



Entwurf per 13. Mai 2024

Änderung des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz): Umfassende Teilrevision

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom Datum

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Antrag auf Teilrevision des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG; BGS 131.1). Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1.	In Kürze	1
2.	Ausgangslage	2
3.	Zentrale Aspekte der Gesetzesrevision	5
4.	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	8
5.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	24
6.	Finanzielle Auswirkungen	24
7.	Zeitplan	25
8.	Antrag	25

1. In Kürze

Das Wahl- und Abstimmungsgesetz des Kantons Zug wird einer umfassenden Teilrevision unterzogen. Damit kommt der Regierungsrat dem seit längerem bestehenden grundsätzlichen Überarbeitungsbedarf nach. In enger Zusammenarbeit mit der Staatskanzlei, der als kantona-les Stimmbüro für die Wahlen und Abstimmungen zuständigen Stelle, wurden sämtliche bestehenden Bedürfnisse zusammengetragen und geprüft. Dem entsprechenden Handlungsbedarf wurde jener hinzugefügt, der sich aus den zahlreichen in den letzten Jahren eingereichten parlamentarischen Vorstössen ergeben hat.

Die vorliegende Teilrevision umfasst ein breites Spektrum an Themen: Es wird eine allgemein gültige Regelung für die vom Volk gewählten Behördenmitgliedern und mithin für die Ausübung der entsprechenden Ämter eingeführt (Wählbarkeitsvoraussetzung). Des Weiteren wird für die Wahl zu haupt- und nebenamtlichen Richterinnen und Richter am Verwaltungsgericht künftig ein juristisches Universitätsstudium sowie Berufserfahrung im juristischen Bereich vorausgesetzt. Da die Vorlage bzw. Hinterlegung des physischen Heimatscheins für die Niederlassung nicht mehr notwendig ist, werden ausserdem die entsprechenden Bestimmungen im Rahmen der Teilrevision entsprechend angepasst. Zudem werden die Voraussetzungen an die Mitglieder des Stimmbüros präzisiert sowie deren Ausstandsgründe erweitert. Schliesslich soll mit der Teilrevision auch eine gesetzliche Grundlage für die Erstellung von barrierefreien Wahl- und Abstimmungsunterlagen für Menschen mit Behinderungen geschaffen werden. Ebenfalls von der vorliegenden Revision betroffen sind Bestimmungen betreffend Ungültigkeitsgründe für die briefliche Stimmabgabe.

2. Ausgangslage

2.1. Grundsätzlicher Revisionsbedarf

Ein grundsätzlicher Revisionsbedarf des WAG, welches die an den Urnen durchgeführten Abstimmungen und Wahlen im Kanton Zug und in den Zuger Gemeinden regelt, besteht bereits seit Längerem. Nicht nur seitens Gemeinden und Kanton, sondern auch seitens Politik ist man der Ansicht, dass der Erlass nun einer umfangreicheren Überarbeitung bedarf. Dies zeigen auch die zahlreichen politischen Vorstösse zum Thema Wahlen und Abstimmungen bzw. politische Rechte, die in den letzten Jahren eingereicht wurden (siehe Ziffer 2.2.).

Seit der letzten Totalrevision des WAG im Jahr 2006 sind rund 20 Jahre vergangen. Zwar wurden in den letzten Jahren immer wieder Änderungen am Erlass vorgenommen. Diese Änderungen waren jedoch stets lediglich punktueller Natur oder auf bestimmte Themenbereiche begrenzt. Daher ist es nun nach Ansicht des Regierungsrats an der Zeit, nach einer Einholung sämtlicher Revisionsbedürfnisse zum WAG und entsprechender Zusammenfassung dieser Bedürfnisse, das WAG umfassend zu revidieren. Mitunter auch, um den Erlass wieder auf einen aktuellen und zeitgemässen Stand zu bringen.

Die letzte Teilrevision des WAG wurde im Jahr 2022 vorgenommen. Damals wurden die Frist für die Einreichung von Stimmrechtsbeschwerden bei einem zweiten Wahlgang für die Wahl der Mitglieder des Ständerats von zehn auf drei Tage herabgesetzt, das Verfahren der Bereinigung der Wahlvorschläge auf eine Woche verkürzt und Präzisierungen an einigen Paragrafen vorgenommen. Die entsprechenden Änderungen traten per 1. Januar 2023 in Kraft. Im Zusammenhang mit dieser Teilrevision wurden der Direktion des Innern, als der für die Rechtssetzung des WAG zuständigen Direktion, bereits einige konkrete Hinweise auf einen aufgestauten Revisionsbedarf zugetragen.

Die vorliegende Revision ist nun von einer umfassenderen Tragweite. Der Erlass wird jedoch nicht formell totalrevidiert. Unter anderem besteht keine Notwendigkeit für eine Neugliederung oder grundlegende Änderung der Systematik des Erlasses, weshalb es sich im Ergebnis um eine umfassende Teilrevision handelt.

Darüber hinaus wird der Regierungsrat die Verordnung zum Wahl- und Abstimmungsgesetz vom 29. April 2008 (Wahl- und Abstimmungsverordnung, WAV, BGS 131.2) aufgrund der vorliegenden Revision des WAG einer umfassenden Teilrevision unterziehen.

Parallel mit der vorliegenden Revision des WAG soll im Rahmen einer separaten Vorlage die am 1. Dezember 2023 vom Kantonsrat erheblich erklärte Motion von Mirjam Arnold, Michael Felber, Manuela Käch, Patrick Rööfli und Andreas Lustenberger betreffend kantonales Wahlrecht für Menschen mit Beeinträchtigungen vom 3. März 2022 (Vorlage Nr. 3382.2 - 17256) umgesetzt werden. Der Grund dafür, dass die Vorlage separat behandelt wird, ist der Umstand, dass die Umsetzung der Motion nebst einer Änderung im WAG eine Änderung der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (KV; BGS 111.1) zur Folge hat (Streichung von § 27 Abs. 3 KV). Die diesbezüglichen Änderungen werden dem Kantonsrat in einem separaten Bericht und Antrag (Vorlage Nr. XY) unterbreitet.

2.2. Parlamentarische Vorstösse der letzten Jahre

Der Kantonsrat hat seit der letzten WAG-Revision diverse Vorstösse zum WAG und zu mit dem WAG verwandten Themen eingereicht bzw. behandelt, deren Inhalte entsprechend in die vorliegende Revision eingeflossen sind:

- Motion von Patrick Rösli, Mirjam Arnold, Michael Felber, Stefan Moos, Isabel Liniger und Luzian Franzini betreffend Erstellung von barrierefreien Wahl- und Abstimmungsunterlagen vom 3. März 2022 (Vorlage Nr. 3381.1 - 16886):
Mit der Motion wurde der Regierungsrat beauftragt, dem Kantonsrat einen Vorschlag für gesetzliche Grundlagen für die Erstellung von barrierefreien Wahl- und Abstimmungsunterlagen zu unterbreiten. Menschen mit einer körperlichen und geistigen Beeinträchtigung sollen gemäss Motionsanliegen einen verständlichen Zugang zu den Wahl- und Abstimmungsunterlagen erhalten und ihren politischen Willen eigenständig ausdrücken können. Der Regierungsrat beantragte dem Kantonsrat, die Motion erheblich zu erklären und die Anliegen gemäss den im regierungsrätlichen Bericht (Vorlage Nr. 3381.2 - 17255) dargelegten Ausführungen in die nächste WAG-Revision aufzunehmen. Der Kantonsrat folgte dem Antrag des Regierungsrats und erklärte die Motion am 1. Dezember 2023 erheblich.
- Motion von Mirjam Arnold, Michael Felber, Manuela Käch, Patrick Rösli und Andreas Lustenberger betreffend kantonales Wahlrecht für Menschen mit Beeinträchtigungen vom 3. März 2022 (Vorlage Nr. 3382.1 - 16887):
§ 27 Abs. 3 KV schliesst Menschen mit Behinderung, die wegen dauerhafter Urteilsfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, von den politischen Grundrechten – und somit auch vom Stimm- und Wahlrecht – aus. Die Motion verlangt, dass die politischen Rechte auf kantonaler und kommunaler Ebene mittels gesetzlicher Grundlage auch den betroffenen Menschen gewährt werden sollen. Der Kantonsrat folgte dem Antrag des Regierungsrats (Vorlage Nr. 3382.2 - 17256) und erklärte die Motion am 1. Dezember 2023 erheblich. Die Umsetzung des Motionsanliegens hat nicht nur eine Änderung im WAG (Streichung des zweiten Teilsatzes von § 4 Abs. 2 WAG) zur Folge, sondern auch eine Änderung der Kantonsverfassung, namentlich die Streichung von § 27 Abs. 3 KV. Daher wird die Umsetzung dieses Motionsanliegens wie unter Ziffer 2.1. erwähnt in einer separaten Vorlage (Nr. XY) behandelt.
- Motion der SP-Fraktion betreffend Revision des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (WAG) und des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt, GG) vom 8. November 2022 (Vorlage Nr. 3495.1 - 17141):
Die Motion beinhaltet zahlreiche Themen zum WAG (u.a. E-Collecting, Versand von Abstimmungsunterlagen per Internet, elektronische Stimmabgabe, die der Regierungsrat im Rahmen der nächsten Revision prüfen soll. Die Motionärin verzichtete aus Effizienzgründen auf das zweistufige Verfahren (Erheblich/Teilerheblich/Nichterheblicherklärung sowie Abschreibung der Motion) und erklärte sich damit einverstanden, wenn die Motionsforderungen schlussendlich vollständig in der geplanten Vorlage der Revision des WAG abgehandelt werden. Sämtliche Themen und Anträge dieser Motion wurden im Rahmen der vorliegenden Revision geprüft und die Vorschläge teilweise – bzw. dort, wo begründet und als sinnvoll erachtet – umgesetzt. Daher beantragt der Regierungsrat im Rahmen dieser Vorlage zur Änderung des WAG dem Kantonsrat die Teilerheblicherklärung dieser Motion im Sinne der Ausführungen.
- Motion der SP-Fraktion betreffend Abschaffung eines alten Zopfs: Des Heimatscheins - zum Zweiten vom 8. November 2022 (Vorlage Nr. 3497.1 - 17143):

Der Kantonsrat folgte am 14. Dezember 2023 dem Antrag des Regierungsrats (Vorlage Nr. 3497.2 - 17407) und erklärte die Motion teilerheblich. Die Erheblicherklärung erfolgte in Bezug auf die Streichung des Erfordernisses der Vorlage eines Heimatscheins in Form eines physischen Dokuments aus den zugerischen Gesetzen¹. Dies hat zur Folge, dass die entsprechenden Bestimmungen im WAG sowie im Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindegesetz, GG; BGS 171.1) dahingehend anzupassen sind, was im Rahmen der vorliegenden Revision ebenfalls umgesetzt wurde.

- Postulat von Mirjam Arnold, Vroni Straub, Tabea Zimmermann Gibson, Esther Haas, Tabea Estermann, Fabienne Michel, Jill Nussbaumer, Eva Maurenbrecher, Barbara Gysel, Michèle Schuler, Ronahi Yener und Isabel Liniger betreffend Ersatzlösung bei Mutterschaft oder Krankheit von Parlamentarierinnen und Parlamentariern (Vorlage Nr. 3573.1 - 17310):
Das Postulat wurde am 13. Mai 2023 eingereicht und am 1. Juni 2023 an den Regierungsrat zu Bericht und Antragstellung überwiesen. Auf Antrag des Regierungsrats erklärte der Kantonsrat diesen Vorstoss am 1. März 2024 für nicht erheblich.
- Postulat von Tabea Estermann und Andreas Lustenberger betreffend Klärung der Rahmenbedingungen für den Rückzug einer Initiative (Vorlage Nr. 3645.1 - 17516):
Mit dem Postulat wird der Regierungsrat gebeten, die formelle Festlegung des Prozesses für den Rückzug einer kantonalen Initiative zu prüfen. Dabei soll sichergestellt werden, dass eine Initiative nach Ablauf der Referendumsfrist gegen einen Gegenvorschlag zurückgezogen werden kann. Das Postulat wurde am 30. November 2023 eingereicht und am 25. Januar 2024 vom Kantonsrat an den Regierungsrat zu Bericht und Antragstellung überwiesen.

