Antrag des Regierungsrates vom 20. November 2012 für die konferenzielle Vernehmlassung

Änderung des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG) betreffend Gestaltung der Wahlzettel bei Majorzwahlen

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom Datum

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Antrag auf Änderung des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG, BGS 131.1) betreffend Gestaltung der Wahlzettel bei Majorzwahlen. Dazu erstatten wir Ihnen den nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. In Kürze
2. Die drei hängigen Vorlagen betreffend Wahlen
3. Gestaltung der Wahlzettel bei Majorzwahlen nach geltendem Recht
4. Regelung in anderen Kantonen
5. Beurteilung der einzelnen Modelle
6. Kommentar zu den einzelnen neuen Bestimmungen
7. Konferenzielle Anhörung
8. Zeitplan
9. Personelle und finanzielle Konsequenzen
10. Antrag

1. In Kürze

Neue Gestaltung der Wahlzettel: Ein leerer Wahlzettel mit Beiblatt bei Majorzwahlen

Bei Majorzwahlen werden nach geltendem Recht vorgedruckte Wahlzettel mit den Namen der Kandidierenden und mit Listenbezeichnungen verwendet. Der Grundsatz der Personenwahl soll neu stärker zum Ausdruck kommen. Die Stimmberechtigten verwenden zukünftig einen einzigen Wahlzettel mit leeren Linien, ergänzt durch ein Informationsbeiblatt mit allen Kandidierenden.

Neugestaltung der Wahlzettel unabhängig von der Majorzinitiative
Im Kantonsrat wird zurzeit die Majorzinitiative zur Wahl der Exekutivbehörden beraten. Unabhängig davon sollen die Stimmberechtigten bei Majorzwahlen keine vorgedruckten Wahlzettel mit den Namen der Kandidierenden sowie mit Listenbezeichnungen mehr verwenden. Durch eine neue Gestaltung der Wahlzettel soll der Grundsatz der Personenwahl mehr als bisher hervorgehoben werden.

Ein leerer Wahlzettel mit Beiblatt
Es wird ein einziger Wahlzettel pro Majorzwahl benutzt. Dieser enthält so viele leere Linien wie Sitze zu vergeben sind. Es wird dem Wahlzettel ein Informations-Beiblatt beigefügt, auf dem zuerst alle bisherigen Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber, die wieder kandidieren, und danach die neuen Kandidieren je in alphabetischer Reihenfolge aufgeführt sind. Die Partei oder die Gruppierung, die den Wahlvorschlag eingereicht hat, wird dort ebenfalls erwähnt. Die Stimmberechtigten tragen die Kandidierenden, die sie wählen wollen, handschriftlich auf dem leeren Wahlzettel ein und zwar maximal so viele, wie Sitze für die Behörde zu vergeben sind. Das vorgelagerte Wahlanmeldeverfahren mit anschliessendem Bereinigungsverfahren ist nach wie vor für alle Kandidierenden obligatorisch. Diese Form von Wahlzetteln hat sich in grossen Kantonen bewährt (SO, AG mit obligatorischem, ZH mit fakultativem Beiblatt). Die Vorlage hat keinen Einfluss auf Proporzwahlen und auf Abstimmungen.

2. Die drei hängigen Vorlagen betreffend Wahlen

Es sind mit dieser Vorlage beim Kantonsrat drei Geschäfte zur Thematik Wahlen hängig. Es ist vorerst aufzuzeigen, in welchem Verhältnis sie zueinander stehen.

2.1. Erste Vorlage: Verfassungsinitiative "JA zu Personenwahlen" (Majorzinitiative) (Nr. 2169.1 - 14128)

Am 19. Januar 2012 reichte ein Initiativkomitee die Verfassungsinitiative "JA zur Personenwahl" **bei Exekutivbehörden** ein. Der Regierungsrat beantragt mit Bericht und Antrag vom 10. Juli 2012 (Vorlage Nr. 2169.1 - 14128) dem Kantonsrat, der Verfassungsinitiative zuzustimmen. Die vorberatende kantonsrätliche Kommission hat am 1. Oktober 2012 die Vorlage beraten und die Schlussabstimmung vorgenommen. Der Regierungsrat hat die Volksabstimmung auf den 9. Juni 2013 festgesetzt.

2.2. Zweite Vorlage: Teilrevision der Verfassung des Kantons Zug (KV) vom 31. Januar 1894 sowie des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (WAG) (Nr. 2170.1/.2/.3/.4 - 14129/30/31/32)

Doppelter Pukelsheim: Das Bundesgericht hat am 20. Dezember 2010 eine Stimmrechtsbeschwerde teilweise gutgeheissen. Es hat festgestellt, dass das heutige Proporzwahlverfahren des Kantons Zug für die Wahl des **Kantonsrates** vor der Bundesverfassung nicht standhält. Der Regierungsrat unterbreitet - in Umsetzung des Urteils des Bundesgerichtes - mit separatem Bericht und Antrag vom 10. Juli 2012 dem Kantonsrat eine Teilrevision der Kantonsverfassung (KV) sowie des WAG (Vorlagen Nr. 2170.1/.2/.3/.4 - 14129/30/31/32). Der Regierungsrat beantragt, die Kantonsratswahlen nach der Methode "doppelter Pukelsheim" durchzuführen.

Organisatorisches im WAG: Neben der Neuregelung des Sitzzuteilungsverfahrens bei Kantonsratswahlen ergibt sich in dieser Vorlage die Möglichkeit, organisatorische Regelungen im WAG anzupassen. Dies erfolgt nur soweit, als sie sich bei den vergangenen Wahlen vom 3. Oktober 2010 als unklar oder unzulänglich erwiesen haben (vgl. Erwägungen S. 5 unten der Vorlage Nr. 2170.1 -14129; Vorlage Nr. 2170.4 - 14132).

