



Kantonale Volksrechte – Merkblatt

1. Allgemeines

Auf kantonaler Ebene stehen den Stimmberechtigten des Kantons Zug **zwei Volksrechte** zur Verfügung: Das **Referendum** und die **Initiative**.

2. Referendum

Das Referendum ist in § 34 der Verfassung des Kantons Zug (Kantonsverfassung, KV) vom 31. Januar 1894 (BGS 111.1) wie folgt geregelt:

2.1. § 34 Abs. 1 KV

Gesetze und allgemeinverbindliche Kantonsratsbeschlüsse sowie Beschlüsse, die eine neue einmalige Ausgabe von mehr als 500'000 Franken oder eine neue wiederkehrende Ausgabe von mehr als 50'000 Franken im Jahr zur Folge haben, unterliegen der Volksabstimmung, wenn ein entsprechendes von **1'500 Stimmberechtigten** unterzeichnetes Begehren eingereicht wird (**Referendum**).

2.2. § 34 Abs. 2 KV

Die **Referendumsfrist** beträgt **60 Tage** seit der amtlichen Veröffentlichung des Beschlusses des Kantonsrats (Publikation im Amtsblatt).

2.3. § 34 Abs. 3 KV

Die **Stimmberechtigung** ist **gemeindeweise amtlich auszuweisen**. **Das heisst:** Die jeweils zuständige Einwohnergemeinde bestätigt, dass X (Anzahl) Unterzeichnende in der Gemeinde Y stimmberechtigt sind.

Praxisgemäss stellt die Staatskanzlei in der Folge fest, ob bzw. dass das Referendum formell richtig zustande gekommen ist (**Feststellungsverfügung**). Dies ist dann der Fall, wenn die Unterschriftenbogen fristgerecht eingereicht wurde, die Unterschriftenbogen mindestens 1500 vollständig beglaubigte Unterschriften von im Kanton Zug stimmberechtigten Personen enthalten und mithin das entsprechende Quorum erreicht wurde. Gegen diese Feststellungsverfü-

gung kann innert 20 Tagen beim Regierungsrat des Kantons Zug Verwaltungsbeschwerde eingereicht werden.

2.4. § 34 Abs. 4 und 5 KV

Die Volksabstimmung ist innert sechs Monaten nach der Einreichung der Unterschriften bei der Staatskanzlei durchzuführen. Findet innert drei Monaten nach Ablauf dieser Frist ein eidgenössischer oder kantonaler Urnengang statt, kann die Abstimmung mit diesem zusammengelegt werden (§ 34 Abs. 5 KV). Die Volksabstimmung kann ferner von einem Drittel der Mitglieder des Kantonsrates unmittelbar nach der Schlussabstimmung beschlossen werden (Behördenreferendum; § 34 Abs. 4 KV).

2.5. § 34 Abs. 6 KV

Dem Kantonsrat steht das Recht zu, ein Gesetz oder einen Beschluss in seiner Gesamtheit oder nach Sachgebieten getrennt zur Abstimmung vorzulegen.

2.6. Strafbestimmungen

Auf dem Referendumsbogen ist auf die **Art. 281¹ und 282² des Schweizerischen Strafgesetzbuchs** (StGB; SR 311) hinzuweisen.

2.7. Vorgehensweise bei Referendum

Vgl. dazu unten Ziff. 3.2.2. (Erläuterungen zu § 41 GO KR, Schritt 1 und 2)

