

Pierre Tschannen / Simone Wyss

WAHLKREISE IM KANTON ZUG

Gutachten zuhanden der Direktion des Innern des Kantons Zug

Bern, 21. Februar 2005

INHALTSVERZEICHNIS

Literatur	3
Erlasse	4
A Ausgangslage	6
I. Motion der SP-Fraktion	6
II. Auftrag und Vorgehen	6
B Rechtliche Grundlagen	7
I. Stimmrecht im Allgemeinen	7
1. Das Stimmrecht als verfassungsmässiges Recht des Bundes	7
2. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen	7
II. Wahlrechtsgleichheit	8
1. Zählwertgleichheit	8
2. Stimmkraftgleichheit	8
3. Erfolgswertgleichheit	9
III. Wahlkreiseinteilung insbesondere	9
1. Begriffe	9
a. Wahlkreis	9
b. Direktes Quorum	10
c. Natürliches Quorum	10
d. Erfolglose Stimmen	10
2. Rechtsprechung	10
a. BGE 129 I 185, Stadt Zürich	11
b. Urteil des Bundesgerichts 1P.406/2004 vom 27. Oktober 2004, Kanton Aargau	12
c. Urteil des Bundesgerichts 1P.309/2004 vom 27. Oktober 2004, Kanton Wallis	13
d. Fazit	13
3. Literatur	14
a. Forderung nach möglichst grossen Wahlkreisen	14
b. Forderung nach möglichst gleichen Wahlkreisen	14
c. Forderung nach einem Verhältnisausgleich	15
aa. Wahlkreisverbände	15
bb. Zentrale Verteilung der Parteimandate	16
C Wahlkreisproblematik im Kanton Zug	18
I. Geltendes Recht	18
1. Verfassung des Kantons Zug	
2. Gesetz über Wahlen und Abstimmungen	18
3. Kantonsratsbeschluss betreffend Anzahl Kantonsratsmandate für die einzelnen Gemeinden	19
4. Zusammenfassung	19
II. Beurteilung	19
1. Wahlsystem: Problematische Kombination von Proporz und Majorz	19
2. Wahlkreise: Zu klein, zu unterschiedlich	21
3. Systemeintrübe: Besondere historische Gründe?	22

4.	Vorfrageweise Überprüfung der Kantonsverfassung: Neues Bundesrecht seit der Gewährleistung der Zuger Kantonsverfassung?	23
5.	Zusammenfassung	25
III.	Handlungsmöglichkeiten	25
1.	Beibehaltung des Status quo	25
2.	Schaffung eines Verhältnisausgleichs unter Beibehaltung der Wahlkreise	25
3.	Schaffung neuer Wahlkreise	27
4.	Schaffung von Sitzgarantien	28
D	Ergebnisse	30
I.	Beantwortung der zu begutachtenden Fragen	30
II.	Schlussfolgerungen	31
	Anhänge	
	Anhang 1: Sitzgarantien für Bezirke innerhalb von Wahlkreisen am Beispiel des Kantons Bern	
	Anhang 2: Wahlkreisverbände am Beispiel des Kantons Basel-Landschaft	
	Anhang 3: Zentrale Verteilung der Parteimandate am Beispiel des Kantons Zürich	

LITERATUR

Soweit nicht anders vermerkt, werden die Werke mit den Namen der Autoren zitiert.

- BESSON MICHEL, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Diss. Bern, Bern 2003.
- GARRONE PIERRE, L'élection populaire en Suisse, Diss. Genf, Basel/Frankfurt a. M. 1991.
- HÄFELIN ULRICH / HALLER WALTER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, Zürich 2001.
- HANGARTNER IVO / KLEY ANDREAS, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000.
- KÖLZ ALFRED, Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte, Bern 2004 (zit.: Verfassungsgeschichte).
- KÖLZ ALFRED, Probleme des kantonalen Wahlrechts, ZBI 1987, S. 1 ff., 49 ff. (zit.: Wahlrecht).
- LANDTWING ANDREAS, Die öffentlichen Einrichtungen des Kantons Zug in der Helvetik, Diss. Zürich, Zürich 1998.
- POLEDNA TOMAS, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Diss. Zürich, Zürich 1988.
- PUKELSHEIM FRIEDRICH / SCHUHMACHER CHRISTIAN, Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen, AJP 2004, S. 505 ff.
- TÖNDURY ANDREA MARCEL, Bundesstaatliche Einheit und kantonale Demokratie, Diss. Zürich, Zürich 2004.
- TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004 (zit.: Staatsrecht).
- TSCHANNEN PIERRE, Stimmrecht und politische Verständigung, Zürich 1995 (zit.: Stimmrecht).
- WESTERATH HERIBERT, Die Wahlverfahren und ihre Vereinbarkeit mit den demokratischen Anforderungen an das Wahlrecht, Berlin 1955.

ERLASSE

Schweizerische Eidgenossenschaft

- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)
- Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR; SR 161.1)
- Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (OG; SR 173.110)

Kanton Aargau

- Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (KV-AG; SR 131.227)
- Grossratswahlgesetz vom 8. März 1988 (SAR 152.100)

Kanton Basel-Land

- Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (KV-BL; SR 131.222.2)
- Gesetz über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und dem Obergericht vom 19. Juni 1990 SAR 152.200)
- Gesetz über die Einwohnergemeinden vom 19. Dezember 1978 (SAR 171.100)

Kanton Bern

- Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV-BE; SR 152.200)
- Staatsverfassung des Kantons Bern vom 4. Juni 1893
- Gesetz über die politischen Rechte vom 5. Mai 1980 (BSG 141.1)
- Gesetz über die Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte vom 2. September 2002 (BAG 04-10)

Kanton Waadt

- Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (KV-VD; SR 131.231)
- Loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 (RSV 160.01)

Kanton Wallis

- Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907 (KV-VS; SR 131.232)

Kanton Zug

- Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (KV-ZG; SR 131.218)
- Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen vom 23. Januar 1969 (WAG-ZG; BGS 131.1)
- Kantonsratsbeschluss betreffend Anzahl Kantonsratsmandate für die einzelnen Gemeinden vom 23. Mai 2002 (BGS 131.11)

Kanton Zürich

- Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich vom 18. April 1869 (KV-ZH; SR 131.211)
- Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen vom 4. September 1984 (OS 161)
- Gesetz über das Gemeindewesen vom 6. Juni 1926 (OS 131.1)

Stadt Zürich

- Gemeindeordnung der Stadt Zürich, Gemeindebeschluss vom 26. April 1970 mit Änderung vom 2. Juni 2002 (AS 101.100)

A AUSGANGSLAGE

I. Motion der SP-Fraktion

Am 23. November reichte die SP-Fraktion des Zuger Kantonsrats eine Motion mit folgendem Wortlaut ein¹:

1. – Der Regierungsrat wird beauftragt, im Zusammenhang mit der Totalrevision des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (WAG) ein Rechtsgutachten in Auftrag zu geben zur Frage der sehr unterschiedlichen Grösse der Wahlkreise im Kanton Zug und deren Verfassungskonformität.
2. – Diese Motion ist sofort zu behandeln und erheblich zu erklären.

II. Auftrag und Vorgehen

Vor diesem Hintergrund unterbreitete uns die Direktion des Innern des Kantons Zug folgende Fragen zur Begutachtung:

1. – Sind die sehr unterschiedlich grossen Wahlkreise im Kanton Zug verfassungswidrig?
2. – Wenn ja, welche Wahlkreisgrösse ist anlässlich der Totalrevision des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen neu zu statuieren, damit Verfassungskonformität erreicht wird?
3. – Ist es möglich, verfassungskonform zu gewährleisten, dass die beiden besonders kleinen Gemeinden Neuheim und Walchwil in neuen deutlich grösseren Wahlkreisen eine minimale Vertretungsgarantie von je zwei Sitzen erhalten? Wenn ja, wie könnte ein solches Modell aussehen?
4. – Ist die Sach- und Rechtslage im Kanton Zug mit derjenigen im Kanton Wallis vergleichbar (vgl. BGE vom 27. Oktober, 1P.309/2004)? Sollte sie nicht vergleichbar sein, wo und warum nicht?

Zur Beantwortung der Fragen gehen wir wie folgt vor:

- Einleitend behandeln wir soweit erforderlich die allgemeinen rechtlichen Grundlagen (Teil B), besonders die Wahlrechtsgleichheit (B.II) und die daraus abgeleiteten Anforderungen an die Wahlkreiseinteilung (B.III).
- Anschliessend wenden wir uns der Rechtslage im Kanton Zug zu (Teil C). Die geltende Wahlkreiseinteilung erweist sich wie vermutet als problematisch (C.II). Wir befassen uns daher auch mit den Möglichkeiten einer verfassungsmässigen Wahlkreiseinteilung und der Frage, wieweit den kleinen Gemeinden Sitzgarantien zugestanden werden können (C.III).
- Die wesentlichen Ergebnisse folgen kurz zusammengefasst in Teil D.

¹ Vorlage Nr. 1287.1 (Laufnummer 11609).

B RECHTLICHE GRUNDLAGEN

I. *Stimmrecht im Allgemeinen*

1. *Das Stimmrecht als verfassungsmässiges Recht des Bundes*

Art. 34 BV garantiert die politischen Rechte. Als solche gelten die Befugnisse der Bürgerinnen und Bürger, an der staatlichen Willensbildung mitzuwirken². Die Garantie der politischen Rechte (kürzerer Ausdruck: das Stimmrecht) ist als ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht des Bundes unter der alten Verfassung entwickelt und konkretisiert worden³. Es lassen sich grob gesagt zwei Teilgehalte unterscheiden⁴:

- *Absatz 1* gewährleistet eine minimale politische Mitsprache, den Schutz der Stimm- und Wahlberechtigung sowie den Schutz der konkreten politischen Rechte, so etwa das Recht an den Abstimmungen teilzunehmen und Initiativen und Referenden zu unterzeichnen.
- *Absatz 2* enthält die so genannte Wahl- und Abstimmungsfreiheit. In den Worten des Bundesgerichtes vermittelt diese Freiheit den Anspruch darauf, „dass kein Abstimmungs- und Wahlergebnis anerkannt werde, welches nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt“⁵.

2. *Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen*

Die bundesrechtliche Garantie der politischen Rechte benötigt *Ausführungsbestimmungen*; ohne gesetzliche Konkretisierung bleibt sie weitgehend toter Buchstabe⁶. Entsprechende Regelungen finden sich im Bund, in den Kantonen und in den Gemeinden.

Bund und Kantone regeln die Ausübung der politischen Rechte für ihre Ebene *grundsätzlich autonom* (Art. 39 Abs. 1 BV). *Kantonale* Wahlen und Abstimmungen müssen aber bestimmten *bundesrechtlichen Anforderungen* genügen. Zu beachten ist unter anderem Art. 51 Abs. 2 BV, wonach sich die Kantone eine „demokratische“ Verfassung geben müssen. Daraus folgt unter anderem, dass die *kantonalen Parlamente* in *direkter Volkswahl* zu bestellen sind und dass diese Wahlen als *allgemeine, gleiche, freie und geheime* Wahlen ausgestaltet sein müssen⁷.

