

Auszug aus dem Protokoll
Sitzung vom 10. März 2015 ek
Versandt am **16. MRZ. 2015**

Gesetzgebung

Änderung der Verordnung zum Wahl- und Abstimmungsgesetz (Wahl- und Abstimmungsverordnung, WAV): Gestaltung Wahlzettelbogen

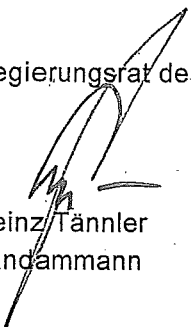
Der Regierungsrat,

gestützt auf § 72 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes (WAG) vom 28. September 2006¹,

beschliesst:

1. Die Änderung der Verordnung zum Wahl- und Abstimmungsgesetz (Wahl- und Abstimmungsverordnung, WAV) vom 29. April 2008² wird in erster Lesung beraten (Beilagen).
2. Die Direktion des Inneren wird ermächtigt, bei den Einwohnergemeinden und den im Kantonsrat vertretenen Parteien ein Vernehmlassungsverfahren mit Frist bis zum 10. Juni 2015 über das Ergebnis der ersten Lesung durchzuführen.
3. Die Staatskanzlei wird beauftragt, die beiden Wahlzettelbogenmuster Majorz in Konformität mit den Corporate Design-Vorgaben des Kantons Zug auszugestalten.
4. Mitteilung an (inkl. Beilagen):
 - Alle Direktionen (Direktion des Innern: 3 Exemplare)
 - Staatskanzlei.

Regierungsrat des Kantons Zug


Heinz Tännler
Landammann


Tobias Moser
Landschreiber

¹ BGS 131.1

² BGS 131.2

1. Ausgangslage

Aus der Wahl des Regierungsrats vom 5. Oktober 2014 resultierten ausserordentlich hohe Prozentsätze an ungültigen Stimmen, die sich in den einzelnen Gemeinden (= Wahlkreisen) zwischen 1.4 % (Neuheim) und 21.8 % (Unterägeri) bewegten. Kantonsweit wurde ein Prozentsatz von 9.4 % an ungültigen Stimmen festgestellt, im Vergleich zu 0.7 % bei den letzten Regierungsratswahlen im Herbst 2010.

In seinem Urteil vom 23. Oktober 2014 hat das Verwaltungsgericht des Kantons Zug zwar festgestellt, dass wer die Wahlanleitung aufmerksam durchgelesen habe, ohne weiteres den Wahlzettel abtrennen und diesen handschriftlich und damit gültig ausfüllen konnte. Es sei Aufgabe jedes Stimmberechtigten, seiner Funktion als rechtsstaatliches Organ mit der gebührenden Sorgfalt nachzukommen.

Das Verwaltungsgericht stellte aber auch gewisse Mängel im Verfahren betreffend die Wahl des Regierungsrates fest. Die «verfängliche Gestaltung des Wahlzettelbogens kombiniert mit der Unachtsamkeit der Stimmberechtigten und dem Faktum der gleichzeitig stattfindenden Proporzahlen» (zit. Urteil des Verwaltungsgerichts, S. 34) wurden von ihm als ursächlich dafür betrachtet, dass anstelle des handschriftlich auszufüllenden Wahlzettels fälschlicherweise die vorgedruckten Beiblätter als Wahlzettel verwendet wurden. Da der Wahlzettelbogen für die Wahl des Regierungsrats vom 5. Oktober 2014 zu wenig deutlich zwischen dem Wahlzettel und dem Beiblatt unterschied sowie die einzelnen Teile des Wahlzettelbogens perforiert waren, verfügte das Verwaltungsgericht die Hinzuzählung der als Wahlzettel verwendeten Beiblätter zum Gesamtergebnis der Regierungsratswahlen.

Die Direktion des Innern und die Staatskanzlei haben umgehend nach Vorliegen der Wahlergebnisse zu den Regierungsratswahlen reagiert und bereits für die in den Gemeinden Steinhäusern und Walchwil am 30. November 2014 erfolgten zweiten Wahlgänge einen redaktionell und grafisch überarbeiteten Wahlzettelbogen erarbeitet.

2. Anlass für die Verordnungsänderung

Revisionsbedarf ergibt sich hauptsächlich aus den folgenden Gründen:

2.1 Beiblatt

Das Verwaltungsgericht hat in Auslegung von § 39 Abs. 1a Wahl- und Abstimmungsgesetz vom 28. September 2006 (WAG; BGS 131.1), wonach dem Wahlzettel «kein Beiblatt zur Information beigelegt» wird, befunden, dass das Beiblatt dem Wahlzettel nicht angeheftet oder als einheitlicher Bogen mit Perforation ausgestaltet werden dürfe.