2.3. Revisionsanliegen der Staatskanzlei

Die Staatskanzlei ist als kantonales Stimmbüro die im Kanton Zug für die Durchführung der Wahlen und Abstimmungen zuständige Stelle. Ein grosser Teil der Aufgaben der entsprechend zuständigen Personen der Staatskanzlei basiert somit auf der Grundlage des WAG. Aus der praxisbezogenen Anwendung des Erlasses und den Erfahrungen der letzten Jahre haben sich seitens der Staatskanzlei als der zuständigen Stelle mit der entsprechenden Fachexpertise eine Reihe von Änderungsanliegen ergeben. Diese sind ebenfalls in die vorliegende Revision eingeflossen.

Die gesamte Gesetzesvorlage wurde in enger Zusammenarbeit mit der Staatskanzlei erstellt.

2.4. Bedarfserhebung

Im Frühling 2023 hat die Direktion des Innern bei den Zuger Gemeinden, innerhalb der öffentlichen Verwaltung und den politischen Parteien eine Bedarfserhebung durchgeführt, um in der Folge im Hinblick auf die vorliegende WAG-Revision den gesetzgeberischen Handlungsbedarf analysieren zu können. Dabei wurde darum gebeten, revisionsbedürftige Themen und Änderungsvorschläge inkl. Begründungen zu melden.

Es gingen rund zwanzig Stellungnahmen ein.

¹ Eine physische Vorlage des Heimatscheins ist aufgrund einer Anpassung der entsprechenden bundesrechtlichen Vorgaben nicht mehr notwendig (siehe unten Ziff. 4.2.).

Die Rückmeldungen enthielten eine breite Palette an Anregungen zu diversen Themen wie Stimmbüros (Zusammensetzung der Vertretungen und Ausstandsgründe), Stimmregister, Wohnsitzpflichten, Heimatschein, Öffnungszeiten der Urnen, etc.

3. Zentrale Aspekte der Gesetzesrevision

3.1. Formelle Aspekte

In formeller Hinsicht wurden einige wenige terminologische Änderungen vorgenommen.

3.2. Materielle Aspekte

Die materiellen Aspekte der vorliegenden WAG-Revision beinhalten einerseits die diversen Anliegen der erwähnten parlamentarischen Vorstösse, und andererseits die von Seiten Kanton, insbesondere der Staatskanzlei als kantonales Stimmbüro, und den Gemeinden eingebrachten Änderungsanliegen sowie die Ergebnisse der von der Direktion des Innern durchgeführten Bedarfserhebung. Zudem wurden diverse Anliegen, die im Rahmen der letzten Teilrevision des WAG im Jahr 2022 eingebracht wurden, in die vorliegende Revision aufgenommen.

Unter anderem wird eine allgemein gültige Regelung für die vom Volk gewählten Behördenmitgliedern und mithin für die Ausübung der entsprechenden Ämter eingeführt. Zudem werden Präzisierungen bezüglich der Voraussetzungen an die Mitglieder des Stimmbüros vorgenommen und deren Ausstandsgründe erweitert. Des Weiteren wird eine gesetzliche Grundlage für die Erstellung von barrierefreien Wahl- und Abstimmungsunterlagen für Menschen mit Behinderungen eingeführt und die Bestimmungen betreffend Ungültigkeitsgründe für die briefliche Stimmabgabe angepasst. Ausserdem sollen Wahlvorschläge künftig elektronisch eingereicht werden können.

3.3. In der Vorlage nicht berücksichtigte Revisionspunkte

Folgende Anliegen wurden aus den jeweils erwähnten Gründen nicht umgesetzt:

- Wohnsitzpflicht in Einwohnergemeinde für den Kantonsrat kandidierende Personen: Die Frage, ob Kandidierende für den Kantonsrat ihren Wohnsitz in der Einwohnergemeinde haben müssen, in der sie kandidieren, wurde sorgfältig geprüft, schliesslich aber verneint. Eine entsprechende Pflicht würde zu einer unnötigen Verkomplizierung führen, da es vorkommen kann, dass Kantonsratsmitglieder innerhalb einer Legislaturperiode ihre Wohngemeinde wechseln. Konsequenterweise müsste dies sodann jedes Mal mit einem entsprechenden Rücktritt verbunden sein. Zudem übt der Kantonsrat die gesetzgebende und aufsehende Gewalt über den gesamten Kanton – und nicht nur einer Gemeinde des Kantons – aus.

- Mit der Motion der SP-Fraktion betreffend Revision des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (WAG) und des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt, GG) vom 8. November 2022 (Vorlage Nr. 3495) wurde der Regierungsrat beauftragt, im Rahmen der nächsten – und somit vorliegenden – WAG-Revision eine Reihe von Themen und Anliegen zu überprüfen. Die SP-Fraktion verzichtete in der Motion aus Effizienzgründen auf das zweistufige Verfahren (Erheblich/Teilerheblich/Nichterheblicherklärung sowie Abschreibung der Motion) und erklärte sich damit einverstanden, wenn die Motionsforderungen schlussendlich vollständig in der geplanten Vorlage der Revision des WAG abgehandelt werden. Im Nachfolgenden werden jene Themen und Anträge, die in der vorliegenden

Gesetzesrevision nicht berücksichtigt bzw. weiterverfolgt oder umgesetzt wurden, aufgelistet, jeweils mit einer Kurzbegründung, aus welchen Gründen keine Folge geleistet wurde.

- Versand von Abstimmungsunterlagen per Internet:
Die Möglichkeit des Versands von Abstimmungsunterlagen per Internet wäre nur in Kombination mit der Möglichkeit der elektronischen Stimmabgabe zweckmässig. Im Sinne einer Einheitlichkeit wären zudem unterschiedliche Handhabungen durch den Bund (Versand in physischer bzw. Papier-Form) einerseits und durch Kanton und Gemeinden (Versand per Internet) andererseits nicht angemessen. Gewisse für Abstimmungen relevante Dokumente wie bspw. die Berichte und Anträge des Regierungsrats stehen der Bevölkerung zudem bereits heute im Internet zur Verfügung.
Die Staatskanzlei verfügt überdies über die Möglichkeit, Abstimmungs- und Wahlunterlagen auch ohne entsprechende gesetzliche Grundlage über die sozialen Medien zu verbreiten. Bei Unterlagen für Gemeindeversammlungen sollte dies bei der Revision des Gemeindegesetzes berücksichtigt werden.
- Einführung der elektronischen Stimmabgabe (E-Voting):
Das Anliegen wurde im Zusammenhang mit der Stimmabgabe von Auslandsschweizerinnen und Auslandschweizern bei Bundesvorlagen gestellt, da es oftmals vorkommt, dass die entsprechenden Rücksendeküverts zu spät in den Urnenbüros eintreffen. Das Anliegen wurde geprüft, schliesslich jedoch nicht weiterverfolgt. Bis heute ist es auf Bundesebene noch nicht gelungen, ein zuverlässiges, für sämtliche Stimmberechtigte zugängliches E-Voting-System einzuführen. Entsprechende Bestrebungen laufen zwar bereits seit über 20 Jahren, wurden jedoch immer wieder von Rückschlägen erfasst. Diese Tatsache führt auch auf Kantonsebene zu Problemen. Bis Anfang 2019 wurde E-Voting in zehn Kantonen angeboten. Den Kantonen standen damals zwei E-Voting-Systeme zur Auswahl, welche die bundesrechtlichen Anforderungen erfüllten: Das System des Kantons Genf und jenes der Schweizerischen Post. Die Kantone haben ihre entsprechenden Angebote jedoch aus Mängeln und Sicherheitsbedenken in der Folge wieder abgesetzt. Der Kanton Genf hat im Jahr 2018 darüber informiert, sein E-Voting-System einzustellen. Er begründete dies damals vor allem mit finanziellen Aspekten. Im Juni 2019 hat der Bundesrat die Bundeskanzlei damit beauftragt, gemeinsam mit den Kantonen eine Neuausrichtung des E-Voting-Versuchsbetriebs zu konzipieren. Der in diesem Zusammenhang erstellte Schlussbericht von Bund und Kantonen wurde im Dezember 2020 vom Bundesrat zur Kenntnis genommen. Der Bericht sieht eine schrittweise Umsetzung der erforderlichen Massnahmen vor.
Das E-Voting stellt ein weiteres Element eines digitalen Dienstleistungsangebots dar, das von einem Teil der Bevölkerung begrüsst würde. Für ein gutes Gelingen eines solchen Vorhabens ist es aber wichtig, dass die Rahmenbedingungen stimmen. Es sollte frühestens dann in Betracht gezogen werden, wenn ein zuverlässiges, vom Bund zugelassenes System geschaffen wurde, das für sämtliche Stimmberechtigte zugänglich ist und nicht nur für einen Teil (z.B. Auslandsschweizerinnen und Auslandschweizer). Die Kosten für die Entwicklung der dafür nötigen Software und die Einführung von E-Voting durch den Kanton Zug im Alleingang würden sich für ein paar wenige Stimmabgaben von Auslandsschweizerinnen und Auslandschweizern nicht rechtfertigen lassen.

- E-Collecting:
Der Kantonsrat hat mit Beschluss vom 10. November 2022 die Motion von Ta-bea Zimmermann Gibson, Luzian Franzini und Anastas Odermatt betreffend mehr Demokratie: Ermöglichung von elektronischen Unterschriftensammlungen (E-Collecting) für Volksbegehren auf kantonaler und kommunaler Ebene (Vor-lage Nr. 3284) für nicht erheblich erklärt. Die damaligen Argumente für die Nichterheblicherklärung der Motion haben nach wie vor ihre Gültigkeit. In Anbe-tracht der kurzen Zeit seit der Nichterheblicherklärung rechtfertigt es sich nicht, erneut auf dieses Anliegen zurückzukommen.
- Auf dem Beiblatt bei Majorzwahlen sollen nicht mehr zuerst alle kandidierenden Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber und danach erst alle neu Kandidierenden aufgeführt werden:
Der Regierungsrat teilt die Ansicht nicht, dass nur weil die kandidierenden Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber auf dem Beiblatt weiter oben aufgeführt sind, sie als kompetenter wahrgenommen werden. Es dient der Übersichtlich-keit, wenn die Stimmberechtigten mit einem Blick auf das Beiblatt erkennen, welche Kandidierenden das Amt schon bisher ausgeübt haben und welche neu kandidieren. Wenn bisherige Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber als kompetent wahrgenommen werden, hängt dies damit zusammen, dass sie bereits prakti-sche Erfahrung in der Amtsausübung haben. Die Stimmberechtigten sind fähig selbst einzuschätzen, welche Kandidierenden sie für kompetent halten. Die bis-herige Regelung in § 39 Abs. 1a WAG hat sich bewährt.
- Wahlverfahren bei Wahlen an der Gemeindeversammlung:
Das Wahlverfahren bei Wahlen an der Gemeindeversammlung ist in § 5ter GG geregelt. Das WAG bezieht sich auf alle Wahlen und Abstimmungen im Kanton und in den Gemeinden, soweit sie an der Urne durchgeführt werden (§ 1 Abs. 1 WAG). Das GG wird in einem späteren Zeitpunkt ebenfalls einer grösseren Re-vision unterzogen. Das Wahlverfahren an der Gemeindeversammlung gehört thematisch zum GG und wird daher in der vorliegenden WAG-Revision nicht be-handelt.
- Stimmberechtigung spätestens ab der zweiten Sitzung des Kantonsrats bei Er-gänzungswahl zu Gesamterneuerungswahlen des Kantonsrats:
Bei den Gesamterneuerungswahlen 2018 gab es den Fall, dass in einer Ein-wohnergemeinde eine Ergänzungswahl nötig wurde. Dem im Rahmen dieser Er-gänzungswahl gewählten Kantonsrat war es wegen des späten Wahltermins for-mell erst möglich, an der dritten Kantonsratssitzung teilzunehmen.
Das Anliegen, dass das WAG so anzupassen sei, dass bei einer Ergänzungswahl zu Gesamterneuerungswahlen beim Kantonsrat das gewählte Kantonsrats-mitglied spätestens bei der zweiten Sitzung des Kantonsrats stimmberechtigt sein soll, wurde geprüft, jedoch nicht berücksichtigt. Normalerweise kann bei einer Proporzwahl ein freigewordener Sitz durch Nachrücken besetzt werden. Wenn bei einer Proporzwahl ein Sitz nicht durch Nachrücken besetzt werden kann, verhält es sich so, dass während der Dauer der Vakanz der Sitz unbe-setzt bleibt. Dies ist nicht nur bei einer Ergänzungswahl so, sondern wäre z.B. auch bei einem unvermittelten Rücktritt eines Kantonsratsmitglieds der Fall. Die wenigen diesbezüglichen Fälle rechtfertigen eine entsprechende Gesetzesände-rung nicht. Zudem wird der Betrieb des Kantonsrats durch die Abwesenheit ei-nes Mitglieds an einer Sitzung auch nicht erschwert. Schliesslich wird als

sinnvoll erachtet, dass sich die Stimmberechtigten mit den verschiedenen Kandidaturen während eines gewissen Zeitraums auseinandersetzen können.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1. § 2 Abs. 3 (neu), § 6 Abs. 2 GG (neu)