¹ **Wahlbestechung:**

Wer einem Stimmberechtigten ein Geschenk oder einen andern Vorteil anbietet, verspricht, gibt oder zukommen lässt, damit er in einem bestimmten Sinne stimme oder wähle, einem Referendums- oder einem Initiativbegehren beitrete oder nicht beitrete,

wer einem Stimmberechtigten ein Geschenk oder einen andern Vorteil anbietet, verspricht, gibt oder zukommen lässt, damit er an einer Wahl oder Abstimmung nicht teilnehme,

wer sich als Stimmberechtigter einen solchen Vorteil versprechen oder geben lässt,

wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

² **Wahlfälschung:**

1. Wer ein Stimmregister fälscht, verfälscht, beseitigt oder vernichtet,

wer unbefugt an einer Wahl oder Abstimmung oder an einem Referendums- oder Initiativbegehren teilnimmt, wer das Ergebnis einer Wahl, einer Abstimmung oder einer Unterschriftensammlung zur Ausübung des Referendums oder der Initiative fälscht, insbesondere durch Hinzufügen, Ändern, Weglassen oder Streichen von Stimmzetteln oder Unterschriften, durch unrichtiges Auszählen oder unwahre Beurkundung des Ergebnisses,
wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

2. Handelt der Täter in amtlicher Eigenschaft, so ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe nicht unter 30 Tagessätzen. Mit der Freiheitsstrafe kann eine Geldstrafe verbunden werden.

3. Initiativen

3.1. Arten und Voraussetzungen

Das Initiativrecht ist in den §§ 35 und 79 KV geregelt. Es ist zu unterscheiden zwischen der **Gesetzesinitiative** (§ 35 Abs. 1 KV), und der **Verfassungsinitiative** (§ 79 Abs. 2 in Verbindung mit § 35 KV) und der **Standesinitiative** (§ 35 Abs. 1 KV).

Für sämtliche Initiativarten gelten die Bestimmungen in **§ 35 KV**: «Wird die Revision [der Kantonsverfassung] durch ein Volksbegehren verlangt (Verfassungsinitiative), gelten die Vorschriften über die Gesetzesinitiative» (§ 79 Abs. 2 KV). Die nachfolgenden Voraussetzungen gelten somit gleichermassen auch für die Verfassungsinitiative (§ 35 Abs. 1–3 KV):

3.1.1. Quorum

Gemäss § 35 Abs. 1 KV können **2'000 Stimmberechtigte** unterschriftlich das Begehren um Erlass, Aufhebung oder Änderung eines Gesetzes oder eines Kantonsratsbeschlusses stellen (Gesetzesinitiative) sowie die Einreichung einer Standesinitiative beim Bund verlangen. Ausgenommen sind Beschlüsse, die ausschliesslich in die Zuständigkeit des Kantonsrats fallen.

3.1.2. Form

Initiativbegehren können in **der Form der allgemeinen Anregung** oder des **formulierten Entwurfs** eingebracht werden (§ 35 Abs. 2 KV). Es muss Klarheit darüber bestehen, ob die Initiantinnen und Initianten einen definitiven Text vorlegen oder das Parlament zur Ausarbeitung einer Vorlage entsprechend ihren Vorstellungen beauftragen wollen.

Allgemeine Anregung

Der Konzeption nach ist die allgemeine Anregung (im Gegensatz zum formulierten Entwurf) keine fertige Verfassungs- oder Gesetzesvorlage. Derartige Initiativtexte können ohne nähere Angaben über den künftigen Erlasstext verfasst werden. Es handelt sich um grundsätzliche Begehren, die nicht reif zur unmittelbaren Aufnahme in die Kantonsverfassung, ein Gesetz oder einen Kantonsratsbeschluss sind. Sie werden aber – mehr oder weniger – bestimmte Richtlinien über den Inhalt der künftigen Normen enthalten müssen, andernfalls eine Umsetzung des Begehrens mangels Vorgabe einer Zielsetzung im Initiativtext schwierig wäre (vgl. zum Ganzen: Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, § 8 N 36 und § 16 N 830 ff.).

Beispiel: Beispiel: Gesetzesinitiative für bezahlbaren Wohnraum von Junge Alternative Zug und JUSO JungsozialistInnen (Vorlage Nr. 2569.1–15140).