Unvereinbarkeiten in der Kantonsverfassung (KV): Zudem wird die KV bei zwei Bestimmungen betreffend Unvereinbarkeit geändert (Vorlage Nr. 2170.2/14130).

Die drei oben aufgeführten Beratungsgegenstände sind inhaltlich unabhängig von der Majorzinitiative. Der Kantonsrat (KV und WAG) und die Stimmberechtigten (KV, bei Referendum auch WAG) können die beiden Vorlagen oder auch nur eine der Vorlagen gutheissen oder ablehnen.

2.3. Dritte Vorlage: Änderung des WAG betreffend Gestaltung der Wahlzettel bei Majorzwahlen (Nr. XXX - XXX)

Die vorliegende, dritte Vorlage betrifft nur die Gestaltung der Wahlzettel bei **Majorzwahlen**. Sie ist inhaltlich unabhängig von der ersten Vorlage betreffend Majorzinitiative (oben Ziff. 2.1) sowie von der zweiten Vorlage betreffend KV- bzw. WAG-Revisionen (oben Ziff. 2.2). Daher wird sie dem Kantonsrat in einer separaten Vorlage unterbreitet. Sollte sie vom Kantonsrat angenommen werden, würde die neue Gestaltung der Wahlzettel bei den Wahlen für den Ständerat, für Richterwahlen, für die Gemeindepräsidien, für die Präsidien der Rechnungsprüfungskommissionen sowie für allfällige Ergänzungswahlen sofort nach Inkrafttreten gelten. Sollten die Stimmberechtigten die Majorzinitiative annehmen, so würde **zusätzlich** die Neugestaltung der Wahlzettel bei der Wahl der kantonalen und gemeindlichen Exekutivbehörden gemäss dieser dritten Vorlage erfolgen.

Fazit: Alle drei hängigen Vorlagen sind inhaltlich voneinander unabhängig.

3. Gestaltung der Wahlzettel bei Majorzwahlen nach geltendem Recht

Das WAG regelt unter "3.1.1. Gemeinsame Bestimmungen", "3. Wahlen" das Verfahren bei kantonalen Proporz- und Majorzwahlen (§§ 29 - 41 WAG) für beide Wahlarten vorerst gleich. Gemäss § 59 WAG gelten für die Gemeindewahlen sinngemäss die Vorschriften über die kantonalen Wahlen (§§ 29 ff. WAG). Die kantonalen und gemeindlichen Proporz- und die Majorzwahlen unterliegen somit bezüglich Ausschreibung, Wahlanmeldung, Bereinigungsverfahren, Erstellung und Zustellung der Wahlzettel in der Regel denselben Vorschriften. Ab §§ 42 ff. WAG gelten für die Proporz- und ab §§ 53 ff. WAG für die Majorzwahlen besondere Bestimmungen.

Die Gestaltung der Wahlzettel im Majorzverfahren erfolgt in drei Verfahrensschritten:

1. Schritt: Wahlanmeldeverfahren

Die Wahlvorschläge sind bis zum Wahlanmeldeschluss der Staatskanzlei oder der Gemeindekanzlei einzureichen (§ 31 WAG). Die Wahlvorschläge müssen bestimmten Anforderungen entsprechen (§§ 32 und 33 WAG).

2. Schritt: Bereinigungsverfahren

In einem zweiten Schritt prüft die Staatskanzlei bzw. die Gemeindekanzlei formell die fristgerecht eingereichten Wahlvorschläge. Allfällige Mängel werden behoben (§§ 34 bis 36 WAG).

3. Schritt: Erstellung und Zustellung der Wahlzettel

Nach der Bereinigung heissen die Wahlvorschläge Listen. Für jede Liste wird je ein Wahlzettel erstellt, auf dem die Listenbezeichnungen und die Kandidatenangaben (mindestens Familien- und Vornamen, Jahrgang und Wohnadresse) **vorgedruckt** sind. Zudem gibt es einen leeren Wahlzettel. Den Stimmberechtigten wird ein vollständiger Satz aller Wahlzettel zugestellt (§§ 37 und 39 WAG). Diesem Wahlzettelbogen wird eine Wegleitung beigefügt.

Dieses System wird kurz "Wahlanmeldeverfahren mit vorgedruckten Wahlzetteln" genannt.

4. Regelung in anderen Kantonen

Die Direktion des Innern hat bei neun Kantonen (GR, BS, SZ, LU, BL, SG, SO, ZH, AG) eine Umfrage über die Ausgestaltung der Wahlzettel bei den Regierungsratswahlen durchgeführt. Zudem wurde nach den gemachten Erfahrungen und nach vorgesehenen Änderungen gefragt. Es gibt im Wesentlichen vier verschiedene Modelle:

1. Modell: Kein Wahlanmeldeverfahren und leerer Wahlzettel ohne Beiblatt (GR, BL)

Es gibt kein vorgelagertes Wahlanmeldeverfahren samt Bereinigungsverfahren. Es wird den Stimmberechtigten ein einziger leerer Wahlzettel mit fünf leeren Linien bei den Regierungsratswahlen zugestellt (Anzahl Sitze im Regierungsrat). Ein ergänzendes Informationsblatt wird nicht abgegeben. Es ist Sache der Parteien, ihre Kandidaturen bei den Stimmberechtigten bekannt zu machen bzw. Sache der Stimmberechtigten, entsprechende Informationen einzuholen. Kandidaturen sind bis zum Wahlsonntag möglich.