Die Frage, ob das Beiblatt frei oder dem Wahlzettel angefügt werden soll, wurde in der aus Vertretungen der Direktion des Innern, der Staatskanzlei und der Gemeinden bestehenden Arbeitsgruppe Wahlen im Januar 2014 diskutiert. Vor allem seitens der Gemeinden wurde unter Bezugnahme auf die Wahlzettel der Kantone Solothurn und Aargau die Auffassung vertreten, freie Beiblätter könnten zu Verwechslungen und Verwirrung Anlass geben und damit Ursache für ungültige Stimmabgaben sein. Aus diesem Grund hat sich die Arbeitsgruppe Wahlen für einen Wahlzettelbogen ausgesprochen, bei dem das Beiblatt dem Wahlzettel angefügt ist.

Die Arbeitsgruppe Wahlen hat sich an ihrer Sitzung vom 15. Dezember 2014 erneut und in Kenntnis des Urteils des Verwaltungsgerichts mit der Frage befasst. Sie ist einstimmig der Auffassung, dass an der bestehenden Ausgestaltung des Wahlzettelbogens insofern festgehalten werden soll, als das Beiblatt dem Wahlzettel beigefügt bleiben soll. Zwischen der Wahlanleitung und dem Beiblatt darf nicht perforiert werden, Beiblatt und Wahlzettel sind indes durch Perforation getrennt:

- Das Verwaltungsgericht hat sich lediglich im Rahmen der Begründung des Urteils vom 23. Oktober 2014 mit der Auslegung des Wahl- und Abstimmungsgesetzes befasst. Insoweit liegt kein bindender Gerichtsentscheid vor, der es aus rechtlichen Gesichtspunkten verunmöglichen würde, das Beiblatt weiterhin dem Wahlzettel anzufügen.
- Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass das Verwaltungsgericht selber als gutes Beispiel auf den Wahlzettelbogen des Kantons Solothurn verweist. Dieser kennt ebenfalls das System mit angefügtem Beiblatt.
- Für die in den Gemeinden Steinhausen und Walchwil am 30. November 2014 stattgefundenen zweiten Wahlgänge wurde ebenfalls ein Wahlzettelbogen verwendet, bei dem das Beiblatt dem Wahlzettel angefügt ist, allerdings neu gestaltet. Dagegen sind von keiner Seite Einwendungen oder gar Beschwerden erhoben worden. In der Gemeinde Steinhausen waren von 2736 eingegangenen Wahlzetteln bei diesem Wahlgang einzig deren 8 (= 0.292 %), in der Gemeinde Walchwil von 1171 eingegangenen Wahlzetteln einzig deren 3 (0.256 %) ungültig. Mit der neuen Gestaltung der Wahlzettelbogen für die zweiten Wahlgänge konnte somit die Zahl der ungültigen Wahlzettel stark verringert werden.
- Beim sog. «Super Sunday» (Gesamterneuerungswahl der kantonalen und kommunalen Behörden) werden in jedem Wahlkreis (11 Einwohnergemeinden) fünf Majorzwahlen durchgeführt (Regierungsrat; Stadtrat/Gemeinderat; Stadtpräsidium / Gemeindepräsidium; Rechnungsprüfungskommission; Präsidium Rechnungsprüfungskommission); somit müssten nebst den fünf Wahlzettelbogen sowie dem Wahlzettelbogen Kantonsrat (und in der Stadt Zug dem Wahlzettelbogen Grosser Gemeinderat) und der visualisierten Wahlanleitung zusätzlich fünf lose Beiblätter versandt werden. Ein vergleichbares Szenario ergäbe sich auch bei den Gesamterneuerungswahlen aller kantonalen Gerichte. Zu vermeiden ist in jedem Fall eine Lösung, bei der die Wahlberechtigten die Wahlunterlagen in loser Form erhalten und dann für die jeweilige Wahl die Kandidierenden auf dem jeweiligen (weissen!) Beiblatt identifizieren müssten, um sie nachher auf dem dazugehörigen (farbigen) Wahlzettel handschriftlich aufzuführen. Bei einer solchen Lösung droht unweigerlich die erneute Gefahr von ungültigen Wahlzetteln. Hauptgrund der Ungültigkeit dürfte dann in den meisten Fällen das Aufführen von nicht gültigen Kandidatennamen sein (§ 19 Abs. 2 WAG).
- Unter demokratiapolitischen Gesichtspunkten sind Wahlunterlagen zu vermeiden, die die Gefahr ungültiger Stimmen mit sich bringen könnten. Die Arbeitsgruppe Wahlen befürchtet, dass freie und nicht mehr dem Wahlzettel angefügte Beiblätter bei den Wahlberechtigten zu Verwirrung führen können. Das gilt gerade auch dann, wenn am selben Tage mehrere Behörden mittels unterschiedlichen Wahlsystemen neu bestellt werden.
- Schliesslich sprechen auch logistische Gründe für die Anfügung des Begleitblattes an den Wahlzettel. Die Gefahr, dass entweder Wahlzettel oder Beiblätter beim Verpacken der Wahlunterlagen unberücksichtigt bleiben oder beim Öffnen der Unterlagen durch