Formulierter Entwurf

Im Gegensatz zur allgemeinen Anregung enthält der formulierte Entwurf bereits den Wortlaut der vorgeschlagenen neuen Bestimmung.

Beispiel: Verfassungsinitiative betreffend «JA zu Personenwahlen» (Majorzinitiative; Vorlage Nr. 2169.1–14128).

3.1.3. Einheit der Materie

Die Initiativbegehren dürfen sich nur auf ein **einheitliches Sachgebiet** beziehen (**Einheit der Materie**; § 35 Abs. 2 KV). Der Grundsatz der Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen des Begehrens ein sachlicher Zusammenhang besteht. Betrifft ein Begehren verschiedene Materien, sind dementsprechend verschiedene Initiativen einzureichen.

3.1.4. Ausweisung der Stimmberechtigten

Die **Stimmberechtigung** ist **gemeindeweise amtlich auszuweisen** (§ 35 Abs. 3 KV). **Das heisst:** Die jeweils zuständige Einwohnergemeinde bestätigt, dass X (Anzahl) Unterzeichnende in der Gemeinde Y stimmberechtigt sind.

3.1.5. Rückzugsklausel

Die Initiativen müssen eine **Rückzugsklausel** enthalten (§ 35 Abs. 2 KV). **Beispiel:** *«Die Mitglieder des Initiativkomitees sind berechtigt, mit einfachem Mehr den Rückzug der Initiative zu erklären. Dem Initiativkomitee gehören an:»*

3.1.6. Strafbestimmungen

Auf dem Initiativbogen ist auf die **Art. 281³ und 282⁴ des Schweizerischen Strafgesetzbuchs** (StGB; SR 311) hinzuweisen.

³ **Wahlbestechung:**

Wer einem Stimmberechtigten ein Geschenk oder einen andern Vorteil anbietet, verspricht, gibt oder zukommen lässt, damit er in einem bestimmten Sinne stimme oder wähle, einem Referendums- oder einem Initiativbegehren beitrete oder nicht beitrete,

wer einem Stimmberechtigten ein Geschenk oder einen andern Vorteil anbietet, verspricht, gibt oder zukommen lässt, damit er an einer Wahl oder Abstimmung nicht teilnehme,

wer sich als Stimmberechtigter einen solchen Vorteil versprechen oder geben lässt,

wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

⁴ **Wahlfälschung:**

1. Wer ein Stimmregister fälscht, verfälscht, beseitigt oder vernichtet,

3.1.7. Keine Sammelfrist

Im Gegensatz zum Referendumsrecht (§ 34 Abs. 2 KV) sieht die Verfassung bezüglich des Initiativrechts **keine Frist** vor, **innert der die Initiantinnen und Initianten die Unterschriften einreichen müssen.**

3.2. Vorgehensweise bei Verfassungs-, Gesetzes- und Standesinitiativen

3.2.1. § 41 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrats (GO KR) vom 28. August 2014 (BGS 141.1)

¹ Die Staatskanzlei prüft Entwürfe zu Initiativbogen auf Ersuchen des Komitees bezüglich formeller Richtigkeit. Diese Vorprüfung ist für die Komitees freiwillig. Sie bindet den Kantonsrat, den Regierungsrat und allenfalls die Gerichte im weiteren Verfahren nicht und ist kostenlos.

² Sobald eine Initiative eingereicht worden ist, überprüft sie die Staatskanzlei umgehend in formeller Hinsicht, insbesondere die Anzahl der Unterschriften, deren amtliche Beglaubigung, die Rückzugsklausel und die Einheit der Materie. Sie erstellt dazu einen Bericht, der dem Initiativkomitee, der Präsidentin oder dem Präsidenten des Kantonsrats, dem Regierungsrat und allenfalls den Gerichten zugestellt wird.