2. Modell: Wahlanmeldeverfahren mit vorgedruckten Wahlzetteln (BS, SZ, LU, ZG)

Dieses Modell kennt der Kanton Zug, wobei in Zug das Wahlanmelde- und das Bereinigungsverfahren zwingend erforderlich ist. Nur die fristgerecht eingereichten und bereinigten Kandidaturen sind wählbar. Es dürfen nur die amtlichen Wahlzettel verwendet werden, somit keine privaten. Die drei anderen Kantone kennen zwar das Wahlanmelde- und Bereinigungsverfahren auch, weichen jedoch in zwei wichtigen Punkt vom Kanton Zug ab:

Im Kanton Luzern sind alle in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigten Personen für den Regierungsrat wählbar, unabhängig davon, ob sie auf einer amtlichen Liste aufgeführt sind oder nicht. Für die Regierungsratswahlen sind neben den amtlich gedruckten Kandidatenlisten und der Blankoliste auch von privater Seite herausgegebene Kandidatenlisten zulässig.

Im Kanton Schwyz ist jede im Kanton stimmberechtige Person für den Regierungsrat wählbar, die das 25. Altersjahr erfüllt hat, unabhängig davon, ob diese Person zur Wahl vorgeschlagen worden ist. Neben dem vorgedruckten amtlichen Wahlzettel (mit Parteibezeichnung und Namen von Kandidierenden) und neben dem leeren amtlichen Wahlzettel dürfen auch nicht amtliche Wahlzettel ("wilde Listen") benutzt werden.

Im Kanton Basel-Stadt sind bei der Wahl des Regierungsrates alle Stimmberechtigten wählbar, auch die nicht im Vorverfahren angemeldeten. Es dürfen nur die amtlichen Wahlzettel verwendet werden.

3. Modell: Wahlanmeldeverfahren, alle Kandidierenden auf einem einzigen vorgedruckten Wahlzettel, ankreuzen (SG)

Aufgrund der eingereichten gültigen Wahlvorschläge wird ein einziger **vorgedruckter** Wahlzettel mit sämtlichen Kandidierenden mit Parteizugehörigkeit und bei Amtierenden mit dem Vermerk "bisher" erstellt. Die bisherigen Ratsmitglieder werden in alphabetischer Reihenfolge zuerst und die neu Kandidierenden danach ebenfalls in alphabetischer Reihenfolge aufgeführt (immer nach den Anfangsbuchstaben der Familiennamen). Es müssen lediglich die gewünschten Personen auf dem Wahlzettel in einem kleinen Kästchen links **angekreuzt** werden. Nur angekreuzte Namen erhalten eine Stimme. Es ist möglich, Personen zu wählen, die nicht auf den vorgedruckten Wahlzetteln stehen. Auf den leeren Zeilen können somit andere Namen von Hand hingeschrieben und angekreuzt werden als diejenigen, die als Wahlvorschlag eingereicht wurden. Wenn mehr als sieben Namen (bei Regierungsratswahlen) angekreuzt werden, ist der ganze Wahlzettel ungültig.

Dieses System wird auch vom Kanton Genf verwendet. Der Kanton Basel-Stadt prüft, dieses Modell mit maschinenlesbaren Wahlzetteln einzuführen.

4. Modell: Wahlanmeldeverfahren, Beiblatt und einen einzigen leeren Wahlzettel (SO, AG, ZH)

Es erfolgt ein Wahlanmeldeverfahren. Auf einem Informations-Beiblatt werden **alle angemeldeten** Kandidierenden mit Parteizugehörigkeit und bei Amtierenden mit dem Vermerk "bisher" aufgeführt. Die Reihenfolge im Kanton Solothurn ist alphabetisch (immer nach den Anfangsbuchstaben der Familiennamen). Im Kanton Aargau wird vorerst der Amtsälteste aufgeführt, danach in alphabetischer Reihenfolge Bisherige, die bei den letzten Wahlen im ersten Wahlgang gewählt wurden, danach wieder in alphabetischer Reihenfolge Bisherige, die im zweiten Wahlgang gewählt wurden und zuletzt die neu Kandidierenden in alphabetischer Reihenfolge. Die Kantone Solothurn und Aargau enthalten den Hinweis, dass das Informationsblatt nicht als Wahlzettel benutzt werden darf. Der leere Wahlzettel enthält fünf (SO, AG) bzw. sieben (ZH) leere Linien.

Im Kanton Solothurn ist nur wählbar, wer sich innert Frist angemeldet hat und auf dem Informationsblatt aufgeführt ist (obligatorisches Wahlanmeldeverfahren). Im Kanton Zürich und im Kanton Aargau ist jede stimmberechtigte Person wählbar, unabhängig von einem Wahlanmeldeverfahren, sofern sie ihren politischen Wohnsitz im Kanton hat.

Untervariante Zürich:

- Keine vorgedruckten Wahlzettel mit Kandidierenden bei den Regierungsratswahlen, jedoch bei den Bezirks- und Gemeindewahlen (sofern in der Gemeindeordnung vorgesehen).

- **Abgabe eines Beiblattes in der Kompetenz des Regierungsrates.** § 61 des Zürcher Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 lautet: "Die wahlleitende Behörde kann den Wahl- und Abstimmungsunterlagen ein Beiblatt beilegen, auf dem die Personen aufgeführt sind, die öffentlich zur Wahl vorgeschlagen worden sind." Die Abgabe eines Beiblattes mit den Namen der öffentlich zur Wahl vorgeschlagenen Personen liegt bei kantonalen Wahlen in der Kompetenz des Regierungsrates. Der Regierungsrat hat bis anhin auf die Verwendung eines Beiblattes verzichtet und - beispielsweise 2011 - nur einen leeren Wahlzettel verwendet.

