



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 13. November 2014

in Sachen

1. **PIRATENPARTEI ZENTRALSCHWEIZ**, Postfach 7611, 6000 Luzern
 2. **MAUCHLE Florian**, Postfach 230, 6313 Menzingen
 3. **THÖNI Stefan**, Parkstrasse 7, 6312 Steinhausen
- Beschwerdeführer
alle vertreten durch Stefan Thöni, Parkstrasse 7, 6312 Steinhausen

gegen

Regierungsrat des Kantons Zug, Regierungsgebäude, 6301 Zug
Beschwerdegegner

betreffend

Politische Rechte

(Gesamterneuerungswahl des Kantonsrats vom 5. Oktober 2014)

A. Am 6. Oktober 2014 reichten die Piratenpartei Innerschweiz, Florian Mauchle und Stefan Thöni beim Regierungsrat des Kantons Zug gegen die Gesamterneuerungswahlen des Kantonsrats Beschwerde ein und beantragten, die Wahl sei aufzuheben und neu anzusetzen, wobei das direkte Quorum nach § 52c Abs. 3 WAG nicht anzuwenden sei. Eventualiter werde die Feststellung beantragt, dass § 52c Abs. 3 WAG vor Bundesrecht und Völkerrecht nicht standhalte. Beantragt wurde auch, der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu erteilen.

Mit Beschluss vom 21. Oktober 2014 trat der Regierungsrat auf die Beschwerde nicht ein. In seiner Begründung bejahte der Regierungsrat vorerst die Beschwerdeberechtigung aller Beschwerdeführer und stellte die Rechtzeitigkeit der Beschwerdeeinreichung fest. Weiter führte der Regierungsrat aus, mit der Ziff. 1 ihres Rechtsbegehrens würden die Beschwerdeführer in erster Linie die Aufhebung der Wahl des Kantonsrats verlangen, die auf der Grundlage von § 52c Abs. 3 WAG erfolgt sei. Dabei würden sie beantragen, dass § 52c Abs. 3 WAG "nicht anzuwenden" sei. Zuzufolge der ihrer Ansicht nach rechtswidrigen Quoren in § 52c Abs. 3 WAG würden die Beschwerdeführer implizit die unrichtige Zusammensetzung des Kantonsrates rügen. Es gehe somit um eine konkrete Normenkontrolle, worunter man die Anwendung eines Einzelaktes - hier des Wahlergebnisses - verstehe, wobei vorfrageweise überprüft werde, ob sich die Norm, auf welche sich der Einzelakt stütze, im Anwendungsfall als rechtswidrig erweise. Einem Erlass anhaftende Mängel könnten auch im Zusammenhang mit einem konkreten Anwendungsakt gerügt werden. So ein Fall liege hier vor. Nach § 68 Abs. 2 WAG müsse bei Abstimmungs- und Wahlbeschwerden ausserdem glaubhaft gemacht werden, dass die behaupteten Unregelmässigkeiten nach Art und Umfang geeignet gewesen seien, das Abstimmungs- oder Wahlergebnis wesentlich zu beeinflussen. Die Beschwerdeführer würden selber festhalten, ob schon ihre Listengruppe mit 1'487 (0.476 %) erzielten Stimmen 465 (0.149 %) Stimmen zu wenig erzielten hätte, um arithmetisch ohne Berücksichtigung des direkten Quorums einen Sitzanspruch zu begründen, seien ihre Rechte verletzt. Der beanstandete § 52c Abs. 3 WAG habe somit gemäss den Angaben der Beschwerdeführer keinen Einfluss auf die Sitzzuteilung zugunsten der Piratenpartei. Stattdessen würden sie die Auffassung vertreten, dass eine unbekannte Zahl von Wahlberechtigten das direkte Quorum in ihrer Wahlentscheidung berücksichtigt und zufolge Aussichtslosigkeit der Stimmabgabe für die Piratenpartei auf eine Stimmabgabe verzichtet resp. die Stimmen anderweitig vergeben hätten. Diese Ausführungen würden reichlich konstruiert wirken und bloss, nicht belegte Mutmassungen darstellen. Der geringe Stimmenanteil der Piratenpartei könne noch mit anderen Gründen erklärt werden, wie namentlich der fehlenden politischen Verankerung

