



# 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

URTEIL vom 16. September 2013

in Sachen

1. **HAUSHEER Andreas**, Unterfeldstrasse 8, 6312 Steinhausen
2. **BURCH Daniel**, Eichmatt 47, 6343 Rotkreuz  
Per Adresse: Unterfeldstrasse 8, 6312 Steinhausen  
Beschwerdeführer

gegen

**Regierungsrat des Kantons Zug**  
Beschwerdegegner

betreffend

Politische Rechte  
(Abstimmungserläuterung)

V 2013 / 125

A. In der Kalenderwoche 35 stellten die Einwohnergemeinden des Kantons Zug den Stimmberechtigten die Unterlagen für die Abstimmungen vom 22. September 2013 zu. Unter diesen Unterlagen befanden sich auch die Abstimmungserläuterungen des Regierungsrates betreffend die Änderung der Kantonsverfassung bezüglich der Sitzzuteilung für den Kantonsrat. Diese gingen den meisten Stimmberechtigten am 29. August 2013 zu.

B. Am 5. September 2013 reichten Andreas Hausheer, Steinhausen, und Daniel Burch, Rotkreuz, beim Verwaltungsgericht Beschwerde ein und beantragten, die Abstimmungserläuterungen "Sitzzuteilung für den Kantonsrat" für die Volksabstimmung vom 22. September 2013 seien so abzufassen, dass sie auch die Meinung wesentlicher Minderheiten zum Ausdruck bringen würden. Weiter wird beantragt, die Abstimmung über die Vorlage vom 22. September 2013 sei zu verschieben, weil die neue Version der Abstimmungserläuterungen nicht rechtzeitig den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zugeschickt werden könne und die Haushalte das Abstimmungsmaterial bereits erhalten hätten. Abschliessend beantragen die Beschwerdeführer, auf die Erhebung von Kosten sei wegen Vorliegens öffentlicher Interessen gestützt auf § 25 lit. c VRG unter Entschädigungsfolge zu Lasten des Beschwerdegegners zu verzichten. Zur Begründung führen die Beschwerdeführer aus, sie hätten am Donnerstag, den 29. August 2013, durch Zustellung der brieflichen Abstimmungsunterlagen Kenntnis von den Abstimmungserläuterungen erhalten. Somit sei die zehntägige Frist gemäss § 67 Abs. 2 des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (WAG) gewahrt. Als im Kanton Zug wohnhafte Stimmbürger seien sie zur Beschwerde legitimiert. Gemäss dem Urteil des Verwaltungsgerichts vom 22. Oktober 2009 in Sachen Abstimmungserläuterungen Tangente Zug/Baar könne betreffend der Abstimmungserläuterungen des Regierungsrates des Kantons Zug beim Verwaltungsgericht Beschwerde eingereicht werden. Paragraph 25 WAG bestimme, dass den Abstimmungsunterlagen eine kurze und sachliche Erläuterung der Vorlage beizulegen sei, die auch die Auffassung wesentlicher Minderheiten zum Ausdruck bringe. Diese Bestimmung werde in § 27 der Verordnung zum Wahl- und Abstimmungsgesetz resp. in § 1 Abs. 3 Bst. c der Richtlinien des Regierungsrates für die Ausgestaltung der amtlichen Abstimmungserläuterungen präzisiert. Der Regierungsrat habe in den Abstimmungserläuterungen betreffend "Sitzzuteilung für den Kantonsrat" die Auffassung der wesentlichen Minderheit nicht aufgeführt. Schon in der ersten Lesung im Kantonsrat zur Vorlage 2170.3 habe der Kantonsrat gemäss dem Protokoll der 41. Sitzung vom 31. Januar 2013, S. 1358, nur mit 45 zu 27 Stimmen dem bereinigten § 38 der Zuger Kantonsverfassung in der neuen Fassung zugestimmt. 27 Stimmen seien bei einem solchen Abstimmungsergebnis unbestritten eine wesentliche Minderheit. In der zweiten Lesung des Kantonsrates sei gemäss den Protokollen

des Kantonsrates Nrn. 47 und 48 der Sitzungen vom 2. Mai 2013, S. 1572 ff., eine Variantenabstimmung durchgeführt worden, dies um ein Scheitern der Vorlage zu verhindern, seien doch sowohl die SVP-Fraktion als auch wesentliche Teil der FDP und der CVP-Fraktion dem neuen Wahlsystem kritisch gegenüber eingestellt gewesen, weil seit der ersten Lesung durch die Frage der Gewährleistung der Schwyzer Verfassung durch das Bundesparlament die ganze Angelegenheit wieder aufgeheizt worden sei. Bei der Variantenabstimmung seien bei der ersten Abstimmung 20 Stimmen auf das Ergebnis der ersten Lesung, 33 Stimmen auf den Antrag Meienberg und 17 Stimmen auf den Antrag Lötscher entfallen. Somit seien 33 Stimmen auf eine Variante entfallen, welche das nun vorgeschlagene Wahlsystem ausdrücklich hätte ausschliessen wollen. In der Schlussabstimmung seien trotz Variantenabstimmung immer noch 16 Stimmen gegen die bereinigte Vorlage gewesen. Es sei nicht ersichtlich, wie daraus abgeleitet werden könne, dass es keine wesentliche Minderheit gegen die neue Sitzzuteilung mehr geben solle. Dass das Bundesgericht die Variante Meienberg von der Abstimmung ausgeschlossen habe, ändere nichts daran, dass eine wesentliche Minderheit von sicher 16 Stimmen gegen das neue Wahlrecht gewesen sei. Zudem habe bei der Abstimmung über die Varianten derjenige Vorschlag, der die heutige Vorlage habe verhindern wollen, am meisten Stimmen erhalten. Der Regierungsrat habe es unterlassen, in den Abstimmungsunterlagen die Auffassung dieser wesentlichen Minderheit zum Ausdruck zu bringen. Die Abstimmungserläuterungen würden somit die Voraussetzungen einer sachlichen Behördeninformation nicht erfüllen.

C. Mit Vernehmlassung vom 11. September 2013 beantragt die Direktion des Innern für den Regierungsrat die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung wird unter anderem ausgeführt, die Abstimmungserläuterungen seien gemäss Auskunft der Staatskanzlei bereits am 30. Juli 2013 online geschaltet worden. Am 23. August 2013 seien sie zusätzlich mit der Fronthomepage [www.zg.ch](http://www.zg.ch) verknüpft worden, so dass sie bei einem Aufruf dieser Seite sogleich ersichtlich gewesen seien. Gemäss den Angaben der Gemeinden Risch und Steinhausen seien die Abstimmungsunterlagen in beiden Gemeinden am 26. August 2013 mit B-Post versandt worden. Es sei also nicht ausgeschlossen, dass die Beschwerdeführer bereits am 30. Juli 2013 oder kurz danach von der Abstimmungsbroschüre Kenntnis genommen hätten. Zumindest wäre es ihnen möglich gewesen, nach Aufschaltung der Abstimmungserläuterungen in diese Einsicht zu nehmen. In diesem Fall wäre die Beschwerde zu spät eingereicht worden und auf diese könnte nicht eingetreten werden.