² Häfelin / Haller, Rz. 1363.

³ Besson, S. 5 f.

⁴ Unterscheidung der Teilgehalte nach Besson, S. 15 ff.

⁵ Statt vieler BGE 119 Ia 271 E. 3a S. 272.

⁶ Tschannen, Staatsrecht, § 48 Rz. 16.

⁷ Tschannen, Staatsrecht, § 18 Rz. 12.

Gegen Verletzungen der in einem Kanton zugesicherten politischen Rechte kann (nach Ausschöpfung des kantonalen Instanzenzugs) unter Berufung auf Art. 34 BV *Stimmrechtsbeschwerde an das Bundesgericht* geführt werden⁸.

II. *Wahlrechtsgleichheit*

Die Garantie der politischen Rechte weist *enge Bezüge zur Rechtsgleichheit* auf (Art. 8 Abs. 1 BV). Historisch ist die Rechtsgleichheit im jungen Bundesstaat vorwiegend als politische Gleichheit verstanden worden⁹. Auf Wahlen bezogen verlangt der Grundsatz der politischen Gleichheit die bereits kurz erwähnte direkte, allgemeine, gleiche, freie und geheime Wahl¹⁰. Im vorliegenden Zusammenhang interessiert vorab der Grundsatz der „gleichen“ Wahl. *Wahlrechtsgleichheit* bedeutet im Einzelnen Zählwertgleichheit, Stimmkraftgleichheit und Erfolgswertgleichheit (siehe sogleich 1.–3.).

1. *Zählwertgleichheit*

Die Zählwertgleichheit verlangt, dass *innerhalb eines Wahlkreises allen Stimmberechtigten dieselbe Anzahl Stimmen zur Verfügung steht* („one man – one vote“). Kriterien wie Alter, Geschlecht oder Einkommen dürfen bei der Stimmzuteilung nicht berücksichtigt werden. Weiter müssen alle Wahlberechtigten die Möglichkeit haben, ihre Stimme abzugeben; und schliesslich müssen alle gültigen Stimmen bei der Stimmenzählung in gleicher Weise berücksichtigt werden. Zählwertgleichheit bedeutet kurz gefasst *formelle Gleichbehandlung* aller Wahlberechtigten innerhalb eines Wahlkreises¹¹.

2. *Stimmkraftgleichheit*

Die Stimmkraftgleichheit verwirklicht die Wahlrechtsgleichheit über die Grenzen des einzelnen Wahlkreises hinaus. Sie gewährleistet die *„theoretische Stimmeneinflussgleichheit“*. Folglich müssen jene Umstände, welche den theoretischen Einfluss einer Stimme prägen, in allen Wahlkreisen etwa gleich sein¹².

Kernstück der Stimmkraftgleichheit ist die *Repräsentationsgleichheit*. Danach soll das Verhältnis zwischen der repräsentierten Bevölkerung (der Repräsentationsbasis) und der zugeteilten Sitzzahl (den Repräsentanten) in den einzelnen Wahlkreisen möglichst gleich sein. Zulässig ist allein das „Kopfzahl-Prinzip“: Die Zuweisung der Sitze an die Wahlkreise darf sich nur an der Bevölkerungs-

⁸ Tschannen, Staatsrecht, § 48 Rz. 12, 43 f.

⁹ Poledna, S. 5.

¹⁰ Vgl. Poledna, S. 2.

¹¹ Poledna, S. 50 ff.

¹² Poledna, S. 66 f.

grösse messen; Kriterien wie die Fläche des Wahlkreises oder das im Wahlkreis generierte Steueraufkommen dürfen nicht in Betracht gezogen werden. Immerhin haben die Kantone einen gewissen Handlungsspielraum bei der Bestimmung der massgeblichen Repräsentationsbasis. So ist es statthaft, nur Schweizer Bürger oder gar nur die Stimmberechtigten zur Repräsentationsbasis zu zählen¹³.

In den Kontext der Stimmkraftgleichheit gehört die Problematik der *Sitzgarantien*. Solche Garantien können das mathematische Verhältnis zwischen Repräsentationsbasis und Sitzzahl beeinflussen¹⁴.

3. Erfolgswertgleichheit

Der Erfolgswertgleichheit geht es um die *praktische Wirksamkeit der abgegebenen Stimmen*. Angestrebt ist die Verwertung möglichst jeder Wählerstimme und die Minimierung erfolgloser Wählerstimmen. Die Erfolgswertgleichheit soll sicherstellen, dass „sich der Wählerwille unverfälscht in der parlamentarischen Zusammensetzung widerspiegelt“¹⁵. Damit steht sie in enger Beziehung zum Proporzwahlssystem¹⁶.

Der Grundsatz der Erfolgswertgleichheit wirkt *wahlkreisintern und wahlkreisübergreifend*. Quoren aller Art, erhebliche Grössenunterschiede von Wahlkreis zu Wahlkreis oder auch ein allfälliges Nebeneinander von Proporz und Majorz bei ein und derselben Wahl beeinträchtigen die Erfolgswertgleichheit¹⁷.

III. Wahlkreisproblematik insbesondere

1. Begriffe

a. Wahlkreis

Unter Wahlkreis versteht man das „*Gebiet, in welchem die gültig abgegebenen Stimmen die Grundlage für die Mandatzuteilung bilden*“¹⁸. Denkbar sind einerseits die beiden Extremfälle Einheitswahlkreis (ein einziger Wahlkreis umfasst alle bei der Wahl zu vergebenden Sitze) und Einerwahlkreis (im konkreten Wahlkreis ist nur ein einziger Sitz zu vergeben), andererseits alle dazwischenliegenden Grössen. Bei jeder Wahlkreisgrösse können theoretisch sowohl Proporz- als auch Majorzwahlen durchgeführt werden¹⁹. Im Folgenden beschränken wir uns auf die Wahlkreisproblematik bei Proporzwahlen.

¹³ Poledna, S. 69 f.

¹⁴ Poledna, S. 71 ff.

¹⁵ Poledna, S. 99.

¹⁶ Poledna, S. 99 ff.

¹⁷ Poledna, S. 101 ff.

¹⁸ Poledna, Anhang 39.

¹⁹ Poledna, S. 130.

b. *Direktes Quorum*

Direktes Quorum (Sperrklausel) heisst ein *durch Verfassung oder Gesetz festgelegter Prozentsatz der gültigen Stimmen*. Eine Liste, die das Quorum nicht erreicht, wird von der Mandatsverteilung ausgeschlossen²⁰.

c. *Natürliches Quorum*

Als natürliches Quorum bezeichnet man den *Prozentsatz der gültigen Stimmen, den eine Liste in einem bestimmten Wahlkreis erzielen muss, um bei der Mandatsverteilung mindestens ein Vollmandat zu erhalten*. Das natürliche Quorum ergibt sich, indem die Zahl 100 durch die um eins vermehrte Zahl der in einem Wahlkreis zu vergebenden Mandate geteilt wird. Je grösser die Zahl der zu vergebenden Mandate, desto kleiner das natürliche Quorum²¹. In einem Neunerwahlkreis beispielsweise beträgt es 10%, in einem Dreierwahlkreis 25% usw.

d. *Erfolglose Stimmen*

Erfolglose Stimmen sind *diejenigen gültigen Stimmen, die ohne Einfluss auf die Mandatsverteilung bleiben*²². Je höher das natürliche Quorum, desto grösser auch die Gefahr erfolgloser Stimmen.

2. *Rechtsprechung*

Lange befasste sich das Bundesgericht „nur am Rand“²³ mit Wahlkreisfragen. Substanzielle Urteile hierzu ergingen erst in den 70er und 80er Jahren²⁴. Mehrmals hatte das Gericht die Berner Wahlkreisverbände zu beurteilen²⁵. Mit drei Entscheiden aus jüngster Zeit (sie betreffen die Stadt Zürich sowie die Kantone Aargau und Wallis) scheint die Rechtslage bei Proporzahlen nunmehr weitgehend geklärt. Diese Entscheide sind kurz zu resümieren.

²⁰ Hangartner / Kley, 1448; BGE 129 I 185 E. 7.1.1 S. 198.

²¹ Töndury, S. 263; BGE 129 I 185 E. 7.1.2 S. 198.

²² BGE 129 I 185 E. 7.6.2 S. 202.

²³ Poledna, S. 132.

²⁴ BGE 99 Ia 658; 103 Ia 603; 107 Ia 217.

²⁵ ZBI 1987 367; 1995 479; Urteil des Bundesgerichtes 1P.555/2002 vom 3. September 2003.

a. *BGE 129 I 185, Stadt Zürich*

Ausgangslage

Die Verfassung des Kantons Zürich enthält keine ausdrücklichen Bestimmungen über die Parlamentswahlen in den Gemeinden. Sie legt nur fest, die Wahl des Kantonsrats habe nach dem Verhältniswahlverfahren zu erfolgen (Art. 32 Abs. 3 KV-ZH). Im Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen wird aber darauf verwiesen, dass sich die Wahl des Gemeinderates (Parlament) nach den Bestimmungen über die Wahl des Kantonsrats richtet (§ 94). Die Gemeinde bildet für die Gemeindewahlen einen Wahlkreis, kann aber in mehrere Wahlkreise unterteilt werden (§ 93). Die Gemeinde bestimmt auch die Zahl der Gemeinderäte (§ 101 des Zürcher Gemeindegesetzes). Gemäss Art. 4 der Stadtzürcher Gemeindeordnung umfasst der Gemeinderat 125 Mitglieder. Die Gemeindeordnung enumeriert die 12 Stadtkreise (Art. 3) und legt diese als Wahlkreise für die Gemeinderatswahlen fest (Art. 4).

Durch Anordnung des Zentralwahlbüros der Stadt Zürich wird die Zuteilung der Mandate an die Wahlkreise für die Erneuerungswahl 2002–2006 bekannt gegeben. Auf den kleinsten Wahlkreis (Kreis 1) entfallen 2 Sitze, auf den grössten (Kreis 11) 19 Sitze. Die natürlichen Quoren liegen zwischen 5% (19 Mandate) und 33% (2 Mandate).

Das Bundesgericht heisst eine dagegen erhobene Stimmrechtsbeschwerde gut.

Erwägungen des Bundesgerichts

Das Bundesgericht resümiert seine Rechtsprechung zu den politischen Systemen in den Kantonen (E. 3). Die Kantone seien weitgehend frei in der Ausgestaltung ihres politischen Systems. Schranken bildeten einerseits die Verpflichtung, die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen Formen zu sichern (Art. 39 Abs. 1 BV), andererseits das Gleichbehandlungsgebot nach Art. 8 Abs. 1 BV. Sowohl das Proporz- als auch das Majorzsystem genügten diesen Anforderungen. Wo aber Proporzwahlen vorgesehen seien, dürften proporzfremde Elemente nur mit sachlichen Gründen ins Wahlverfahren aufgenommen werden.