Mit dieser Bestimmung führt der Kanton Zug eine allgemein gültige Regelung für die vom Volk gewählten Behördenmitgliedern und mithin für die Ausübung der entsprechenden Ämter (Gemeinderat, Kantonsrat, Regierungsrat, etc.) ein.

Bisher war unklar, ob die Wählbarkeit während der gesamten Amtsdauer oder lediglich bis zum Wahlzeitpunkt gegeben sein muss. § 2 (Stimmrecht, Begriff) wird daher um einen neuen Abs. 3 ergänzt, gemäss welchem eine gewählte Person während ihrer gesamten Amtsdauer die Voraussetzungen für die Eintragung im Stimmregister gemäss § 4 Abs. 2 im massgebenden Wirkungskreis zu erfüllen hat. Fällt eine der Voraussetzungen weg, so erlischt ihr Amt (Wegfall einer Wählbarkeitsvoraussetzung).

Der Wirkungskreis bezieht sich auf das Gebiet, für welches die jeweiligen Behördenmitglieder massgeblich tätig sind. Dieser unterscheidet sich vom Wahlkreis teilweise. So sind die Wahlkreise für die Wahl des Kantonsrats die Einwohnergemeinden (§ 38 Abs. 3 KV), während der Wirkungskreis der Mitglieder des Kantonsrats das gesamte Kantonsgebiet ist. Auch für Mitglieder des Regierungsrats ist der Wirkungskreis das ganze Kantonsgebiet. Für Mitglieder des Gemeinderats (ausgenommen Kirchenrat der Reformierten Kirche Zug) ist es das jeweilige Gemeindegebiet.

Prof. em. Dr. iur. Paul Richli, ehemaliger Rektor der Universität Luzern und Experte für öffentliches Recht, hat am 21. Oktober 2021 zuhanden der Justizprüfungskommission des Kantons Zugs ein Rechtsgutachten zu den Rechtsfolgen des Wegzugs der nebenamtlichen Verwaltungsrichterin Ines Stocker aus dem Kanton Zug während der laufenden Amtsperiode 2019 bis 2024 verfasst. Die Kommission prüfte damals unter anderem die Frage, ob die seit dem Zeitpunkt der Verlegung des Wohnsitzes von Ines Stocker in einen anderen Kanton unter ihrer Mitwirkung ergangenen Gerichtsentscheide anfechtbar waren². Im Gutachten beantwortete Prof. Paul Richli die Frage, ob aufgrund dieser Fragestellung allenfalls gesetzgeberische Massnahmen ergriffen werden sollten, mit der Empfehlung, nebst entsprechenden Regelungen im Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 162.1) und im Gesetz über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege vom 26. August 2010 (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG; BGS 161.1)³, auch eine generelle Regelung betreffend Wohnsitzerfordernis für alle Organe des Kantons Zug zu erlassen.⁴

Dieser Empfehlung kommt der Kanton Zug mit der vorliegenden neuen Bestimmung im WAG und mittels der entsprechenden Fremdänderung im Gemeindegesetz (§ 6 Abs. 2 [neu] GG) nach (vgl. auch Ziff. 1).

² Bericht und Antrag der erweiterten Justizprüfungskommission des Kantons Zug vom 31. Oktober 2022 (Vorlage Nr. 3511.1 – 17175).

³ Beide Erlasse werden derzeit Revisionen unterzogen, die entsprechende Bestimmungen vorsehen (Teilrevision des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen [Verwaltungsrechtspflegegesetz; VRG] betreffend Wohnsitzpflicht und Erlöschen des Richteramtes bei ausserkantonalem Wohnsitz [Vorlage Nr. 3639] sowie Teilrevision des Gesetzes über die Organisation der Zuger Zivil- und Strafrechtspflege [GOG]) [Vorlage Nr. 3638]).

⁴ Rechtsgutachten von Prof. Paul Richli vom 21. Oktober 2021, S. 18 und S. 19: «Es wäre wohl prüfenswert, ob die bessere Sichtbarmachung der Wohnsitzpflicht gleich für alle Organe des Kantons Zug an die Hand genommen werden sollte.»

Die entsprechenden Ausführungsbestimmungen wie bspw. betreffend allfällige Meldepflichten werden auf Verordnungsstufe erlassen.

Die Regelung hat zur Folge, dass, sobald eine gewählte Person eine der Voraussetzungen für die Eintragung im Stimmregister gemäss § 4 Abs. 2 nicht mehr erfüllt, sie ihr Amt nicht mehr ausüben kann. Dies ist bspw. dann der Fall, wenn ein Mitglied der Rechnungsprüfungskommission der Einwohnergemeinde Risch seinen Wohnsitz nach Hünenberg oder ein Kantonsrat von Zug seinen Wohnsitz ausserhalb des Kantons Zug verlegt. Innerhalb eines Wirkungskreises kann eine gewählte Person jedoch beliebig ihren Wohnsitz wechseln. So kann ein Mitglied des Kantonsrats seinen Wohnsitz beispielweise von Steinhausen nach Walchwil oder ein Mitglied der Rechnungsprüfungskommission der katholischen Kirchgemeinde Cham-Hünenberg seinen Wohnsitz von Cham nach Hünenberg verlegen, ohne dass ihr Amt erlischt.

Die Regelung gilt überdies auch für Kandidierende. Diese Voraussetzungen müssen bereits während der Wahl erfüllt sein.

Im Rahmen der vorliegenden Revision wurde auch ein eingebrachtes Anliegen geprüft, gemäss welchem Kandidierende für den Kantonsrat ihren Wohnsitz in der Einwohnergemeinde haben sollten, in der sie kandidieren (Bsp.: Die Listen in Unterägeri dürfen keine Einwohnerinnen oder Einwohner mit Wohnsitz in anderen Einwohnergemeinden [z.B. in der Stadt Zug] enthalten). Das Anliegen wurde nicht umgesetzt, da eine solche Regelung zu einer unnötigen Verkomplizierung führen würde: Es kommt durchaus vor, dass Kantonsratsmitglieder innerhalb einer Legislaturperiode ihre Wohngemeinde wechseln. Da ein Kantonsratsmitglied Politik für den gesamten Kanton betreibt und nicht nur für eine einzelne Einwohnergemeinde, sollte dies auch weiterhin möglich sein dürfen. Eine Verschärfung bzw. weitere Eingrenzung des Wohnsitzerfordernisses für Kantonsratsmitglieder auf die jeweilige Einwohnergemeinde ist aus den dargelegten Gründen abzulehnen.

Umgekehrt würde womöglich gar der Eindruck erweckt, dass der Kantonsrat aus Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden zusammengesetzt sei und diese eine Art «Ständevertreterinnen und -vertreter» der jeweiligen Gemeinden darstellen würden. Hierzu ist folgendes zu sagen: Sowohl der Kanton Zug als auch alle übrigen Kantone kennen nur eine Parlamentskammer (sog. Einkammersystem), auch wenn die Bundesverfassung den Kantonen ein Zweikammersystem nicht grundsätzlich verbietet (HANGARTNER / KLEY / BRAUN BINDER / GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Zürich 2023, N 1342 ff.). Ebenso wie im Kanton Zug bestehen auch in den meisten übrigen Kantonen für die Wahl der Parlamentarierinnen und Parlamentarier mehrere Wahlkreise (HANGARTNER / KLEY / BRAUN BINDER / GLASER, a.a.O., N 1348). «Wählbar ist nach den üblichen Bestimmungen, wer im Kanton stimmberechtigt ist. Es wird also nicht verlangt, dass der Abgeordnete im Wahlkreis gewählt wird, in dem er wohnt, oder dass er nach der Wahl dort Wohnsitz nimmt. Der Grund hierfür ist, dass nach demokratietheoretischen Vorstellungen der Abgeordnete nicht die Bevölkerung seines Wahlkreises, sondern die Gesamtbevölkerung repräsentiert» (HANGARTNER / KLEY / BRAUN BINDER / GLASER, a.a.O., N 1366).

4.2. § 3 Abs. 2, § 57a Abs. 3 GG

Die Motion der SP-Fraktion betreffend Abschaffung eines alten Zopfs: Des Heimatscheins - zum Zweiten vom 8. November 2022 (Vorlage Nr. 3497) wurde vom Kantonsrat in Bezug auf die Streichung des Erfordernisses der Vorlage eines Heimatscheins in Form eines physischen Dokuments aus den zugerischen Gesetzen erheblich erklärt (vgl. dazu auch Ziff. 2.2).

Der Heimatschein ist der Bürgerrechtsausweis der Schweizer Staatsangehörigen im Inland, der die aktuellen Personendaten belegt. Bislang musste dieser am gesetzlichen Wohnort bzw. bei der Wohnsitzgemeinde physisch hinterlegt werden.

Seit dem 1. Januar 2019 erlaubt der Bund⁵ den für die Führung der kantonalen und kommunalen Einwohnerregister zuständigen Behörden⁶, im Abrufverfahren auf Daten aus dem elektronischen Zivilstandsregister (Infostar) zuzugreifen, die für die Überprüfung der Identität einer Person notwendig sind. Im Kanton Zug nahm die entsprechende technische Umsetzung einige Zeit in Anspruch. Mittlerweile verfügen aber alle Einwohnerkontrollen des Kantons Zug über einen solchen elektronischen Zugriff auf diese Daten im Infostar, wodurch ihnen Informationen, welche sie früher durch Vorlage bzw. Hinterlegung des physischen Heimatscheins erlangten, heute elektronisch zur Verfügung stehen. Eine Vorlage bzw. Hinterlegung des physischen Heimatscheins ist daher nicht mehr notwendig und wird von den Zuger Einwohnerkontrollen seit dem 1. Januar 2023 von Bürgerinnen und Bürgern aufgrund des entsprechenden fehlenden öffentlichen Interesses effektiv auch nicht mehr verlangt.

Wer sich vorübergehend ausserhalb der Wohnsitzgemeinde aufhalten möchte, benötigt zur entsprechenden Anmeldung am Aufenthaltsort einen Aufenthaltsausweis, der von der Wohnsitzgemeinde ausgestellt wird (z.B. Heimatausweis oder Interimsschein genannt). Einen solchen benötigen z.B. Wochenaufenthalterinnen und Wochenaufenthalter an ihrem Aufenthaltsort (z.B. Studentinnen und Studenten), während ihr politischer Wohnsitz am gesetzlichen Wohnort verbleibt, wo sie auch weiterhin ihr Wahl- und Stimmrecht ausüben.