In materieller Hinsicht wird zur Begründung unter anderem ausgeführt, angesichts der beiden Urteile des Bundesgerichts habe der Regierungsrat in den Abstimmungserläuterungen die Gegenargumente der Gegnerschaft nur soweit aufnehmen dürfen, als sie nicht eine Rückkehr zum verfassungswidrigen Zustand verlangen würden. Der Regierungsrat sei nicht befugt, eine Argumentation wiederzugeben, die einen verfassungswidrigen Zustand verlange. Dem Stimmvolk dürfe namentlich nicht das Gefühl vermittelt werden, dass es sich durch Befolgung der Meinung der Gegnerschaft für ein bundesverfassungskonformes Wahlsystem entscheiden könne. Die freie Willensbildung der Stimmberechtigten dürfe durch Erläuterungen, die zu einer verfassungswidrigen Rechtslage führen würden, nicht beeinträchtigt werden. Der Rahmen, in welchem der Regierungsrat die Meinung der Gegnerschaft habe aufnehmen dürfen, sei somit eingeschränkt gewesen. Der Aufbau der Abstimmungserläuterungen sei im Übrigen unter Berücksichtigung der speziellen Vorgeschichte der Vorlage zu beurteilen. Der Regierungsrat verweist dabei unter anderem auf den Beschluss des Kantonsrates vom 2. Mai 2013, mit dem den Stimmberechtigten in einer Variantenabstimmung neben der Vorlage des Regierungsrates eine zweite Vorlage unterbreitet worden sei, in der ausdrücklich festgehalten gewesen sei, dass die Einwohnergemeinden die Wahlkreise seien und dass das doppelt-proportionale Zuteilungsverfahren und Wahlkreisverbände ausgeschlossen seien. Der Kantonsrat habe für den Fall, dass der Regierungsrat aufgrund eines Bundesgerichtsurteils nur die Vorlage A zur Volksabstimmung bringe, bereits darauf verzichtet, in den Abstimmungsunterlagen eine Empfehlung abzugeben. Die Beschwerdeführer würden zwar behaupten, dass die Abstimmungserläuterungen die Voraussetzungen einer sachlichen Behördeninformation nicht erfüllen würden. Inwiefern die Voraussetzungen einer sachlichen Information nicht erfüllt seien, würden sie aber nicht weitergehend ausführen. Es könne an dieser Stelle aber festgehalten werden, dass die wesentlichen Argumente der Gegnerschaft in den Abstimmungserläuterungen enthalten seien: So werde auf die oft erwähnte Tradition der Gemeinden als Wahlkreise Bezug genommen und darauf hingewiesen, dass diese seit 1803 bestehen würden und traditionell gewachsen seien. Nach den deutlichen Worten des Bundesgerichts sei der Regierungsrat nicht umhin gekommen, in den Abstimmungserläuterungen mit Bezug auf die traditionellen Wahlkreise darauf hinzuweisen, dass das Bundesgericht beanstandet habe, dass aufgrund der unterschiedlichen Grössen eine Stimme je nach Wahlkreis ein anderes Gewicht habe und dass das neue System der Sitzzuteilung gewährleistet, dass jede abgegebene Stimme gleich viel zähle. Die Gegnerschaft berufe sich ausserdem darauf, dass sich das bisherige Sitzzuteilungssystem bewährt habe. Dies werde auch in den Abstimmungserläuterungen eingeräumt. Weil dieses System aber verfassungswidrig sei, werde ausgeführt, dass das Sitzzuteilungsverfahren aus juristischen

Gründen angepasst werden müsse, ansonsten die Kantonsratswahlen 2014 rechtswidrig und ungültig sein würden. Ebenfalls werde auf das Argument der Beschwerdeführer eingegangen, das System des doppelt-proportionalen Sitzzuteilungsverfahrens sei zu kompliziert. Es werde klar darauf aufmerksam gemacht, dass das bisherige System einfacher, aber nicht verfassungskonform sei. Schliesslich werde auch darauf hingewiesen, dass der Kantonsrat eine von der Gegnerschaft des doppelt-proportionalen Sitzzuteilungsverfahrens eingebrachte Variante zur Abstimmung habe vorlegen wollen. Der Regierungsrat habe deshalb auf den Hinweis, warum das Bundesgericht die zweite Variante aufgehoben habe, nicht verzichten dürfen. Zusammengefasst lässt der Regierungsrat ausführen, die vorliegende Abstimmungsbroschüre könne als sachliche Behördeninformation qualifiziert werden. Sie enthalte ein umfassendes Bild der Vorlage, und es sei nicht ersichtlich, dass der Regierungsrat wesentliche Elemente unterdrückt hätte. Die wesentlichen Argumente der Gegnerschaft seien im Rahmen der Möglichkeiten enthalten. Eine Empfehlung, welche ein bundesverfassungswidriges System beinhalte, habe der Regierungsrat aufgrund seines akzessorischen Prüfungsrechts und angesichts der beiden deutlichen Urteile des Bundesgerichts in den Abstimmungserläuterungen nicht abdrucken dürfen. Die Broschüre erfülle die rechtlichen Vorgaben und sei kurz, sachlich und wahrheitsgetreu. Der Antrag der Beschwerdeführer auf Verschiebung der Abstimmung, weil die neue Version der Abstimmungsvorlagen den Stimmberechtigten nicht mehr rechtzeitig zugestellt werden könne, sei im Fall der Abweisung der Beschwerde obsolet. Es müsse in diesem Zusammenhang nur noch auf die Dringlichkeit der Vorlage hingewiesen werden. Die Verschiebung der Abstimmung würde nach sich ziehen, dass die Gesamterneuerungswahlen des Kantonsrates vom Oktober 2014 nicht ordnungsgemäss durchgeführt werden könnten.

Die Vernehmlassung des Regierungsrates wurde den Beschwerdeführern zur Kenntnisnahme zugestellt.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1. a) Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 1. April 1976 (VRG, BGS 162.1) ist gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrates die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst. Ein solcher Ausschluss liegt hier nicht vor. Gemäss

Ziffer I./1. der Richtlinien für die Ausgestaltung der amtlichen Abstimmungserläuterungen vom 26. Februar 2008 (BGS 131.7) werden Kantonsratsvorlagen, die der Volksabstimmung unterliegen, mit einer kurzen, sachlichen Abstimmungserläuterung des Regierungsrates versehen. Der Regierungsratsbeschluss, mit dem die Abstimmungserläuterungen zur Volksabstimmung vom 22. September 2013 betreffend Sitzzuteilung für den Kantonsrat verabschiedet wurden, ist als Realakt im Sinne von § 21<sup>bis</sup> VRG bzw. als Vorbereitungshandlung zu betrachten (vgl. Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl. Basel 2011 [BSK BGG], G. Steinmann, Art. 82 N 88) und kann demgemäss nach der allgemeinen Rechtspflegeordnung beim Verwaltungsgericht mittels Beschwerde angefochten werden. Nachdem ein Entscheid bzw. eine Handlung des Regierungsrats angefochten ist, ergibt sich insbesondere keine andere Regelung des Rechtsmittelweges aus § 17<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 4. September 1980 (BGS 171.1) und § 67 Abs. 1 lit. a und b des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (WAG, BGS 131.1), gemäss denen wegen Verletzung des Stimmrechts und wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen beim Regierungsrat Beschwerde geführt werden kann. Auch aus der per 1. Januar 2009 erfolgten Umsetzung der Rechtsweggarantie von Art. 29a BV ins kantonale Recht ergibt sich die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts in Fällen einer kantonalen Abstimmung (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates und des Verwaltungsgerichts vom 26. Februar 2008, Vorlage Nr. 1642.1, Laufnummer 12'630, S. 70). So hat das Bundesgericht in Bezug auf kantonale Stimmrechtsangelegenheiten vor dem Hintergrund von Art. 29a BV und der Zielsetzung des Bundesgerichtsgesetzes befunden, dass die von Art. 88 Abs. 2 BGG geforderte Rechtsmittelinstanz grundsätzlich ein Gericht sein müsse (Urteil 1P.338/2006 und 1P.582/2006 vom 12. Februar 2007, E. 3.10, ZBI 108/2007 S. 313).

