auf die Gemeinden nur schwer nachvollziehbar.

## 4.3 Sitzzuteilung nach der Methode doppelter Pukelsheim

Bei dieser Lösungsmöglichkeit können das (Proporz)Wahlsystem und die historisch gewachsene Wahlkreise (Gemeinden) beibehalten werden. Geändert wird lediglich das Sitzzuteilungsverfahren. Die Zuteilung von Mandaten zu Listen und Wahlkreisen wird zunächst durch eine Oberzuteilung und im Anschluss daran durch eine Unterzuteilung vorgenommen. Ähnlich einem Wahlkreisverband über den ganzen Kanton werden im ersten Zuteilungsschritt die Wählerstimmen aller Wahlkreise (gewichtet nach der Mandatszahl der Wahlkreise) zusammengezählt und auf die Parteien verteilt. 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.

Die Sitzzuteilung nach der Methode doppelter Pukelsheim wurde bereits in den Kantonen Zürich, Schaffhausen und Aargau eingeführt und hat sich dort bereits mehrfach bei Parlamentswahlen bewährt. Zudem hat der Regierungsrat des Kantons Nidwalden einen Entwurf zur Än-

derung des Gesetzes betreffend die Landratswahlen zuhanden der Vernehmlassung verabschiedet. In seinem Entwurf zur teilweisen Änderung des Gesetzes über die Verhältniswahl des Landrates schlägt der Regierungsrat vor, die Sitze im Landrat künftig gemäss dem Wahlmodell „Doppelter Pukelsheim“ zuzuteilen. Die Vernehmlassung ist am 7. September 2011 abgelaufen. Der Landrat soll im März 2012 über die Änderung des Proporzgesetzes befinden.

Vgl. zum Ganzen auch Anhang: Ober- und Unterzuteilung nach der Methode doppelter Pukelsheim / Ein einfaches Rechenbeispiel mit drei Wahlkreisen

#### 4.3.1 Oberzuteilung

Ziel der Oberzuteilung ist es, vorerst auf Kantonsebene wahlkreisübergreifend die Mandate den Listen (also den politischen Parteien) zuzuordnen. Die Sitzverteilung erfolgt somit nicht wie bisher direkt in den Wahlkreisen, sondern zunächst auf der Ebene des gesamten Kantons. Die Oberzuteilung zerfällt wiederum in zwei Schritte. Angesichts der unterschiedlichen Grösse der Wahlkreise und der unterschiedlich vielen Stimmen in den Wahlkreisen müssen in einem *ersten Schritt* die Stimmen, die auf eine Liste fallen, unter Berücksichtigung der Sitze in den einzelnen Wahlkreisen gewichtet werden. Um das Stimmengewicht einer Listengruppe zu berechnen, können daher nicht einfach die Parteistimmen der Listen in den Wahlkreisen addiert werden, weil ansonsten die Wählenden in einem grossen Wahlkreis eine stärkere Stimmkraft hätten (die Parteistimmenzahl einer Liste ist die Summe aller Kandidatinnen- und Kandidatenstimmen dieser Liste plus die Zusatzstimmen dieser Liste). Vielmehr werden die auf die einzelnen Listen entfallenden Stimmen (also die Parteistimmenzahl) durch die Anzahl der im Wahlkreis zu vergebenden Mandate dividiert. Diese Operation, die für jeden Wahlkreis einzeln durchgeführt wird, führt zur Wählerzahl der Liste pro Wahlkreis oder anders ausgedrückt zur Wahlkreis-Wählerzahl der Liste. Sie repräsentiert die gewichtete Anzahl der Stimmen, die eine Liste in einem Wahlkreis erhalten hat. Die errechnete Zahl wird zur nächsten ganzen Zahl standardmäßig auf- oder abgerundet. Eine grössere Zahl als 0,5 wird auf 1 aufgerundet, eine kleinere als 0,5 auf 0 abgerundet. Beispiel: Hat eine Liste (Partei) im Wahlkreis A insgesamt 35'729 Parteistimmen erhalten und sind im Wahlkreis A insgesamt 19 Sitze zu vergeben, so beträgt die Wählerzahl dieser Liste  $35'729 : 19 = 1880.4736$  und gerundet 1880. Das Ergebnis heisst Wählerzahl der Liste. Die Wählerzahlen werden daraufhin kantonal pro Liste zusammengezählt. Das ergibt auf Kantonsebene die Gesamt-Wählerzahlen der Listen. Diese zeigen die Anzahl der Stimmen auf, die einer Liste im ganzen Wahlgebiet zukommen.

Diese Gesamt-Wählerzahlen werden nun in einem *zweiten Schritt* auf die Mandate der einzelnen Listen umgebrochen. Dies führt auf Kantonsebene zur Anzahl der Sitze, die einer Liste zu kommt. Hierfür kommt ein Divisorverfahren mit Standardrundung zur Anwendung. Es ist in Abhängigkeit der Gesamtzahl der Wählerzahlen und der zu vergebenden Sitze ein (nicht im Voraus bestimmter) Divisor zu bestimmen und auszuweisen, der es gesamthaft erlaubt, sämtliche Sitze den Listen zuzuordnen, keiner zu viel und keiner zu wenig. Dieser Divisor wird Kantons-Wahlschlüssel genannt. Die Gesamt-Wählerzahlen pro Liste werden durch den Kantons-Wahlschlüssel geteilt. Die sich ergebenden Zahlen werden wiederum standardmäßig auf- oder abgerundet. Damit ist die Oberzuteilung abgeschlossen (vgl. zum Ganzen: BGE 136 I 364, 368 f. E. 3.2).

#### 4.3.2 Unterzuteilung

Bei der Unterzuteilung geht es darum, die Resultate aus der Oberzuteilung auf die Wahlkreise und die Wahlkreis-Listen zu verteilen. Hierfür gelangt erneut ein Divisorverfahren mit Standard-

rundung, genauer gesagt ein doppelproportionales Divisorverfahren zur Anwendung. Beim doppelproportionalen Divisorverfahren werden die Parteistimmen einer Liste sowohl durch den Wahlkreis-Divisor als auch durch den Listenstimmen-Divisor geteilt. Zum einen wird also für jeden Wahlkreis ein Wahlkreis-Divisor bestimmt, der es erlaubt, alle Mandate pro Wahlkreis zu verteilen. Zum andern wird ein Listengruppen-Divisor bestimmt, der die Mandate pro Liste im Wahlkreis festlegt. Das Resultat dieser doppelproportionalen Operation zeigt auf, wie viele Mandate einer Liste in einem Wahlkreis zufallen (vgl. zum Ganzen: BGE 136 I 364, 369 E. 3.2).

