VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: Dr. iur. Peter Bellwald, Vorsitz
lic. iur. Oskar Müller, lic. iur. Jacqueline Iten-Staub,
lic. iur. Felix Gysi und Dr. iur. Matthias Suter
Gerichtsschreiber: Dr. iur. Aldo Elsener

U R T E I L vom 23. Oktober 2014

in Sachen

I. **V 2014 / 132**
1. [redacted]
2.
3.
4.
5.
Beschwerdeführer
per Adresse RA Dr. iur. Leo Granziol, Granziol & Partner,
Bahnhofstrasse 32, 6300 Zug

II. **V 2014 / 140**
6. THÖNI Stefan, [redacted]
Beschwerdeführer

gegen

1. **Staatskanzlei des Kantons Zug,** Regierungsgebäude, 6301 Zug
2. **Direktion des Innern des Kantons Zug,** Neugasse 2, 6301 Zug
Beschwerdegegner

betreffend

Politische Rechte (Wahlbeschwerden wegen Verletzung des Stimmrechts und Unregelmässigkeiten bei der Durchführung der Regierungsratswahlen vom 5. Oktober 2014)

V 2014 / **132**
V 2014 / **140**

A. Am 5. Oktober 2014 fanden im Kanton Zug erstmals Majorzwahlen für den Regierungsrat statt. Aus dem Protokoll der Wahlergebnisse für die Regierungsratswahlen ergibt sich, dass insgesamt 30'817 Wahlzettel eingegangen sind. Von diesen 30'817 Wahlzetteln wurden 27'743 als gültig, 177 als leer und 2'897 als ungültig qualifiziert. Aus diesen Zahlen ergibt sich, dass 9.4 % der eingegangenen Stimmen für ungültig befunden wurden.

B. Gegen dieses Wahlergebnis reichten Dr. Leo Granziol, Andreas Kleeb, Raffael J. Weidmann, Christian Schnieper und Jannis Flachsmann am 10. Oktober 2014 beim Regierungsrat eine Wahlbeschwerde ein und beantragten, es sei die Ungültigkeit der vorgedruckten "Wahlvorschläge" Nr. 01 bis 10 für den Regierungsrat aufzuheben und es seien die vorgedruckten "Wahlvorschläge" Nr. 01 bis 10 für den Regierungsrat als Wahlzettel gültig zu erklären und es seien die gültigen Stimmen dieser "Wahlvorschläge" 01 bis 10 für den Regierungsrat zum Gesamtresultat der Regierungsratswahlen hinzuzuzählen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Zur Begründung führen die Beschwerdeführer unter anderem aus, bei Abstimmungs- und Wahlbeschwerden sei gemäss § 67 Abs. 1 Bst. b i.V. mit § 68 Abs. 2 des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz) vom 28. September 2006 (WAG, BGS 131.1) glaubhaft zu machen, dass die behaupteten Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen nach Art und Umfang geeignet gewesen seien, das Abstimmungs- und Wahlergebnis wesentlich zu beeinflussen. Das WAG lege in § 39 Abs. 1a fest, dass bei Majorzwahlen pro Wahl ein einziger leerer Wahlzettel erstellt werde, der so viele leere Linien enthalte, wie Personen in die betreffende Behörde zu wählen seien. Diesem Wahlzettel werde ein Beiblatt zur Information beigelegt, auf dem zuerst alle kandidierenden Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber und danach alle Kandidierenden in alphabetischer Reihenfolge der Nachnamen aufgeführt seien. Das Beiblatt enthalte Nach- und Vornamen, Jahrgang, Berufsbezeichnung, Wohnadresse, gegebenenfalls den Zusatz "bisher" sowie eine allfällige Partei oder Gruppierung, die den Wahlvorschlag eingereicht habe. Es sei keine Rede davon, dass der Wahlzettel Wahlvorschläge enthalten dürfe. Der am Wahlsonntag den Stimmbürgern unterbreitete "Wahlzettel" habe aus einem Dokument bestanden, und zwar aus jeweils vier zusammenhängenden perforierten Seiten: Seite 1 Wahlanleitung Majorz, Seite 2: Beiblatt Wahlvorschläge 01 - 07 (Kandidierende bisher), Seite 3: Beiblatt Wahlvorschläge 07 - 10 (Kandidierende neu), Seite 4: Wahlzettel Regierungsrat. Damit verletze die Wahlunterlage § 39 WAG, wonach dem eigentlichen Wahlzettel ein Beiblatt beigelegt werde. Schon diese For-

mulierung stelle unzweideutig klar, dass ein selbständiges Blatt beigelegt werden müsse. Dies ergebe sich auch aus dem Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission zum neuen WAG (Vorlage Nr. 2218.3 vom 14. März 2013), wo bezüglich der Detailberatung zu § 39 Abs. 1a ausgeführt werde: "Angesprochen wurde die Gefahr, dass das Beiblatt zusammen mit dem Wahlzettel abgegeben wird oder das Beiblatt gar als "Wahlzettel" benutzt wird. Deshalb ist bei der Ausgestaltung des Beiblattes unbedingt darauf zu achten, dass sich das Informationsblatt deutlich vom Wahlzettel abhebt (z.B. andere Farbe, anderes Format, klare graphische Darstellung)". Die vom Gesetzgeber festgelegten Regeln für das Informationsblatt seien mit dem für die Regierungsratswahlen vorgelegten kombinierten Wahlzettel offensichtlich verletzt worden. Auch § 8 WAG sage, dass das Stimmmaterial lediglich aus dem Stimmrechtsausweis, den Wahl- oder Stimmzetteln und dem verschliessbaren Stimmzettelkuvert bestehe. Es werde dem Stimmberechtigten in einem Kuvert zugestellt, das als Rücksendekuvert für die briefliche Stimmabgabe verwendet werden könne. Gemäss § 47 Abs. 2 der Verordnung zum Wahl- und Abstimmungsgesetz vom 29. April 2008 (WAV, BGS 131.2) enthalte der Wahlzettelbogen, durch Perforation voneinander getrennt, eine amtliche Wegleitung für die Stimmabgabe, für jede Liste einen separaten Wahlzettel sowie einen leeren Wahlzettel. Von zusätzlichen Wahlvorschlägen neben der Wahlanleitung und den Wahlzetteln sei keine Rede. Daraus ergebe sich, dass schon das zugestellte Wahlmaterial bezüglich der Regierungsratswahlen nicht dem Gesetz entsprochen habe, jedenfalls nicht der Wahlzettelbogen für den Regierungsrat. Auch die Wahlanleitung Majorz sei unklar formuliert gewesen. In der Anleitung werde nämlich angeführt: "Ich kann den Wahlzettel nur handschriftlich ausfüllen". Hier wäre ohne weiteres Klarheit zu schaffen gewesen, wenn auch geschrieben worden wäre, dass die vorgedruckten Zettel nicht hätten verwendet werden dürfen. Oder man hätte auch schreiben können, "ich muss, um gültig wählen zu können, die Namen der zu Wählenden auf den leeren Linien des Wahlzettels von Hand eintragen". Eine Kann-Formulierung beinhalte ja immer eine Variante, weil Können immer eine Wahlmöglichkeit suggeriere.

Tatsache sei, dass es sich - gemäss Zeitungsberichten, die vom Landschreiber nicht in Abrede gestellt worden seien - bei sehr vielen der als ungültig qualifizierten Wahlzettel um die vorgedruckten, gleichfarbigen, ebenfalls zur Abtrennung perforierten und gleich grossen Formulare "Beiblatt Wahlvorschläge" handle. Dabei handle es sich nicht um ein getrennt beigelegtes Blatt, wie der Name sage, ein Beiblatt, sondern um einen Bestandteil des Wahlzettels. Es sei damit schon durchaus unklar, ob dieses

Formular nicht benutzt werden dürfe. Im Gegenteil: Dieser vorgedruckte Wahlzettel, der ja für die meisten Wähler bereits fast alle Namen enthalten habe, die sie wählen wollten, habe förmlich dazu eingeladen, verwendet zu werden. Für 9.4 % der Wähler sei dies sehr zweckmässig gewesen. Man habe lediglich diejenigen Kandidatennamen, denen man keine Stimme habe geben wollen, streichen müssen. Weshalb von den Wählern verlangt werde, dass sie alle Namen handschriftlich schrieben - wobei bezweifelt werde, dass der Gesetzgeber dies so gewollt habe - sei unerfindlich. Zweckmässiger wäre ein eigentliches, in anderer Farbe und Format gehaltenes und anders bedrucktes Beiblatt gewesen, auf dem diagonal aufgedruckt gewesen wäre "Nicht verwenden". Weiter bestimme § 19 Abs. 1 Bst. c WAG, dass Stimm- und Wahlzettel nur dann ungültig seien, wenn sie anders als handschriftlich ausgefüllt oder geändert worden seien. Damit sei eine handschriftliche Änderung vorgedruckter Wahlzettel statthaft, wie das bei den Kantonsrats- und den GGR-Wahlen auch mannigfach geschehe. Dass dies bei Regierungsratswahlen nicht möglich sein solle, sei nicht nur völlig neu, weil erstmals solche Majorzwahlen stattgefunden hätten, sondern auch höchst ungewöhnlich, weil dies in einem Wahlverfahren bezüglich der Parlamente kein Problem darstelle und damit im selben Wahlgang zwei unterschiedliche Systeme angewendet würden. Der Wählerwille sei auf den vorgedruckten mit Hand abgeänderten Regierungsratslisten eindeutig, wenn nicht gar besser zu erkennen. Hinzu komme, dass dieses als "Beiblatt Wahlvorschläge" betitelte Formular durchaus auch den Eindruck eines amtlichen Wahlzettels mache. Weder in Farbe, Schrift noch Grösse unterscheide es sich vom eigentlichen Wahlzettel. Weiter sei zu bemängeln, dass gerade das für die Ungültigkeit als wesentlich hervorzuhebende Merkmal, nämlich die Bezeichnung "Beiblatt Wahlvorschläge" schwach daherkomme, in kleiner Schrift und durchaus übersehbar. Auch die Tatsache, dass nicht nur der eigentliche Wahlzettel, sondern auch die "Beiblätter" als Bestandteil des Wahlzettels perforiert gewesen seien, habe offensichtlich zur Verwirrung vieler Wähler beigetragen und zur Verwendung als Wahlzettel regelrecht eingeladen. Der Bestimmung von § 19 WAG entnehme man nicht, dass Wahlzettel nur handschriftlich erstellt werden müssten, sondern nur, dass sie handschriftlich abgeändert werden könnten. Der Nachsatz "handschriftlich abgeändert werden dürfen", mache gar keinen Sinn, wenn die Wahlzettel nur handschriftlich erstellt werden dürften, da ja bei einem so erstellten Wahlzettel eh schon alles handschriftlich erfolge. Der Gesetzgeber habe es unterlassen, zwischen den Regierungsrats- und den Kantonsratswahlen klar zu unterscheiden, denn die Bestimmung von § 19 WAG gelte generell. Man erachte es als widerrechtlich, sie im Fall der Kantonsratswahlen auf die vorgedruckten panaschierbaren Wahlzettel uneingeschränkt

anzuwenden und bei den Regierungsratswahlen restriktiv nur auf die handausgefüllten Wahlzettel.

Die Beschwerdeführer stellen weiter fest, sie würden davon ausgehen, dass die grosse Mehrheit der ungültig erklärten Wahlzettel handschriftlich abgeändert worden seien, indem vorgedruckte Namen gestrichen und die Liste allenfalls handschriftlich mit anderen Namen ergänzt worden sei. Man gehe auch davon aus, dass dies vor allem Wähler gewesen seien, für die es am bequemsten gewesen sei, Namen zu streichen, anstatt handschriftlich Namen zu schreiben. In der heutigen Zeit würden sich viele scheuen, mit ihrer "verwahrlosten Handschrift" die Gefahr zu riskieren, dass die Handschrift nicht leserlich sei. Wenn das Gesetz eine handschriftliche Abänderung eines Wahlzettels zulasse und deshalb einzig noch die Bezeichnung oben rechts auf dem Formular "Beiblatt Wahlvorschläge" den Zettel ungültig mache, dann sei dies nichts anderes als überspitzer Formalismus (Art. 9 und 29 BV). Neben den bereits genannten kantonalen Bestimmungen sei insbesondere auch Art. 34 Abs. 2 BV verletzt, der die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe schütze. Zu berücksichtigen sei dabei, dass aus den ungültig qualifizierten Wahlzetteln der Wählerwille zweifelsfrei erkennbar sei, und zwar sowohl wenn ein unveränderter Vordruck eingereicht worden sei als auch wenn dieser handschriftlich abgeändert worden sei. Dieser Wählerwille sei gemäss Rechtsprechung ausschlaggebend. Die Wähler hätten nach der Praxis des Bundesgerichts Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt werde, das nicht ihren freien Willen zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringe. Mit der Nichtanerkennung von fast 3'000 Wahlzetteln und damit 21'000 Stimmen sei das eröffnete Wahlergebnis verfälscht, insbesondere auch weil der Stimmenunterschied zwischen der gewählten Manuela Weichelt und dem nicht gewählten Martin Pfister lediglich 205 Stimmen betrage. Beide Kandidaten hätten das absolute Mehr erreicht. Aufgrund dieses Sachverhalts dränge sich eine Korrektur der Regierungsratswahlen unter Einbezug der vorgedruckten Stimmzettel ("Beiblatt Wahlvorschläge") geradezu auf.

Abschliessend erklären die Beschwerdeführer, der Wahlgang leide an einem erheblichen Mangel, indem die diesbezüglichen Wahlunterlagen nicht in klarer eindeutiger Form erstellt worden seien, sondern zu den beanstandeten Fehlern eingeladen hätten, indem sie ungenügend klargestellt hätten, dass die auf dem Wahlzettel gedruckten Abschnitte mit den Wahlvorschlägen nicht verwendet werden dürften. Mit der Ungültigkeitserklärung dieser Wahlzettel sei das Stimmrecht - trotz klar erkennbaren

Willens - verletzt worden. Der Volkswille sei nicht korrekt ermittelt worden, sondern nur zweifelhaft aufgrund des rechtlich nicht haltbaren Ausschlusses eines hohen Anteils von Wahlzetteln. Wenn das Verwaltungsgericht zum Schluss komme, aufgrund dieser unzulänglichen Abstimmungsunterlagen sei der Wähler getäuscht, wesentliche Verfahrensbestimmungen nicht eingehalten und der Volkswille nicht richtig eruiert worden, sei eine Neuwahl unvermeidlich.

C. Mit Verfügung vom 13. Oktober 2014 lud das Gericht den Regierungsrat zur Vernehmlassung ein und ersuchte ihn zusätzlich um die Beantwortung der folgenden Fragen: 1. Welche Instanz hat die Stimmzettel in den jeweiligen Gemeinden für ungültig erklärt? Wurde überprüft, ob dies in den einzelnen Gemeinden nach den gleichen Regeln erfolgt ist (das Protokoll der Regierungsratswahl 2014 zeigt bezüglich des Anteils ungültiger Stimmen bei den einzelnen Gemeinden grosse Unterschiede)? 2. Wie viele der "Wahlzettel" wurden für ungültig erklärt, weil die Stimmberechtigten statt des handschriftlich auszufüllenden Wahlzettels das unveränderte oder das handschriftlich abgeänderte "Beiblatt Wahlvorschläge" eingereicht haben? 3. Gesetzt den Fall, man würde die unverändert und/oder handschriftlich abgeänderten vorgedruckten Wahlvorschläge für gültig erklären, hätte dies einen Einfluss auf das Wahlergebnis?

