

Inhaltsverzeichnis

2	Politische Rechte, Bürgerrecht und Polizei	5
---	--	---

B

Stichwortverzeichnis	41
----------------------	----

2. Politische Rechte, Bürgerrecht und Polizei

2.1 Art. 4 und 5 Konkordat Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, § 1 der kantonalen VO zum Konkordat

Regeste:

Art. 4 und 5 Konkordat Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, § 1 der kantonalen VO zum Konkordat – Einer Person, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt, kann der Aufenthalt in einem genau umschriebenen Gebiet im Umfeld von Sportveranstaltungen (Rayon) zu bestimmten Zeiten verboten werden. Eine zu enge Auslegung des Begriffs «Umgebung» würde dem Ziel der Gewaltprävention entgegenstehen. Die gegenseitige Anerkennung von Stadionverboten zwischen Fussball- und Eishockeyverbänden stellt keine hinreichende Begründung für die Ausweitung des Rayonverbots auf Fussballspiele dar.

Aus dem Sachverhalt:

X. wurde mit unangefochten gebliebenem Strafbefehl der Staatsanwaltschaft des Kantons Zug vom 4. Juli 2013 der Zuwiderhandlung gegen Art. 15 Abs. 5 i.V.m. Art. 37 Ziff. 1 des Sprengstoffgesetzes (SR 941.41) sowie der Übertretung von § 20 des Polizeistrafgesetzes (BGS 311.1) schuldig gesprochen und mit einer Geldstrafe von 15 Tagessätzen zu Fr. 120.– und einer Busse von Fr. 700.– bestraft, wobei der Vollzug der Geldstrafe unter Ansetzung einer Probezeit von zwei Jahren aufgeschoben wurde. Der Beschwerdeführer hatte nach dem Besuch des Eishockeyspiels EVZ gegen SC Bern im Eisstadion der Bossard Arena am 31. März 2013 um ca. 01.25 Uhr am Zählerweg 3 in Zug eine Handlichtfackel gezündet und diese dann, als ihn die Polizei kontrollieren wollte, fallen gelassen und war davongeehrt. Mit Schreiben vom 12. August 2013 an die EVZ Sport AG empfahl die Zuger Polizei gestützt auf Art. 10 des Schweizer Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 (BGS 511.3, nachfolgend: Konkordat), ein gesamtschweizerisches Stadionverbot auszusprechen. Die Vereinsführung der EVZ Sport AG kam der Empfehlung der Zuger Polizei nach und sprach gegen diesen ab dem 22. September 2013 bis voraussichtlich 21. September 2017 – vorbehältlich der Erfüllung aller Auflagen und der Einhaltung des Stadionverbots – ein gesamtschweizerisches Stadionverbot aus. Nach Gewährung des rechtlichen Gehörs sprach die Zuger Polizei gegenüber X. mit Verfügung vom 23. September 2013 gestützt auf Art. 4 und 5 des Konkordats sowie § 1 der kantonalen Verordnung zur Ausführung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (recte: kantonale Verordnung zum Konkordat vom 15. November 2007 über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen) vom 23. Juni 2009 (BGS 512.25) für den Zeitraum vom 4. November 2013 bis 15. September 2014 ein Rayonverbot für die Rayons Zug Bahnhof und Zug Sportanlage Herti während den Eishockeyspielen der National League A und B, der Regio League, Freundschaftsspielen mit Beteiligung der National League

A und/ oder B oder der Regio League, und Länderspielen (Ziff. 2 der Verfügung), sowie während Fuss-ballspielen der Axpo Super League und Challenge League, der 1. Liga, Cupspielen mit Beteiligung der Axpo Super League und/ oder der Challenge League oder der 1. Liga, Freundschaftsspielen mit Beteiligung der Axpo Super League und/ oder der Challenge League oder der 1. Liga sowie Länderspielen aus (Ziff. 3).

Aus den Erwägungen:

1. Die vorliegend angefochtene Verfügung der Zuger Polizei vom 23. September 2013 betrifft ein Rayonverbot im Sinne von Art. 4 des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 (BGS 511.3, nachfolgend: Konkordat). Gemäss § 2 der Verordnung zum Konkordat vom 15. November 2007 über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (BGS 512.25, nachfolgend: Verordnung zum Konkordat) ist das Verwaltungsgericht zuständig für die richterliche Überprüfung der Rechtmässigkeit des Rayonverbots gemäss Art. 4 des Konkordats. Die Beschwerdefrist beträgt 10 Tage (§ 3 Abs. 1 lit. a der Verordnung zum Konkordat). Die Verfügung vom 23. September 2013 wurde dem Beschwerdeführer frühestens am 24. September 2013 zugestellt. Dieser reichte am 2. Oktober 2013 (Datum der Postaufgabe) und damit noch innerhalb der 10-Tagefrist Verwaltungsgerichtsbeschwerde ein. Sodann erfüllt die Beschwerdeschrift die formellen Voraussetzungen gemäss § 44 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, BGS 162.1). Sämtliche Prozessvoraussetzungen sind erfüllt, weshalb auf die Beschwerde einzutreten ist.

Gemäss Art. 12 des Konkordats kommt der Beschwerde grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung zu, es sei denn, der Zweck der Massnahme werde nicht gefährdet und das Gericht gewähre die aufschiebende Wirkung in einem Zwischenentscheid ausdrücklich. Im vorliegenden Fall hat der Beschwerdeführer die Gewährung der aufschiebenden Wirkung nicht beantragt.

2. Einer Person, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt, kann der Aufenthalt in einem genau umschriebenen Gebiet im Umfeld von Sportveranstaltungen (Rayon) zu bestimmten Zeiten verboten werden. Die zuständige kantonale Behörde bestimmt den Umfang der einzelnen Rayons (Art. 4 Abs. 1 des Konkordats). Das Rayonverbot kann längstens für die Dauer eines Jahres verfügt werden (Art. 4 Abs. 2 des Konkordats). Das Verbot kann von den Behörden des Kantons verfügt werden, in dem die betroffene Person wohnt oder in dem sie an der Gewalttätigkeit beteiligt war. Die Behörde des Kantons, in dem die Gewalttätigkeit geschah, hat dabei Vorrang (Art. 4 Satz 1 und 2 des Konkordats). Gemäss Art. 5 Abs. 1 des Konkordats sind in der Verfügung über das Rayonverbot die Geltungsdauer und der Geltungsbereich des Verbots festzulegen. Der Verfügung ist ein Plan beizulegen, der die vom Verbot erfassten Orte und die zugehörigen Rayons genau bezeichnet. Im Kanton Zug ist gemäss § 1 Abs. 1 lit. a der Verordnung zum Konkordat die Polizei zuständig für die Anordnung des Rayonverbots, wobei sie auch den Umfang des Rayons bestimmt (§ 1 Abs. 2 1. Teilsatz der Verordnung).

3.

3.1 Zur Anordnung eines Rayonverbots bedarf es demnach einer anlässlich einer Sportveranstaltung ausgeübten Gewalttätigkeit. Gemäss Art. 2 Abs. 2 des Konkordats gilt – neben den in Art. 2 Abs. 1 enumerierten Straftatbeständen – auch die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch das Mitführen oder Verwenden von Waffen, Sprengmitteln, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen an Sportstätten, in deren Umgebung sowie auf dem An- und Rückreiseweg als gewalttätiges Verhalten im Sinne des Konkordats. Als Nachweis für gewalttätiges Verhalten gelten entsprechende Gerichtsurteile oder polizeiliche Anzeigen, glaubwürdige Aussagen oder Bildaufnahmen der Polizei, der Zollverwaltung, des Sicherheitspersonals oder der Sportverbände und -vereine – wobei solche Aussagen schriftlich festzuhalten und zu unterzeichnen sind –, Stadionverbote der Sportverbände oder -vereine, oder Meldungen einer zuständigen ausländischen Behörde (Art. 3 des Konkordats).

3.2 Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, durch das Anzünden einer Handlichtfackel am 31. März 2013 um ca. 01.25 Uhr eine in Art. 2 Abs. 2 des Konkordats explizit umschriebene Gewalttätigkeit begangen zu haben. Dies ist mit den Akten der Beschwerdegegnerin – namentlich dem Strafbefehl der Staatsanwaltschaft des Kantons Zug vom 4. Juli 2013 und dem durch die Vereinsführung des EVZ am 22. September 2013 ausgesprochenen, gesamtschweizerischen Stadionverbot – denn auch in rechtsgenügender Weise nachgewiesen. Der Beschwerdeführer behauptet lediglich, die Gewalttätigkeit habe nicht anlässlich einer Sportveranstaltung stattgefunden; es bestehe weder ein zeitlicher noch ein örtlicher Zusammenhang zwischen dem gewalttätigen Verhalten und dem Eishockeyspiel EVZ – SC Bern vom 30. März 2013. Dieses beschwerdeführerische Vorbringen gilt es nachfolgend zu prüfen:

4.

4.1 In der Botschaft des Bundesrates vom 17. August 2005 zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS, SR 120) wird im Zusammenhang mit dem mittlerweile durch Art. 4 des Konkordats abgelösten Art. 24b (Rayonverbot) ausgeführt, der Bezug der Gewalttätigkeit zu einer bestimmten Sportveranstaltung werde durch die zeitliche und thematische Nähe zum Ereignis hergestellt. Die Fanverantwortlichen der Sportclubs und die lokalen Polizeiorganisationen würden die militanten Personen kennen und seien bei den Spielen, die als risikoreich eingeschätzt würden, vor Ort. Ihnen komme bei der Beurteilung von Ausschreitungen und der Identifizierung der Beteiligten eine Schlüsselrolle zu (BBl 2005 5626). Zur Frage des räumlichen Zusammenhangs zwischen Gewalttätigkeit und Sportveranstaltung lässt sich der Botschaft nichts entnehmen. Allerdings steckt Art. 2 Abs. 2 des Konkordats den äusseren Rahmen dafür ab, was noch zu einer Sportveranstaltung zu zählen ist: Nämlich die Sportstätte selbst, deren Umgebung sowie der An- und Rückreiseweg. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hatte im Urteil VB.2011.00465 vom 8. September 2011 zu beurteilen, ob von einem FCZ-Fan nach einem in Emmenbrücke LU ausgetragenen Fussballspiel (Spielende: 19.30 Uhr) sowie nach der Rückreise im Extrazug an den Hauptbahnhof Zürich (Ankunft: 21.11 Uhr) auf dem – gemeinsam mit ca. 80 bis 100 weiteren FCZ-Fans zurückgelegten – Weg stadtauswärts zu einer Party

verübte Gewalttätigkeiten (Festnahme: 22.15 Uhr) noch in einem räumlichen Zusammenhang zur Sportveranstaltung stehen. Das Gericht verneinte dies mit der Begründung, die Sportveranstaltung habe für den Fan spätestens am Hauptbahnhof Zürich als Ziel seiner Rückreise vom Fussballspiel geendet. Die Party habe keinen Bezug zum Fussballspiel in Emmenbrücke gehabt; es sei dabei in erster Linie um den Abschluss der «Hinrunde» sowie die Versteigerung von Fan-Artikeln für die Stehplatzspendekasse gegangen (Erw. 4.2 des zit. Urteils).

4.2 Mit Bericht der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) vom 2. Februar 2012 wurde den Kantonen – in Reaktion auf die nach der EURO 2008 wieder angestiegenen Zahlen gewalttätiger Ausschreitungen anlässlich von Sportveranstaltungen – ein revidiertes Konkordat vorgelegt. Von den Änderungen betroffen ist namentlich auch Art. 2 Abs. 1 des Konkordats. Während nach dem bisherigen Konkordat lediglich die Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen frühzeitig erkannt und bekämpft werden sollte, gehört nach Art. 2 Abs. 1 des revidierten Konkordats auch das Verhalten im Vorfeld und im Nachgang einer Sportveranstaltung zu den Verhaltensweisen, die Massnahmen im Sinne des Konkordats nach sich ziehen können. Dazu wird im Bericht der KKJPD ausgeführt, in der bisherigen Umschreibung in Art. 2 Abs. 1 des Konkordats sei zu präzisieren, dass als gewalttätiges Verhalten auch Straftaten zählen würden, die im Vorfeld oder im Nachgang zu einer Sportveranstaltung begangen würden, sofern die Tat einen Zusammenhang mit der Anhängerschaft der betreffenden Person aufweise. Die zeitliche und thematische Nähe zur Sportveranstaltung solle auch dann noch als gegeben erachtet werden, wenn Fangruppen beispielsweise nach der Rückreise von einem Spiel Personen angreifen oder Sachbeschädigungen begehen. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich sei im Urteil VB.2011.00465 vom 8. September 2011 aufgrund der heutigen Formulierung zum gegenteiligen Schluss gekommen, was insofern problematisch sei, als viele Gewalttätigkeiten nicht anlässlich der Spiele oder auf den Reisewegen, sondern nach einer frühen Anreise in den Innenstädten der Spielorte oder nach der Rückkehr von den Spielen begangen würden (S. 17 des Berichts, abrufbar auf www.kkjpd.ch, konsultiert am 28. Januar 2014). Das Bundesgericht beurteilte die revidierte Bestimmung im Urteil 1C_176/ 2013 und 1C_684/ 2013 vom 7. Januar 2014 als Verfassungs- und EMRK-konform. Es führte aus, auch mit der neuen Formulierung von Art. 2 des Konkordats komme in Verbindung mit dem unverändert geltenden Art. 1 des Konkordats – Grundsatz der Gewaltprävention – klar zum Ausdruck, dass der Bezug zu einer Sportveranstaltung dann als gegeben erachtet werden solle, wenn eine zeitliche und thematische Nähe zur Veranstaltung bestehe und die Tat einen Zusammenhang mit der Anhängerschaft zu einer der beteiligten Mannschaften aufweise. Es stehe ausser Frage, dass ein gewisser Zeitraum von einigen Stunden vor und nach den Spielen abgedeckt werden müsse, um das Ziel der Gewaltprävention zu erreichen. Zudem dürfe der räumliche Anwendungsbereich nicht zu eng gefasst werden, da sich die der Sportveranstaltung bzw. deren Besuchern zuzurechnenden Gewalttaten oft nicht nur im Stadion oder in dessen unmittelbarer Umgebung ereignen würden, sondern in einem weiteren Umkreis wie z. B. in den Innenstädten oder auf den Reisewegen. Bei der Auslegung des ergänzten Einleitungssatzes von Art. 2 Abs. 1 des Konkordats sei aber auch zu beachten, dass Art. 2 Abs. 2 des Konkordats, der

nicht geändert worden sei, den Anwendungsbereich bei bestimmten Arten der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit nach wie vor auf die Sportstätten, deren Umgebung sowie den An- und Rückreiseweg beschränke. Diese Beschränkung müsse auch bei der Anwendung von Art. 2 Abs. 1 des geänderten Konkordats in örtlicher und zeitlicher Hinsicht berücksichtigt werden. Im Rahmen der Anwendung des Konkordats werde darauf zu achten sein, dass nur solches gewalttätiges Verhalten zu Massnahmen führe, das einen konkreten Zusammenhang mit der Sportveranstaltung und der Anhängerschaft bei einer der Mannschaften aufweise. Der Hinweis der Parteien auf das erwähnte Urteil des Zürcher Verwaltungsgerichts zeige auf, dass ein Bedürfnis für eine gewisse Ausweitung des zeitlichen und räumlichen Anwendungsbereichs bestehen könne. Die zuständigen Behörden und Gerichte seien bei der Anwendung des Konkordats in der Lage, die von den Beschwerdeführern befürchtete unerwünschte Ausdehnung auf Handlungen, die nicht mehr der Sportveranstaltung und den daran interessierten Anhängern zugeordnet werden könnten, zu vermeiden (Erw. 7.2 des zit. Urteils).