Im Weiteren fasst das Bundesgericht die bisherige Rechtsprechung zu den Wahlkreisen zusammen (E. 6.1), stellt die Kritik der Literatur dar (E. 6.2) und präzisiert die eigene Rechtsprechung begrifflich und inhaltlich (E. 7.1). Aus dem Grundsatz der Wahl- und Abstimmungsfreiheit und der politischen Gleichberechtigung folge die Wahlrechtsgleichheit. Daraus ergäbe sich unter anderem die Forderung nach Erfolgswertgleichheit: Die gewichtslosen Stimmen seien auf ein Minimum zu beschränken und Einbrüche ins Proporzsystem nur gestattet, wenn sich diese als unvermeidbar erwiesen (E. 7.3). Mit dem Entscheid für das Proporzverfahren habe sich der kantonale Verfassungsgeber zum Gleichbehandlungsgebot und zu einer gewissen Erfolgswertgleichheit bekannt. Stimmberechtigte, welche eine Minderheitspartei wählen, dürften mithin damit rechnen, eine faire Chance auf einen Sitz im Parlament zu erhalten. Das geltende Stadtzürcher System gewährleiste diese Chance aber nicht. Im Kreis 1 reichten zwei Drittel der Stimmen aus, damit eine Partei beide Mandate erhalte, unter gewissen Umständen sogar weniger als die Hälfte. Ein solches Ergebnis sei mit der Rechtsgleichheit im Sinne von Art. 34 Abs. 2 BV und Art. 8 Abs. 1 BV nicht zu vereinbaren. Weiter liege ein Verstoss gegen die Erfolgswertgleichheit vor, wenn – wie im Kreis 1 – mehr als ein Drittel der Stimmen ohne Einfluss auf die Mandatsverteilung bleibe. Auch die Grössenunterschiede der Wahlkreise und die dadurch bedingten Abweichungen von der durchschnittlich in einem Kreis für ein Mandat notwendigen Stimmenzahl verstießen gegen das Gleichbehandlungsgebot. Eine so schwerwiegende Verletzung der „Wahlrechtsgleichheit“ (gemeint wohl: Wahlrechtsgleichheit) könne nur ausnahmsweise gerechtfertigt sein, nämlich wenn besondere historische, föderalistische, kulturelle, sprachliche, ethnische oder religiöse Motive vorlägen. Solche Gründe könnten aber für die aktuelle Wahlkreiseinteilung der Stadt Zürich nicht geltend gemacht werden. Die Wahlkreiseinteilung sei damit bundesverfassungswidrig (E. 7.6). Eine Verletzung des Verhältniswahlsystems, wie es in Art. 32 Abs. 3 der Zürcher Kantonsverfassung vorgeschrieben wird, liege jedoch nicht vor. Auch in den umstrittenen Kreisen habe eine Verhältniswahl stattgefunden, wenn auch nicht eine bundesverfassungsmässig korrekte (E. 7.7).

Damit stelle sich die Frage nach der Aufhebung der Parlamentswahl (E. 8). Der festgestellte Mangel wiege an sich schwer. Aus Gründen der Rechtssicherheit und des Ver-

hältnismässigkeitsprinzips rechtfertige sich die Aufhebung jedoch nicht. Es sei Aufgabe der Stadt Zürich, die Bestimmungen abzuändern und die nächsten Neuwahlen mit einer revidierten Wahlkreiseinteilung durchzuführen.

b. Urteil des Bundesgerichts 1P.406/2004 vom 27. Oktober 2004, Kanton Aargau

Ausgangslage

Nach der 2003 revidierten Aargauer Verfassung besteht der Grosse Rat neu aus nurmehr 140 Mitgliedern (§ 76 Abs. 2 KV-AG). Er wird im Verhältnisverfahren durch das Volk gewählt (§ 77 Abs.1 KV-AG). Die Bezirke gelten weiterhin als Wahlkreise; sie können aber neu durch Gesetz zu Wahlkreisverbänden zusammengefasst werden (§ 77 Abs. 2 KV-AG). Im Jahr 2004 revidiert der Grosse Rat das Grossratswahl-, das Geschäftsverkehrs- und das Gemeindegesezt, verzichtet aber auf die Schaffung von Wahlkreisverbänden.

Gemäss Mitteilung des kantonalen Wahlbüros entfallen für die Legislaturperiode 2005–2009 auf die einzelnen Bezirke zwischen 6 (Laufenburg) und 30 (Baden) Sitze. Die natürlichen Quoren liegen zwischen 3.2% und 14.3%.

Das Bundesgericht weist Beschwerden mehrerer Rekurrenten ab, gibt ihnen aber in der Sache Recht.

Erwägungen des Bundesgerichts

Das Gericht fasst seine Rechtsprechung zu den Anforderungen an kantonale Wahlen zusammen und bestätigt, was es im Entscheid über die Stadtzürcher Wahlkreise festgehalten hat (E. 3.1. und 3.2). Im Weiteren stellt es fest, das Proporzsystem – wie es der Kanton Aargau vorschreibt – bedinge, dass der Kanton in möglichst grosse und möglichst gleiche Wahlkreise (oder überhaupt nicht) unterteilt werde. Das Verhältniswahlverfahren lasse sich umso besser verwirklichen, je tiefer die natürlichen Quoren lägen. Unterschiedlich bemessene Wahlkreise bewirkten unterschiedliche politische Gewichte der einzelnen Stimmen (E. 3.3).

Was nun die Rechtslage im Kanton Aargau betreffe, so habe sich der Verfassungsgeber für das Proporzwahlssystem entschieden (§ 76 Abs. 1 KV-AG). Die Möglichkeit, Wahlkreisverbände zu schaffen, könne darum nur so verstanden werden, dass solche Verbände geschaffen werden müssen, wenn und soweit dies zur Vermeidung proporzwidriger Quoren notwendig sei. Der Verfassungsgeber habe damit auch zum Ausdruck gebracht, dass den Bezirken keine Eigenständigkeit zukomme, welche es ausschliessen würde, sie zur Durchführung einer Proporzwahl zu Verbänden zusammenzuschliessen (E. 4).

In E. 5 wendet sich das Gericht dem direkten und dem natürlichen Quorum zu und setzt „um der Rechtssicherheit willen“ neu fest, dass „die Überschreitung einer Limite von 10% in beiden Fällen mit einem Verhältniswahlrecht grundsätzlich nicht zu vereinbaren ist“. Für natürliche Quoren sei dieser Wert eine Zielgrösse, die insbesondere bei einer Neuordnung des Wahlsystems angestrebt werden müsse. Die grossen Unterschiede der Wahlkreise im Kanton Aargau seien unter dem Gesichtspunkt der Wahlrechtsgleichheit problematisch; die natürlichen Quoren lägen teilweise über 10%, obwohl die Möglichkeit zur Schaffung von Wahlkreisverbänden bestehe. Damit sei die geltende Regelung mit Art. 34 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Trotz der festgestellten Bundesrechtswidrigkeit fällt das Bundesgericht im Hinblick auf die unmittelbar anstehenden Wahlen lediglich einen Appellentscheid. Die zuständigen Behörden des Kantons werden aufgefordert, im Hinblick auf die übernächsten Wahlen eine verfassungsgemässe Wahlordnung zu schaffen (E. 8).

c. *Urteil des Bundesgerichts 1P.309/2004 vom 27. Oktober 2004, Kanton Wallis*

Ausgangslage

Nach Art. 84 der Walliser Kantonsverfassung setzt sich der Grosse Rat aus 130 Mitgliedern zusammen. Die Wahlen erfolgen bezirks- und halbbezirksweise nach dem Proportionalverfahren (Abs. 4 der zitierten Bestimmung).

Die 130 Sitze werden auf 14 Bezirke und Halbbezirke verteilt. Gemäss Beschluss des Staatsrates werden den Wahlkreisen für die Legislaturperiode 2005–2009 zwischen 2 und 17 Sitze zugeteilt. Das natürliche Quorum beträgt im grössten Bezirk 5.5%, in den kleinsten 33%.

Das Bundesgericht weist eine dagegen erhobene Stimmrechtsbeschwerde ab.

Erwägungen des Bundesgerichts

Das Bundesgericht wiederholt die im Zürcher und Aargauer Urteil dargelegte und entwickelte Rechtsprechung (E. 2.2). Im Unterschied zum Zürcher oder zum Aargauer Fall schreibe aber die Verfassung des Kantons Wallis das Verhältniswahlrecht nicht wahlkreisübergreifend vor. Während die anderen Verfassungen den proportionalen Vertretungsanspruch in Bezug auf den ganzen Kanton garantierten, gewährleiste die Walliser Verfassung lediglich einen „Bezirksproporz“. Da die Kantone grundsätzlich frei seien in der Wahl eines Proporz- oder eines Majorzsystems, sei an dieser Regelung nichts zu beanstanden (E. 2.3). Überdies regle die Walliser Verfassung die grundsätzlichen Modalitäten des Wahlverfahrens wie etwa die Zahl und die Verteilung der Sitze sowie die Wahlkreise selber. Insbesondere lege die Verfassung gerade die umstrittene bezirks- und halbbezirksweise Geltung des Proporzwahlrechts ausdrücklich fest. Gewährleistete Kantonsverfassungen würden jedoch vom Bundesgericht nach geltender Rechtsprechung grundsätzlich nicht überprüft. Art. 85 KV-VS in seiner heutigen Fassung habe die eidgenössische Gewährleistung 1985 erhalten; das massgebliche Bundesrecht habe sich seither aber nicht verändert, sodass auch kein Grund bestehe, die genannte Bestimmung ausnahmsweise doch vorfrageweise zu überprüfen (E. 2.4). Die Gliederung des Kantons Wallis beruhe zudem auf historischen Gründen. Die Bezirke (früher „Zehnden“) seien von jeher Einheiten mit erheblicher Autonomie und Zusammengehörigkeitsgefühl. Damit bestehe ein ausgewiesener Vertretungsanspruch der Bezirke, dessen Durchsetzung zu Lasten des Parteienproporz verfassungsmässig sei (E. 2.5.).

d. *Fazit*

Die drei Urteile bedeuten eine wesentliche Klärung der höchstrichterlichen Praxis zu kantonalen Wahlkreiseinteilungen bei Verhältniswahlen.

- Im dogmatisch ausführlichsten Urteil, dem Zürcher Entscheid, leitet das Bundesgericht aus dem bundesverfassungsrechtlichen Stimm- und Wahlrecht und dem Grundsatz der Rechtsgleichheit einen *Anspruch auf die Verwirklichung der Erfolgswertgleichheit bei kantonalen Proporzwahlen* ab.
- Während das Bundesgericht im Zürcher Entscheid noch betont, es sei nicht Aufgabe des Gerichts, eine Mindestgrösse für Wahlkreise festzusetzen, definiert es im Aargauer Entscheid zumindest eine Zielgrösse: *Wahlkreise mit einem natürlichen Quorum von über 10% bei Proporzwahlen seien grundsätzlich unvereinbar mit der Wahlrechtsgleichheit* nach Art. 34 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 BV.

