



Ergebnis der 1. Lesung im Regierungsrat vom 15. Dezember 2020

## **Änderung des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (WAG)**

Bericht und Antrag des Regierungsrats  
vom

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Änderung 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
2. Ausgangslage
3. Ergebnis der Vernehmlassung
4. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen
5. Finanzielle Auswirkungen auf den Staatshaushalt
6. Zeitplan
7. Anträge

### **1. In Kürze**

Der Regierungsrat beantragt die Frist für Stimmrechtsbeschwerden einheitlich auf drei Tage festzusetzen. Dadurch kommt er dem Anliegen der Motion des Büros des Kantonsrats betreffend Verkürzung der Frist von zehn auf drei Tage für die Einreichung von Stimmrechtsbeschwerden nach einem zweiten Wahlgang für die Wahl der Mitglieder des Ständerats nach. Somit gelten sowohl auf kantonaler, gemeindlicher sowie auch auf Bundesebene dieselben Fristen für Stimmrechtsbeschwerden.

Des Weiteren wird das Verfahren der Bereinigung der Wahlvorschläge auf eine Woche verkürzt. Zudem werden mehrere Paragraphen im WAG präzisiert.

### **2. Ausgangslage**

- 2.1. Verkürzung der Frist für die Einreichung von Stimmrechtsbeschwerden nach einem zweiten Wahlgang für die Wahl der Mitglieder des Ständerats

Die Gesamterneuerungswahlen der Mitglieder des Ständerates finden gleichzeitig mit den Nationalratswahlen und somit alle vier Jahre am zweitletzten Sonntag im Oktober statt (§ 30 Abs. 1 WAG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 [BPR; SR 161.1]). Für einen allfälligen zweiten Wahlgang setzt der Regierungsrat den Wahltag sowie die Frist für die Einreichung der Wahlvorschläge jeweils so fest, dass die Teilnahme der gewählten Ständerätinnen bzw. Ständeräte an den Gesamterneuerungswahlen des Bundesrats gewährleistet ist (§ 56 Abs. 3a WAG). Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass für die Zuger Mitglieder des Ständerats, welche erst im zweiten Wahlgang gewählt werden,

aufgrund der momentanen gesetzlichen Bestimmungen keine Gewähr besteht, dass sie schon am ersten Tag der Wintersession des Ständerats teilnehmen können.

Bevor die neugewählten Mitglieder des Ständerats ihr Amt antreten können, muss der Kantonsrat zuerst die Gültigkeit der Ständeratswahl feststellen (§ 58 Abs. 1 WAG). Dies ist erst nach Ablauf der Rechtsmittelfrist für eine allfällige Beschwerde gemäss § 67 Abs. 2 WAG möglich. Eine Beschwerde ist nach geltendem Recht innert zehn Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch am zehnten Tag nach der amtlichen Veröffentlichung der Ergebnisse im Amtsblatt, einzureichen (67 Abs. 2 WAG). Muss bei Ständeratswahlen ein zweiter Wahlgang erfolgen, kann dies dazu führen, dass die oder der Gewählte den Kanton Zug nicht bereits am ersten Tag der Wintersession im Ständerat vertreten kann, weil vor der Gültigkeitsfeststellung des Kantonsrats die zehntägige Beschwerdefrist abgewartet werden muss. Dies war bei den Wahlen 2019 der Fall.

#### *Wahlen 2019*

Nachdem beim ersten Wahlgang am 20. Oktober 2019 Matthias Michel das absolute Mehr nicht erreichte, wurde er im zweiten Wahlgang vom 17. November 2019 als Ständerat gewählt. Am darauffolgenden Freitag, 22. November 2019, wurde die Wahl im Amtsblatt veröffentlicht. Nach Ablauf der Rechtsmittelfrist von zehn Tagen stellte der Kantonsrat an seiner ausserordentlichen Sitzung am Dienstag, 3. Dezember 2019, die Gültigkeit der Wahl fest. Da die Wintersession des Ständerats bereits am Montag, 2. Dezember 2019, begonnen hatte, konnte Matthias Michel nicht bereits am ersten Tag der Wintersession im Jahre 2019 als Ständerat teilnehmen.