im Kanton Zug, der geringen Kandidatenzahl und ähnlichem. Die Beschwerdeführer würden selbst darlegen, dass sich der von ihnen angenommene Effekt auf die Wahlberechtigten und damit auf das Ergebnis der Wahl nicht nachweisen oder qualifizieren lasse. Damit fehle es an der Glaubhaftmachung im Sinne von § 68 Abs. 2 WAG. Der Regierungsrat habe damit keine Anhaltspunkte für die Annahme einer wesentlichen Beeinflussung des Wahlergebnisses, so dass auf Ziff. 1 des Rechtsbegehrens nicht eingetreten werden könne.

Mit dem Rechtsbegehren Ziff. 2 2 werde die Feststellung beantragt, dass die Regelung des § 52c Abs. 3 WAG vor Bundesrecht und Völkerrecht nicht standhalte. Diesbezüglich werde ohne Zusammenhang mit dem konkreten Anwendungsakt die Prüfung der Vereinbarkeit der erwähnten Gesetzesbestimmung mit übergeordnetem Recht verlangt. So handle es sich um einen Fall der abstrakten Normenkontrolle. Der Regierungsrat habe schon in seiner Entscheid vom 1. Juli 2014 darauf hingewiesen, dass gegen formelle kantonale Gesetze kein kantonales Rechtsmittel bestehe. Beschwerden gegen kantonale Erlasse seien innert 30 Tagen beim Bundesgericht einzureichen (Art. 101 BGG). Auf Ziff. 2 des Rechtsbegehrens könne ebenfalls nicht eingetreten werden. Da auf die Rechtsbegehren 1 und 2 nicht eingetreten werden könne, erübrige es sich, auf das Begehren um Erteilung der aufschiebenden Wirkung einzutreten. Selbst wenn man aber auf die Beschwerde eintreten könnte, so müsste sie auch aus materiellen Gründen abgewiesen werden. Das Bundesgericht habe in seiner Rechtsprechung darauf hingewiesen, dass direkte Quoren - auch Wahlhürden oder Sperrklauseln genannt - die eine grosse Zersplitterung der im Parlament einsitzenden Kräfte verhindern sollten, und natürliche Quoren, die sich aus der Einteilung der Wahlkreise ergäben und deren Vertretung im Parlament sicherstellten, zwar unterschiedlichen Zwecken dienen würden, indessen die gleiche Wirkung hätten, indem sie - je nach ihrer Höhe - mehr oder weniger Wählerinnen und Wähler von einer Vertretung im Parlament ausschlossen. Das Bundesgericht halte weiter fest, dass sowohl bei direkten als auch bei natürlichen Quoren eine Limite von 10 % nicht überschritten werden dürfe, ansonsten dies mit dem Verhältniswahlrecht grundsätzlich nicht zu vereinbaren sei (BGE 131 I 83 f. Erw. 5.4). Die Regelung von § 52c Abs. 3 WAG bestimme, dass eine Listengruppe an der Sitzverteilung teilnehme, wenn ihre Liste wenigstens in einem Wahlkreis mindestens 5 % aller Parteistimmen des betreffenden Wahlkreises oder im gesamten Kanton mindestens 3 % aller Parteistimmen erhalte. Damit würden die durch das Zuger Wahl- und Abstimmungsgesetz festgelegten Quorumshöhen weit unterhalb der vom Bundesgericht festgelegten Obergrenze von 10 % liegen. Zudem eröffne die Regelung von § 52c Abs. 3 WAG den Listengruppen den Weg zur Erlangung eines Kantonsratsmandates in

zweifacher Weise: So einerseits durch das Erreichen von 3 % gesamtkantonal oder eines Quorums von 5 % in einem Wahlkreis. Die Ausgestaltung der Quorumsregelung sei daher bei den Zuger Kantonsratswahlen insgesamt als massvoll und mit der Gewährung der politischen Rechte vereinbar beurteilt worden.