D. Am 15. Oktober 2014 reichte Stefan Thöni (im Folgenden auch Beschwerdeführer 6 genannt) gegen die Wahl des Regierungsrates ebenfalls Beschwerde ein und beantragte, die Wahl des Regierungsrats vom 5. Oktober 2014 sei aufzuheben und neu anzusetzen, der Antrag von Leo Granziol, Andreas Kleeb, Raffael J. Weidmann, Christian Schnieper und Jannis Flachsmann, die Ungültigkeit der vorgedruckten Wahlvorschläge aufzuheben, diese Wahlzettel für gültig zu erklären und die daraus resultierenden Stimmen dem Gesamtresultat hinzuzuzählen, sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei, der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zuzuerkennen, die Verfahrenskosten seien zu erlassen, eventualiter den Beschwerdegegnern aufzuerlegen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegner. Zur Begründung wird ausgeführt, die Ausgestaltung der Wahlunterlagen mit den zum Gebrauch als Wahlzettel einladenden Seiten 2 und 3 verletze kantonales Recht und Bundesrecht. Indem die Wähler die fraglichen Seiten mit der Bezeichnung "Beiblatt Wahlvorschläge" für zu verwendende Wahlzettel gehalten hätten, seien sie getäuscht und dazu veranlasst worden, diese unverändert oder verändert als Wahlzettel zu verwenden, was ihre Stimmen nachträglich ungültig habe werden lassen.

Die Ausgestaltung der Wahlzettel verletze in klarer Weise § 39 Abs. 1a WAG, indem die Kandidaten nicht auf einem einzelnen, eigenständigen Blatt, sondern auf zwei durch Perforation trennbaren Seiten der Wahlunterlagen aufgeführt worden seien. Der Beschwerdeführer verweist (wie die Beschwerdeführer 1 - 5) auf die Ausführungen der vorberatenden Kommission des Kantonsrats betreffend die Gefahr, dass das Beiblatt als Wahlzettel benutzt werden könnte. Aus diesem Grund habe der Gesetzgeber in § 39 Abs. 1a WAG klar auf ein eigenständiges Blatt gesetzt. Die verwirrende Ausgestaltung des Wahlmaterials, welche zu derart vielen ungültigen Stimmen geführt habe, verletze Art. 34 Abs. 2 BV, weil der Wählerwille deutlich verfälscht worden sei. Dass viele Wähler die Seiten 2 und 3 der Wahlunterlagen als Wahlzettel verwendet hätten, zeige, dass diese nicht als einheitliches Beiblatt wahrgenommen worden seien, sondern als zwei Wahlvorschläge. Deshalb habe diese Ausgestaltung eine Benachteiligung der neuen gegenüber den bisherigen Kandidaten bewirkt. Diese sei dadurch verstärkt worden, dass die Seite 2 mit den bisherigen Kandidaten eher als Wahlzettel und als solcher attraktiver gewirkt habe als die Seite 3 mit nur drei neuen Kandidaten. Dies verletze die Gleichheit der Wahl und damit § 5 Abs. 1 KV in Verbindung mit § 27 KV, Art. 8 BV in Verbindung mit Art. 34 Abs. 2 BV. Die Gültigerklärung der vorgedruckten "Wahlvorschläge" würde eine Verstärkung der Ungleichbehandlung der neuen Kandidaten im Vergleich mit den bisherigen Kandidaten bewirken, da alle 7 bisherigen Kandidaten auf einem vorgedruckten "Wahlvorschlag" aufgedruckt gewesen seien, die neuen Kandidaten dagegen auf einer separaten Seite. Die vorgedruckten "Wahlvorschläge", insbesondere derjenige mit den sieben bisherigen Kandidaten, der nicht über die nötigen Linien und den nötigen Platz dazu verfügt habe, seien zum Panaschieren wenig geeignet gewesen. Die fehlenden Linien hätten zudem den Eindruck vermittelt, dass das Panaschieren auf dem vorgedruckten Wahlvorschlag nicht gestattet sei. Diese Umstände hätten einige Wähler davon abgehalten, andere Kandidaten auf den vorgedruckten "Wahlvorschlag" zu schreiben. Wenn nachträglich nun einige der als ungültig qualifizierten Wahlzettel entgegen dem Gesetz und der Erklärung für gültig erklärt würden, würden die Stimmen einiger Wähler wirksam, diejenigen anderer Wähler, welche in der Verwirrung einen Fehler gemacht hätten oder deshalb nicht gewählt hätten, jedoch nicht. Dies verletze die Gleichheit der Wahl. Vorgedruckte Wahlzettel würden gegen den Charakter der Regierungsratswahl als Personenwahl verstossen. Dieser Charakter entspreche dem anlässlich der Abstimmung über die Verfassungsinitiative "Ja zur Personenwahl" geäusserten Volkswillen und der in § 39 Abs. 1a WAG kodifizierten Umsetzung, wonach jeder Kandidat einzeln auf dem Wahlzettel aufzuschreiben sei. Die fraglichen vorgedruckten "Wahlvor-

schläge" seien überhaupt keine Wahlvorschläge, denn sie würden nicht dem durch Unterzeichnung gemäss § 33 Abs. 1 WAG geäusserten Willen von Stimmberechtigten entsprechen, sondern seien durch die wahlleitende Behörde willkürlich zusammengestellt worden. Ausserdem hätten die Kandidaten diesen vorgedruckten "Wahlvorschlägen" niemals zugestimmt, wie dies gemäss § 32a Abs. 3 WAG respektive § 32 Abs. 4 WAG vorgeschrieben gewesen wäre. Nachträglich die Verwendung dieser derart mangelhaften, vorgedruckten "Wahlvorschläge" zu gestatten, verstosse gegen Treu und Glauben. Damit eine Wahl aufgehoben und neu angesetzt werde, müsse der Beschwerdeführer gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht nachweisen, dass sich der Mangel auf das Ergebnis der Abstimmung entscheidend ausgewirkt habe, sondern lediglich, dass ein anderes Ergebnis im Bereich des Möglichen liege. Bei bloss 205 Stimmen Unterschied zwischen der gewählten Kandidatin und einem nicht gewählten Kandidaten und mehreren tausend durch einen Mangel im Wahlmaterial ungültigen Stimmen, stehe ausser Frage, dass eine Änderung dieses Resultats durch diese Stimmen möglich sei. Die Zahl derjenigen Stimmberechtigten, welche von ihrem Stimmrecht aufgrund der verwirrenden Wahlunterlagen keinen Gebrauch gemacht hätten, lasse sich nicht quantifizieren, dürfte aber angesichts der notorischen Politikfrustration beträchtlich sein. Deshalb sei die Gesamterneuerungswahl zum Regierungsrat vom 5. Oktober 2014 neu anzusetzen. Abschliessend beantragt der Beschwerdeführer 6, die Regelung von § 67 Abs. 3 WAG, welche der Beschwerde die aufschiebende Wirkung versage, dürfe hier nicht angewendet werden, da ansonsten ein Wahlergebnis anerkannt werde, welches nicht den unverfälschten Willen der Wahlberechtigten zum Ausdruck bringe. Bezüglich der Verfahrenskosten führt der Beschwerdeführer 6 aus, er sei an der Beschwerdesache wirtschaftlich nicht interessiert, sondern nur an einer freien, gleichen unverfälschten Wahl, weshalb die Verfahrenskosten zu erlassen seien.

E. Mit einer ersten Vernehmlassung vom 17. Oktober 2014 beantragt die Direktion des Innern, auf die Wahlbeschwerde der Beschwerdeführer 1 - 5 sei nicht einzutreten, eventuell sei diese vollumfänglich abzuweisen. Im Weiteren wird beantragt, es seien keine Kosten zu erheben und eine Parteientschädigung zu Lasten der Beschwerdeführer und zu Gunsten des Kantons sei nicht zuzusprechen. Weiter sei das vollständige Ergebnis der Nachprüfung ungültiger Wahlzettel vom 14. Oktober 2014 durch die Staatskanzlei und die Wahlaufsicht unter notarieller Aufsicht durch das Verwaltungsgericht gleichzeitig mit dem Urteil in geeigneter Form zu veröffentlichen, eventuell in die Erwägungen des Verwaltungsgerichtsurteils aufzunehmen und öffent-

lich zugänglich zu machen; von den Antworten auf die drei in der verfahrensleitenden Verfügung des Verwaltungsgerichts gestellten Fragen sei Kenntnis zu nehmen. Vorerst stellt die Direktion des Innern fest, dass sie im vorliegenden Fall Parteistellung habe. Gemäss § 6 WAG obliege ihr die Aufsicht über die Wahlen und Abstimmungen. Sie erlasse Kreisschreiben und Weisungen und betreue die Rechtsetzung und organisiere den Beschwerdedienst. Im Bericht und Antrag des Regierungsrates zur Totalrevision des Wahlgesetzes stelle der Regierungsrat fest, dass Aufsicht, Rechtsetzung und Beschwerdedienst Aufgaben seien, die traditionellerweise bei einer Direktion und nicht bei der Staatskanzlei angesiedelt seien. Die Staatskanzlei habe vorwiegend abstimmungstechnische Belange zu betreuen. Die vorberatende Kommission halte in ihrem Bericht fest, dass die Staatskanzlei für technische Belange verantwortlich sei, während der Direktion des Innern die politische Führung und insbesondere die Behandlung von Beschwerden zustehe. Die Staatskanzlei sei gemäss § 6 Abs. 2 WAG das kantonale Stimmbüro. Da es sich bei den Regierungsratswahlen um kantonale Wahlen handle, obliege ihr die operative Durchführung dieser Wahl. Sie stelle gemäss § 9 WAG den Gemeinden auch das Stimmmaterial zur Verfügung. Als Beschwerdegegnerinnen würden nur die Direktion des Innern und die Staatskanzlei in Betracht kommen. Beschwerdegegnerin und Partei gemäss § 5 VRG sei die Direktion des Innern, der die Wahlaufsicht obliege. Sie könne der Staatskanzlei Weisungen erteilen. Die Direktion des Innern habe die Staatskanzlei zum Mitbericht eingeladen; dieser Mitbericht werde in der Vernehmlassung berücksichtigt. Die Direktion des Innern sei aufgrund von § 6 Abs. 2 WAG allein zur Vernehmlassung befugt. Zudem sei der Regierungsrat gemäss Zirkularbeschluss vom 15. Oktober 2014 mit dieser Zuständigkeit einverstanden.

Bezüglich des Antrags auf Nichteintreten führt die Direktion des Innern aus, gemäss konstanter Praxis des Bundesgerichts müssten Mängel bei der Vorbereitung von Abstimmungen und Wahlen sofort gerügt werden, damit sie allenfalls noch vor dem Urnengang behoben werden könnten und die Wahl und die Abstimmung nicht wiederholt werden müssten. Somit beginne die Beschwerdefrist bereits mit der möglichen Kenntnisnahme des Vorbereitungsaktes. Anfechtungsobjekt sei dabei nicht die eigentliche Wahl, sondern die beanstandete Handlung im Vorfeld des Urnengangs, nämlich die Ausgestaltung der Wahlzettel. Diese Rechtsprechung des Bundesgerichts werde vom Regierungsrat in konstanter Praxis auch für das kantonale Rechtsmittelverfahren bei Wahlen und Abstimmungen angewendet. Auch auf kantonaler Ebene werde gefordert, dass nicht der Ausgang der Wahl abgewartet werde und dann, je

nach Ausgang der Wahl, Mängel in den Vorbereitungshandlungen nachträglich geltend gemacht würden. Der Wortlaut von § 67 Abs. 2 WAG deute zwar darauf hin, dass der Fristenlauf grundsätzlich individuell mit der tatsächlichen Kenntnisnahme des Beschwerdegrundes zu laufen beginne. Da sich jedoch der Zeitpunkt der individuellen Kenntnisnahme kaum feststellen lasse, entspreche es der langjährigen Praxis des Regierungsrates, auf den Zeitpunkt abzustellen, an dem die Kenntnisnahme möglich gewesen wäre. Die Beschwerdeführer hätten die Wahlunterlagen gemäss § 8 Abs. 3 WAG spätestens am 10. September 2014 erhalten, so dass es ihnen zumutbar gewesen wäre, die von ihnen gerügten Wahlzettel mit Wahlbeschwerde innert 10 Tagen seit der Zustellung anzufechten und nicht das Wahlergebnis abzuwarten. Die Beschwerde sei verspätet eingereicht worden, womit auf die Beschwerde nicht einzutreten sei.

In materieller Hinsicht beantragt die Direktion des Innern die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung führt sie unter anderem aus, die Beschwerdeführer würden sich auf den Standpunkt stellen, dass die Formulierung von § 39 Abs. 1a WAG verlange, dass ein selbständiges Beiblatt beigelegt werde. Das Gesetz lasse die Frage offen, ob es sich dabei um ein separates Informationsblatt oder um einen Wahlzettelbogen mit angeheftetem Informations-Beiblatt handle. Dies sei eine operative Frage, die nicht auf Gesetzesstufe zu regeln sei. Der Regierungsrat habe sich beim Antrag zur Vorlage betreffend die Gestaltung der Wahlzettel bei Majorzwahlen von dem Modell: Wahlanmeldeverfahren, Beiblatt und einem einzigen leeren Wahlzettel (wie in den Kantonen Solothurn, Aargau und Zürich) leiten lassen. Die vorberatende Kommission und der Kantonsrat seien diesem Modell gefolgt. Die Variante gemäss Solothurn und Aargau sehe ein unselbständiges, beigeheftetes Informationsblatt vor. Die entsprechenden Muster seien der Direktion des Innern, der Staatskanzlei, dem Regierungsrat und der vorberatenden Kommission vorgelegt worden. Das Zusammenhängen der Beiblätter und des Wahlzettels sei von der Staatskanzlei bewusst gewählt worden, weil die Gesamterneuerungswahlen gleichzeitig kantonale und gemeindliche Wahlen seien. Es habe gegolten, operativ die Anzahl der einzelnen Zettel auf ein Minimum zu reduzieren. Ein zusätzliches Beiblatt mit den Informationen für die Regierungsratswahlen hätte nur zusätzliche Verwirrung gestiftet. Bezüglich des Berichts der vorberatenden Kommission führt die Direktion des Inneren aus, bei den Ausführungen im fünften Absatz auf Seite 2 des Kommissionsberichts handle es sich nicht um einen Beschluss, sondern lediglich um eine Empfehlung der Kommission, die nicht ins Gesetz eingeflossen sei. Zu § 47 Abs. 2 WAV führt die Direktion des Innern

aus, diese Bestimmung komme bei Majorzwahlen aus verschiedenen Gründen nicht zur Anwendung. Die WAV datiere vom 29. April 2008. Die Beilagen zur Majorzwahl seien durch die spätere WAG-Revision abschliessend und ausschliesslich geregelt worden. Das WAG gehe als späterer, erlasshierarchisch höherer Erlass der früheren Verordnung vor. Zudem ergebe sich aus § 47 Abs. 2 WAV klar, dass diese Norm nur auf Proporzwahlen ausgelegt sei, denn sie spreche von "Listen". Dieser Begriff zeige, dass es sich nur um Proporzwahlen handeln könne, da im Majorz dieser Begriff nicht existiere.