4.3 Die Zuger Stimmberechtigten stimmten dem Beitritt zum geänderten Konkordat in der Referendumsabstimmung vom 22. September 2013 mit einem Ja-Anteil von knapp 81% zu. Das geänderte Konkordat ist im Kanton Zug derzeit noch nicht in Kraft. Allerdings erfährt der vorliegend im Zentrum stehende Art. 2 Abs. 2 des Konkordats, welcher den Anwendungsbereich für die Verwendung von pyrotechnischen Gegenständen explizit auf Sportstätten, deren Umgebung sowie den An- und Rückreiseweg beschränkt, in der revidierten Fassung auch keine Änderung. Immerhin darf den Ausführungen der KKJPD und des Bundesgerichts bei der Auslegung der Bestimmung insoweit Rechnung getragen werden, als es bei diesen in erster Linie um Präzisierungen des geltenden Konkordats geht. Es stechen vor allem die Hervorhebung des Ziels der Gewaltprävention (Art. 1 des Konkordats) sowie der Hinweis, dass eine zu enge Fassung des räumlichen Anwendungsbereichs der Erreichung dieses Ziels entgegenstehe, ins Auge. Sodann betont das Bundesgericht die Wichtigkeit der zuständigen lokalen Behörden und Gerichte bei der Beurteilung der Zuordnung von gewalttätigen Ausschreitungen zu einer Sportveranstaltung. Inwieweit der räumliche Anwendungsbereich des Konkordats mit der Revision indes beispielsweise auf Innenstädte der Spielorte ausgedehnt werden wird, ist angesichts der unveränderten Formulierung von Art. 2 Abs. 2 des Konkordats fraglich.

5.

5.1 Im vorliegenden Fall lässt sich den Akten zum Zusammenhang des Verhaltens des Beschwerdeführers zum Eishockeyspiel EVZ-SC Bern vom 30. März 2013 vorab aus zeitlicher Sicht entnehmen, dass die Gewalttätigkeit am 31. März 2013 um ca. 01.25 Uhr am Zählerweg 3 in Zug stattgefunden hat. Das Eishockeyspiel EVZ-SC Bern begann um 20.15 Uhr und endete nach glaubwürdiger Angabe der Beschwerdegegnerin um ca. 22.30 Uhr mit einer Niederlage des EVZ. Demnach liegen zwischen dem Matchende und dem Ereignis ca. 3 Stunden; ein zeitlicher Zusammenhang kann somit ohne Weiteres bejaht werden, zumal auch für das Bundesgericht nach dem Dargelegten ausser Frage steht, dass ein gewisser Zeitraum von einigen Stunden vor und nach den Spielen abgedeckt werden müsse, um das (in Art. 1 des Konko-

rdats formulierte) Ziel der Gewaltprävention zu erreichen. Artikel 2 Abs. 2 des Konkordats erfasst im Übrigen auch die An- und Heimreise; auch aus diesem Grund steht fest, dass jedenfalls in den unter diesen Absatz fallenden Fällen – und nach Inkrafttreten der Änderungen explizit auch bei den unter Abs. 1 genannten Gewalttätigkeiten – der zeitliche Rahmen nicht eng zu fassen ist. Der zeitliche Zusammenhang zwischen dem Vorfall und dem Eishockeyspiel vom 30. März 2013 ist gegeben.

5.2 Der Vorfall ereignete sich am Zählerweg 3 in Zug, welcher sich im Rayon «Bahnhof Zug», in unmittelbarer Nähe zum Rayon «Sportanlagen Herti», in ca. 500m Entfernung (Fussweg) von der Bossard Arena, Richtung Bahnhof Zug, befindet. Bei einer Distanz von 500m ist der räumliche Bezug zur Sportveranstaltung in der Bossard Arena gegeben, zumal sich die Fangruppen nach den Eishockeyspielen erfahrungsgemäss Richtung Bahnhof bewegen. Eine zu enge Auslegung des Begriffs «Umgebung» – Artikel 2 Abs. 2 des Konkordats spricht nicht etwa von «unmittelbarer Umgebung» – würde dem Ziel der Gewaltprävention entgegenstehen. Nachdem sich der Vorfall in der Umgebung des Stadions ereignete und der räumliche Bezug schon aus diesem Grund gegeben ist, kann dahingestellt bleiben, ob sich der Beschwerdeführer im Zeitpunkt des Vorfalls (auch) auf dem Rückreiseweg von der Sportveranstaltung befand.

5.3 Im Weiteren geht aus dem Polizeirapport vom 18. April 2013 hervor, dass die Stimmung rund um das Stadium nach der Niederlage des EVZ aufgeheizt war, mehrere Fangruppierungen in Richtung Bahnhof Zug marschierten und es dort bis in die frühen Morgenstunden zu Tätlichkeiten und Sachbeschädigungen gekommen ist. Die Polizisten A und B kontrollierten in diesem Zusammenhang den Fanabmarsch und die Gegend rund um die Bossard Arena und den Bahnhof Zug, und konnten den Beschwerdeführer in einer grösseren Gruppe von EVZ-Fans beim Entzünden einer Handlichtfackel und beim Schwenken der Fackel über dem Kopf beobachten. Aufgrund dieser Schilderungen im Polizeirapport kann nicht ernsthaft in Frage gestellt werden, dass der Vorfall in einem thematischen Zusammenhang zum Eishockeyspiel vom 30. März 2013 bzw. zu den anschliessenden, stundenlang anhaltenden Gewalttätigkeiten sowie zur Anhängerschaft des Beschwerdeführers beim EVZ stand.

5.4 Zusammenfassend steht die Verwendung der Handlichtfackel in einem zeitlichen, räumlichen und thematischen Zusammenhang zum Eishockeyspiel EVZ–SC Bern vom 30. März 2013. Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers sind die grundsätzlichen Voraussetzungen des Rayonverbots im vorliegenden Fall gegeben. Die Modalitäten des Verbots – die Geltungsdauer (1 Jahr), der örtliche Geltungsbereich (Rayons «Sportanlagen Herti» und «Bahnhof Zug») und die in Ziff. 2 und 3 der angefochtenen Verfügung bezeichneten, vom Rayonverbot erfassten Spiele – werden vom Beschwerdeführer nicht explizit beanstandet. Diesbezüglich stellt sich dem Gericht die Frage, ob der Miteinbezug von Fussballspielen (Ziff. 3 der angefochtenen Verfügung) zur Vorbeugung gewalttätigen Verhaltens geeignet und notwendig ist. Die Ausweitung auf Fussballspiele wurde von der Beschwerdegegnerin in der angefochtenen Verfügung nicht weiter begründet. Aus den Akten ergeben sich zudem keinerlei Hinweise

dafür, dass der Beschwerdeführer einer Fussball-Fanggruppierung angehört, geschweige denn dafür, dass er sich in der Vergangenheit anlässlich von Fussballspielen auffällig verhalten hat. Dies wurde von der Beschwerdegegnerin in ihrer Stellungnahme vom 13. März 2014 denn auch nicht behauptet. Vielmehr begründet die Beschwerdegegnerin den Miteinbezug von Fussballspielen mit der örtlichen Nähe der Austragungsorte von Eishockey- und Fussballspielen bzw. damit, dass sowohl Eishockey- als auch Fussballspiele im Rayon «Sportanlagen Herti» ausgetragen würden und deshalb bei Nicht-Miteinbezug von Fussballspielen die Gefahr bestehen würde, dass sich Gewalttätigkeiten (vorübergehend) auf Fussballspiele verlagern könnten. Diese Begründung ist indes nicht nachvollziehbar, ist es dem Beschwerdeführer doch bereits mit einem Rayonverbot bei Eishockeyspielen verwehrt, den Rayon «Sportanlagen Herti» zu betreten und allfällige gleichzeitig stattfindende Fussballspiele zu besuchen. Auch die gegenseitige Anerkennung von Stadionverboten zwischen Fussball- und Eishockeyverbänden stellt im vorliegenden Fall keine hinreichende Begründung für die Ausweitung des Rayonverbots auf Fussballspiele dar. Anders als ein privatrechtlich ausgesprochenes Stadionverbot stellt ein amtlich verfügtes Rayonverbot im vorliegenden zeitlichen und räumlichen Ausmass ein nicht unerheblicher Eingriff in die verfassungsrechtlich gewährleisteten Grundrechte auf persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) und Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV) dar. Aus diesem Grund erweist sich der Miteinbezug von Fussballspielen (Ziff. 3 der angefochtenen Verfügung) im vorliegenden Fall, in dem keine Hinweise darauf bestehen, dass der Beschwerdeführer überhaupt einer Fussball-Fanggruppierung angehört oder anlässlich von Fussballspielen gewalttätig werden könnte, als unverhältnismässig. Das diesbezügliche Rayonverbot ist weder geeignet noch notwendig, um Gewalt anlässlich von Fussballspielen zu verhindern. Sollte sich in Zukunft zeigen, dass der Beschwerdeführer auch bei Fussballspielen Gewaltpotential aufweist, wird die Beschwerdegegnerin den Erlass eines diesbezüglichen Rayonverbots zu prüfen haben.

5.5 Was die Polizeirapporte vom 23. Dezember 2013 und 8. Januar 2014 wegen Ungehorsams gegen amtliche Verfügungen betrifft, ist anzufügen, dass diese allfällige strafrechtliche Konsequenzen der Missachtung des Rayonverbots betreffen. Ob – wie vom Beschwerdeführer behauptet – eine Abmachung zwischen dem Präsidenten des EVZ und dem Vorsteher der Sicherheitsdirektion getroffen worden ist, wird allenfalls im Strafverfahren zu prüfen sein. Im vorliegenden Verwaltungsgerichtsverfahren ist lediglich die Rechtmässigkeit der Anordnung des Rayonverbots zu überprüfen. Fest steht jedenfalls, dass dem Vorsteher der Sicherheitsdirektion nicht die Kompetenz zukommt, das von der Beschwerdegegnerin rechtmässig verfügte Rayonverbot in Eigenregie mittels mündlicher Abmachung mit dem Präsidenten des EVZ wieder aufzuheben.

6. Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde in dem Sinne als teilweise begründet, als dass Ziff. 3 der angefochtenen Verfügung vom 23. September 2013 aufzuheben ist. Im Übrigen ist die Beschwerde unbegründet und abzuweisen.

2.2 Art. 37 Abs. 2 und Art. 39 BV; § 5 Abs. 1 und § 73 KV; Art. 160 Abs. 1 und Art. 161 ZGB; § 33 und § 37 GG

Regeste:

Art. 37 Abs. 2 und Art. 39 BV; § 5 Abs. 1 und § 73 KV; Art. 160 Abs. 1 und Art. 161 ZGB; § 33 und § 37 GG – Statuten der Korporation Oberägeri. – Die Regelung, die den Einkauf des Ehegatten einer Korporationsbürgerin, der keinen Familiennamen der Korporationsgeschlechter trägt, ausschliesst, stellt einen Verstoß gegen das Gleichheitsgebot von Art. 8 BV dar. Die Korporation ist als öffentlich-rechtliche Körperschaft an die Grundrechte gebunden.

Aus dem Sachverhalt:

V.X. ist der Ehemann von W.X., geb. Y., die das Korporationsbürgerrecht der Korporation Oberägeri besitzt. Er erwarb im Frühjahr 2011 das Bürgerrecht der Gemeinde Oberägeri und beantragte die Einbürgerung als Korporationsbürger von Oberägeri. Die Korporation wies das Gesuch mit der Begründung ab, dass der Gesuchsteller kein Korporationsgeschlecht im Namen trage, weshalb ein Einkauf in das Korporationsrecht nicht möglich sei. Der Regierungsrat des Kantons Zug hiess die von V.X. erhobene Verwaltungsbeschwerde mit Beschluss vom 5. März 2013 gut und erkannte, dass V.X. das Korporationsrecht rückwirkend auf den 30. Juni 2011 zustehe, sobald er die vom Korporationsrat festgelegte Einkaufsgebühr bezahlt habe. Die Korporation wurde angewiesen, ihre Statuten im Sinne der Erwägungen verfassungskonform und unter Berücksichtigung des neuen Namens- und Bürgerrechts zu revidieren und der Direktion des Innern zur Genehmigung einzureichen. Weiter wurde die Korporation angewiesen, ihre Praxis betreffend die Aufnahme neuer Gesuchsteller und Gesuchstellerinnen bereits vor dem Erlass revidierter Statuten derart anzupassen, dass im Innenverhältnis der Korporation die Korporationsbürgerinnen und -bürger gleich behandelt würden. Gegen diesen Entscheid liess die Korporation Oberägeri am 5. April 2013 Verwaltungsgerichtsbeschwerde einreichen.

Aus den Erwägungen:

(...)

3. a) Gemäss den Statuten der Korporation Oberägeri vom 15. April 1988 bzw. 26. April 1996 ist die Korporation eine Genossenschaft, welche durch die Teilhaber und Teilhaberinnen am Korporationsgut gebildet wird (§ 1, Rechtsform). Gemäss § 2, Genossenrecht, sind Korporationsgenossen Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde Oberägeri, die infolge Geburt, Abstammung oder Adoption den Familiennamen eines der nachgeführten 15 Korporationsgeschlechter tragen: Besmer, Blattmann, Häusler, Heinrich, Henggeler, Hotz, Iten, Lander, Letter, Meier, Merz, Müller, Nussbaumer, Rogenmoser, Schönmann. Gemäss § 2, Namensänderung infolge Heirat oder Namenswahl, behalten Personen, die durch Geburt, Abstammung, Adoption oder das Zugrecht von Unterägeri Korporationsgenossen sind, das Genossenrecht,

auch wenn sie durch Heirat oder Namenswahl (Art 30 und 160, Abs. 2, ZGB) nicht mehr einem Korporationsgeschlecht angehören. Gemäss § 3, Einkauf, gilt, dass wer nach der Heirat mit einem Korporationsbürger oder einer –bürgerin den Familiennamen eines Oberägerer Korporationsgeschlechtes in seinem Namen trägt und das Bürgerrecht von Oberägeri besitzt, das Genossenrecht durch Einkauf gegen eine Gebühr, die vom Korporationsrat festgelegt wird, erwerben kann. Personen, die den Namen eines Korporationsgeschlechtes mit der Heirat erlangen und sich in das Genossenrecht eingekauft haben, behalten das Genossenrecht, auch wenn sie durch Namenwahl bei der Scheidung (Art. 149, Abs. 2, ZGB) nicht mehr einem Korporationsgeschlecht angehören, bis zu einer Wiederverheiratung mit einer nicht der Korporation Oberägeri angehörenden Person. Gemäss § 3, Vererbung, ist eine Vererbung des Genossenrechtes durch Personen, die nicht durch Geburt, Abstammung, Adoption oder das Zugrecht von Unterägeri Korporationsbürger geworden sind, oder durch Personen, die durch einen Rechtsakt einen anderen Namen als den eines Korporationsgeschlechtes erlangt haben, ausgeschlossen. In § 5, Hinfall des Genossenrechtes, wird festgelegt, dass mit dem Verlust des Bürgerrechtes der Gemeinde Oberägeri, mit der Ausübung des Zugrechtes in die Korporation Unterägeri oder mit der Annahme eines Familiennamens, welcher nicht zu den 15 Korporationsgeschlechtern bzw. den zugsberechtigten Geschlechtern zählt, das Genossenrecht hinfällig wird, unter Vorbehalt §§ 2 und 3 dieser Statuten.

b) Der Gesuchsteller ist mit der Korporationsbürgerin W.X-Y. verheiratet, die nach der Heirat den Namen des Gesuchstellers annahm. Da der Name X. kein Korporationsgeschlecht ist, kann der Gesuchsteller trotz dem Bürgerrecht von Oberägeri und der Heirat mit einer Korporationsbürgerin nach dem Wortlaut der Statuten (§ 3, Einkauf) der Korporation Oberägeri nicht Korporationsbürger werden. Im Streit liegt die Frage, ob die Statutenbestimmungen der Korporation in Berücksichtigung von Art. 37 BV (Bürgerrechte) mit dem Gleichbehandlungsgebot nach Art. 8 BV und § 5 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (KV; BGS 111.1) vereinbar sind. Demzufolge ist vorweg die sich aus der Anwendung der Statutenbestimmungen ergebende Rechtslage in ihren wesentlichen Zügen darzustellen.

c) (...)

d) Mit dem Inkrafttreten der neuen Art. 160 Abs. 1 und Art. 161 ZGB auf den 1. Januar 2013 wirkt sich die Eheschliessung nicht mehr auf den Namen und das Bürgerrecht der Eheschliessenden aus. Jeder Ehegatte behält seinen Namen und sein Bürgerrecht (Art. 160 Abs. 1 und Art. 161 ZGB). Die Brautleute können anlässlich der Eheschliessung erklären, dass sie den Ledignamen der Braut oder des Bräutigams als gemeinsamen Familiennamen tragen wollen (Art. 160 Abs. 2 ZGB). Artikel 30 Abs. 1 ZGB sieht vor, dass die Regierung des Wohnsitzkantons einer Person die Änderung des Namens bewilligen kann, wenn achtenswerte Gründe vorliegen. Behalten die Brautleute ihren Namen, so bestimmen sie, welchen ihrer Ledignamen ihre Kinder tragen sollen (Art. 160 Abs. 3 ZGB). Tragen die Eltern einen gemeinsamen Familiennamen, so erhält das Kind diesen Namen (Art. 270 Abs. 3 ZGB). Nach Art. 270a Abs. 1 ZGB erhält das Kind, wenn die Eltern nicht miteinander verheiratet sind,

den Ledignamen der Mutter. Gemäss Art. 271 Abs. 1 ZGB erhält das Kind das Kantons- und Gemeindebürgerrecht des Elternteils, dessen Namen es trägt.