#### *Motion des Büros des Kantonsrats betreffend Verkürzung der Frist für die Einreichung von Stimmrechtsbeschwerden nach einem zweiten Wahlgang für die Wahl der Mitglieder des Ständerats*

Aufgrund der erwähnten Ereignisse bei den Wahlen 2019 reichte das Büro des Kantonsrats am 28. November 2019 die Motion betreffend Verkürzung der Frist für die Einreichung von Stimmrechtsbeschwerden nach einem zweiten Wahlgang für die Wahl der Mitglieder des Ständerats ein (Vorlage Nr. 3032.1 – 16194). Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage zur Änderung des Wahl- und Abstimmungsgesetzes zu unterbreiten, damit bei einem zweiten Wahlgang für die Wahl der Mitglieder des Ständerats die Gewählten bereits am ersten Tag der nächsten Session des Ständerats ihr Amt ausüben können. Zudem soll vermieden werden, dass die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident eine ausserordentliche Kantonsratssitzung für die Feststellung der Gültigkeit der Wahl einberufen muss. Das Anliegen dieser Motion soll mit dem vorliegenden Gesetzesprojekt aufgegriffen werden.

#### *Vorgeschichte zur Frist für die Einreichung von Stimmrechtsbeschwerden*

Bis am 2. August 2013 betrug die Beschwerdefrist drei Tage (vgl. den damals geltenden § 67 Abs. 2 WAG): «Die Beschwerde ist innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch am dritten Tage nach der amtlichen Veröffentlichung der Ergebnisse im Amtsblatt, beim Regierungsrat einzureichen.» Aus dem Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 18. Januar 2005 betreffend Änderung des Wahl- und Abstimmungsgesetzes (Vorlage Nr. 1300.1 - 11641, S. 24) ist dazu Folgendes zu entnehmen: «Die § 63–65 des Entwurfs halten sich im Wesentlichen an das Bundesrecht (Art. 77 ff. BPR), was für die Rechtssuchenden zweifellos vorteilhaft ist. Dem Bundesrecht entsprechen insbesondere die Beschwerdegünde (Verletzung des Stimmrechts, Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen und Wahlen, § 63 Abs. 1) und die dreitägige Beschwerdefrist (63 Abs. 2).»

Anlässlich einer Revision des Gemeindegesetzes im Jahre 2013 wurde die Beschwerdefrist von drei Tagen auf je nach Fall zehn resp. zwanzig Tage verlängert (vgl. den ab 3. August 2013 geltenden § 67 Abs. 2 WAG): «Tritt der Beschwerdegrund vor dem Abstimmungstag ein, ist die Beschwerde innert zehn Tagen seit der Entdeckung einzureichen. Ist diese Frist am Abstimmungstag noch nicht abgelaufen, wird sie bis zum 20. Tag nach dem Abstimmungstag verlängert. In allen übrigen Fällen beträgt die Beschwerdefrist 20 Tage seit dem Abstimmungstag.» Diese am 23. Mai 2013 beschlossene Änderung trat am 3. August 2013 in Kraft.

Im Jahre 2017 beantragte der Regierungsrat die Frist von § 67 Abs. 2 WAG wieder auf drei Tage zu ändern, wie sie bis am 2. August 2013 gegolten hat (Vorlage 2762.1 – 15482, S. 34 f.). Die vorberatende Kommission sowie auch der Kantonsrat lehnten jedoch den Vorschlag des Regierungsrats ab. Der Kantonsrat beschloss stattdessen, die Beschwerdefrist allgemein auf zehn Tage anzusetzen (vgl. den heute noch geltenden § 67 Abs. 2): «Die Beschwerde ist innert zehn Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch am zehnten Tag nach der amtlichen Veröffentlichung der Ergebnisse im Amtsblatt einzureichen.»