Die Listengruppen- und die Wahlkreis-Divisoren lassen sich mathematisch nicht direkt herleiten, sondern werden schrittweise von einem entsprechenden Computerprogramm ermittelt. Der Listengruppen-Divisor wird vom Computerprogramm so gesucht, dass bei Division der Parteistimmen der Listen durch diesen Divisor und anschliessender Standardrundung alle Sitze der betreffenden Listengruppe verteilt werden. In aller Regel geht die Rechnung bereits auf, wenn man die Parteistimmen der Listen einer Listengruppe addiert und die Summe durch den Sitzanspruch der Listengruppe teilt. Es ist allerdings wahrscheinlich, dass bei dieser Verteilung nicht alle Wahlkreise exakt so viele Sitze erhalten, wie ihnen zustehen. Deshalb wird vom Computerprogramm für jeden Wahlkreis ein Wahlkreis-Divisor in der Weise gesucht, dass die Wahlkreise die ihnen vorgängig zugeteilte Anzahl Mandate erhalten. Möglicherweise stimmt nun die Rechnung in Bezug auf die Listengruppen nicht mehr, so dass durch den Computer die erforderlichen Korrekturen vorgenommen werden müssen. Die Wahlkreis- und die Listengruppen-Divisoren können also - wie gesagt - nicht direkt berechnet, sondern müssen in einem iterativen Verfahren bestimmt werden. Das Computerprogramm richtet dabei den Blick abwechselnd auf die zu findenden Wahlkreis-Divisoren und die Listengruppen-Divisoren, bis schliesslich jede Listengruppe diejenige Anzahl Sitze erhält, die ihr gesamtkantonal zustehen und jeder Wahlkreis diejenige Anzahl Sitze erhält, die ihm zustehen.

#### **4.3.3 Zuteilung der Sitze auf die Kandidierenden**

Die einer Liste in der Unterzuteilung zugewiesenen Sitze werden schliesslich nach Massgabe der Kandidatinnen- bzw. Kandidatenstimmen auf die kandidierenden Personen verteilt.

#### **4.3.4 Vor- und Nachteile der Methode "doppelter Pukelsheim"**

Der Vorteil der Methode "doppelter Pukelsheim" liegt vorab darin, dass sämtliche Parteien genau nach ihrer Wählerstärke Sitze in den Kantonsrat erhalten. Dieses Modell trägt den Erfordernissen der Zählerstärke-, Stimmkraft- und Erfolgswertgleichheit, an denen das Bundesgericht die Verfassungsmässigkeit von Proporzwahlverfahren misst, am besten Rechnung. Sowohl die bisherigen historisch gewachsenen Wahlkreise als auch das Wahlsystem des Nationalratsprozesses können beibehalten werden. Anders als bei den grösseren Wahlkreisen oder bei Wahlkreisverbänden stellt sich hier die Frage nach der Zulässigkeit von Listenverbindungen, die in den vergangenen Jahren im Kanton sehr umstritten war, nicht (vgl. nachstehende Ausführungen unter 4.4). Die Kantonsräatinnen und Kantonsräte werden weiterhin gemäss § 38 Abs. 1 KV in den Gemeinden gewählt. Die Stimmberchtigten wählen wie bisher auf gemeindlichen Listen, die nicht umfangreicher werden, wie dies beim Modell der grösseren Wahlkreise der Fall wäre. Ein weiterer Vorteil des Modells "doppelter Pukelsheim" liegt darin, dass hiermit der Vertretungsanspruch jeder Gemeinde gewährleistet werden kann. Zudem bedarf es hier keiner Bildung einer Zwischenebene wie beim Modell Wahlkreisverbände, wodurch die Wahlen übersichtlich bleiben. Die Wahlergebnisse werden in den Gemeinden ermittelt, die Zuteilung der Mandate an die Parteien und die Gemeinden erfolgt dann durch die Staatskanzlei. Das bisher angewandte WABSTI-Programm ist geeignet für die Ermittlung der Gemeindeergebnisse und

zur Vornahme der Sitzzuteilung nach der Methode "doppelter Pukelsheim" und kann daher beibehalten werden. Als weitere Vorteile sind insbesondere die Verwendung der Standardrundung und der Ober- und Unterzuteilung zu nennen. "Im Vordergrund steht dabei die Erreichung einer maximalen Abbildungsgenauigkeit bei der Zusammensetzung des Parlaments. Die Verteilung stimmt sehr genau mit den Bevölkerungszahlen und den Kräfteverhältnissen in der Wählerschaft überein. Die Erfolgswertgleichheit wird bestmöglich verwirklicht und zwar wahlkreisübergreifend. Der 'doppelte Pukelsheim' bevorzugt dank der Standardrundung weder grosse noch kleine Parteien; er ist praktisch unverzerrt. Somit kann jede Partei einen Mandatsanteil erwarten, der ihrem Wähleranteil entspricht. Die Zahl gewichtsloser Stimmen wird minimiert. Die Methode ist überdies kohärent, d.h. jede denkbare Mandatsverschiebung würde unweigerlich vom Idealanspruch wegführen. Zudem ist sie stabil, d.h. sie ist neutral gegenüber Listenverbindungen" (Anina Weber, a.a.O., AJP/PJA 2010, S. 1379).

Als Nachteile dieser Methode anzusehen sind die etwas schwierige Festlegung der Divisoren zur Mandatsverteilung auf die Gemeinden, die nur mittels Computer durchgeführt werden kann. In Einzelfällen kann es auch vorkommen, dass Kandidierende einen Kantonsratssitz erhalten, den sie mit einer direkten Sitzzuteilung in ihrem Wahlkreis nicht erhalten hätten (so genannte gegenläufige Sitzzuteilung). Weiter kann diese Methode "keine direkte Proportionalität innerhalb eines Wahlkreises oder einer Listengruppe garantieren; die hohe Abbildungsgenauigkeit besteht nur auf der Ebene des gesamten Wahlgebiets. Wenn eine Liste innerhalb eines Wahlkreises viele Stimmen erzielt, wird sie dort tendenziell viele Mandate erhalten. Eine proportionale Abbildung innerhalb eines Wahlkreises oder einer Listengruppe kann das Verfahren aber nicht bieten" (Anina Weber, a.a.O., S. 1379).