Demzufolge stellt sich die Streitfrage nach neuem Recht nun vor allem solcherart, ob einem Teil der Korporationsbürgerinnen und -bürger zugemutet werden darf, ihren Familiennamen nach den Vorgaben der Statuten wählen zu müssen, damit die allenfalls erwünschte Weitergabe des Korporationsbürgerrechts an den Ehegatten des Korporationsbürgers sowie an die gemeinsamen Kinder ermöglicht wird. Ein unverheirateter Korporationsbürger kann das Genossenrecht nicht weitergeben.

4. (...)

b) An das Bürgerrecht des Kantons und der Gemeinde werden selten spezifische Rechtsfolgen geknüpft und Art. 37 Abs. 2 und Art. 39 BV setzen solchen Regelungen enge Schranken (vgl. Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2012, N 1312). Gemäss Art. 37 Abs. 2 BV darf niemand wegen seiner Bürgerrechte bevorzugt oder benachteiligt werden. Dies heisst, dass die Kantone und Gemeinden in ihrem Gebiet niedergelassene Bürger aus andern Kantonen und Gemeinden nicht aufgrund ihres Bürgerrechts anders behandeln dürfen als die eigenen; eine Ungleichbehandlung gestützt auf den Wohnsitz oder andere mit Art. 8 BV vereinbare Kriterien ist hingegen zulässig (vgl. Botschaft zur BV, BBl 1997 I 222 f.; Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Aufl. 2005, S. 229 f. Rz. 797 ff.). Gemäss dem Verfassungstext ausgenommen sind zudem Vorschriften über die politischen Rechte in den Bürgergemeinden und Korporationen sowie über die Beteiligung an deren Vermögen, es sei denn, die kantonale Gesetzgebung sehe etwas anderes vor. Auf Antrag der Kantone wurde diese bereits in der Bundesverfassung von 1874 bestehende Ausnahmeregelung anlässlich der Revision der Bundesverfassung beibehalten, um die Vorrechte der genannten Körperschaften zu wahren. Sie dürfen damit ihre eigenen Mitglieder in den genannten Bereichen gegenüber Dritten bevorzugen (Botschaft, a.a.O.). Innerhalb der Korporation gilt demgegenüber das Gleichbehandlungsgebot im Rahmen von Art. 8 BV (vgl. BGE 132 I 68 S. 71 f., 79).

c) Zunächst ergibt sich aus den dargelegten Konsequenzen der Rechtsanwendung im Einzelfall offensichtlich, dass die in den Korporationsstatuten statuierten Regelungen über den Erwerb des Genossenrechts zu Ungleichbehandlungen innerhalb der Korporation bzw. im Verhältnis der Korporationsbürgerinnen und -bürger untereinander führen. Diesbezüglich führen sie nicht nur zu einer Ungleichbehandlung zwischen den Geschlechtern, sondern auch zu einer Ungleichbehandlung je unter den weiblichen Mitgliedern und einer solchen unter den männlichen Mitgliedern, wobei insbesondere auch die jeweiligen Nachkommen im Verhältnis untereinander davon betroffen sind. Die vom Gesuchsteller gerügte Ungleichheit ist entgegen der von der Korporation auch vor Gericht wieder vertretenen, rein formalistischen Betrachtungsweise im Kern offensichtlich gerade keine solche in dem von Art. 37 Abs. 2 BV vorbehaltenen Verhältnis zwischen Korporationsbürgern und -bürgerinnen einerseits und Nichtko-

orporationsbürgern und -bürgerinnen anderseits. Von einer «Vermengung» von Innen- und Aussenverhältnis durch Gesuchsteller und Vornistanz kann dabei keine Rede sein. Vielmehr handelt es sich um eine Ungleichbehandlung hinsichtlich der den Korporationsbürgern und -bürgerinnen im Verhältnis untereinander und damit intern zuerkannten oder ihnen eben nicht zugestandenen Weitergabe ihres Korporationsbürgerrechts. Um ihre Rechtsstellung geht es bei der Beurteilung der hier umstrittenen Fragestellung, während Aussenstehende, die weder Bürger der Gemeinde Oberägeri sind noch einen der 15 Korporationsgeschlechternamen tragen und keinen familiären Bezug zu einem Korporationsbürger oder einer Korporationsbürgerin aufweisen, gestützt auf § 2 der Statuten offensichtlich keinen Anspruch auf das Korporationsbürgerrecht erheben können und dies hier gar nicht im Streite liegt. Die in Frage stehende Ungleichbehandlung wird daher durch Art. 37 Abs. 2 BV nicht abgedeckt und diese Verfassungsbestimmung ist insoweit nicht einschlägig (vgl. Urteil des Bundesgerichts 5A_208/2012 vom 27. September 2012, E. 3.4.1.; BGE 132 I 68 E. 3, S. 71 ff.). Der Beschwerdeführerin kann demnach insoweit nicht gefolgt werden, als sie die Ansicht vertritt, ihre verfassungsmässig garantierte Autonomie (Art. 37 Abs. 2 zweiter Satz BV; § 73 KV) verbiete eine Überprüfung ihrer Zugehörigkeitskriterien anhand des Gleichheitsgebotes von Art. 8 BV, worauf deshalb im Folgenden einzugehen ist. Die entsprechenden Ausführungen der Korporation und ihre darauf gestützten Schlussfolgerungen können darum nicht gehört werden.

5. a) Die Korporationsgemeinden des Kantons Zug stellen öffentlich-rechtliche Körperschaften (§ 73 KV) und eine Art verselbständigtes Gemeindevermögen dar. Die Verwaltung eines Vermögens kann, wenn dieses öffentlichen Interessen zu dienen hat, zu den öffentlichen Aufgaben gerechnet werden. Auch vom Zweck her lässt sich die Zuordnung zum öffentlichen Recht ohne weiteres rechtfertigen. Somit leiten die Korporationsgemeinden, die gemäss Kantonsverfassung eine der vier Gemeindearten darstellen (§ 73 KV) und im Gemeindegesetz vom 4. September 1980 (BGS 171.1) näher ausgestaltet sind, ihren Bestand aus dem öffentlichen Recht ab und sind sie durch das kantonale Recht öffentlich-rechtlich ausgestaltet. Als öffentlich-rechtliche Körperschaften haben sie an der staatlichen Hoheitssphäre teil und sind sie an die Grundrechte der Verfassung gebunden (vgl. zur Korporationsgemeinde Zug BGE 117 Ia 107 S. 112 f.). (...)

b) Gemäss Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101, BV) und § 5 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (BGS 111.1, KV) sind alle Menschen bzw. alle Bürgerinnen und Bürger vor dem Gesetze gleich. Gemäss diesem selbständigen verfassungsmässigen Recht ist in allgemeiner Weise Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Jede Ungleichbehandlung ist durch sachliche Gründe zu rechtfertigen. Dies ist der Fall, soweit die massgebenden tatsächlichen Verhältnisse, die einer Regelung oder einem Entscheid zugrunde liegen, auch aus verfassungsrechtlicher Sicht verschieden sind. Die hierfür notwendige Wertung richtet sich nach der herrschenden Rechtsauffassung bzw. der herrschenden Wertanschauung. Gemäss Art. 8 Abs. 2 BV darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des

Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Auf diese Weise soll Angehörigen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen ein spezifischer Schutz gewährt werden (vgl. BGE 126 II 377 E. 6a S. 392 mit Hinweisen). Wie allgemein anerkannt ist, kann mitunter die Diskriminierung Folge einer gesetzlichen Regelung sein, die keine offensichtliche Benachteiligung von besonders geschützten Gruppen enthält, hingegen in der praktischen Anwendung zu einer unzulässigen Schlechterstellung führt. So kann gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung beispielsweise eine besoldungsmässige Diskriminierung vorliegen, weil eine formal geschlechtsneutrale Regelung überwiegend Angehörige des einen Geschlechts trifft und Lohnunterschiede entstehen, die nicht sachbezogen in der Arbeit begründet sind. Es kann also die geschlechtsspezifische Identifizierung einer beruflichen Tätigkeit zur Tatbestandsvoraussetzung einer Geschlechtsdiskriminierung werden. Sie grenzt den Anwendungsbereich von Art. 8 Abs. 3 Satz 3 BV vom allgemeinen Rechtsgleichheitsgebot von Art. 8 Abs. 1 BV ab (BGE 132 I 68, 74, mit Hinweisen).

c) Die Statuten der Korporation Oberägeri wirken sich, obgleich formal geschlechtsneutral ausgestaltet, durch ihre Anknüpfung an die bundesrechtlich geregelten Voraussetzungen zur Erlangung des Familiennamens und des Bürgerrechts – wie oben in einzelnen Ausprägungen dargelegt – in verschiedener Hinsicht diskriminierend aus. Dies ist zunächst überwiegend zu Lasten der weiblichen Korporationsbürgerinnen der Fall, da sie in der Regel, d.h. wenn sie verheiratet sind und nicht nach altem Recht gestützt auf die Anerkennung «achtenswerter Gründe» im Sinne von aArt. 30 Abs. 2 ZGB ihren Namen behalten bzw. diesen nun gestützt auf Art. 160 Abs. 2 ZGB zum Familiennamen gemacht haben, die Mitgliedschaft in der Korporation nicht an ihren Gatten (vermittels Einkaufs) und ebensowenig mittels Geburt an ihre Nachkommen weitergeben können. Wie oben festgestellt, ergibt sich weitergehend aber auch eine Ungleichbehandlung unter den nicht verheirateten weiblichen und männlichen Mitgliedern der Korporation und sogar je unter den weiblichen und den männlichen Korporationsgenossen. Und nicht zuletzt werden ganz offensichtlich die ehelichen gegenüber den nichtehelichen Nachkommen der Korporationsbürgerinnen sowie die nichtehelichen Nachkommen von Genossinnen und Genossen untereinander diskriminiert.

d) Wie das Bundesgericht im bereits erwähnten Zuger Entscheid BGE 117 Ia 107 S. 114 f. ebenfalls festgestellt hat, ist es unter dem Gesichtswinkel der Rechtsgleichheit grundsätzlich nicht zu beanstanden, dass eine zugerische Korporation die Aufnahme in das Genossenrecht auf die Nachkommen und die Ehegatten von Korporationsmitgliedern beschränken will. Vom Zweck der Korporation her, nämlich das Stammgut zu verwalten und aus dessen Ertrag das Nutzentreffnis an die Berechtigten auszurichten, stellt die Mitgliedschaft weitgehend ein Vermögensrecht dar. Für die Nachfolge in ein vermögensrechtliches Verhältnis kann ohne weiteres auf die verwandtschaftliche Beziehung bzw. die Ehe abgestellt werden, dies in Analogie zum schweizerischen Erbrecht.

Was die Tauglichkeit der Namensführung als sachgemässes Kriterium für die Korporationszuge-

hörigkeit betrifft, so hat bzw. hatte in der Vergangenheit zwar die Ungleichbehandlung der Ehegatten bezüglich der Namensführung im Zusammenhang mit der Heirat ihre Rechtfertigung im öffentlichen Interesse an einem (teilweise) einheitlichen Namen in der Familie und dessen Ordnungsfunktion. Es ist aber schon lange und nicht erst seit der Anpassung des schweizerischen Namensrechtes fragwürdig, welche Bedeutung dieses Interesse im Zusammenhang mit der Korporationszugehörigkeit haben soll. Wurde auch noch beim Erlass des neuen Eherechts von 1998 nämlich auf eine formal geschlechtsneutrale und damit formal rechtsgleiche Regelung der Namensführung zugunsten der Namenskontinuität verzichtet, so hat das Bundesgericht schon im Entscheid von 1991 die Frage aufgeworfen, welche Bedeutung dieses Interesse im Zusammenhang mit der Korporationszugehörigkeit haben sollte (BGE 117 Ia 107 S. 115). Mit den höchstrichterlichen Ausführungen in jenem Urteil und in BGE 132 I 68 ist heute festzustellen, dass trotz grossem Verständnis und auch Achtung für die Geschichte und die traditionsbewusste Haltung der Beschwerdeführerin keine öffentlichen Interessen ersichtlich sind, die nach den heutigen grundrechtlichen Massstäben einen derart schweren Eingriff in die Persönlichkeit der davon vor allem betroffenen weiblichen Mitglieder der Korporation rechtfertigen könnten. Ein nicht weniger schwerer Eingriff ergibt sich aber auch, wenn es darum geht, von den Ehegatten der Korporationsbürgerinnen, so im Falle des Gesuchstellers, eine Namensänderung zu verlangen, damit er und – ganz besonders – die gemeinsamen Kinder das Korporationsbürgerrecht erwerben bzw. weitertragen können.

Entscheidend ist, dass von der umstrittenen Regelung her zwar ein inhaltlicher Konnex zwischen der vom Zivilstand des Korporationsbürgers bzw. der Korporationsbürgerin abhängenden Regelung von Namens- und Bürgerrecht und der (teilweisen) Ungleichbehandlung gegeben ist, das Bundesrecht die Voraussetzungen der Mitgliedschaft in der Korporation aber nicht umschreibt. Damit besteht mit den Worten des Bundesgerichts für die Beschwerdeführerin keine – von den Gerichten zu respektierende – Notwendigkeit, auf die früheren und die heutigen, sich teilweise noch immer geschlechtsdiskriminierend auswirkenden Regelungen des bundesrechtlichen Namensrechts zurückzugreifen. Wie erwähnt ist damit der Anrufung von Art. 190 BV der Boden entzogen (BGE 132 I 68 S. 80).

e) Während das Bundesgericht im Fall der Zuger Korporation im Jahr 1991 noch erwog, dass auch gegen die Verknüpfung mit dem Bürgerrecht der Ortsgemeinde aufgrund der engen Verbindung unter den beiden Gemeinden nichts einzuwenden sei, obgleich das Bürgerrecht für die Weitergabe von Vermögensrechten in aller Regel ohne Bedeutung sei (BGE 117 Ia 107 S. 114 f.), so hielt es im Entscheid betreffend die Genossame Lachen im Jahr 2006 fest, dass es im früheren Entscheid das diskriminierende Element, dass verheiratete Frauen das Bürgerrecht nicht an ihre Nachkommen weitergeben können, nicht erörtert habe. Tatsächlich führe aber auch die bundesrechtlich nicht zwingende Verknüpfung der Abstammung mit dem Bürgerrecht im Falle der Korporationsbürgerinnen zu deren Diskriminierung und sei damit verfassungsrechtlich nicht haltbar (BGE 132 I 68, S. 81).