Da das Bundesrecht im Bereich der politischen Rechte eine dreitägige Rechtsmittelfrist kennt (Art. 77 Abs. 2 BPR) und mit einer dreitägigen Frist auf Kantonebene die erwähnten Probleme vermieden werden können, begrüsst der Regierungsrat eine Verkürzung der Beschwerdefrist von aktuell zehn Tagen auf drei Tage.

## 2.2. Weitere Gesetzesanpassungen

Gewisse Begriffe im WAG sind veraltet und sollten daher an die heutige Situation angepasst werden. Des Weiteren drängen sich in verschiedenen Paragraphen gewisse Präzisierungen auf (z.B. der Einsatz des elektronische Erfassungs- und Auswertungssystems auch für Gemeinden, Unwiderrufbarkeit einer Wahlannahme auf Gesetzes- statt Verordnungsstufe, Verkürzung des Bereinigungsverfahrens von Wahlvorschlägen) und Bestimmungen, die derzeit nur in der Verordnung festgehalten sind, werden aufgrund ihrer Wichtigkeit auf Gesetzesstufe angehoben.

## 3. Ergebnis der Vernehmlassung

[Noch offen]

## 4. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

### 4.1. § 23a

Zunächst wird im gesamten Paragraphen die veraltete Bezeichnung «EDV-Programm» durch «elektronisches Erfassungs- und Auswertungssystem» ersetzt. Weiter wird der Geltungsbereich dieser Bestimmung bloss auf die «Einwohnergemeinden» aufgegeben und stattdessen mit dem Begriff «Gemeinden» auf sämtliche Gemeindearten ausgeweitet (Einwohner-, Bürger-, Kirch- und Korporationsgemeinden). Aus Gründen der logischen Abläufe werden sodann die Abs. 3 und 4 in der Reihenfolge getauscht.

Nicht ausdrücklich geregelt ist bisher der Einsatz des EDV-Programms für gemeindliche Ergänzungswahlen im Sinne von § 62 WAG, gemeindliche Wahlen also, die ausserhalb der Gesamterneuerungswahlen (§ 60 WAG) stattfinden. Ebenfalls nicht ausdrücklich geregelt ist der Einsatz des EDV-Programms für gemeindliche Abstimmungen. Diese Fälle werden nun explizit geregelt und in das WAG aufgenommen.

Neu wird schliesslich mit Abs. 5 auch eine Bestimmung aufgenommen, welche beim Einsatz des elektronischen Erfassungs- und Auswertungssystems den Support und die Kosten regelt.

#### 4.2. §§ 32 und 32a

In diesen beiden Bestimmungen wird in den §§ 32 Abs. 5 und 32a Abs. 4 WAG neu geregelt, dass die Annahme des Wahlvorschlags nicht widerrufen werden kann. Diese Regelung findet sich aktuell nur auf Stufe Verordnung (§ 43 Abs. 1 der Verordnung zum Wahl- und Abstimmungsgesetz vom 29. April 2008 [Wahl- und Abstimmungsverordnung, WAV; BGS 131.2]). Dass die Annahme des Wahlvorschlags nicht widerrufen werden kann, ist die Rechtsfolge, die sich unmittelbar aus den §§ 32 Abs. 4 und 32a Abs. 3 WAG ergibt. Deshalb und aufgrund der Wichtigkeit dieser Bestimmung gehört sie im Anschluss an die genannten Bestimmungen auf Stufe Gesetz (vgl. dazu auch Art. 164 Abs. 1 Bst. a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [SR 101]).

#### 4.3. §§ 35 und 36

In diesen Bestimmungen sind die Fristen und Termine festgehalten, die es nach Wahlanmeldeschluss bei der Bereinigung der Wahlvorschläge während des sog. Bereinigungsverfahrens einzuhalten gilt. Wahlanmeldeschluss ist gemäss § 31 Abs. 1 WAG um 17 Uhr am zehntletzten Montag vor dem Wahltag. Das Bereinigungsverfahren dauert somit aktuell von Montag, 17.00 Uhr, bis am zweiten Mittwoch nach dem Wahlanmeldeschluss, 17.00 Uhr (eineinhalb Wochen). Die Änderung dieser Bestimmungen zielt darauf ab, das Bereinigungsverfahren auf eine Woche zu verkürzen, was mittels der vorgeschlagenen Änderungen in den §§ 35 Abs. 2 und 3 und 36 Abs. 1 WAG bewerkstelligt wird. Die Verkürzung des Bereinigungsverfahrens führt zu mehreren Vorteilen:

- **Erstens** wird im Hinblick auf die Publikation der bereinigten Listen und Wahlvorschläge (§ 37 und 37a WAG) eine Woche gewonnen; während die Publikation im Amtsblatt aktuell erst am zweiten Freitag nach Abschluss des Bereinigungsverfahrens erfolgen kann, kann diese bei einer Verkürzung auf eine Woche bereits am ersten Freitag nach Abschluss des Bereinigungsverfahrens erfolgen.
- **Zweitens** führt das zum Vorteil, dass die Kandidierenden und die Wahlkampfleiterinnen und -leiter im Hinblick auf den Wahlkampf eine Woche Zeit gewinnen; bei Proporzwahlen etwa können Listennummern und Nummern der Kandidierenden früher als bis anhin bekanntgegeben werden, was nachgewiesenermassen einem grossen Interesse aller betroffenen Akteurinnen und Akteure entspricht (Interesse der Kandidierenden, Wahlkampfleiterinnen und -leiter, Behörden, Medienschaffenden, Stimmberechtigten).
- **Drittens** führt die Verkürzung der Bereinigungsfristen dazu, dass bei den kantonalen Ständeratswahlen, die zeitgleich mit den eidgenössischen Nationalratswahlen stattfinden (§ 30 Abs. 1 WAG), die aktuell unterschiedlichen Bereinigungsfristen, die für diese beiden Wahlen aufgrund des nationalen und kantonalen Rechts gelten, ungleich einfacher als bislang in Übereinstimmung gebracht werden können. Heute sind hierfür zwei Regierungsratsbeschlüsse erforderlich, welche die Fristen sowohl für die National- als auch die Ständeratswahlen regeln müssen. Mit der neuen Regelung kann ein einziger Regierungsratsbeschluss gefasst werden, der die Frist einzig für die Nationalratswahlen gestützt auf Art. 29 Abs. 4 BPR auf eine Woche verkürzt und damit hinsichtlich der Ständeratswahlen in Einklang mit den kantonalen Bereinigungsfristen bringt.

Das verkürzte Bereinigungsverfahren lässt sich auch dann korrekt abwickeln, wenn gegebenenfalls der Ablauf von Fristen an Feiertagen erfolgt. Fallen die in den §§ 31 Abs. 1, 33 Abs. 3, **35 Abs. 1** und **3, 36 Abs. 1**, 52 Abs. 4, 56 Abs. 3 und 60 Abs. 2 Satz 2 genannten Wochentage auf einen Feiertag gemäss § 10 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG; BGS 161.1) vom 26. August 2010, so verschieben sich die jeweiligen Fristen und Termine gemäss § 30a Abs. 1 WAG auf den nächst folgenden Werktag, 12.00 Uhr.

#### 4.4. § 36a (neu)

Eine Bestimmung, welche den Abschluss des Bereinigungsverfahrens ausdrücklich regelt, fehlt bislang. Zwar ergibt sich das heute mittelbar aus § 36 Abs. 1 WAG. Eine klare Regelung, aus der sich der Abschluss des Bereinigungsverfahrens unmittelbar ergibt, ist aus Gründen der Gesetzessystematik und der Rechtssicherheit geboten. Insbesondere hält die Bestimmung auch ausdrücklich fest, dass nach Abschluss des Bereinigungsverfahrens kein Wahlvorschlag mehr geändert werden kann.

#### 4.5. § 56

Ziel der Revision ist es, dass die neu gewählten Ständeratsmitglieder an der ersten Session der nächsten Legislaturperiode teilnehmen können. Der Regierungsrat muss daher bei einem zweiten Wahlgang den Wahltag sowie die Frist für die Einreichung der Wahlvorschläge jeweils so festsetzen, dass die Teilnahme der gewählten Ständerätinnen bzw. Ständeräte am ersten Tag der Wintersession und nicht erst bei den Gesamterneuerungswahlen des Bundesrats gewährleistet ist. Entsprechend wird § 56 Abs. 3a WAG angepasst.