Die Beschwerdeführer würden bezüglich der Verwendung des Beiblattes und der Verwechslungsgefahr nur auf die verwirrenden Elemente des Wahlzettels verweisen und die Bemühungen der Staatskanzlei, für Klarheit bei den Stimmberechtigten zu schaffen, ausklammern. Der Wahlzettelbogen enhalte als ersten Teil eine knappe und verständliche "Wahlanleitung Majorz". Alle Stimmberechtigten hätten zudem eine visualisierte Broschüre "gültig wählen" erhalten, worin die Majorzwahlen sehr einfach mit Bildern erklärt würden. Alle vier Teile des Bogens würden gut lesbare Untertitel enthalten. Eine Schere links des "Wahlzettels Regierungsrat" kennzeichne, wo der Wahlzettel vom Rest des Bogens abzutrennen sei. Mit Verfügung vom 12. September 2014 habe die Direktion des Innern zudem noch eine Verstärkung der Information gefordert, worauf die Staatskanzlei die Broschüre "gültig wählen" auf dem Internet prominenter aufgeschaltet habe. Die Parteiorgane und die Gemeinden seien per E-Mail und mit einem Link eindringlich aufgefordert worden, die Broschüre "gültig wählen" ebenfalls prominent aufzuschalten. Zudem habe die von der Staatskanzlei angeregte Kommunikationsoffensive insofern gefruchtet, als in allen Zuger Medien Beiträge zum Thema "gültig wählen" veröffentlicht worden seien. Eine nähere Präzisierung, was unter "handschriftlich ausfüllen" und "handschriftlich ändern" zu verstehen sei, sei bei den §§ 10 Abs. 2 und 19 Abs. 1 Bst. c WAG nicht nötig. Die Auslegung ergebe sich ohne weiteres aus dem Wesensunterschied zwischen Majorz- und Proporzwahlen.

Die Direktion des Innern verneint, dass Art. 34 Abs. 2 BV verletzt worden sei. Zwar schütze Art. 34 Abs. 2 BV die Garantie der politischen Rechte, die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Es sei nicht einzusehen, inwiefern die Staatskanzlei diese Anforderungen verletzt haben sollte. Es werde auf die verschiedenen kommunikativen Massnahmen verwiesen. Die in der Beschwerde aufgeführten kommunikativen Mängel würden bedauert, doch seien sie quantitativ und qualitativ nicht so bedeutend, dass eine Verfassungsverletzung vorliege. Zudem würden sie

das Wahlergebnis nicht beeinflussen, wie die Nachzählung der ungültigen Stimmen am 14. Oktober 2014 ergeben habe. Der Wählerwille sei somit trotz gewisser Mängel nicht verletzt worden. Der ungewöhnlich hohe Anteil an ungültigen Stimmen sei auf die Einführung des Majorzwahlsystems mit den neugestalteten Wahlzetteln sowie auf die ungenügende Beachtung der Wahlanleitung durch die Stimmberechtigten zurückzuführen. Die Staatskanzlei sei jedoch lernfähig und habe bereits öffentlich kommuniziert, dass kommunikative Optimierungen bei der Ausgestaltung der Wahlzettel für die nächsten Majorzwahlen umgesetzt würden.

Die Gutheissung der Beschwerde würde bedeuten, dass ungültige Wahlzettel für gültig erklärt würden und dadurch die Rechtsgrundlagen im WAG verletzt würden, denn das Gesetz verlange Handschriftlichkeit. Der Wählerwille müsse im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben geäussert werden. Sofern der Wählerwille über jegliche gesetzlichen formellen Vorgaben gestellt werde, werde ein gefährliches Präjudiz geschaffen. Jegliche Willensäusserung müsste entgegen dem WAG zugelassen werden. Zudem würde die Gutheissung der Beschwerde den Grundsätzen des neu eingeführten Majorzes und damit dem Willen des Gesetzgebers widersprechen. Ausdruck der Personenwahl beim Majorz sei das handschriftliche Ausfüllen eines leeren Wahlzettels mit den Namen der Kandidierenden. Ein handschriftliches Ausfüllen drücke den Wählerwillen und das Bekenntnis zu einer bestimmten Person klarer aus als ein vorgedruckter Wahlzettel.

Zu dem Vorbringen der Beschwerdeführer, dass unter Umständen Neuwahlen anzusetzen seien, führt die Direktion des Innern aus, Neuwahlen würden von den Beschwerdeführern nicht beantragt. Das Gericht könne gemäss § 71 Abs. 1 Satz 1 VRG nicht von sich aus weitergehende Massnahmen wie Neuwahlen beschliessen, denn es überprüfe die Beschwerde nur im Rahmen der gestellten Rechtsbegehren. Die Direktion des Innern beabsichtige nicht, dem Regierungsrat Neuwahlen vorzuschlagen, weil sie die gerügten Mängel nicht als genügend erheblich qualifiziere und diese auf das Wahlresultat keinen Einfluss hätten.

Zu der vom Verwaltungsgericht angeordneten Nachzählung der ungültigen Wahlzettel führt die Direktion des Innern aus, die Nachprüfung habe das Ergebnis der Wahlen vom 5. Oktober 2014 bestätigt. Die ungültigen Stimmen würden den Volksentscheid in aller Deutlichkeit bestätigen. Es bleibe bei den Gewählten, insbesondere auch bei der Regierungsrätin Manuela Weichelt-Piccard, kein Mangel einer fragwürdigen Wahl

mit ungültigen Stimmen zurück. Auch die übrigen Mitglieder des Regierungsrates hätten alle eine höhere Stimmenzahl erreicht. Man beantrage daher, dass das Verwaltungsgericht nach seinem Entscheid das vollständige Ergebnis der Nachzählung in das Urteil aufnehme und öffentlich zugänglich mache.

F. Mit einer zweiten Vernehmlassung vom 20. Oktober 2014 beantragt die Direktion des Innern, auf die Beschwerde von Stefan Thöni sei nicht einzutreten, eventuell sei sie vollumfänglich abzuweisen; eine allfällige aufschiebende Wirkung der Beschwerde sei zu entziehen; es seien keine Kosten zu erheben und keine Parteientschädigung zu Lasten des Beschwerdeführers und zugunsten des Kantons zuzusprechen. Zur Begründung wird ausgeführt, dass der Beschwerdeführer die Wahlunterlagen spätestens am 19. September 2014 erhalten habe und es ihm zumutbar gewesen wäre, die von ihm gerügten Wahlzettel als mangelhafte Vorbereitungshandlung innert der hierfür geltenden zehntägigen Beschwerdefrist anzufechten. Dies habe er unterlassen, weshalb seine Beschwerde verspätet sei. Falls auf sie eingetreten werden sollte, wäre eine Gutheissung nicht möglich, weil die Nachzählung der ungültigen Wahlzettel ergeben habe, dass auch bei deren Berücksichtigung die sieben bisherigen Regierungsmitglieder wieder gewählt worden wären. Somit seien die behaupteten Unregelmässigkeiten nicht im Sinne von § 68 Abs. 2 WAG und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung geeignet gewesen, das Wahlergebnis wesentlich zu beeinflussen. Auch rechtfertige die Schwere der festgestellten Mängel keine Neuwahl, da diesen die grossen Bemühungen der Staatskanzlei gegenüberzustellen seien, mit kommunikativen Begleitmassnahmen möglichst wenige ungültige Stimmen zu bewirken. Die gerügten Unregelmässigkeiten bei den Wahlzetteln seien also weder erheblich noch hätten sie das Ergebnis beeinflussen können. Die beschwerdeführerische Argumentation, die Bezeichnung "Beiblatt Wahlvorschläge" habe die Stimmberechtigten getäuscht, klammere die Bemühungen der Staatskanzlei aus, für die Stimmberechtigten Klarheit zu schaffen, so die im Wahlzettelbogen enthaltene "Wahlanleitung Majorz", die beigelegte Broschüre "gültig wählen", die Bezeichnung "Wahlzettel Regierungsrat" auf dem hierfür vorgesehenen Teil des "Wahlzettelbogens", das diesem beigegebene Scheren-Enblem, die später noch verstärkte Information insbesondere durch die Avisierung der politischen Parteien und die noch prominentere Aufschaltung der Broschüre "gültig wählen" im Internet. Das Gesetz lasse aber die Frage offen, ob es sich um ein separates Informationsblatt oder um einen Wahlzettelbogen mit angefügtem Informations-Beiblatt (wie bei diesen Wahlen) handeln solle. Dies betreffe eine operative Frage, die nicht auf Gesetzesstufe zu regeln sei. Der Regierungsrat

habe sich bei der Modellwahl für die Wahlzettel vom Modell "Wahlanmeldeverfahren, Beiblatt und einem einzigen leeren Wahlzettel (wie die Kt. SO, AG, ZH)" leiten lassen. Die vorberatende Kommission und der Kantonsrat seien diesem Modell gefolgt. Die Variante Solothurn und Aargau sehe ein unselbständiges, somit ein beigeheftetes Informationsblatt vor. Der Kanton Zürich habe bis anhin auf die Verwendung eines Beiblattes verzichtet. Dieses Zusammenhängen von Beiblättern und Wahlzettel ("Handorgel") sei von der Staatskanzlei bewusst gewählt worden. Denn die Gesamterneuerungswahlen seien gleichzeitig kantonale und gemeindliche Wahlen mit ohnehin zahlreichen Unterlagen. Die Staatskanzlei sei sich bewusst gewesen, dass die erstmaligen Majorzwahlen eine grosse kommunikative Herausforderung seien. Die in der Beschwerde aufgeführten Mängel bei der operativen Ausgestaltung der Wahlzettel würden bedauert, seien jedoch qualitativ und quantitativ nicht so bedeutend, dass eine Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV (Garantie der politischen Rechte) vorliege. Die Staatskanzlei sei jedoch lernfähig und habe bereits kommuniziert, für die nächsten Majorzwahlen kommunikative Optimierungen bei der Ausgestaltung der Wahlzettel umzusetzen. Was die gerügte Verletzung der Gleichheit der Wahl betreffe, so sei strikte § 39 Abs. 1a Satz 2 WAG gefolgt worden und es seien demgemäss zuerst alle Amtsinhaber und Amtsinhaberinnen aufgeführt worden. Aus rein praktischen Gründen seien die Kandidierenden auf zwei Seiten verteilt worden. Man teile aber die Auffassung des Beschwerdeführers, dass nicht nachträglich die Gültigerklärung der vorgedruckten Wahlvorschläge vorgenommen werden könne. Allfällige Neuwahlen wären gemäss den gesetzlichen Vorgaben von § 29 Abs. 1 WAG aber erst im Januar 2015 möglich.

G. Es wurden keine weiteren Verfahrensschritte angeordnet.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1. a) Gemäss § 67 Abs. 1 WAG kann beim Regierungsrat Beschwerde geführt werden wegen a) Verletzung des Stimmrechts und b) Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen. Gegen den Entscheid des Regierungsrates kann gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 1. April 1976 (VRG, BGS 162.1) Beschwerde beim Verwaltungsgericht geführt werden.

Paragraph 61 Abs. 2 VRG bestimmt, dass der Regierungsrat unter Zustimmung des Beschwerdeführers eine Verwaltungsstreitsache unter Verzicht auf einen Entscheid an das Verwaltungsgericht zur direkten Beurteilung überweisen kann; der Regierungsrat kann zur Beschwerde Stellung nehmen und Anträge einreichen (Sprungbeschwerde).

b) Vorliegend hat der Regierungsrat die auf der Staatskanzlei am 10. Oktober 2014 eingereichte Beschwerde von Leo Granziol, Andreas Kleeb, Raffael J. Weidmann, Christian Schnieper und Jannis Flachsmann wie auch die am 15. Oktober 2014 von Stefan Thöni erhobene Beschwerde jeweils gleichentags an das Verwaltungsgericht überwiesen. Er begründete dies damit, dass bei der Anfechtung der Gesamterneuerungswahl des Regierungsrates auf alle Ratsmitglieder mindestens ein Ausstandsgrund zutreffe (§ 7 Abs. 1 Ziff. 1 und/oder Ziff. 5 der Geschäftsordnung des Regierungsrates vom 26. September 2013, GO RR, BGS 151.1) und der Regierungsrat deshalb für dieses Geschäft nicht beschlussfähig sei (§ 4 GO RR).

c) Zur Behandlung der vom Regierungsrat als sog. Sprungbeschwerde an das Verwaltungsgericht überwiesenen Beschwerde ist Folgendes festzustellen: Die vom Regierungsrat angeführte Bestimmung von § 7 Abs. 1 Ziff. 1 GO RR betrifft den Fall, dass Ratsmitglieder am Geschäft ein unmittelbares persönliches Interesse haben, und Ziff. 5 den Fall, dass sie bei objektiver Betrachtungsweise offensichtlich den Anschein der Befangenheit erwecken. Gemäss § 4 GO RR ist die Anwesenheit von vier Ratsmitgliedern nötig, um eine Sitzung eröffnen, Geschäfte beraten, beschliessen sowie wählen und anstellen zu können. Eine Amtsperson wird durch Artikel 29 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 8 Abs. 1 BV gleich wie durch Art. 30 Abs. 1 BV zum Ausstand verpflichtet, wenn Umstände vorliegen, die nach objektiven Gesichtspunkten geeignet sind, den Anschein der Befangenheit zu erwecken (vgl. dazu Gerichts- und Verwaltungspraxis des Kantons Zug, GVP, 2013, S. 9 ff.; BGE 127 I 196 E. 2b S. 198 f.). Eine Verwaltungsbehörde muss von Amtes wegen prüfen, ob eines oder mehrere ihrer Mitglieder nach den verfassungsmässigen und gesetzlichen Regelungen in den Ausstand zu treten haben. Dies gilt also auch unabhängig von einem gestellten Ausstandsbegehren, wobei vorliegend alle Beschwerdeführer in Berücksichtigung dieser Problematik zum vorneherein einer allfälligen Überweisung der Beschwerde an das Verwaltungsgericht ihre Zustimmung erteilt haben.

Die gemäss dem bekannt gegebenen Wahlresultat allesamt wiedergewählten Mitglieder des Regierungsrats sind bezüglich der Frage der Gültigkeit der sie selber betreffenden Gesamterneuerungswahlen offensichtlich befangen, womit für sie ein Ausstandsgrund im

Sinne der gesetzlichen Regelung besteht. Damit ist gleichzeitig beim Regierungsrat das für eine Beschlussfassung vorgeschriebene minimale Quorum nicht erfüllt. Es fällt mit anderen Worten die Gesamtbehörde als Beschwerdeinstanz aus. Für den ausserordentlichen Fall, dass Ausstandsgründe für eine ganze Behörde gegeben sind, enthält das kantonale Verfahrensrecht keine Regelung. Die im kantonalen Recht geregelten Ausstandsgründe beziehen sich stets auf eine einzelne Person der jeweiligen Behörde und nicht auf diese als Ganzes.

In einem solchen Fall drängt sich die Überweisung der Beschwerdeangelegenheit an die nächsthöhere, dem gesetzlich vorgesehenen, funktionellen Instanzenzug entsprechende Beschwerdeinstanz ohne weiteres auf. Tatsächlich sieht das zugerische Verwaltungsverfahrensrecht wie erwähnt auch generell die Möglichkeit einer Sprungbeschwerde nach § 61 Abs. 2 VRG ausdrücklich vor. Insbesondere steht der Anwendung dieser allgemeinen Bestimmung von § 61 Abs. 2 VRG auch auf staatsrechtliche Streitigkeiten nach WAG nicht entgegen, dass dieser Beschwerdeweg (Sprungbeschwerde) unter dem Abschnitt "Verwaltungsgerichtsbeschwerde" geregelt ist und sich dem Wortlaut nach auf "Verwaltungsstreitsachen" bezieht. Nicht zuletzt entspricht diese Regelung zudem der früher für Wahlbeschwerden geltenden, im Jahr 2006 aufgehobenen ausdrücklichen Regelung in § 50 Abs. 3 aVRG, gemäss der der Regierungsrat die Beschwerde gegen Urnenwahlen und -abstimmungen an das Verwaltungsgericht zur direkten Beurteilung überweisen konnte; in diesem Falle hatte er einen Untersuchungsbericht beizufügen (vgl. Bereinigte Gesetzessammlung des Kantons Zug, 1982, Band I, S. 385). Das Verwaltungsgericht hat somit grundsätzlich auf die von den Beschwerdeführern beim Regierungsrat eingereichte Beschwerde einzutreten, falls die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind.

d) Die ersten fünf Beschwerdeführer benennen in ihrer Beschwerdeeingabe keinen Beschwerdegegner, was hier keinen Mangel darstellt, während Stefan Thöni seine Beschwerde gegen die Direktion des Innern und die Staatskanzlei des Kantons Zug richtet. Die Direktion des Innern erachtet sich in Übereinstimmung mit dem Regierungsrat als Verfahrenspartei und Beschwerdegegnerin.

