

CH-4010 BASEL  
AESCHENVORSTADT 55  
TELEFON +41 (0)61 279 70 00  
TELEFAX +41 (0)61 279 70 01  
BASEL@WENGER-PLATTNER.CH

RECHTSANWÄLTE  
NOTARE  
STEUERBERATER

**WENGER PLATTNER**  
B A S E L · Z Ü R I C H · B E R N

DR. PETER MOSIMANN  
STEPHAN CUENI 1)  
DR. DIETER GRÄNICH 1)  
KARL WÜTHRICH  
YVES MEILI  
FILIPPO TH. BECK, M.C.J.  
DR. FRITZ ROTHENBÜHLER  
DR. BERNHARD HEUSLER  
DR. ALEXANDER GUTMANS, LL.M. 1)  
PETER SAHLI 2) 9) 10)  
DR. THOMAS WETZEL 5)  
DR. MARC RUSSENBERGER  
DR. MARC NATER, LL.M.  
ALAIN LACHAPPELLE 7) 10)  
BRIGITTE UMBACH-SPAHN, LL.M.  
ROLAND MATHYS, LL.M.  
DR. CHRISTOPH ZIMMERLI, LL.M.  
DR. PHILIPPE NORDMANN, LL.M.  
DR. RETO VONZUN, LL.M.  
DR. BEAT STALDER  
DR. MAURICE COURVOISIER, LL.M.  
DR. STEPHAN KESSELBACH  
SUZANNE ECKERT  
DR. DAVID DUSSY  
AYESHA CURMALLY 1) 4)  
CORNELIA WEISSKOPF-GANZ  
CRISTINA SOLO DE ZALDÍVAR 6)  
DANIEL TOBLER 2) 10)  
DR. ROLAND BURKHALTER  
PETER ENDERLI 9) 10)  
DR. OLIVER KÜNZLER  
ANDREA SPÄTH  
THOMAS SCHÄR, LL.M.  
DR. GAUDENZ SCHWITTER  
KARIN GRAF, LL.M.  
NICOLÁS ARIAS 7) 8) 10)  
LUDWIG FURGER 8) 10)  
MILENA MÜNSTERBURGER, LL.M.  
PLACIDUS PLATTNER 5)  
ROBERT FRHR. VON ROSEN 3)  
STEFAN BOSSART  
DR. MICHAEL ISLER  
MARGRIT MÄRRER 10)  
DOMINIK LEIMGRUBER  
MANUEL MOHLER  
STEFAN FINK  
SAMUEL LIEBERHERR  
MICHAEL GRIMM  
MARCO BORSARI, LL.M.  
CHRISTOPH ZOGG  
CÉCILE MATTER  
SARAH HILBER  
PASCAL STOLL  
ANDREA KORMANN 2) 10)  
NINA HAGMANN  
BENJAMIN SUTER  
SUSANNA SCHNEIDER  
FABIAN LOOSER  
DR. MARTINA BRAUN  
SIMON FLURI  
PETRA SPRING  
CHRISTIAN EXNER  
MICHA SCHILLING, LL.M.  
CHRISTOPH A. WOLF  
NICOLE TSCHIRKY  
DR. MARTINA ISLER  
  
KONSULENTEN  
DR. WERNER WENGER 1)  
DR. JÜRGE PLATTNER  
PROF. DR. GERHARD SCHMID  
PROF. DR. FELIX UHLMANN, LL.M.  
PROF. DR. MARC-ANDRÉ RENOLD  
DR. JÜRGE RIEBEN  
STEPHAN WERTHMÜLLER 7) 10)