6. Ist somit nach heutiger Wertanschauung zu beurteilen, ob der Zivilstand und die Na-

menswahl von Vater oder Mutter bzw. die in einer Ehe oder nicht in einer Ehe erfolgende Geburt der Nachkommen sowie das Bürgerrecht der Ortsgemeinde taugliche Kriterien für eine Ungleichbehandlung darstellen, so müssen diese Fragen verneint werden. Zu der klarerweise diskriminierenden Verknüpfung mit dem Namens- und Bürgerrecht ist wie schon angesprochen zu erwägen, dass das Korporationsbürgerrecht qualitativ von demjenigen in der Bürgergemeinde zu unterscheiden ist (Frigo, S. 33) und insbesondere nicht Vorstufe zum Gemeindebürgerrecht in der Bürgergemeinde ist, und dass nicht einmal in jeder zugerischen Korporationsgemeinde jeder Korporationsbürger das Bürgerrecht der Gemeinde besitzen muss, in deren Territorium sie sich befindet (z. B. kann in der Korporation Blickensdorf jeder Schweizerbürger auch ohne Baarer Bürgerrecht Korporationsbürger werden, vgl. Frigo, S. 31). Jedenfalls muss die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Abstammung letztlich das einzig massgebliche Kriterium darstellen kann, wobei dieses durch die moderne Führung des Zivilstandsregisters leicht, insbesondere unabhängig vom Bürgerrecht und vom Familiennamen festgestellt werden kann. Tatsächlich entfällt das Korporationsbürgerrecht schon bisher nicht beim Verlust des Namens durch Heirat (§ 2 Abs. 2 der Korporationsstatuten). Abgesehen davon, dass gar keine Verpflichtung zur Einräumung einer Einkaufsmöglichkeit in die Korporation anzunehmen ist, können sich die Korporationen nach Überzeugung des Gerichts zum Beispiel immerhin vorbehalten, dass der Einkauf in das Korporationsbürgerrecht – der Gesuchsteller würde diese Voraussetzung erfüllen – zumindest beim Stellen des Gesuchs oder überhaupt für die ganze Dauer der Mitgliedschaft den Wohnsitz in der Ortsgemeinde voraussetzt, während die Vererbung des Korporationsbürgerrechts bzw. der Erwerb durch Abstammung im Unterschied dazu unabhängig davon zu erfolgen hat. Damit würde wohl schon eine wirkungsvolle Einschränkung der von der Beschwerdeführerin befürchteten zu grossen Ausweitung des Kreises der Korporationsbürger erreicht. Wie das Bundesgericht weiter erwogen hat, wäre auch ein Abweisungsgrund rechtens, wonach niemand in mehreren Korporationen (wohl des gleichen Kantons) Mitglied sein dürfte. Mittels der Verwendung sachgerechter Kriterien kann also auch weiterhin gewährleistet werden, dass die Beschwerdeführerin als gesunde, eigenständige gemeindliche Institution ihre wirtschaftlich und gesellschaftlich wertvollen Zwecke verfolgen kann. Zumindest ist ihr Weiterbestand, wie das Bundesgericht erklärte, durch eine verfassungskonforme Ausgestaltung der Statuten nicht in Frage gestellt (BGE 132 I 68, S. 80).

Das Verwaltungsgericht hat Verständnis für das Bestreben der Beschwerdeführerin wie überhaupt aller zugerischen Korporationen, möglichst viel von ihrer historischen Substanz und Tradition zu erhalten, ohne dass daraus aber Diskriminierungen entstehen bzw. bestehen bleiben dürfen. Dass damit eine gewisse, mehr oder weniger starke Öffnung der Korporationen einhergeht, muss angesichts der Errungenschaft des heutigen Rechtsstaates und der betroffenen Rechtsgüter hingenommen werden.

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 25. März 2014, V 2013/53

Siehe auch das Präjudiz zum formell-rechtlichen Gehalt dieses Falles unter Verfahrensrecht¹.

2.3 §§ 39 Abs. 1a und 67 Abs. 2 WAG; Verordnung zum Wahl- und Abstimmungsgesetz vom 29. April 2008 (WAV)

Regeste:

§§ 39 Abs. 1a und 67 Abs. 2 WAG; Verordnung zum Wahl- und Abstimmungsgesetz vom 29. April 2008 (WAV) – Wer Mängel bei den Wahl- oder Abstimmungsunterlagen rügen will, die er schon vor dem Wahl- oder Abstimmungstag entdeckt, darf mit der Beschwerdeeinreichung nicht bis nach dem Wahl- oder Abstimmungstag zuwarten. Soweit sich eine Beschwerde jedoch gegen die Ermittlung des Ergebnisses richtet, kann eine solche von der Sache her erst nachträglich erhoben werden (Erw. 2). Die Wahlunterlagen für die Wahl des Regierungsrates vom 4. Oktober 2014 haben nicht in allen Punkten den Vorgaben des WAG und der WAV entsprochen. Mit der Ungültigerklärung von fast 10 % der Stimmen wurde zudem auch der verfassungsmässige Grundsatz verletzt, dass kein Wahlergebnis anerkannt werden darf, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig zum Ausdruck bringt (Erw. 5 f.).

Aus dem Sachverhalt:

Am 5. Oktober 2014 fanden im Kanton Zug erstmals Majorzwahlen für den Regierungsrat statt. Aus dem Protokoll der Wahlergebnisse für die Regierungsratswahl ergibt sich, dass insgesamt 30'817 Wahlzettel eingegangen sind. Von diesen wurden 2'897 als ungültig qualifiziert, d.h. es wurden 9.4 % der eingegangenen Stimmen für ungültig befunden. Gegen dieses Wahlergebnis gingen zwei Beschwerden ein, die vom Regierungsrat zur direkten Beurteilung an das Verwaltungsgericht überwiesen wurden. Eine Gruppe von fünf Beschwerdeführern verlangte, es sei die Ungültigkeit der vorgedruckten «Wahlvorschläge» Nr. 01 bis 10 aufzuheben und diese «Wahlvorschläge» für gültig zu erklären und die entsprechenden Stimmen zum Gesamtergebnis hinzuzuzählen. Ein einzelner Beschwerdeführer beantragte, die Wahl sei aufzuheben und neu anzusetzen.

Aus den Erwägungen:

(...)

2. a) Die Wahlbeschwerden sind am 10. bzw. am 15. Oktober 2014 (Poststempel), d.h. innerhalb der ab dem Wahltag vom 5. Oktober 2014 laufenden 20-tägigen Beschwerdefrist gemäss § 67 Abs. 2 WAG und von daher formal fristgerecht eingereicht worden. Allerdings stellt sich in diesem Fall bezüglich der von Amtes wegen zu prüfenden Prozessvoraussetzung der Fristwahrung die Frage, ob die Beschwerde auch in Berücksichtigung der in § 67 Abs. 2

¹ Siehe Seite ??

WAG getroffenen Differenzierung nach dem Zeitpunkt der Entdeckung des gerügten Mangels rechtzeitig erhoben worden ist. Die Bestimmung schreibt nämlich vor, dass die Beschwerde innert zehn Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdeggrundes einzureichen ist, falls dies vor dem Abstimmungstag der Fall ist. Diese Frist verlängert sich bis zum 20. Tag nach dem Abstimmungstag, falls sie am Abstimmungstag noch nicht abgelaufen ist. Dieser Fristbestimmung entspricht, dass gemäss § 69 Abs. 1 WAG der Regierungsrat, falls er auf Beschwerde hin oder von Amtes wegen Unregelmässigkeiten feststellt, wenn möglich schon vor Schluss des Abstimmungs- und Wahlverfahrens die notwendigen Verfügungen zur Behebung der Mängel trifft. Darauf ist im Folgenden einzugehen.

b) Das Stimmmaterial ist so rechtzeitig zu versenden, dass es für Abstimmungen in der viertletzten Woche vor dem Abstimmungstag und für Wahlen spätestens in der drittletzten Woche vor dem Wahltag bei den Stimmberechtigten eintrifft (§ 8 Abs. 3 WAG). Ohne Durchführung eines Beweisverfahrens über den genauen Zeitpunkt der postalischen Zustellung der Wahlunterlagen an die Stimmberechtigten – gemäss der Direktion des Innern war das Wahlmaterial am 19. September 2014 bei allen Wahlberechtigten zugestellt gewesen – ist davon auszugehen, dass die Wahlunterlagen so früh zugestellt worden sind, dass es den Beschwerdeführern zeitlich möglich und zumutbar gewesen wäre, gegen eine für sie allenfalls sofort erkennbare rechtswidrige Gestaltung der Wahlunterlagen noch innert der zehntägigen Frist vor dem Wahltag Beschwerde zu führen. Entscheidend für die Bejahung oder Verneinung der Fristwahrung durch die Beschwerdeführer ist somit die Frage, ob der von den Beschwerdeführern jeweils gerügte Mangel solcher Art ist, dass er von ihnen gemäss Gesetz innert 10 Tagen nach dessen Entdeckung bzw. Zustellung und damit schon vor dem Wahltermin hätte bemerkt und beschwerdeweise geltend gemacht werden müssen.

Was den Sinn der entsprechenden gesetzlichen Regelung und der höchstrichterlichen Praxis dazu betrifft, so soll sichergestellt werden, dass Mängel hinsichtlich von Vorbereitungshandlungen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen sofort und vor Durchführung des Urnenganges gerügt werden. Diese Praxis bezweckt, dass Mängel möglichst noch vor der Wahl oder Abstimmung behoben werden können und der Urnengang allenfalls nicht wiederholt zu werden braucht. Unterlässt dies der Stimmberechtigte, so verwirkt er im Grundsatz das Recht zur Anfechtung der Wahl oder Abstimmung. Es wäre mit dem Grundsatz von Treu und Glauben nicht vereinbar, wenn ein Mangel vorerst widerspruchsfrei hingenommen wird und hinterher die Wahl oder Abstimmung, soweit deren Ergebnis nicht den Erwartungen entspricht, wegen eben dieses Mangels angefochten wird. Grundsätzlich gelten diese Grundsätze allein für das bundesgerichtliche Verfahren gemäss Art. 82 lit. c BGG (Bundesgerichtsurteil 1C_217/2008 vom 3. Dezember 2008, E. 1.2 mit vielen Hinweisen) und sind die Kantone in ihrer Regelung frei. Es entspricht aber auch der von den Zuger Behörden geübten Praxis, dass Mängel in der Vorbereitung eines Urnenganges sofort gerügt werden müssen (vgl. RRB vom 25. April 1995, GVP 1995/96, 116 ff.).

Das Verwaltungsgericht hält unter Bestätigung dieser Praxis dafür, dass in Berücksichtigung

der vom Gesetz vorgesehenen kurzen Anfechtungsfristen an die Erkennbarkeit der beanstandeten Mängel und die Substanziierung der Beschwerden keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden dürfen (vgl. dazu allgemein Bundesgerichtsurteil 1C_62/2012 vom 18. April 2012, E. 3 mit Hinweisen). Hierauf ist bezüglich der beiden Beschwerden im Folgenden je einzeln einzugehen.

c) Zuerst ist zu der von den Beschwerdeführern 1 - 5 erhobenen Beschwerde Folgendes festzustellen:

Die Würdigung von deren Beschwerdevorbringen ergibt, dass die Beschwerdeführer nicht nur die von ihnen als gesetzwidrig erachtete Ausgestaltung der bei der Wahl verwendeten Wahlunterlagen bzw. -zettel rügen, was an sich vor dem Wahltermin hätte beschwerdeweise geltend gemacht werden können, sondern ausdrücklich auch die von ihnen als gesetzwidrig bzw. überspitzt formalistisch bezeichnete Auszählung der eingereichten Wahlzettel. Dabei beziehen sie sich auf die Widersprüche zwischen den gesetzlichen Bestimmungen und dem an die Wählerinnen und Wähler abgegebenen Wahlmaterial, insbesondere aber auf die sich aus dem Gesetz ergebenden Interpretationsspielräume, welche die Regierung bei der Auszählung der Stimmen aber nicht genutzt habe (vgl. anschliessend die materiell-rechtlichen Erwägungen 4 ff.). Angefochten ist mithin überhaupt die Art und Weise der Ermittlung des Wahlergebnisses. In Anbetracht der vor der Wahl geführten öffentlichen Diskussion darüber, wie das neuartige Verfahren mit all seinen von den Behörden und den Parteien erkannten Unsicherheitsfaktoren bei den Bürgerinnen und Bürgern ankommen und funktionieren werde, hing angesichts der vom Verwaltungsgericht im Folgenden bestätigten Widersprüche zwischen den Wahlunterlagen und den gesetzlichen Vorgaben tatsächlich viel von der schliesslich angewendeten Auszählungspraxis ab. Zumindest durften dies die Beschwerdeführer so einschätzen. So stand denn auch die Regierung aufgrund des Wechsels im Wahlrechtsmodus bei der Ermittlung des Wahlergebnisses in einer besonderen Pflicht, über deren gesetzmässige Erfüllung erst nach Vorliegen der Wahlergebnisse abschliessend geurteilt werden konnte. Ohnehin kam eine nachträgliche Änderung der Wahlunterlagen selbst im Falle einer vor der Wahl erhobenen Beschwerde offensichtlich nicht mehr in Frage, und eine infolge des Bekanntwerdens einer Wahlbeschwerde eventuell noch breitere öffentliche Diskussion über das Wahlprozedere hätte auch nicht mit Sicherheit mehr Klarheit bewirkt. Tatsächlich wurde auch so schon von den Behörden wie den von ihnen noch extra dazu aufgeforderten politischen Parteien ein grosser Informationseinsatz geleistet. Von einem treuwidrigen, nicht schützenswerten, weil eventuell einzig parteipolitisch motivierten Hinauszögern der Beschwerde durch die Beschwerdeführer kann unter diesen Voraussetzungen nicht die Rede sein.

Für das Gericht steht fest, dass über die Verfassungs- und Gesetzmässigkeit des im Kanton Zug neu eingeführten Wahlprozederes für die Majorzwahl der Exekutiven überhaupt erst nach der Kenntnis der Wahlergebnisse abschliessend geurteilt werden konnte. Demgemäss kann auch über die Erhebung einer Beschwerde mit den von den Beschwerdeführern vorgebrachten Anträgen erst im Nachgang zum Wahlgang entschieden werden. Dies gilt vorliegend

insbesondere in Berücksichtigung der aus den Wahlen resultierenden, von niemandem – bestimmt auch nicht von den Beschwerdeführern – erwarteten ausserordentlich hohen Prozentsätze an ungültigen Stimmen, die sogar nationales Erstaunen auslösten. Diese bewegten sich in den einzelnen Gemeinden zwischen 1.4 % (Neuheim) und 21.8 % (Unterägeri) und erreichten kantonal die Ziffer von 9.4 %, im Vergleich zu 0.7 % bei den letzten Regierungsratswahlen vor vier Jahren. Erst angesichts dieser Ergebnisse war die Erhebung einer Beschwerde zu erwarten. Und in Berücksichtigung dieser Zahlen – mehr als 13 mal mehr ungültige Wahlzettel als vier Jahre zuvor – muss aus Sicht des Gerichts nach der Wahl beschwerdeweise die vollständige Überprüfung des von der Regierung zu verantwortenden Verfahrens verlangt werden können. Es käme mangels eines Beschwerdewegs sonst alternativ nur die ungenügende Möglichkeit einer Aufsichtsbeschwerde an den Kantonsrat in Frage. Mit einer so massiven Auswirkung der auf den ersten Blick – und damit vor den Wahlen – nicht schon so klar erkennbaren Mängel der Wahlunterlagen bzw. Widersprüche zur gesetzlichen Regelung musste vor der Durchführung der Wahlen nicht gerechnet werden, auch von den Beschwerdeführern nicht. Es kann ihnen deshalb nicht vorgeworfen werden, nicht schon vor dem Wahlgang Beschwerde geführt zu haben. Vielmehr hätte allenfalls von der Regierung angesichts der sich am Wahltag offenbarenden Sachlage erwogen werden können, ob die infolge der häufigen Verwendung der vorgedruckten «Wahlvorschläge» so zahlreichen ungültigen Stimmen in grosszügigerer Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen eventuell als gültig anzurechnen seien. Die Beschwerdeführer fühlten sich letztlich erst durch das von der Regierung hingenommene Resultat mit einem Anteil von 9.4 % ungültigen Stimmen in ihren politischen Rechten beschwert.

So wie das Bundesgericht im bereits erwähnten Fall (1C_217/2008 vom 3. Dezember 2008, E. 1.2) das kantonale Eintreten auf eine Wahlbeschwerde mit der Argumentation schützte, dass der die Zählweise der leeren und ungültigen Wahlzettel und damit die Ermittlung des Wahlergebnisses beanstandende Beschwerdeführer davon überhaupt erst nach Bekanntwerden der Resultate Kenntnis erhalten habe und insoweit die Beschwerdefrist durch seine erst nach dem Wahltag eingereichte Beschwerde eingehalten habe, tritt das Verwaltungsgericht auf die erste Beschwerde von (...) ein. Gestützt auf den in diesem Urteil erstellten Sachverhalt erachtet das Gericht vorliegend die allgemeine gesetzliche Frist für erst nach dem Wahltag erhobene Beschwerden als anwendbar. Diese ist unbestrittenermassen klar eingehalten worden.

d) Zur Beschwerde des Beschwerdeführers 6 ist in differenzierter Würdigung seiner Vorbringen Folgendes zu erwägen:

Der Beschwerdeführer macht zum Einen geltend, dass die Wähler und Wählerinnen durch die Ausgestaltung der Wahlunterlagen mit den zum Gebrauch als Wahlzettel einladenden Seiten 2 und 3 der Wahlunterlagen mit der Bezeichnung «Beiblatt Wahlvorschläge» getäuscht und dadurch dazu veranlasst worden seien, letztere unverändert oder verändert als Wahlzettel zu verwenden, was ihre Stimmen habe ungültig werden lassen. Die Berücksichtigung der für die Wahl verwendeten Blätter mit den Wahlvorschlägen würde aber im Vergleich dazu

die Wähler und Wählerinnen, die in der Verwirrung «andere Fehler» gemacht oder deshalb nicht gewählt hätten, in ihrem Anspruch auf Gleichbehandlung verletzen. Hinsichtlich dieser Rügen ist unter Verweis auf die unmittelbar vorangegangenen Ausführungen zur Beschwerde der Beschwerdeführer 1-5 und ohne weitere Ausführungen auch für diese Beschwerde die fristgerechte Erhebung zu bejahen.