b) Gemäss § 63 Abs. 1 VRG kann mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde jede Rechtsverletzung gerügt werden. Bei der Frage, ob die politischen Rechte der Stimmberechtigten – insbesondere ihr Recht auf freie und unverfälschte Willenskundgabe – verletzt worden sei, handelt es sich um eine Rechts- und nicht um eine Ermessensfrage.

c) Die Beschwerdelegitimation ist im Wahl- und Abstimmungsgesetz nicht geregelt, so dass die allgemeinen Legitimationsbestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes gelten. Die Regelung der Beschwerdeberechtigung in § 62 VRG enthält - im Gegensatz zu § 50 Abs. 2 Ziff. 2 aVRG - keine Regelung hinsichtlich der Stimmrechtsbeschwerde, sieht aber die Beschwerdeberechtigung derjenigen Person vor, die durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse

an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Konnte nach dem erwähnten alten Recht neben den in ihrer Rechtsstellung unmittelbar Betroffenen "jeder Aktivbürger" Beschwerde führen, und darf im kantonalen Verfahrensrecht die Beschwerdeberechtigung gemäss Art. 111 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) nicht enger umschrieben werden als diejenige vor Bundesgericht (BSK BGG - B. Ehrenzeller, Art. 111 N 4), so steht die Beschwerdelegitimation ohne weiteres jeder Person zu, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist (Art. 89 Abs. 3 BGG). Die Beschwerdeführer sind als im Kanton Zug wohnhafte Stimmbürger unbestrittenermassen zur Beschwerdeführung berechtigt.

d) Tritt der Beschwerdegrund vor dem Abstimmungstag ein, ist die Beschwerde innert zehn Tagen seit Entdeckung einzureichen. Ist die Frist am Abstimmungssonntag noch nicht abgelaufen, wird sie bis zum 20. Tag nach dem Abstimmungstag verlängert (§ 67 Abs. 2 WAG, in der Fassung vom 23. Mai 2013, in Kraft seit dem 3. August 2013). Der Regierungsrat behauptet, die Abstimmungserläuterungen für die Volksabstimmung vom 22. September 2013 seien bereits am 30. Juli 2013 auf der Homepage des Kantons Zug aufgeschaltet worden. Zudem seien sie per 23. August 2013 mit der Fronthomepage [www.zg.ch](http://www.zg.ch) verknüpft worden. Den Beschwerdeführern wäre es daher möglich gewesen, nach der Aufschaltung im Internet von den Abstimmungserläuterungen Kenntnis zu nehmen. Gemäss den Angaben der Gemeindeverwaltungen von Risch und Steinhausen sind die Abstimmungsunterlagen am 26. August 2013 mit B-Post versandt worden. Mit hoher Wahrscheinlichkeit sind diese daher am 29. August 2013 den Stimmberechtigten zugestellt worden. Nach den glaubwürdigen und unbestrittenen Ausführungen in der Beschwerdeschrift haben die Beschwerdeführer die Abstimmungserläuterungen tatsächlich am 29. August 2013 erhalten. Damit begann die Beschwerdefrist am 30. August 2013 zu laufen und endete am Sonntag, den 8. September 2013, bzw. gemäss § 10 Abs. 3 VRG am Montag, den 9. September 2013. Die vorliegende Beschwerde wurde am 5. September 2013 der Post übergeben und ist damit fristgerecht eingereicht worden. Weder von einem "gewöhnlichen" Stimmberechtigten noch von einem Mitglied des Kantonsrats kann verlangt werden, dass er sich auf der Homepage des Kantons Zug über irgendwelche Vorlagen und Abstimmungserläuterungen (vor-)informiert. Auf diese Art der Publikation könnte man sich bezüglich Fristauslösung nur berufen, wenn die Beschwerde führende Person selber einräumt, via Internet zu einem bestimmten Zeitpunkt von einer Vorlage Kenntnis genommen zu haben. Dies trifft im vorliegenden Fall nicht zu. Die Beschwerdeschrift erfüllt die übrigen formellen Voraussetzungen, weshalb sie zu prüfen ist.

2. Gemäss Art. 34 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. Dezember 1998 (BV, SR 101) sind die politischen Rechte gewährleistet. Artikel 34 Abs. 1 BV garantiert in allgemeiner und abstrakter Weise die politischen Rechte sowohl auf eidgenössischer als auch auf kantonaler und kommunaler Ebene. Gemäss Art. 34 Abs. 2 BV, der die Rechtsprechung des Bundesgerichts unter der Herrschaft der Bundesverfassung von 1874 kodifiziert, schützt die Garantie der politischen Rechte die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Die Bildung und Kundgabe des freien Willens durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger setzt eine rechtzeitige und angemessene Information über den Gegenstand, über den abgestimmt werden soll, voraus (BGE 132 I 104 ff., in: Pra 2006, Nr. 139 mit vielen Hinweisen). Die Art und Weise, wie die Bürger informiert werden müssen, wird in erster Linie durch das kantonale Recht bestimmt, wobei die Normen, welche die behördliche Informationspflicht regeln, keine blossen Ordnungsvorschriften sind.

a) Nach der Praxis des Bundesgerichts müssen Abstimmungs- und Wahlverfahren so ausgestaltet sein, dass die freie und unbeeinflusste Äusserung des Wählerwillens gewährleistet ist. Geschützt wird namentlich das Recht der aktiven Stimmberechtigten, weder bei der Bildung noch bei der Äusserung des politischen Willens unter Druck gesetzt oder in unzulässiger Weise beeinflusst zu werden. Die Stimmberechtigten haben Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht ihren freien Willen zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Sie sollen ihre politische Entscheidung gestützt auf einen gesetzeskonformen sowie möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können (BGE vom 28. Juli 2004, 1P.136/2004, Erw. 3.1 mit Verweis auf BGE 121 I 138). Artikel 34 Abs. 2 BV überbindet den Behörden die Verpflichtung, im Vorfeld von Abstimmungen korrekt und zurückhaltend zu informieren. Dieser Grundsatz ist bei Wahlen strenger zu beachten als bei Abstimmungen, weil den Behörden bei Sachentscheiden bis zu einem gewissen Grad auch eine Beraterfunktion zukommt. Vor Sachabstimmungen sind nach der Praxis des Bundesgerichts behördliche Interventionen in den Meinungsbildungsprozess grundsätzlich zulässig. Dazu gehören insbesondere die Abstimmungserläuterungen der Exekutive, in denen eine Vorlage zur Annahme oder Ablehnung empfohlen wird. Es stellt aber "eine unerlaubte Beeinflussung dar, wenn die Behörde ihre Pflicht zur objektiven Information verletzt und über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert oder wenn sie in unzulässiger Weise in den Abstimmungskampf eingreift und dabei (stimm- und wahlrechtliche) gesetzliche Vorschriften verletzt oder sich in anderer Weise verwerflicher Mittel bedient" (BGE 130 I 294, Erw. 3.2). Sachlichkeit ist jedoch nicht gleichbedeutend mit Neutralität. Die Behörden dürfen als

Ausdruck ihrer politischen Führungsrolle eine Vorlage zur Annahme oder Ablehnung empfehlen. Insbesondere dürfen auch deren Vor- und Nachteile zum Ausdruck gebracht werden (Gerold Steinmann, Die Gewährleistung der politischen Rechte durch die neue Bundesverfassung, ZBJV 2003, 481 ff., 494).