## Einschreiben

Schweizerisches Bundesgericht  
Av. du Tribunal fédéral 29  
1000 Lausanne 14

Basel, 3. Juni 2013  
Felix.Uhlmann@wenger-plattner.ch  
60533/X4233578.docx UhF

## BESCHWERDE IN ÖFFENTLICH- RECHTLICHEN ANGELEGENHEITEN

in Sachen

**Alternative-die Grünen Kanton Zug**, Postfach 4806, 6304 Zug

**Christlich-soziale Partei**, Aegeristrasse 72 6300 Zug

**SP Kanton Zug**, Postfach 1326, 6301 Zug

**Frau Barbara Beck-Iselin**, Neuddorfstrasse 32, 6313 Menzingen

**Herr Alois Gössi**, Lorenzdammm 20, 6340 Baar

**Frau Barbara Gysel**, Widenstrasse 47, 6317 Oberwil

**Herr Markus Jans**, Rebacker 9, 6330 Cham

**Frau Jolanda Spiess-Hegglin**, Fuchsloch 14, 6317 Oberwil

**Frau Vroni Straub-Müller**, Stolzengrabenstrasse 59 6317 Oberwil

Beschwerdeführer

vertreten durch Prof. Dr. Felix Uhlmann, Advokat, WENGER PLATTNER  
Aeschenvorstadt 55, 4010 Basel,

gegen

**Kanton Zug**, Kantonsrat, Seestrasse 2, Regierungsgebäude am Post-  
platz, Postfach 156, 6301 Zug

Beschwerdegegner

betreffend

## ABSTIMMUNG VOM 22. SEPTEMBER 2013

WWW.WENGER-PLATTNER.CH

ZÜRICH: GOLDBACH-CENTER, SEESTR. 39, POSTFACH, CH-8700 KÜSNACHT-ZÜRICH, TELEFON +41 (0)43 222 38 00, TELEFAX +41 (0)43 222 38 01  
BERN: JUNGFRAUSTRASSE 1, CH-3000 BERN 6, TELEFON +41 (0)31 357 00 00, TELEFAX +41 (0)31 357 00 01  
GENÈVE: 11, RUE DU GÉNÉRAL DUFOUR, 1204 GENÈVE, TELEFON +41 (0)22 800 32 70, TELEFAX +41 (0)22 800 32 71

ALLE ANWÄLTE SIND AN IHREM STANDORT IM ANWALTSREGISTER BZW. IN DER EU/EFTA ANWALTSLISTE EINGETRAGEN  
1) NOTAR IN BASEL 2) INHABER ZÜRCHER NOTARPATENT 3) AUCH DEUTSCHER RECHTSANWALT 4) FACHANWÄLTIN SAV ERBRECHT  
5) FACHANWALT SAV BAU- UND IMMOBILIENRECHT 6) FACHANWÄLTIN SAV ARBEITSRECHT 7) DIPL. STEUEREXPERTE  
8) DIPL. WIRTSCHAFTSPRÜFER 9) Eidg. Dipl. ImmoBilientreuHänder 10) ALS RECHTSANWALT NICHT ZUGELASSEN

**RECHTSBEGEHREN**

1. Es seien die Behörden des Kantons Zug anzuweisen, die Volksabstimmung vom 22. September 2013 ohne die Vorlage Nr. 2170.16b – 14335 ("Antrag Meienberg") durchzuführen bzw. es sei der Teil der Abstimmung betreffend die Vorlage Nr. 2170.16b – 14335 ("Antrag Meienberg") aufzuheben, sofern die Abstimmung im Zeitpunkt des bundesgerichtliche Urteils bereits stattgefunden hat.
2. Unter o/e Kostenfolge zu Lasten des Kantons.

**BEGRÜNDUNG**

**A. Sachverhalt und Übersicht**

- 1 Das Bundesgericht hat in BGE 136 I 376 ff. das geltende Proporzwahlverfahren des Kantons Zug als verfassungswidrig erkannt. Im Sinne eines Appellentscheidendes wurde der Kanton aufgefordert, sein Wahlrecht für den Kantonsrat zu revidieren.
- 2 Die Regierung des Kantons Zug unterbreitete dem Kantonsrat am 10. Juli 2012 Änderungen des Wahlrechts auf Verfassungs- und Gesetzesstufe. Der Kantonsrat hat über die Änderungen in erster Lesung am 31. Januar 2013 beraten. In zweiter Lesung vom 2. Mai 2013 verabschiedete der Kantonsrat die entsprechenden Änderungen (Protokolle noch nicht vorhanden; vom Kanton Zug zu edieren). Im Kantonsblatt wurde die Abstimmung über die Verfassungsänderungen am 10. Mai 2013 publiziert und für den 22. September 2013 angekündigt.