Diesbezüglich ist vorweg festzustellen, dass gemäss § 23 WAG bei eidgenössischen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen die Staatskanzlei das Ergebnis feststellt, bei Gemeindeabstimmungen und -wahlen sowie bei Kantonsrats- und Friedensrichterwahlen das kommunale Stimmbüro (Abs. 1). Die Stimmbüros übermitteln die Ergebnisse der kantonalen und eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen unverzüglich der Staatskanzlei. Die-

se veröffentlicht sie unter Angabe der Beschwerdemöglichkeit im Amtsblatt (Abs. 2). Die kommunalen Wahl- und Abstimmungsergebnisse werden vom Gemeinderat veröffentlicht (Abs. 3). Dem entsprechend hat die Staatskanzlei die vor Verwaltungsgericht angefochtenen Ergebnisse der Regierungsratswahlen im Amtsblatt vom 10. Oktober 2014 (S. 1 f.) veröffentlicht, verbunden mit der Rechtsmittelbelehrung, gemäss der wegen Verletzung des Stimmrechts und wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen beim Regierungsrat Beschwerde geführt werden kann. Die Staatskanzlei stellt gemäss § 9 WAG für kantonale Wahlen den Gemeinden das Stimmmaterial zur Verfügung und ist auch das kantonale Stimmbüro (§ 6 Abs. 2 WAG). Sie überprüft auch die Protokolle und Ergebnisse, bereinigt Unstimmigkeiten und berichtigt offensichtliche Rechenfehler (§ 32 Abs. 1 WAV). Besteht die Vermutung, dass ein Gemeindeergebnis unrichtig ist, nimmt die Staatskanzlei eine Nachzählung vor oder lässt eine solche durch das Stimmbüro der Gemeinde durchführen (§ 32 Abs. 2 WAV), so wie sie bei knappem Ausgang von kantonalen und gemeindlichen Abstimmungen und Majorzwahlen eine Nachzählung anordnet (§ 32bis Abs. 1 WAG). Demgegenüber hat die Direktion des Innern die Aufsicht über die Wahlen und Abstimmungen, erlässt Kreisschreiben und Weisungen, betreut die Rechtsetzung und organisiert den Beschwerdedienst (Abs. 1). Solcherart wäre die Direktion des Innern zuständig gewesen, für den allenfalls als Beschwerdeinstanz fungierenden Regierungsrat das Beschwerdeverfahren zu betreuen.

Die Beschwerdevorbringen richten sich hauptsächlich gegen die Ausgestaltung der Wahlunterlagen, die Auszählung der abgegebenen Stimmen und das veröffentlichte Wahlergebnis. Wie sich aus den von der Direktion des Innern eingereichten Akten der Staatskanzlei ergibt, hat diese die Wahlzettel für die Regierungsratswahlen ausgearbeitet und an die Gemeinden ausgeliefert. Die Staatskanzlei hat auch im Amtsblatt vom 10. Oktober 2014 die angefochtenen Wahlergebnisse veröffentlicht. Alle diese Handlungen obliegen kraft Gesetzes der Staatskanzlei. Sie ist somit Beschwerdegegnerin in diesem Verfahren. Was den Regierungsrat betrifft, so hat dieser nicht im Sinne von § 55 WAG - wie es ihm zustehen würde - Verfügungen zur Behebung der von den Beschwerdeführern geltend gemachten Mängel getroffen, die Wahl oder Abstimmung verschoben oder abgesagt oder eine Nachprüfung der Resultate angeordnet, oder die Berichtigung der Wahlergebnisse oder die Aufhebung der Wahl angeordnet (§ 55 Abs. 1 und 3 WAV). Hinsichtlich der Direktion des Innern ist festzustellen, dass nicht direkt eine Handlung oder Unterlassung von ihr angefochten ist, zumal der Öffentlichkeit nicht bekannt ist, ob diese gegen eine Handlung oder Unterlassung der Staatskanzlei etwas unternommen hätte. Insbesondere ist keine Weisung der Direktion des Innern an die Staatskanzlei angefochten. Bei der Beurteilung

der angefochtenen Regierungsratswahlen ist aber zusätzlich auch die Direktion des Innern als Beschwerdegegnerin zu betrachten, da sie aufgrund ihrer Aufsichts- und Weisungsbefugnis ebenfalls unmittelbare gesetzliche Verantwortung für das Wahlverfahren und -ergebnis trägt. Obwohl die Vernehmlassungen einzig durch die Direktion des Innern eingereicht worden sind, kommt darauf nichts an, da diese ausdrücklich auch die Stellungnahmen und die Akten der Staatskanzlei enthalten. Als Beschwerdegegnerinnen zu behandeln sind somit sowohl die Staatskanzlei als auch die Direktion des Innern des Kantons Zug. An sie beide richten sich die Vorwürfe betreffend angeblich schwerwiegende Versäumnisse bzw. Mängel im Vorfeld der Wahlen.

Nicht eingetreten werden kann auf den Antrag von Stefan Thöni, soweit er sich formell gegen die Anträge der ersten Beschwerdeführer und damit direkt gegen sie richtet. Gegenpartei in diesem Verfahren sind einzig Staatskanzlei und Direktion des Innern.

e) Zur Stimmrechts- bzw. Wahlbeschwerde legitimiert ist jede und jeder Stimmberechtigte, denn die Berechtigung zur Beschwerde in Stimmrechtssachen schliesst allein an die politische Stimmberechtigung an, und zwar sowohl vor Bundesgericht (Art. 89 Abs. 3 des Bundesgerichtsgesetzes, BGG, SR 173.110) wie vor den kantonalen Instanzen (Einheit des Verfahrens gemäss Art. 111 BGG). Ein besonderes, rechtliches Interesse in der Sache selbst ist nicht erforderlich (Bundesgerichtsurteil 1C_174/2010 vom 14. Dezember 2010). Alle Beschwerdeführer sind im Kanton Zug stimm- und wahlberechtigt, was gerichtsnotorisch ist. Darauf, dass Stefan Thöni selber Regierungsratskandidat ist, kommt also nichts an. Alle Beschwerdeführer sind somit beschwerdelegitimiert. In formeller Hinsicht zu prüfen bleibt, ob die Beschwerden auch rechtzeitig eingereicht worden sind.

2. a) Die Wahlbeschwerden sind am 10. bzw. am 15. Oktober 2014 (Poststempel), d.h. innerhalb der ab dem Wahltag vom 5. Oktober 2014 laufenden 20-tägigen Beschwerdefrist gemäss § 67 Abs. 2 WAG und von daher formal fristgerecht eingereicht worden. Allerdings stellt sich in diesem Fall bezüglich der von Amtes wegen zu prüfenden Prozessvoraussetzung der Fristwahrung die Frage, ob die Beschwerde auch in Berücksichtigung der in § 67 Abs. 2 WAG getroffenen Differenzierung nach dem Zeitpunkt der Entdeckung des gerügten Mangels rechtzeitig erhoben worden ist. Die Bestimmung schreibt nämlich vor, dass die Beschwerde innert zehn Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes einzureichen ist, falls dies vor dem Abstimmungstag der Fall ist. Diese Frist verlängert sich bis zum 20. Tag nach dem Abstimmungstag, falls sie am Abstimmungstag noch nicht abgelaufen ist. Dieser Fristbestimmung entspricht, dass gemäss § 69 Abs. 1

WAG der Regierungsrat, falls er auf Beschwerde hin oder von Amtes wegen Unregelmässigkeiten feststellt, wenn möglich schon vor Schluss des Abstimmungs- und Wahlverfahrens die notwendigen Verfügungen zur Behebung der Mängel trifft. Darauf ist im Folgenden einzugehen.

b) Das Stimmmaterial ist so rechtzeitig zu versenden, dass es für Abstimmungen in der viertletzten Woche vor dem Abstimmungstag und für Wahlen spätestens in der drittletzten Woche vor dem Wahltag bei den Stimmberechtigten eintrifft (§ 8 Abs. 3 WAG). Ohne Durchführung eines Beweisverfahrens über den genauen Zeitpunkt der postalischen Zustellung der Wahlunterlagen an die Stimmberechtigten - gemäss der Direktion des Innern war das Wahlmaterial am 19. September 2014 bei allen Wahlberechtigten zugestellt gewesen - ist davon auszugehen, dass die Wahlunterlagen so früh zugestellt worden sind, dass es den Beschwerdeführern zeitlich möglich und zumutbar gewesen wäre, gegen eine für sie allenfalls sofort erkennbare rechtswidrige Gestaltung der Wahlunterlagen noch innert der zehntägigen Frist vor dem Wahltag Beschwerde zu führen. Entscheidend für die Bejahung oder Verneinung der Fristwahrung durch die Beschwerdeführer ist somit die Frage, ob der von den Beschwerdeführern jeweils gerügte Mangel solcher Art ist, dass er von ihnen gemäss Gesetz innert 10 Tagen nach dessen Entdeckung bzw. Zustellung und damit schon vor dem Wahltermin hätte bemerkt und beschwerdeweise geltend gemacht werden müssen.

Was den Sinn der entsprechenden gesetzlichen Regelung und der höchstrichterlichen Praxis dazu betrifft, so soll sichergestellt werden, dass Mängel hinsichtlich von Vorbereitungshandlungen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen sofort und vor Durchführung des Urnenganges gerügt werden. Diese Praxis bezweckt, dass Mängel möglichst noch vor der Wahl oder Abstimmung behoben werden können und der Urnengang allenfalls nicht wiederholt zu werden braucht. Unterlässt dies der Stimmberechtigte, so verwirkt er im Grundsatz das Recht zur Anfechtung der Wahl oder Abstimmung. Es wäre mit dem Grundsatz von Treu und Glauben nicht vereinbar, wenn ein Mangel vorerst widerspruchslos hingenommen wird und hinterher die Wahl oder Abstimmung, soweit deren Ergebnis nicht den Erwartungen entspricht, wegen eben dieses Mangels angefochten wird. Grundsätzlich gelten diese Grundsätze allein für das bundesgerichtliche Verfahren gemäss Art. 82 lit. c BGG (Bundesgerichtsurteil 1C_217/2008 vom 3. Dezember 2008, E. 1.2 mit vielen Hinweisen) und sind die Kantone in ihrer Regelung frei. Es entspricht aber auch der von den Zuger Behörden geübten Praxis, dass Mängel in der Vorbereitung eines Urnen-

gangs sofort gerügt werden müssen (vgl. RRB vom 25. April 1995, GVP 1995/96, 116 ff.).

Das Verwaltungsgericht hält unter Bestätigung dieser Praxis dafür, dass in Berücksichtigung der vom Gesetz vorgesehenen kurzen Anfechtungsfristen an die Erkennbarkeit der beanstandeten Mängel und die Substanziierung der Beschwerden keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden dürfen (vgl. dazu allgemein Bundesgerichtsurteil 1C_62/2012 vom 18. April 2012, E. 3 mit Hinweisen). Hierauf ist bezüglich der beiden Beschwerden im Folgenden je einzeln einzugehen.

c) Zuerst ist zu der von Dr. Leo Granziol, Andreas Kleeb, Raffael J. Weidmann, Christian Schnieper und Jannis Flachsmann erhobenen Beschwerde Folgendes festzustellen:

Die Würdigung von deren Beschwerdevorbringen ergibt, dass die Beschwerdeführer nicht nur die von ihnen als gesetzwidrig erachtete Ausgestaltung der bei der Wahl verwendeten Wahlunterlagen bzw. -zettel rügen, was an sich vor dem Wahltermin hätte beschwerdeweise geltend gemacht werden können, sondern ausdrücklich auch die von ihnen als gesetzwidrig bzw. überspitzt formalistisch bezeichnete Auszählung der eingereichten Wahlzettel. Dabei beziehen sie sich auf die Widersprüche zwischen den gesetzlichen Bestimmungen und dem an die Wählerinnen und Wähler abgegebenen Wahlmaterial, insbesondere aber auf die sich aus dem Gesetz ergebenden Interpretationsspielräume, welche die Regierung bei der Auszählung der Stimmen aber nicht genutzt habe (vgl. anschliessend die materiell-rechtlichen Erwägungen 4 ff.). Angefochten ist mithin überhaupt die Art und Weise der Ermittlung des Wahlergebnisses. In Anbetracht der vor der Wahl geführten öffentlichen Diskussion darüber, wie das neuartige Verfahren mit all seinen von den Behörden und den Parteien erkannten Unsicherheitsfaktoren bei den Bürgerinnen und Bürgern ankommen und funktionieren werde, hing angesichts der vom Verwaltungsgericht im Folgenden bestätigten Widersprüche zwischen den Wahlunterlagen und den gesetzlichen Vorgaben tatsächlich viel von der schliesslich angewendeten Auszählungspraxis ab. Zumindest durften dies die Beschwerdeführer so einschätzen. So stand denn auch die Regierung aufgrund des Wechsels im Wahlrechtsmodus bei der Ermittlung des Wahlergebnisses in einer besonderen Pflicht, über deren gesetzmässige Erfüllung erst nach Vorliegen der Wahlergebnisse abschliessend geurteilt werden konnte. Ohnehin kam eine nachträgliche Änderung der Wahlunterlagen selbst im Falle einer vor der Wahl erhobenen Beschwerde offensichtlich nicht mehr in Frage, und eine infolge des Bekanntwerdens einer

Wahlbeschwerde eventuell noch breitere öffentliche Diskussion über das Wahlprozedere hätte auch nicht mit Sicherheit mehr Klarheit bewirkt. Tatsächlich wurde auch so schon von den Behörden wie den von ihnen noch extra dazu aufgeforderten politischen Parteien ein grosser Informationseinsatz geleistet. Von einem treuwidrigen, nicht schützenswerten, weil eventuell einzig parteipolitisch motivierten Hinauszögern der Beschwerde durch die Beschwerdeführer kann unter diesen Voraussetzungen nicht die Rede sein.