Zusammenfassend ergibt sich, dass einerseits die Vorteile des Verfahrens nach doppeltem Pukelsheim diejenigen der anderen Lösungsmöglichkeiten (Veränderung der Wahlkreise; Wahlkreisverbände) bei weitem überwiegen und anderseits dessen Nachteile weniger schwer ins Gewicht fallen als bei den anderen Methoden. Das Verfahren nach doppeltem Pukelsheim trägt dem Umstand, dass "die Zusammensetzung des Parlaments neben der parteipolitischen Landschaft auch die regionale Bevölkerungsaufteilung widerspiegeln soll" (Anina Weber, a.a.O., S. 1380), am besten Rechung. Mit diesem Verfahren können die elf Zuger Gemeinden "als Wahlkreise beibehalten werden und es kann ein Maximum an Proportionalität erreicht werden. Die Erfolgswertgleichheit wird so gut wie überhaupt möglich garantiert, das heisst alle Wählenden haben in etwa den gleichen Einfluss auf das Wahlresultat. Dies vermindert auch den psychologisch-strategischen Effekt, der die Wählenden von einer Wahl chancenloser kleiner Parteien abhält. Dass keine direkte Proportionalität innerhalb eines Wahlkreises oder einer Listengruppe garantiert werden kann, muss auf Kosten einer wahlkreisübergreifenden Proportionalität in Kauf genommen werden. Alles in allem erfüllt der 'doppelte Pukelsheim' die Anforderungen der Verfassung insbesondere dank seiner hohen Proporzgenauigkeit am besten" (Anina Weber, a.a.O.).

#### 4.4 Einzelfragen

##### 4.4.1 Direktes Quorum (Wahlsperrklausel)

Bei der gesetzlichen Festlegung eines direkten Quorums nimmt eine Listengruppe an der Sitzverteilung nur teil, wenn wenigstens eine ihrer Listen ein Mindestquorum aller Parteistimmen des betreffenden Wahlkreises erhalten hat (vgl. § 102 Abs. 3 des zürcherischen Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003: Mindestquorum von 5%). Ein angemessenes wahlkreisbezogenes Quorum soll im Kanton Zürich der Gefahr der Zersplitterung der politi-

schen Kräfte wirksam entgegentreten, ohne dass die Hürde allzu hoch angelegt wird (Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich, Sitzung vom 4. Juni 2003).

Das System "doppelter Pukelsheim" kennt jedoch in seiner reinen Ausgestaltung keine Wahlkreissperrklausel; im Kanton Zug würde dies bedeuten, dass ohne Sperrklausel vielmehr jeder Partei, die rund 1/80 der Stimmen erhält, ein Sitz garantiert wird. Ohne direktes Quorum wird somit der Wille der Wählerschaft weit möglichst widerspiegelt. Diese Überlegung spricht grundsätzlich gegen die Einführung eines Quorums, denn bei jeglicher Art von Quoren bleiben gewisse Stimmen der Wählerschaft ohne jede Wirkung. Auf der anderen Seite besteht beim Verzicht auf ein direktes Quorum ein gewisses Risiko der Zersplitterung der politischen Kräfteverhältnisse und damit auch ein gewisses Risiko der Einschränkung der Handlungsfähigkeit des Kantons.

In der Lehre werden für die Einführung direkter Quoren relativ strenge Voraussetzungen verlangt. Die Einführung von direkten Quoren liegt nur dann im öffentlichen Interesse und wird nur dann als verhältnismässig erachtet, wenn die Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit des Kantonsrates oder eine schwerwiegende Beeinträchtigung seiner Effizienz durch den Einzug einer Vielzahl von Kleinstparteien zu befürchten wären. Zur Rechtfertigung einer Sperrklausel muss allerdings eine entsprechende Prognose vorliegen, die sich auf konkrete empirische Umstände stützt. "Eine bloss auf abstrakter Betrachtung basierende theoretische Möglichkeit, dass ohne Sperrklausel die Bildung notwendiger Mehrheiten für Beschlüsse und Wahlen erschwert oder verhindert werden könnte, genügt hingegen nicht" (Matthias Hauser / Tobias Jaag, Zulässigkeit direkter Quoren bei kantonalen Parlamentswahlen, insbesondere bei den Grossratswahlen im Kanton Aargau, ZBI 2/2008, S. 85 ff.). Das eben zitierte Rechtsgutachten für den Kanton Aargau vom 15. Mai 2007 gelangte zum Schluss, dass für derlei Befürchtungen keine empirischen Anhaltspunkte vorliegen würden. In der Folge verzichtete der Kanton Aargau auf ein direktes Quorum.

Zumal im Kanton Zug zu vorstehend genannten Befürchtungen aufgrund der hiesigen Parteiengesellschaft kein Anlass besteht, ist auf die Einführung direkter Quoren zu verzichten.

#### **4.4.2 Listenverbindungen**

Listenverbindungen widersprechen der Methode des "doppelten Pukelsheim" in grundsätzlicher Weise, weil hier auf Listengruppen aufgebaut wird, die für den ganzen Kanton gelten. Entsprechend müssten in einem bestimmten Wahlkreis eingegangene Listenverbindungen für den ganzen Kanton gelten, was politisch kaum durchsetzbar wäre. Abgesehen davon wären Listenverbindungen nutzlos, weil beim doppelten Pukelsheim eine genaue Abbildung der politischen Kräfteverhältnisse erreicht wird. Insbesondere durch den Verzicht auf ein Quorum kommen alle Stimmen bei der Oberzuteilung auf die Listengruppen (Parteien) zum Zug. Es gibt keine grossen Stimmenpotenziale, mit denen durch Listenverbindungen zusätzliche Sitze errungen werden könnten. Eine Verteilung von sog. Restmandaten findet im System nach doppeltem Pukelsheim ohnehin nicht statt. Listenverbindungen würden lediglich dazu führen, das Wahlsystem intransparenter zu gestalten; die Wählenden wüssten nicht, wer tatsächlich von ihren Stimmen profitiert, und die Auswirkungen auf die Kandidierenden wären von Zufälligkeiten abhängig. Bereits aus diesen Gründen ist beim System des doppelten Pukelsheim von Listenverbindungen abzusehen. Kommt hinzu, dass im Falle der Zulässigkeit von Listenverbindungen anstelle von zwei Sitzzuteilungen (Oberverteilung auf die Listengruppen und Unterverteilung auf die Listen) bis zu zwei weitere durchgeführt werden müssten, bei der die Zuteilung innerhalb der verbundenen Listen (beziehungsweise Unterlisten) zu erfolgen hätte. Die Erhebung

der Wahlresultate würde damit erheblich komplexer. In den Kantonen Zürich, Aargau und Schaffhausen sind Listenverbindungen nicht zulässig. Im Kanton Zug ist aus den genannten Gründen auf Listenverbindungen ebenfalls zu verzichten.