³ Der Kantonsrat nimmt an der nächsten Sitzung Kenntnis vom Eingang der Initiative und von allfälligen formellen Mängeln gemäss Bericht der Staatskanzlei. Er überweist die Initiative dem Regierungsrat oder allenfalls den Gerichten zu Bericht und Antrag, der innert sechs Monaten seit der Einreichung der Initiative vorliegt.

⁴ Der Kantonsrat bestellt danach eine Kommission, die dem Kantonsrat innert neun Monaten seit der Einreichung der Initiative Bericht und Antrag unterbreitet.

⁵ Der Kantonsrat entscheidet abschliessend innert einem Jahr seit Einreichung der Initiative. Vorbehalten bleibt ausnahmsweise eine Fristerstreckung um längstens sechs Monate (§ 35 Abs. 4 KV).

wer unbefugt an einer Wahl oder Abstimmung oder an einem Referendums- oder Initiativbegehren teilnimmt, wer das Ergebnis einer Wahl, einer Abstimmung oder einer Unterschriftensammlung zur Ausübung des Referendums oder der Initiative fälscht, insbesondere durch Hinzufügen, Ändern, Weglassen oder Streichen von Stimmzetteln oder Unterschriften, durch unrichtiges Auszählen oder unwahre Beurkundung des Ergebnisses, **wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.**

2. Handelt der Täter in amtlicher Eigenschaft, so ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe nicht unter 30 Tagessätzen. Mit der Freiheitsstrafe kann eine Geldstrafe verbunden werden.

⁶ Der Regierungsrat teilt dem Initiativkomitee, den im Kantonsrat vertretenen Parteien und dem Büro des Kantonsrats nach der Schlussabstimmung umgehend den Termin für die Volksabstimmung mit.

3.2.2. Erläuterungen zu § 41 GO KR

Nachfolgend wird Schritt um Schritt dargelegt, wie bei Volksinitiativen vorzugehen ist (entnommen aus: TINO JORIO, Geschäftsordnungen des Regierungsrats und des Kantonsrats des Kantons Zug, Ein Kommentar für die Praxis, Zürich/St. Gallen 2015, N 618–626).

Schritt 1: Vorprüfung (§ 41 Abs. 1 GO KR)

Die Initiativkomitees pflegen seit Jahren, Entwürfe zu den Initiativbogen der Staatskanzlei zur informellen und kostenlosen Vorprüfung einzureichen. Diese ist freiwillig. Sie umfasst nur formelle Aspekte (Vorliegen der Rückzugsklausel, Rubrik zur amtlichen Beglaubigung der Unterschriften, gemeindeweises Sammeln der Unterschriften etc.). Heikel ist die Prüfung der Einheit der Materie, bei der sich die Staatskanzlei Zurückhaltung auferlegt. Bei Zweifeln wird die Staatskanzlei das Komitee auf dieses Erfordernis aufmerksam machen und dieses einladen, die Einheit der Materie vertieft zu prüfen. Sofern ein ausdrückliches Begehren des Initiativkomitees vorliegt, kann die Staatskanzlei den Initiativtext auch auf inhaltliche, rechtliche Unzulänglichkeiten prüfen, z.B. Verletzung von Bundesrecht oder Unklarheiten bzw. Widersprüche. Die Staatskanzlei kann mit Einverständnis des Initiativkomitees für inhaltliche Abklärungen ebenfalls andere Direktionen beiziehen, falls Fachwissen erforderlich ist. Selbstverständlich hat sich die Staatskanzlei jeder politischen Stellungnahme zu enthalten. Es steht dem Initiativkomitee offen, den Empfehlungen der Staatskanzlei zu folgen. Die Vorprüfung wird nicht auf dem Initiativbogen erwähnt. Sie bindet die Behörden in den folgenden Verfahrensschritten bei der Behandlung der Initiative nicht. Es gibt keine Frist, innert welcher eine Initiative nach der Vorprüfung der Staatskanzlei formell eingereicht werden muss. Vereinzelt Initiativvorhaben werden nach der Vorprüfung nicht weiterverfolgt, sei es aufgrund der Vorprüfung oder wegen einer geänderten politischen oder rechtlichen Ausgangslage. Diese Vorprüfung war in der früheren GO KR nicht aufgeführt. Da ihr wachsende Bedeutung zukommt, sind das Recht und die Pflicht der Staatskanzlei, Vorprüfungen durchzuführen, neu aufzunehmen. Durch diese unentgeltliche Dienstleistung der fachkundigen Staatskanzlei werden die Volksrechte gestärkt. Es wird vermieden, dass Unterschriftensammlungen wegen Formfehlern sinnlos verpuffen.