b) Oberstes Gebot ist die Sachlichkeit der Information. Die Informationen der Behörden genügen diesem Erfordernis, wenn die Aussagen wohl abgewogen sind und ein umfassendes Bild der Vorlage mit Vor- und Nachteilen abgeben, sodass sie den Stimmberechtigten eine unbeeinflusste Beurteilung ermöglichen. Die Informationen der Behörden dürfen bis zu einem gewissen Grad auch überspitzt, jedoch nicht unwahr, unsachlich, ungenau und unvollständig sein. Aus der Pflicht zur objektiven Information folgt nicht, dass sich die Behörde in den Abstimmungserläuterungen mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und sämtliche Einwendungen erwähnen müsste, die gegen die Vorlage erhoben werden könnten. Dies ist heutzutage schon deshalb entbehrlich, weil die Abstimmungserläuterungen nicht das einzige Informationsmittel im demokratischen Meinungsbildungsprozess darstellen. Den Stimmberechtigten stehen durchaus auch noch andere Quellen für die Erschliessung von Argumenten für oder gegen eine Vorlage zur Verfügung. Unzulässig und dem Gebot der Sachlichkeit zuwider laufend ist es aber, wenn in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid der Stimmberechtigten wichtige Elemente unterdrückt werden (BGE 130 I 295 Erw. 3.2 mit vielen Hinweisen auf die Praxis des Bundesgerichts und die herrschende Lehre). Wird in den Abstimmungserläuterungen den Argumenten der Gegnerschaft angemessen Platz eingeräumt, so brauchen diese Argumente von den Behörden nicht nochmals "offiziell" wiederholt zu werden.

c) Die Garantie der politischen Rechte nach Art. 34 Abs. 2 BV schützt die freie Meinungsbildung nicht nur in einem negativen, abwehrenden Sinne. Sie fordert zur Ermöglichung der freien Willensbildung vielmehr eine aktive Information von Seiten der Behörden. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass es gerade Aufgabe der Regierung eines Kantons (und ebenso des Gemeinderates auf Gemeindeebene) ist, das entsprechende Gemeinwesen zu leiten. Diese Aufgabe kann die Regierung nur dann erfüllen, wenn sie aktiv ihre eigenen Projekte und Zielsetzungen unterstützen und zum Ausdruck bringen darf, was sie für das Gemeinwohl als notwendig und vorteilhaft erachtet. Der Dialog zwischen der Regierung und der öffentlichen Meinung, wie er zum Beispiel im Rahmen parlamentarischer Debatten, in regierungsrätlichen Vorlagen und in Verlautbarungen einzelner Regierungsmitglieder zum Ausdruck kommt, stellt ein wichtiges Element der Demokratie dar. Die Regierung hat das Recht, vor einer Abstimmung in die politische Diskussion

einzugreifen. Dieses Recht steht aber in einem Spannungsfeld zum Recht der Stimmberechtigten auf freie Meinungsbildung. Dieses Recht schliesst grundsätzlich jede direkte Einflussnahme der Behörden aus, die geeignet ist, die Willensbildung im Vorfeld einer Abstimmung zu verfälschen. Zugelassen wird nur, dass die Behörden den Stimmberechtigten eine Vorlage unterbreiten, die das Gebot der objektiven Information beachtet und keine irreführenden Angaben über den Zweck und die Tragweite einer Vorlage macht. Nach der Praxis des Bundesgerichts dürfen solche amtlichen Erläuterungen auch die Meinung der Behörden zu Ermessensfragen enthalten, denn es ist schliesslich Sache der Stimmbürger, sich über solche Fragen eine eigene Meinung zu bilden (BGE 132 I 104 ff., Erw. 4.1 mit vielen Hinweisen). Die Notwendigkeit der behördlichen Informationstätigkeit stellt gleichzeitig die Frage nach deren Form und deren Grenzen. Hier steht - wie schon erwähnt - die Sachlichkeit der Informationen im Vordergrund. Dazu gehören das Verbot inhaltlich falscher Angaben und das Gebot ausgewogener Informationen über Inhalt, Zweck und Folgen einer Vorlage sowie das Verbot suggestiv wirkender Aufmachung. Schliesslich sollen die Informationen auch den Grundsätzen der Transparenz und Fairness entsprechen.

d) Kantonale Regeln betreffend die Informationspflicht der Behörden im Vorfeld von Abstimmungen finden sich im WAG und in den Richtlinien für die Ausgestaltung der amtlichen Abstimmungserläuterungen vom 26. Februar 2008 (Richtlinien, BGS 131.7). Paragraph 25 WAG bestimmt unter dem Marginale "Amtliche Abstimmungserläuterungen", dass den Abstimmungsunterlagen eine kurze und sachliche Erläuterung der Vorlage beizulegen ist, die auch die Auffassung wesentlicher Minderheiten zum Ausdruck bringt. Bei Abstimmungen über Initiativen und Referendumsvorlagen sind die Argumente der Urherberkomitees angemessen zu berücksichtigen. Gestützt auf § 25 und 72 WAG hat der Regierungsrat am 26. Februar 2008 die erwähnten Richtlinien erlassen. Diese Richtlinien enthalten materielle und formelle Grundsätze:

#### I. Materielle Grundsätze

1. Kantonsratsvorlagen, die der Volksabstimmung unterliegen, werden mit einer kurzen, sachlichen Abstimmungserläuterung des Regierungsrates versehen.
2. Die fachlich zuständige Direktion entwirft den erläuternden Bericht und unterbreitet ihn dem Regierungsrat zur Beschlussfassung.
3. Der erläuternde Bericht enthält in der Regel:
  - a) einen kurzen Überblick über die Abstimmungsvorlage ("In Kürze");
  - b) die eigentliche Erläuterung der Abstimmungsvorlage;

- c) das Ergebnis der Verhandlungen im Kantonsrat, darin eingeschlossen die Argumente wesentlicher Minderheiten;
  - d) das Ergebnis der Schlussabstimmung im Kantonsrat;
  - e) die Abstimmungsempfehlungen des Kantonsrates und des Regierungsrates;
  - f) die Abstimmungsvorlage, so wie sie vom Kantonsrat verabschiedet worden ist;
  - g) bei Teilrevisionen von Rechtserlassen eine synoptische Darstellung von geltendem und neuem Recht.
4. Bei Volksabstimmungen über Initiativen und Referenden gelten die folgenden Grundsätze:
- a) Die Argumente des Urheberkomitees werden kurz dargestellt.
  - b) Die fachlich zuständige Direktion lädt die Urheberkomitees rechtzeitig zur Stellungnahme ein.
  - c) Der Regierungsrat übernimmt die Argumente des Urheberkomitees in der Regel unverändert in seinen erläuternden Bericht. Er kann ehrverletzende, offensichtlich wahrheitswidrige oder bezüglich Umfangs nicht den Vorgaben entsprechende Darstellungen ändern oder zurückweisen.

.....

Der Abschnitt II enthält formale Grundsätze. In dessen Ziff. 3 wird festgehalten, dass die Abstimmungserläuterung den Inhalt sowohl textlich als auch visuell überzeugend darzustellen habe. Im Folgenden ist nun zu prüfen, ob die hier umstrittenen Abstimmungserläuterungen des Regierungsrates die Voraussetzungen einer sachlichen Behördeninformation erfüllen oder ob sie - wie es die Beschwerdeführer vorbringen - die abweichende Meinung einer wesentlichen Minderheit nicht berücksichtigen.