die Wahlberechtigten verloren gehen, ist mit einem einzigen Wahlzettelbogen pro zu wählendem Gremium deutlich geringer.

- Mit der vorliegenden Verordnungsänderung soll das Modell eines einzigen Wahlzettelbogens bestehend aus amtlicher Wahlanleitung, Beiblatt und Wahlzettel in der Wahl- und Abstimmungsverordnung - unter Berücksichtigung des Willens des Kantonsparlaments - verankert werden. Es ist vorgesehen, § 39 Abs. 1a WAG anzupassen, um auf formellgesetzlicher Ebene Klarheit zu schaffen und den heute bestehenden Interpretationsspielraum zu schliessen. Anpassungen auf dem ordentlichen Gesetzgebungsweg nehmen indessen eine weit längere Zeitspanne in Anspruch, als Revisionen auf Verordnungsstufe. Eine Teilrevision des Wahl- und Abstimmungsgesetzes könnte kaum im Laufe des Jahres 2015 in Kraft gesetzt werden. Sie soll zudem mit weiteren Revisionsanliegen verbunden werden, so dass der Kantonsrat nur eine einzige Vorlage behandeln muss.

2.2. Grafische Ausgestaltung des Wahlzettelbogens

Der Wahlzettelbogen wurde von der Staatskanzlei im Lichte des Urteils des Verwaltungsgerichts vom 23. Oktober 2014, in Zusammenarbeit mit der Direktion des Innern und unter Beizug der Arbeitsgruppe Wahlen grundlegend überarbeitet.

Aus Gründen der Rechtssicherheit, der Informationsfunktion und der Transparenz sollen ein Wahlzettelbogenmuster für Proporzahlen und zwei Wahlzettelbogenmuster für Majorzwahlen im Anhang zur Wahl- und Abstimmungsverordnung enthalten sein.

2.3. Legistische Verbesserungen

Die vorliegende Revision der Wahl- und Abstimmungsverordnung wird zum Anlass genommen, um die Bestimmungen über die Wahlzettel sowie über die Wahlzettelbogen besser zu strukturieren, redaktionell abzugleichen und einheitlich zu regeln.

In inhaltlicher Hinsicht wird die vorliegende Revision der Wahl- und Abstimmungsverordnung aus zeitlichen Gründen auf die Gestaltung des Wahlzettelbogens beschränkt. Allfällige weitere Revisionsanliegen sollen erst in einem späteren zweiten Schritt anhand genommen werden.

3. Vernehmlassungsverfahren

Die elf Einwohnergemeinden sowie die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien wurden zur vorliegenden Verordnungsänderung zur Vernehmlassung eingeladen, dies mit folgendem Ergebnis [... noch einfügen].

4. Die Anpassungen im Einzelnen

Systematik

Der 9. Titel der Wahl- und Abstimmungsverordnung (Besondere Bestimmungen über Wahlen) soll durch die Einfügung von Untertiteln (9.1. Wahlvorschläge; 9.2. Wahlzettel; 9.3. Weitere Bestimmungen) thematisch besser strukturiert werden. Damit erhöht sich die Lesbarkeit und die Verständlichkeit. Die §§ 41- 45 WAV werden inhaltlich unverändert unter 9.1. Wahlvorschläge zusammengefügt.

Der Grundsatz, wonach Wahlzettel so zu gestalten sind, dass die sachgerechte Willensäußerung gewährleistet ist, ist in § 22 WAV bereits verankert und muss nicht wiederholt werden. § 46 WAV kann weitgehend unverändert belassen werden. Präzisiert wird Absatz 3, indem mittels Einfügen eines neuen Absatzes 3a klargestellt wird, dass sich der bisherige Teilsatz 1 des Absatzes 3 im Gegensatz zum Teilsatz 2 nur auf das Proporzverfahren bezieht. Eine inhaltliche Änderung erfährt § 46 Absatz 3 WAV dabei nicht.