Aus diesen Gründen wird § 3 Abs. 2 WAG wie folgt neu formuliert: Wer einen Heimatausweis, Interimsschein und dgl. hinterlegt, erwirbt nur politischen Wohnsitz, wenn sie oder er nachweist, dass sie oder er in der Niederlassungsgemeinde nicht im Stimmregister eingetragen ist.

Die Umschreibung «Ort, wo der Heimatschein liegt» wurde durch den Begriff «Niederlassungsgemeinde» ersetzt, da der Heimatschein eben nicht mehr physisch hinterlegt werden muss.

Die Pflicht zur Hinterlegung des Heimatscheins bei der Niederlassung ist in § 57a Abs. 3 GG geregelt. Diese Bestimmung wird daher so angepasst, dass auf die Pflicht zur Hinterlegung des Heimatscheins verzichtet wird.

4.3. §§ 4 Abs. 1, 30 Abs. 1 und 4, 31 Abs. 1, 33 Abs. 2, 36 Abs. 4, 64 Abs. 4 sowie Titel 3.1.2.a (Wahl des Kantonsrates)

Bei diesen Änderungen handelt es sich lediglich um redaktionelle Änderungen, welche im gesamten Erlass vorgenommen werden. Die Genitiv-Endung «-es» wird durch die Genetiv-Endung

«-s» ersetzt. In diesem Sinne wird das Wort «Gemeinderates» durch «Gemeinderats», «Kantonsrates» durch «Kantonsrats», «Wahlvorschlages» durch «Wahlvorschlags» etc. ersetzt.

4.4. § 5 Abs. 2

In § 5 Abs. 2 werden zusätzliche Voraussetzungen an die Mitglieder des Stimmbüros gestellt. Diese müssen im Wahlkreis stimmberechtigte Personen sein. Zudem müssen im Stimmbüro neu mindestens alle Ortsparteien vertreten sein, die auf kantonaler Ebene im Kantonsrat vertreten sind.

⁵ Gemäss Art. 43a Abs. 4 Ziff. 6 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210).

⁶ Nach dem Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister vom 23. Juni 2006 (Registerharmonisierungsgesetz, RHG; SR 431.02).

Mit der neuen Formulierung wird unterstrichen, dass zumindest die Mitglieder des Stimmbüros über Schweizer Bürgerrecht verfügen (mit Ausnahme der Stimmbüros der Kirchgemeinden, die ein Ausländerstimmrecht nach § 131 i.V.m. § 133 GG kennen), mindestens 18 Jahre alt sein und Wohnsitz im Wahlkreis haben müssen. Für Hilfskräfte gibt es keine gesetzlichen Voraussetzungen.

Zum Zeitpunkt der letzten Totalrevision des WAG und der entsprechenden Formulierung von § 5 Abs. 1 WAG wurden Gemeinderäte noch nach dem Proporzsystem gewählt. Seit rund zehn Jahren werden die Exekutiven nach dem Majorzsystem gewählt. Seither ergibt sich eine repräsentative, proportionale Abbildung der politischen Verhältnisse in den Gemeinden bestenfalls aus dem «freiwilligen Proporz» oder per Zufall. Somit bildet nun der Kantonsrat auf gesamtkantonomer Ebene die wesentlichen politischen Parteien akkurat ab. Damit das Stimmbüro möglichst weit politisch abgestützt ist, sollen mindestens alle Ortsparteien vertreten sein, die auf kantonaler Ebene im Kantonsrat vertreten sind. Der Gemeinderat darf auch zusätzlich Personen ins Stimmbüro wählen, die nicht in einer Ortspartei Mitglied sind oder Personen, deren Ortspartei nicht im Kantonsrat vertreten ist.

Die Gemeinden können ergänzende Regeln erlassen.

4.5. § 5 Abs. 4

Nach der bisherigen Formulierung gab es nur einen Ausstandsgrund für die Mitglieder im Stimmbüro: Nämlich, wenn das Mitglied selbst zur Wahl stand. Das WAG wird nun um einen weiteren Ausstandsgrund ergänzt: Das Führen einer engen Beziehung mit einer kandidierenden Person durch Ehe, eingetragene Partnerschaft, dauernde Lebensgemeinschaft oder Verwandtschaft in gerader Linie. Der Kreis dieser Personen wurde bewusst nicht zu weit gefasst, da ansonsten insbesondere bei Nationalratswahlen sehr viele Personen in den Ausstand treten müssten, was die Organisation gefährden würde.

Es gibt Gemeinden, die dies bereits heute entsprechend handhaben, ohne dass es gesetzlich vorgeschrieben oder festgelegt war. Durch die Vermeidung von Interessenskonflikten wird das Vertrauen in den demokratischen Prozess und in die Glaubwürdigkeit des Stimmbüros gestärkt.

4.6. § 7 Abs. 2

Die Schliesszeiten der Urnen am Abstimmungssonntag werden neu auf bis längstens 11.00 Uhr statt wie bis anhin längstens 12.00 Uhr festgelegt.

Mit der brieflichen Stimmabgabe haben die Stimmberechtigten die Möglichkeit, jederzeit von ihrem Stimmrecht Gebrauch zu machen. Aufgrund der heutzutage geringen Nutzung der Urne ist eine Verkürzung der Öffnungszeiten angebracht, da in der Praxis das Abwarten für die Schliessung der Urnen am Abstimmungssonntag auf einige wenige Stimmen bis 12.00 Uhr regelmässig zu Doppelspurigkeiten und Verzögerungen bei der Auszählung führt. Durch diese Änderung bzw. der einheitlichen Regelung betreffend späteste Schliesszeit können Wahl- und Abstimmungsergebnisse früher geliefert werden. Gleichzeitig wird den Gemeinden in Bezug auf die Öffnungszeiten aber trotzdem noch ausreichend eigener Spielraum überlassen.

Andere Kantone wie beispielsweise der Kanton Schwyz⁷ kennen vergleichbare Regelungen.

⁷ Vgl. § 26 (Zeit der Wahlen und Abstimmungen) des Wahl- und Abstimmungsgesetzes des Kantons Schwyz (WAG) vom 15. Oktober 1970 (120.100).

4.7. § 7 Abs. 4 (Aufhebung)

§ 7 Abs. 4, gemäss welchem die Gemeinden bisher mindestens an zwei der letzten vier Tage vor dem Abstimmungssonntag alle oder einzelne Abstimmungslokale während wenigstens je einer Stunde zu öffnen hatten oder den Stimmberechtigten die Stimmabgabe während der Bürostunden auf der Gemeindeverwaltung zu ermöglichen hatten, wird ersatzlos gestrichen.

Aufgrund der frühen Unterlagenzustellung, der jederzeit möglichen brieflichen Stimmabgabe per Post und der am Sonntag geöffneten Haupt- und Nebenurnen wird die sogenannte «Vorurne» mittlerweile kaum mehr genutzt. Der entsprechende logistische Aufwand seitens der Gemeinden steht somit in keinem Verhältnis zu dem durch die «Vorurne» generierten Mehrwert für die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger. Zudem besteht für die Stimmberechtigten die Möglichkeit, ihre Rücksendeküverts der brieflichen Stimmabgabe auf der Gemeindeverwaltung abzugeben oder diese im Briefkasten der Gemeindeverwaltung einzuwerfen.

Gemäss der Bundeskanzlei verpflichtet Art. 7 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR; SR 161.1) die Gemeinden nicht, eine Vorurne einzurichten. Es reicht, wenn die Stimmberechtigten ihre Rücksendecouverts während den Büroöffnungszeiten abgeben können.

4.8. § 8 Abs. 4 und 4a (neu)

Der momentane § 8 Abs. 4 hat keine Bedeutung, da beim Versand des Stimmmaterials an die einzelnen Stimmberechtigten die Gemeinden die Abstimmungsvorlage mit Erläuterung an alle Stimmberechtigten zustellen. Ein separater Versand der Abstimmungsvorlage mit Erläuterung an die Haushalte wäre logistisch zu umständlich.

Einige Zuger Einwohnergemeinden, z.B. Baar und Risch, organisieren jeweils einen Wahlwerbeversand im Vorfeld zu den nationalen, kantonalen und kommunalen Wahlen. Dieser Versand der Wahlwerbung war bis jetzt gesetzlich nicht geregelt. Mit dieser Bestimmung wird der Versand von Wahlwerbung durch die Gemeinden auf eigene Kosten ausdrücklich erlaubt. Der Versand darf aber selbstverständlich nicht im gleichen Kuvert mit dem Stimmmaterial erfolgen. Des Weiteren ist zu beachten, dass bei einem solchen Versand für alle Kandidierenden die gleichen Bedingungen gelten müssen.

Die Gemeinden sind nicht verpflichtet, einen solchen Wahlwerbeversand vorzunehmen. Wenn sie dies tun, müssen sie jedoch die Kosten übernehmen.

4.9. § 8 Abs. 6

Dieser Absatz regelt die Einzelheiten und Finanzierung bezüglich privater Wahl- und Abstimmungshilfen, die den Stimmberechtigten zwischen dem 18. und dem vollendeten 25. Lebensjahr separat zum Stimmmaterial durch Private zugestellt werden können. Die bisherige Altersbeschränkung wird durch den Zusatz gelockert, dass solche auf Anfrage auch weiteren Stimmberechtigten zugestellt werden können. Dadurch können in Zukunft Menschen mit geistigen Beeinträchtigungen ebenfalls von diesen Wahl- und Abstimmungshilfen profitieren, selbst wenn sie über 25 Jahre alt sind, was auch im Sinne der erheblich erklärten Motion von Patrick Rööfli, Mirjam Arnold, Michael Felber, Stefan Moos, Isabel Liniger und Luzian Franzini betreffend Erstellung von barrierefreien Wahl- und Abstimmungsunterlagen vom 3. März 2022 (Vorlage Nr. 3381.2 - 17255) ist.

Mit dieser Ergänzung wird auch dem Anliegen aus der Vernehmlassungsantwort von Claudio Kuster vom 23. März 2021 zur letzten WAG-Änderung nachgekommen. Damals wurde ausgeführt, dass die Abstimmungsfreiheit und Rechtsgleichheit in politischen Sachen (Art. 34 BV) dafür bürgen, dass alle Stimmberechtigten des Kantons auf dieselben Entscheidungsgrundlagen zurückgreifen können. Daher sei eine etwaige zusätzliche, separate Abstimmungshilfe auf Anfrage auch weiteren Stimmberechtigten zukommen zu lassen, die dies wünschen. Ältere, sehbehinderte oder anderweitig physisch oder kognitiv eingeschränkte Stimmberechtigte könnten ebenso wie Jugendliche geltend machen, von einer Wahl- und Abstimmungshilfe zu profitieren.

4.10. § 9a (neu)

Mit der am 1. Dezember 2023 erheblich erklärten Motion betreffend Erstellung von barrierefreien Wahl- und Abstimmungsunterlagen vom 3. März 2022 (Vorlage Nr. 3381.2 - 17255) wurde der Regierungsrat beauftragt, dem Kantonsrat einen Vorschlag für gesetzliche Grundlagen für die Erstellung von barrierefreien Wahl- und Abstimmungsunterlagen zu unterbreiten.

Die Motion wird mit der Einführung des neuen § 9a WAG umgesetzt. Im Kanton Zug werden Menschen mit Behinderungen zwar heute schon vereinzelt einige Hilfsmittel zur Verfügung gestellt. Zum Beispiel werden seh- und lesebehinderten Bürgerinnen und Bürgern kostenlos die Erläuterungen zu den kantonalen Abstimmungen als Hörzeitschrift angeboten. Bislang fehlte aber im WAG eine entsprechende gesetzliche Grundlage. Eine solche wird mittlerweile als unerlässlich erachtet und mit der vorliegenden Bestimmung geschaffen.