Einer allfälligen Beschwerde entzog der Regierungsrat die aufschiebende Wirkung. Er erklärte dazu, die Erfolgchancen einer allfälligen Verwaltungsgerichtsbeschwerde seien sehr gering. Hingegen bestehe ein hohes öffentliches Interesse daran, dass das Ergebnis der Wahl des Kantonsrates vom 5. Oktober 2014 nicht in Frage gestellt werde und die betroffenen Behörden ihre Arbeit in neuer Zusammensetzung aufnehmen könnten.

B. Gegen diesen Regierungsratsbeschluss reichten die Piratenpartei Zentralschweiz, Florian Mauchle und Stefan Thöni am 27. Oktober 2014 Verwaltungsgerichtsbeschwerde ein und beantragten:

- "1. Es sei der Beschluss des Regierungsrates vom 21. Oktober 2014 und die Wahl des Kantonsrates vom 5. Oktober 2014 aufzuheben und letztere neu anzusetzen. Dabei sei das direkte Quorum gemäss § 52c Abs. 3 WAG nicht anzuwenden.
2. Es sei eventualiter der Beschluss des Regierungsrates vom 21. Oktober 2014 aufzuheben und festzustellen, dass die Regelung des § 52c Abs. 3 WAG vor Bundesrecht und Völkerrecht nicht standhalte.
3. Es sei subeventualiter der Beschluss des Regierungsrates vom 21. Oktober 2014 aufzuheben und die Sache zur neuen Entscheidung an den Regierungsrat zurückzuweisen.
4. Es sei die aufschiebende Wirkung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wiederherzustellen.
5. Es seien keine Verfahrenskosten zu erheben."

Zur Begründung führen die Beschwerdeführer in formeller Hinsicht aus, sie hätten am Verfahren vor dem Regierungsrat teilgenommen und seien als Stimmberechtigte respektive als an der fraglichen Wahl teilnehmende politische Partei durch den Entscheid beschwert und hätten somit ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung. Damit seien sie zur Beschwerde berechtigt. Nachfolgend würden sie mehrere Beschwerdegründe gemäss § 63 Abs. 1 und 2 VRG wie die Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften, die unrich-

tige Anwendung eines Rechtssatzes und die für den Entscheid wesentliche ungenügende Feststellung von Tatsachen geltend machen. Sie würden auch neue Tatsachen und Beweismittel vorbringen, was gemäss § 63 Abs. 4 VRG zulässig sei.