Anders sieht es bezüglich der weiteren Rügen aus. Der Beschwerdeführer macht nämlich in seiner Beschwerde weiter geltend, dass die Ausgestaltung der «Wahlzettel» [recte wohl Wahlvorschläge] insofern in klarer Weise § 39 Abs. 1a WAG verletze, als die Kandidaten und Kandidatinnen nicht auf einem einzelnen, eigenständigen Beiblatt, sondern auf zwei durch Perforation trennbaren Seiten der Wahlunterlagen aufgeführt worden seien. Dass viele Wähler und Wählerinnen die Seiten 2 und 3 der Wahlunterlagen separat als Wahlzettel verwendet hätten, zeige, dass diese nicht als einheitliches Beiblatt wahrgenommen worden seien, sondern als zwei Wahlvorschläge, was eine Benachteiligung der neu Kandidierenden gegenüber den bisherigen bewirkt habe. Auch habe Seite 2 mit sieben bisherigen Kandidierenden attraktiver gewirkt als Seite 3 mit bloss drei neu Kandidierenden. Dies verletze die Gleichheit der Wahl und somit § 5 Abs. 1 i.V.m. § 27 der Kantonsverfassung sowie Art. 8 Abs. 1 i.V.m. Art. 34 Abs. 2 BV. Darum könne die Wahl nicht dadurch geheilt werden, dass die vorgedruckten Wahlvorschläge als gültige Wahlzettel gezählt würden. Dies würde sogar eine Verstärkung der Ungleichbehandlung der neu Kandidierenden bewirken, auch weil auf dem Blatt mit den bisherigen Regierungsräten keine freie Linien vorhanden gewesen seien, auf denen andere Kandidaten hätten «panaschiert» werden können. Die Kandidaten hätten zudem diesen vorgedruckten Wahlvorschlägen «niemals» zugestimmt. Diese nachträglich doch anzurechnen, verstiesse gegen Treu und Glauben. Hinsichtlich dieser Rügen kommt das Gericht zum Schluss, dass sie ohne weiteres bereits ab dem Erhalt der Wahlunterlagen hätten geltend gemacht werden können und müssen, und dass dies auch ohne weiteres zumutbar war. Denn dass die neu Kandidierenden aufgrund der Gestaltung der Wahlunterlagen gegenüber den bisherigen Regierungsräten benachteiligt worden sein sollen, wäre sofort ersichtlich und darum innert Frist noch vor der Wahl zu rügen gewesen. Insbesondere ergibt sich diesbezüglich auch nachträglich, d.h. in Berücksichtigung der bei der Wahl aufgetretenen ausserordentlich hohen Quote an ungültigen Stimmen, keine andere Würdigung. Somit ist die Beschwerdefrist hinsichtlich dieser Rügen klar nicht eingehalten worden und auf diese im Folgenden nicht einzutreten. Selbst wenn aber auch auf diese Anträge eingetreten werden könnte, würde er damit nicht durchdringen (vgl. dazu hinten Erwägung 8b).

(...)

5. Im Folgenden sind die gesetzlichen Bestimmungen darzulegen, die bei der Vorbereitung und Durchführung der Regierungsratswahlen vom 5. Oktober 2014 zu beachten waren. Ebenfalls ist auf sachbezogene Äusserungen zu verweisen, die im Rahmen der Revision des WAG betreffend Gestaltung der Wahlzettel im Jahr 2013 gemacht wurden.

a) Im 3. Titel des WAG finden sich die Regeln über die kantonalen Wahlen. Paragraph 39 Abs. 1a WAG (in der seit dem 1. Januar 2014 gültigen Fassung) lautet wie folgt:

«Bei Majorzwahlen wird pro Wahl ein einziger leerer Wahlzettel erstellt, der so viele leere Linien enthält, wie Personen in die betreffende Behörde zu wählen sind. Diesem Wahlzettel wird ein Beiblatt zur Information beigelegt, auf dem zuerst alle kandidierenden Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber und danach alle neu Kandidierenden in alphabetischer Reihenfolge der Nachnamen aufgeführt sind. Das Beiblatt enthält Nach- und Vornamen, Jahrgang, Berufsbezeichnung, Wohnadresse, gegebenenfalls den Zusatz «bisher» sowie eine allfällige Partei oder Gruppierung, die den Wahlvorschlag eingereicht hat»

Die Regeln über das Stimmmaterial finden sich in § 8 Abs. 1 – 3 WAG:

¹Das 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.

²Bei Wahlen erhalten die Stimmberechtigten in jedem Fall auch einen leeren Wahlzettel.

³Das Stimmmaterial ist so rechtzeitig zu versenden, dass es für Abstimmungen in der viertletzten Woche vor dem Abstimmungstag und für Wahlen spätestens in der drittletzten Woche vor dem Wahltag bei den Stimmberechtigten eintrifft» (...)

Die Regeln über die Ungültigkeit der Stimm- und Wahlzettel finden sich in § 19 WAG:

«¹Stimm- und Wahlzettel sind ungültig, wenn sie

- a) nicht amtlich sind;
- b) nicht im Sinne von § 11 Abs. 1 oder von § 15 Abs. 3 und 4 gekennzeichnet sind;
- c) anders als handschriftlich ausgefüllt oder geändert wurden;
- d) den Willen der stimmberechtigten Person nicht eindeutig erkennen lassen;
- e) ehrverletzende Äusserungen oder offensichtliche Kennzeichnungen enthalten.

²Wahlzettel sind ausserdem ungültig, wenn sie keinen gültigen Kandidatennamen enthalten».

b) Die WAV enthält weitere, zum Teil sehr detaillierte Anweisungen bezüglich des Wahl- und Abstimmungsverfahrens. So bestimmt § 22 WAV unter dem Marginale «Stimm- und Wahlzettel» Folgendes:

«¹Die Stimm- und Wahlzettel haben den Wahl- oder Abstimmungskreis, den Gegenstand der Wahl oder Abstimmung und das Datum des Hauptabstimmungstages zu bezeichnen.

²Im übrigen sind sie so zu gestalten, dass die sachgerechte Willensäusserung gewährleistet ist».

Der § 46 WAV enthält die Regeln über die Gestaltung der Wahlzettel:

«¹ Auf allen Wahlzetteln ist die Zahl der zu vergebenden Mandate anzugeben.

² Sofern nicht für alle Mandate Wahlvorschläge vorliegen, ist die entsprechende Zahl leerer Linien zu drucken.

³ Der leere Wahlzettel enthält eine Linie für die Listenbezeichnung und so viele leere Linien für die Kandidatennamen, als Mandate zu besetzen sind.

⁴ Finden gleichzeitig Wahlen verschiedener Behörden statt, so sind für jede Behörde getrennte Wahlzettel unterschiedlicher Farbe zu drucken.»

In § 47 finden sich die Regeln über den Wahlzettelbogen:

«¹ Für alle Wahlen werden amtliche Wahlzettelbogen gedruckt.

² Der Wahlzettelbogen enthält, durch Perforation voneinander getrennt, eine amtliche Wegleitung für die Stimmabgabe, für jede Liste einen separaten Wahlzettel sowie einen leeren Wahlzettel.»

c) Im Jahr 2013 wurde das Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen bezüglich der Gestaltung von Wahlzetteln bei Majorzwahlen geändert. Was ursprünglich als unabhängig von der Frage der Majorzwahl geplante Gesetzesänderung vorgesehen war, erhielt nach der Abstimmung vom 9. Juni 2009 (Ja zur Personenwahl) eine erhöhte Bedeutung und Dringlichkeit. Aus dem Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 29. Juni 2013 (Kantonsratsvorlage Nr. 2218.1) ergibt sich, dass ein einziger Wahlzettel pro Majorzwahl benutzt werden solle. Dieser enthalte so viele leere Linien wie Sitze zu vergeben seien. Dem Wahlzettel werde ein Informations-Blatt beigelegt, auf dem zuerst alle bisherigen Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber, die wieder kandidieren, und danach die neuen Kandidierenden je in alphabetischer Reihenfolge aufgeführt würden. Die Stimmberechtigten würden die Kandidierenden, die sie wählen wollten, handschriftlich auf dem leeren Wahlzettel eintragen und zwar maximal so viele, wie Sitze für die Behörde zu vergeben seien. Aus dem Bericht der vorberatenden Kommission vom 14. März 2013 (KRV Nr. 2218.3), welche sich mit 14:0 Stimmen für Eintreten aussprach, geht hervor, dass das vom Regierungsrat vorgeschlagene Modell nach Meinung der Kommission der Personenwahl am besten gerecht werde. Durch die Abgabe einer leeren Liste müssten sich die Stimmberechtigten eingehender mit der Wahl befassen. Ein Kommissionsmitglied habe darauf aufmerksam gemacht, dass ältere Stimmberechtigte nicht benachteiligt werden dürften und das Informationsblatt entsprechend auszugestalten sei. Die Gestaltung des Beiblattes sei auch entscheidend, damit zwischen den Kandidierenden faire Bedingungen geschaffen werden könnten. In der Detailberatung zu § 39 Abs. 1a WAG beschloss die vorberatende Kommission, dem Vorschlag des Regierungsrates zu folgen. Dieser sah vor, dem leeren Wahlzettel ein Informationsblatt beizulegen, auf dem zuerst die bisherigen und anschliessend die neuen Kandidierenden je in alphabetischer Reihenfolge aufgeführt würden. Ein alternativer Antrag sah die Aufführung aller Kandidierenden in alphabetischer Reihenfolge ohne Trennung von bisherigen und neuen Kandidierenden vor. Der regierungsrätliche Antrag obsiegte mit 13:1 Stimmen. Weiter ergibt sich aus dem Bericht der Kommission, dass die Gefahr angesprochen wurde, dass das Beiblatt zusammen mit dem Wahlzettel abgegeben

werde oder das Beiblatt gar als «Wahlzettel» benutzt werde. Deshalb sei bei der Ausgestaltung des Beiblattes unbedingt darauf zu achten, dass sich das Informationsblatt deutlich vom Wahlzettel abhebe (z. B. andere Farbe, anderes Format, klare grafische Darstellung).

d) Im Rahmen der Beratung der Gesetzesänderung im Kantonsrat (Protokoll der 1. Lesung vom 27. Juni 2013, Traktandum Nr. 6) wurde die Gestaltung der Wahlzettel nochmals thematisiert. Der Kommissionpräsident Heini Schmid erklärte, die Kommission unterstütze den Vorschlag des Regierungsrates, bei Majorzwahlen künftig nicht mehr vorgedruckte Wahlzettel mit den Namen der Kandidierenden und mit Listenbezeichnungen zu verwenden, sondern einen einzigen Wahlzettel mit leeren Linien, ergänzt durch ein Informationsblatt mit allen Kandidierenden. Der Vertreter der SP-Fraktion, Alois Gössi, erklärte, das Wichtigste sei, dass es zwei Zettel geben werde: ein vorgedrucktes Beiblatt mit dem Namen, dem Vornamen und weiteren Angaben zu allen Kandidierenden zu Informationszwecken sowie ein leeres Wahlblatt, das es dann für die Wahl auszufüllen gelte. Die Direktorin des Innern, Regierungsrätin Manuela Weichelt-Picard, erklärte seitens des Regierungsrates, diesem sei es wichtig, dass neu den Stimmberechtigten ein einziger Wahlzettel mit fünf oder sieben leeren Linien – je nach Gremium – zusammen mit einem Informationsblatt zugestellt werde. Dies habe sich in anderen Kantonen, etwa im Kanton Aargau oder im Kanton Solothurn, bereits bewährt. Auf dem Beiblatt würden die Wählenden die Kandidierenden im Überblick, einheitlich und aussagekräftig dargestellt, finden.

e) Im Rahmen der 2. Lesung vom 29. August 2013 gab es keine Voten mehr und die Gesetzesänderung wurde vom Kantonsrat mit 65:0 Stimmen genehmigt.

6. Im Folgenden ist nun zu prüfen, ob die den Stimmberechtigten zugestellten Wahlunterlagen für die Wahl des Regierungsrates vom 5. Oktober 2014 den Bestimmungen des WAG und der WAV entsprochen haben. Weiter ist zu klären, ob sie auch dem Willen des Gesetzgebers entsprechend ausgestaltet wurden. Weiter wird zu prüfen sein, ob mit der Ungültigerklärung von 2'897 Wahlzetteln, was 9.4 % der total eingegangenen Wahlzettel entspricht, nicht der verfassungsmässig geschützte Grundsatz verletzt wurde, dass kein Wahlergebnis anerkannt werden darf, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Dabei wird zu beachten sein, dass zu diesem Verfassungsgrundsatz auch die sorgfältige und ordnungsgemässe Ermittlung des Wahlergebnisses gehört.

a) Die Wahlunterlagen für die Regierungsratswahlen vom 5. Oktober 2014 entsprechen nicht in allen Punkten den Bestimmungen des WAG und der WAV sowie den Intentionen des Gesetzgebers.

aa) Paragraph 39 Abs. 1a WAG verlangt, dass bei Majorzwahlen pro Wahl ein einziger leerer Wahlzettel erstellt wird. Diesem Wahlzettel wird ein Beiblatt zur Information «beigelegt», auf dem – verkürzt ausgedrückt – die Kandidierenden aufgeführt sind. Die Gesetzesbestimmung spricht von «beilegen», was bedeutet, dass das Informations-Beiblatt «beizulegen» und

nicht «anzuheften» oder als einheitlicher Bogen mit Perforation abzugeben ist. Vom sprachlich klaren Wortlaut einer Bestimmung (grammatikalische Auslegung) darf man nur abweichen, wenn triftige Gründe bestehen, dass er nicht den rechtlichen wahren Sinn der Vorschrift ausdrückt (Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 25 N 3). Hier lässt die grammatikalische Auslegung entgegen der Meinung der Direktion des Innern keinen Spielraum. Das «Beiblatt», welches «dem Wahlzettel zur Information» beizulegen ist, darf nicht mit diesem verbunden werden, selbst wenn es durch Perforation leicht abgetrennt werden kann.

bb) Soweit sich die Direktion des Innern auf die historische Auslegung beruft und geltend macht, der vorberatenden Kommission, dem Regierungsrat, der Staatskanzlei und ihr selber hätten die Wahlzettelmuster anderer Kantone vorgelegen und die vorberatende Kommission und der Kantonsrat seien diesen Modellen gefolgt, so ist die Feststellung nicht in allen Punkten zutreffend. Es soll nicht in Frage gestellt werden, dass der vorberatenden Kommission dieses Modell vorgestellt wurde, doch gerade sie hat auf die Gefahr aufmerksam gemacht, welche sich daraus ergeben könnte, wenn das Beiblatt zusammen mit dem Wahlzettel abgegeben oder das Beiblatt gar als Wahlzettel benutzt würde. Die Kommission hat in ihrem Bericht sogar ausdrücklich verlangt, dass unbedingt darauf geachtet werden müsse, dass sich das Informationsblatt deutlich vom Wahlzettel abhebe. Dem Kantonsrat wurden diese Modelle (in Papierform) – soweit aus den Vorlagen ersichtlich – nicht vorgelegt. Im Bericht und Antrag des Regierungsrates (KRV 2218.1, S. 5) wurde unter 4. aufgeführt: «Modell: Wahlanmeldeverfahren, Beiblatt und einen einzigen leeren Wahlzettel (SO, AG, ZH)» und weiter ausgeführt, es erfolge ein Wahlanmeldeverfahren und auf einem Informations-Beiblatt würden alle angemeldeten Kandidierenden mit Parteizugehörigkeit und bei Amtierenden mit dem Vermerk «bisher» aufgeführt. Auf Seite 9 wird zudem explizit als Nachteil des Modells 4 ausgeführt, dass die Stimmberechtigten nicht den Wahlzettel, sondern das Beiblatt als Wahlzettel verwenden würden, was zur Ungültigkeit führe.