Er macht die Erstellung eines Beiblattes von den Namen der Kandidierenden abhängig, die für die Stimmbevölkerung bezüglich Schreibweise und Unterscheidbarkeit besondere Probleme bieten. Es ist jedoch eine Einzelinitiative von Jakub Walcak vom 12. Oktober 2011 betreffend leere Wahlzettel mit Beiblatt hängig. Danach ist das Beiblatt **obligatorisch** beizulegen, auf dem die Personen aufgeführt sind, die öffentlich zur Wahl vorgeschlagen sind.

5. Beurteilung der einzelnen Modelle

Die Beurteilung der einzelnen Modelle basiert vorerst auf der Einschätzung durch die betreffenden Kantone selbst, danach auf der Eignung für die zugerischen Verhältnisse.

1. Modell: Kein Wahlanmeldeverfahren und leerer Wahlzettel (GR, BL)

Vorteile:
- Aufgrund langjähriger Tradition ergaben sich keine Probleme bei der Anwendung.
- Der administrative Aufwand ist gering, da kein Anmeldeverfahren durchgeführt wird und der Wahlzettel bezüglich Gestaltung einfach ist.
- Die Verständlichkeit für die Stimmberechtigten ist hoch, da sie lediglich einen einzigen Wahlzettel mit leeren Linien (gemäss Anzahl Sitze) erhalten.
- Die Handschriftlichkeit ist ein zusätzliches Sicherheitselement.
- Es erfolgt keine Einschränkung der Kandidierenden bezüglich Wahlanmeldeverfahren.
- Die Persönlichkeitswahl erfolgt ohne staatliche Beeinflussung.

Nachteile:
- Die Wählerschaft muss sich selber über die Kandidierenden informieren.
- An die Stimmbüros werden erhöhte Anforderungen gestellt, weil mangels Wahlanmeldeverfahren die Wählbarkeit der Personen, die auf den Wahlzetteln aufgeführt sind, unter Umständen nicht immer klar ist. Gibt es überhaupt die aufgeführte Person? Ist sie wählbar?
- Haben zwei Kandidierende ähnliche oder gar die gleichen Namen, so ist die Zuordnung der Stimme im Sinne des Wählerwillens nicht klar. Die Folge sind leere bzw. ungültige Stimmen.

Beurteilung:
Es ist im Kanton Zug am System mit obligatorischem Wahlanmeldeverfahren festzuhalten. Es dürfen nur Kandidierende gewählt werden, die - wie im Kanton Solothurn - fristgerecht und gültig angemeldet werden. Die meisten Kantone kennen das System, dass neben den fristgerecht und gültig Angemeldeten noch andere Stimmberechtige im Kanton gewählt werden können. Bei diesem System wäre aufgrund der Wahltradition im Kanton Zug mit Verunsicherung bei der Wählerschaft zu rechnen. Ohne Wahlanmeldeverfahren besteht die Gefahr, dass nicht gültige Kandidatennamen oder "Juxkandidaturen" auf den Wahlzetteln aufgeführt werden. Das Wahlanmeldeverfahren stellt einen wirkungsvollen "Filter" dar, um die Wählbarkeit Kandidierender vor der Wahl rechtzeitig festzustellen. Es garantiert durch frühe und transparente Offenlegung der Kandidaturen die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV) sowie durch eine klare personelle Ausgangslage die Rechtssicherheit. Zudem wird die Tätigkeit der Stimmbüros erheblich erleichtert.

Die Nachteile überwiegen. Dieses 1. Modell ist nicht weiterzuverfolgen.

2. Modell: Wahlanmeldeverfahren mit vorgedruckten Wahlzetteln (BS, SZ, LU, ZG)

Vorteile:

- Die Wahlzettel sind einfach, benutzerfreundlich (weniger schreiben), die Kandidierenden samt Listenbezeichnung auf einen Blick erkennbar und übersichtlich. Dies kann zu höherer Stimmbeteiligung führen.
- Die Gefahr, dass bei ähnlichen oder gleichen Namen infolge des handschriftlichen Eintrages Fehler passieren und somit Wahlzettel nur teilweise gültig sind (Wählerwillen nicht erkennbar), ist reduziert.
- Den Stimmbüros wird die Arbeit erleichtert, weil bedeutend mehr Namen vorgedruckt anstatt handschriftlich vorliegen (schlechte Lesbarkeit von Handschriften, unvollständige oder falsch geschriebene Namen).

Nachteile:
- Platzmangel, wenn Kandidierende gestrichen werden.
- Gefahr, dass mehr Listen mit mehr Kandidierenden eingeworfen werden, als Sitze zu vergeben sind. Beispiel: Es werden 3 Wahlzettel mit 3 Namen von Kandidierenden für den Ständerat eingeworfen, obwohl nur zwei Sitze zu vergeben sind. In diesem Fällen wären alle eingeworfenen Wahlzettel ungültig, weil sich der Wille der stimmberechtigten Person nicht eindeutig erkennen lässt (§ 19 Abs.1 Bst. d WAG).
- Meldung des Kantons Luzern: Es können zahlreiche Wahlvorschläge eingereicht werden, insbesondere von Komitees, die spontan bis zum Ablauf der Eingabefrist gegründet wurden. Die Wahlvorschläge lauten zum grössten Teil gleich, einzig die Bezeichnung des Wahlvorschlages ist unterschiedlich. Beispiel im Stadtrat von Luzern: Im zweiten Wahlgang wurden für einen noch offenen Sitz drei Kandidaturen mit 20 Listen eingereicht. Für die Stimmberechtigten ist es schwierig festzustellen, wer nun alles kandidiert. Der administrative Aufwand für die Wahlzettel ist gross. Eine solche Entwicklung wäre auch im Kanton Zug möglich. Gemäss § 34 Abs. 3 WAG darf beim Majorzverfahren dieselbe Kandidatin oder derselbe Kandidat auf mehreren Wahlvorschlägen aufgeführt werden.
- Die Idee des Majorzes als Personenwahl kommt weniger zum Ausdruck, weil ein Vordruck - faktisch - präjudizierend wirkt. Dies gilt besonders dann, wenn bei gegenseitiger Unterstützung durch Parteien Kandidierende gegenseitig auf die Listen gesetzt werden und einen Wahlzettel vollständig mit Kandidierenden füllen. Selbstverständlich können die Stimmberechtigten Namen ersatzlos streichen oder streichen und durch andere Kandidierende ersetzen. Ebenso wird ein leerer Wahlzettel beigelegt. Ein teilweise oder gar ganz ausgefüllter (vorgedruckter) Wahlzettel hat für das Wahlverhalten trotzdem eine gewisse präjudizierende, faktische Wirkung. Der Staat greift dadurch in die Willensbildung ein.