#### **4.4.3 Losentscheide**

Obwohl das System nach doppeltem Pukelsheim in aller Regel eindeutige Resultate liefert, kann in äusserst seltenen und sehr unwahrscheinlichen Konstellationen der Fall eintreten, dass die Ergebnisse nicht ganz eindeutig ausfallen. Theoretisch ist denkbar, dass einer oder mehrere der Quotienten Bruchteilsreste aufweisen, die genau 0.5 betragen. Solche Quotienten können entweder aufgerundet oder aber abgerundet werden. Das Verfahren liefert dann gegebenenfalls mehrere Zuteilungsergebnisse, die als gleichwertig angesehen werden müssen, so dass ein Losentscheid fällig ist (vgl. dazu die §§ 52d Abs. 4 und 52e Abs. 3 WAG). Solche Mehrdeutigkeiten sind auch bei der alten Divisormethode mit Abrundung (Hagenbach-Bischoff) denkbar. Praktisch ist dieser Fall noch nie eingetreten (vgl. zum Ganzen: Friedrich Pukelsheim/ Christian Schuhmacher, Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen, in: AJP 2004 S. 505 - 522, FN 55).

### **4.5 Änderung der Kantonsverfassung**

Mit der Revision des Wahl- und Abstimmungsgesetzes drängt sich auch eine Revision der Kantonsverfassung auf. Betroffen sind die §§ 38 und 78. Zwar könnte man auf Grund der Ausführungen des Bundesgerichtes im erwähnten Entscheid vom 20. Dezember 2010 zum Schluss gelangen, dass ein Wahlverfahren nach der Methode des Augsburger Professors Friedrich Pukelsheim auch ohne Verfassungsänderung eingeführt werden könnte. Da § 78 Abs. 2 für Wahlen in Wahlkreisen mit mehr als zwei Sitzen das Proporzverfahren vorschreibt, in solchen mit einem oder zwei Sitzen jedoch das Majorzsystem zur Anwendung gelangt, könnte das neue Zuteilungsverfahren im Proporzverfahren bei den Kantonsratswahlen jedoch nur in 10 Wahlkreisen durchgeführt werden, während im Wahlkreis Neuheim mit zwei Sitzen das Majorzverfahren zur Anwendung gelangen würde. Das Bundesgericht hat offen gelassen, ob das Nebeneinander von Proporz- und Majorzwahlverfahren verfassungskonform ist. Solche Rechtsunsicherheiten bzw. neue Risiken einer Anfechtung von Kantonsratswahlen sollen mit der Neuregelung des Zuteilungsverfahrens jedoch so weit wie möglich vermindert werden. Zudem sollen mit dem neuen Zuteilungsverfahren die Vertretungen der Parteien und politischen Gruppierungen im Kantonsrat der Wählerstärke im ganzen Kanton entsprechen, weshalb die Sitzverteilung in allen Wahlkreisen nach dem selben System erfolgen soll. Die Grundsätze der Sitzzuteilung bei den Gesamterneuerungswahlen für den Kantonsrat sind in § 38 KV neu festzulegen und in § 78 Abs. 2 KV, der ganz allgemein das für Urnenwahlen zur Anwendung kommende Wahlsystem festlegt, ist ein entsprechender Vorbehalt anzubringen.

Im Weiteren sind die Unvereinbarkeitsbestimmungen der Kantonsverfassung den heutigen Gegebenheiten anzupassen. So soll einerseits in § 21 Abs. 1 Bst. b KV die Unvereinbarkeit aufgrund der Verwandtschaft ans Bundesrecht angeglichen werden. Anderseits ist in § 22 Abs. 2 KV dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die gleichzeitige Ausübung eines Amtes im Regierungsrat und im Ständerat heute aus zeitlichen Gründen nicht mehr möglich ist.

Da die Neuregelung des Sitzzuteilungsverfahrens einerseits und der Unvereinbarkeitsbestimmungen anderseits zwei völlig unterschiedliche Regelungsbereiche betreffen, werden die zu revidierenden Verfassungsbestimmungen in zwei voneinander getrennten Verfassungsrevisionsvorlagen vorgelegt.

## 5. Ergebnis der Vernehmlassung

Wird später ausgeführt.

## 6. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

### 6.1 Verfassungsänderungen

#### § 20 KV

Im Rahmen der Totalrevision des WAG wurde unter anderem auch § 20 der Kantonsverfassung geändert und die Unvereinbarkeit auf die Personen, die in der Seitenlinie im vierten Grade verwandt oder verschwägert sind, ausgedehnt. Mit dieser Ausweitung der Unvereinbarkeit sollte eine Anpassung an das Bundesrecht stattfinden (vgl. Abstimmungserläuterungen zur Volksabstimmung vom 17. Juni 2007, S. 10). Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001 tatsächlich in Art. 8 des Entwurfs des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vorgesehen, dass dem Bundesgericht unter anderem Verwandte und Verschwägerte bis zum vierten Grade in der Seitenlinie nicht gleichzeitig angehören dürfen (BBI 2001/4359). Die eidgenössischen Räte haben dann jedoch die Unvereinbarkeit eingeschränkt. Paragraph 8 Abs. 1 lit. c des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005 (in Kraft getreten am 1. Januar 2007) sieht nur noch ein Verbot der gleichzeitigen Mitgliedschaft bis zum dritten Grad in der Seitenlinie der Verwandtschaft oder der Schwägerschaft vor.

Eine Anpassung von § 20 Abs. 1 Bst. b KV an das Bundesrecht ist gerechtfertigt, da mit einer allzu weit gefassten Unvereinbarkeit der Verwandtschaft oder Schwägerschaft bei Gesamterneuerungswahlen die demokratischen Rechte ohne Not eingeschränkt werden. Bei den vergangenen Gesamterneuerungswahlen wurden in der Gemeinde Risch zwei Personen in den Gemeinderat gewählt, die im vierten Grad in der Seitenlinie miteinander verschwägert waren. Daraufhin musste eine der beiden Personen, die als Cousin der Frau des Gemeindepräsidenten gewählt worden war, auf seine Mitgliedschaft im Gemeinderat verzichten. Mit der Einschränkung der Unvereinbarkeit bis zum dritten Grad der Verwandtschaft oder Schwägerschaft wird die gleichzeitige Mitgliedschaft von Cousine und Cousin oder von Grossmutter oder Grossonkel und Grossnichte oder Grossneffe in einer Behörde gestattet. Damit kann der ratio legis von Unvereinbarkeitsvorschriften bei Verwandtschaftsverhältnissen, wonach Machtkonzentrationen bei bestimmten Familien verhindert werden sollen, noch genügend Rechnung getragen werden.