Mit der Formulierung in § 9a Abs. 1, gemäss welcher bei der Ausgestaltung von Wahl- und Abstimmungsunterlagen auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen Rücksicht zu nehmen ist, wurde bewusst eine offene Formulierung gewählt. Der Kanton Basel-Stadt hat in seinem kantonalen Gesetz über Wahlen und Abstimmungen vom 21. April 1994 (Wahlgesetz; SG 132.100) per 1. Januar 2021 eine analoge Regelung eingeführt.

Im Rahmen der Ausarbeitung der Verordnung wird seitens der Abteilung Behinderung und Betreuungsleistungen des Kantonalen Sozialamts ein Projekt durchgeführt, um die Bedürfnisse und entsprechend notwendigen Hilfsmittel mit Betroffenen und Fachleuten zu analysieren und definieren. Dabei wird jeweils auch der Verhältnismässigkeit entsprechend Rechnung getragen. Ziel dabei ist, sich auf Hilfsmittel zu konzentrieren, die einen genügenden Wirkungsgrad haben und mit dem entsprechenden wirtschaftlichen Aufwand im Verhältnis stehen.

Die Bestimmung soll sicherstellen, dass Wahl- und Abstimmungsunterlagen den besonderen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen hinsichtlich der sprachlichen und visuellen Gestaltung von Wahl- und Abstimmungsunterlagen gerecht werden. Im Besonderen gilt dies neben den Wahl- und Abstimmungsunterlagen und dem Stimmrechtsausweis für die amtlichen Erläuterungen sowie weitere Informationen zu Wahl- und Abstimmungsunterlagen. Mit der neuen Bestimmung sollen die Hilfsmittel basierend auf der Analyse und im Austausch mit den Selbstbetroffenen definiert werden. Da die vorliegende umfassende Teilrevision voraussichtlich per 1. Januar 2026 in Kraft treten wird, ist die Zeit womöglich zu knapp, um die neuen Anforderungen an die Ausgestaltung von Wahl- und Abstimmungsunterlagen bereits auf die Gesamterneuerungswahlen vom 4. Oktober 2026 vollumfänglich umzusetzen.

4.11. §§ 14 Abs. 1 Bst. c (Aufhebung) und 19 Abs. 1 Bst. f (neu)

In § 14 Abs. 1 werden die Ungültigkeitsgründe für die briefliche Stimmabgabe geregelt. Der Bst. c, gemäss welchem ein Ungültigkeitsgrund für die gesamte Stimmabgabe besteht, wenn sich Stimm- und Wahlzettel nicht im Stimmzettelkuvert befinden oder dieses nicht verschlossen ist, soll aufgehoben werden.

Die bisher strenge Handhabung führte in der Vergangenheit dazu, dass wegen eines nicht verschlossenen Stimmzettelkuverts die ganze Stimmabgabe für ungültig erklärt werden musste. Zudem kam es auch häufig vor, dass sich nur ein Teil der Stimm- oder Wahlzettel im Stimmzettelkuvert befanden, was ebenfalls zu einer Ungültigkeit der gesamten brieflichen Stimmabgabe geführt hat.

Korrekt eingereichte Unterlagen sollten jedoch als gültig gelten können. Die Hürde zum «richtigen» Abstimmen sollte möglichst klein sein, weshalb das Stimmzettelkuvert nicht zwingend verschlossen sein muss und diejenigen Stimmzettel, die sich im Stimmkuvert befinden, gezählt werden sollten. Dass wegen eines Stimmzettels ausserhalb des Stimmzettelkuverts alle restlichen Stimmzettel im Stimmzettelkuvert ebenfalls ungültig sind, lässt sich nicht rechtfertigen. Jedoch sollen jene Stimmzettel, die sich nicht im Stimmzettelkuvert befinden, weiterhin Ungültigkeit haben.

Diese Anpassung führt zu einer Änderung von § 19, der die Beurteilung der Stimm- und Wahlzettel bzw. die Ungültigkeit von einzelnen Stimm- und Wahlzetteln regelt. Der Paragraph wird um den Buchstaben f ergänzt, gemäss welchem jene Stimm- und Wahlzettel ungültig sein sollen, die sich eben nicht im Stimmzettelkuvert befinden.

Damit die briefliche Stimmabgabe Gültigkeit hat, muss das Rücksendekuvert jedoch weiterhin verschlossen sein, da bei einem unverschlossenen Rücksendekuvert die Gefahr der Manipulation der Stimmzettel als weit grösser erachtet wird als bei einem verschlossenen Rücksendekuvert. Zudem muss in Zukunft aus den gleichen Gründen auch weiterhin das amtliche Rücksendekuvert verwendet werden.

4.12. § 16

Bisher können die Stimmberechtigten, die wegen einer Behinderung dauernd unfähig waren, die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen selbst vorzunehmen, ihr Stimmrecht nur mit Hilfe der Gemeindeschreiberin bzw. des Gemeindeschreibers oder mit Hilfe einer Stellvertreterin bzw. eines Stellvertreters in der Gemeindeverwaltung ausüben. Dies ist für die Betroffenen sehr umständlich.

Zusätzlich soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass auch eine oder mehrere in der Schweiz stimmberechtigte Personen ihres Vertrauens ihnen künftig diese Hilfe leisten können.

Des Weiteren wird auf die Dauerhaftigkeit der Behinderung verzichtet. Es können auch Personen, die nur vorübergehend eine Behinderung haben (bspw. Unfallopfer in der Genesungsphase) eine solche Hilfeleistung in Anspruch nehmen.

4.13. § 23b (neu)

Damit künftig Wahlvorschläge elektronisch eingereicht werden können, wird eine gesetzliche Grundlage geschaffen. Die entsprechende Bestimmung lautet so, dass die Staatskanzlei die elektronische Einreichung von Wahlvorschlägen zulassen kann, sofern die technischen, sicherheitstechnischen und organisatorischen Voraussetzungen erfüllt sind. Die elektronische Einreichung von Wahlvorschlägen würde insbesondere auch die elektronische Signatur beinhalten. Mithin stellt § 23b (neu) im Verhältnis zu § 32 Abs. 4, § 32a Abs. 3 und § 33 WAG, wonach die eigenhändige Unterschrift erforderlich ist, eine *lex specialis* dar und muss als solche gesetzlich verankert sein.

4.14. § 24 Abs. 1

Es handelt sich lediglich um eine redaktionelle Änderung. Im WAG wird der Begriff «Abstimmung» und nicht «Volksabstimmung» verwendet.

4.15. § 28a (neu)

Mit dem Postulat von Tabea Estermann und Andreas Lustenberger betreffend Klärung der Rahmenbedingungen für den Rückzug einer Initiative (Vorlage Nr. 3645.1 - 17516) wurde der Regierungsrat gebeten, die formelle Festlegung des Prozesses für den Rückzug einer kantonalen Initiative zu prüfen und sicherzustellen, dass eine Initiative nach Ablauf der Referendumsfrist gegen einen Gegenvorschlag zurückgezogen werden kann. Dem Postulatsanliegen wird mit dieser neuen Bestimmung Rechnung getragen.

Ein Rückzug einer Verfassungs- oder Gesetzesinitiative muss innert einer Woche seit der Schlussabstimmung im Kantonsrat gegenüber der Staatskanzlei erklärt werden (konkret bis 24.00 Uhr am letzten Tag der Frist). Für die Fristberechnung gilt Art. 77 Abs. 1 Ziff. 2 des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 30. März 1911 (Fünfter Teil: Obligationenrecht, OR; SR 220) sinngemäss. Ein Initiativkomitee besteht in der Regel aus Berufstätigen, die eine gewisse Zeit für die Meinungsbildung und Beschlussfassung benötigen. Daher wird eine Rückzugsfrist von einer Woche seit der Schlussabstimmung im Kantonsrat als angemessen betrachtet.

Eine Regelung, gemäss welcher ein Rückzug bis zur Ansetzung der entsprechenden Volksabstimmung zugelassen wird – wie sie die meisten Kantone in der Schweiz kennen – wurde im Rahmen der vorliegenden Revision geprüft, jedoch nicht als praktikabel bewertet. Der Grund: Nach der Behandlung des Geschäfts im Kantonsrat bis zum Zeitpunkt der Anordnung der Volksabstimmung durch den Regierungsrat gemäss § 24 Abs. 1 WAG werden auf Seiten der öffentlichen Verwaltung bereits Vorbereitungs-handlungen (wie die Ausarbeitung der entsprechenden Abstimmungsbroschüren) getroffen, welche somit hinfällig würden..

Sofern der Kantonsrat einen Gegenvorschlag zu einer ausformulierten Initiative beschlossen hat und die Initiative zurückgezogen wurde, gilt der Gegenvorschlag als Beschluss des Kantonsrats, der nach Massgabe der Kantonsverfassung dem Referendum unterliegt.

Für den Fall, dass der Kantonsrat einen Gegenvorschlag zu einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung beschlossen hat und die Initiative zurückgezogen wird, arbeitet der Regierungsrat eine Vorlage aus, die dem Gegenvorschlag entspricht.

4.16. §§ 29 Abs. 1 und 61 Abs. 1

Das E-Amtsblatt erscheint seit 1. Januar 2023 jeweils donnerstags und nicht mehr freitags.

Mit der Einführung des E-Amtsblatts per 1. Januar 2023 haben sich die administrativen Abläufe betreffend Ausschreibungstexte geändert (§ 7b Abs. 8 PubLG-ZG; BGS 152.3). Aus diesem Grund ist der Satz «Die Gemeinden reichen den Ausschreibungstext bis spätestens am Dienstag nach dem Wahltag, 17.00 Uhr, der Staatskanzlei ein.» zu streichen, da er obsolet ist.

4.17. §§ 30 Abs. 3, 52 Abs. 3, 57 Abs. 1, 60 Abs. 3, 62 Abs. 1

In diesen Paragrafen wird die veraltete Schreibweise «nahe legen» durch «nahelegen» ersetzt.

4.18. § 30 Abs. 3a (neu)

Die Staatskanzlei soll die Kompetenz erhalten, gegebenenfalls Bereinigungsfristen und Fristen für die Ergänzung von Wahlvorschlägen verkürzen zu dürfen. Mit der Änderung des WAG per 1. Januar 2023 (GS 2022/057) wurde diese vormals in § 56 Abs. 3a WAG vorgesehene

Möglichkeit aufgehoben («Die Fristen für die Bereinigung [§ 35] sowie für die Ergänzung von Wahlvorschlägen [§ 36] können in Ausnahmefällen verkürzt werden»). Diese Kompetenz kam damals dem Regierungsrat zu. Sach- und stufengerecht ist dagegen, dass diese Kompetenz der Staatskanzlei zukommt. Solange die Erneuerungswahl des Ständerats gleichzeitig mit der Erneuerungswahl des Nationalrats stattfindet (§ 30 Abs. 1 WAG), entstehen hinsichtlich der Vorbereitung und Durchführung von allfälligen zweiten Wahlgängen für den Ständerat regelmässig Probleme, und zwar dahingehend, dass eben bestimmte Fristen nur schwer oder schlimmstenfalls gar nicht eingehalten werden können. Zu denken ist etwa an die gesetzliche Frist in § 8 Abs. 3 WAG, wonach das Stimmmaterial so rechtzeitig zu versenden ist, dass es für Wahlen spätestens in der drittletzten Woche vor dem Wahltag bei den Stimmberechtigten eintrifft; mit dieser Frist sind insbesondere auch logistische Termine verbunden (z.B. Herstellen und Verpacken des Wahlmaterials, das eine bestimmte Zeit in Anspruch nimmt). Diese Problematik hat sich weiter verschärft durch das per 1. Januar 2023 eingeführte gesetzliche Erfordernis, dass für die Wahl der Mitglieder des Ständerats der Regierungsrat den Wahltag sowie die Frist für die Einreichung der Wahlvorschläge jeweils so festzusetzen hat, dass die Teilnahme der gewählten Ständerätinnen bzw. Ständeräte am ersten Tag der Wintersession gewährleistet ist (§ 56 Abs. 3a WAG; GS 2022/057).