3. Bevor die Rechtmässigkeit der vorliegenden Abstimmungserläuterungen beurteilt werden kann, ist kurz darzulegen, welche verfahrensrechtliche Geschichte der Abstimmung vom 22. September 2013 betreffend Sitzzuteilung für den Kantonsrat vorausgegangen ist:

a) Mit Urteil vom 20. Dezember 2010 hielt das Bundesgericht - vereinfacht ausgedrückt - fest, dass die bisherige Zuteilung der Kantonsratsmandate auf die Gemeinden des Kantons Zug für Kantonsratswahlen verfassungswidrig sei. Das Bundesgericht kam zum Schluss, es zeige sich, dass einerseits die hohen natürlichen Quoren mit einem echten Verhältniswahlrecht nicht vereinbar seien. Andererseits stünden die grossen Differenzen der für einen Sitzgewinn erforderlichen Stimmenanteile mit der Erfolgswertgleichheit im Widerspruch. Das bisherige Wahlverfahren genüge der sich aus Art. 34 Abs. 2 BV ergebenden Wahlfreiheit nicht, wonach kein Wahlergebnis anerkannt werden solle, das nicht

den freien Willen der Wählenden zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringe. Die sich aus der verfassungsrechtlichen Garantie der politischen Rechte ergebenden Vorgaben würden deutlich verfehlt. Gewichtige politische Minderheiten seien vom Kantonsrat ausgeschlossen und eine grosse Anzahl von Wählerstimmen bleibe unbeachtlich. Darin liege ein schwerwiegender Mangel, der mit den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts unvereinbar sei. Unter anderem in Nachachtung dieses Urteils legte der Regierungsrat des Kantons Zug am 10. Juli 2012 dem Kantonsrat einen Bericht und Antrag für eine Teilrevision der Kantonsverfassung und des WAG vor, mit dem er beantragte, die Kantonsratswahlen seien neu nach der Methode des doppelten Pukelsheim durchzuführen. Damit könne der Kanton Zug die historisch gewachsenen Wahlkreise, welche durch die einzelnen Einwohnergemeinden gebildet würden, in einer verfassungskonformen Ausgestaltung beibehalten (KRV Laufnummer 14129, S. 1). Die vorberatende Kommission des Kantonsrates stimmte der Vorlage gemäss Bericht vom 2. November 2012 zu (KRV Laufnummer 14224). In den ablehnenden Voten wurde festgehalten, dass es störend sei, dass das Bundesgericht in dieser Sache eingegriffen habe. Dies gehe in Richtung einer Verfassungsgerichtsbarkeit. Die Gemeinden sollten uneingeschränkt als Wahlkreise bestehen bleiben. Die Sitzzuteilung nach der Methode Pukelsheim führe dazu, dass kleinere Parteien in einer Gemeinde einen Sitz erhalten könnten, obwohl ihr Wähleranteil in dieser Gemeinde dafür nicht ausreichen würde (Seite 2). Mit 37 zu 29 stimmte der Kantonsrat im Rahmen der 1. Lesung vom 31. Januar 2013 der Sitzzuteilung nach der Methode des doppelten Pukelsheim zu.

b) Am 9. April 2013 stellte Kantonsrat Eugen Meienberg im Hinblick auf die 2. Lesung im Kantonsrat den folgenden Antrag:

"§ 38 Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (BS 111.1)

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

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

<sup>3</sup>Wahlkreise sind die Einwohnergemeinden; Wahlkreisverbände sind ausgeschlossen. ...."

Zur Begründung seines Antrages führte er aus, das bisherige Wahlverfahren habe sich bewährt. Die Zuger Stimmbevölkerung solle das bisherige Wahlverfahren mit einer ent-

sprechenden Anpassung in der Verfassung verankern. Mit der Bestätigung und dem klaren Ausschluss des doppelt-proportionalen Zuteilungsverfahrens nach der Methode Pukelsheim solle das Wahlverfahren durch die Zuger Stimmbevölkerung bestätigt und verankert werden. Zuger und Zugerinnen sollten in Selbstbestimmung das Wahlverfahren festlegen, dies sollte nicht durch irgendwelche Gerichte geschehen.

c) Für die zweite Lesung im Kantonsrat gingen noch weitere Anträge ein: Kantonsrat Thomas Lötscher forderte für die Wahl des Kantonsrates ein Mischsystem, gemäss dem in den Einwohnergemeinden mit weniger als zehn Kantonsratssitzen die Kantonsratsmitglieder neu im Majorz gewählt werden sollten, bei den Einwohnergemeinden mit mindestens zehn Kantonsratssitzen im Proporz. Kantonsrat Kurt Balmer beantragte die Rückweisung des Geschäfts zur nochmaligen Prüfung an den Regierungsrat, eventualiter an die vorbereitende Kommission. Aus der Debatte des Kantonsrates zur 2. Lesung vom 2. Mai 2013 (47. und 48. Sitzung) ergibt sich, dass der Antrag Balmer mit 64 zu 4 Stimmen abgelehnt wurde. Der Antrag Lötscher wurde ebenfalls abgelehnt. Der Kantonsrat entschied sich, das Ergebnis der 1. Lesung, d.h. das Wahlverfahren des doppelten Pukelsheim (als Variante A) und den Antrag Meienberg (als Variante B) in eine Variantenabstimmung aufzunehmen. In der Schlussabstimmung stimmte der Kantonsrat dieser Variantenabstimmung mit 46 zu 16 Stimmen zu. Aus den verschiedenen Voten der Debatte ergibt sich unter anderem, dass das bisherige Wahlverfahren im Kanton Zug eine echt demokratische und vom Souverän akzeptierte Lösung sei. Man sei der Überzeugung, dass es richtig sei, auf diesem Wahlverfahren zu beharren. Weiter wurde ausgeführt, der Antrag Meienberg - falls er vom Volk gutgeheissen würde - führte zu einem neuen Gewährleistungsverfahren über einen neuen Verfassungsartikel in der Bundesversammlung. Das könnte möglicherweise dazu führen, dass das Bundesparlament auf seinen Entscheid betreffend die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Schwyz - welche ebenfalls den doppelten Pukelsheim ausdrücklich ausschliessen wollte - zurückkommen würde, der bekanntlich sehr knapp ausgefallen sei. Kantonsrat Meienberg erklärte, er glaube nicht, dass nach einer allfälligen Gewährleistung durch die Bundesversammlung sein Antrag immer noch bundesrechtswidrig wäre. Er denke, dass das Bundesgericht das neu beurteilen müsste, wenn jemand Beschwerde einreichen würde. Man hätte dann wieder neue Voraussetzungen.

d) Gegen den Beschluss des Kantonsrates vom 2. Mai 2013 reichten die "Alternative- die Grünen Kanton Zug", die Christlich-soziale Partei Zug, die Sozialdemokratische Partei Zug und mehrere Privatpersonen beim Bundesgericht Beschwerde ein und beantragten, die Behörden des Kantons Zug seien anzuweisen, die Volksabstimmung vom

22. September 2013 ohne die Variante B durchzuführen. Für den Fall, dass die Volksabstimmung im Zeitpunkt des bundesgerichtlichen Urteils bereits stattgefunden habe, beantragten die Beschwerdeführer, der Teil der Abstimmung betreffend die Variante B sei aufzuheben. Das Bundesgericht hiess die Beschwerde mit Urteil vom 10. Juli 2013 (1C\_561/2013) gut und stellte Folgendes fest:

"3.3. Das Bundesgericht hat in BGE 136 I 376 E. 4.6 S. 383 f. anerkannt, dass dem kantonalen Gesetzgeber grundsätzlich unterschiedliche Möglichkeiten zur Verfügung stehen, das Bekenntnis zum Proporz bundesverfassungskonform umzusetzen. Es ist somit nicht Sache des Bundesgerichts, anstelle der zuständigen kantonalen Organe festzulegen, nach welchem Wahlverfahren die Sitze im Kantonsrat zu verteilen sind. Der Vorschlag nach Variante B der Abstimmungsvorlage zielt nun indessen darauf ab, genau dasjenige Wahlverfahren auf der Stufe der Kantonsverfassung festzuschreiben, dessen Bundesverfassungswidrigkeit das Bundesgericht mit BGE 136 I 376 festgestellt hat. An den Gründen der Verfassungswidrigkeit und den entsprechenden Rechtsgrundlagen hat sich seither nichts geändert. So wurden auch in der Kantonsratsdebatte zu den beiden Abstimmungsvarianten oder in den Vernehmlassungen der kantonalen Behörden zur vorliegenden Beschwerde keine Gründe genannt, die an der damaligen bundesgerichtlichen Beurteilung Zweifel aufkommen liessen. Es ist somit als Zwischenergebnis festzuhalten, dass Variante B der Abstimmungsvorlage ein Wahlverfahren vorschlägt, das mit der Bundesverfassung nicht vereinbar ist.