Besonders sei auf § 46 Absatz 4 verwiesen, wonach für jede Behörde Wahlzettel unterschiedlicher Farbe zu drucken sind, wenn gleichzeitig Wahlen verschiedener Behörden stattfinden. Diese Bestimmung macht unmissverständlich klar, dass der Wahlzettel, aber nicht die amtliche Wahlanleitung oder das Beiblatt, je nach Behörde farblich unterschiedlich auszugestaltet ist. Eine farblich unterschiedliche Ausgestaltung bedeutet a) eine andere Farbe des Wahlzettels zur ihm angefügten Wahlanleitung und zum ihm angefügten Beiblatt, sowie b) eine unterschiedliche Farbe zur Unterscheidung der Wahlzettel für die jeweiligen Behörden.

§ 47 WAV

Diese Bestimmung verankert den Grundsatz, dass für alle Wahlen amtliche Wahlzettelbogen gedruckt werden. Es handelt sich um geltendes Recht (§ 47 Abs. 1 WAV).

§ 47a WAV

Diese Bestimmung gibt die Grundsätze für die Gestaltung des Wahlzettelbogens bei Proporzahlen wieder. Sie entspricht im Wesentlichen dem geltendem Recht (§ 47 Abs. 2 WAV). Der Wahlzettelbogen enthält eine amtliche Wegleitung für die Stimmabgabe (§ 47a Abs. 1 Bst. a WAV); für jede Liste einen separaten vorgedruckten Wahlzettel (§ 47a Abs. 1 Bst. b WAV) und einen leeren Wahlzettel (§ 47a Abs. 1 Bst. c WAV). Die amtliche Wegleitung, die separaten vorgedruckten Wahlzettel sowie der leere Wahlzettel sind durch Perforation voneinander getrennt (§ 47a Abs. 2 WAV). Ein Muster des Wahlzettelbogens wird im Anhang 1 zur Wahl- und Abstimmungsverordnung wiedergegeben. Für die Wahlzettelbogengestaltung im Proporzverfahren ist Anhang 1 massgebend (§ 47a Abs. 3 WAV). Die Wiedergabe im Anhang zur Wahl- und Abstimmungsverordnung schafft auf einen Blick Klarheit, ist leicht verständlich und transparent.

Die Gestaltung des Wahlzettelbogens wurde in der Arbeitsgruppe Wahlen besprochen. Die folgenden redaktionellen und gestalterischen Elemente sind bezeichnet:

Die Wahlanleitung für die Proporzahlen wird durch drei Grafiken erläutert. Im Text zur ersten Grafik werden die Wahlberechtigten dazu aufgefordert, den ihnen genehmen Wahlzettel abzutrennen («Ich trenne den mir genehmen Wahlzettel vom Wahlzettelbogen ab.»).

Anhand der zweiten und dritten Grafik wird den Stimmberechtigten erklärt, dass sie entweder einen vorgedruckten Wahlzettel oder einen leeren Wahlzettel verwenden dürfen. Des Weiteren werden die Stimmberechtigten u.a. darauf aufmerksam gemacht, dass

- sie die Wahlzettel nur handschriftlich ändern können;
- der Name der gleichen Kandidatin oder des gleichen Kandidaten maximal zweimal aufgeführt werden darf (kumulieren);
- Namen von Kandidierenden aus anderen vorgedruckten Wahlzetteln (Listen) eingetragen werden können (panaschieren);
- Dass maximal so viele Namen von Kandidierenden aufgeführt werden dürfen, wie zu wählen sind.

Der Vollständigkeit sei noch darauf hingewiesen, dass die Gemeinden betreffend Format und Schriftgrösse in der Ausgestaltung frei sind.

§ 47b WAV

Es handelt sich um die Parallelbestimmung zu § 47a WAV und betrifft die Gestaltung des Wahlzettelbogens für Majorzwahlen. Der Wahlzettelbogen enthält eine amtliche Wegleitung für die Stimmabgabe (§ 47b Abs. 1 Bst. a WAV); ein Beiblatt gemäss § 39 Abs. 1a des Wahl- und Abstimmungsgesetzes (§ 47b Abs. 1 Bst. b WAV) und einen einzigen leeren Wahlzettel (§ 47b Abs. 1 Bst. c WAV). Durch Perforation voneinander getrennt sind nur das Beiblatt und der leere Wahlzettel (§ 47b Abs. 2 WAV).