Beweis: Vorlage Nr. 2170.1 – 14129 vom 10. Juli 2012

Beilage 1

Protokoll des Kantonsrates, 41. Sitzung vom 31. Januar 2013, S. 1345 ff.

Beilage 2

Amtsblatt des Kantons Zug vom 10. Mai 2013, S. 1856 f.

Beilage 3

- 3 Auf Verfassungsstufe ergänzte der Kantonsrat die Vorlage um einen direkten Gegenvorschlag in § 38 KV. Der Gegenvorschlag entspricht dem Antrag Eugen Meienberg vom 9. April 2013 zur

2. Lesung und lautet wie folgt (Änderungen gegenüber der ersten Variante fett hervorgehoben):

<sup>1</sup> *Die gesetzgebende und aufsehende Gewalt übt der Kantonsrat aus. Derselbe besteht aus 80 Mitgliedern.*

<sup>2</sup> *Die Gesamterneuerungswahlen des Kantonsrates richten sich nach dem Grundsatz des proportionalen Wahlverfahrens. **Ausgeschlossen ist das doppelt-proportionale Zuteilungsverfahren.***

<sup>3</sup> *Wahlkreise sind die Einwohnergemeinden; **Wahlkreisverbände sind ausgeschlossen.** Die Zahl der Kantonsratssitze der Wahlkreise werden durch einfachen Kantonsratsbeschluss nach Massgabe der nachgeführten Bevölkerungsstatistik (im vorangehenden Kalenderjahr veröffentlichte Zahlen des Bundes der ständigen Wohnbevölkerung) festgelegt. Jedem Wahlkreis werden mindestens zwei Sitze zugeteilt.*

<sup>4</sup> **gestrichen**

Beweis: Vorlage Nr. 2170.10 – 14308

Beilage 4

- 4 Der Gegenvorschlag auf Verfassungsstufe richtet sich gegen die Einführung des Doppelten Pukelsheim und gegen Wahlkreisverbände. Er soll das bisherige Wahlsystem verfassungsmässig festschreiben; teilweise wurde der Antrag ausdrücklich als "Beibehalten des heutigen Wahlverfahrens" umschrieben. Das darin auf Stufe der Kantonsverfassung vorgesehene Verfahren ist mit der Schweizerischen Bundesverfassung nicht kompatibel. In der Debatte brachte es die zuständige Regierungsrätin wie folgt auf den Punkt: "Der Antrag Meienberg ist sicher nicht verfassungskonform".

Beweis: Neue Zuger Zeitung vom 3. Mai 2013,  
S. 23

Beilage 5

- 5 Den Befürworterinnen und Befürwortern des Gegenvorschlags ging es erklärermassen darum, die Bundesbehörden herauszufordern. Ob dies opportun sei, wurde im Kantonsrat intensiv diskutiert. Mehrere Stimmen wiesen in der Debatte darauf hin, dass die Bestimmung in der Kantonsverfassung sowohl mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wie auch mit der Gewährleistungspraxis des Bundesparlaments inkompatibel sei. Keine einzige Stimme sprach sich ernsthaft dafür aus, der Gegenvorschlag sei zulässig (oder es bestünden auch nur Unsicherheiten hinsichtlich der rechtlichen Zulässigkeit). In der Tat bildet der Gegenvorschlag auf Verfassungsstufe genau dasjenige Wahlsystem ab, welches das Bundesgericht in BGE 136 I 376 ff. als verfassungswidrig erkannt hat.

Beweis: NZZ vom 3. Mai 2013

Beilage 6

- 6 Volksabstimmungen dienen der Herbeiführung eines Sachentscheides. Sie dürfen nicht als rechtlich wirkungslose Missfallensbekundungen zweckentfremdet werden. Aus diesem Grund beantragen die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer die Durchführung der Volksabstimmung ohne Gegenvorschlag (resp. deren Aufhebung nach erfolgter Abstimmung).