- In allen drei Entscheidungen wird aber auch betont, gewisse *Einbrüche* ins Proporzsystem liessen sich *rechtfertigen, wenn die Wahlkreise auf historischer Einteilung beruhen und über einen besonderen Zusammenhalt verfügen*. Das Bundesgericht bejaht diesen Zusammenhalt für die seit dem Mittelalter bestehenden Walliser „Zehnden“, verneint ihn aber deutlich für die aargauischen Bezirke und die Zürcher Stadtkreise.
- Im Walliser Entscheid unterstreicht das Bundesgericht zudem die *Zurückhaltung*, die es sich *bei der Überprüfung von kantonalen Verfassungen* auferlegt.

3. Literatur

Die Einteilung der Wahlkreise hat einen Einfluss auf die Ausprägung des Wahlsystems: Soweit sind sich die Autoren aktueller Literatur zur Wahlkreisproblematik einig²⁶. *Völlig unverfälscht* funktioniert das Proporzsystem nur in einem *Einheitswahlkreis*; jede Aufteilung des Wahlgebiets in mehrere Wahlkreise bedeutet gezwungenermassen auch einen Eingriff in das Verhältniswahlrecht²⁷. Doch Wahlkreise haben im politischen Prozess auch ihr Gutes: Sie ermöglichen den Wahlberechtigten eine bessere Übersicht, sichern den Abgeordneten eine örtliche Nähe zu ihrer Wählerbasis und erleichtern ganz allgemein das Wahlverfahren²⁸. Oft sind die Wahlkreisgrenzen historisch begründet²⁹.

a. Forderung nach möglichst grossen Wahlkreisen

Der Proporzgedanke kann umso besser umgesetzt werden, je grösser die Wahlkreise sind³⁰. Je weniger Mandate einem Wahlkreis zugeteilt werden, desto höher liegt das natürliche Quorum und desto grösser ist die Anzahl der gewichtlosen Stimmen (oben B.III.1). Hohe natürliche Quoren bewirken eine Ungleichbehandlung der Stimmberechtigten innerhalb der betroffenen Wahlkreise: Wähler kleiner Parteien haben keine faire Chance, im Parlament vertreten zu sein. Seit Jahrzehnten wird deshalb postuliert, das *natürliche Quorum* in einem Wahlkreis möge *höchstens 10%* betragen³¹.

²⁶ Vgl. Hangartner / Kley, Rz. 1391; Poledna, S. 131; Tschannen, Staatsrecht § 52 Rz. 56; Töndury, S. 262 f.

²⁷ Poledna, S. 131, mit weiteren Hinweisen.

²⁸ Hangartner / Kley, Rz. 1391.

²⁹ Hangartner / Kley, Rz. 1388, mit Beispielen.

³⁰ Z.B. Kölz, Wahlrecht, S. 20 f.

³¹ Vgl. etwa Kölz, Wahlrecht, S. 24; Poledna, S. 134; Westerath, S. 69. Dieser Forderung ist das Bundesgericht im zitierten Aargauer Fall nachgekommen (Urteil 1P.406/2004 vom 27. Oktober 2004, E. 5.4; näheres oben III.2b).

b. *Forderung nach möglichst gleichen Wahlkreisen*

Während die Forderung nach möglichst grossen Wahlkreisen die Wahlrechtsgleichheit vorwiegend wahlkreisintern zu verwirklichen sucht, bezieht sich die Forderung nach möglichst gleich bemessenen Wahlkreisen wahlkreisübergreifend auf die Gleichbehandlung im gesamten Wahlgebiet. Grosse Unterschiede beim natürlichen Quorum verletzen die Erfolgswertgleichheit, weil Wähler in grossen Wahlkreisen (mit einem entsprechend tiefe natürlichen Quorum) im Vergleich zu Wählern in kleinen Wahlkreisen weniger befürchten müssen, mit ihrer Stimme erfolglos zu bleiben. Die Wahlkreisgrössen sollten deshalb nicht zu stark vom Durchschnitt abweichen³². Als akzeptabel gilt eine *Bandbreite von plus/minus einem Drittel der durchschnittlichen Wahlkreisgrösse*³³.

c. *Forderung nach einem Verhältnisausgleich*

Wo auf historische Strukturen Rücksicht genommen werden muss, ist die Bildung möglichst grosser und möglichst gleicher Wahlkreise oft erschwert. In solchen Fällen soll aber *mindestens ein Verhältnisausgleich* erfolgen. Im Wesentlichen kommen zwei Modelle in Betracht: die Schaffung von Wahlkreisverbänden und die zentrale Verteilung der Parteimandate.

aa. *Wahlkreisverbände*

Wahlkreisverbände verbinden mehrere Wahlkreise für die Mandatsverteilung zu einer höheren Einheit.

- *Gewählt* wird nach wie vor *in den einzelnen Wahlkreisen*. Den Wahlberechtigten stehen so viele Stimmen zu, wie in ihrem Wahlkreis Sitze zu vergeben sind. Wählbar sind konsequenterweise auch nur Kandidaten aus dem eigenen Wahlkreis.
- Die *Mandatsverteilung* dagegen geschieht *auf der Ebene des Wahlkreisverbands*.
 - In einem *ersten Schritt* wird die *Anzahl der Parteimandate* ermittelt. Damit soll möglichst strikte Proportionalität über den gesamten Wahlkreisverband gewährleistet werden.
 - In einem *zweiten Schritt* werden die errechneten *Parteimandate auf die einzelnen Wahlkreise* verteilt, wobei der Parteienproporz bezogen auf den einzelnen Wahlkreis nur ungefähr beachtet wird.
 - In einem *dritten Schritt* wird überprüft, ob die Wahlkreise unter- oder übervertreten sind; nötigenfalls findet eine *Umverteilung* statt. Dabei kann es in einzelnen Wahlkreisen zu Abweichungen vom Parteienproporz kommen.

³² Tschannen, Stimmrecht, Rz. 749.

³³ Vgl. Kölz, Wahlrecht, S. 31: „Die Zahl der Stimmberechtigten eines jeden Wahlkreises darf nicht um mehr als einen Drittel von der Durchschnittsgrösse abweichen“. So auch schon Westerath, S. 69.

- Die Stellung kleiner Kreise im Wahlkreisverband lässt sich durch *Sitzgarantien* verbessern (dazu unten C.III.4)³⁴.

Wahlkreisverbände sind den Kantonen Bern, Basel-Landschaft und Waadt bekannt³⁵ (vgl. Anhang 2). Im Kanton Aargau besteht eine entsprechende eine Verfassungsgrundlage (vgl. oben B.III.2b).

Das skizzierte System hat den *Vorteil*, dass sich der Proporzgedanke auch dann verwirklichen lässt, wenn an kleinen Wahlkreisen festgehalten werden soll: Stimmen, die einer im eigenen Wahlkreis chancenlosen Partei gegeben werden, vermögen die Stellung dieser Partei im gesamten Verband doch zu stärken. Damit geht auch die Wahrscheinlichkeit erfolgloser Stimmen zurück. Für die Wählerinnen und Wähler haben Wahlkreisverbände den weiteren Vorzug, dass der Wahlakt im gewohnten Rahmen abläuft.

Ein gewichtiger *Nachteil* ist in den systembedingten Umverteilungen zu sehen. So kann es geschehen, dass eine Partei in einem bestimmten Wahlkreis zu einem Mandat kommt, obwohl sie in diesem Wahlkreis keinen Anspruch darauf hätte. Dieser „Lotteriefekt“ ist Folge davon, dass der Wahlkreisverband den Proporz primär verbandsumgreifend und nicht mehr primär wahlkreisintern verwirklichen will. Für Wählende wie Kandidierende ist dieser Effekt oft unerfreulich und nicht leicht nachzuvollziehen. Wahlkreisverbände widersprechen einem zentralen Postulat der direkten Demokratie: dem Postulat nämlich, dass Wahlen und Abstimmungen nach klaren und einfachen Spielregeln durchgeführt werden³⁶. Je komplizierter die Entscheidungsmechanik, desto grösser das Risiko von Legitimationsverlusten.

bb. Zentrale Verteilung der Parteimandate

Dieses System zeichnet sich durch folgende Eigenheiten aus:

- *Gewählt* wird wiederum *in den Wahlkreisen*.
- Für die *Verteilung der Mandate* auf die Parteien werden *die Listen jeder Partei in den verschiedenen Wahlkreisen zu sogenannten Listengruppen zusammengefasst*.
 - In einem ersten Schritt wird der gesamtkantonale Anspruch jeder Listengruppe ermittelt („Oberzuteilung“).
 - In einem zweiten Schritt werden diese Sitze auf die Wahlkreislisten der betreffenden Listengruppe verteilt („Unterzuteilung“). Dabei wird ein ma-

³⁴ Kölz, Wahlrecht, S. 30 ff.

³⁵ Der Kanton Bern kennt für die Wahlen 2006 keine Wahlkreisverbände mehr; die Wahlkreise wurden mit Verfassungs- und Gesetzesrevision vom 22. September 2002 neu gebildet. Allerdings besteht immer noch eine Sitzgarantie für Amtsbezirke in denjenigen Wahlkreisen, die sich aus mehreren Amtsbezirken zusammensetzen (Art. 73 KV-BE in der revidierten Fassung). Vgl. die entsprechenden Normen im Anhang zu diesem Gutachten.

³⁶ Vgl. BGE 105 Ia 237 E. 3b S. 240.

thematisches System verwendet, das einen möglichst guten Ausgleich zwischen Wahlkreisansprüchen und Parteiansprüchen sicherstellen soll³⁷.

Ein System dieser Art ist im Kanton Zürich neu eingeführt worden („doppelter Pukelsheim“; vgl. Anhang 3).

Die *Vor- und Nachteile* des Systems sind denen der Wahlkreisverbände ähnlich. Die Sitzzuteilung an die Parteien erfolgt zentral für das ganze Wahlgebiet, bei kantonalen Wahlen also für den ganzen Kanton. Damit wird der Parteienproportion sehr gut umgesetzt; die Zahl der erfolglosen Stimmen vermindert sich entsprechend. Auch hier kann aber die Situation eintreten, dass eine Partei ein Mandat erhält, welches ihr gemäss ihrer Stimmenzahl im betreffenden Wahlkreis nicht zustehen würde.

³⁷ Pukelsheim / Schuhmacher, S. 511ff.

C WAHLKREISEINTEILUNG IM KANTON ZUG

I. *Geltendes Recht*

1. *Verfassung des Kantons Zug*

Die Zuger Kantonsverfassung³⁸ datiert von 1894. Sie hat am 26. Juni 1894 die eidgenössische Gewährleistung erhalten³⁹.

Die Kantonsverfassung regelt die Grundzüge des Zuger Wahlsystems.