#### § 38 KV

Der geltende Abs. 1 legt die Zahl der Mitglieder des Kantonsrates nicht eindeutig fest, sondern schreibt lediglich einen Rahmen von wenigstens 70 bis höchstens 80 Mitgliedern vor. Die Möglichkeit der Verminderung der heutigen Grösse des Kantonsrates von 80 Mitgliedern besteht jedoch nur theoretisch. Faktisch gehen Behörden und Parteien davon aus, dass sich die Zahl der Kantonsratsmandate auch in den nächsten Legislaturen nicht ändern wird. Der Klarheit halber ist diesem Umstand in der Kantonsverfassung Rechnung zu tragen und die Mitgliederzahl des Kantonsrates ausdrücklich auf 80 festzulegen.

Die Absätze 2 bis 3 legen neu das Wahlverfahren für die Gesamterneuerungswahlen im Kantonsrat und die Verteilung der Sitze an die Gemeinden fest. Wie bisher finden die Gesamterneuerungswahlen des Kantonsrates nach dem Proporzverfahren (Abs. 2) statt. Beibehalten werden auch die Gemeinden als Wahlkreise (Abs. 3), wobei deren Sitzzahl nicht mehr wie bis anhin nach der aktuellen Statistik der Personen mit wirtschaftlichem Wohnsitz<sup>1</sup>, sondern auf Grund der aktuellen Statistik der ständigen Bevölkerung<sup>2</sup> festgelegt wird. Die Umstellung begründet sich darin, dass das Bundesamt für Statistik künftig jährlich, jeweils im August, nur noch die Zahlen der ständigen Bevölkerung am 31. Dezember des Vorjahres veröffentlicht. Die Sitzzuteilung wird für die Stimmberchtigten nur dann nachvollziehbar sein, wenn diese auf veröffentlichte Bevölkerungsstatistiken, d.h. diejenigen der ständigen Wohnbevölkerung abstellt. Die Zahlen der ständigen Bevölkerung liegen etwas unter denjenigen der Personen mit wirtschaftlichem Wohnsitz, da Ausländerinnen und Ausländer nur bei einem bewilligten Aufenthalt von mehr als 12 Monaten gezählt werden. Es ist zudem davon auszugehen, dass ganz generell bei Berechnungen von Verwaltungen und Behörden, aber auch bei solchen privater Unternehmungen, die auf Zahlen der Wohnbevölkerung basieren, auf die Statistik der ständigen Bevölkerung abgestellt wird.

### Definitionen der wirtschaftlichen und der ständigen Bevölkerung nach Aufenthalt

	Einwohner/innen mit wirtschaftlichem ständigem Wohnsitz      Wohnsitz	
<b>Personen mit Schweizer Pass</b>	x	x
<b>Personen mit ausländischem Pass</b>		
mit einer bewilligten Aufenthaltsdauer für <b>mindestens 12 Monate</b> und mit einer effektiven Aufenthaltsdauer von mindestens 12 Monaten in der Schweiz		
Niederlassungsbewilligung (Ausweis C)	x	x
Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B)	x	x
Aufenthaltsbewilligung mit Erwerbstätigkeit (Ausweis Ci)	x	x
Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L)	x	x
alle vorläufig Aufgenommenen (Ausweis F)	x	x
Asylsuchenden (Ausweis N)	x	x
Schutzbedürftigen (Ausweis S)	x	x

<sup>1</sup> Alle Schweizerinnen und Schweizer sowie alle Ausländerinnen und Ausländer mit der Aufenthaltsbewilligung C (Niederlassung), B (Jahresaufenthalt), L (Kurzaufenthalter/innen), N (Asylsuchende) und F (vorläufig Aufgenommene) und die Wochenaufenthalterinnen und Wochenaufenthalter.

<sup>2</sup> Alle Personen, deren Wohnsitz ganzjährig in der Schweiz liegt. Dazu gehören die schweizerischen und alle ausländischen Staatsangehörigen mit einer Anwesenheitsbewilligung, die zu einem Aufenthalt von mindestens 12 Monaten berechtigt, das heisst die Niedergelassenen, die AufenthalterInnen (inkl. die anerkannten Flüchtlinge), die KurzaufenthalterInnen mit einem bewilligten Aufenthalt von mindestens 12 Monaten sowie die Diplomaten und internationalen Funktionäre/Funktionärinnen und deren Familienangehörige.

**Personen mit ausländischem Pass**

und Gesamtaufenthalt in der Schweiz von **weniger als 12 Monaten**

Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L)	x
vorläufig Aufgenommenen Personen (Ausweis F)	x
Asylsuchenden (Ausweis N)	x
Schutzbedürftigen (Aus- weis S)	x

**Wochenauftenthalter/innen**

Personen mit Schweizer Pass	x
Personen mit ausländi- schem Pass	x

Für die Verteilung der Sitze an die Gemeinden muss auf die Bevölkerungszahlen, die das Bundesamt im August des den Wahlen vorangehenden Jahres veröffentlicht, abgestellt werden.

Diese geben die Bevölkerungszahlen per 31. Dezember des vorangehenden Jahres wieder.

Für die Gesamterneuerungswahlen vom 5. Oktober 2014 bedeutet dies, dass bei der Sitzverteilung auf die Gemeinden auf die vom Bundesamt für Statistik im August 2013 veröffentlichten Bevölkerungszahlen abgestellt wird, die die Wohnbevölkerung vom 31. Dezember 2012 wiedergeben.

Der Wechsel bei den Bevölkerungszahlen bringt für die Zuteilung der Kantonsratssitze auf die Gemeinden nur eine geringfügig Änderung, wie das Berechnungsbeispiel für eine Sitzzuteilung auf Grund der Bevölkerungszahlen per 31. Dezember 2010 zeigt.

Gemeinde	Bevölkerung mit wirtschaftlichem Wohnsitz per 31.12.2010	Sitze	Ständige Wohn- bevölkerung per 31.12.2010	Sitze
Zug	26'713	19	26'327	19
Oberägeri	5'645	4	5'451	4
Unterägeri	8'277	6	8'068	6
Menzingen	4'634	3	4'401	3
Baar	22'443	16	21'787	15
Cham	14'923	10	14'808	11
Hünenberg	8'836	6	8'581	6
Steinhausen	9'354	6	9'091	6
Risch	9'301	6	9'085	6
Walchwil	3'668	3	3'567	3
Neuheim	2'037	1	1'939	1
<b>Total</b>	<b>115'831</b>	<b>80</b>	<b>113'105</b>	<b>80</b>