**B. Eintretensvoraussetzungen**

- 7 Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen die Anordnung resp. Durchführung einer verfassungswidrigen Volksabstimmung. Darin liegt ein taugliches Beschwerdeobjekt i.S.v. Art. 82 lit. c BGG.
- 8 Ein Ausnahmetatbestand im Sinne von Art. 83 BGG besteht nicht. Da es sich vorliegend um einen Entscheid des Kantonsrates handelt, besteht auf kantonaler Ebene kein Rechtsmittel, wie dies das Bundesgericht in BGE 136 I 376 ff., unveröffentlichte Ziff. 2, in Bestätigung der kantonalen Rechtsprechung erkannt hat.
- 9 Die Abstimmung vom 22. September 2013 betrifft eine Abstimmung über eine Bestimmung der Kantonsverfassung. Solche Bestimmungen können vor Bundesgericht nicht abstrakt angefochten werden, da sie der Gewährleistung durch die Bundesversammlung vorbehalten sind. Vorliegend geht es aber nicht um die Anfechtung der Verfassungsnormen an sich, sondern um die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen darüber abgestimmt werden kann. Dies betrifft die Ausübung politischer Rechte und ist vom Bundesgericht zu beurteilen.
- 10 Die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer rügen die Verletzung ihrer politischen Rechte (vgl. ausführlich unten Ziff. 13 ff.), worin ein tauglicher Beschwerdegrund i.S.v. Art. 95 lit. a u. c BGG liegt. Als Stimmberechtigte sind die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer dazu befugt (Art. 89 Abs. 3 BGG). Dies gilt auch für die beschwerdeführenden Parteien.
- 11 Die Anordnung der verfassungswidrigen Abstimmung wurde am 2. Mai 2013 im Kantonsrat entschieden und ist am 10. Mai 2013 im Amtsblatt veröffentlicht worden. Die vorliegende Beschwerde liegt innerhalb der Frist von dreissig Tagen nach Art. 100 Abs. 1 BGG.

- 12 Der Unterzeichnende ist gehörig bevollmächtigt.

Beweis: Anwaltsvollmachten

Beilage 7

**C. Materielles**

- 13 Die Verfassung des Kantons Zug enthält keine ausdrücklichen Bestimmungen darüber, ob eine bundesrechtswidrige Vorlage zur Abstimmung gebracht werden darf oder nicht. Unbestritten ist aber, dass nicht über Gegenstände abgestimmt werden soll, die nicht vollzogen werden können. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zug hält im Zusammenhang mit einer kommunalen Volksinitiative Folgendes fest (Urteil V 2009/82 vom 6. August 2009, E. 3):

*"Der Grundsatz, dass eine Initiative durchführbar oder möglich sein muss, ist in einigen Kantonsverfassungen ausdrücklich aufgeführt, gilt aber nach der Praxis des Bundesgerichts auch in Kantonen, welche den Grundsatz nicht ausdrücklich statuiert haben (vgl. BGE 94 I 125 f.). Das Initiativrecht ist dazu da, dass vom Volk Beschlüsse gefasst werden können. Beschlüsse, die nicht mehr vollzogen werden können, sind sinnlos und es wäre unvernünftig, über solche Vorschläge abzustimmen ..."*

- 14 Auch das Bundesgericht äussert sich in BGE 128 I 190 ff., E. 5, in diesem Sinne. Über Unmögliches soll nicht abgestimmt werden:

*"Il ne se justifie pas de demander au peuple de se prononcer sur un sujet qui n'est pas susceptible d'être exécuté."*

Dabei hat das Bundesgericht auch ausdrücklich festgehalten, dass nicht nur tatsächliche Unmöglichkeit in Betracht kommt. Vielmehr soll auch nicht über rechtlich Sinnloses abgestimmt werden:

*"L'impossibilité peut être matérielle ou juridique."*

Daraus folgt nicht ein Anspruch darauf, dass die Frage der Bundesrechtswidrigkeit bei jeder Vorlage im Vorfeld schon zweifelsfrei feststeht (BGE 105 Ia 11 ff.). Dort aber, wo die rechtliche (oder tatsächliche) Unmöglichkeit schon ex ante feststeht oder gar intendiert ist, darf keine Abstimmung stattfinden. Dies ergibt sich mit Blick auf die vorstehenden zitierten Entscheidungen sowohl aus dem Bundesrecht wie auch aus der kantonalen Praxis.