Für das Gericht steht fest, dass über die Verfassungs- und Gesetzmässigkeit des im Kanton Zug neu eingeführten Wahlprozederes für die Majorzwahl der Exekutiven überhaupt erst nach der Kenntnis der Wahlergebnisse abschliessend geurteilt werden konnte. Demgemäss kann auch über die Erhebung einer Beschwerde mit den von den Beschwerdeführern vorgebrachten Anträgen erst im Nachgang zum Wahlgang entschieden werden. Dies gilt vorliegend insbesondere in Berücksichtigung der aus den Wahlen resultierenden, von niemandem - bestimmt auch nicht von den Beschwerdeführern - erwarteten ausserordentlich hohen Prozentsätze an ungültigen Stimmen, die sogar nationales Erstaunen auslösten. Diese bewegten sich in den einzelnen Gemeinden zwischen 1.4 % (Neuheim) und 21.8 % (Unterägeri) und erreichten kantonal die Ziffer von 9.4 %, im Vergleich zu 0.7 % bei den letzten Regierungsratswahlen vor vier Jahren. Erst angesichts dieser Ergebnisse war die Erhebung einer Beschwerde zu erwarten. Und in Berücksichtigung dieser Zahlen - mehr als 13 mal mehr ungültige Wahlzettel als vier Jahre zuvor - muss aus Sicht des Gerichts nach der Wahl beschwerdeweise die vollständige Überprüfung des von der Regierung zu verantwortenden Verfahrens verlangt werden können. Es käme mangels eines Beschwerdewegs sonst alternativ nur die ungenügende Möglichkeit einer Aufsichtsbeschwerde an den Kantonsrat in Frage. Mit einer so massiven Auswirkung der auf den ersten Blick - und damit vor den Wahlen - nicht schon so klar erkennbaren Mängel der Wahlunterlagen bzw. Widersprüche zur gesetzlichen Regelung musste vor der Durchführung der Wahlen nicht gerechnet werden, auch von den Beschwerdeführern nicht. Es kann ihnen deshalb nicht vorgeworfen werden, nicht schon vor dem Wahlgang Beschwerde geführt zu haben. Vielmehr hätte allenfalls von der Regierung angesichts der sich am Wahltag offenbarenden Sachlage erwogen werden können, ob die infolge der häufigen Verwendung der vorgedruckten "Wahlvorschläge" so zahlreichen ungültigen Stimmen in grosszügigerer Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen eventuell als gültig anzurechnen seien. Die Beschwerdeführer fühlten sich letztlich erst durch das von der Regierung hingenommene Resultat mit einem Anteil von 9.4 % ungültiger Stimmen in ihren politischen Rechten beschwert.

So wie das Bundesgericht im bereits erwähnten Fall (1C_217/2008 vom 3. Dezember 2008, E. 1.2) das kantonale Eintreten auf eine Wahlbeschwerde mit der Argumentation schützte, dass der die Zählweise der leeren und ungültigen Wahlzettel und damit die Ermittlung des Wahlergebnisses beanstandende Beschwerdeführer davon überhaupt erst nach Bekanntwerden der Resultate Kenntnis erhalten habe und insoweit die Beschwerdefrist durch seine erst nach dem Wahltag eingereichte Beschwerde eingehalten habe, tritt das Verwaltungsgericht auf die Beschwerde von Leo Granziol, Andreas Kleeb, Raffael J. Weidmann, Christian Schnieper und Jannis Flachsmann ein. Gestützt auf den in diesem Urteil erstellten Sachverhalt erachtet das Gericht vorliegend die allgemeine gesetzliche Frist für erst nach dem Wahltag erhobene Beschwerden als anwendbar. Diese ist unbestrittenermassen klar eingehalten worden.

d) Zur Beschwerde von Stefan Thöni ist in differenzierter Würdigung seiner Vorbringen Folgendes zu erwägen:

Der Beschwerdeführer macht zum Einen geltend, dass die Wähler und Wählerinnen durch die Ausgestaltung der Wahlunterlagen mit den zum Gebrauch als Wahlzettel einladenden Seiten 2 und 3 der Wahlunterlagen mit der Bezeichnung "Beiblatt Wahlvorschläge" getäuscht und dadurch dazu veranlasst worden seien, letztere unverändert oder verändert als Wahlzettel zu verwenden, was ihre Stimmen habe ungültig werden lassen. Die Berücksichtigung der für die Wahl verwendeten Blätter mit den Wahlvorschlägen würde aber im Vergleich dazu die Wähler und Wählerinnen, die in der Verwirrung "andere Fehler" gemacht oder deshalb nicht gewählt hätten, in ihrem Anspruch auf Gleichbehandlung verletzen. Hinsichtlich dieser Rügen ist unter Verweis auf die unmittelbar vorangegangenen Ausführungen zur Beschwerde der Beschwerdeführer 1-5 und ohne weitere Ausführungen auch für Stefan Thöni die fristgerechte Erhebung der Beschwerde zu bejahen.

Anders sieht es bezüglich der weiteren Rügen von Stefan Thöni aus. Er macht nämlich in seiner Beschwerde weiter geltend, dass die Ausgestaltung der "Wahlzettel" [recte wohl Wahlvorschläge] insofern in klarer Weise § 39 Abs. 1a WAG verletze, als die Kandidaten und Kandidatinnen nicht auf einem einzelnen, eigenständigen Beiblatt, sondern auf zwei durch Perforation trennbaren Seiten der Wahlunterlagen aufgeführt worden seien. Dass viele Wähler und Wählerinnen die Seiten 2 und 3 der Wahlunterlagen separat als Wahlzettel verwendet hätten, zeige, dass diese nicht als einheitliches Beiblatt wahrgenommen worden seien, sondern als zwei Wahlvorschläge, was eine Benachteiligung der neu Kandidierenden gegenüber den bisherigen bewirkt habe. Auch habe Seite 2 mit sieben bishe-

rigen Kandidierenden attraktiver gewirkt als Seite 3 mit bloss drei neu Kandidierenden. Dies verletze die Gleichheit der Wahl und somit § 5 Abs. 1 i.V.m. § 27 der Kantonsverfassung sowie Art. 8 Abs. 1 i.V.m. Art. 34 Abs. 2 BV. Darum könne die Wahl nicht dadurch geheilt werden, dass die vorgedruckten Wahlvorschläge als gültige Wahlzettel gezählt würden. Dies würde sogar eine Verstärkung der Ungleichbehandlung der neu Kandidierenden bewirken, auch weil auf dem Blatt mit den bisherigen Regierungsräten keine freie Linien vorhanden gewesen seien, auf denen andere Kandidaten hätten "panaschiert" werden können. Die Kandidaten hätten zudem diesen vorgedruckten Wahlvorschlägen "niemals" zugestimmt. Diese nachträglich doch anzurechnen, verstiesse gegen Treu und Glauben. Hinsichtlich dieser Rügen kommt das Gericht zum Schluss, dass sie ohne weiteres bereits ab dem Erhalt der Wahlunterlagen hätten geltend gemacht werden können und müssen, und dass dies auch ohne weiteres zumutbar war. Denn dass die neu Kandidierenden aufgrund der Gestaltung der Wahlunterlagen gegenüber den bisherigen Regierungsräten benachteiligt worden sein sollen, wäre sofort ersichtlich und darum innert Frist noch vor der Wahl zu rügen gewesen. Insbesondere ergibt sich diesbezüglich auch nachträglich, d.h. in Berücksichtigung der bei der Wahl aufgetretenen ausserordentlich hohen Quote an ungültigen Stimmen, keine andere Würdigung. Somit ist die Beschwerdefrist hinsichtlich dieser Rügen klar nicht eingehalten worden und auf diese im Folgenden nicht einzutreten. Selbst wenn aber auch auf diese Anträge von Stefan Thöni eingetreten werden könnte, würde er damit nicht durchdringen (vgl. dazu hinten Erwägung 8b).

3. Der von Stefan Thöni gestellte Antrag auf Erteilung der aufschiebenden Wirkung seiner Beschwerde ist abzuweisen, da aufgrund der vor Verwaltungsgericht hängigen Wahlbeschwerden die gesetzlich vorgesehene Erwahrung der Gesamterneuerungswahlen des Regierungsrates durch den Kantonsrat gemäss § 58 WAG zweifellos nicht erfolgen kann. Dies ist erst möglich, wenn das Wahlresultat nach rechtskräftiger Erledigung der erhobenen Beschwerden rechtskräftig festgestellt ist. Somit erübrigt sich eine entsprechende verfahrensleitende Verfügung des Gerichts.

4. Vorerst sind die verfassungsrechtlichen Grundlagen darzulegen, die bei der Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zu beachten sind.

a) Gemäss Art. 34 Abs. 1 BV sind die politischen Rechte gewährleistet. Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Meinungsbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Abs. 2). "Artikel 34 BV gewährleistet die politischen Rechte (auf Bundes-, Kanton- und Gemeindeebene) in abstrakter Weise und ordnet die wesentlichen

Grundsätze der demokratischen Partizipation im Allgemeinen. Der konkrete Gehalt der politischen Rechte mit ihren mannigfaltigen Teilgehalten ergibt sich indessen in erster Linie aus dem spezifischen Organisationsrecht des Bundes bzw. der Kantone" (BGE 131 I 446 f. Erw. 3.1). Artikel 34 Abs. 2 BV schützt darüber hinaus in Übereinstimmung mit der bereits unter der alten Bundesverfassung anerkannten Stimm- und Wahlfreiheit (BGE 121 I 138 Erw. 3) die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Diese Anerkennung bedeutet, dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt werden darf, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Ein Abstimmungs- oder Wahlergebnis bringt den freien Willen der Stimmberechtigten unter anderem nur dann zum Ausdruck, wenn das Wahl- und Abstimmungsergebnis sorgfältig und ordnungsgemäss ermittelt wird, wenn gegen Wahl- und Abstimmungsergebnisse vorgebrachte Rügen - mit der allfälligen Folge einer Nachzählung oder Aufhebung des Urnengangs - im Rahmen des einschlägigen Verfahrensrechts geprüft werden und ordnungsgemäss zustande gekommene Wahl- oder Abstimmungsergebnisse tatsächlich anerkannt werden (BGE 131 I 447 mit Verweis auf mehrere weitere Entscheide des Bundesgerichts).

b) Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist es der zuständigen Behörde erlaubt, auch ohne eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage von Amtes wegen eine Nachkontrolle eines Wahl- oder Abstimmungsergebnisses anzuordnen, wenn es nach der gegebenen Sachlage als für die zuverlässige Ermittlung geboten erscheint (BGE 131 I 448 mit Verweis auf BGE 101 Ia 238 und weitere Entscheide). Im Einzelfall kann es sogar ein Gebot der politischen Klugheit sein, bei gegebener Sachlage eine Nachzählung vorzunehmen. Eine solche von Amtes wegen angeordnete Nachzählung rechtfertigt sich umso mehr, wenn der Aufwand verhältnismässig ist und sich dadurch keine wesentlichen Verzögerungen ergeben. Grundsätzlich sind in einem demokratischen System aber auch knappe Wahl- und Abstimmungsresultate zu akzeptieren. Auch solche Ergebnisse sind demokratisch legitimiert und dürfen nicht allein wegen kleiner Stimmunterschiede in Frage gestellt werden. Entscheidend ist bei der Beurteilung des Anspruchs auf Nachzählung, ob die Wahl- und Abstimmungsergebnisse ordnungsgemäss zustande gekommen und korrekt und regelkonform ausgezählt worden sind. Nur wenn der oder die Stimmberechtigte konkrete Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Auszählung oder für ein gesetzwidriges Verhalten nachzuweisen vermag, so ergibt sich ein Anspruch auf Nachzählung bzw. Überprüfung der Ergebnisse. Fehlen konkrete Hinweise auf eine fehlerhafte Auszählung oder ein

gesetzwidriges Verhalten, so besteht auch bei knappen Ergebnissen nach der neueren Praxis des Bundesgerichts kein Anspruch auf Nachzählung (BGE vom 13. Juni 2005, 1P.369/2004). Auf jeden Fall stärkt die Nachzählung bei knappen Resultaten die demokratischen Institutionen. Je sicherer es ist, dass ein Resultat ordnungsgemäss zustande gekommen ist, desto leichter wird es einem Unterlegenen fallen, es zu akzeptieren (BGE 136 II 139 Erw. 2.4.2).

c) Im Entscheid BGE 135 I 292 hat das Bundesgericht festgehalten, dass Urnengänge nur aufzuheben seien, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich seien und das Ergebnis beeinflusst haben könnten (Erw. 4.4). Ein Beschwerdeführer braucht dabei die Auswirkungen nicht nachzuweisen, vielmehr genügt es, wenn eine derartige Beeinflussung im Bereich des Möglichen liegt. Weil eine ziffernmässige Feststellung der Auswirkungen eines Verfahrensmangels nicht ohne weiteres möglich ist, ist dessen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis nach den gesamten Umständen und mit freier Kognition zu beurteilen. Abgestellt wird dabei auf die Schwere des festgestellten Mangels und auf dessen Bedeutung im Rahmen der Wahl oder Abstimmung sowie auf die Grösse des Stimmenunterschiedes. Erscheint die Möglichkeit, dass die Abstimmung oder die Wahl ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, nach den Umständen als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht gezogen werden kann, so ist von einer Aufhebung der Wahl oder einer Nachzählung der Ergebnisse abzusehen (BGE 135 I 292 ff. Erw. 4.4 mit vielen Hinweisen auf die Gerichtspraxis). Im Entscheid BGE 136 II 132 ff. hat das Bundesgericht sogar ausgeführt, dass ein sehr knappes Resultat zu der Tatsachenvermutung führe, dass Zählfehler erfolgt seien. Dies dürfe mit dem Verdacht gleichgesetzt werden, dass Unregelmässigkeiten aufgetreten seien. Der Anspruch auf Nachzählung bei sehr knappen Resultaten sei somit nicht zusätzlich vom Nachweis von Unregelmässigkeiten abhängig (Häfelin/Haller/Keller, Schweiz. Bundesstaatsrecht, 8. Aufl. 2012, N 1399a). Ist eine Nachzählung faktisch nicht mehr durchführbar - etwa weil die Wahlzettel zwischenzeitlich vernichtet wurden - muss die Abstimmung wiederholt werden (BGE 138 I 171 Erw. 5).

5. Im Folgenden sind die gesetzlichen Bestimmungen darzulegen, die bei der Vorbereitung und Durchführung der Regierungsratswahlen vom 5. Oktober 2014 zu beachten waren. Ebenfalls ist auf sachbezogene Äusserungen zu verweisen, die im Rahmen der Revision des WAG betreffend Gestaltung der Wahlzettel im Jahr 2013 gemacht wurden.

a) Im 3. Titel des WAG finden sich die Regeln über die kantonalen Wahlen. Paragraph 39 Abs. 1a WAG (in der seit dem 1. Januar 2014 gültigen Fassung) lautet wie folgt:

> "Bei Majorzwahlen wird pro Wahl ein einziger leerer Wahlzettel erstellt, der so viele leere Linien enthält, wie Personen in die betreffende Behörde zu wählen sind. Diesem Wahlzettel wird ein Beiblatt zur Information beigelegt, auf dem zuerst alle kandidierenden Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber und danach alle neu Kandidierenden in alphabetischer Reihenfolge der Nachnamen aufgeführt sind. Das Beiblatt enthält Nach- und Vornamen, Jahrgang, Berufsbezeichnung, Wohnadresse, gegebenenfalls den Zusatz "bisher" sowie eine allfällige Partei oder Gruppierung, die den Wahlvorschlag eingereicht hat"

Die Regeln über das Stimmmaterial finden sich in § 8 Abs. 1 - 3 WAG:

> "[1]Das Stimmmaterial besteht aus dem Stimmrechtsausweis, der Abstimmungsvorlage mit Erläuterung, den Wahl- oder Stimmzetteln und dem verschliessbaren Stimmzettelkuvert. Es wird den Stimmberechtigten in einem Kuvert zugestellt, das als Rücksendekuvert für die briefliche Stimmabgabe verwendet werden kann.
> [2]Bei Wahlen erhalten die Stimmberechtigten in jedem Fall auch einen leeren Wahlzettel.
> [3]Das Stimmmaterial ist so rechtzeitig zu versenden, dass es für Abstimmungen in der viertletzten Woche vor dem Abstimmungstag und für Wahlen spätestens in der drittletzten Woche vor dem Wahltag bei den Stimmberechtigten eintrifft".....