Beurteilung:
Das Modell ist den Stimmberechtigen im Kanton Zug zwar vertraut, doch überwiegen die Nachteile. Dieses zweite Modell ist nicht weiterzuverfolgen.

3. Modell: Wahlanmeldeverfahren mit allen Kandidierenden auf einem einzigen vorgedruckten Wahlzettel, ankreuzen (SG)

Vorteile:
- Sehr gute Erfahrungen im Kanton St. Gallen.
- Für die Stimmberechtigten einfach und transparent.
- Keine Probleme mit falsch geschriebenen Namen, mit mehr eingelegten Stimmzetteln oder wegen unklarem Wählerwillen ungültigen Stimmen. Die Zahl der ungültigen Stimmzettel sank verglichen mit dem vorherigen System.
- Der Papierverbrauch konnte reduziert, die Verpackung des Stimmmateriales vereinfacht werden.

- Hinweis der Zuger Staatskanzlei: Es besteht die technische Möglichkeit, durch ein Vorsystem (scanning) die angekreuzten Wahlzettel maschinell (automatisiert) einzugeben und dadurch die Auszählung zu vereinfachen. Die Formulare müssten entsprechend ausgestaltet sein. Technisch müsste diese Möglichkeit mit einer Vorlaufzeit von ca. einem Jahr aufgebaut werden.

Nachteile:
- Für den Kanton Zug unübliches System. Es ist problematisch, im Kanton Zug, der - je nach Volksentscheid - neben dem Majorzsystem für Exekutivwahlen noch mit dem Verfahren "doppelten Pukelsheim" bei den Kantonsratswahlen als Neuerungen konfrontiert wird, noch eine völlig andere Gestaltung der Wahlzettel einzuführen.
- Es besteht die Gefahr, dass mehr Namen angekreuzt werden als Sitze zu vergeben sind. Gemäss Regelung im Kanton St. Gallen ist in diesem Falle der ganze Wahlzettel ungültig. Diese Regelung müsste wohl auch für den Kanton Zug gelten, weil nicht - wie im geltenden Recht - einfach der letzte Name gestrichen werden könnte.
- Auch bei diesem Vordruck wird die Stimmabgabe faktisch - wie im geltenden Recht - präjudiziert. Die Versuchung besteht, einfach die ersten sieben Namen anzukreuzen. Ein handschriftliches Ausfüllen drückt den Wählerwillen und das Bekenntnis zu einer bestimmten Person klarer aus als ein Ankreuzen. Der Staat soll keinen noch so indirekten Einfluss auf die Gestaltung der Wahlzettel nehmen.

Beurteilung:
Die Nachteile überwiegen. Zudem handelt es sich um ein für den Kanton Zug unübliches System. Es ist problematisch, im Kanton Zug, der - je nach Volksentscheid - neben dem Majorzsystem für Exekutivwahlen noch mit einem neuen Sitzzuteilungsverfahren für die Kantonsratswahlen als Neuerungen konfrontiert wird, noch eine völlig andere Gestaltung der Wahlzettel einzuführen.
Dieses dritte Modell ist nicht weiterzuverfolgen.

4. Modell: Wahlanmeldeverfahren, Beiblatt und einen einzigen leeren Wahlzettel (SO, AG, ZH)

Vorteile:
- Die Kantone mit diesem Modell melden durchwegs positive Erfahrungen.
- Das Beiblatt vermittelt jene Informationen, die Stimmberechtige benötigen, um einer offiziellen Kandidatur in korrekter Weise die Stimme geben zu können. Dazu gehören in erster Linie die Namen dieser Person.
- Haben zwei Kandidierende ähnliche oder sogar dieselben Namen, so liefert das Beiblatt weitere individualisierende Angaben (Adresse, Beruf oder ähnliches), die eine Zuordnung der Stimme im Sinne des Wählerwillens erlaubt. Die Folge sind weniger leere bzw. ungültige Wahlzettel oder Kandidatenstimmen.
- Reduktion des Druckaufwandes durch ein einziges Informationsblatt und einen einzigen leeren Wahlzettel. Die Reduktion des Aufwandes für die Wahlbüros bei vorgedruckten Wahlzetteln ist nur wenig niedriger, weil viele vorgedruckten Wahlzettel ohnehin handschriftlich geändert werden.
- Der Majorzgedanke kommt unverfälscht zum Zuge, weil kein Vordruck den Wählerwillen in eine bestimmte Richtung lenkt.
- Trend: Der Kanton Luzern prüft einen Systemwechsel zu diesem Modell.