- So hält § 31 KV-ZG fest, dass das *Stimmvolk* u.a. die *Mitglieder des Kantonsrats* wählt.
- § 38 KV-ZG zufolge besteht der *Kantonsrat* „aus wenigstens 70 und höchstens 80 Mitgliedern“; die Mitglieder werden „durch die *Einwohnergemeinden* nach Massgabe ihrer bei der eidgenössischen Volkszählung ermittelte Bevölkerungszahl gewählt“. Diese Bestimmung stammt aus dem Jahre 1914⁴⁰.
- § 24 Abs. 1 KV-ZG in der Fassung von 1980 zählt die *elf Einwohnergemeinden* auf; es sind dies Zug, Oberägeri, Unterägeri, Menzingen, Baar, Cham, Hünenberg, Steinhausen, Risch, Walchwil und Neuheim⁴¹.
- § 78 KV-ZG regelt das *Wahlssystem*. Absatz 1 nennt unter den Behörden, die an der *Urne* gewählt werden, den Kantonsrat. Absatz 2 bestimmt: „Bei diesen Wahlen muss, *sobald mehr als zwei Mitglieder* in die gleiche Behörde zu wählen sind, der *Grundsatz des proportionalen Wahlverfahrens* (Minderheitsvertretung) zur Anwendung kommen.“

2. *Gesetz über Wahlen und Abstimmungen*

Der dritte Titel des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen⁴² befasst sich mit den kantonalen Wahlen. § 43 Abs. 2 und 3 WAG-ZG wiederholt und verdeutlicht die Regelung der Kantonsverfassung über die zur Anwendung kommenden Wahlsysteme. Die folgenden Paragraphen ordnen Proporz- und Majorzwahl im Einzelnen.

³⁸ Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (KV-ZG; SR 131.218).

³⁹ AS 14 280; BBI 1894 II 278.

⁴⁰ Volksabstimmung vom 26. Juli 1914; Gewährleistungsbeschluss der Bundesversammlung vom 23. Dezember 1914 (AS 30 669; BBI 1914 IV 87).

⁴¹ Volksabstimmung vom 30. November 1980; Gewährleistungsbeschluss der Bundesversammlung vom 19. Juni 1981 (BBI 1981 II 612).

⁴² Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen vom 23. Januar 1969 (WAG-ZG; BGS 131.1).

3. **Kantonsratsbeschluss betreffend Anzahl Kantonsratsmandate für die einzelnen Gemeinden**

Gestützt auf § 38 Absatz 2 KV-ZG legt der Kantonsrat die Zahl der Kantonsratsmandate fest, die jedem Wahlkreis zustehen. Gemäss Kantonsratsbeschluss betreffend die Wahlen im Jahr 2002⁴³ sind in jeder Gemeinde mindestens zwei Vertreter zu wählen. Im Weiteren verteilt der Beschluss die Sitze auf die Wahlkreise wie folgt:

Zug	18	Hünenberg	5
Oberägeri	4	Steinhausen	7
Unterägeri	6	Risch	6
Menzingen	4	Walchwil	2
Baar	16	Neuheim	2
Cham	10		

Walchwil und Neuheim erhielten ihre Sitze übrigens schon aufgrund der Einwohnerzahl und nicht erst dank der im Kantonsratsbeschluss statuierten Sitzgarantie.

4. **Zusammenfassung**

Die *Einteilung der Wahlkreise* ist auf *Verfassungsstufe* geregelt. Gleiches gilt für das *Wahlssystem*, eine Mischung von Majorz und Proporz.

Bei den *Wahlen 2002* präsentierte sich die Lage wie folgt:

- Die *Zahl der Mandate je Wahlkreis* reichte von *2 bis 18*.
- *In den Proporzwahlkreisen* lagen die *natürlichen Quoren* zwischen *5.3%* (bei 18 Sitzen je Wahlkreis) und *20%* (bei 4 Sitzen je Wahlkreis; Dreierwahlkreise bestanden keine).
- *In den Majorzwahlkreisen* Walchwil und Neuheim musste das *absolute Mehr* (die Zahl der gültigen Stimmen geteilt durch zwei, aufgerundet auf die nächsthöhere ganze Zahl) erreicht werden, um ein Mandat zu erhalten (§ 74 WAG-ZG).

II. **Beurteilung**

1. **Wahlssystem: Problematische Kombination von Proporz und Majorz**

Wie früher bemerkt kommt bei den Wahlen in den Kantonsrat das Proporzverfahren zur Anwendung, „sobald in einem Wahlkreis mehr als zwei Mitglieder in die gleiche Behörde“ zu wählen sind (§ 78 Abs. 2 KV-ZG). Zum Wahlverfahren in Kreisen mit zwei oder nur einem einzigen Sitz äussert sich die Verfassung nicht. Der Passus kann aber nur so verstanden werden, dass in Zweier- und Einerkreisen nach dem im 19. Jahrhundert noch weithin üblichen Majorz zu ver-

⁴³ Kantonsratsbeschluss betreffend Anzahl Kantonsratsmandate für die einzelnen Gemeinden vom 23. Mai 2002 (BGS 131.11).

fahren ist. Ein grundsätzliches Bekenntnis des Verfassungsgebers zum kantonsweiten Proporz fehlt; gegenteils muss man davon ausgehen, dass die Verfassung eine verhältnismässige Vertretung gerade nur in denjenigen Kreisen schützen wollte, die mehr als 2 Mandate umfassen⁴⁴. In diesem Sinne scheint die rechtliche Ausgangslage im Kanton Zug vergleichbar jener im Kanton Wallis: Auch dort garantiert die Verfassung lediglich einen „Bezirksproporz“. Allerdings gibt es einen wesentlichen Unterschied: Die Walliser Kantonsverfassung gewährleistet die Proporzwahl in *allen* Wahlkreisen, selbst in jenen mit nur zwei Sitzen (die Walliser Grossratswahlen erfolgen „bezirks- und halbbezirksweise nach dem Proportional-Wahlverfahren“; Art. 84 Abs. 4 KV-VS). Anders als der Kanton Zug kennt der Kanton Wallis somit gerade kein Mischsystem. Das Bundesgericht konnte sich zu diesem Punkt darum auch gar nicht äussern.

Es bleibt folglich doch zu fragen, *wieweit ein Mischsystem vor der Wahlrechtsgleichheit standhält*. Ist es zulässig, dass bei Wahlen in die nämliche Behörde in bestimmten Wahlkreisen nach Proporz, in anderen nach Majorz verfahren wird?

- Die *bundesgerichtliche Praxis* ist in diesem Punkt unergiebig. Die Kantone, so die ständige Rechtsprechung, seien in der Bestimmung ihres Wahlverfahrens frei⁴⁵. Das Gericht schränkt lediglich ein, der einmal getroffene Systementscheid müsse mit einiger Folgerichtigkeit umgesetzt werden. Abweichungen von der Systemlogik seien zwar erlaubt; sie dürften aber nicht dazu führen, dass die Vorgabe des Verfassungsgebers in ihr Gegenteil verkehrt werde⁴⁶. Diese Praxis rechnet natürlich mit einem Entscheid des Verfassungsgebers für Proporz *oder* Majorz. Zur Zulässigkeit eines Mischsystems schon auf Verfassungsstufe liegen soweit ersichtlich keine Urteile vor.
- Etwas deutlicher (wenn auch nicht eindeutig) äussert sich die *Lehre*. Gemäss Poledna lässt es sich „mit dem Grundsatz der politischen Gleichheit und der Erfolgswertgleichheit ... nur schwerlich vereinbaren, wenn im Ergebnis verschiedene Wahlverfahren innerhalb desselben Wahlgebietes für die Bestellung desselben Organes angewandt werden“⁴⁷. Ähnlicher Meinung ist Kölz⁴⁸. Auch sei die herrschende Lehre, wonach den Kantonen kein bestimmtes Wahlsystem vorgeschrieben sei, zu überdenken; nur der Proporz entspreche der Forderung nach demokratischen und gleichen Wahlen⁴⁹. Einzig Garrone scheint die Auffassung zu vertreten, ein Nebeneinander von Proporz und Majorz lasse sich mit der Wahlrechtsgleichheit vereinbaren⁵⁰.

⁴⁴ Obwohl fraglich ist, ob der historische Verfassungsgeber § 78 KV-ZG in dieser Absicht so verfasst hat. Dazu Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 301: „Eigentümlich mutet jedoch an, dass man das Proporzwahlrecht auf Behörden beschränkte, für die in einem Wahlkreis mehr als zwei Mitglieder zu wählen waren. Vermutlich glaubte man an die damals in der Pionierzeit des neuen Wahlrechts verbreitete, aber falsche Ansicht, die Verhältniswahl funktioniere bei nur zwei zu besetzenden Sitzen nicht.“

⁴⁵ Statt vieler BGE 129 I 185 E 3.1 S. 190; ZBI 1995 479 E. 2a S. 480.

⁴⁶ Vgl. BGE 109 Ia 203 E. 5b S. 207; 107 Ia 217 E. 3c S. 221.

⁴⁷ Poledna, S. 135.

⁴⁸ Kölz, Wahlrecht, S. 27: „... es sollte ein bestimmtes System ... in allen Wahlkreisen ungefähr gleich zur Anwendung gelangen“.

⁴⁹ Kölz, Wahlrecht, S. 37; Töndury, S. 258 ff.; Tschannen, Stimmrecht, Rz. 751.

⁵⁰ Garrone, S. 115, mit Blick auf den Kanton Zug.

Es ginge wohl zu weit, aus der Garantie der politischen Recht ableiten zu wollen, Parlamente seien zwingend nach Proporz zu bestellen. Hingegen ist der Schluss *plausibel*, die *Wahlrechtsgleichheit verbiete ein Nebeneinander von Proporz und Majorz*. Mischsysteme sind in sich nicht konsistent; sie schaffen innerhalb ein und desselben Wahlkörpers eine Zweiklassengesellschaft. Mit Blick auf die Kritik der Lehre können wir darum nicht ausschliessen, dass das Bundesgericht ein Mischsystem als mit Art. 34 BV unvereinbar erklären könnte.

Nationalratswahlen sind grundsätzlich Proporzwahlen (Art. 149 Abs. 2 BV). In Kantonen mit nur einem Sitz (UR, OW, NW, GL, AR und AI) kommt es jedoch gezwungenermassen zu Majorzwahlen, denn Proporzwahlen lassen sich technisch gesehen erst ab zwei zu vergebenden Mandaten durchführen, und die Verfassung garantiert den einzelnen Kantonen lediglich *einen* Sitz im Minimum (Art. 149 Abs. 4 Satz 2 BV; Art. 47–52 BPR). Auf *Bundesebene* besteht somit ein Nebeneinander von Proporz und Majorz. Daraus lässt sich aber für die Zulässigkeit eines Mischsystems in den *Kantonen* nichts ableiten. Was die Nationalratswahlen betrifft, ist das Mischsystem schon durch die Bundesverfassung selbst vorgegeben („Ein Kanton, ein Wahlkreis“; Art. 149 Abs. 3 BV). Dem kann Art. 34 BV wegen der Gleichrangigkeit der Normen in der Bundesverfassung nichts entgegenhalten. Im Verhältnis zu kantonalen Verfassungen jedoch verkörpert Art. 34 BV das höherrangige Recht.