cc) Aus den entsprechenden Voten im Rahmen der ersten Lesung im Kantonsrat ist zu entnehmen, dass dort jeweils von einem ergänzenden Informationsblatt oder sogar von «zwei Zetteln» die Rede war. Auch der Kommissionspräsident erklärte vor der Schlussabstimmung nochmals, dass hier nicht vom Wahlzettel, sondern vom Beiblatt die Rede sei. Der Kantonsrat dürfte daher bei der Legiferierung von § 39 Abs. 1a WAG eher von einem Wahlzettel und einem separaten Beiblatt mit den Wahlvorschlägen ausgegangen sein.

dd) Diese Gesetzesinterpretation entspricht auch der Definition des «Wahlzettelbogens» von § 47 WAV, die sich im 9. Titel der WAV «Besondere Bestimmungen über die Wahlen» befindet. In dieser Bestimmung wird festgelegt, dass für alle Wahlen amtliche Wahlzettelbogen gedruckt werden (Abs. 1). Gemäss § 47 Abs. 2 WAV enthält der Wahlzettelbogen, durch Perforation voneinander getrennt, eine amtliche Wegleitung für die Stimtabgabe, für jede Liste einen separaten Wahlzettel sowie einen leeren Wahlzettel. Weitere Angaben darf er gemäss § 47 WAV nicht enthalten. Gemäss § 47 WAV dürfen sich also auf dem Wahlzettelbogen keine

Wahlvorschläge befinden. Die Direktion des Innern wendet hiergegen ein, diese Norm sei ausschliesslich für die Proporzahlen geschaffen. Für die Majorzwahlen habe sie keine Bedeutung, weil diese durch die Änderung des WAG betreffend Gestaltung der Wahlzettel von 2013 abschliessend geregelt seien und die Gesetzesänderung ohnehin als spätere und hierarchisch höhere Norm zu qualifizieren sei. Die Feststellung ist insofern zutreffend, als sich die Norm bereits seit dem 29. April 2008 in der Wahlverordnung findet. Damit war sie sicher in erster Linie auf die Proporzahlen ausgerichtet. Allerdings gab es auch schon 2008 für einzelne Behörden Majorzwahlen. Zudem befindet sich § 47 im 9. Titel der WAV, der die Überschrift «Besondere Bestimmungen über Wahlen» trägt und auch Regeln enthält, die bei den Majorzwahlen zu beachten sind. Sicher sind daher die Bestimmungen über die Wahlzettelbogen zumindest analog anwendbar.

ee) Der hier zur Diskussion stehende «Wahlzettelbogen» besteht aus vier Teilzetteln, die durch Perforation voneinander getrennt sind. Links befindet sich der mit «Wahlanleitung Majorz» beschriftete Teilzettel, in der Mitte links befindet sich das «Beiblatt Wahlvorschläge» mit den sieben bisherigen Mitgliedern des Regierungsrates, in der Mitte rechts das «Beiblatt Wahlvorschläge» mit den drei neuen Kandidierenden und schliesslich auf der rechten Seite der «Wahlzettel Regierungsrat» mit sieben freien Linien. Orientiert man sich an den Vorgaben von § 39 Abs. 1a WAG und § 47 WAV, so hätten sich nur der Zettel links «Wahlanleitung Majorz» und der Zettel rechts «Wahlzettel Regierungsrat» auf dem Wahlzettelbogen befinden dürfen. Die beiden Wahlvorschläge hätten sich nach den gesetzlichen Bestimmungen nicht auf dem Wahlzettelbogen befinden dürfen.

b) Aus Sicht des Gerichts erweist es sich als besonders heikel, dass sich die Wahlanleitung, der Wahlzettel und das «Beiblatt Wahlvorschläge» bzw. die zwei Beiblätter mit den Wahlvorschlägen nicht nur auf dem gleichen Wahlzettelbogen befinden, sondern auch optisch als Einheit daherkommen. Alle vier Zettel sind in der gleichen Grösse und der gleichen blauen Farbe gehalten, drei von vier Zetteln sind in gleicher Schriftgrösse mit «Wahl des Regierungsrates vom 5. Oktober 2014» betitelt, wobei die Einzeltitel der vier Zettel rechts oben in deutlich kleinerer Schrift gehalten sind. Es erstaunt unter diesen Umständen nicht, dass sich eine grössere Anzahl von Stimmberechtigten dazu «verleiten» liess, statt des Wahlzettels eines der beiden «Beiblätter Wahlvorschläge» zu verwenden und dieses statt des Wahlzettels in die Urne zu legen. Dass man sich dieser «Verwechslungsgefahr» auf Seiten der Behörden bewusst war, ergibt sich aus den schon erwähnten Ausführungen im Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission zur Änderung des Wahlgesetzes bezüglich Gestaltung der Wahlzettel (siehe oben), wo verlangt wurde, dass sich das Informationsblatt bezüglich Farbe, Format, Grafik deutlich vom Wahlzettel abheben müsse. Auch der Regierungsrat hat in seinem oben erwähnten Bericht und Antrag auf S. 9 auf die Gefahr hingewiesen, dass die Stimmberechtigten das Beiblatt statt des Wahlzettels verwenden könnten.

c) In der «Wahlanleitung Majorz» und in der beigelegten Broschüre wird in aller Klarheit und Deutlichkeit umschrieben, was der Stimmberechtigte vorzukehren habe, um gültig zu

wählen. Wer diese Wahlanleitung aufmerksam durchgelesen hat, der konnte ohne weiteres den Wahlzettel abtrennen und diesen handschriftlich und damit gültig ausfüllen. Es ist Aufgabe jedes Stimmberechtigten, seiner Funktion als rechtsstaatliches Organ mit der gebührenden Sorgfalt nachzukommen. Offensichtlich haben es aber ca. 10 % der Stimmberechtigten nicht geschafft, dieser Aufgabe gerecht zu werden. Es muss in diesem Zusammenhang – neben der gesetzlichen, optischen und grafischen Problematik der Wahlzettelbogen – aber noch auf ein weiteres wichtiges Faktum hingewiesen werden: Am gleichen Tag fanden im Kanton Zug neben den Regierungsratswahlen auch die Wahlen in die Gemeinderäte und in den Kantonsrat sowie die Wahlen in den Grossen Gemeinderat der Stadt Zug statt. Während die Gemeinderatswahlen ebenfalls im Majorzverfahren durchgeführt wurden, erfolgten die Kantonsratswahlen nach dem Proporzverfahren. Im Proporzverfahren enthält der Wahlzettelbogen neben der amtlichen Wegleitung für die Stimmabgabe für jede Liste einen separaten Wahlzettel sowie einen leeren Wahlzettel. Für die Kantonsratswahlen und die Wahlen in den Grossen Gemeinderat der Stadt Zug stand also dem Stimmberechtigten ein korrekter Wahlzettelbogen zur Verfügung, der dem Wahlzettelbogen für die Wahl des Regierungsrates vom Aufbau und der grafischen Gestaltung her weitgehend ähnlich sah. Nur die Farbe war anders. Dass viele Stimmberechtigte unter diesen Umständen durch den nicht in allen Punkten gesetzeskonformen und klaren Wahlzettelbogen für die Wahl des Regierungsrates irritiert und irregeleitet wurden, ist durchaus nachvollziehbar. Weiter darf auch nicht vergessen werden, dass es die Stimmbürger im Kanton Zug erstmal seit 1894 mit einer Majorzwahl für den Regierungsrat zu tun hatten. Man könnte nun einerseits argumentieren, diese Tatsache hätte die Stimmberechtigten gerade zu Vorsicht mahnen und veranlassen müssen, die Wahlanleitung besonders sorgfältig zu lesen. Das ist aber offenbar nicht bei allen geschehen, denn immerhin fast 10 % der Wählerinnen und Wähler sahen sich wohl durch den vertrauenswürdigen und optisch sehr gut gestalteten Wahlzettelbogen in der ihnen bis anhin vertrauten Vorgehensweise bestärkt, wonach sie auch bei den Regierungsratswahlen ihre Stimme in der gewohnten Art und Weise würden abgeben können, nämlich durch Abgabe einer handschriftlich veränderten oder unveränderten vordruckten Liste.

d) Es ist müssig, darüber zu spekulieren, aus welchen Gründen die einzelnen Stimmberechtigten statt des handschriftlich auszufüllenden Wahlzettels einen der Wahlvorschläge in die Urne gelegt haben. Auffallend ist aber, dass in den Gemeinden, in denen neben den Regierungsrats- auch Gemeinderatswahlen stattgefunden haben, der Anteil der ungültigen Stimmen deutlich geringer ausgefallen ist. In den beiden Gemeinden (Unterägeri und Hünenberg), in denen keine Gemeinderatswahlen stattgefunden haben (hier fanden sog. stille Wahlen statt), lag der Anteil an ungültigen Stimmen mit 21.8 bzw. 11 % mit Abstand am höchsten. Nimmt man die Resultate der Gemeinderatswahlen der übrigen Gemeinden (gemäss den im Internet publizierten offiziellen Wahlprotokollen), so ergibt sich, dass hier durchschnittlich der Anteil der ungültigen Stimmen bezogen auf die eingegangenen Wahlzettel mit 3 % deutlich geringer ausgefallen ist als bei den Regierungsratswahlen, wo er bei 8 % lag (immer unter Ausklammerung der Ergebnisse in Hünenberg und Unterägeri). Auffallend ist hier auch, dass die Gemeinden, bei denen der Wahlzettelbogen für den Gemeinderat zwar weitgehend identisch mit

dem Wahlzettelbogen für die Regierungsratswahlen daherkam, nur der Wahlzettel allein aber ohne weiteres abgetrennt werden konnte, eine sehr geringe Zahl von ungültigen Stimmen aufwiesen (so z. die Gemeinde Cham, wo bei den Gemeinderatswahlen nur 0.8% der Stimmen ungültig waren).

e) Man muss sich weiter die Frage stellen, ob die fast 10% der Stimmberechtigten, welche die vorgedruckten Wahlvorschläge ins Stimmkuvert gelegt haben, damit ihren Wählerwillen nicht klar und unverfälscht zum Ausdruck gebracht haben. Eine solche Äusserung des Wählerwillens, welche grundsätzlich unter dem verfassungsrechtlichen Schutz von Art. 34 Abs. 2 BV steht, darf man nicht leichthin für ungültig erklären, denn auch diese Wählerinnen und Wähler haben ihren Wählerwillen an sich klar kundgetan. Nun ist aber die Formvorschrift, dass die Wahlzettel im Majorzverfahren handschriftlich auszufüllen sind, nicht bloss ein überspitzter Formalismus. Mit der Pflicht zum handschriftlichen Ausfüllen der Wahlzettel wollte der Gesetzgeber den Charakter der Wahlen in die Exekutive als Persönlichkeitswahlen erkennbar machen. Und nicht zuletzt soll der sogenannte Stimmenfang verhindert werden, dass Wahlzettel planmässig eingesammelt, ausgefüllt oder geändert werden (ein Vorgehen, welches übrigens gemäss Art. 282bis des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 [StGB] mit Busse bestraft wird). Letzteres dürfte aber im vorliegenden Fall mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nicht die Ursache für das «Einlegen» der vorgedruckten Wahlzettel gewesen sein. Ursache dürfte vielmehr die verfängliche Gestaltung des Wahlzettelbogens kombiniert mit der Unachtsamkeit der Stimmberechtigten und dem Faktum der gleichzeitig stattfindenden Proporzahlen gewesen sein. Die Ungültigerklärung kann aber auch nicht mit Auswertungsproblemen begründet werden, denn es bereitet keine auszählungstechnischen Probleme, die als «Wahlzettel» eingereichten Wahlvorschläge auswertungsmässig zu erfassen, unabhängig davon, ob diese in unveränderter oder handschriftlich veränderter Form eingereicht wurden. In § 53 WAG finden sich die Regeln, welche bei der Bereinigung und Auswertung von Wahlzetteln zu beachten sind. Diese Regeln gelten auch für vorgedruckte Wahlzettel. Damit kann auch unter diesem Aspekt ohne weiteres dem Verfassungsgrundsatz der sorgfältigen und ordnungsgemässen Ermittlung des Wählerwillens nachgelebt werden.

f) Das Gericht ist sich durchaus der grossen Bemühungen der Staatskanzlei bewusst, welche diese im Vorfeld der Wahlen unternommen hat, damit die Wählerinnen und Wähler ihre Stimme gültig abgeben würden. Unglücklicherweise wurde aber genau der Wahlzettelbogen, der eigentlich selbsterklärend sein muss, in einer Art und Weise gestaltet, die Verwechslungen möglich machte. Es stellt sich daher die Frage, ob es dem Regierungsrat möglich gewesen wäre, mit gestalterischen Mitteln oder mit Hilfe bestimmter Texte sicherzustellen, dass möglichst viele Wählerinnen und Wähler den Wahlzettel für die Wahl verwenden würden und nicht irrtümlicherweise das Informationsblatt bzw. die beiden Informationsblätter (...).

g) Ohne belehrend zu wirken, will das Gericht auf Folgendes hinweisen:

Wenn man die Ungültigkeit eines Wahlzettels für den Fall verfügt, dass dieser Wahlzettel nicht

von Hand ausgefüllt wird und wenn man das statt dessen unverändert oder handschriftlich veränderte «Beiblatt Wahlvorschläge» als Wahlzettel ebenfalls für ungültig erklärt, so muss man bei der Erstellung der Wahlunterlagen sehr präzise dafür sorgen, dass der Wahlzettel einerseits und das Informations-Beiblatt mit den Wahlvorschlägen andererseits deutlich als solche gekennzeichnet werden und sich deutlich voneinander unterscheiden. Unbedingt wäre z. B. eine andere Farbe, ein anderes Format, ein anderes Design, eine andere Schriftart oder die Aufschrift «Muster», «kein Wahlzettel», «Specimen» zu verwenden. Und fettgedruckt sollte in grösseren Buchstaben auf dem Beiblatt stehen, dass dieses nicht als Wahlzettel verwendet werden darf.

7. Die Beschwerdeführer 1–5 beantragen, es sei die Ungültigkeit der vorgedruckten Wahlvorschläge aufzuheben, und auch diese Wahlzettel seien für gültig zu erklären. Sie seien deshalb zum Gesamtergebn der Regierungsratswahlen hinzuzuzählen. Für den Fall, dass das Gericht zum Schluss kommen sollte, dass aufgrund der unzulänglichen Abstimmungsunterlagen die Wähler getäuscht, wesentliche Verfahrensbestimmungen nicht eingehalten und der Volkswille nicht richtig eruiert worden sei, sei eine Neuwahl unvermeidlich.

a) Das Verwaltungsgericht hat im Verfahren betreffend die Wahl des Regierungsrates gewisse Mängel festgestellt. Das bedeutet aber nicht, dass deswegen der Urnengang als solcher ganz aufgehoben und wiederholt werden müsste. Vielmehr ist das Auszählen der für ungültig erklärten Wahlzettel zu verlangen, soweit es sich dabei um die anstelle des leeren Wahlzettels eingereichten «Wahlvorschläge» handelt (alle aus anderen Gründen für ungültig erklärten Wahlzettel dürfen bei dieser «Nachzählung» selbstredend nicht berücksichtigt werden). Zu beachten ist aber, dass die festgestellten Mängel bei der Gestaltung des Wahlzettelbogens nur dann relevant sind, wenn eine Auswirkung auf das Wahlergebnis im Bereich des Möglichen liegt.

b) Aus dem Protokoll der Wahlergebnisse für die Regierungsratswahl im Kanton Zug vom 5. Oktober 2014 ergibt sich, dass die Differenz zwischen dem an sechster Stelle platzierten Regierungsrat und dem an achter Stelle liegenden und nicht mehr gewählten Kandidaten 2'257 Stimmen beträgt. Die an siebenter Stelle liegende Regierungsrätin hat auf den achtplatzierten Kandidaten jedoch nur einen Vorsprung von 205 Stimmen, so dass es theoretisch denkbar ist, dass es mit den nachträglich zu berücksichtigenden Stimmen zu einer Änderung des Wahlergebnisses kommt. Unter diesen Umständen kann das für die direkte Demokratie unabdingbare Vertrauen in die Richtigkeit der Ergebnisermittlung der Wahl nur mit der nachträglichen Berücksichtigung der am 5. Oktober 2014 für ungültig erklärten Stimmen gewahrt werden. Der Anspruch auf das Nachzählen dieser Stimmen geht dem Interesse am Festhalten eines einmal veröffentlichten Wahlergebnisses vor. Aus diesem Grund kommt das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass die Beschwerde gutzuheissen und der Regierungsrat anzuweisen ist, die oben erwähnten, bislang für ungültig erklärten Stimmen zu berücksichtigen und – in Berücksichtigung dieser Stimmen – das neue Wahlergebnis zu eruieren (...).