Nachteile:

- Stimmberechtigte verwenden nicht den Wahlzettel, sonders das Beiblatt als Wahlzettel. Dies führte zur Ungültigkeit.
- Der Aufwand ist für die gemeindlichen Stimmbüros bzw. die Zählgruppen ungefähr doppelt so hoch wie bei vorgedruckten Stimmzetteln, weil jede Kandidatenstimme einzeln erfasst werden muss. Die Schlussresultate liegen entsprechend später vor.
- Die Stimmberechtigten werden - je nach Volksentscheid - neben dem Majorzsystem bei Exekutivwahlen und dem Verfahren "doppelten Pukelsheim" bei den Kantonsratswahlen zusätzlich mit einer Neugestaltung der Wahlzettel konfrontiert. Vertraute Systeme sind möglichst wenig zu ändern und - wenn unumgänglich - wenigstens dosiert und zeitlich etappiert.

Beurteilung:
Dieses Modell bringt den Majorzgedanken am besten zum Ausdruck. Die Stimmberechtigten sollen ohne faktische Vorgaben (Vordruck) ihren Wahlzettel selber gestalten können. Die Gefahr der vermehrten Ungültigkeit von Stimmen (Verwendung des Beiblattes) und das Unvertraute der neuen Wahlzettel können durch eine intensive kommunikative Begleitung aufgefangen werden. Gerade der Wechsel vom Listenstimmenproporz auf den Nationalratsproporz wurde aufgrund einer umfassenden Informationskampagne von den Stimmberechtigten gut verstanden.

Dieses vierte Modell ist weiterzuverfolgen und wird vorliegend beantragt.

6. Kommentar zu den einzelnen neuen Bestimmungen

Die Bestimmungen im WAG sind bezüglich Wahlanmeldeverfahren, Abschluss des Bereinigungsverfahrens, Gestaltung der Wahlzettel und Bereinigung der Wahlzettel bei der Auswertung zu ändern, aber nur für die Majorzwahlen. Diejenigen für das Proporzverfahren und für die Abstimmungen ändern nicht.

6.1. Wahlanmeldeverfahren (§§ 32 Abs. 3, 32a, 34 Abs. 3 des Entwurfes)

Wie vorne unter Ziff. 5. des Berichtes, erstes Modell, aufgeführt, wird am geltenden obligatorischen Wahlanmeldeverfahren festgehalten (§§ 31 - 33 WAG). Es stehen nur Personen zur Wahl, die sich frist- und formgerecht angemeldet haben. Es kommen beim Wahlanmeldeverfahren für Majorzwahlen in der Regel dieselben Normen zur Anwendung wie für Proporzwahlen. Dies ändert sich durch diese Revision nicht, ausser bei drei speziellen Normen für das Majorzverfahren:

Nur ein einziger, eigener Wahlvorschlag für jede Person (§ 32 a Abs. 1 des Entwurfes)

Im geltenden Recht darf beim Majorzverfahren dieselbe Kandidatin oder derselbe Kandidat auf mehreren Wahlvorschlägen aufgeführt werden (§ 34 Abs. 3 WAG). Dieselbe Person konnte somit auf mehreren Listen figurieren, indem Parteien eine Person gegenseitig auf ihre Listen setzten (vgl. letzte Ständeratswahlen). Da neu ein einziger, leerer Wahlzettel den Stimmberechtigten abgegeben wird, darf nur noch ein **einziger** Wahlvorschlag pro Person eingereicht werden. Gleich wie bei § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 22. September 1996 des Kantons Solothurn ist vorzusehen, dass weitere Wahlvorschläge ungültig sind (§ 32 a Abs. 1 des Entwurfes; Aufhebung von § 34 Abs. 3 des geltenden Rechts).

Zudem ist neu vorzuschreiben, dass pro Person je ein **eigener** Wahlvorschlag einzureichen ist (somit für X allein ein Wahlvorschlag, für Y allein ein Wahlvorschlag etc.). Für jeden Wahlvorschlag braucht es die Unterzeichnung durch zehn Stimmberechtigte (§ 33 Abs. 1 WAG, unverändert). Der Grundgedanke der Majorzwahl als Personenwahl wird dadurch verstärkt: Eine Person - ein Wahlvorschlag. Dadurch werden die Hürden für eine Kandidatur leicht erhöht. Auch für kleine Gemeinden sind zehn Stimmberechtigte pro Wahlvorschlag nicht unangemessen hoch. Juxkandidaturen und Kandidaturen mit wenig Rückhalt werden etwas erschwert.

Selbstredend für Majorzwahlen kann eine Person nicht zweimal auf einem Wahlvorschlag aufgeführt werden. "**Kumulieren"** ist somit nicht gestattet. Dies ist in § 32 Abs. 3 Satz 2 des geltenden WAG ausdrücklich untersagt, wird jedoch im Rahmen dieser Revision - als selbstverständlich - ersatzlos gestrichen. Die Bestimmung gemäss § 32 a Abs. 1 des Entwurfes ("für jede vorgeschlagene Person ein einziger, eigener Wahlvorschlag") ist deutlich genug.

Keine Listenbezeichnungen bei den Wahlvorschlägen (§ 32 a Abs. 2 des Entwurfes)

Listenbezeichnungen - wie bei Proporzwahlen - machen keinen Sinn mehr. Es ist beim Wahlvorschlag lediglich aufzuführen, welche Partei oder Gruppierung den Wahlvorschlag einreicht. Diese ist gemäss § 37a Abs. 1 des Entwurfes bei der Publikation der bereinigten Wahlvorschläge aufzuführen und gemäss § 39 Abs. 2 des Entwurfes in das Informationsbeiblatt aufzunehmen. Es ist möglich, dass der Wahlvorschlag für eine bestimmte Person von keiner Partei oder anderswie organisierten Gruppierung eingereicht wird (z.B. von einer losen Ad-hoc-Gruppe). In diesem Falle ist auf die Nennung einer Partei/Gruppierung zu verzichten. Es ist andererseits möglich, dass ein Wahlvorschlag für eine Person von mehreren Parteien oder Gruppierungen vorliegt. Beispiel: Der Wahlvorschlag Musterli wird von der X-Partei und der Gruppierung "Sinnvolle Lebensgestaltung für die Zukunft" unterstützt. Diese sind - wo immer möglich mit einem Kürzel - in die Publikation und in das Informationsblatt aufzunehmen.