In Abs. 4 wird das neue Sitzzuteilungsverfahren in seinen Grundzügen geregelt. Da die 80 Kantonsratssitze bei der Oberzuteilung zuerst den Parteien und politischen Gruppierungen gemäss deren Wählerstärke im gesamten Kanton zugeteilt werden, wird die proportionale Parteienvorstellung neu auf Kantonsebene gewährleistet, nicht mehr auf Gemeindeebene. Mit der darauf folgenden Unterzuteilung der Parteisitze auf die Wahlkreise wird zudem sichergestellt,

dass sämtliche Gemeinden entsprechend ihrer Bevölkerungszahl im Kantonsrat vertreten sind. Letzteres ist allerdings nur dann volumnäiglich möglich, wenn kleineren Gemeinden nicht zusätzliche Sitze eingeräumt werden, auf die sie gemäss der Bevölkerungszahl keinen Anspruch hätten. Der Kantonsrat hat seit 1942 gestützt auf verfassungsrechtliches Gewohnheitsrecht allen Gemeinden mindestens zwei Sitze zugestanden, auch wenn diese - wie bei den letzten Wahlen im Falle der Gemeinde Neuheim - auf Grund der Bevölkerungszahlen nur Anspruch auf einen Sitz gehabt hätten. Auf diese Bevorzugung kleinerer Gemeinden zu Lasten grösserer ist zugunsten einer gerechteren Verteilung der Kantonsratssitze zu verzichten. Der Mindestanspruch der Gemeinden ist daher in Abs. 3 auf einen Kantonsratssitz zu beschränken.

### **§ 45 Abs. 2 KV**

Abs. 2 dieser Bestimmung ist ersatzlos zu streichen. Das Bundesrecht, welches die Unvereinbarkeiten des Nationalrats regelt, sieht keine Unvereinbarkeitsregel mit dem Regierungsratsmandat vor. Da die demokratischen Rechte nicht ohne Not eingeschränkt werden sollen, ist auch die entsprechende Bestimmung in der Kantonsverfassung aufzuheben.

### **§ 78 KV**

Abs. 2 stellt eine allgemeine Regel für das Wahlverfahren für Behörden, die an der Urne gewählt werden, auf. Davon sind die Gesamterneuerungswahlen für die Kantonsratswahlen auszunehmen, da diese als einzige Wahlen nicht in einem, sondern in mehreren Wahlkreisen stattfinden und es somit einer speziellen Regelung bedarf.

## **6.2 Änderungen im Wahl- und Abstimmungsgesetz**

### **§ 23a WAG (Elektronische Erfassung und Auswertung der Wahl- und Stimmzettel)**

Mit § 23a WAG wird unter der neuen Überschrift "F. Elektronische Datenverarbeitung" eine gesetzliche Grundlage für die elektronische Datenverarbeitung im Bereich der Wahlen und Abstimmungen geschaffen. Dessen ungeachtet erfolgt im Kanton Zug die elektronische Erfassung und Auswertung namentlich der Wahlzettel bereits seit vielen Jahren.

Das Wahl- und Abstimmungsinformationssystem (WABIS) kam im Kanton Zug erstmals im Jahr 1994 zum Einsatz, damals noch allein für die Regierungsratswahlen. Das WABIS wurde im Kanton Solothurn entwickelt. Es hatte den Vorteil, die Wahlarten des Listenproporz-Systems (das im Kanton Solothurn bis zum 1. Januar 1997 galt) ebenso abzudecken wie das Wahlverfahren für den Nationalrat. Im Jahr 1995 wurde das WABIS in allen Gemeinden auch für die Nationalratswahlen eingesetzt. Das WABIS kam in der Folge in den Jahren 2002, 2003, 2006 und 2007 zum Einsatz. Im Jahr 2008 teilte dann die Herstellerfirma von WABIS mit, sie könne keine Offerte für den weiteren Ausbau einreichen. Fortan erfolgte die elektronische Datenverarbeitung im Bereich der Wahlen mittels des Wahl- und Abstimmungs-Auswertungssystems "WABSTI". Dieses System wurde vom Verwaltungsrechenzentrum in St. Gallen entwickelt und kommt heute in verschiedenen Kantonen zum Einsatz, so beispielsweise auch im Kanton Zürich, wo die Kantonsratswahlen nach der Methode des "Doppelten Pukelsheim" stattfinden. Bei WABSTI handelt es sich um eine umfangreiche Datenbanklösung. Sie kennt - wie eben erwähnt - die Auswertung der Wahlen nach der Methode des "Doppelten Pukelsheim", nach dem heutigen Verteilsystem gemäss Methode "Hagenbach-Bischoff" sowie auch bei Majorz-Wahlarten. Überdies beinhaltet WABSTI ein Auswertungssystem für Abstimmungen mit Varian-

ten und Einzelpunktfragen. Im Kanton Zug gelangte WABSTI indessen bei Abstimmungen bislang (noch) nicht zur Anwendung.

### **§§ 29, 31, 61, 64 und 65 WAG (Fristen für Ausschreibungen und Einreichung von Wahlvorschlägen)**

Nachdem die Fristen für die Ausschreibungen der Wahlen und die Einreichung von Wahlvorschlägen bereits mit der Revision vom 27. August 2009 vor verschoben worden sind, hat sich im Zusammenhang mit den kantonalen und gemeindlichen Gesamterneuerungswahlen vom 3. Oktober 2010 gezeigt, dass die Fristen für die Wahlvorbereitungen noch immer zu knapp bemessen sind. Wären damals die Fristen zur Behebung von Mängeln und zur Ergänzung von Wahllisten (zweiter Mittwoch nach Wahlanmeldeschluss) voll genutzt worden, wäre der rechtzeitige Druck und die Verpackung sowie die fristgerechte Zusendung der Wahlunterlagen an die Stimmberchtigten kaum mehr möglich gewesen. Aus diesem Grund drängt sich eine Verlängerung der Fristen für die Wahlauschreibung und Einreichung der Listen bei allen Wahlen um zwei Wochen auf.

Anzahl Wochen vor Wahl	Bisher	Neu	Änderung WAG-Bestimmungen
12		Ausschreibung	§§ 29, 61, 64
11			
10	Ausschreibung	Wahlvorschläge einreichen	§§ 31, 65
9		Wahlvorschläge bereinigen	
8	Wahlvorschläge einreichen	Wahlvorschläge ergänzen	
7	Wahlvorschläge bereinigen		
6	Wahlvorschläge ergänzen		
5			
4			
3			
2	Eintreffen der Wahlunterlagen bei Stimmberchtigten	Eintreffen der Wahlunterlagen bei Stimmberchtigten	
1			
0	Wahl	Wahl	

Die Ausschreibung für die kantonalen und gemeindlichen Gesamterneuerungswahlen fällt mit der Vorverschiebung in die Sommerferien. Mit der Neuregelung fallen nun aber auch die Fristen für die Einreichung der Wahlvorschläge in die Sommerferien. Da sich die Parteien und politischen Gruppierungen entsprechend organisieren können, ist dieser Nachteil hinzunehmen.