4. Nach dem in Art. 49 Abs. 1 BV verankerten Vorrang des Bundesrechts dürfen die Kantone in Sachgebieten, die das Bundesrecht nicht abschliessend ordnet, nur solche Vorschriften erlassen, die nicht gegen Sinn und Geist des Bundesrechts verstossen und dessen Zweck nicht beeinträchtigen oder vereiteln (BGE 133 I 110 E. 4.1 S. 115 f.; 130 I 82 E. 2.2 S. 87; je mit Hinweisen). Die Beschwerdeführer weisen zudem darauf hin, dass Bund und Kantone nach Art. 44 Abs. 2 BV einander Rücksicht und Beistand schulden. Dieser Kern bundesstaatlicher Zusammenarbeit ist nach Ansicht der Beschwerdeführer in Frage gestellt, wenn eine Kantonsbehörde bewusst den Verfassungsbruch anstrebt.

Aufgrund der Entstehungsgeschichte und des Inhalts von Variante B der Abstimmungsvorlage ist offensichtlich, dass diese darauf ausgerichtet ist, die Schaffung eines mit den Grundsätzen von Art. 34 Abs. 2 BV zu vereinbarenden Proporzwahlverfahrens (vgl. BGE 136 I 376 E. 4.5 S. 383) zu verhindern. Dies steht im Widerspruch zu den Aufgaben, die den kantonalen Organen bei der Achtung und Erfüllung der Vorgaben der Bundesverfassung zukommen. Das Bundesgericht hat aufgezeigt, dass mit dem bisherigen Wahlsystem die aus der verfassungsrechtlichen Garantie der politischen Rechte folgenden Vorgaben deutlich verfehlt werden. Gewichtige politische Minderheiten sind vom Kantonsrat ausgeschlossen, und eine grosse Anzahl von Wählerstimmen bleibt unbeachtet. Damit liegt ein schwerwiegender Mangel vor, der mit den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts unvereinbar ist (BGE 136 I 376 E. 4.5 S. 383 mit Hinweis).

Es unterliegt somit keinem Zweifel, dass Variante B der vom Kantonsrat am 2. Mai 2013 beschlossenen Abstimmungsvorlage nicht mit der Bundesverfassung in Einklang gebracht werden kann. Eine Abstimmung über Variante B würde bei der Stimmbürgerschaft den Eindruck erwecken, diese Vorlage sei geeignet, ein verfassungskonformes Wahlverfahren herbeizuführen, was nicht zutrifft (vgl. BGE 136 I 376). Variante B enthält insoweit mit dem kategorischen Ausschluss von Wahlkreisverbänden und dem Verbot der Sitzverteilung nach dem doppelt-proportionalen Zuteilungsverfahren Bestimmungen, welche eine bundesverfassungskonforme Verwirklichung des in derselben Kantonsverfassung vorgeschriebenen Verhältniswahlrechts verhindern. Eine Abstimmung über eine derart offensichtlich bundesverfassungswidrige Vorlage beeinträchtigt die freie Willensbildung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Insofern wird die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) mit der Vorlage gemäss Variante B verletzt. Die Durchführung einer Abstimmung über die Variante B der Verfassungsänderung erweist sich somit im Lichte des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 2 BV) als mit Art. 34 Abs. 2 BV unvereinbar.

5. Es ergibt sich, dass die Beschwerde gutzuheissen und der Beschluss des Kantonsrats vom 2. Mai 2013, wonach am 22. September 2013 über Variante B abgestimmt werden soll, aufzuheben ist (Art. 107 Abs. 2 BGG). Es ist Sache des Kantons Zug, das weitere Vorgehen zu bestimmen."

e) Aufgrund dieser gegenüber der Schlussabstimmung im Kantonsrat völlig veränderten rechtlichen und politischen Ausgangslage organisierte der Regierungsrat in der Folge die Abstimmung vom 22. September 2013. Nachdem das Bundesgericht die Variante B (Antrag Meienberg) aufgehoben hatte, verblieb nur noch die Variante A, d.h. das doppelt-proportionale Zuteilungsverfahren, welche der Regierungsrat dem Volk zur Abstimmung vorlegte. Hierfür galt es auch Abstimmungserläuterungen zu verfassen. Beschwerdegegenstand sind nur die Abstimmungserläuterungen betreffend die Änderung von § 38 der Kantonsverfassung (Sitzzuteilung für den Kantonsrat). Nicht Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob der Regierungsrat nach dem Urteil des Bundesgerichts vom 10. Juli 2013, mit dem dieses die Variante B der vom Kantonsrat vorgesehenen Variantenabstimmung für verfassungswidrig erklärt und aufgehoben hat, die Sache nochmals dem Kantonsrat hätte vorlegen müssen, nachdem dieser in der Schlussabstimmung vom 2. Mai 2013 (nur) einer Variantenabstimmung zugestimmt hatte.

4. Gemäss den Richtlinien hat der erläuternde Bericht bei Kantonsratsvorlagen, die der Volksabstimmung unterliegen, gemäss Ziff. 3 - wie bereits erwähnt - in der Regel folgende Informationen zu enthalten: a. einen kurzen Überblick über die Abstimmungsvorlage ("In Kürze"); b. die eigentliche Erläuterung der Abstimmungsvorlage; c. das Ergebnis der Verhandlungen im Kantonsrat, darin eingeschlossen die Argumente wesentlicher Minderheiten; d. das Ergebnis der Schlussabstimmung im Kantonsrat; e. die Abstimmungsempfehlungen des Kantonsrates und des Regierungsrates; f. die Abstimmungsvorlage, so wie sie vom Kantonsrat verabschiedet worden ist ; g. bei Teilrevisionen von Rechtserlassen eine synoptische Darstellung von geltendem und neuem Recht.

a) Die unter lit. d - f vorgesehenen Informationen konnte der Regierungsrat nicht in die Abstimmungserläuterungen aufnehmen, weil ihnen nach dem Urteil des Bundesgerichts vom 10. Juli 2013 keine Rechtsgültigkeit mehr zukam. Das Ergebnis der Schlussabstimmung im Kantonsrat von 46 zu 16 Stimmen betraf nicht die Vorlage, über die am 22. September 2013 abgestimmt werden soll, sondern die Zustimmung zu der Variantenabstimmung, bei der die Variante B vom Bundesgericht nachträglich als verfassungswidrig bezeichnet und aufgehoben worden ist. Aus dem gleichen Grund gibt es auch keine gülti-

ge Abstimmungsempfehlung des Kantonsrates mehr. Ebenfalls kann dem Stimmbürger die Vorlage nicht so vorgelegt werden, wie sie vom Kantonsrat im Rahmen der 2. Lesung vom 2. Mai 2013 verabschiedet worden ist, denn die Vorlage hat in dieser Form ebenfalls keine Gültigkeit mehr. Zudem hat das Büro des Kantonsrats an seiner Sitzung vom 4. Juli 2013 beschlossen, dass im Fall, dass das Bundesgericht die Variante B für ungültig erklären würde, der Kantonsrat darauf verzichten würde, in den Abstimmungserläuterungen eine Empfehlung abzugeben.