Diese Probleme wurden im Regierungsratsbeschluss vom 31. Januar 2023 betreffend allfälligen zweiten Wahlgang für den Ständerat sowie allfällige Ersatz- und Ergänzungswahlen für den Nationalrat ausführlich dargelegt.

4.19. § 33 Abs. 1

Diese Präzisierung drängt sich auf, weil unklar ist, ob zu den «zehn Stimmberechtigten» auch die kandidierende Person gezählt werden oder nicht. Da jede vorgeschlagene (sprich: kandidierende) Person unterschriftlich bestätigen muss, dass sie den Wahlvorschlag annimmt (§ 32 Abs. 4 und § 32a Abs. 3 WAG), kann § 33 Abs. 1 WAG so interpretiert werden, dass auch die kandidierende Person zu den «zehn Stimmberechtigten» mitgezählt wird. Aus der Systematik des WAG kann die Bestimmung allerdings auch so interpretiert werden, dass hier nur die eigentlichen Unterzeichnerinnen bzw. Unterzeichner gemeint sind (vgl. Überschrift zu § 33 WAG: «Unterzeichnung»). Letztere Interpretation entspricht einer langjährig geübten und unbestrittenen Praxis.

Durch die Ergänzung: «...von **mindestens** zehn Stimmberechtigten» wird klargestellt, dass auch mehr als zehn Personen einen Wahlvorschlag unterzeichnen können. Für die Parteien ist es auch empfehlenswert, einen Wahlvorschlag von mehr als zehn Stimmberechtigten zu unterzeichnen lassen für den Fall, dass eine Unterzeichnung sich als ungültig herausstellt.

4.20. § 33 Abs. 2

Diese Präzisierung drängt sich auf, weil unklar ist, ob die «erstunterzeichnende Person» die erste kandidierende Person oder die erste Unterzeichnerin bzw. der erste Unterzeichner gemeint ist. Vgl. dazu die vorstehenden Ausführungen zu § 33 Abs. 1 WAG.

Zudem soll ausdrücklich festgehalten werden, dass auch die Vertreterin bzw. der Vertreter des Wahlvorschlags im betreffenden Wahlkreis stimmberechtigt sein muss (vgl. dazu betreffend analoge Regelung bei den Nationalratswahlen das Kreisschreiben des Bundesrats vom 19. Oktober 2022 an die Kantonsregierungen über die Gesamterneuerungswahl des Nationalrats vom 22. Oktober 2023: «Die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner des Wahlvorschlags müssen für den Verkehr mit den Behörden eine Person als Vertreterin oder Vertreter und eine weitere

Person als Stellvertreterin oder Stellvertreter bezeichnen. Die Personen müssen im Wahlkreis stimmberechtigt sein und dürfen nur einen einzigen Wahlvorschlag vertreten bzw. stellvertreten.»).

4.21. § 33 Abs. 3 und 4 sowie Überschrift von § 33

§ 33 WAG regelt die Unterzeichnung und Vertretung von Wahlvorschlägen. Bei der Unterzeichnung von Wahlvorschlägen können Mängel entstehen, wobei § 33 WAG nur gerade Mehrfachunterzeichnungen erwähnt. Jedoch können auch andere Mängel auftreten wie:

- zu wenige Unterzeichnende (§ 33 Abs. 1 Satz 1 WAG);
- fehlende oder mangelhafte Angaben (Namen, Vornamen, Jahrgänge oder Wohnadressen) der Unterzeichnenden (§ 41 Abs. 1 WAV);
- Unterzeichnende, die nicht, nicht mehr oder in einem anderen Wahlkreis stimmberechtigt sind; (§ 41 Abs. 2 WAV).

Mängel, die unter Umständen ebenso zur integralen Ungültigkeit des Wahlvorschlags führen können, sind den Vertretern des Wahlvorschlags ebenfalls mitzuteilen, nicht nur der Mangel betreffend mehrfache Unterzeichner.

Schliesslich wird auch die Überschrift (Unterzeichnung und Vertretung) angepasst. § 33 WAG betrifft nicht nur die Unterzeichnung von Wahlvorschlägen, sondern auch die Rechte und Pflichten der Vertretung von Wahlvorschlägen.

4.22. § 37a

Aktuell trifft § 37a WAG keine Unterscheidung zwischen Wahlen mit Urnengang und Wahlen ohne Urnengang (stille Wahl; § 40 WAG). In der Praxis ist es allerdings so, dass mindestens auf Stufe Kanton (und vermutlich auch auf Stufe Gemeinde) der bereinigte Wahlvorschlag nicht publiziert wird, wenn es zur stillen Wahl kommt. Stattdessen wird lediglich die Publikation der still erfolgten Wahl gemäss § 40 Abs. 2 WAG publiziert. Diese Praxis beruht auf der Überlegung, dass § 37a WAG für Wahlen mit Urnengang ausgelegt ist; hier geht es darum, den Stimmberechtigten vor dem Urnengang die zu wählenden Kandidatinnen und Kandidaten publik zu machen. Bei Wahlen ohne Urnengang hingegen ist die Publikation des bereinigten Wahlvorschlags insofern unbedeutend, als dass die Stimmberechtigten eben nicht an die Urne gerufen werden und folglich auch keine Kandidatin bzw. keinen Kandidaten zu wählen haben. Es kommt hinzu, dass die Publikation gemäss § 40 Abs. 2 WAG ohnehin sehr zeitnah auf die Publikation gemäss § 37a WAG folgen würde; damit wird für die Stimmberechtigten rasch Klarheit geschaffen, wer (still) gewählt ist, weshalb auch von daher gesehen eine «Vorinformation» mittels einer Publikation gemäss § 37a WAG nicht erforderlich zu sein scheint, wenn es nicht zum Urnengang kommt. Schliesslich bleibt den Stimmberechtigten bei der vorgeschlagenen Lösung der Rechtsweg unbenommen, ist doch auch die Publikation der still erfolgten Wahl gemäss § 40 Abs. 2 WAG mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen.

4.23. § 39

Kandidierende für politische Ämter müssen sich oft in der Öffentlichkeit exponieren. Ihre Wohnadresse wird daher teilweise missbräuchlich für Hassbotschaften, Drohungen etc. verwendet. Es ist daher verständlich, dass sie nicht wünschen, dass jedermann ihre Wohnadresse herausfinden kann. Die genaue Wohnadresse ist auch kein taugliches Kriterium für die Wählenden, ob die Kandidierenden für das jeweilige Amt geeignet sind.

Nach Art. 33 Abs. 1 BPR ist die Angabe der Wohnadresse auf dem Wahlzettel für Nationalratswahlen nicht erforderlich. Daher hat der Kanton Zug bei der Nationalratswahl 2023 auf die Angabe der Wohnadresse verzichtet. Dies soll auch für kantonale Wahlen gelten.

Auf dem Wahlzettel wird daher künftig auf die Angabe der Wohnadresse verzichtet und lediglich noch der Wohnort angegeben. Der Wohnort ist nicht immer identisch mit der Einwohnergemeinde. So ist mit der Angabe des Wohnorts (z.B. Alosen) nicht die Einwohnergemeinde (z.B. Oberägeri) gemeint.

4.24. § 43 Abs. 3 (Aufhebung)

§ 43 Abs. 3 WAG kann aufgehoben werden, denn § 42 Abs. 2 ermöglicht bereits das Ausfüllen des leeren Wahlzettels mit Listenbezeichnung und Namen von Vorgeschlagenen. § 43 Abs. 3 WAG ist also einerseits redundant, andererseits aber ohnehin auch unglücklich platziert, hat er doch nichts mit Zusatzstimmen (so aber die Überschrift und der Gegenstand von § 43) zu tun.

4.25. § 52 Abs. 3, § 57 Abs. 1 und § 62 Abs. 1

Nach dem Wortlaut von § 52 Abs. 3, § 57 Abs. 1 und § 62 Abs. 1 könnte man zur Ansicht gelangen, dass erst nach dem Freiwerden des Sitzes eine Wahl durchgeführt werden kann und nicht schon nach dem Bekanntwerden der vorzeitigen Amtsniederlegung. Dies hätte beispielsweise bei einem im Juni angekündigten Rücktritt auf Ende Jahr zur Folge, dass der freiwerdende Sitz nicht per 1. Januar des Folgejahres besetzt werden könnte.

Der Zweck von § 52 Abs. 3, § 57 Abs. 1 und § 62 Abs. 1 ist, dass die entsprechenden Behörden im Falle einer Vakanz innert gehöriger Frist wieder vollständig besetzt sind, damit der Geschäftsbetrieb reibungslos fortgesetzt werden kann. Der Wortlaut der vorgenannten Bestimmungen ist deshalb nach Sinn und Zweck bereits heute so auszulegen, dass der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat die Festsetzung der Ergänzungswahlen zeitnah vornimmt, nachdem das Freiwerden eines Sitzes bekannt geworden ist. Andernfalls kann es – streng nach dem aktuellen Gesetzeswortlaut – zu Verzögerungen bei der Wiederbesetzung der Behörden führen, die weder von der Sache her Sinn machen noch vom Gesetzgeber so gewollt sein können.

4.26. § 52c Abs. 3

4.26.1. Fehlerhaftes gesamtkantonales Mindestquorum

§ 52c Abs. 3 WAG, der ein alternatives (5 % im Wahlkreis oder 3 % gesamtkantonales) Mindestquorum einführt, ist mathematisch offenbar fehlerhaft legiferiert worden, was zu korrigieren ist: Die Verwendung der Parteistimmen für die Berechnung des kantonsweiten Wähleranteils und damit zur Prüfung, ob das kantonsweite 3 %-Quorum erreicht worden ist, ist untauglich, da sich die je Wähler abgegebenen Parteistimmen in den verschiedenen Wahlkreisen erheblich unterscheiden. Sie dürfen daher unter keinen Umständen einfach kantonsweit aufsummiert werden. Das adäquate Mass ist demgegenüber die Wählerzahl oder der (hierauf berechnete) prozentuale Wähleranteil.

Zwar nicht direkt auf das Mindestquorum bezogen, aber dennoch dieselbe Problematik beschlagend, führte bereits der Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 10. Juli 2012 zur Teilrevision der Verfassung des Kantons Zug sowie des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (Vorlage Nr. 2170.1 - 14129), S. 8 treffend aus:

«Angesichts der unterschiedlichen Grösse der Wahlkreise und der unterschiedlich vielen Stimmen in den Wahlkreisen müssen [...] die Stimmen, die auf eine Liste fallen, unter

Berücksichtigung der Sitze in den einzelnen Wahlkreisen gewichtet werden. Um das Stimmengewicht einer Listengruppe zu berechnen, können daher nicht einfach die Parteistimmen der Listen in den Wahlkreisen addiert werden, weil ansonsten die Wählenden in einem grossen Wahlkreis eine stärkere Stimmkraft hätten [...]. Vielmehr werden die auf die einzelnen Listen entfallenden Stimmen (also die Parteistimmenzahl) durch die Anzahl der im Wahlkreis zu vergebenden Mandate dividiert. Diese Operation, die für jeden Wahlkreis einzeln durchgeführt wird, führt zur Wählerzahl der Liste pro Wahlkreis [...]. Sie repräsentiert die gewichtete Anzahl der Stimmen, die eine Liste in einem Wahlkreis erhalten hat. [...] Die Wählerzahlen werden daraufhin kantonal pro Liste zusammengezählt. Das ergibt auf Kantonsebene die Gesamt-Wählerzahlen der Listen. Diese zeigen die Anzahl der Stimmen auf, die einer Liste im ganzen Wahlgebiet zukommen.»