Referendumsbogen

Gelegentlich werden ebenfalls Entwürfe zu Referendumsbogen der Staatskanzlei zur formellen Prüfung eingereicht. Die formellen Erfordernisse sind in § 34 Abs. 1 bis 3 KV festgesetzt (Anzahl Unterschriften, Referendumsfrist, gemeindeweiser amtlicher Ausweis). § 41 Abs. 1 GO KR wird bei Referendumsbogen analog angewendet. Da sich diese Vorprüfung auf wenige formelle

Aspekte gemäss Verfassung beschränkt, wurde darauf verzichtet, diese in der GO KR explizit zu regeln.

Schritt 2: Eingang, Prüfung (§ 41 Abs. 2 GO KR)

Sobald eine Initiative eingereicht worden ist, prüft die Staatskanzlei die formellen Aspekte gemäss Verfassungsvorschriften, die in § 41 Abs. 2 GO KR nicht abschliessend aufgeführt sind. Vgl. dazu § 35 Abs. 1–3 KV. Sie erstellt dazu einen Bericht, der keinen Verfügungscharakter hat. Sollte die Initiative formelle Mängel enthalten, wird der Bericht bei der Bearbeitung der Initiative durch den Regierungsrat, das Gericht und den Kantonsrat berücksichtigt. Es ist Sache des Regierungsrats oder des Gerichts, dem Kantonsrat allenfalls zu beantragen, aufgrund eines formellen Mangels der Initiative nicht zu entsprechen (§ 35 Abs. 5 KV). Die Staatskanzlei selber hat bei Mängeln keine Sanktionsmöglichkeiten.

Eingang und Prüfung des Referendums

Ein zustande gekommenes Referendum wird nach Eingang ebenfalls durch die Staatskanzlei formell geprüft (insbesondere Anzahl Unterschriften, Einhaltung der Referendumsfrist, gemeindefeindlicher amtlicher Ausweis). Es wird in der Regel ein analoger Bericht zu formellen Aspekten – wie bei den Initiativen – zuhanden des Regierungsrats erstellt. Da sich das Verfahren inklusive Volksabstimmung aus § 34 KV ableiten lässt, wurde auf besondere Bestimmungen in der GO KR für Referenden verzichtet.

Schritt 3: Überweisung (§ 41 Abs. 3 GO KR)

Der Kantonsrat nimmt an seiner nächsten Sitzung von der Einreichung der Initiative (§ 35 Abs. 4 KV) und von allfälligen formellen Mängeln gemäss Bericht der Staatskanzlei Kenntnis. Er überweist die Initiative dem Regierungsrat oder dem Gericht zu Bericht und Antrag. Es erfolgt noch keine Kommissionsbestellung.

Schritt 4: Antrag (§ 41 Abs. 3 GO KR)

Der Regierungsrat oder das Gericht unterbreitet dem Kantonsrat innert sechs Monaten seit der Einreichung Bericht und Antrag zur Initiative. Sie nehmen zu formellen Mängeln Stellung. Bei den Fristen in § 41 handelt es sich um Ordnungsfristen. Werden diese ausnahmsweise nicht eingehalten, wird die Behandlung von Initiativen gemäss § 41 GO KR ohne Abweichung vom üblichen Verfahren fortgesetzt. Es sind aber alle zumutbaren Massnahmen zu treffen, damit die nächsten Verfahrensschritte rechtzeitig erfolgen. Die GO KR sieht keine Sanktionen bei Nichteinhaltung der Fristen vor. § 35 Abs. 4 Satz 3 KV regelt die Möglichkeit einer Fristerstreckung.