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 23. Oktober 2014 V 2014/132+140

2.4 § 52c Abs. 3 WAG

Regeste:

§ 52c Abs. 3 WAG – Die Regel von § 52c Abs. 3 WAF, wonach eine Listengruppe nur an der Sitzverteilung teilnimmt, wenn ihre Listen wenigstens in einem Wahlkreis mindestens 5 % aller Parteistimmen des betreffenden Wahlkreises oder im gesamten Kanton mindestens 3 % aller Parteistimmen erhält, ist nicht verfassungswidrig.

Aus dem Sachverhalt:

Am 5. Oktober 2014 fanden im Kanton Zug erstmals Gesamterneuerungswahlen des Kantonsrates nach der doppeltproportionalen Methode «Doppelter Pukelsheim» statt. Bei der Sitzverteilung kam ebenfalls erstmals die gesetzlichen Sperrklauseln des revidierte § 52c Abs. 3 WAG zur Anwendung. Gegen das Wahlergebnis reichten die Piratenpartei Zentralschweiz und zwei Stimmberechtigte beim Regierungsrat Beschwerde ein und beantragten, die Quoren von § 52c Abs. 3 WAG seien nicht anzuwenden, eventuell sei festzustellen, dass diese vor der Bundesverfassung und dem Völkerrecht nicht standhalten würden. Mit Beschluss vom 21. Oktober 2014 trat der Regierungsrat auf die Beschwerde nicht ein. Gegen diesen Beschluss reichten die Piratenpartei Zentralschweiz und die beiden Stimmberechtigten am 27. Oktober 2014 beim Verwaltungsgericht Beschwerde ein und beantragten unter anderem, die Wahl des Kantonsrates sei aufzuheben und neu anzusetzen, wobei das direkte Quorum nicht anzuwenden sei, eventualiter sei festzustellen, dass die Regelung von § 52c Abs. 3 WAG vor Bundesrecht und Völkerrecht nicht standhalte.

Aus den Erwägungen:

(...)

4. Gemäss Art. 34 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) sind die politischen Rechte gewährleistet. Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV).

a) Nach der Praxis des Bundesgerichts (BGE 140 I 107 ff. Erw. 3.1) gibt die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offen-

heit der Auseinandersetzung (Erw. 3.1. mit Verweis auf BGE 139 I 195 Erw. 2 und viele andere). Der Verfassungsgrundsatz der Wahl- und Abstimmungsfreiheit dient der Konkretisierung der politischen Gleichheit, die mit der Rechtsgleichheit von Art. 8 Abs. 1 BV eng verknüpft ist. Als Bestandteil der Wahl- und Abstimmungsfreiheit kommt dem Gleichheitsgebot für die politischen Rechte besondere Bedeutung zu, denn aus der Rechtsgleichheit und der politischen Gleichberechtigung im Speziellen folgt die Wahlrechtsgleichheit. Diese verlangt, dass allen Stimmen bei der Zählung nicht nur derselbe Wert, sondern auch derselbe Erfolg zukommt (das Bundesgericht spricht von «Erfolgswertgleichheit», BGE 131 I 79 Erw. 3.1). Das Bundesgericht hält fest, dass alle Stimmen in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen, und möglichst alle Stimmen bei der Mandatsverteilung zu berücksichtigen sind. Die Zahl der gewichtslosen Stimmen sei auf ein Minimum zu begrenzen. Die Erfolgswertgleichheit erfasse damit nicht nur den Anspruch auf Verwertung der Stimme, sondern bedinge auch eine innerhalb des gesamten Wahlgebietes gleiche Verwirklichung des Erfolgswerts. Damit habe sie wahlkreisübergreifende Wirkung (BGE 131 I 79 mit Hinweis auf BGE 129 I 185 Erw. 7.2).

b) Gemäss Art. 39 Abs. 1 BV regelt der Bund die Ausübung der politischen Rechte in den eidgenössischen, die Kantone regeln sie in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Die Kantone sind in der Ausgestaltung ihres politischen Systems und des Wahlverfahrens weitgehend frei. Diese Zuständigkeit wird von den Kantonen im Rahmen der bundesverfassungsrechtlichen Garantien von Art. 34 BV sowie nach den Mindestanforderungen gemäss Art. 51 Abs. 1 BV ausgeübt (BGE 136 I 352 Erw. 2). Mit Bezug auf das von den Kantonen gewählte Wahlsystem genügen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sowohl das Mehrheits- wie auch das Verhältniswahlrecht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Entscheidet sich ein Kanton für das Verhältniswahlrecht, erlangen die Garantien von Art. 34 Abs. 2 BV, wonach kein Wahlergebnis anerkannt werden soll, das nicht den freien Willen der Wählenden zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt, besondere Bedeutung. Insbesondere ist der Grundsatz der Erfolgswertgleichheit zu berücksichtigen, denn ein Proporzverfahren zeichnet sich dadurch aus, dass es den verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung ermöglicht, die weitgehend ihrem Wähleranteil entspricht (BGE 129 I 185 Erw. 7.3). Wird in einer Mehrzahl von Wahlkreisen gewählt, hängt die Realisierung des Verhältniswahlrechts unter anderem von der Grösse der Wahlkreise und damit zusammenhängend vom natürlichen Quorum ab. Je mehr Mandate einem Wahlkreis zustehen, desto tiefer ist das natürliche Quorum, d.h. der Stimmenanteil, den eine Liste benötigt, um bei einer ersten Sitzverteilung einen Sitz zu erhalten. Ein tiefes natürliches Quorum trägt dazu bei, dass alle massgeblichen politischen Kräfte im Parlament Einsitz nehmen können. Stehen hingegen einem Wahlkreis nur wenige Mandate zu, kann dies dazu führen, dass die Parteistärke im Parlament ungenau abgebildet wird. Kleinere Wahlkreise bzw. hohe natürliche Quoren können zur Folge haben, dass nicht bloss unbedeutende Splittergruppen, sondern auch Minderheitsparteien mit einem gefestigten Rückhalt in der Bevölkerung von der Mandatsverteilung gänzlich ausgeschlossen bleiben (BGE 140 I 107 ff. mit Verweis auf BGE 136 I 352).

c) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGE 140 I 107 Erw. 3.2) sind natürliche

und auch direkte gesetzliche Quoren, welche eine Limite von 10 % übersteigen, grundsätzlich unzulässig, wobei dieser Wert als Zielgrösse zu betrachten ist. Ausnahmsweise können Gründe überkommener Gebietsorganisation proporzfremde Elemente und damit ein Abweichen vom Verhältniswahlrecht rechtfertigen. Es kann sich dabei um historische, föderalistische, kulturelle, sprachliche oder religiöse Gründe handeln, welche kleine Wahlkreise als eigene Identitäten und als «Sonderfall» erscheinen lassen und ihnen – auf Kosten des Proporz – im Sinne eines Minderheitenschutzes einen Vertretungsanspruch einräumen. Hierfür braucht es nach der Praxis des Bundesgerichts aber ausreichende sachliche Gründe. Je grösser die Abweichungen vom Proporzverfahren und von der Erfolgswertgleichheit, desto gewichtiger müssen sich die rechtfertigenden Gründe erweisen (BGE 136 I 352). Ein direktes gesetzliches Quorum von 12.4 % erachtet das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung als mit der verfassungsrechtlich garantierten Wahlrechtsgleichheit nicht mehr vereinbar, wohl aber ein solches von 6.6 % (BGE 131 I 74 ff. Erw. 5.3) und auch noch ein solches von 10 %. In einem im ZBl 1994, S. 479 ff. publizierten Entscheid wurde ein natürliches Quorum von 20 % als verfassungswidrig, ein solches von 9.1 % noch als verfassungsmässig betrachtet. Natürliche Quoren von 20 % bzw. 16.6 % wurden auch in BGE 129 I 185 als verfassungswidrig bezeichnet. In BGE 131 I 74 ff. Erw. 5.4 hält das Bundesgericht fest: Direkte Quoren, die eine grosse Zersplitterung der im Parlament einsitzenden politischen Kräfte verhindern sollen, und natürliche Quoren, die sich aus der Einteilung der Wahlkreise ergeben und deren Vertretung im Parlament sicherstellen, dienen zwar unterschiedlichen Zwecken, haben indessen die gleiche Wirkung, indem sie, je nach ihrer Höhe, mehr oder weniger Wähler von einer Vertretung im Parlament ausschliessen. Um der Rechtssicherheit willen ist, gestützt auf die angeführte Rechtsprechung, festzulegen, dass die Überschreitung einer Limite von 10 % in beiden Fällen mit einem Verhältniswahlrecht grundsätzlich nicht zu vereinbaren ist. Für natürliche Quoren, die Folge der bestehenden Gebietseinteilung sind und vielfach aus beachtlichen (historischen) Gründen erheblich davon abweichen, ist dieser Wert nicht als absolute Grenze, sondern als Zielwert zu verstehen, der jedenfalls bei einer Neuordnung des Wahlsystems möglichst angestrebt werden muss, auch wenn er, soweit nach wie vor ein ausgewiesenes Bedürfnis an der Beibehaltung proporzfremder Elemente besteht, nicht vollumfänglich erreicht wird. Für Sperrklauseln dagegen, die schon bei einer Grösse von weit unter 10 % die gewünschte Wirkung entfalten und deren Festsetzung immer ein willkürliches Element in sich trägt, ist diese Limite die absolute Obergrenze, sind doch kaum sachliche Gründe denkbar, die eine Annäherung an diesen Wert, geschweige denn seine Überschreitung, rechtfertigen könnten. Unter diesen Grundsätzen ist nun die Regelung im Kanton Zug, die von den Beschwerdeführern angefochten wird, zu prüfen.

5. Gemäss § 38 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (KV, BGS 111.1) richten sich die Gesamterneuerungswahlen des Kantonsrates nach dem Grundsatz des proportionalen Wahlverfahrens. Wahlkreise sind die Einwohnergemeinden. Die Zahl der Kantonsratssitze der Wahlkreise wird durch einfachen Kantonsratsbeschluss nach Massgabe der nachgeführten Bevölkerungsstatistik (im Vorjahr veröffentlichte Zahlen des Bundes der ständigen Wohnbevölkerung) festgelegt. Jedem Wahlkreis werden mindestens zwei Sitze zugeteilt

(§ 38 Abs. 3 KV). Die Zuteilung der Sitze aufgrund der Stimmenzahlen erfolgt zuerst an die Parteien und politischen Gruppierungen entsprechend deren Wählerstärke im Kanton. Danach werden die Sitze der Parteien und politischen Gruppierungen auf die Wahlkreise nach Massgabe ihrer Sitzzahl gemäss Abs. 3 zugeteilt (doppeltproportionales Zuteilungsverfahren). Diese Verfassungsänderung, welcher das Stimmvolk am 22. September 2013 mit grosser Mehrheit zustimmte, hatte eine bewegte Vorgeschichte:

a) Mit Urteil vom 20. Dezember 2010 hielt das Bundesgericht fest, dass die bisherige Zuteilung der Kantonsratsmandate auf die Gemeinden des Kantons Zug für die Kantonsratswahlen verfassungswidrig sei. In der Folge beantragte der Regierungsrat dem Parlament mit Bericht und Antrag vom 10. Juli 2012 den Übergang zum sog. System des doppelten Pukelsheim. Der Kantonsrat folgte diesem Antrag am 31. Januar 2013 in erster Lesung. Im Rahmen der 2. Lesung vom 2. Mai 2013 beschloss der Kantonsrat – entgegen dem Antrag des Regierungsrates – dem Volk am 22. September 2013 zwei Varianten zum Entscheid vorzulegen: Dem «Zuger Doppelproporz» sollte ein explizites Verbot ebendieses Wahlsystems wie auch ein Verbot von Wahlkreisverbänden gegenübergestellt werden. Gegen diesen Beschluss wurde beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben, die vom Bundesgericht am 10. Juli 2013 gutgeheissen wurde. Am 22. September 2013 stimmte das Zuger Stimmvolk ausschliesslich über die Vorlage des Regierungsrates ab. Mit über 80 % der Stimmen entschied es sich für das doppeltproportionale Zuteilungsverfahren.

b) Zusammen mit der Kantonsverfassung wurde auch das WAG revidiert. Unter Ziff. 4.4.1 «Direktes Quorum (Wahlsperrklausel)» schlug der Regierungsrat in seinem Bericht und Antrag vom 10. Juli 2012 (KRV 2170.1, S. 10 f.) dem Kantonsrat vor, auf die Einführung eines direkten Quorums zu verzichten. Das System des doppelten Pukelsheim kenne in seiner reinen Ausgestaltung keine Wahlkreiswahlsperrklausel. Im Kanton Zug würde dies bedeuten, dass vielmehr jeder Partei, die rund 1/80 der Stimmen erhalte, ein Sitz garantiert werde. Ohne direktes Quorum werde somit der Wille der Wählerschaft weit möglichst widerspiegelt. Diese Überlegung spreche grundsätzlich gegen die Einführung eines Quorums, denn bei jeglicher Art von Quoren würden gewisse Stimmen ohne jede Wirkung bleiben. Auf der anderen Seite bestehe beim Verzicht auf ein direktes Quorum ein gewisses Risiko der Zersplitterung der politischen Kräfteverhältnisse und damit auch ein gewisses Risiko der Einschränkung der Handlungsfreiheit des Kantonsrates. Aus dem Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission vom 8. November 2012 (KRV 2170.5) ergibt sich, dass diese sich für ein Mindestquorum von 5 % in einem Wahlkreis oder 3 % im Kanton entschied und beschloss, dem § 52c einen entsprechenden Absatz beizufügen. Die Kommission machte geltend, es werde keine Zersplitterung in Kleinstgruppen gewünscht, die sich nur für Singularinteressen einsetzen würden. Als Beispiel wurde eine Gruppierung genannt, welche die «Spange Cham» verhindern möchte und aufgrund dieser örtlichen Ausgangslage versuche, sich politisch zu manifestieren. Im Kantonsrat sei erst ab fünf Vertreterinnen oder Vertretern einer Parteieinsitz in eine Kommission möglich. Grundsätzlich solle aber im Parlamentsbetrieb eine effiziente Mitwirkungskultur garantiert werden. Die Kommission sei der Ansicht, dass dem Kanton nicht gedient sei, wenn

einige Kantonsratsmitglieder, die je einer einzelnen Gruppierung angehörten, während Jahren im Kantonsrat Einsitz nehmen würden, jedoch mangels Fraktionsstärke in keiner Kommission mitwirken würden. Die vorberatende Kommission verwies schliesslich auf die gesetzlichen Lösungen im Kanton Aargau und im Kanton Zürich.