Die Regeln über die Ungültigkeit der Stimm- und Wahlzettel finden sich in § 19 WAG:

> "[1]Stimm- und Wahlzettel sind ungültig, wenn sie
> a) nicht amtlich sind;
> b) nicht im Sinne von § 11 Abs. 1 oder von § 15 Abs. 3 und 4 gekennzeichnet sind;
> c) anders als handschriftlich ausgefüllt oder geändert wurden;
> d) den Willen der stimmberechtigten Person nicht eindeutig erkennen lassen;
> e) ehrverletzende Äusserungen oder offensichtliche Kennzeichnungen enthalten.
> [2]Wahlzettel sind ausserdem ungültig, wenn sie keinen gültigen Kandidatennamen enthalten".

b) Die WAV enthält weitere, zum Teil sehr detaillierte Anweisungen bezüglich des Wahl- und Abstimmungsverfahrens. So bestimmt § 22 WAV unter dem Marginale "Stimm- und Wahlzettel" Folgendes:

"[1]Die Stimm- und Wahlzettel haben den Wahl- oder Abstimmungskreis, den Gegenstand der Wahl oder Abstimmung und das Datum des Hauptabstimmungstages zu bezeichnen.
[2]Im übrigen sind sie so zu gestalten, dass die sachgerechte Willensäusserung gewährleistet ist".

Der § 46 WAV enthält die Regeln über die Gestaltung der Wahlzettel:

"[1]Auf allen Wahlzetteln ist die Zahl der zu vergebenden Mandate anzugeben.
[2]Sofern nicht für alle Mandate Wahlvorschläge vorliegen, ist die entsprechende Zahl leerer Linien zu drucken.
[3]Der leere Wahlzettel enthält eine Linie für die Listenbezeichnung und so viele leere Linien für die Kandidatennamen, als Mandate zu besetzen sind.
[4]Finden gleichzeitig Wahlen verschiedener Behörden statt, so sind für jede Behörde getrennte Wahlzettel unterschiedlicher Farbe zu drucken."

In § 47 finden sich die Regeln über den Wahlzettelbogen:

"[1]Für alle Wahlen werden amtliche Wahlzettelbogen gedruckt.
[2]Der Wahlzettelbogen enthält, durch Perforation voneinander getrennt, eine amtliche Wegleitung für die Stimmabgabe, für jede Liste einen separaten Wahlzettel sowie einen leeren Wahlzettel."

c) Im Jahr 2013 wurde das Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen bezüglich der Gestaltung von Wahlzetteln bei Majorzwahlen geändert. Was ursprünglich als unabhängig von der Frage der Majorzwahl geplante Gesetzesänderung vorgesehen war, erhielt nach der Abstimmung vom 9. Juni 2009 (Ja zur Personenwahl) eine erhöhte Bedeutung und Dringlichkeit. Aus dem Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 29. Juni 2013 (Kantonsratsvorlage Nr. 2218.1) ergibt sich, dass ein einziger Wahlzettel pro Majorzwahl benutzt werden solle. Dieser enthalte so viele leere Linien wie Sitze zu vergeben seien. Dem Wahlzettel werde ein Informations-Blatt beigefügt, auf dem zuerst alle bisherigen Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber, die wieder kandidieren, und danach die neuen Kandidierenden je in alphabetischer Reihenfolge aufgeführt würden. Die Stimmberechtigten würden die Kandidierenden, die sie wählen wollten, handschriftlich auf dem leeren Wahlzettel eintragen und zwar maximal so viele, wie Sitze für die Behörde zu vergeben seien. Aus dem Bericht der vorberatenden Kommission vom 14. März 2013 (KRV Nr. 2218.3), welche sich mit 14:0 Stimmen für Eintreten aussprach, geht hervor, dass das vom Regierungsrat vorgeschlagene

Modell nach Meinung der Kommission der Personenwahl am besten gerecht werde. Durch die Abgabe einer leeren Liste müssten sich die Stimmberechtigten eingehender mit der Wahl befassen. Ein Kommissionsmitglied habe darauf aufmerksam gemacht, dass ältere Stimmberechtigte nicht benachteiligt werden dürften und das Informationsblatt entsprechend auszugestalten sei. Die Gestaltung des Beiblattes sei auch entscheidend, damit zwischen den Kandidierenden faire Bedingungen geschaffen werden könnten. In der Detailberatung zu § 39 Abs. 1a WAG beschloss die vorberatende Kommission, dem Vorschlag des Regierungsrates zu folgen. Dieser sah vor, dem leeren Wahlzettel ein Informationsblatt beizulegen, auf dem zuerst die bisherigen und anschliessend die neuen Kandidierenden je in alphabetischer Reihenfolge aufgeführt würden. Ein alternativer Antrag sah die Aufführung aller Kandidierenden in alphabetischer Reihenfolge ohne Trennung von bisherigen und neuen Kandidierenden vor. Der regierungsrätliche Antrag obsiegte mit 13:1 Stimmen. Weiter ergibt sich aus dem Bericht der Kommission, dass die Gefahr angesprochen wurde, dass das Beiblatt zusammen mit dem Wahlzettel abgegeben werde oder das Beiblatt gar als "Wahlzettel" benutzt werde. Deshalb sei bei der Ausgestaltung des Beiblattes unbedingt darauf zu achten, dass sich das Informationsblatt deutlich vom Wahlzettel abhebe (z.B. andere Farbe, anderes Format, klare grafische Darstellung).

d) Im Rahmen der Beratung der Gesetzesänderung im Kantonsrat (Protokoll der 1. Lesung vom 27. Juni 2013, Traktandum Nr. 6) wurde die Gestaltung der Wahlzettel nochmals thematisiert. Der Kommissionpräsident Heini Schmid erklärte, die Kommission unterstütze den Vorschlag des Regierungsrates, bei Majorzwahlen künftig nicht mehr vorgedruckte Wahlzettel mit den Namen der Kandidierenden und mit Listenbezeichnungen zu verwenden, sondern einen einzigen Wahlzettel mit leeren Linien, ergänzt durch ein Informationsblatt mit allen Kandidierenden. Der Vertreter der SP-Fraktion, Alois Gössi, erklärte, das Wichtigste sei, dass es zwei Zettel geben werde: ein vorgedrucktes Beiblatt mit dem Namen, dem Vornamen und weiteren Angaben zu allen Kandidierenden zu Informationszwecken sowie ein leeres Wahlblatt, das es dann für die Wahl auszufüllen gelte. Die Direktorin des Innern, Regierungsrätin Manuela Weichelt-Picard, erklärte seitens des Regierungsrates, diesem sei es wichtig, dass neu den Stimmberechtigten ein einziger Wahlzettel mit fünf oder sieben leeren Linien - je nach Gremium - zusammen mit einem Informationsblatt zugestellt werde. Dies habe sich in anderen Kantonen, etwa im Kanton Aargau oder im Kanton Solothurn, bereits bewährt. Auf dem Beiblatt würden die Wählenden die Kandierenden im Überblick, einheitlich und aussagekräftig dargestellt, finden.

e) Im Rahmen der 2. Lesung vom 29. August 2013 gab es keine Voten mehr und die Gesetzesänderung wurde vom Kantonsrat mit 65:0 Stimmen genehmigt.

6. Im Folgenden ist nun zu prüfen, ob die den Stimmberechtigten zugestellten Wahlunterlagen für die Wahl des Regierungsrates vom 5. Oktober 2014 den Bestimmungen des WAG und der WAV entsprochen haben. Weiter ist zu klären, ob sie auch dem Willen des Gesetzgebers entsprechend ausgestaltet wurden. Weiter wird zu prüfen sein, ob mit der Ungültigerklärung von 2'897 Wahlzetteln, was 9.4 % der total eingegangenen Wahlzettel entspricht, nicht der verfassungsmässig geschützte Grundsatz verletzt wurde, dass kein Wahlergebnis anerkannt werden darf, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Dabei wird zu beachten sein, dass zu diesem Verfassungsgrundsatz auch die sorgfältige und ordnungsgemässe Ermittlung des Wahlergebnisses gehört.

a) Die Wahlunterlagen für die Regierungsratswahlen vom 5. Oktober 2014 entsprechen nicht in allen Punkten den Bestimmungen des WAG und der WAV sowie den Intentionen des Gesetzgebers.

aa) Paragraph 39 Abs. 1a WAG verlangt, dass bei Majorzwahlen pro Wahl ein einziger leerer Wahlzettel erstellt wird. Diesem Wahlzettel wird ein Beiblatt zur Information "beigelegt", auf dem - verkürzt ausgedrückt - die Kandidierenden aufgeführt sind. Die Gesetzesbestimmung spricht von "beilegen", was bedeutet, dass das Informations-Beiblatt "beizulegen" und nicht "anzuheften" oder als einheitlicher Bogen mit Perforation abzugeben ist. Vom sprachlich klaren Wortlaut einer Bestimmung (grammatikalische Auslegung) darf man nur abweichen, wenn triftige Gründe bestehen, dass er nicht den rechtlichen wahren Sinn der Vorschrift ausdrückt (Tschannen/ Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 25 N 3). Hier lässt die grammatikalische Auslegung entgegen der Meinung der Direktion des Innern keinen Spielraum. Das "Beiblatt", welches "dem Wahlzettel zur Information" beizulegen ist, darf nicht mit diesem verbunden werden, selbst wenn es durch Perforation leicht abgetrennt werden kann.

bb) Soweit sich die Direktion des Innern auf die historische Auslegung beruft und geltend macht, der vorberatenden Kommission, dem Regierungsrat, der Staatskanzlei und ihr selber hätten die Wahlzettelmodelle anderer Kantone vorgelegen und die vor-

beratende Kommission und der Kantonsrat seien diesen Modellen gefolgt, so ist die Feststellung nicht in allen Punkten zutreffend. Es soll nicht in Frage gestellt werden, dass der vorberatenden Kommission dieses Modell vorgestellt wurde, doch gerade sie hat auf die Gefahr aufmerksam gemacht, welche sich daraus ergeben könnte, wenn das Beiblatt zusammen mit dem Wahlzettel abgegeben oder das Beiblatt gar als Wahlzettel benutzt würde. Die Kommission hat in ihrem Bericht sogar ausdrücklich verlangt, dass unbedingt darauf geachtet werden müsse, dass sich das Informationsblatt deutlich vom Wahlzettel abhebe. Dem Kantonsrat wurden diese Modelle (in Papierform) - soweit aus den Vorlagen ersichtlich - nicht vorgelegt. Im Bericht und Antrag des Regierungsrates (KRV 2218.1, S. 5) wurde unter 4. aufgeführt: "Modell: Wahlanmeldeverfahren, Beiblatt und einen einzigen leeren Wahlzettel (SO, AG, ZH)" und weiter ausgeführt, es erfolge ein Wahlanmeldeverfahren und auf einem Informations-Beiblatt würden alle angemeldeten Kandidierenden mit Parteizugehörigkeit und bei Amtierenden mit dem Vermerk "bisher" aufgeführt. Auf Seite 9 wird zudem explizit als Nachteil des Modells 4 ausgeführt, dass die Stimmberechtigten nicht den Wahlzettel, sondern das Beiblatt als Wahlzettel verwenden würden, was zur Ungültigkeit führe.

cc) Aus den entsprechenden Voten im Rahmen der ersten Lesung im Kantonsrat ist zu entnehmen, dass dort jeweils von einem ergänzenden Informationsblatt oder sogar von "zwei Zetteln" die Rede war. Auch der Kommissionspräsident erklärte vor der Schlussabstimmung nochmals, dass hier nicht vom Wahlzettel, sondern vom Beiblatt die Rede sei. Der Kantonsrat dürfte daher bei der Legiferierung von § 39 Abs. 1a WAG eher von einem Wahlzettel und einem separaten Beiblatt mit den Wahlvorschlägen ausgegangen sein.

dd) Diese Gesetzesinterpretation entspricht auch der Definition des "Wahlzettelbogens" von § 47 WAV, die sich im 9. Titel der WAV "Besondere Bestimmungen über die Wahlen" befindet. In dieser Bestimmung wird festgelegt, dass für alle Wahlen amtliche Wahlzettelbogen gedruckt werden (Abs. 1). Gemäss § 47 Abs. 2 WAV enthält der Wahlzettelbogen, durch Perforation voneinander getrennt, eine amtliche Wegleitung für die Stimmabgabe, für jede Liste einen separaten Wahlzettel sowie einen leeren Wahlzettel. Weitere Angaben darf er gemäss § 47 WAV nicht enthalten. Gemäss § 47 WAV dürfen sich also auf dem Wahlzettelbogen keine Wahlvorschläge befinden. Die Direktion des Innern wendet hiergegen ein, diese Norm sei ausschliesslich für die Proporzwahlen geschaffen. Für die Majorzwahlen habe sie keine Bedeu-

tung, weil diese durch die Änderung des WAG betreffend Gestaltung der Wahlzettel von 2013 abschliessend geregelt seien und die Gesetzesänderung ohnehin als spätere und hierarchisch höhere Norm zu qualifizieren sei. Die Feststellung ist insofern zutreffend, als sich die Norm bereits seit dem 29. April 2008 in der Wahlverordnung findet. Damit war sie sicher in erster Linie auf die Proporzwahlen ausgerichtet. Allerdings gab es auch schon 2008 für einzelne Behörden Majorzwahlen. Zudem befindet sich § 47 im 9. Titel der WAV, der die Überschrift "Besondere Bestimmungen über Wahlen" trägt und auch Regeln enthält, die bei den Majorzwahlen zu beachten sind. Sicher sind daher die Bestimmungen über die Wahlzettelbogen zumindest analog anwendbar.

ee) Der hier zur Diskussion stehende "Wahlzettelbogen" besteht aus vier Teilzetteln, die durch Perforation voneinander getrennt sind. Links befindet sich der mit "Wahlanleitung Majorz" beschriftete Teilzettel, in der Mitte links befindet sich das "Beiblatt Wahlvorschläge" mit den sieben bisherigen Mitgliedern des Regierungsrates, in der Mitte rechts das "Beiblatt Wahlvorschläge" mit den drei neuen Kandidierenden und schliesslich auf der rechten Seite der "Wahlzettel Regierungsrat" mit sieben freien Linien. Orientiert man sich an den Vorgaben von § 39 Abs. 1a WAG und § 47 WAV, so hätten sich nur der Zettel links "Wahlanleitung Majorz" und der Zettel rechts "Wahlzettel Regierungsrat" auf dem Wahlzettelbogen befinden dürfen. Die beiden Wahlvorschläge hätten sich nach den gesetzlichen Bestimmungen nicht auf dem Wahlzettelbogen befinden dürfen.

b) Aus Sicht des Gerichts erweist es sich als besonders heikel, dass sich die Wahlanleitung, der Wahlzettel und das "Beiblatt Wahlvorschläge" bzw. die zwei Beiblätter mit den Wahlvorschlägen nicht nur auf dem gleichen Wahlzettelbogen befinden, sondern auch optisch als Einheit daherkommen. Alle vier Zettel sind in der gleichen Grösse und der gleichen blauen Farbe gehalten, drei von vier Zetteln sind in gleicher Schriftgrösse mit "Wahl des Regierungsrates vom 5. Oktober 2014" betitelt, wobei die Einzeltitel der vier Zettel rechts oben in deutlich kleinerer Schrift gehalten sind. Es erstaunt unter diesen Umständen nicht, dass sich eine grössere Anzahl von Stimmberechtigten dazu "verleiten" liess, statt des Wahlzettels eines der beiden "Beiblätter Wahlvorschläge" zu verwenden und dieses statt des Wahlzettels in die Urne zu legen. Dass man sich dieser "Verwechslungsgefahr" auf Seiten der Behörden bewusst war, ergibt sich aus den schon erwähnten Ausführungen im Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission zur Änderung des Wahlgesetzes bezüglich Gestal-

tung der Wahlzettel (siehe oben), wo verlangt wurde, dass sich das Informationsblatt bezüglich Farbe, Format, Grafik deutlich vom Wahlzettel abheben müsse. Auch der Regierungsrat hat in seinem oben erwähnten Bericht und Antrag auf S. 9 auf die Gefahr hingewiesen, dass die Stimmberechtigten das Beiblatt statt des Wahlzettels verwenden könnten.