In materieller Hinsicht führen die Beschwerdeführer zur Begründung aus, der Regierungsrat bezeichne ihre Ausführungen zum Einfluss des direkten Quorums von 3 % im Kanton und von 5 % in einer Gemeinde auf das Stimmverhalten der Bürger als "reichlich konstruiert" und als "blosse Mutmassungen", ohne auf ihre Argumente überhaupt einzugehen. Damit würdige er die von ihnen offerierten Beweismittel nicht und verletze damit ihren Gehörsanspruch. Der Regierungsrat schliesse aus ihrer Aussage "Der oben genährte Effekt auf die Wahlberechtigten und somit auf das Ergebnis der Wahl lasse sich zwar nicht exakt quantifizieren" willkürlich darauf, dass sich der Effekt nicht nachweisen und quantifizieren lasse. Richtig sei, dass sich eine genaue Anzahl von Stimmberechtigten, die wegen des direkten Quorums nicht für die Listen der Beschwerdeführerin 1 gestimmt hätten, inhärent nicht ermitteln lasse. Daraus lasse sich aber keineswegs schliessen, der Effekt sei nicht nachweis- oder vernachlässigbar. Sodann führe der Regierungsrat aus, es mangle an der Glaubhaftmachung gemäss § 68 Abs. 2 WAG durch die Beschwerdeführer. Er übersehe dabei, dass sie primär eine Verletzung des Stimmrechts gemäss § 67 Abs. 1 lit. a WAG geltend machen würden, auf die § 68 Abs. 2 WAG nach dem eindeutigen Wortlaut keine Anwendung finde. Es sei ihnen auch nicht zumutbar, den Einfluss einer Ungleichbehandlung in Wahlfragen auf das Elektorat statistisch nachzuweisen oder gar zu quantifizieren. Es müsse im Gegenteil genügen, wenn die Ungleichbehandlung bewiesen werde und die behauptete Auswirkung auf das Ergebnis im Bereich des Möglichen liege. Weil sie die Möglichkeit eines nicht zu vernachlässigenden Einflusses des direkten Quorums auf das Wahlergebnis zumindest eröffnet hätten, hätte der Regierungsrat gemäss § 12 VRG den Sachverhalt von Amtes wegen feststellen und weitere Abklärungen vornehmen müssen. Indem er dies nicht gemacht habe, habe er gegen eine wesentliche Verfahrensvorschrift verstossen. Insgesamt sei die Tatsache des Einflusses des direkten Quorums auf die Stimmberechtigten unzureichend bzw. unrichtig festgestellt worden. Deutsche Gerichte würden im Übrigen die Existenz eines nicht zu vernachlässigenden Einflusses des direkten Quorums auf das Wahlverhalten, das sog. "taktische Wahlverhalten", ohne weiteres anerkennen.

Zur Frage der Zulässigkeit des Feststellungsbegehrens wird ausgeführt, der Regierungsrat halte das Feststellungsbegehren 2 fälschlicherweise für den Versuch einer abstrakten Normenkontrolle. Es handle sich dabei um ein Eventualbegehren für den Fall, dass der

beantragten Aufhebung und Neuansetzung der Gesamterneuerungswahl des Kantonsrates trotz Verletzung von Bundes- und Völkerrecht nicht stattgegeben werde. Die Beschwerde richte sich gegen die Anwendung von § 52c Abs. 3 WAG bei der Sitzzuteilung vom 5. Oktober 2014 und stelle damit eine zulässige konkrete Normenkontrolle dar. Das Beschwerdebegehren der Feststellung der Rechtswidrigkeit sei gegen Realakte, in casu gegen die Verkündigung der Ergebnisse und Sitzzuteilung der Wahl vom 5. Oktober 2014, zulässig. Die Feststellung sei auch geboten, weil die mit der Beschwerde aufgeworfenen Fragen sich unter gleichen Umständen wieder stellen könnten, an ihrer Beantwortung wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse bestehe und eine rechtzeitige gerichtliche Prüfung im Einzelfall kaum je möglich sei.