- 15 Die vorliegende Fragestellung ist bisher soweit ersichtlich nur im Zusammenhang mit Volksinitiativen behandelt worden – dies wohl deswegen, weil kantonale Behörden das Recht des Bundes nach Möglichkeit respektieren. Bund und Kantone "schulden einander Rücksicht und Beistand" (Art. 44 Abs. 2 BV). Dieser Kern bundes-

staatlicher Zusammenarbeit ist in Frage gestellt, wenn eine Kantonsbehörde bewusst den Verfassungsbruch anstrebt. Der Entscheid des Kantonsrates, den Gegenvorschlag zur Abstimmung zu bringen, stellt ein bedenkliches Novum dar.

Es besteht kein Grund, die Praxis zu Initiativen nicht auch auf Behördenvorlagen zur Anwendung zu bringen. Bundesstaatliche Gesichtspunkte (Art. 44 Abs. 2 BV) sprechen sogar für eine strengere Praxis als bei Volksinitiativen.

- 16 Wie dargelegt kann nicht jede mögliche Bundesrechtswidrigkeit zu einem Abstimmungsverbot führen. Vorliegend ist aber die Bundesrechtswidrigkeit offensichtlich, ja von der Mehrheit des Kantonsrates bewusst angestrebt. Gemäss BGE 136 I 376 ff. verfügt der Kanton für die Wahl des Kantonsrates über zu kleine und zu unterschiedliche Wahlkreise, um eine verfassungskonforme Proporzwahl durchzuführen. Das Bundesgericht hat zur Lösung die Einführung des doppelten Pukelsheim oder Wahlkreisverbände vorgeschlagen (BGE 136 I 376 ff., 383 f. E. 4.6):

*"Dem Gesetzgeber stehen grundsätzlich unterschiedliche Möglichkeiten zur Verfügung, das Bekenntnis zum Proporz bundesverfassungskonform umzusetzen. Zum einen können auf Gesetzesstufe Wahlkreisverbände geschaffen werden, welche im Sinne des Verhältniswahlrechts einen Ausgleich unter den unterschiedlich grossen Wahlkreisen bewirken ... Zum andern lässt sich der Grundsatz des Proporz durch den Einbezug des ganzen Kantons anstelle der isolierten Betrachtung der einzelnen Wahlkreise optimieren. Mit einer zentralen Verteilung der Parteimandate nach der doppeltproportionalen Methode Doppelter Pukelsheim lässt sich ein wahlkreisübergreifender Ausgleich realisieren ... "*

Gemäss dem Gegenvorschlag sind beide Instrumente ausdrücklich "ausgeschlossen" (vgl. zur Formulierung Antrag Meienberg oben Ziff. 2). Die verfassungswidrigen Wahlkreise sollen bestehen bleiben. Über die Verfassungswidrigkeit bestehen keine Zweifel.

- 17 Im Falle des Obsiegens gehen die ordentlichen und ausserordentlichen Kosten zu Lasten des Kantons. Selbst wenn das Bundesgericht die Beschwerde wider Erwarten nicht gutheissen sollte, wäre vorliegend zu berücksichtigen, dass ein erhebliches öffentliches Interesse an der Klärung der Frage besteht, ob ein Kanton dem Stimmvolk bewusst bundesrechtswidrige Vorlagen unterbreiten darf. Selbst im Falle des Unterliegens wäre von einer Kostenerhe-

bung zu Lasten der Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer abzusehen.

- 18 Die Mitwirkung der Stimmberechtigten hat in der Schweiz eine hohe Bedeutung. Den Stimmberechtigten wird zugetraut, über komplexe Sachvorlagen zu entscheiden. Abstimmungen dienen nicht der wirkungslosen Bekundung von Missfallen gegen Entscheide der Bundesbehörden. Dazu steht dem Kanton eine Vielzahl anderer Mittel zur Verfügung. Eine Instrumentalisierung der Stimmberechtigten ist verfassungswidrig und verletzt deren politischen Rechte.

Entsprechend diesen Ausführungen ersuche ich Sie höflich, den eingangs gestellten Anträgen vollumfänglich zu entsprechen und verbleibe

mit vorzüglicher Hochachtung



Felix Uhlmann

**dreifach**

**Beilagen:** Gemäss separatem Verzeichnis