2. **Wahlkreise: Zu klein, zu unterschiedlich**

Im Aargauer Entscheid hat das Bundesgericht zum ersten Mal eine Obergrenze von 10% für natürlichen Quoren festgelegt. Eine Überschreitung dieses Werts, so das Gericht, sei mit einem Proporzwahlrecht grundsätzlich nicht zu vereinbaren und damit bundesrechtswidrig⁵¹. Im gleichen Atemzug hat es den Wert jedoch ausdrücklich relativiert. Soweit ein ausgewiesenes Bedürfnis an der Beibehaltung proporzfremder Elemente bestehe, sei die Limite von 10% nur als Zielwert zu verstehen. Der Zielwert sei insbesondere dann anzustreben, wenn das Wahlsystem neu geordnet werde. Ausserdem hat das Bundesgericht im Zürcher wie im Aargauer Entscheid betont, die Wahlkreise seien möglichst gleich gross zu bemessen – freilich ohne die Bandbreite zulässiger Grössenunterschiede festzulegen.

Der Kanton Zug kennt *sechs Wahlkreise mit einem natürlichen Quorum von mehr als 10%* (Oberägeri und Menzingen je 20% bei je 4 Sitzen; Hünenberg 16.66% bei 5 Sitzen; Risch und Unterägeri je 14.28% bei je 6 Sitzen; Steinhäusern 12.5% bei 7 Sitzen). Würden auch in den Zweierwahlkreisen Walchwil und Neuheim – was technisch möglich ist – Proporzwahlen durchgeführt, läge das natürliche Quorum dort bei 33.33%. Damit bleibt die Zuger Wahlkreiseinteilung deutlich hinter dem Zielwert von 10% zurück. Ausreichende Erfolgswertgleichheit besteht heute nur gerade in den Wahlkreisen Zug (18 Sitze; natürliches Quorum 5.26%), Baar (16 bzw. 5.88%) und Cham (10 bzw. 9.09%). Diese drei Gemeinden umfassen knapp 57 000 Einwohner, was einem Anteil von 55% an der Gesamtbevölkerung des Kantons von derzeit rund 103 000 entspricht. Auch wenn die Zahl der ausländischen Staatsangehörigen das Bild

⁵¹ Urteil des Bundesgerichts 1P.406/2004 vom 27. Oktober 2004, E. 5.4 (Aargau).

etwas verfälschen mag: Grundsätzlich bleibt es dabei, dass die geltende Ordnung fast die Hälfte der Zuger Wahlberechtigten um ihren Anspruch auf ausreichende Erfolgswertgleichheit bringt.

Unbefriedigend sind weiter die *erheblichen Unterschiede in der Grösse der Proporzwahlkreise*. Einer Gruppe von 6 Gemeinden mit 4–7 Sitzen stehen drei Gemeinden mit 10–18 Sitzen gegenüber. Der grösste Wahlkreis (Zug, 18 Sitze) gewichtet 4.5mal mehr als die kleinen Proporzwahlkreise Oberägeri und Menzingen mit je 4 Sitzen. Der Durchschnitt der Sitze je Proporzgemeinde liegt bei 8.44 (Gesamtzahl der nach Proporz zu vergebenden Sitze geteilt durch die Anzahl Proporzwahlkreise = 76 geteilt durch 9 = 8.44). Die Abweichung vom Durchschnitt nach unten (von 8.44 zu den Gemeinden mit 4 Sitzen) beträgt 53%, nach oben (von 8.44 zu Zug mit 18 Sitzen) 113% – somit deutlich mehr als das Drittel, welches nach der Lehre noch hinzunehmen ist (oben B.III.3b). Diese massiven Abweichungen bewirken entsprechende Erfolgswertunterschiede von Gemeinde zu Gemeinde.

3. *Systemeinbrüche: Besondere historische Gründe?*

Eine Wahlkreiseinteilung, welche den Anforderungen des Bundesgerichts (natürliches Quorum nicht über 10%, keine zu grossen Unterschiede von Wahlkreis zu Wahlkreis) nicht genügt, kann verfassungsrechtlich gleichwohl zulässig sein. Vorausgesetzt ist aber, dass „die kleinen Wahlkreise, sei es aus historischen, föderalistischen, kulturellen, sprachlichen, ethnischen oder religiösen Gründen, Einheiten mit einem gewissen Zusammengehörigkeitsgefühl bilden“⁵².

Ein derartiges „Zusammengehörigkeitsgefühl“ hat das Bundesgericht für die Walliser Bezirke bejaht, für die Stadtzürcher Kreise jedoch verneint (oben B.III.2a und 2c).

- Die *Walliser Bezirke* stellen einen Sonderfall dar. Sie bestehen seit dem Mittelalter und waren seit je Einheiten mit erheblicher Autonomie und entsprechendem Zusammengehörigkeitsgefühl⁵³. Der Kanton Wallis gilt mit dem Kanton Graubünden als Beispiel eines Kantons mit stark föderalistischem Ausprägung⁵⁴.
- Auch bei den *Zürcher Stadtkreisen* geht es teils um Gemeindestrukturen. Einzelne der Stadtzürcher Wahlkreise entsprechen unverändert den ehemaligen Zürcher Vorortsgemeinden. Gleichwohl kommt das Bundesgericht zum Schluss, das vom Regierungsrat angeführte Zusammengehörigkeitsgefühl in den kritischen Wahlkreisen scheine wenig nachvollziehbar; stichhaltige Gründe für einen Sonderfall seien nicht ersichtlich⁵⁵.

Wie es sich für den *Kanton Zug* verhält, vermögen wir mangels fundierter Ortskenntnisse nicht abschliessend zu beurteilen. Sicherlich lässt sich der Kanton

⁵² Urteil des Bundesgerichts 1P.406/2004 vom 27. Oktober 2004, E. 3.2 (Aargau).

⁵³ Urteil des Bundesgerichts 1P.309/2004 vom 27. Oktober 2004, E. 2.5 (Wallis).

⁵⁴ So z.B. bei Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 404.

⁵⁵ BGE 129 I 185 E. 7.6.3 S. 203.

Zug nicht mit den Verhältnissen in der Stadt Zürich vergleichen. Man kann sich höchstens fragen, ob die Zuger Gemeinden eine ähnliche Stellung einnehmen wie die Bezirke im Kanton Wallis. Es dürfte aber schwer fallen, eine Parallele zu ziehen.

- Im Mittelalter umfasste Zug vier Gemeinden mit unterschiedlichen politischen Strukturen⁵⁶. Im Lauf der Helvetik erfolgten verschiedene Neuordnungen⁵⁷. Mit der Verfassung von 1814 wurden zehn eigenständige Gemeinden gebildet⁵⁸. Die heutigen elf Einwohnergemeinden bestehen seit 1848⁵⁹ und bilden seither die Wahlkreise für die Kantonsratswahlen⁶⁰. Die Zuger Wahlkreiseinteilung beruht damit gewiss auf *historischen Strukturen*. In diesem Punkt unterscheidet sich Zug aber nicht von vielen anderen Kantonen, wo die Wahlkreisgrenzen mit den Grenzen der überlieferten Bezirke zusammenfallen.
- Im Vergleich zu den Bezirken im Kanton Wallis sind die Zuger Gemeinden sehr viel jünger. Dass Gemeinden politische Einheiten bilden, welche den Einwohnern eine gewisse Identifikation mit „ihrem“ Gemeinwesen ermöglichen, versteht sich von selbst. Ein Sonderfall im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung liesse sich nur konstruieren, wenn dargetan würde, dass die Zuger Gemeinden eine im schweizerischen Vergleich *aussergewöhnlich weit gehende Autonomie* geniessen.
- Ein Letztes: Der Kanton Wallis ist ein Gebirgskanton mit weitverzweigten und in sich geschlossenen Seitentälern. Demgegenüber präsentiert sich der Kanton Zug (auch wenn er eine Bergregion umschliesst) doch eher als *Mittellandkanton mit einer mobilen Bevölkerung*. Stichworte wie S-Bahn Zürich, Stadtbahn Zug, Pendlersiedlungen oder internationale Firmensitze mögen in diesem Zusammenhang genügen.

Zusammenfassend: Wir glauben annehmen zu dürfen, dass die *Zuger Gemeinden keinen Sonderfall* darstellen, der es rechtfertigen würde, vom verfassungsrechtlichen Anspruch der Stimmberechtigten auf Wahlrechtsgleichheit erheblich abzuweichen.

4. Vorfrageweise Überprüfung der Kantonsverfassung: Neues Bundesrecht seit der Gewährleistung der Zuger Kantonsverfassung?

Gegen kantonale Erlasse und Verfügungen kann wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht geführt werden (Art. 84 ff. OG). „Kantonalen Erlass“ ist auch die Kantonsverfassung. Gleichwohl tritt das Bundesgericht auf staatsrechtliche *Beschwerden gegen Kantonsverfassungen* grundsätzlich nicht ein. Es begründet seine Praxis unter Hinweis auf die Gewährleistung der Kantonsverfassungen durch die Bun-

⁵⁶ Landtwing, S. 15 u. S. 23 ff.

⁵⁷ Vgl. die Verfassungsdokumente bei Landtwing, S.245 ff.

⁵⁸ www.buergergemeinde-zug.ch, besucht am 10. Februar 2005.

⁵⁹ www.buergergemeinde-zug.ch, besucht am 10. Februar 2005.

⁶⁰ Gemäss Auskunft der Direktion des Innern des Kantons Zug vom 2. Februar 2005.

desversammlung: Im Zuge des Gewährleistungsverfahrens würden die Kantonsverfassungen auf ihre Bundesrechtmässigkeit hin überprüft (Art. 51 Abs. 2 BV), sodass sich eine zweite Kontrolle durch das Bundesgericht erübrige⁶¹. *Unzulässig* ist daher sowohl die abstrakte als auch die konkrete Normenkontrolle.

Eine *Ausnahme* macht das Bundesgericht seit einer Praxisänderung im Jahre 1985 nur für den Fall, dass *nach* der Gewährleistung *neues übergeordnetes Recht* in Kraft tritt, welches durch die Bundesversammlung als Gewährleistungsbehörde noch nicht berücksichtigt werden konnte⁶². 1995 hielt das Bundesgericht ausserdem fest, als neues Recht im Sinne dieser Praxis seien auch Normgehalte von übergeordneten Bestimmungen aus der Zeit *vor* der Gewährleistung anzusehen, soweit die Rechtsprechung diese Normgehalte erst *nach* der Gewährleistung erkannte⁶³. Diese Präzisierung ist vor allem mit Blick auf Grundrechtsgarantien wichtig, denn die rechtliche Bedeutung eines Grundrechts kann – selbst bei unverändertem Normwortlaut – durch die Gerichte sukzessive weiterentwickelt und ausgebaut werden.

Im *Walliser Entscheid* hat es das Bundesgericht freilich abgelehnt, die Wahlkreiseinteilung gemäss Kantonsverfassung auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 34 BV vorfrageweise zu überprüfen. Das entscheidende Argument lautete, die entsprechende Norm der Kantonsverfassung sei 1986 von der Bundesversammlung gewährleistet worden und in den wenigen Jahren seither habe sich das übergeordnete Bundesrecht nicht verändert; Art. 34 BV führe nur nach, was sich aus der Rechtsprechung zum (früher ungeschriebenen) Stimmrecht ergeben habe und bringe darum nichts Neues (oben B.III.2c).