c) Bei der Beratung im Kantonsrat (Protokoll der 41. Sitzung des Kantonsrats vom 31. Januar 2013) erklärte der Präsident der vorberatenden Kommission, im Gegensatz zum Regierungsrat erachte man die Gefahr der politischen Zersplitterung als gegeben. Ohne Quorum brauche es nur einen Achtzigstel der Stimmen des ganzen Kantons, um im Parlament mit einem Sitz vertreten zu sein, da für die Mandatzuteilung neu nicht mehr die Gemeinde, sondern der ganze Kanton massgebend sei. Insbesondere für Gruppierungen, die in jeder Gemeinde ein paar Stimmen zusammenkratzen könnten, sei es viel leichter, einen Sitz zu ergattern. Man wolle aber nicht, dass sich der Kantonsrat am Ende aus einem Sammelsurium von Splittergruppen zusammensetze, welche an keiner Kommissionssitzung mehr teilnehmen könnten, weil diese sehr oft monothematischen Gruppierungen keine Fraktionsstärke aufweisen würden. Indem entweder das eine oder das andere Quorum erfüllt werden könne, schlage man die für die kleinen Parteien liberalste Lösungsmöglichkeit vor. Die Kommission wolle einen handlungsfähigen Kantonsrat. Sie wolle aber auch das Entstehen neuer politischer Gruppierungen nicht unnötig erschweren. Die Direktorin des Innern beantragte seitens des Regierungsrates, den Antrag der vorberatenden Kommission abzulehnen, da die mit dem neuen Sitzzuteilungssystem erzielte Stimmwert- und Erfolgswertgleichheit mit der vorgeschlagenen Sperrklausel wieder geschmälert werde. Bei den letzten Kantonsratswahlen hätten sämtliche Parteien, die mindestens eine Kandidatin bzw. einen Kandidaten in den Kantonsrat hätten einziehen lassen können, einen Wähleranteil von 5 % erreicht, weshalb von der Gefahr einer Parteizersplitterung keine Rede sein könne. Das neue Sitzzuteilungsverfahren zeichne sich dadurch aus, dass jede Partei möglichst genau nach ihrem Wähleranteil im Kantonsrat vertreten sei und jede Stimme im Kanton gleich viel zähle. Mit der Einführung von Wahlsperrklauseln würden diese Vorteile beeinträchtigt, da Stimmen für Gruppierungen, welche die Wahlsperrklausel nicht erreichten, wertlos bleiben würden. Bezüglich der beiden Kantone, welche eine Wahlsperrklausel kennen würden, sei festzuhalten, dass diese viele grössere Parlamente hätten und daher das natürliche Quorum für die Erlangung eines Sitzes klar unter 1 % liege. In beiden Kantonen sei daher die Gefahr der Zersplitterung um einiges grösser als im Kanton Zug. In Kenntnis dieser Voten stimmte der Kantonsrat der Einführung eines gesetzlichen Quorums von 5 % pro Wahlkreis bzw. von 3 % bezogen auf den ganzen Kanton im Verhältnis von 60 zu 40 % zu. Hierbei handelt es sich um einen demokratisch legitimierten Entscheid, der nicht leichthin umgestossen werden sollte.

d) Wie bereits erwähnt gibt es auch in anderen Kantonen, welche ihre Parlamente nach dem System des doppeltproportionalen Zuteilungsverfahrens wählen, Sperrklauseln. Gemäss § 61 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 kann für die Wahl des Grosses Rates und des Verfassungsrates durch Gesetz ein Quorum festgelegt werden. Gemäss § 13 Abs. 2 des Gesetzes über die Wahl des Grossen Rates des Kantons Aargau

vom 8. März 1988, in der Fassung vom 7. Juni 2011, in Kraft seit dem 1. Mai 2012, nimmt eine Listengruppe an der Sitzverteilung nur teil, wenn ihre Listen wenigstens in einem Bezirk mindestens 5 % aller Parteistimmen des betreffenden Bezirks erhalten oder wenn sie eine Wahlzahl erreicht, die gesamtkantonal einem Wähleranteil von mindestens 3 % entspricht. Im Kanton Zürich muss ebenfalls ein gesetzliches Quorum erreicht werden. Gemäss § 102 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003, in der Fassung vom 17. November 2003, in Kraft seit dem 1. Januar 2005, nimmt eine Listengruppe an der Sitzverteilung nur teil, wenn wenigstens eine ihrer Listen mindestens 5 % aller Parteistimmen des betreffenden Wahlkreises erhalten hat. Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 enthält in § 23 Abs. 4 ebenfalls eine Sperrklausel von 5 %, wobei die Stimmberechtigten der Stadt Zürich am 4. September 2011 eine Herabsetzung der Sperrklausel auf 2 % abgelehnt haben.

6. Beim gesetzlichen Quorum handelt es sich um einen Eingriff in die von Art. 34 BV garantierten politischen Rechte. Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sein und müssen verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 1–3 BV).

a) Artikel 36 Abs. 1 BV verlangt für jede Einschränkung eines Grundrechts eine gesetzliche Grundlage. Das Erfordernis des Rechtssatzes, d.h. einer generell-abstrakten Norm, gewährleistet die Rechtsgleichheit und die Rechtssicherheit. Mit der Bestimmung von § 52c Abs. 3 WAG hat das angefochtene gesetzliche Quorum eine klare Grundlage in einem formellen Gesetz.

b) Weiter muss die Einschränkung von Grundrechten durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sein. Als öffentliche Interessen gelten vor allem der Schutz von Leben und Gesundheit der Menschen, der Schutz der Rechtsordnung und viele andere (siehe die Zusammenstellung bei Rainer J. Schweizer, St. Galler Kommentar zur BV, 3. Auflage, N 32 zu Art. 36). Es bestehen aber auch nicht zu unterschätzende Interessen der Behörden und der staatlichen Verwaltung, z. B. besondere Geheimhaltungsinteressen oder der Schutz der Funktionsfähigkeit der Behörden (Schweizer, a.a.O. mit verschiedenen Verweisen). Ob und inwieweit diese Interessen einen Eingriff rechtfertigen, ist im Hinblick auf das infrage stehende Grundrecht für jeden Einzelfall zu beurteilen.

aa) Mit einem gesetzlichen Quorum soll eine Parteienzersplitterung bzw. eine zu grosse Zersplitterung der im Parlament sitzenden politischen Kräfte verhindert werden. Mit einem Quorum kann sichergestellt werden, dass sich ein politisches Interesse mit einem sichtbaren Gewicht formiert hat und hinter einem Sitz steht. Ohne Quorum besteht die Gefahr, dass Kleinstgruppierungen ohne Fraktionszugehörigkeit ihre fehlende Vertretung in den Kommissionen durch eine hohe Zahl von parlamentarischen Vorstössen zu kompensieren versuchen, was den Parlamentsbetrieb behindern würde. Das Quorum soll auch die Bildung stabiler Mehrheiten sicherstellen und politische Blockierungen verhindern, welche die wirksame Erfüllung öffentlicher Aufgaben erschweren. Mit dem Quorum sollen unbedeutende Splittergrup-

pen – im Gegensatz zu Minderheitsparteien mit gefestigtem Hintergrund – ausgeschlossen werden. Auch nach der Auffassung des Bundesgerichts darf mit direkten Quoren verhindert werden, dass sich die in einem Parlament einsitzenden Kräfte aufsplittern und damit die Funktionsfähigkeit des Parlaments beeinträchtigen.

bb) Was die Beschwerdeführer dagegen vorbringen, überzeugt nicht in allen Punkten. Richtig ist, dass nach § 24 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 28. August 2014 (GO, KR, BGS 141.1) auch Ratsmitglieder in die Kommissionen wählbar sind, die keiner Fraktion angehören. Allerdings wird eine solche Wahl ausdrücklich nur möglich sein, wenn eine Fraktion freiwillig auf ein ihr zustehendes Mandat verzichtet, denn Kommissionen sollen gemäss § 24 Abs. 2 GO KR proportional zur Anzahl der Sitze im Parlament besetzt werden, d.h. es besteht grundsätzlich kein Anspruch auf Einsitznahme in eine Kommission für Einzelpersonen. Was den Beitritt einer Einzelperson zu einer Fraktion betrifft, so ist ein solcher möglich, wenn die Fraktion einem solchen zustimmt, was aber nur der Fall sein dürfte, wenn die entsprechenden politischen Ansichten weitgehend übereinstimmen. Dass es Beispiele dafür gibt, dass Einzelkämpfer im Parlament sich erfolgreich einer Fraktion anschliessen können und in der Lage sind mitzuarbeiten, soll nicht bestritten werden. Es kann aber im Ergebnis nicht darüber hinwegtäuschen, dass es gerade Mitglieder von kleinen Splittergruppen wegen ihrer bisweilen radikaleren Ideen schwer haben, sich anderen Fraktionen anzuschliessen bzw. in diese zu integrieren, bzw. von diesen überhaupt aufgenommen zu werden.

c) Die Einschränkung der politischen Rechte muss nach Art. 36 Abs. 3 BV auch verhältnismässig sein. Ein Grundrechtseingriff muss zur Erreichung des öffentlichen Zwecks geeignet und erforderlich sein. Geeignet ist ein Eingriff, wenn durch die entsprechende staatliche Handlung das öffentliche Interesse auch tatsächlich wahrgenommen werden kann. Sind mehrere staatliche Massnahmen denkbar, mit denen der verfolgte Zweck erreicht werden kann, so verlangt das Element der Erforderlichkeit, dass auf schwerer wiegende Massnahmen verzichtet wird. Schliesslich muss sich der Eingriffszweck im Verhältnis zur Eingriffswirkung im konkreten Fall bewähren (vgl. hierzu Schweizer, a.a.O., N 37 ff. zu Art. 36 BV). Die Beschwerdeführer werfen dem Regierungsrat diesbezüglich vor, er habe mit keinem Wort die Schwere des Eingriffs im Verhältnis zum zu erreichenden Ziel abgewogen. Zur Frage der Verhältnismässigkeit ist zu sagen, dass das Quorum nach zugerischem Recht weit unter der vom Bundesgericht festgelegten absoluten Limite von 10 % liegt. Zudem erlauben es unterschiedlich hohe Quoren auf Gemeinde- und Kantonsebene (5 % in den einzelnen Gemeinden und 3 % für das ganze Kantonsgebiet) einer politischen Gruppierung, die nur in einzelnen Gemeinden aktiv ist, allenfalls Sitze im Kantonsrat zu erringen. Sofern nämlich eine Partei in einer Gemeinde 5 % aller Parteienstimmen erreicht, zählen bei der Oberzuteilung auch die Stimmen dieser Listengruppe aus den Wahlkreisen, in denen das Quorum nicht erreicht wurde. Es trifft keineswegs zu, dass die gesetzliche Regelung von § 52c Abs. 3 WAG einer Partei dauerhaft die Möglichkeit nimmt, mit ihren politischen Überzeugungen übereinstimmende Vertreter in den Kantonsrat zu wählen und zu gleichen Bedingungen wie andere Kandidaten anzutreten. Ein gesetzliches Quorum von 3 % ist offensichtlich geeignet, eine Aufsplitterung der Kräfte im Parlament zu

verhindern und damit zu erreichen, dass die Funktionsfähigkeit des Kantonsrats nicht beeinträchtigt wird. Die Festlegung der Grenze für das Kantonsquorum bei 3 % scheint dem Gericht auch unter dem folgenden Aspekt angemessen: Mit Ausnahme der Beschwerdeführerin 1 lagen alle Parteien deutlich über dem Kantonsquorum (an zweitletzter Stelle lag die grünliberale Partei mit 6.041 % der Stimmen). Daraus kann gefolgert werden, dass es für Gruppierungen, die in den meisten Gemeinden des Kantons zur Wahl antreten, nicht besonders schwierig zu sein scheint, das Quorum von 3 % deutlich zu übersteigen. Hier kann auch noch auf das Ergebnis der Kantonsratswahlen von 2010 hingewiesen werden, wo – zwar noch nach dem alten Wahlsystem – mit Ausnahme von zwei parteilosen Bewerbern alle Parteien zumindest vier Sitze erreicht hätten, wenn schon damals nach den heutigen Regeln mit einem gesetzlichen Quorum gewählt worden wäre.

d) Zusammenfassend ergibt sich Folgendes: Mit einem Wahlkreisquorum von 5 % und einem Kantonsquorum von 3 % liegt die Sperrklausel von § 52c Abs. 3 WAG weit unter der vom Bundesgericht in langjähriger Praxis festgelegten Limite von 10 %. Weiter ist unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit zu beachten, dass – sofern eine Gruppierung im Kanton Zug in einem Wahlkreis mehr als 5 % der Listenstimmen erhält – bei der Oberzuteilung auch die Stimmen zählen, welche in anderen Wahlkreisen für diese Listengruppe abgegeben wurden. Schliesslich garantiert das neue Zuger Proporzwahlverfahren nach dem sogenannten doppelten Pukelsheim im Vergleich zu vielen anderen Kantonen – in denen zum Teil auch für die Legislative noch das Majorzwahlverfahren gilt – eine sehr weitgehende Verwirklichung der Erfolgswertgleichheit. Unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit ist auch zu beachten, dass die Beschwerdeführerin 1 mit 0.476 % der Listenstimmen weit unter dem Stimmenanteil lag, der ihr ohne Quorum einen Sitz im Kantonsrat verschafft hätte (die Grenze für ein Mandat liegt bei insgesamt 80 Kantonsratssitzen bei etwa 1.25 %). Der Grund hierfür liegt wohl weniger im Faktum eines gesetzlichen Quorums, sondern vielmehr darin, dass sich die Beschwerdeführerin als bis anhin weitgehend unbekannte Gruppierung erstmals an den Kantonsratswahlen beteiligt hat und nur in drei von elf Gemeinden zur Wahl angetreten ist.

e) Die Zahl der gewichtslosen Stimmen wird mit der zugerischen Lösung auf ein Minimum begrenzt. Unter dem Kantonsquorum von 3 % könnten ohne Quorum höchstens zwei Sitze erreicht werden, für die ca. 2.5 % der Listenstimmen erforderlich wären. Wer mehr als 3 % der Listenstimmen erreicht, liegt bald im Bereich von mutmasslich drei Sitzen (...). Es ist (...) (auch) nicht zu sehen, wie § 52c Abs. 3 WAG die Bundesverfassung oder den UNO-Pakt II (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, abgeschlossen am 16. Dezember 1966, für die Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992) in unzulässiger Weise verletzen soll (gerade nach Art. 25 des UNO-Paktes II verletzen nicht alle, sondern nur unangemessene Einschränkungen das freie Stimm- und Wahlrecht). Die zugerische Lösung fügt sich auch aus föderalistischer Optik gut in die gesetzlichen Regelungen der umliegenden Kantone Aargau und Zürich ein, welche im Verlauf der letzten zehn Jahre ebenfalls das Wahlsystem des sogenannten doppelten Pukelsheim eingeführt haben und die auch ein gesetzliches Quorum zur Vermeidung der Zersplitterung des Kantonsparlaments durch viele Kleinparteien kennen.

Ebenfalls nicht unerwähnt bleiben soll, dass in unserem nördlichen Nachbarland, der Bundesrepublik Deutschland, sowohl auf Bundes- wie auf Länderebene ein Quorum von 5% gilt. Wird dieses nicht erreicht, so besteht kein Anspruch auf Sitze im Bundestag oder in den Länderparlamenten.

f) Dass es sich beim 3%-Quorum auf Kantonsebene im WAG nicht um eine ungewöhnliche gesetzliche Sondernorm handelt, zeigt auch ein Hinweis auf § 30 Abs. 1 lit. k des Steuergesetzes vom 25. Mai 2000 (StG, BGS 632.1). Gemäss dieser seit dem 1. Januar 2012 in Kraft stehenden Bestimmung können Mitgliederbeiträge und Zuwendungen an politische Parteien bis zu einem Gesamtbetrag von Fr. 20'000.- vom steuerbaren Einkommen in Abzug gebracht werden, wenn diese im Register nach Art. 76a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 eingetragen sind, wenn sie in einem kantonalen Parlament vertreten sind oder wenn sie in einem Kanton bei den letzten Wahlen des kantonalen Parlaments mindestens 3% der Stimmen erreicht haben. Das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vom 14. Januar 1990 (DBG, SR 642.11) enthält eine wörtlich identische Regelung, wobei der Höchstbetrag auf Fr. 10'100.- festgelegt ist. Die beiden erwähnten gesetzlichen Regelungen basieren auf Art. 9 Abs. 2 lit. I des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinde vom 14. Dezember 1990 (StHG, SR 642.14). Diese Formulierung erlaubt eine rechtsgleiche Anwendung in allen Kantonen und wurde so gewählt, dass in Kantonen, welche über eine hohe Sperrklausel für den Einzug ins Parlament verfügen, auch Parteien berücksichtigt werden können, die zwar nicht den Einzug ins Parlament geschafft haben, aber doch über eine gewisse Wählerschaft verfügen (vgl. hierzu den Bericht der staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 16. Juni 2008, BBl. 2008, 7463 ff.).

7. Insgesamt ergibt sich, dass die Beschwerde abgewiesen werden muss, soweit darauf eingetreten werden kann.

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 13. November 2013 V 2014 / 145

Eine gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wurde vom Bundesgericht mit Urteil vom 9. Dezember 2014 abgewiesen.

B

Stichwortverzeichnis

Aufsichtsbeschwerde: Regierungsrat als Aufsichtsinstanz, 12

Beschwerdefrist, 19

Gleichheitsgebot, 12

Korporation, 12

Persönl;liche Freiheit, 5

Rayonverbot, 5

Stimmrechtsbeschwerde, 19, 32

Ungültigkeit von Wahlzetteln, 19

Verhältnismäßigkeitsprinzip, 5

Wahl- und Abstimmungsfreiheit, 32

Wahlquoten, 32