Der Wahlzettelbogen für die Majorzwahlen wird in den Anhängen 2 und 3 zur Wahl- und Abstimmungsverordnung als Muster wiedergegeben. Die Anhänge 2 bzw. 3 sind für die Wahlzettelbogengestaltung massgebend (vgl. § 47b Abs. 5 WAV). Mit § 47b Abs. 3 und 4 WAV sind zudem zwei entscheidende Elemente der Wahlzettelbogengestaltung in der Verordnung explizit festgehalten.

Die Gestaltung des Wahlzettelbogens wurde in der Arbeitsgruppe Wahlen besprochen. Die folgenden redaktionellen und gestalterischen Elemente sind bezeichnet:

Zur besseren Visualisierung soll auf dem Wahlzettel erwähnt werden, dass der Wahlzettel vom Wahlzettelbogen getrennt werden muss und handschriftlich auszufüllen ist. Des Weiteren sollen im oberen Piktogramm sieben symbolische Zeilen gedruckt werden sowie «Kandid...» aufgeführt werden. Schlussendlich ist der Wahlzettel in derjenigen Farbe zu drucken, welche für die jeweilige Majorzwahl und Behörde des Kantons oder der Gemeinde gilt.

Gestalterisch sollen folgende Elemente im Wahlzettel enthalten sein:

- Eine schraffierte Umrandung;
- Eine Leitlinie, welche in der Mitte durch eine Schere unterbrochen wird;
- So viele Kästchen/Raster wie Mandate zu vergeben sind;
- Am Ende ein Stempelaufdruck in schwarzer Farbe mit dem Inhalt «Nur den Wahlzettel ins Stimmzettelkuvert oder in die Urne legen!»

Auf dem Wahlzettel soll die Anzahl der Mandate aufgeführt werden. Unter der Überschrift «unbedingt beachten» sollen folgende Lemmata aufgeführt werden:

- Diesen Wahlzettel abtrennen.
- Diesen Wahlzettel handschriftlich ausfüllen.
- Maximal 7 Kandidierende / 1 kandidierende Person vom Beiblatt übertragen.

Die Bezeichnung «Wahlzettel» soll in schwarzer Farbe ohne Schattierung gedruckt werden. Das Quadrat soll oben rechts auf dem Wahlzettel platziert werden.

Farblich sollen die Wahlanleitung und das Beiblatt in weisser Farbe sein, da dadurch der amtliche Charakter betont wird. Auf dem Beiblatt soll oben ein Stempelaufdruck in roter Farbe mit dem Hinweis «Kein Wahlzettel» aufgeführt werden. Der eigentliche Wahlzettel soll bei Regierungsratswahlen blau sein. Bezüglich Wahlen in der Gemeinde haben die Gemeinden Autonomie mit Ausnahme, dass sie die für gleichzeitig stattfindende kantonale Wahlen von der Staatskanzlei festgelegten Farben nicht verwenden dürfen.

Sprachlich soll in der Wahlanleitung das Wort «kann» durch «darf» ersetzt werden (Bsp.: «Ich darf auf dem Wahlzettel nur Namen der Kandidierenden vom Beiblatt aufführen.»).

Der Vollständigkeit halber sei bezüglich Beiblatt noch auf Folgendes hingewiesen: Mit dem für die Anhänge verwendeten Format des Musters des Wahlzettelbogens besteht auf dem Beiblatt Platz für 13 Kandidatinnen und Kandidaten (Masse: 297 mm x 297 mm; dreiteilig). Die Wahrscheinlichkeit von mehr als 13 Kandidatinnen und Kandidaten ist im Majorzwahlverfahren - mit bloss fünf oder sieben Mandaten pro zu wählende Behörde - sehr gering. Falls wider Erwarten dereinst mehr als 13 Kandidatinnen und Kandidaten antreten, sind Lösungen für ein einseitiges Beiblatt zu finden (Format; Schriftgrösse). Ein zweiseitiges Beiblatt erinnert (zu) stark an die Proporz-Listen und zieht damit die Gefahr vieler ungültiger Stimmen nach sich. Ein zweiseitiges Beiblatt ist deshalb zu vermeiden.

5. Inkrafttreten

Das Inkrafttreten erfolgt am Tag nach der Publikation im Amtsblatt (vgl. § 8 PubIG; BGS 152.3).

6. Finanzielle Auswirkungen

Diese Verordnungsänderung hat keine finanziellen Auswirkungen auf die Staatsrechnung.