Aufgrund dieser speziellen Majorzbestimmungen ist ein neuer Paragraph für das Wahlanmeldeverfahren bei Majorzwahlen aufzunehmen (§ 32 a des Entwurfes). Der bisherige § 32 WAG gilt unverändert nur für Proporzwahlen (Einschränkung der Marginalie).

6.2. Abschluss des Bereinigungsverfahrens (§ 37 Änderung der Marginalie, § 37 a des Entwurfes)

Das Bereinigungsverfahren selber erfolgt bei Majorz- und Proporzverfahren nach denselben, unveränderten Bestimmungen (§§ 33 bis 36 WAG, ausser Streichung von § 34 Abs. 3 WAG). Die bereinigten Wahlvorschläge heissen bei Proporzwahlen Listen (§ 37 Abs. 1 WAG). Bei Majorzwahlen liegen nach der Bereinigung keine Listen vor, sondern es besteht eine Aufstellung der form- und fristgerecht eingereichten Wahlvorschläge (§ 37 a der Revision). Bei Majorzwahlen wird die Partei oder Gruppierung publiziert, die den Wahlvorschlag eingereicht hat. Es ist - wegen den Abweichungen zum Proporzverfahren - ein eigener Paragraph für den Abschluss des Bereinigungsverfahrens bei Majorzwahlen vorzusehen (§ 37a). Der bisherige § 37 WAG gilt unverändert nur für Proporzwahlen (Änderung der Marginalie mit dieser Einschränkung).

6.3. Erstellung des Wahlzettels mit Informationsbeiblatt (§ 39 Abs. 2 des Entwurfes)

Die Wahlzettel bei Proporzwahlen erfahren keine Änderung (§ 39 Abs. 1 WAG), hingegen bei Majorzwahlen. Diese enthalten pro Majorzwahl einen einzigen, leeren Wahlzettel, der so viele leere Linien enthält wie Personen in die betreffende Behörde zu wählen sind. Zudem wird dem

Wahlzettel ein Informationsbeiblatt mit allen Kandidierenden gemäss Bereinigungsverfahren beigelegt. Das Beiblatt enthält dieselben Kandidatenangaben wie gemäss geltendem Recht. Diese sind "mindestens Familien- und Vornamen, Jahrgang und Wohnadresse" (§ 39 Abs. 1 WAG). Gemäss Praxis wird zusätzlich der Beruf aufgeführt. Als Beruf gilt gemäss langjähriger Praxis auch die jetzige politische Funktion (z.B. Mitglied des Regierungsrates, des Gemeinderates). Alle bisherigen Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber, die wieder kandidieren, werden im Informationsbeiblatt am Anfang der Liste in alphabetischer Reihenfolge nach den Anfangsbuchstaben der Familiennamen und mit dem Zusatz "bisher" aufgelistet. "Bisher" ist eine wichtige Information für eine umfassende Meinungsbildung der Stimmberechtigten.
Beispiel: Muster Anna, 1959, Regierungsrätin, Musterlistrasse 12, Oberägeri, X-Partei, bisher.
Danach werden die neuen Kandidierenden in alphabetischer Reihenfolge aufgeführt. Eine allfällige Partei oder Gruppierung (oder mehrere), die den Wahlvorschlag eingereicht hat, wird - wo möglich - in einer Kurzform hinter den Kandidatenangaben aufgeführt.

6.4. Bereinigung der Wahlzettel bei der Auswertung (§ 53)

Gemäss § 53 Abs. 1 des geltenden WAG gelten bei Majorzwahlen für das Ausfüllen, Auswerten und Bereinigen der Wahlzettel sinngemäss die Bestimmungen des Proporzverfahrens gemäss §§ 42 und 44 WAG. Die erste Verweisung bezieht sich auf Wahlzettel mit Vordruck (§ 42 WAG). Diese ist ersatzlos aufzuheben, weil es keine Wahlzettel mit Vordruck mehr gibt. Hingegen gilt für die Bereinigung der Wahlzettel bei der Auswertung auch für Majorzwahlen **analog** § 44 WAG (Proporzwahlen). Es ist aus Gründen der Lesbarkeit und Verständlichkeit ein eigener Paragraph für Majorzwahlen zu schaffen, anstatt auf § 44 WAG zu verweisen.

Abs. 1 Bst. a: Kumulieren ist bei Majorzwahlen nicht gestattet. Jeder Name darf nur einmal geschrieben werden. Dies gilt bereits gemäss geltendem § 53 Abs. 2 WAG, der übernommen wird, jedoch sprachlich den neuen Wahlzetteln anzupassen ist.

Abs. 1 Bst. b: Wie oben unter Ziff. 5, erstes Modell, aufgeführt, dürfen nur Kandidierende gewählt werden, die form- und fristgerecht im Wahlanmeldeverfahren eingereicht wurden. Danach folgt das Bereinigungsverfahren. "Wilde Kandidaturen" ausserhalb dieses Verfahrens sind - wie bis anhin - nicht gültig, selbst wenn die meisten Kantone diese Möglichkeit kennen.

Abs. 1 Bst. c: Unleserliche oder ungenügend bezeichnete Kandidatennamen sind - wie bis anhin - nicht gültig. Solche Namen - nicht der ganze Wahlzettel - werden gestrichen.