Für die Nationalratswahlen, die jeweils am zweitletzten Sonntag im Oktober stattfinden (Art. 19 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. September 1976; BPR; SR 161.1), schreibt Art. 21 Abs. 1 BPR vor, dass das kantonale Recht einen Montag zwischen dem 1. August und dem 30. September des Wahljahres für den Wahlanmeldeschluss bestimmt. Diese bundesrechtliche Vorschrift wird auch mit der Vorverlegung des Wahlanmeldeschlusses um zwei Wochen eingehalten.

### **§ 30 Abs. 2 WAG (Ergänzungswahlen)**

Die geltende Regelung, wonach kantonale Ergänzungswahlen sechs Wochen nach der Hauptwahl stattfinden, erweist sich als nicht durchführbar, da die Wahlvorschläge bisher acht Wo-

chen bzw. neu 10 Wochen vor der Ergänzungswahl eingereicht werden müssten, also in einem Zeitpunkt, zu dem noch gar nicht feststeht, ob es zu einer Ergänzungswahl kommt. Die Regelung kann ersetztlos gestrichen werden, da es sich bei Ergänzungswahlen um Majorzwahlen handelt und die Kompetenz zur Festlegung des Wahltermins für zweite Wahlgänge im Majorzverfahren in § 56 Abs. 2 WAG dem Regierungsrat übertragen ist. Dieser wird den Wahltermin mit Regierungsratsbeschluss für die kantonalen Ergänzungswahlen in der Regel auf den gleichen Tag legen wie der in § 60 WAG geregelte Termin für gemeindliche Ergänzungswahlen (achtter Sonntag nach der Hauptwahl).

### **§ 33 WAG (Unterzeichnung von Wahlvorschlägen)**

Zur Verhinderung von nicht ernst gemeinten Kandidaturen (so genannten Jux-Kandidaturen) wird eine Unterzeichnung jedes Wahlvorschlags durch 10 Stimmberchtigte verlangt, wobei niemand mehr als einen Wahlvorschlag unterzeichnen darf. In der Vergangenheit ergaben sich diesbezüglich immer wieder Unsicherheiten. So war nicht klar, ob Vorgeschlagene ihren eigenen Wahlvorschlag unterzeichnen dürfen und ob bei gleichzeitiger Gesamterneuerungswahl von Kantons- und Regierungsrat jemand sowohl einen Wahlvorschlag für den Kantonsrat als auch einen für den Regierungsrat unterzeichnen oder ob nur einer dieser Vorschläge unterzeichnet werden darf.

Die Bestimmung ist daher in Abs. 1 zu präzisieren. So wird ausdrücklich ausgeschlossen, dass Vorgeschlagene den Wahlvorschlag mit ihrem Namen selbst unterzeichnen, da andernfalls so genannte Jux-Kandidaturen nicht ausgeschlossen werden könnten und die Bestimmung ihres Sinnes beraubt wäre. Sodann wird der Klarheit halber festgelegt, dass pro Wahlart (nur) eine Wahlvorschlagsunterzeichnung erlaubt ist. In gleicher Weise wird auch Abs. 3 Satz 1 präzisiert.

### **§ 44 WAG (Bereinigung veränderter Wahlzettel; Streichung ungültiger Stimmen)**

Die Anpassungen von Randtitel und Ungültigkeitsgründen bringen keine materielle Änderungen.

### **§ 51 WAG (Nachrücken)**

Lehnt jemand die Wahl ab oder wird während der Amtsperiode ein Sitz frei, so erklärt der Gemeinderat bei Kantonsratswahlen und der Regierungsrat bei Regierungsratswahlen die erste Ersatzkandidatin oder den ersten Ersatzkandidaten für gewählt. In der Praxis von Bedeutung ist allerdings auch, was gilt, wenn eine Ersatzperson das Amt nicht antreten kann oder will, und in welchem Umfang ein Verzicht der Ersatzperson gilt. Diese beiden Fälle werden nun in Abs. 2 und Abs. 3 geregelt: Kann oder will eine Ersatzperson das Amt nicht antreten, so rückt die nachfolgende an deren Stelle (Abs. 2). Lehnt die Ersatzperson die Wahl ab, gilt der Verzicht für die ganze Legislatur (Abs. 3).

### **§ 52a WAG (Verfahren)**

Die Wahl des Kantonsrates wird nach dem doppelt proportionalen Sitzverteilungsverfahren (Methode nach doppeltem Pukelsheim) durchgeführt. Dies hat zur Folge, dass die in den §§ 46 - 49 WAG geregelte Sitzzuteilung nach dem heutigen Verteilsystem "Hagenbach-Bischoff" bei der Wahl des Kantonsrates nicht mehr zur Anwendung gelangt. Von diesen Paragraphen abgesehen gelten indessen die allgemeinen Bestimmungen (§§ 1-23) sowie die allgemeinen Be-

stimmungen über die kantonalen Wahlen (§§ 29 - 41) und insbesondere der Proporzwahlen (§§ 42 - 52) des Wahl- und Abstimmungsgesetzes weiterhin auch für Kantonsratswahlen.

### **§ 52b WAG (Zuständigkeit)**

§ 52b regelt bezüglich der Sitzverteilung bei Kantonsratswahlen explizit die operative Zuständigkeit. Zuständig ist die Staatskanzlei, die alle zwei Jahre einem neuen Regierungsratsmitglied, das die Funktion des Landammanns ausübt, untersteht. Wenn auch nicht explizit in einer Zuständigkeitsnorm festgehalten, so fallen die operativen Tätigkeiten in Wahl- und Abstimmungssachen bereits heute in die Zuständigkeit der Staatskanzlei, was sich aus einer Vielzahl von Bestimmungen ergibt (vgl. unter anderem die §§ 22, 23 und 24 sowie insbesondere die §§ 29, 31, 34 und 35). Zumal für die Kantonsratswahlen sowohl der Kantons-Wahlschlüssel (§ 52d Abs. 2) als auch der Wahlkreis- und Listengruppen-Divisor (§ 52e Abs. 2) von der Staatskanzlei festgelegt werden, ist es sinnvoll, deren Zuständigkeit in einer entsprechenden Norm ausdrücklich festzuhalten. Die Aufsicht über die Wahlen und Abstimmungen verbleibt dagegen bei der Direktion des Innern (§ 6 Abs. 1).