4.26.2. Entstehungsgeschichte

Das Mindestquorum wurde denn ursprünglich auch durchaus korrekt von der vorberatenden Kommission zur WAG-Revision 2012 wie folgt als § 52c Abs. 4 in die Vorlage einfügt (Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission vom 8. November 2012 zur Teilrevision der Verfassung des Kantons Zug sowie des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen, Vorlage Nr. 2170.5 - 14224, Beilage 2, S. 8):

«Eine Listengruppe nimmt an der Sitzverteilung nur teil, wenn ihre Liste wenigstens in einem Wahlkreis mindestens 5 % aller Parteistimmen des betreffenden Wahlkreises erhält oder wenn sie eine Wählerzahl erreicht, die gesamtkantonal einem Wähleranteil von mindestens 3 % entspricht.»

Anlässlich der 1. Lesung des Kantonsrats vom 31. Januar 2013 wurde nämlicher § 52c Abs. 4 so übernommen. Anschliessend hat jedoch die Redaktionskommission mit Antrag vom 9. April 2013 zur 2. Lesung weitgehend unbemerkt die schlussendlich obsiegende und nun in Kraft stehende, fehlerhafte Variante vorgeschlagen. Sie führte hierzu aus (Vorlage Nr. 2170.12 - 14310), S. 2):

«Die Formulierung zu § 52c Abs. 3 WAG lautet in der Vorlage Nr. 2170.9 - 14248 wie folgt: «...oder wenn sie eine Wählerzahl erreicht, die gesamtkantonal einem Wähleranteil von mindestens 3 % entspricht.»

Diese Formulierung ist missverständlich, weil der Begriff «Wählerzahl» eine bestimmte, wahltechnische, mathematische Grösse bei der Anwendung des Doppelten Pukelsheim darstellt. Definition: Die auf die einzelnen Listen entfallenden Parteistimmen werden durch die Anzahl der im Wahlkreis zu vergebenden Mandate dividiert. Dies führt zur Wählerzahl der Liste pro Wahlkreis. Beispiel: Wahlkreis X: 1200 Parteistimmen : 2 Sitze = 600 Wählerzahl.

Der Wille der Kommission geht eindeutig aus S. 8 des Kommissionsberichtes (Vorlage Nr. 2170.5 - 14224) hervor. Es wird bei den Quoren das Modell des Kantons Aargau übernommen. Basis für das Quorum ist immer ein Prozentsatz aller Parteistimmen und nicht eine mathematisch zu ermittelnde «Wählerzahl». Dies leuchtet aufgrund des Zweckes des Quorums sofort ein: Mit einem Quorum will der Gesetzgeber eine Zersplitterung in Kleinstgruppen vermeiden.»

Die Begründung der Redaktionskommission überzeugt keineswegs. Sie bereinigte § 52c Abs. 3 WAG nicht etwa bloss redaktionell, wie sie weiter rapportierte, sondern verschlimmbesserte ihn geradezu. Im Rahmen der 2. Lesung vom 2. Mai 2013 stimmte der Rat der Anpassung von § 52c Abs. 3 WAG stillschweigend zu.

4.26.3. Vergleich mit Grossratsgesetz Aargau

Gerade auch der Vergleich mit dem Aargauer Grossratswahlgesetz ist erhellend, diente doch just jene Norm als Vorbild für die ursprüngliche, korrekte Fassung der vorberatenden Kommission:

§ 13 Abs. 2 des Gesetzes über die Wahl des Grossen Rates vom 8. März 1988 (Grossratswahlgesetz; SAR 152.100) lautet wie folgt: «Eine Listengruppe nimmt an der Sitzverteilung nur teil, wenn ihre Listen wenigstens in einem Bezirk mindestens 5 % aller Parteistimmen des betreffenden Bezirks erhalten oder wenn sie eine Wählerzahl erreicht, die gesamtkantonal einem Wähleranteil von mindestens 3 % entspricht.»

4.26.4. Auswirkungen

Bei der Berechnung, ob eine Liste das kantonsweite 3 %-Quorum erreicht oder nicht, wird die Erfolgswertgleichheit stark verletzt, da beispielsweise Wähler im Wahlkreis Zug je 19 Parteistimmen abgeben können, während die Wähler in Neuheim bloss deren 2 haben. Damit alle Wähler auch bei der heiklen Frage der Erreichung des Quorums einer Listengruppe gleiches Gewicht erlangen, müssen zwingend die Wählerzahlen (oder darauf fussend: die Wähleranteile) statt die Parteistimmen betrachtet werden.

Einer Partei könnte durch diesen Fehler der Zugang ins Kantonsparlament immerhin verwehrt bleiben, obschon sie kantonsweit beispielsweise einen Wähleranteil von 4 % ausweist. Denn ist sie insbesondere in kleineren Wahlkreisen vertreten (aber dennoch nirgends mit mehr als 5 %, womit die alternative Bedingung erfüllt wäre), so nützen ihr die (vergleichsweise) wenigen Parteistimmen nicht so viel, als wenn sie den gleichen Wähleranteil in grösseren Wahlkreisen aufweisen würde, wo ihr ungleich mehr Parteistimmen zuflössen. Das fehlerhafte Quorum widerspricht der Wahlrechtsgleichheit und sollte daher korrigiert werden.

4.27. § 52d Abs. 1

§ 52d Abs. 1 WAG legt die Berechnung der Wählerzahlen aller Listen in den Wahlkreisen fest. Sie geschieht primär dadurch, indem die Parteistimmenzahl jeder Liste durch die Zahl der entsprechenden Anzahl Sitze des jeweiligen Wahlkreises dividiert wird. Erst durch die hiermit ermittelte Wählerzahl können die Parteistärken über die Wahlkreise hinweg verglichen und die Mandatsverteilung weiterberechnet werden, da die Wähler in den einzelnen Wahlkreisen äusserst unterschiedliche Anzahl an Stimmen abgeben können. Hierbei wird jedoch unnötigerweise die Wählerzahl jeder Liste – frühzeitig und noch nicht für die finale Verteilung auf Stufe Oberzuteilung, die erst im folgenden Abs. 2 erfolgt – bereits auf ganze Zahlen gerundet. Diese Zwischenrundung ist jedoch nicht nur unnötig, sondern kann sogleich zu neuen Verzerrungen führen. Es genügt stattdessen vollauf, wenn die ungerundeten Wählerzahlen beibehalten werden, wie hier beantragt. Denn darauf werden ohnehin die (nunmehr gebrochenen) Wählerzahlen aller Listen aufaddiert (§ 52d Abs. 2 Satz 1 WAG) und nach der Division mit dem Kantons-Wahlschlüssel (hier resultiert ja ohnehin fast immer wieder ein gebrochener Quotient) «zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet». Bis zur finalen Standardrundung, die also zur Oberzuteilung führt, sollten die intermediären Wählerzahlen nicht zwischengerundet, ergo verfälscht werden.

4.28. §§ 52e Abs. 4 und 52f Abs. 1a

§ 52f Abs. 1a WAG war keine Bestimmung der ursprünglichen regierungsrätlichen Vorlage, sondern wurde erst während den Beratungen der vorberatenden Kommission zur WAG-Revision 2012 als sogenannte Majorzbedingung in die Vorlage eingefügt. Diese Bedingung ist

essenziell für das Doppelproporzverfahren mit kleinen Wahlkreisen, wie sie im Kanton Zug existieren. Diese Zusatzbedingung sorgt dafür, dass in allen Wahlkreisen stets die wählerstärkste Liste einen garantierten Sitz erhält.

4.28.1. Fehlerhafte Platzierung der Majorzbedingung

Die Majorzbedingung wurde jedoch am falschen Ort eingefügt, da sie erst nach bereits erfolgter Untertzuteilung «eingefordert» wird, namentlich bei der Mandatsverteilung innerhalb der Listen auf Ebene Wahlkreis. In dieser Phase ist die Beachtung der Majorzbedingung jedoch schlicht zu spät, da – bspw. in Neuheim, es geht ja um die Kleinwahlkreise – die Liste mit den meisten Parteistimmen womöglich eben gerade keinen der zwei Sitze erhalten hat. Die bestgewählte Liste hätte in jener Phase also bereits null Mandate errungen, womit es bei § 52f WAG gar nichts mehr zu «reparieren» gäbe.

Man könnte hierauf nun erwidern, dass in solchen Situationen eben einfach dennoch jene Liste mit den meisten Stimmen – zulasten einer gemäss Untertzuteilung vorher begünstigten Liste – das Mandat erhält und dieses der anderen Listengruppe verlustig geht. Zwar wäre dann tatsächlich das Problem «in Neuheim» gelöst, jedoch stimmt nach dieser ex-post-Korrektur die Oberzuteilung nicht mehr. Auch entspräche diese Interpretation kaum der teleologischen Auslegung dieser Norm, also dem Willen der Kommission und dem Kantonsrat.

Korrekt ist es demgegenüber, die Majorzbedingung in der Phase der Untertzuteilung (§ 52e) einzufügen, womit die Oberzuteilung nicht angetastet wird.

4.28.2. Subsidiäre anstatt zwingende Majorzbedingung

Abgesehen von der Verschiebung der Majorzbedingung sollte sie besser subsidiär anstatt zwingend ausgestaltet werden, weshalb hier die Zusatzbedingung «sofern sie gemäss Oberzuteilung Anspruch auf mindestens einen Sitz hat» beantragt wird. Damit wird erwirkt, dass die Majorzbedingung nur dann angewandt wird, sofern die fragliche, lokal stärkste Liste überhaupt (mindestens) ein Mandat in der Oberzuteilung erlangt hat. Für das Gros der Listen (insbesondere die etablierten, gesamtkantonal aktiven Parteien) bereitet diese Einschränkung keinerlei Probleme, da sie in der Oberzuteilung ohnehin mehr als genügend Sitze zugeteilt erhalten, um damit gegebenenfalls auch einen via Majorzbedingung zugeführten Sitz «bezahlen» zu können.

Gerade in den kleinen beiden 2-Sitz-Wahlkreisen könnte jedoch durchaus einmal eine lokale Bürgergruppierung oder Ortspartei mit einer bekannten Persönlichkeit antreten. Würde diese Gruppierung nun die stimmenstärkste Liste im Wahlkreis, so müsste ihr eigentlich das Mandat zugewiesen werden, für welches die (derzeit: zwingende) Majorzbedingung bürgt. Bloss ist derzeit keineswegs garantiert, dass eine Liste, die nur in einem Wahlkreis antritt (und dort selbst etwa 25 Prozent Wähleranteil erlangt) auch in der kantonsweiten Oberzuteilung ein Mandat erlangt.

4.29. §§ 52g (neu) und 52a Abs. 1

Es ist sehr unwahrscheinlich, aber möglich, dass das doppelt-proportionale Sitzzuteilungsverfahren keine Lösung für die Sitzverteilung findet. Momentan liefert das Gesetz keine Antwort was in so einem Fall passieren soll. Durch diese Bestimmung würde in einem solchen Fall die Sitzverteilung analog den Nationalratswahlen erfolgen.

Aufgrund des neuen § 52g ist ebenfalls die Bestimmung von § 52a Abs. 1 anzupassen.

Des Weiteren ist § 52a Abs. 1 auch bezüglich § 23a anzupassen. Die elektronische Erfassung und Auswertung der Wahl- und Stimmzettel trat per 1. Januar 2014 in Kraft. Seinerzeit wurde vergessen, § 52a Abs. 1 entsprechend anzupassen. Selbstverständlich werden jedoch auch bei Kantonsratswahlen die Wahlzettel elektronisch erfasst und ausgewertet. Es wird somit in Bezug auf die elektronische Erfassung und Auswertung der Wahlzettel lediglich angepasst, was bereits heute praktiziert wird.

4.30. §§ 57 Abs. 1a (neu) und 62 Abs. 1a (neu)

Bezüglich der Frist für die Einreichung von Wahlvorschlägen bei Ergänzungswahlen (Majorz) regeln die §§ 57 und 62 WAG nichts; das im Gegensatz zur analogen Bestimmung von § 52 Abs. 4 WAG (Ergänzungswahlen Proporz: achtletzter Montag vor dem Wahltag). Aufgrund der Lücke in § 57 WAG stellt sich die Frage, ob im Falle der §§ 57 und 62 WAG (Majorz) etwa § 52 Abs. 4 WAG (Proporz) analog zur Anwendung gelangt, oder ob nicht vielmehr die allgemeine Frist gemäss § 31 Abs. 1 WAG (zehntletzter Montag vor dem Wahltag) gilt. Je nach Rechtsauslegung kann sowohl die eine wie die andere Frist als korrekt erscheinen. Selbstverständlich darf aber nur eine Frist die massgebliche sein.