Die Regelung des Kantons Zug dagegen stammt zur Hauptsache aus der Zeit um 1900; sie fällt in die „Pionierzeit des neuen Wahlrechts“⁶⁴. Die Änderung von § 24 KV-ZG über die Gemeinden im Jahre 1980 war lediglich redaktioneller Natur⁶⁵. Im Lauf des 20. Jahrhunderts hat die Rechtsprechung eine Vielzahl neuer Ansprüche aus dem Stimmrecht abgeleitet⁶⁶. Gerade die Praxis zur Wahlrechtsgleichheit ist jüngerer Datums. Insbesondere hat das Bundesgericht die *bundesverfassungsrechtlichen Anforderungen an die Bemessung der Proporzwahlkreise erst mit den Zürcher und Aargauer Entscheiden in ausreichender Deutlichkeit formuliert*, somit in den Jahren 2002 und 2004. „Neues Recht“ im Sinne der eingangs zitierten Rechtsprechung läge damit eigentlich vor – und hätte recht besehen auch im Walliser Entscheid berücksichtigt werden müssen, zumal das Aargauer Urteil in derselben Gerichtssitzung vom 27. Oktober 2004 erging.

Als Fazit ergibt sich: Es besteht ein gewisses *Risiko*, dass das Bundesgericht, sofern im Vorfeld der nächsten Kantonsratswahlen angerufen, die Verfassung

⁶¹ Statt vieler BGE 118 Ia 124 E. 3b S. 127 f.

⁶² Erstmals BGE 111 Ia 239 E. 3b S. 242; bestätigt durch 116 Ia 359 E. 4b S. 366 f.

⁶³ Vgl. BGE 121 I 138 E. 5c/bb S. 147 f.

⁶⁴ Kölz, Verfassungsgeschichte, S. 301. Geschichtlicher Überblick über die Einführung des Proporzwahlrechts bei Poledna, S. 42 ff.

⁶⁵ Die ursprüngliche Fassung von § 24 Abs. 1 KV-ZG lautete: „Der Kanton Zug besteht aus den bisherigen elf politischen Gemeinden.“ Die heute geltende Fassung enumeriert diese elf Gemeinden ausdrücklich. Vgl. BBl 1981 II 309 und 311.

⁶⁶ Zur Entwicklung des Stimmrechts Tschannen, Stimmrecht, Rz. 1 ff.

des Kantons Zug vorfrageweise auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 34 BV überprüfen wird.

5. Zusammenfassung

Zusammenfassend ergibt sich folgende Beurteilung:

- Mit Blick auf die Wahlrechtsgleichheit erweist sich das *Mischsystem* – teils Proporz, teils Majorz bei ein und derselben Wahl – als problematisch. Proporzwahlen lassen sich technisch gesehen ohne Weiteres auch in Zweierwahlkreisen durchführen; nur bei reinen Einerwahlkreisen muss es Notgedrungen beim Majorz bleiben (oben 1).
- Soweit die Kantonsverfassung *Proporzwahlen* zusichert (nach derzeitigem Stand in 9 von 11 Wahlkreisen), müsste sie grundsätzlich auch für ausreichende wahlkreisinterne Erfolgswertgleichheit Sorge tragen. Indessen liegt das natürliche Quorum in 6 der 9 Proporzkreise über dem bundesgerichtlich dekretierten Zielwert von 10%. Die erheblichen Unterschiede in der Grösse der Wahlkreise untergraben ausserdem die wahlkreisübergreifende Erfolgswertgleichheit (oben 2).
- Ob im Kanton Zug *historische Gründe* namhaft gemacht werden können, welche einen Einbruch in die Wahlrechtsgleichheit rechtfertigen, scheint uns sehr zweifelhaft (oben 3).
- Die Verfassungsbestimmungen über das Wahlsystem im Kanton Zug liegen mehr als 100 Jahre zurück. Seither hat sich die bundesrechtliche Garantie der politischen Rechte vielfach gewandelt und erweitert. Es besteht daher ein gewisses Risiko, dass das Bundesgericht auf eine *vorfrageweise Überprüfung der Kantonsverfassung auf Bundesrechtskonformität* eintreten würde (oben 4).

III. Handlungsmöglichkeiten

1. Beibehaltung des Status quo

Wie unsere Ausführungen gezeigt haben, weist das geltende System für die Wahlen in den Zuger Kantonsrat *bedeutende Mängel* auf (Mischsystem, zu hohe natürliche Quoren, zu bedeutende Grössenunterschiede von Wahlkreis zu Wahlkreis). Ausserdem besteht ein gewisses Risiko, dass das Bundesgericht die Bestimmungen der Zuger Kantonsverfassung vorfrageweise auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 34 BV überprüfen könnte. Ob sich die genannten Mängel heute noch historisch rechtfertigen lassen, scheint äusserst zweifelhaft. Die Beibehaltung des Status quo empfiehlt sich daher nicht.

2. *Schaffung eines Verhältnisausgleichs unter Beibehaltung der Wahlkreise*

Eine erste bundesrechtskonforme Lösung bestünde darin, die heutigen Wahlkreise unangetastet zu lassen, für die Mandatsverteilung jedoch einen Verhältnisausgleich vorzusehen.

Die beiden Modelle, die in der Schweiz Anwendung gefunden haben – Wahlkreisverbände und zentrale Verteilung der Parteimandate – sind mit ihren Vor- und Nachteilen bereits diskutiert worden (oben B.III.3c). Verhältnisausgleichsmechanismen stellen meist einen nicht vollständig befriedigenden Kompromiss dar, sind aber kaum zu umgehen, wenn eine Neustrukturierung der Wahlkreise politisch nicht durchsetzbar ist und dem Proporzgedanken gleichwohl Nachachtung verschafft werden soll⁶⁷.

Zur Einführung eines Verhältnisausgleichs müsste freilich die *Kantonsverfassung revidiert* werden.

Dabei liegt das Problem nicht primär bei § 38 Abs. 1 KV-ZG, wonach die Mitglieder des Kantonsrats „durch die Einwohnergemeinden“ gewählt werden. Dieser Passus äussert sich u.E. nur zu den Wahlkreisen als solchen. Der Verhältnisausgleich tangiert allein die Mandatsverteilung *nach* der Wahl; Wahlkreise wären auch bei Einführung eines Verhältnisausgleichs weiterhin die Gemeinden. Es ist nicht anzunehmen, dass § 38 Abs. 1 KV-ZG ein qualifiziertes Schweigen birgt, welches die Einführung eines Verhältnisausgleichs durch Gesetz ausschliesst: Methoden einer wahlkreisübergreifenden Mandatsverteilung sind eher neue Erfindungen, die dem historischen Verfassungsgeber noch gar nicht bekannt sein konnten. Immerhin könnte § 38 Abs. 1 KV-ZG zur Verdeutlichung – wenn auch nicht zwingend nötig –⁶⁸ wie folgt ergänzt werden (alle Formulierungsvorschläge haben lediglich illustrierende Funktion):

³ ... Für die Mandatsverteilung können mehrere Einwohnergemeinden durch Gesetz zu Wahlkreisverbänden zusammengeschlossen werden.

Die Wahlkreisverbände müssten, damit der Proporz bei der Mandatsverteilung spielen kann, den mehrfach erwähnten Anforderungen an neue Wahlkreise genügen (möglichst gross, möglichst gleich). Für einen Vorschlag verweisen wir sinngemäss auf den folgenden Abschnitt (3) über neue Wahlkreise.

Als hinderlicher erweist sich dagegen § 78 Abs. 2 KV-ZG. Ein Mischsystem ist mit einem wahlkreisübergreifenden Verhältnisausgleich unvereinbar. Es ist wohl nicht zu umgehen, in § 78 Abs. 2 und 3 KV-ZG klarzustellen, dass für die Wahlen in den Kantonsrat durchgängig nach Proporz gewählt wird – z.B. wie folgt:

² Die Ständeräte und die Mitglieder der Gerichte werden im Majorzverfahren gewählt, die Mitglieder aller übrigen Behörden im Proporzverfahren.

³ [aufgehoben]

⁶⁷ Töndury, S. 270.

⁶⁸ Im Kanton Bern wurden Wahlkreisverbände noch unter der alten KV vom 4. Juni 1893 eingeführt, ohne dass die Verfassung die Möglichkeit erwähnt hätte, Wahlkreisverbände zu schaffen. Im Kanton Basel-Landschaft dagegen sind die Wahlkreisverbände schon auf Stufe Verfassung vorgesehen (§ 40 KV-BL).

Wir schliessen nicht völlig aus, dass § 78 Abs. 2 KV-ZG auch anders gelesen werden könnte. Es wäre nicht völlig abwegig anzunehmen, dass der historische Verfassungsgeber die Proporzwahl als das übliche Wahlverfahren statuieren wollte und dass ihm nicht präsent war, dass auch in Kreisen mit nur zwei Sitzen ohne weiteres eine technisch einwandfreie Proporzwahl durchgeführt werden kann. Der Verfassungswortlaut würde so gesehen nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergeben. Die Konstruktion wirkt aber angesichts des doch klaren Wortlauts einigermaßen gewagt. Noch gewagter wäre es, den Begriff „Wahlkreis“ in § 78 Abs. 2 KV-ZG mit „Wahlkreisverband“ gleichzusetzen. Wir raten von derartigen Kunstgriffen ab.

Verfassungs- und Gesetzesrevision (sofern gegen die Gesetzesvorlage das Referendum ergriffen wird) können dem Volk *am gleichen Tag zur Abstimmung* vorgelegt werden. Es versteht sich von selbst, dass die Gesetzesvorlage nur bei Annahme der Verfassungsvorlage in Kraft treten kann; die Gesetzesvorlage wäre mit einer entsprechenden Schlussbestimmung zu versehen.

3. *Schaffung neuer Wahlkreise*

Eine zweite bundesrechtskonforme Lösung bestünde in der Schaffung neuer Wahlkreise, wobei die einschlägigen Vorgaben des Bundesgerichts zu berücksichtigen wären (keine Wahlkreise mit weniger als 9 Sitzen, keine übermässigen Grössenunterschiede von Wahlkreis zu Wahlkreis). Neue Wahlkreise hätten den Vorteil einer einfachen und klaren Rechtslage. Insbesondere wäre die Mandatszuteilung nach erfolgter Auszählung für die Stimmberechtigten einigermaßen nachvollziehbar, weil das gewöhnliche Proporzverfahren ohne Verhältnisgleich den meisten Wählern bereits vertraut ist.