c) In der "Wahlanleitung Majorz" und in der beigelegten Broschüre wird in aller Klarheit und Deutlichkeit umschrieben, was der Stimmberechtigte vorzukehren habe, um gültig zu wählen. Wer diese Wahlanleitung aufmerksam durchgelesen hat, der konnte ohne weiteres den Wahlzettel abtrennen und diesen handschriftlich und damit gültig ausfüllen. Es ist Aufgabe jedes Stimmberechtigten, seiner Funktion als rechtsstaatliches Organ mit der gebührenden Sorgfalt nachzukommen. Offensichtlich haben es aber ca. 10 % der Stimmberechtigten nicht geschafft, dieser Aufgabe gerecht zu werden. Es muss in diesem Zusammenhang - neben der gesetzlichen, optischen und grafischen Problematik der Wahlzettelbogen - aber noch auf ein weiteres wichtiges Faktum hingewiesen werden: Am gleichen Tag fanden im Kanton Zug neben den Regierungsratswahlen auch die Wahlen in die Gemeinderäte und in den Kantonsrat sowie die Wahlen in den Grossen Gemeinderat der Stadt Zug statt. Während die Gemeinderatswahlen ebenfalls im Majorzverfahren durchgeführt wurden, erfolgten die Kantonsratswahlen nach dem Proporzverfahren. Im Proporzverfahren enthält der Wahlzettelbogen neben der amtlichen Wegleitung für die Stimmabgabe für jede Liste einen separaten Wahlzettel sowie einen leeren Wahlzettel. Für die Kantonsratswahlen und die Wahlen in den Grossen Gemeinderat der Stadt Zug stand also dem Stimmberechtigten ein korrekter Wahlzettelbogen zur Verfügung, der dem Wahlzettelbogen für die Wahl des Regierungsrates vom Aufbau und der grafischen Gestaltung her weitgehend ähnlich sah. Nur die Farbe war anders. Dass viele Stimmberechtigte unter diesen Umständen durch den nicht in allen Punkten gesetzeskonformen und klaren Wahlzettelbogen für die Wahl des Regierungsrates irritiert und irregeleitet wurden, ist durchaus nachvollziehbar. Weiter darf auch nicht vergessen werden, dass es die Stimmbürger im Kanton Zug erstmal seit 1894 mit einer Majorzwahl für den Regierungsrat zu tun hatten. Man könnte nun einerseits argumentieren, diese Tatsache hätte die Stimmberechtigten gerade zu Vorsicht mahnen und veranlassen müssen, die Wahlanleitung besonders sorgfältig zu lesen. Das ist aber offenbar nicht bei allen geschehen, denn immerhin fast 10 % der Wählerinnen und Wähler sahen sich wohl durch den vertrauenswürdig und optisch sehr gut gestalteten Wahlzettelbogen in der ihnen bis anhin vertrauten Vorgehensweise bestärkt, wonach sie auch bei den

Regierungsratswahlen ihre Stimme in der gewohnten Art und Weise würden abgeben können, nämlich durch Abgabe einer handschriftlich veränderten oder unveränderten vorgedruckten Liste.

d) Es ist müssig, darüber zu spekulieren, aus welchen Gründen die einzelnen Stimmberechtigten statt des handschriftlich auszufüllenden Wahlzettels einen der Wahlvorschläge in die Urne gelegt haben. Auffallend ist aber, dass in den Gemeinden, in denen neben den Regierungsrats- auch Gemeinderatswahlen stattgefunden haben, der Anteil der ungültigen Stimmen deutlich geringer ausgefallen ist. In den beiden Gemeinden (Unterägeri und Hünenberg), in denen keine Gemeinderatswahlen stattgefunden haben (hier fanden sog. stille Wahlen statt), lag der Anteil an ungültigen Stimmen mit 21.8 bzw. 11 % mit Abstand am höchsten. Nimmt man die Resultate der Gemeinderatswahlen der übrigen Gemeinden (gemäss den im Internet publizierten offiziellen Wahlprotokollen), so ergibt sich, dass hier durchschnittlich der Anteil der ungültigen Stimmen bezogen auf die eingegangenen Wahlzettel mit 3 % deutlich geringer ausgefallen ist als bei den Regierungsratswahlen, wo er bei 8 % lag (immer unter Ausklammerung der Ergebnisse in Hünenberg und Unterägeri). Auffallend ist hier auch, dass die Gemeinden, bei denen der Wahlzettelbogen für den Gemeinderat zwar weitgehend identisch mit dem Wahlzettelbogen für die Regierungsratswahlen daherkam, nur der Wahlzettel allein aber ohne weiteres abgetrennt werden konnte, eine sehr geringe Zahl von ungültigen Stimmen aufwiesen (so z. die Gemeinde Cham, wo bei den Gemeinderatswahlen nur 0.8 % der Stimmen ungültig waren).

e) Man muss sich weiter die Frage stellen, ob die fast 10 % der Stimmberechtigten, welche die vorgedruckten Wahlvorschläge ins Stimmkuvert gelegt haben, damit ihren Wählerwillen nicht klar und unverfälscht zum Ausdruck gebracht haben. Eine solche Äusserung des Wählerwillens, welche grundsätzlich unter dem verfassungsrechtlichen Schutz von Art. 34 Abs. 2 BV steht, darf man nicht leichthin für ungültig erklären, denn auch diese Wählerinnen und Wähler haben ihren Wählerwillen an sich klar kundgetan. Nun ist aber die Formvorschrift, dass die Wahlzettel im Majorzverfahren handschriftlich auszufüllen sind, nicht bloss ein überspitzter Formalismus. Mit der Pflicht zum handschriftlichen Ausfüllen der Wahlzettel wollte der Gesetzgeber den Charakter der Wahlen in die Exekutive als Persönlichkeitswahlen erkennbar machen. Und nicht zuletzt soll der sogenannte Stimmenfang verhindert werden, dass Wahlzettel planmässig eingesammelt, ausgefüllt oder geändert werden (ein Vorgehen, welches übrigens gemäss Art. 282^{bis} des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom

21. Dezember 1937 [StGB] mit Busse bestraft wird). Letzteres dürfte aber im vorliegenden Fall mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nicht die Ursache für das "Einlegen" der vorgedruckten Wahlzettel gewesen sein. Ursache dürfte vielmehr die verfängliche Gestaltung des Wahlzettelbogens kombiniert mit der Unachtsamkeit der Stimmberechtigten und dem Faktum der gleichzeitig stattfindenden Proporzwahlen gewesen sein. Die Ungültigerklärung kann aber auch nicht mit Auswertungsproblemen begründet werden, denn es bereitet keine auszählungstechnischen Probleme, die als "Wahlzettel" eingereichten Wahlvorschläge auswertungsmässig zu erfassen, unabhängig davon, ob diese in unveränderter oder handschriftlich veränderter Form eingereicht wurden. In § 53 WAG finden sich die Regeln, welche bei der Bereinigung und Auswertung von Wahlzetteln zu beachten sind. Diese Regeln gelten auch für vorgedruckte Wahlzettel. Damit kann auch unter diesem Aspekt ohne weiteres dem Verfassungsgrundsatz der sorgfältigen und ordnungsgemässen Ermittlung des Wählerwillens nachgelebt werden.

f) Das Gericht ist sich durchaus der grossen Bemühungen der Staatskanzlei bewusst, welche diese im Vorfeld der Wahlen unternommen hat, damit die Wählerinnen und Wähler ihre Stimme gültig abgeben würden. Unglücklicherweise wurde aber genau der Wahlzettelbogen, der eigentlich selbsterklärend sein muss, in einer Art und Weise gestaltet, die Verwechslungen möglich machte. Es stellt sich daher die Frage, ob es dem Regierungsrat möglich gewesen wäre, mit gestalterischen Mitteln oder mit Hilfe bestimmter Texte sicherzustellen, dass möglichst viele Wählerinnen und Wähler den Wahlzettel für die Wahl verwenden würden und nicht irrtümlicherweise das Informationsblatt bzw. die beiden Informationsblätter. Zur Beantwortung ist es hilfreich, einen Blick auf andere Kantone zu werfen, die für die Wahl des Regierungsrates ein ähnliches Verfahren kennen wie der Kanton Zug.

aa) Der Kanton Solothurn regelt die Majorzwahlen nach einem nahezu identischen System wie der Kanton Zug (der Regierungsrat hat bereits in seinem Bericht und Antrag darauf verwiesen). Wie im Kanton Zug wird in diesem Kanton der Regierungsrat nämlich im Majorzverfahren mit einem vorgelagerten obligatorischen Wahlanmeldeverfahren gewählt. Dies bedeutet, dass sich bei Majorzwahlen nur Kandidatinnen und Kandidaten an der Wahl beteiligen dürfen, die sich dafür innert Frist angemeldet haben (vgl. § 44 des Gesetzes über die politischen Rechte des Kantons Solothurn vom 22. September 1996 [SO-GpR, BGS 113.111] und für den Kanton Zug: § 53 Abs. 1 lit. b WAG). Das Gesetz im Kanton Solothurn sieht vor, dass für Majorzwahlen ein leerer Wahlzettel und ein Informati-

onsblatt mit den Kandidatinnen und Kandidaten erstellt wird (§ 56 SO-GpR). Der Wahlzettel enthält die Bezeichnung der Wahl und so viele leere Linien als Stellen zu besetzen sind (§ 23 Abs. 1 der Verordnung über die politischen Rechte vom 28. Oktober 1996 [SO-VGpR, BGS 113.112).

bb) Was die konkrete Ausgestaltung des Solothurner Wahlmaterials betrifft, so liegt dem Gericht das entsprechende Material der Regierungsratswahlen vom 3. März 2013 vor. Dieses besteht aus zwei in der Mitte durch eine Perforation zusammengehaltenen, beidseitig bedruckten Blättern im Format A5. Die Leserin oder der Leser hält somit ein vier Seiten umfassendes Informationsmedium in Händen, das sich aufgrund der Perforation leicht in zwei Einzelblätter auftrennen lässt.

cc) In der oberen Hälfte der ersten Seite springen unter dem Titel "Regierungsratswahlen vom 3. März 2013" zwei Zeichnungen ins Auge. Beide symbolisieren den Wahlzettel. Mit der ersten Zeichnung wird offenkundig das Ziel verfolgt, dass die Wählerinnen und Wähler höchstens fünf Namen auf den Zettel schreiben, und mit der zweiten Zeichnung soll die Botschaft vermittelt werden, dass ein Name nicht kumuliert werden darf. In der unteren Hälfte der ersten Seite erscheinen sieben Regeln für eine gültige Wahl. Dabei lautet die erste Regel "Es darf nur der amtliche Wahlzettel (mit den 5 leeren Linien) verwendet werden".

dd) Die zweite Seite trägt den Titel "Informationsblatt für die Regierungsratswahlen vom 3. März 2013". Darunter steht mit einer Zeile Abstand die Ermahnung "(bitte nicht als Wahlzettel benutzen!)". Sowohl der Titel wie auch die Ermahnung sind fett gedruckt und in einer deutlich grösseren Schrift gehalten wie die darunter stehenden neun Kandidatennamen. Nach dieser Auflistung folgen erneut drei Anweisungen, wie der Wahlzettel auszufüllen ist, damit er als gültig erachtet wird. Am rechten Rand der zweiten Seite ist schliesslich von unten nach oben auf der ganzen Länge der folgende im Rasterdruckverfahren hervorgehobene Satz zu lesen: "Dieses Informationsblatt nicht als Wahlzettel benutzen!".

ee) Die dritte Seite trägt sodann den Titel "Wahlzettel" in der gleich grossen und fetten Schrift wie der Titel und die Ermahnungen auf der zweiten Seite. Prägendes Element auf dieser Seite sind fünf leere Linien (überschrieben mit "Kandidatennamen") und links davon eine eingerahmte schmale Kolonne zum Hinschreiben der Kandidatennummern. Am Fuss der Seite sind drei Anweisungen zu lesen, die wiederum das Ziel verfolgen, dass der Wahlzettel richtig ausgefüllt wird.

ff) Es ist festzustellen, dass die Verantwortlichen im Kanton Solothurn bei der Ausgestaltung des Wahlmaterials sowohl bei der visuellen Gestaltung als auch beim Formulieren des Inhalts offenkundig sehr darauf achteten, dass die Wählerinnen und Wähler den Wahlzettel für die Wahl benutzten und nicht das Informationsblatt mit den Kandidatennamen. Charakteristisch ist dabei die Redundanz der vermittelten Information, d.h. die Wählerinnen und Wähler werden gleich drei Mal unmissverständlich darauf aufmerksam gemacht, dass das Informationsblatt nicht als Wahlzettel verwendet werden darf. Typisch ist auch die überdeutliche zweimalige Hervorhebung der Ermahnung mit visuellen Mitteln (grosse Schrift, einmal Fettdruck, einmal Rasterdruck, Ausrufezeichen als Abschluss). Auch der Umstand, dass die Botschaft bei einer Gelegenheit entgegen aller Lesegewohnheiten vertikal gedruckt erscheint, dürfte ihre Wahrnehmung bei der Wählerschaft deutlich erhöht haben. Auffallend ist ferner das Bestreben im Kanton Solothurn, den Wählerinnen und Wählern den Unterschied zwischen dem amtlichen Wahlzettel und dem Informationsblatt näherzubringen. Auf der ersten Seite wird gleich in der ersten Wahlregel erklärt, dass der Wahlzettel derjenige Zettel mit den fünf leeren Linien sei. Verdeutlicht wird die Botschaft durch zwei Zeichnungen, die den Wahlzettel darstellen. Der Wahlzettel selber, die dritte Seite, ist ferner unübersehbar in grosser, sich vom übrigen Text abhebender, Schrift als "Wahlzettel" ausgewiesen.

gg) Die beschriebenen Massnahmen dürften ihre Wirkung im Übrigen nicht verfehlt haben. Wie der amtlichen Statistik des ersten Wahlgangs für den Solothurner Regierungsrat vom 3. März 2013 zu entnehmen ist, wurden 74'791 Wahlzettel abgegeben. Davon waren 780 leer (1,04 %) und 150 ungültig (0,2 %) (www.so.ch/fileadmin/internet/sk/skrde/pdf/abstimmungen/2013/Detailerg-RR.pdf, eingesehen am 15. Oktober 2014). Diese gute Bilanz wird zwar dadurch etwas relativiert, dass der Regierungsrat im Kanton Solothurn schon seit dem 19. Jahrhundert im Majorzverfahren gewählt wird. Die Wählerinnen und Wähler dürften also mit dem Verfahren vertraut gewesen sein. Auf der anderen Seite müsste aber hellhörig machen, dass die verantwortlichen Stellen im Kanton Solothurn das Wahlmaterial trotzdem gleich mehrfach mit denselben Hinweisen und Ermahnungen versahen und die entscheidenden Sätze optisch deutlich hervorhoben. Mit Blick auf den Kanton Zug lässt sich nach alledem jedenfalls Folgendes feststellen: Bereits die Wahlunterlagen aus dem Kanton Solothurn lassen den Schluss zu, dass man sehr wohl die Möglichkeit gehabt hatte, um mit gestalterischen Mitteln oder mit Hilfe bestimmter Texte zu bewirken, dass möglichst viele Wählerinnen und Wähler den Wahlzettel für die Wahlabgabe verwenden würden und nicht irrtümlicherweise das Informationsblatt bzw. die beiden Informationsblätter.

g) Ohne belehrend zu wirken, will das Gericht auf Folgendes hinweisen: Wenn man die Ungültigkeit eines Wahlzettels für den Fall verfügt, dass dieser Wahlzettel nicht von Hand ausgefüllt wird und wenn man das statt dessen unverändert oder handschriftlich veränderte "Beiblatt Wahlvorschläge" als Wahlzettel ebenfalls für ungültig erklärt, so muss man bei der Erstellung der Wahlunterlagen sehr präzis dafür sorgen, dass der Wahlzettel einerseits und das Informations-Beiblatt mit den Wahlvorschlägen andererseits deutlich als solche gekennzeichnet werden und sich deutlich voneinander unterscheiden. Unbedingt wäre z.B. eine andere Farbe, ein anderes Format, ein anderes Design, eine andere Schriftart oder die Aufschrift "Muster", "kein Wahlzettel", "Specimen" zu verwenden. Und fettgedruckt sollte in grösseren Buchstaben auf dem Beiblatt stehen, dass dieses nicht als Wahlzettel verwendet werden darf.