Schritt 5: Kommissionsbestellung (§ 41 Abs. 4 GO KR)

Der Kantonsrat bestellt erst nach Eingang von Bericht und Antrag des Regierungsrats oder des Gerichts eine vorberatende Kommission. Diese unterbreitet dem Kantonsrat innert neun Monaten seit der Einreichung der Initiative Bericht und Antrag zur Initiative. Es kann sich um eine ständige oder um eine nichtständige Kommission handeln. Sofern die Initiative erhebliche finanzielle Auswirkungen hat, kann sie zusätzlich – oder ausschliesslich – der Staatswirtschaftskommission zur Vorberatung unterbreitet werden. Der Antrag der Kommission zu einer Initiative kann nur lauten: Gutheissung, Ablehnung oder Ablehnung mit Gegenvorschlag (§ 35 Abs. 6 KV).

Schritt 6: Beratung im Rat (§ 41 Abs. 5 GO KR)

Der Kantonsrat muss innerhalb eines Jahres seit Einreichung die Initiative abschliessend behandeln (§ 35 Abs. 4 Satz 2 KV). Ausnahmsweise kann der Kantonsrat die Frist aufgrund eines Zwischenberichts seiner vorberatenden Kommission um längstens sechs Monate erstrecken (§ 35 Abs. 4 Satz 3 KV).

Schritt 7: Volksabstimmung (§ 41 Abs. 6 GO KR)

Es besteht ein politisches und organisatorisches Bedürfnis bei den Parteien und dem Initiativkomitee, rasch zu erfahren, wann eine Volksabstimmung zu einer Initiative durchgeführt wird. Dasselbe gilt aus logistisch-organisatorischen Gründen für die Einwohnergemeinden, selbst wenn diese Selbstverständlichkeit nicht in der GO KR explizit geregelt ist. Entspricht der Kantonsrat einer Gesetzesinitiative oder einer Standesinitiative vollständig, ist keine Volksabstimmung nötig (Umkehrschluss aus § 35 Abs. 5 Satz 2 KV). Das aufgrund einer Gesetzesinitiative später erlassene Gesetz untersteht jedoch dem fakultativen Referendum gemäss § 34 Abs. 1 KV. Sofern der Rat eine Gesetzes- oder Standesinitiative ablehnt, ist eine Volksabstimmung obligatorisch. Dasselbe gilt immer bei Verfassungsinitiativen, selbst wenn der Kantonsrat diese gutheisst (obligatorische Volksabstimmung gemäss § 79 Abs. 3 KV). Der Regierungsrat setzt die Volksabstimmung terminlich gemäss § 24 Abs. 1 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes vom 28. September 2006 (BGS 131.1) fest.

3.3. Inkrafttreten von Initiativen

Der Regierungsrat stellt fest, dass eine Verfassungs- bzw. Gesetzesinitiative in der Volksabstimmung vom [Datum] mit [Anzahl Stimmen–Ja] gegen [Anzahl Nein–Stimmen] angenommen wurde. Die Änderungen treten am Tage nach der Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft (§ 8 des Publikationsgesetzes [BGS 152.3]).

Bei Verfassungsänderungen sind zudem die Eidgenössischen Räte um **Gewährleistung der geänderten Kantonsverfassung** zu ersuchen. Da die Gewährleistung lediglich **deklaratorische Wirkung** entfaltet, können Verfassungsänderungen bereits vor der Gewährleistung in Kraft treten (vgl. z.B. § 38 KV, GS 2013/063: in Kraft seit 2. November 2013, zu diesem Zeitpunkt aber noch nicht gewährleistet).