Zur materiellen Begründetheit ihrer Begehren führen die Beschwerdeführer aus, die Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGE 131 I 74 Erw. 5.4) werde vom Regierungsrat falsch angewendet, denn dieses Urteil lese sich weiter wie folgt: "Für Sperrklauseln dagegen, die schon bei einer Grösse von weit unter 10 % die gewünschte Wirkung entfalten und deren Festsetzung immer ein willkürliches Element in sich trägt, ist diese Limite die absolute Obergrenze, sind doch kaum sachliche Gründe denkbar, die eine Annäherung an diesen Wert, geschweige denn seine Überschreitung rechtfertigen könnten". Damit bringe das Bundesgericht klar zum Ausdruck, dass ein direktes Quorum von mehr als 10 % auf jeden Fall unzulässig sei, ohne sich aber zu den Zulässigkeitsbedingungen von tieferen Quoren zu äussern. Im Entscheid 1C_495/2012 habe das Bundesgericht zur Proporzwahl allgemein ausgeführt, ein Proporzverfahren zeichne sich dadurch aus, dass es den verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung ermögliche, die weitgehend ihrem Wähleranteil entspreche; die Zahl der gewichtslosen Stimmen sei auf ein Minimum zu begrenzen. Weiter führe das Bundesgericht aus, je grösser die Abweichungen vom Proporzverfahren und vor der Erfolgswertgleichheit seien, desto gewichtiger müssten die sie rechtfertigenden Gründe sein. Der Regierungsrat habe die höchstrichterliche Rechtsprechung unvollständig bzw. unrichtig angewendet und deshalb zu Unrecht die Begründetheit der Beschwerde verneint. Der Regierungsrat führe weiter aus, dass das direkte Quorum von 3 % resp. 5 % massvoll sei. Damit argumentiere er an den Massstäben der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vorbei und unterlasse eine Berücksichtigung der für jede Abweichung von der Erfolgswertgleichheit notwendigen rechtfertigenden Gründe und somit die Prüfung der Verhältnismässigkeit des Grundrechtseingriffs im Sinne von Art. 36 Abs. 3 BV. Als Grund für das direkte Quorum führe der Regierungsrat die Gefahr der Parteienzersplitterung und der damit einhergehenden Ineffizienz des Ratsbetriebs, insbesondere wegen Schwierigkeiten bei der Besetzung der Kommissionen, an. Das direkte Quorum gemäss

§ 52c Abs. 3 WAG vermöge diesen Zweck zum vorneherein nicht zu erfüllen, da es so gestaltet sei, dass in manchen Wahlkreisen trotz mehr als 5 % Wähleranteil nur ein Sitz erzielt werden könne, und somit Parteien und Gruppierungen ohne Fraktionsstärke in den Kantonsrat einziehen könnten. Das direkte Quorum sei auch nicht notwendig, denn von einer drohenden Parteienzersplitterung könne im Kanton Zug keine Rede sein. Es gebe auch in anderen Kantonen, welche ohne Quorum nach dem System des doppelten Pukelsheim wählen würden, wie namentlich Schaffhausen und Nidwalden, keine Anzeichen für eine reale Gefahr der Parteienzersplitterung. Vorkehrungen gegen die bloss hypothetische Gefahr der Parteienzersplitterung vermöchten von vorneherein den oben ausgeführten schweren Eingriff in die politischen Rechte der Beschwerdeführer nicht zu rechtfertigen. Selbst wenn die Parteienzersplitterung tatsächlich eintreten sollte, so würde dies nicht zwangsläufig die Handlungsunfähigkeit des Kantonsrates herbeiführen. Es müsse vielmehr angenommen werden, dass gewählte Kantonsräte von Parteien unter Fraktionsstärke sich aus Eigennutz einer Fraktion anschliessen würden oder gemeinsam eine weitere Fraktion gründen würden. Die Mitglieder kleinerer Parteien seien trotz manchmal radikaleren Ideen in der Lage, in einer Fraktion mitzuwirken, wie dies z.B. der Pirat Marc Wäckerlin, der im Grossen Gemeinderat der Stadt Winterthur der grünliberalen Fraktion angehöre, zeige. Aus diesen Angaben ergebe sich, dass der schwere Eingriff in ihre politischen Rechte durch das direkte Quorum zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit des Kantonsrates weder notwendig noch geeignet und daher unverhältnismässig sei. Wenn der Kantonsrat für den unwahrscheinlichen Fall einer Parteienzersplitterung ohne Fraktionsbildung etwas vorgehen möchte, so könne er dies in seiner Geschäftsordnung tun. Im Übrigen habe er dies bereits getan, indem in § 22bis der Geschäftsordnung vorsehe, dass auch fraktionslose Mitglieder in Kommissionen Einsitz nehmen könnten. Im Übrigen habe der Regierungsrat mit keinem Wort die Schwere des Eingriffs im Verhältnis zu dem zu erreichenden Ziel abgewogen. Er verkenne damit, dass der Eingriff in die politischen Rechte der Beschwerdeführer darum besonders schwer wiege, weil er ihnen dauerhaft die Möglichkeit nehme, mit ihren politischen Überzeugungen übereinstimmende Vertreter in den Kantonsrat zu wählen oder selbst zu gleichen Bedingungen wie andere Kandidaten zur Wahl anzutreten. Diesem schweren Eingriff gegenüber sei das Ziel, die Effizienz des Ratsbetriebs zu steigern, selbst dann unterzuordnen, wenn es auf andere Weise nicht erreicht werden könne. Das direkte Quorum gemäss § 52c Abs. 3 WAG sei mit § 27 Abs. 2 KV, § 5 Abs. 1 KV, Art. 34 Abs. 2 BV i.V. mit Art. 8 Abs. 1 BV und Art. 25 UNO-Pakt II unvereinbar.