7. Die Beschwerdeführer 1 - 5 beantragen, es sei die Ungültigkeit der vorgedruckten Wahlvorschläge aufzuheben, und auch diese Wahlzettel seien für gültig zu erklären. Sie seien deshalb zum Gesamtresultat der Regierungsratswahlen hinzuzuzählen. Für den Fall, dass das Gericht zum Schluss kommen sollte, dass aufgrund der unzulänglichen Abstimmungsunterlagen die Wähler getäuscht, wesentliche Verfahrensbestimmungen nicht eingehalten und der Volkswille nicht richtig eruiert worden sei, sei eine Neuwahl unvermeidlich.

a) Das Verwaltungsgericht hat im Verfahren betreffend die Wahl des Regierungsrates gewisse Mängel festgestellt. Das bedeutet aber nicht, dass deswegen der Urnengang als solcher ganz aufgehoben und wiederholt werden müsste. Vielmehr ist das Auszählen der für ungültig erklärten Wahlzettel zu verlangen, soweit es sich dabei um die anstelle des leeren Wahlzettels eingereichten "Wahlvorschläge" handelt (alle aus anderen Gründen für ungültig erklärten Wahlzettel dürfen bei dieser "Nachzählung" selbstredend nicht berücksichtigt werden). Zu beachten ist aber, dass die festgestellten Mängel bei der Gestaltung des Wahlzettelbogens nur dann relevant sind, wenn eine Auswirkung auf das Wahlergebnis im Bereich des Möglichen liegt.

b) Aus dem Protokoll der Wahlergebnisse für die Regierungsratswahl im Kanton Zug vom 5. Oktober 2014 ergibt sich, dass die Differenz zwischen dem an sechster Stelle platzierten Regierungsrat und dem an achter Stelle liegenden und nicht mehr gewählten Kandidaten 2'257 Stimmen beträgt. Die an siebenter Stelle liegende Regierungsrätin hat auf den achtplatzierten Kandidaten jedoch nur einen Vorsprung von

205 Stimmen, so dass es theoretisch denkbar ist, dass es mit den nachträglich zu berücksichtigenden Stimmen zu einer Änderung des Wahlresultates kommt. Unter diesen Umständen kann das für die direkte Demokratie unabdingbare Vertrauen in die Richtigkeit der Ergebnisermittlung der Wahl nur mit der nachträglichen Berücksichtigung der am 5. Oktober 2014 für ungültig erklärten Stimmen gewahrt werden. Der Anspruch auf das Nachzählen dieser Stimmen geht dem Interesse am Festhalten eines einmal veröffentlichten Wahlergebnisses vor. Aus diesem Grund kommt das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass die Beschwerde gutzuheissen und der Regierungsrat anzuweisen ist, die oben erwähnten, bislang für ungültig erklärten Stimmen zu berücksichtigen und - in Berücksichtigung dieser Stimmen - das neue Wahlergebnis zu eruieren.

c) In Anwendung von § 69 Abs. 1 VRG hat das Verwaltungsgericht den Regierungsrat als für die Nachzählung gemäss § 69 WAG verantwortliche Instanz mit der Abklärung der Frage beauftragt, wie viele der "Wahlzettel" für ungültig erklärt worden seien, weil die Stimmberechtigten statt des handschriftlich auszufüllenden Wahlzettels ein unverändertes oder ein handschriftlich verändertes "Beiblatt Wahlvorschläge" eingereicht hätten. Weiter wurde der Regierungsrat mit der Abklärung der Frage beauftragt, ob ein Einfluss auf das Wahlergebnis möglich wäre, wenn man die unverändert oder handschriftlich veränderten Wahlvorschläge für gültig erklären würde. In der Folge wurde die Staatskanzlei - unter der Aufsicht der Direktion des Innern - mit der Nachzählung der ungültigen Stimmen im oben erwähnten Sinne beauftragt. Die Nachzählung der "ungültigen Wahlzettel" vom 14. Oktober 2014, die unter notarieller Aufsicht durchgeführt wurde, ergab, dass von den am 5. Oktober 2014 für ungültig erklärten 2'897 Stimmen die Zahl von 2'773 für ungültig erklärt wurde, weil statt des Wahlzettels eines der Beiblätter verändert oder unverändert eingelegt wurde. Die Nachzählung ergab weiter, dass sich unter Berücksichtigung der damals für ungültig erklärten "Wahlzettel" bzw. "Wahlvorschläge" die Differenz zwischen der auf Platz 7 liegenden und damit gewählten Regierungsrätin Manuela Weichelt-Picard zum achtplatzierten Regierungsratskandidaten Martin Pfister von 205 auf 2'042 vergrösserte.

d) Es stellt sich nun die Frage, ob das Gericht aufgrund dieser Fakten allenfalls Neuwahlen anordnen müsste und dürfte. Die Direktion des Innern hält dafür, dass das Verwaltungsgericht gemäss § 71 Abs. 1 VRG die Beschwerde nur im Rahmen der gestellten Rechtsbegehren überprüfen könne, und die Beschwerdeführer 1-5 hätten keinen Antrag auf Neuwahlen gestellt. Richtig ist, dass jedenfalls der nachträgliche Be-

schwerdeführer 6 einen formellen Antrag auf Aufhebung der Wahl und Anordnung einer Neuwahl gestellt hat. Richtig ist auch, dass das Verwaltungsgericht im Regelfall die Beschwerde nur im Rahmen der gestellten Rechtsbegehren überprüft. Allerdings haben wir es hier nicht mit einem Regelfall zu tun. Die vorliegenden Beschwerden sind dem Verwaltungsgericht mit dem Einverständnis der Beschwerdeführer als "Sprungbeschwerden" im Sinne von § 61 Abs. 2 VRG überwiesen worden. Dies bedeutet gleichsam, dass das Verwaltungsgericht anstelle des Regierungsrats über die Beschwerde zu befinden hat und dass ihm die entsprechende Überprüfungsbefugnis zukommt (vgl. hierzu auch §§ 47 Abs. 1 und 63 Abs. 3 VRG). In Anwendung von § 55 Abs. 3 WAV kann daher das Gericht auch die Berichtigung der Ergebnisse oder die Aufhebung der Wahl anordnen, wenn bei der Nachprüfung der Wahl Fehler festgestellt werden. Das Gericht stellt zwar fest, dass die Wahlunterlagen im Sinne von § 39 Abs. 1a WAG ca. 9 % der Stimmberechtigten dazu verleitet haben, statt des Wahlzettels eines der Beiblätter als Wahlzettel einzulegen. Es sieht aber keine Veranlassung, die Regierungsratswahlen deswegen aufzuheben und Neuwahlen anzuordnen. Die Wiederholung einer Wahl kann nur wegen ganz schwer wiegender Verstösse (z.B. Finanzierung von Kandidaten durch öffentliche Gelder: BGE 113 Ia 291) verlangt werden und unter der Voraussetzung, dass die Auswirkung des Mangels auf das Wahlverhalten ausser Zweifel steht. Eine Wahlwiederholung würde sich z.B. aufdrängen, wenn sich die angeordnete Nachzählung z.B. wegen Vernichtens des Wahlmaterials für unmöglich erweisen würde (BGE 138 171 ff.). In diesem Fall sind die Voraussetzungen für eine Wiederholung der Wahl in keiner Art und Weise erfüllt. Das Gericht stellt zwar einen Mangel bezüglich der Ausgestaltung der Wahlunterlagen fest, der sich aber nicht in einem Masse auf das Wahlergebnis ausgewirkt hat, dass dieses nicht mehr zuverlässig und richtig ermittelt werden könnte. Soweit sich nämlich die Stimmberechtigten durch die Gestaltung des Wahlzettelbogens dazu verleiten liessen, statt des Wahlzettels den Wahlvorschlag ins Stimmkuvert zu legen, kann dieser Mangel durch die angeordnete Nachzählung geheilt werden. Von der Notwendigkeit einer Wiederholung der Regierungsratswahl kann bei dieser Sachlage keine Rede sein.

8. a) Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde V 2014 / 132 insofern gutgeheissen wird, als der Regierungsrat angewiesen wird, die am 5. Oktober 2014 für ungültig erklärten vorgedruckten Beiblätter bzw. "Wahlvorschläge" Nr. 01 - 10 für gültig zu erklären und sie bei der Ermittlung des Ergebnisses der Regierungsratswahlen nachträglich zu berücksichtigen, soweit nicht andere Ungültigkeitsgründe nach-

gewiesen sind. Die Ergebnisse der in jeder Hinsicht korrekt und unter notarieller Aufsicht durchgeführten Nachzählung sind bekannt. Es wird gemäss § 23 Abs. 2 WAG Aufgabe der Staatskanzlei sein, die genauen Ergebnisse unter Angabe der Beschwerdemöglichkeit im Amtsblatt zu veröffentlichen.

b) Infolge dieses Erkenntnisses des Gerichts ist trotz des formellen Nichteintretens (vgl. vorne E. 2d) auf den entsprechenden Antrag des Beschwerdeführers Stefan Thöni, die vorgedruckten Wahlvorschläge nicht als gültig zu zählen, weil dies eine Verstärkung der Ungleichbehandlung der neu Kandidierenden im Verhältnis zu den bisherigen Amtsträgern bewirken würde, noch Folgendes festzustellen: Zwar hätten nach dem Gesetz die zehn Kandidierenden für den Regierungsrat auf einem einzigen Beiblatt aufgeführt werden sollen, wovon in der Kantonsratsdebatte über das neue Wahlgesetz klar ausgegangen wurde. Dass dies selbst bei dem verwendeten Format möglich gewesen wäre, beweist z.B. der Wahlvorschlag im Falle der Gemeinderatswahlen in Neuheim mit neun Kandidierenden auf einem einzigen Blatt. Die von der Staatskanzlei gewählte Anordnung auf zwei Beiblättern mit den sieben Bisherigen auf einem eigenen Beiblatt bevorzugte diese tatsächlich gegenüber den drei neuen, auf einem anderen Beiblatt separat aufgeführten Kandidierenden. Davor wurde auch in der Kantonsratsdebatte vom 27. Juni 2013 bereits gewarnt (KRP, Votum von Alois Gössi, SP, S. 1665). In anderen Kantonen wird zudem eine alphabetische Anordnung der zur Auswahl stehenden Kandidierenden gewählt (z.B. im Kanton Solothurn). Abgesehen davon, dass die Staatskanzlei entgegen der Auffassung von Stefan Thöni nicht verpflichtet war, die Zustimmung der Kandidierenden für die Ausgestaltung der Wahlunterlagen einzuholen, da dies formell weder gesetzlich vorgesehen noch praktikabel ist, ergibt sich aus den Materialien, dass der Gesetzgeber in § 39 Abs. 1a WAG bewusst den bisherigen Regierungsräten und -rätinnen einen gewissen Vorteil einräumen wollte. So sind sie bei den Wahlvorschlägen nach Gesetz allesamt vor den neu Kandidierenden aufzuzählen. Es ergibt sich diesbezüglich aus dem Protokoll der Kantonsratssitzung vom 27. Juni 2013 und dem Votum des Präsidenten der vorberatenden Kommission zum WAG, Kantonsrat Heini Schmid, dass das Stimmvolk mit der Zustimmung zum Majorz-Wahlsystem "auch seinen Willen bezeugt [habe], den bisherigen Amtsinhabern einen gewissen Bonus zu geben" (KRP S. 1666). Bei ihnen wiege eine Abwahl schwerer als bei Legislativmitgliedern, da sie ihre Existenz mit der Politik verdienten und ihre bisherige Lebensplanung für die Politik aufgegeben hätten. Kommission und Regierungsrat beantragten deshalb, die Bisherigen auf dem Beiblatt zuerst aufzuführen, was in den § 39 Abs. 1a WAG Eingang gefunden hat. Auch wenn durch die vom Gericht gerügte Gestaltung der beiden Beiblätter - anstelle des vorgeschriebenen einzigen "Beiblattes" -

diese Bevorzugung wohl eher noch stärker zur Geltung gekommen ist, so entspricht sie für sich allein aus Sicht des Gerichtes dem Willen des Gesetzgebers. Zudem hätte dieser "Mangel" - wie oben erwähnt - schon vor dem Wahltag gerügt werden können.

9. Da es sich bei der vorliegend zu entscheidenden Streitfrage um eine Frage von hohem öffentlichem Interesse handelt, rechtfertigt es sich, keine Kosten zu erheben. Zu beachten ist auch, dass das Gericht den unterliegenden kantonalen Behörden bzw. Amtsstellen ohnehin keine Kosten auferlegen dürfte (§ 24 Abs. 1 VRG).

Die Beschwerdeführer verlangten die Zusprechung einer Parteientschädigung. Eine solche wird zu Lasten des Gemeindewesens zugesprochen, wenn dessen Behörde als Vorinstanz einen Verfahrensfehler oder eine offenbare Rechtsverletzung begangen hat. Hier liegt zwar ein Verfahrensfehler vor, doch haben die Beschwerdeführer keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung, weil sie nicht anwaltlich im Sinne von § 8 der Verordnung über die Kosten im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht vom 30. August 1977 (BGS, 162.12) vertreten sind.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

---

1. Die Beschwerde der Beschwerdeführer 1-5 wird insofern gutgeheissen, als festgestellt wird, dass die 2'773 bei den Regierungsratswahlen als Wahlzettel verwendeten Beiblätter mit den vorgedruckten "Wahlvorschlägen Nr. 01 bis 10" als gültige Wahlzettel beim Gesamtresultat der Regierungsratswahlen zu berücksichtigen sind. Die Staatskanzlei wird mit der Publikation der entsprechenden Resultate der Nachzählung vom 14. Oktober 2014 im Amtsblatt beauftragt. Die Beschwerde des Beschwerdeführers 6 wird abgewiesen, soweit auf sie eingetreten werden kann.

2. Es werden keine Kosten erhoben.

3. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.

4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.

5. Mitteilung an die Beschwerdeführer 1-5 (fünffach, mit ausführlicher Rechtsmittelbelehrung und den eingereichten Akten), an den Beschwerdeführer 6 (mit ausführlicher Rechtsmittelbelehrung) sowie an die Direktion des Innern, für sich und zu Handen der Staatskanzlei und des Regierungsrates (dreifach, mit den eingereichten Akten).

Zug, 23. Oktober 2014

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

[redacted]

Der Gerichtsschreiber

[redacted]

versandt am