In den §§ 57 und 62 WAG soll die gleichlautende Bestimmung wie in § 52 Abs. 4 WAG aufgenommen werden. Die neuen Bestimmungen dienen der Rechtssicherheit. Zudem wird eine echte Gesetzeslücke gefüllt.

4.31. § 57 Abs. 3 (neu), § 16 Abs. 1 Bst. d GOG (neu) und § 54a Abs. 1 Ziff. 4 VRG (neu)

Für die Gerichte soll neu bestimmt werden, dass dann keine Ergänzungswahl durchgeführt wird, wenn im Jahr, in welchem die Vakanz entsteht, Gesamterneuerungswahlen stattfinden.

Die Gesamterneuerungswahlen der Mitglieder der richterlichen Behörden finden jeweils am letzten Sonntag im Juni statt (§ 30 Abs. 1 WAG); für die Amtsdauer 2025–2030 finden die Gesamterneuerungswahlen demnach am 30. Juni 2024 statt.

Beispiel: Wenn während der Amtsdauer 2019–2024 ein gewähltes Mitglied einer richterlichen Behörde seine Demission im Zeitraum Januar–Juni 2024 einreicht, so muss eine Ergänzungswahl stattfinden, weil in diesen Fällen die Vakanz bis zum Ende der laufenden Amtsperiode (31. Dezember 2024) mehr als sechs Monate beträgt. Der Umstand, dass die Erneuerungswahlen für die Gerichte jeweils Ende Juni stattfinden, aufgrund einer Demission zwischen Januar und Juni aber gleichwohl eine Ergänzungswahl durchgeführt werden muss, erscheint als unbefriedigend. Auch unter Berücksichtigung der hohen Kosten, die Ergänzungswahlen auslösen, lässt sich die neue Bestimmung vertreten. Die Vakanz kann in diesen Fällen mittels der Wahl von ausserordentlichen Ersatzmitgliedern überbrückt werden (§ 41 Abs. 1 Bst. I Ziff. 5 KV; vgl. auch § 16 Abs. 1 Bst. c GOG). Im Fall des Regierungsrats existieren solche Überbrückungsregelungen nicht, weshalb eine Anpassung für diese Behörde nicht opportun erscheint.

Wenn in dem Jahr, in dem Gesamterneuerungswahlen anstehen, eine solche Vakanz entsteht, kann dies zu personellen Engpässen bei den Gerichten führen.

Die vorgeschlagenen Ergänzungen in § 16 Abs. 1 Bst. d GOG (neu) und § 54a Abs. 1 Ziff. 4 VRG (neu) ermöglichen es nun dem Kantonsrat, gerade auch in Fällen gemäss § 57 Abs. 3 WAG (neu) ausserordentliche Ersatzmitglieder zu bestimmen, welche die notwendigen Aufgaben in der Rechtsprechung für den Rest der Amtsperiode übernehmen können. Dies dient

dazu, in Zeiten von Vakanz und Gesamterneuerungswahlen die Effizienz und Kontinuität der Rechtsprechung zu gewährleisten.

4.32. Schlussbestimmungen (6. Titel)

Der Titel muss neu lauten: «Schlussbestimmungen». Übergangsrecht wird unter diesem Titel nicht mehr geregelt.

4.33. § 70 (Aufhebung)

Diese Bestimmung ist obsolet und kann deshalb aufgehoben werden. Fremdänderungen werden in der GS unter Ziff. II geregelt und zudem in der BGS in der jeweiligen Änderungstabelle ausgewiesen.

4.34. § 71 (Aufhebung)

Diese Bestimmung ist obsolet und kann deshalb aufgehoben werden. Fremdaufhebungen werden in der GS unter Ziff. III geregelt und zudem in der BGS in der jeweiligen Änderungstabelle ausgewiesen, sofern nur einzelne Bestimmungen eines Erlasses aufgehoben wurden.

4.35. § 73 (Aufhebung)

Diese Bestimmung ist obsolet und kann deshalb aufgehoben werden. Das Inkrafttreten wird in der GS unter Ziff. IV geregelt und in der BGS in der Änderungstabelle ausgewiesen.

4.36. § 16 Abs. 1 Bst. d GOG (neu)

Die vorgeschlagene Ergänzung in § 16 Abs. 1 Bst. d GOG (neu) ermöglicht es dem Kantonsrat, in Fällen gemäss § 57 Abs. 3 WAG (neu) ausserordentliche Ersatzmitglieder zu bestimmen, welche die notwendigen Aufgaben in der Rechtsprechung für den Rest der Amtsperiode übernehmen können (Siehe auch Ausführungen zu § 57 Abs. 3 [neu] WAG).

4.37. § 53a VRG (neu)

Durch die neue Wählbarkeitsvoraussetzung wird sichergestellt, dass Richterinnen und Richter am Verwaltungsgericht über die erforderliche Ausbildung, Erfahrung und Fachkenntnisse verfügen, um die komplexen rechtlichen Fragen, die ihnen vorgelegt werden, angemessen zu verstehen und zu bewerten. Ohne juristische Kenntnis und Praxis ist das Richteramt kaum zu bewältigen. Wählbarkeitsvoraussetzungen, welche schon seit längerer Zeit für Richterinnen und Richter in der Zivil- und Strafrechtspflege gelten (§ 67 GOG), sollen auch für das Verwaltungsgericht gelten. Neu müssen haupt- und nebenamtlichen Mitglieder des Verwaltungsgerichts über ein abgeschlossenes juristisches Universitätsstudium (Lizenziat oder Master) und Anwaltspatent oder gleichwertige Fachausbildung verfügen sowie mindestens fünf Jahre Berufserfahrung in der Rechtsprechung, Advokatur, Verwaltung oder im Rechtsdienst einer Unternehmung haben (vgl. auch Ziff. 1).

Am 6. Juli 2017 beschloss der Kantonsrat auf die Teilrevision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes betreffend Wählbarkeitsvoraussetzungen für das Verwaltungsgericht (Vorlage Nr. 2716) mit 38 zu 29 Stimmen nicht einzutreten. Wesentlich für das Nichteintreten war damals, dass man nicht aufgrund eines Einzelfalls eine neue Gesetzesbestimmung wollte.

Nach dem Beschluss des Kantonsrats vom 6. Juli 2017 betreffend Nichteintreten auf das Geschäft 2716 wurde das Zuger Stimmvolk viermal zur Urne gerufen, um in Ergänzungswahlen für das Verwaltungsgericht Mitglieder und Ersatzmitglieder zu wählen: vgl. die Kantonsratsgeschäfte betreffend die Feststellung der Gültigkeit der Wahlen (Nrn. 3346, 3431, 3483 und 3651). Es gab in diesen Fällen keine stille Wahlen, weil jedes Mal ein zusätzlicher Wahlvorschlag eingereicht wurde. Die unterliegende Kandidatur macht jeweils ca. zwanzig Prozent der Stimmen. Die Gewählten stammten von vier im Kantonsrat vertretenen Parteien (FDP, SVP, SP und Die Mitte).

Der finanzielle und organisatorische Zusatzaufwand für den Kanton, die Einwohnergemeinden, die Kandidierenden (und letztlich Gewählten) sowie für die politischen Parteien war beachtlich.

Es erscheint vertretbar, wenn der Regierungsrat – im Einvernehmen mit dem Verwaltungsgericht – dem Kantonsrat nach fast acht Jahren die Grundsatzfrage nochmals unterbreitet, ob er für das Verwaltungsgericht ebenfalls fachliche Wählbarkeitsvoraussetzungen erlassen will.

4.38. § 54a Abs. 1 Ziff. 4 VRG (neu)

Die vorgeschlagene Ergänzung in § 54a Abs. 1 Ziff. 4 VRG (neu) ermöglicht es dem Kantonsrat, in Fällen gemäss § 57 Abs. 3 WAG (neu) ausserordentliche Ersatzmitglieder zu bestimmen, welche die notwendigen Aufgaben in der Rechtsprechung für den Rest der Amtsperiode übernehmen können (Siehe auch Ausführungen zu § 57 Abs. 3 [neu] WAG).

4.39. § 6 Abs. 2 GG (neu)

Bisher war unklar, ob die Wahlfähigkeit während der gesamten Amtsdauer oder lediglich bis zum Wahlzeitpunkt gegeben sein muss. § 6 GG wird daher um einen neuen Abs. 2 ergänzt, gemäss welchem eine gewählte Person während ihrer gesamten Amtsdauer die Voraussetzungen für die Eintragung im Stimmregister gemäss § 4 Abs. 2 WAG im massgebenden Wirkungskreis zu erfüllen hat. Fällt eine der Voraussetzungen weg, so erlischt ihr Amt (Siehe auch Ausführungen zu § 2 Abs. 3 [neu] WAG).

4.40. § 57a Abs. 3 GG

Die Hinterlegung des Heimatscheins bei der Einwohnergemeinde ist nicht mehr notwendig, da die Einwohnerkontrollen diese Informationen mittlerweile aus dem elektronischen Zivilstandsregister (Infostar) abrufen (Siehe auch Ausführungen zu § 3 Abs. 2 WAG).

5. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

[folgt]

6. Finanzielle Auswirkungen

Die Umsetzung der erheblich erklärten Motion von Patrick Rööfli, Mirjam Arnold, Michael Felber, Stefan Moos, Isabel Liniger und Luzian Franzini betreffend Erstellung von barrierefreien Wahl- und Abstimmungsunterlagen (Vorlage 3381.2 - 17255) gemäss § 9a (neu) WAG ist mit finanziellen Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden verbunden. Gemäss heutigem Stand kann die Höhe der Kosten jedoch noch nicht beziffert werden, da die konkreten Umsetzungsmassnahmen bzw. die Details betreffend die entsprechend notwendigen Hilfsmittel noch nicht festgelegt wurden.

7. Zeitplan

31. Oktober 2024	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
November 2024 – Januar 2025	Kommissionssitzungen
Februar 2025	Kommissionsbericht
27. März 2025	Kantonsrat, 1. Lesung
5. Juni 2025	Kantonsrat, 2. Lesung
12. Juni 2025	Publikation Amtsblatt
11. August 2025	Ablauf Referendumsfrist
30. November 2025	Allfällige Volksabstimmung
Anschliessend	Genehmigung durch den Bundesrat (konstitutiv)
Frühestens am 1. Januar 2026	Inkrafttreten

8. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlage Nr. - sei einzutreten und ihr zuzustimmen.
2. Die erheblich erklärte Motion von Patrick Rööfli, Mirjam Arnold, Michael Felber, Stefan Moos, Isabel Liniger und Luzian Franzini betreffend Erstellung von barrierefreien Wahl- und Abstimmungsunterlagen (Vorlage Nr. 3381.1 - 16886) sei als erledigt abzuschreiben.
3. Motion der SP-Fraktion betreffend Revision des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (WAG) und des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt, GG) vom 8. November 2022 (Vorlage 3495.1 - 17141) sei teilerheblich zu erklären.
4. Die teilerheblich erklärte Motion der SP-Fraktion betreffend Abschaffung eines alten Zopfs: Des Heimatscheins - zum Zweiten vom 8. November 2022 (Vorlage Nr. 3497.1 - 17143) sei als erledigt abzuschreiben.
5. Das Postulat von Tabea Estermann und Andreas Lustenberger betreffend Klärung der Rahmenbedingungen für den Rückzug einer Initiative vom 30. November 2023 (Vorlage Nr. 3645.1 - 17516) sei erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

Zug,

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Silvia Thalmann-Gut

Der Landschreiber: Tobias Moser