b) Die Abstimmungserläuterungen des Regierungsrates zur Änderung der Kantonsverfassung bezüglich der Frage der Sitzzuteilung für den Kantonsrat gliedern sich in sechs Teile, nämlich: 1. In Kürze (neues System nötig); 2. Neue Sitzzuteilung (Grund für den Wechsel); 3. Nötige Änderung (Verfassungskonforme Sitzzuteilung); 4. Verfassungskonformes System (für gültige Wahlen); 5. Weitere Verfassungsänderungen (Anzahl Kantonsratsmandate); 6. Synoptische Darstellung. Die Abstimmungserläuterungen enthalten der Bst. a der Richtlinien entsprechend einen kurzen Überblick über die Abstimmungsvorlage. Darin erklärt der Regierungsrat, dass die Anpassung des Systems zwingend sei, weil das Bundesgericht das bisherige System im Dezember 2010 als verfassungswidrig erklärt habe. Das neue System garantiere verfassungskonforme Wahlen und berücksichtige die Zuger Verhältnisse. Die Gemeinden würden als Wahlkreise beibehalten, und jede Gemeinde habe mindestens zwei Sitze im Kantonsrat. Die neue Sitzzuteilung, die der Bundesverfassung und den Urteilen des Bundesgerichts entspreche, garantiere, dass die Kantonsratswahlen fair und korrekt seien, jede Stimme gleich viel Gewicht habe, Stimmberechtigte in kleineren Gemeinden nicht benachteiligt würden und die Gemeinden als Wahlkreise bestehen bleiben würden.

c) Die in Ziff. 3 lit. b der Richtlinien gewünschte "eigentliche Erläuterung der Abstimmungsvorlage" findet sich unter dem Titel "Nötige Änderung" (verfassungskonforme Sitzzuteilung). Der Regierungsrat legt dar, dass das neue System eine Zuteilung der Sitze in zwei Stufen vorsehe. Dabei könnten die Gemeinden als Wahlkreise beibehalten werden, die Parteien seien genau nach ihrer Wählerstärke vertreten und jede Stimme zähle gleich viel. In einer ersten Stufe würden die Wählerstimmen aller Gemeinden zusammengezählt und auf die Parteien auf kantonaler Ebene verteilt. Dadurch sei gewährleistet, dass alle Parteien und weitere politische Gruppierungen nach ihrer Wählerstärke auf kantonaler Ebene vertreten seien. In einem zweiten Schritt würden die den Parteien und Gruppierungen zugeteilten Sitze auf die Wahlkreise (Einwohnergemeinden) verteilt. Damit würden die heutigen historisch gewachsenen Wahlkreise beibehalten. Weiter weist der Regierungsrat

darauf hin, dass eine Zersplitterung im Kantonsrat dadurch verhindert werde, dass eine Partei nur dann Kantonsratssitze erhalte, wenn ihre Liste in einer Gemeinde mindestens 5 % oder kantonale mindestens 3 % der Stimmen erhalte. Diese Sperrklausel sei wichtiger Bestandteil der Vorlage und entspreche den Zuger Verhältnissen. Schliesslich verweist der Kantonsrat auf die Regelung, wonach die Vorlage vorsehe, dass in jedem Wahlkreis die stimmenstärkste Liste mindestens einen Sitz im Kantonsrat erhalte.

d) Die Beschwerdeführer werfen dem Regierungsrat vor, er habe es unterlassen, in den Abstimmungserläuterungen die Auffassung einer wesentlichen Minderheit zum Ausdruck zu bringen. Rein formell betrachtet erweist sich der Vorwurf der Beschwerdeführer als zutreffend. In den Abstimmungserläuterungen findet sich kein Abschnitt, der als "Auffassung einer wesentlichen Minderheit" bezeichnet ist. Für den Regierungsrat war es aber nicht ohne weiteres möglich, zu definieren, wer allenfalls einer wesentlichen Minderheit angehören würde und wie deren Auffassung aussehen könnte. Die Auffassung einer wesentlichen Minderheit lässt sich dann ohne grössere Schwierigkeiten in Erfahrung bringen, wenn ein Initiativ- oder Referendumskomitee eine Vorlage eingebracht oder bekämpft hat. In diesem Fall kann von den Initianten eine Stellungnahme eingeholt und diese in den Abstimmungserläuterungen publiziert werden. Im vorliegenden Fall ist es schon schwierig, zu definieren, wer der "wesentlichen Minderheit" angehören und wer diese allenfalls vertreten bzw. entsprechende Stellungnahmen abgeben könnte. Möglich wäre, dass man die 29 Kantonsräte und Kantonsrätinnen, die in der ersten Lesung dem doppelten Pukelsheim ihre Zustimmung nicht gegeben haben, als diese wesentliche Minderheit bezeichnen würde, oder dass man die 16 Mitglieder des Kantonsrates, die im Rahmen der zweiten Lesung dem Variantenvorschlag ihre Zustimmung verweigert haben, als eine solche wesentliche Minderheit bezeichnen würde (allerdings ist dies insofern schwierig, als diese 16 Mitglieder des Kantonsrates den Vorlagen in der Schlussabstimmung aus den unterschiedlichsten Motiven ihre Zustimmung verweigert haben können; denkbar ist dabei eine strikte Weigerung gegenüber dem doppelten Pukelsheim, aber auch eine Weigerung gegenüber der Variantenabstimmung). Sicher ist es aber unter diesen Umständen ausreichend, wenn die "Argumente" einer wesentlichen Minderheit in die Abstimmungserläuterungen auf andere Weise aufgenommen werden.

e) Wie unter der Erw. 3 aufgezeigt, gehen die wesentlichen Argumente der Gegner der Vorlage dahin, dass sie es als störend empfinden, dass das Bundesgericht in das Wahlverfahren bzw. die Art der Sitzzuteilung des Kantons Zug eingegriffen hat. Sie stören sich auch daran, dass die Sitzzuteilung nach der Methode des doppelten Pukelsheim dazu

führe, dass eine kleine Partei in einer Gemeinde unter Umständen einen Sitz zugeteilt erhalte, obwohl ihr Wähleranteil in der betreffenden Gemeinde dazu nicht ausreiche. Das bisherige Wahlverfahren wird als bewährt bezeichnet. Die Gegner möchten, dass das bisherige Wahlverfahren in der Verfassung durch die Zuger Stimmbevölkerung bestätigt und verankert wird und dass das doppelt-proportionale Zuteilungsverfahren nach der Methode Pukelsheim explizit ausgeschlossen wird. Das Wahlverfahren solle im Kanton Zug in Selbstbestimmung durch die Zugerinnen und Zuger festgelegt werden und nicht durch irgendwelche Gerichte. Das bisherige Wahlverfahren sei eine echt demokratische und vom Souverän akzeptierte Lösung. Die Gegner der Vorlage erhofften sich zudem Unterstützung von der Bundesversammlung, welche kurz zuvor einer ähnlichen Verfassungsbestimmung des Kantons Schwyz die Gewährleistung nur knapp verweigert hatte.