### **§ 52c WAG (Listengruppen)**

Diese Bestimmung definiert die Listengruppen (politische Parteien). Eine Listengruppe stellt einen Zusammenzug aller Wahlkreislisten dar, die die gleiche Bezeichnung tragen. Die Listen der Partei X aus allen Wahlkreisen bilden somit die Listengruppe X. Besteht eine Liste lediglich in einem Wahlkreis, so bildet diese ebenfalls eine Listengruppe. Die Listengruppen werden für die Oberzuteilung benötigt (vgl. dazu § 52d sowie vorstehend Ziff. 4.3.1). Listenverbindungen sind ausgeschlossen (vgl. Ziff. 4.4.2).

### **§ 52d WAG (Oberzuteilung auf die Listengruppen)**

Bei der Oberzuteilung werden alle im Wahlgebiet (Kanton Zug) zu verteilenden Sitze auf die politischen Parteien (Listengruppen) verteilt. Zu diesem Zweck werden bei allen Listen die Wählerzahlen bestimmt (dabei ist die Parteistimmenzahl einer Liste durch die Anzahl der dem betreffenden Wahlkreis zustehenden Mandate zu teilen und zur nächstgelegenen ganzen Zahl zu runden). Anschliessend werden die Wählerzahlen aller Listen derselben *Listengruppe* zusammengezählt. Die Summen werden durch den Kantons-Wahlschlüssel geteilt und standardmäßig gerundet. Damit steht fest, wie viele Sitze eine Listengruppe im gesamten Wahlgebiet erhält (vgl. zum Ganzen Ziff. 4.3.1).

### **§ 52e WAG (Unterzuteilung auf die Listen)**

Nach der Oberzuteilung werden die einer Listengruppe zugewiesenen Sitze auf die einzelnen Listen dieser Listengruppe und auf die Wahlkreise verteilt. Zu diesem Zweck wird die Parteistimmenzahl einer Liste durch den betreffenden Listengruppen-Divisor und den entsprechenden Wahlkreis-Divisor geteilt. Damit ist gewährleistet, dass alle Listengruppen und alle Wahlkreise die ihnen zustehende Anzahl Sitze erhalten (vgl. zum Ganzen Ziff. 4.3.2).

Rechnerisch: z.B. Parteistimmenzahl der Liste der Listengruppe X im Wahlkreis A : Listengruppen-Divisor X : Wahlkreis-Divisor A = Sitzanspruch der Liste der Listengruppe X im Wahlkreis A.

### **§ 52f WAG (Sitzverteilung innerhalb der Listen)**

Die einer Liste in der Unterzuteilung zugewiesenen Sitze werden schliesslich nach Massgabe der Kandidatinnen- bzw. Kandidatenstimmen auf die kandidierenden Personen verteilt.

### **§ 69 WAG (Beschwerdeentscheid)**

Stellt der Regierungsrat nach heute geltendem Recht (§ 69 WAG) auf Beschwerde hin oder von Amtes wegen Unregelmässigkeiten fest, so trifft er, wenn möglich vor Schluss des Abstimmungs- und Wahlverfahrens, die notwendigen Verfugungen zur Behebung der Mängel. Er kann auch die Nachprüfung der Resultate anordnen. Die "Nachprüfung der Resultate" kann somit nur dann angeordnet werden, wenn "Unregelmässigkeiten" festgestellt werden. Ein knappes Resultat stellt dagegen für sich alleine noch keine Unregelmässigkeit dar; vielmehr müsste das knappe Resultat - wie gesagt - im Zusammenhang mit einer Unregelmässigkeit (z.B. begründeter Verdacht auf fehlerhafte Auszählung der Stimmzettel) stehen. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung bestimmt in erster Linie das kantonale Recht, unter welchen Voraussetzungen die zuständige Behörde eine Nachzählung anordnet und ob der bzw. die einzelne Stimmberichtigte eine Nachzählung erwirken kann (BGE 136 II 135 E. 2.3.1; 131 I 442 E. 3.2 S. 447 mit Hinweisen). Angesichts der Tatsache jedoch, dass das Bundesgericht Art. 77 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR; SR 161.1) unter Berücksichtigung einiger kantonaler Regelungen sowie "in Nachachtung des verfassungsmässigen Anspruchs auf unverfälschte Stimmabgabe" (BGE 136 II 139 E. 2.4.2) *neuerdings* derart auslegt, als dass bei sehr knappen Abstimmungsergebnissen nachzuzählen ist, und zwar *ohne* dass bezüglich des knappen Resultats noch ein *zusätzlicher Verdacht auf eine Unregelmässigkeit* vorliegen muss, würde § 69 Satz 2 WAG im Rahmen eines konkreten Anwendungsfalls vor Bundesgericht mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht standhalten. Bei einem knappen Ausgang einer Abstimmung oder einer Majorzwahl ordnet der Regierungsrat daher neu von Amtes wegen eine Nachzählung an. Der Regierungsrat bestimmt sodann in der Wahl- und Abstimmungsverordnung, unter welchen Voraussetzungen der Ausgang einer Abstimmung oder einer Majorzwahl als knapp gilt.<sup>3</sup>

## **7. Finanzielle Auswirkungen**

Die Teilrevision des Wahl- und Abstimmungsgesetzes hat keine direkten finanziellen Auswirkungen.

---

<sup>3</sup> Vgl. hierzu beispielsweise § 49 der zürcherischen Verordnung über die politischen Rechte (knapper Ausgang):

Abs. 1: "Ein knapper Ausgang der Abstimmung gemäss § 75 Abs. 3 GPR liegt in der Regel dann vor, wenn der Anteil der Ja-Stimmen zwischen 49,8 und 50,2 Prozent der Summe der Ja-Stimmen und der Nein-Stimmen liegt."

Abs. 2: "Bei einer Mehrheitswahl liegt ein knapper Ausgang in der Regel in folgenden Fällen vor:

a. Die Stimmendifferenz zwischen einer gewählten und einer nicht gewählten Person, die das absolute Mehr ebenfalls erreicht hat, beträgt weniger als 0,8 Prozent der Stimmen der gewählten Person.

b. Eine Person wird wegen Nichteinreichens des absoluten Mehrs nicht gewählt, und die Differenz zwischen ihrer Stimmenzahl und dem absoluten Mehr beträgt weniger als 0,8 Prozent des absoluten Mehrs."

## **8. Antrag**

Gestützt auf diesen Bericht stellen wir folgenden Antrag:

Auf die Vorlage Nr. Nr. sei einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug,

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Matthias Michel

Der Landschreiber: Tino Jorio

Beilage:

- Anhang "Ober- und Unterzuteilung nach der Methode doppelter Pukelsheim / Ein einfaches Rechenbeispiel mit drei Wahlkreisen"

300/