Neue Wahlkreise wären plausiblerweise durch *Zusammenfassung mehrerer Gemeinden* zu bilden

Vorschläge können aus auswärtiger Sicht natürlich nur angedeutet werden. Die grossen Wahlkreise Zug, Baar und Cham würden wohl beibehalten, jedenfalls grundsätzlich. Zusammenfassen könnte man die Wahlkreise Risch und Hünenberg (zusammen 11 Sitze) sowie Oberägeri, Unterägeri, Menzingen und Neuheim (Bergregion; zusammen 16 Sitze). Walchwil müsste aus geografischen Gründen wohl zu Zug geschlagen werden (zusammen 20 Sitze), Steinhausen zu Cham (zusammen 17 Sitze); Baar verfügte unverändert über 16 Sitze. Bei 80 Abgeordneten in 5 Wahlkreisen betrüge der durchschnittliche Wert 16 Sitze je Wahlkreis. Die grösste Abweichung vom Durchschnitt nach oben (20 Sitze) wäre 25%, die grösste nach unten (11 Sitze) 31%. Damit lägen die Abweichungen noch unter den in der Lehre als Grenze postulierten 33%. Im Überblick:

Zug/Walchwil	20
Oberägeri/Unterägeri/Menzingen/Neuheim	16
Baar	16
Cham/Steinhausen	17
Hünenberg/Risch	11

Auch die Schaffung neuer Wahlkreise bedingt eine *Verfassungsänderung*. § 38 Abs. 1 Satz 3 KV-ZG könnte neu etwa wie folgt lauten:

¹ ... Das Gesetz bezeichnet die Wahlkreise. Die Mandate werden entsprechend der durch die eidgenössische Volkszählung ermittelten Bevölkerungszahl den Wahlkreisen zugeordnet.

Möglich ist natürlich auch, die neuen Wahlkreise direkt in der Verfassung zu verankern.

§ 78 Abs. 2 KV-ZG könnte ohne Schaden stehen bleiben, wenn Konsens darüber besteht, dass der Gesetzgeber keine Zweierwahlkreise mehr vorsehen soll. Zur Sicherheit empfiehlt sich aber doch eine entsprechende Klarstellung wie oben (2) skizziert.

Zur denkbaren Kombination von Verfassungs- und allfälliger Gesetzesabstimmung gilt das eben Gesagte (oben 3 am Ende) sinngemäss.

4. *Schaffung von Sitzgarantien*

Werden mehrere Gemeinden zu neuen Wahlkreisen zusammengefasst (oben 3), so stellt sich die Frage, ob den einzelnen Gemeinden *innerhalb eines Wahlkreises* in einem bestimmten Mass Sitze garantiert werden können. Bei der Bildung von Wahlkreisverbänden (oben 2) stellt sich die gleiche Frage bezogen auf den *jeden einzelnen Wahlkreis*.

Sitzgarantien tangieren die Stimmkraftgleichheit (oben B.II.2). Grundsätzlich soll das Repräsentationsverhältnis (repräsentierte Bevölkerung geteilt durch die Anzahl Repräsentanten) in allen Wahlkreisen möglichst ähnlich sein. Sitzgarantien wollen kleinen Einheiten eine minimale Vertretung im Parlament auch dann gewährleisten, wenn sie rein aufgrund ihrer Bevölkerungszahl dazu nicht berechtigt wären. Rechtsprechung und Lehre tolerieren Sitzgarantien unter gewissen Umständen. Klare Grenzen zu ziehen fällt schwer, weil es wesentlich auf die Grösse des Parlaments und der einzelnen Wahlkreise ankommt. Poledna postuliert als *oberste Toleranzgrenze* eine *Abweichung von 15% gegenüber dem durchschnittlichen Repräsentationsverhältnis*⁶⁹.

Geläufig sind Sitzgarantien *zugunsten der einzelnen Wahlkreise*. So ist es nicht zu beanstanden, wenn jedem Wahlkreis generell ein oder zwei Sitze zugesichert werden⁷⁰ oder wenn es darum geht, regionale oder sprachliche Minderheiten zu berücksichtigen⁷¹.

In der Regel wird zuerst ausgerechnet, welche Wahlkreise gemäss ihrer Bevölkerungszahl die garantierte Sitzzahl nicht erreichen. Ihnen werden die entsprechenden Sitze zugesprochen; sie werden vom weiteren Zuteilungsverfahren ausgeschlossen. Denkbar ist auch, diejenigen Wahlkreise, die bereits von der Garantie profitiert haben, am weiteren Zuteilungsverfahren gleichwohl teilnehmen zu lassen. Damit werden sie gegenüber den grösseren Wahlkreisen noch einmal bevorzugt⁷².

⁶⁹ Poledna, S. 94.

⁷⁰ Das trifft in vielen Kantonen zu; für eine entsprechende Zusammenstellung vgl. Poledna, S. 70 Fn. 191.

⁷¹ BGE 99 Ia 658 E. 3c S. 663 f.

⁷² Das erstgenannte Modell ist, weil weniger verzerrend, vorzuziehen; vgl. Poledna, S. 74 f.

Sollte der Kanton Zug die tradierten Wahlkreise beibehalten und lediglich einen Verhältnisausgleich einführen, so wäre die Sitzgarantie wohl bei § 38 KV-ZG einzufügen:

Jede Einwohnergemeinde erhält mindestens zwei Sitze. Für die Mandatsverteilung ... [*Rest wie oben bei 2*]

Etwas seltener kommen *Sitzgarantien zugunsten territorialer Einheiten innerhalb ein und desselben Wahlkreises* vor. Für sie gilt das Ausgeführte aber sinngemäss. Sitzgarantien zugunsten von Gemeinden oder Bezirken sind oft der politische Preis dafür, dass tradierte Wahlkreise zugunsten grösserer Wahlkreise aufgegeben werden. So garantiert etwa Art. 73 Abs. 4 KV-BE jedem Amtsbezirk mindestens einen Sitz, sofern der entsprechende Wahlkreis mehr als einen Amtsbezirk umfasst. Für den Fall, dass sich der Kanton Zug zur Bildung grösserer Wahlkreise entschliesse, könnte § 38 KV-ZG um einen neuen Absatz 3 ergänzt werden:

³ Die Sitzverteilung richtet sich nach den in den Wahlkreisen erzielten Stimmen. In Wahlkreisen mit mehr als einer Einwohnergemeinde erhält jede Einwohnergemeinde mindestens zwei Sitze.

Für eine mögliche Regelung der gesetzlichen Details verweisen wir auf die Art. 40–40b des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Bern (vgl. Anhang 1).

Der Mechanismus funktioniert kurz gefasst wie folgt: Nachdem die Gewählten ermittelt sind, wird überprüft, ob jede kleinere Einheit (z.B. jede einzelne Gemeinde eines Wahlkreises) ihre garantierte Vertretung erhalten hat. Wenn nein, ist ein Ausgleich vorzunehmen. In der noch „sitzlosen“ Gemeinde gilt dann diejenige Person aus dieser Gemeinde als gewählt, welche im Wahlkreis die meisten Stimmen erzielt hat. Das so erworbene Mandat wird der betreffenden Liste angerechnet. Der Sitzgewinn geht mit anderen Worten zu Lasten jener Person, welche auf der betreffenden Liste unter den Gewählten die wenigsten Stimmen erhalten hat. Auch Sitzgarantien führen somit zu Umverteilungen, die für die Wählenden unter Umständen nicht leicht nachzuvollziehen sind.

Zusammenfassend: Im Kanton Zug kann *sicherlich jeder Gemeinde ein Sitz* garantiert werden. Ausgehend von den Zahlen der eidgenössischen Volkszählung 2000⁷³ liessen sich *derzeit auch zwei Garantiesitze je Gemeinde* rechtfertigen. Die beiden kleinsten Gemeinden Neuheim und Walchwil haben ihre zwei Sitze bereits aufgrund ihrer Bevölkerungszahl erhalten, wobei nur bei Neuheim aufgerundet werden musste. Die Repräsentationsgleichheit bliebe also trotz zweifacher Sitzgarantie weitgehend gewahrt – zumindest bis auf weiteres.

⁷³ Provisorische Zahlen gemäss Beschluss des Kantonsrats betreffend Anzahl Kantonsratsmandate für die einzelnen Gemeinden vom 23. Mai 2002.

D ERGEBNISSE

I. *Beantwortung der zu begutachtenden Fragen*

Frage 1

Sind die sehr unterschiedlich grossen Wahlkreise im Kanton Zug verfassungswidrig?

Ja, die unterschiedlich grossen Wahlkreise im Kanton Zug sind mit Art. 34 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 BV nicht vereinbar. In 6 von 9 Proporzkreisen liegt das natürliche Quorum über den vom Bundesgericht tolerierten 10% (oben C.II.2). Ausserdem sind die Grössenunterschiede von Wahlkreis zu Wahlkreis zu bedeutend. Schliesslich erweist sich das Nebeneinander von Majorz und Proporz als problematisch (oben C.II.1).

Frage 2

Wenn ja, welche Wahlkreisgrösse ist anlässlich der Totalrevision des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen neu zu statuieren, damit Verfassungskonformität erreicht wird?

Anzustreben sind Wahlkreise mit mindestens 9 Sitzen, wobei darauf zu achten wäre, dass die Grössenunterschiede zwischen den Wahlkreisen nicht mehr als ein Drittel vom Durchschnitt betragen (oben C.III.3). Analoges gilt, falls statt neuer Wahlkreise Wahlkreisverbände gebildet würden (oben C.III.2).

Frage 3

Ist es möglich, verfassungskonform zu gewährleisten, dass die beiden besonders kleinen Gemeinden Neuheim und Walchwil in neuen deutlich grösseren Wahlkreisen eine minimale Vertretungsgarantie von je zwei Sitzen erhalten? Wenn ja, wie könnte ein solches Modell aussehen?

Eine Sitzgarantie im Umfang von zwei Sitzen je Einwohnergemeinde scheint uns zulässig. Die Sitzgarantie lässt sich sowohl mit dem Modell „Schaffung eines Verhältnisausgleichs unter Beibehaltung der Wahlkreise“ als auch mit dem Modell „Schaffung neuer Wahlkreise“ kombinieren (oben C.III.4).

Frage 4

Ist die Sach- und Rechtslage im Kanton Zug mit derjenigen im Kanton Wallis vergleichbar (vgl. BGE vom 27. Oktober, 1P.309/2004)? Sollte sie nicht vergleichbar sein, wo und warum nicht?

Wie der Kanton Zug garantiert auch der Kanton Wallis die Proporzwahl in die Legislative nicht wahlkreisübergreifend. Im Übrigen sind die beiden Kantone aber kaum vergleichbar. Die kleinen Wahlkreise im Kanton Wallis wurden vom Bundesgericht nur wegen ihrer besonderen historischen Bedeutung geschützt. Die entsprechenden Erwägungen des Bundesgerichts lassen sich auf den Kanton Zug nicht übertragen (oben C.II.3).

II. Schlussfolgerungen

1. Die geltende Wahlrechtsordnung im Kanton Zug sollte wegen gewichtiger Beeinträchtigungen der Wahlrechtsgleichheit überarbeitet werden.
2. Der rechtlich sauberste und aus Stimmbürgersicht einsichtigste Weg zu einer bundesrechtskonformen Lösung führt über die Bildung neuer grösserer Wahlkreise.
3. Als weniger optimale aber immer noch bundesrechtskonforme Möglichkeit erweist sich die Schaffung von Wahlkreisverbänden unter Beibehaltung der tradierten Wahlkreise.
4. Zwei Garantiesitze je Einwohnergemeinde sind in beiden Modellen (neue Wahlkreise; Wahlkreisverbände) zulässig.
5. Eine Teilrevision der Zuger Kantonsverfassung ist kaum zu umgehen.

Bern, 21. Februar 2005

Prof. Dr. Pierre Tschannen

lic. iur. Simone Wyss