Abs. 2: Wie ist vorzugehen, sofern ein Wahlzettel mehr Namen enthält als Sitze zu vergeben sind? Beispiel: Ein Wahlzettel enthält für die Regierungsratswahlen anstatt sieben deren acht Namen. Es gibt zwei Möglichkeiten: Die Mehrheit der Kantone sieht vor, dass der ganze Wahlzettel ungültig ist. Für diese Lösung spricht, dass der Wählerwillen nicht ersichtlich ist. Die andere Lösung sieht vor - wie im geltenden Recht des Kantons Zug (§ 53 Abs. 1 mit Verweisung auf § 44 Abs. 2 WAG) -, dass nur die überzähligen Namen gestrichen werden. Dies erfolgt von unten nach oben und von rechts nach links. Diese Regelung ist beizubehalten. Grund: Sie kommt dem Wählerwillen näher als die etwas radikale, eher unverhältnismässige Lösung einer vollständigen Ungültigkeit. Die oder der Stimmberechtigte gibt immerhin zum Ausdruck, dass sie oder er mindestens sieben Kandidierende - von acht - wählen will.

7. Konferenzielle Anhörung

Der Regierungsrat hat diesen Revisionsvorschlag zwischen seiner ersten und zweiten Lesung den Einwohnergemeinden und den im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien im Rahmen einer konferenziellen Anhörung zur Stellungnahme unterbreitet. Der Weg der konferenziellen Anhörung wurde gewählt, damit zum Zeitpunkt der Volksabstimmung über die Majorzinitiative am 6. Juni 2013 das Ergebnis der 1. Lesung im Kantonsrat zur vorliegenden WAG-Revision betreffend Listenausgestaltung bekannt sein wird. Der enge Zeitplan lässt nur eine konferenzielle Anhörung und keine Vernehmlassung mit einer üblichen Vernehmlassung von drei Monaten zu. Zudem mussten die Einwohnergemeinden und die politischen Parteien bei dieser Vorlage lediglich zu einer einzigen Frage, die Ausgestaltung der Listen bei Majorzwahlen, Stellung nehmen, weshalb es sich rechtfertigte, dafür eine konferenzielle Anhörung durchzuführen.

Das Ergebnis der konferenziellen Anhörung lautet: …

8. Zeitplan

Es ist folgender Zeitplan vorgesehen:

- 28. Februar 2013 Kommissionsbestellung im Kantonsrat. Mutmasslich Überweisung an die bestehende WAG-Kommission. Keine Vorberatung durch Stawiko.
- 2. Mai 2013 Erste Lesung im Kantonsrat
- 4. Juli 2013 Zweite Lesung im Kantonsrat
- 12. Juli 2013 Publikation im Amtsblatt
- 1. November 2013 Inkrafttreten.

9. Personelle und finanzielle Konsequenzen

Es ist mit einem ungefähr doppelt so grossen personellen Aufwand bei den gemeindlichen Stimmbüros und Zählgruppen bei Majorzwahlen (nur bei diesen) zu rechnen. Die bisher einfach zu erfassenden unveränderten Wahlzettel fallen weg und jeder Wahlzettel muss einzeln wie ein völlig veränderter erfasst werden. Dies betrifft zur Hauptsache alle vier Jahre die kantonalen und gemeindlichen Gesamterneuerungswahlen, die Ständeratswahlen sowie alle sechs Jahre allfällige Richterwahlen (hier meistens stille Wahlen). Das Ausmass des Mehraufwandes hängt davon ab, ob die hängige Majorzinitiative für die Exekutivbehörden von den Stimmberechtigten angenommen oder verworfen wird. Die Wahlresultate werden bei Majorzwahlen zudem leicht später vorliegen. Beim Kanton ist dadurch mit einer erhöhten Präsenz des kantonalen Stimmbüros (Staatskanzlei) zu rechnen, die jedoch unerheblich ist. Der Mehraufwand für Gemeinden und Kanton lässt sich nicht beziffern, weil die Proporzwahlen bei der Berechnung auszuschliessen wären. Der Mehraufwand wird teilweise reduziert oder sogar kompensiert durch einen verminderten Druckaufwand, weil deutlich weniger Wahlzettelbogen auf kantonaler und gemeindlicher Ebene zu erstellen sind.

Das jetzige elektronische Erfassungs- und Auswertungssystem der Wahl- und Stimmzettel (WABSTI) wird dadurch nicht tangiert. WABSTI ist für die neuen Wahlzettel bereits eingerichtet.

Der Regierungsrat rechnet damit, dass die Gemeinden bei einer Annahme dieser Vorlage einen Personalmehraufwand in den Stimmbüros erfahren. Auf Kantonsebene fallen für die Umstel-

lung und die Tests des bereits vorhandenen Erfassungs- und Auswertungssystems der Wahl- und Stimmzettel (WABSTI) nur marginale einmalige Mehraufwendungen an.

A	Investitionsrechnung	2012	2013	2014	2015
1.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Ausgaben				
	bereits geplante Einnahmen				
2.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Ausgaben				
	effektive Einnahmen				
B	**Laufende Rechnung (nur Abschreibungen auf Investitionen)**				
3.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Abschreibungen				
4.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Abschreibungen				
C	**Laufende Rechnung (ohne Abschreibungen auf Investitionen)**				
5.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplanter Aufwand			0	
	bereits geplanter Ertrag				
6.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektiver Aufwand			10'000	
	effektiver Ertrag				

10. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen,
- auf die Vorlage Nr. xxx-yyy einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug,

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Matthias Michel

Der Landschreiber: Tobias Moser

Beilage:
- Gegenüberstellung geltendes Recht - neues Recht
- Muster des Wahlzettels mit Beilage des Kantons Solothurn und des Kantons Aargau

300/