#### 4.6. §§ 58a und 58b (neu)

In diesen beiden Bestimmungen wird in den §§ 58a und 58b neu die Amtsführung in speziellen Fällen geregelt. Diese Regelung findet sich aktuell nur auf Stufe Verordnung (§§ 52 und 53 WAV). Aufgrund der Wichtigkeit dieser Bestimmungen gehören sie auf Stufe Gesetz.

#### 4.7. § 67

Die verkürzte Beschwerdefrist wird nicht bloss auf den Fall des zweiten Wahlgangs des Ständerats beschränkt. Es darf aus Gründen der Rechtssicherheit nicht sein, dass die Beschwerdefrist in demselben Bereich (nämlich Wahlen und Abstimmungen) einmal zehn Tage und einmal drei Tage lautet. Vielmehr muss die verkürzte Frist von drei Tagen für sämtliche kantonalen und gemeindlichen Wahlarten gelten, die sich nach dem WAG richten (Ständerats-, Kantonsrats-, Regierungsrats- und Gerichtswahlen sowie die gemeindliche Wahlen), und auch für sämtliche kantonalen und gemeindlichen Abstimmungen, die sich nach dem WAG richten. In dem äusserst sensiblen Bereich der politischen Rechte ist eine einheitliche Beschwerdefrist dringend geboten. Die einheitliche dreitägige Beschwerdefrist gemäss WAG stimmt so zudem wieder überein mit dem Bundesrecht, was ebenfalls massgeblich zur Rechtssicherheit beiträgt.

Die im WAG enthaltene dreitägige Frist wird darüber hinaus auch für die sog. kommunale Stimmrechtsbeschwerde gemäss § 17<sup>bis</sup> des Gesetzes über Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindegesezt, GG; BGS 171.1) gelten, weil sich Frist, Form und Verfahren nach den §§ 67–69 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen richten (§ 17<sup>bis</sup> Abs. 2 GG).

Auch das Bundesgericht billigt kurze Anfechtungsfristen und fordert diesbezüglich, dass an die Erkennbarkeit der beanstandeten Mängel und die Substantiierung der Beschwerden keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden dürfen (Urteil des Bundesgerichts 1C\_62/2012 vom 18. April 2012 mit Hinweisen).

## 5. **Finanzielle Auswirkungen auf den Staatshaushalt**

Diese Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen auf den Kanton oder die Gemeinden.

## 6. **Zeitplan**

Es ist folgender Zeitplan vorgesehen:

|                |                                   |
|----------------|-----------------------------------|
| Juli 2021      | Kantonsrat, Kommissionsbestellung |
| September 2021 | Kommissionssitzung(en)            |
| Oktober 2021   | Kommissionsbericht                |
| Dezember 2021  | Kantonsrat, 1. Lesung             |
| Februar 2022   | Kantonsrat, 2. Lesung             |
| Februar 2022   | Publikation Amtsblatt             |
| April 2022     | Ablauf Referendumsfrist           |
| September 2022 | Allfällige Volksabstimmung        |
| Dezember 2022  | Genehmigung durch Bund            |
| 1. Januar 2023 | Inkrafttreten                     |

## 7. **Anträge**

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Änderung des Wahl- und Abstimmungsgesetzes, Vorlage Nr. - , sei einzutreten und es sei ihr zuzustimmen.
2. Die Motion des Büros des Kantonsrats betreffend Verkürzung der Frist für die Einreichung von Stimmrechtsbeschwerden nach einem zweiten Wahlgang für die Wahl der Mitglieder des Ständerats vom 28. November 2019 (Vorlage Nr. 3032.1 - 16194) sei erheblich zu erklären und im Sinne der Ausführungen als erledigt abzuschreiben.

Zug, Datum

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Stephan Schleiss

Der Landschreiber: Tobias Moser