f) Zu diesen Argumenten nimmt der Regierungsrat in seinen Erläuterungen aber Stellung, wenn auch nicht unter dem Titel "Auffassung einer wesentlichen Minderheit". Der Regierungsrat stellt zunächst klar, dass die Anpassung der Sitzzuteilung für die Kantonsratswahlen zwingend sei, weil das Bundesgericht das bisherige System als verfassungswidrig bezeichnet habe. Das neue Wahlsystem berücksichtige die Zuger Verhältnisse, indem die Gemeinden als Wahlkreise beibehalten würden, und jede Gemeinde mindestens zwei Sitze habe. Der Regierungsrat stellt auch klar, warum die vom Kantonsrat favorisierte Variantenabstimmung nicht möglich war. Der Regierungsrat nimmt auch dazu Stellung, was passieren würde, wenn das Resultat der Abstimmung ein "Nein" ergeben würde. In diesem Fall würde das bisherige System der Sitzzuteilung in Kraft bleiben. Weil dieses aber verfassungswidrig sei, müsste der Regierungsrat die Situation neu beurteilen, um für 2014 verfassungskonforme Kantonsratswahlen zu sichern. Der Regierungsrat bestreitet nicht, dass sich das bisherige System bewährt habe, sondern er stellt sogar ausdrücklich fest, dass sich die bisherige Sitzzuteilung bewährt habe. Diese müsse aber aus juristischen Gründen angepasst werden. Er stellt klar fest, dass bei einem Nein zur nötigen Änderung der Sitzzuteilung und der Beibehaltung des heutigen Sitzzuteilungssystems die Kantonsratswahlen 2014 rechtswidrig wären. Er erwähnt die seit 1803 bestehende Tradition, dass die Gemeinden als Wahlkreise gelten würden, ausdrücklich, stellt aber klar, dass dies für sich allein nicht genüge. Denn diese traditionell gewachsenen Wahlkreise seien so unterschiedlich gross, dass eine Stimme je nach Wahlkreis ein anderes Gewicht habe. Die Abstimmungserläuterungen verweisen - wie bereits erwähnt - auf die Tradition der Gemeinden als Wahlkreise und auf das bisherige Sitzzuteilungssystem, das sich grundsätzlich bewährt habe und das auch einfacher zu verstehen sei. Ehrlich wird vom Regierungsrat auch zugegeben, dass das von ihm vorgeschlagene neue Wahlverfahren komplexer

sei. Es wird auch klar kommuniziert, dass eine Mehrheit des Kantonsrates eine Variantenabstimmung beschlossen habe, dass diese aber wegen eines Urteils des Bundesgerichts nicht habe zur Abstimmung gebracht werden dürfen.

g) Unter diesen Umständen kommt das Gericht zum Schluss, dass der Regierungsrat mit den hier zur Diskussion stehenden Abstimmungserläuterungen zwar formell einen Hinweis auf die "Auffassung einer wesentlichen Minderheit" unterlassen, sich im Übrigen aber mit den Argumenten der verschiedenen bekannten Gegner und ihren Argumenten auseinandergesetzt hat. Der Regierungsrat durfte die Argumente der Gegnerschaft nur soweit in die Abstimmungserläuterungen einfließen lassen, als damit nicht der Eindruck vermittelt wurde, mit der Befolgung der gegnerischen Argumente könnte man sich für ein bundesverfassungskonformes Wahlverfahren entscheiden. Abstimmungserläuterungen dürfen die Willensbildung der Stimmberechtigten nicht dahingehend beeinträchtigen, dass sie unter Umständen einer verfassungswidrigen Vorlage zustimmen. Zu beachten ist auch, dass die Forderung nach Sachlichkeit nicht gleichbedeutend mit Neutralität ist. Die zuständige Behörde darf eine abweichende Meinung als verfassungs- und gesetzeswidrig bezeichnen, insbesondere dann, wenn dies bereits vorgängig höchstrichterlich bestätigt worden ist. Die Abstimmungserläuterungen verstossen auch nicht gegen das Gebot der Sachlichkeit der Information. Die Abstimmungserläuterungen enthalten keine inhaltlich falschen Angaben. Sie sind nicht suggestiv aufgemacht und verstossen nicht gegen das Gebot der Transparenz und Fairness.

h) Weiter ist auch noch Folgendes zu beachten: Die Abstimmungserläuterungen sind bei Weitem nicht das einzige Informationsmittel im demokratischen Meinungsbildungsprozess. Es gibt verschiedene andere Informationsquellen wie Radio und Fernsehen, Printmedien und Internet. Wie kaum bei einer anderen Vorlage wird in der Öffentlichkeit seit Jahren, nämlich seit dem ersten Urteil des Bundesgerichts im Dezember 2010, über das Thema berichtet. Neben Berichten in Fernsehen und Radio, neben Zeitungsartikeln, Kommentaren und Abstimmungsempfehlungen findet sich eine Vielzahl von Leserbriefen in allen Zuger Zeitungen. Bereits nach dem ersten Urteil des Bundesgerichts, nach dem Erscheinen von Bericht und Antrag des Regierungsrates und nach der ersten Lesung im Kantonsrat waren alle Medien voll von Berichten und Kommentaren. Die "neuen" Anträge für die zweite Lesung im Kantonsrat, die Debatte vom 2. Mai 2013 und schliesslich das neueste Urteil des Bundesgerichts vom 10. Juli 2013 haben nochmals ein überaus intensives Medienecho gefunden. Man kann jedenfalls nicht ernsthaft behaupten, die Stimmberechtigten seien nicht über die verschiedenen Meinungen informiert worden.

rechtigten wären nicht über alle Aspekte der bevorstehenden Volksabstimmung informiert worden.

5. Zusammenfassend ergibt sich Folgendes: Der Regierungsrat hat die Pflicht, die Stimmberechtigten über kantonale Abstimmungen zu informieren. Es ist sein Recht und seine Pflicht, in die politische Diskussion einzugreifen und seine Projekte und Zielsetzungen zum Ausdruck zu bringen. Dieser Pflicht ist er mit den vorliegenden Abstimmungserläuterungen in sachlicher Weise nachgekommen. Diese enthalten keine irreführenden Informationen und Darstellungen. Sie nehmen die Argumente der Gegner auf und erklären, aus welchen Gründen ihnen nicht gefolgt werden kann. Auch wenn es eleganter gewesen wäre, wenn sich in den Abstimmungserläuterungen eine Rubrik "Auffassung wesentlicher Minderheiten" finden würde, so hat sich doch der Regierungsrat mit ihren Argumenten auseinandergesetzt. Die Stimmberechtigten können in voller Kenntnis der Rechts- und Sachlage für oder gegen das Sitzzuteilungssystem des doppelten Pukelsheim entscheiden. Sie wissen auch, dass im Fall einer Ablehnung dieses Systems vorübergehend der verfassungswidrige Zustand anhält und dass im Jahr 2014 nicht nach dem bisherigen System gewählt werden kann. Das Gericht ist der Ansicht, dass unter diesen Umständen die vorliegenden Abstimmungserläuterungen weder die Bestimmungen der Bundesverfassung noch des Wahlgesetzes noch die Richtlinien über die Abstimmungserläuterungen verletzen. Der Regierungsrat verletzt mit den vorliegenden Abstimmungserläuterungen kein Recht, weshalb die Beschwerde abgewiesen werden muss, soweit darauf eingetreten werden kann.

6. In Anwendung von § 25 lit. c VRG werden keine Kosten erhoben, da ein öffentliches Interesse an der Abklärung der Streitfrage besteht. Eine Parteientschädigung kann nicht zugesprochen werden (§ 28 Abs. 2 VRG).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

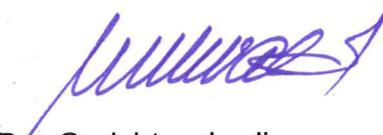
---

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Es werden keine Kosten erhoben.
3. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
4. Mitteilung an die Beschwerdeführer (im Doppel, mit ausführlicher Rechtsmittelbelehrung ) sowie an den Regierungsrat (im Doppel).

Zug, 16. September 2013



Im Namen der  
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER  
Der Vorsitzende

  
Der Gerichtsschreiber



versandt am