Zum Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung wird ausgeführt, ein zwingender Grund für den Entzug der aufschiebenden Wirkung sei nicht ersichtlich, denn auch wenn der neu gewählte Kantonsrat sich vorläufig nicht konstituieren könne, wäre die Handlungsfähigkeit des Staates nicht gefährdet, da gemäss § 1 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Kantonsrates der abtretende Kantonsrat bis zur Konstituierung des neuen Kantonsrates im Amt bleibe. Der Regierungsrat führe an, dass ein hohes öffentliches Interesse bestehe, dass die Wahl "nicht in Frage gestellt werde". Damit wolle der Regierungsrat offensichtlich das Ergebnis der gerichtlichen Prüfung vorwegnehmen. Eine solche präjudizierende Wirkung verstosse gegen die Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV. Das Ergebnis der Gesamterneuerungswahlen des Kantonsrates dürfe nicht vor der gerichtlichen Prüfung anerkannt werden, da ansonsten möglicherweise ein Wahlergebnis anerkannt werde, welches nicht den unverfälschten Willen der Wahlberechtigten zum Ausdruck bringe (BGE 123 I 97). Nach der bundesgerichtlichen Praxis dürfe kein Wahlergebnis anerkannt werden, welches nicht den unverfälschten Willen der Wahlberechtigten zum Ausdruck bringe. Eine derartige Verfälschung habe das ungerechtfertigte und damit verfassungswidrige direkte Quorum jedoch bewirkt. Die beantragte Aufhebung und Neuansetzung der Wahl gefährde die Handlungsfähigkeit des Staates in keiner Weise. Hingegen gefährde eine vierjährige Legislatur eines auf verfassungswidrige Weise gewählten Kantonsrates die demokratische Tradition des Kantons Zug, zumal der Verdacht im Raum stehe, der Kantonsrat wolle mit dem direkten Quorum einzig und allein die politische Konkurrenz, namentlich die Piratenpartei, behindern.

C. Mit Vernehmlassung vom 5. November 2014 beantragt der Regierungsrat, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit auf sie einzutreten sei und es sei ihr die aufschiebende Wirkung nicht zu erteilen. Zur Begründung wird unter anderem ausgeführt, soweit die Beschwerdeführer die Feststellung verlangen würden, dass die Regelung von § 52c Abs. 3 WAG vor Bundesrecht und Völkerrecht nicht standhalte, würden sie die faktische Nichtanwendung dieser Bestimmung bezwecken, was sie in ihrer Beschwerdeschrift auch nicht bestreiten würden. Der Regierungsrat habe bereits in seinem Entscheid vom 1. Juli 2014 betreffend die Beschwerde von Florian Mauchle, Stefan Thöni und der Piratenpartei Zentralschweiz gegen die Anwendung des direkten Quorums gemäss § 52c Abs. 3 WAG festgehalten, dass gegen kantonale Erlasse kein innerkantonales Rechtsmittel bestehe. Er habe dies im angefochtenen Beschluss wiederholt. Richtigerweise hätten die Beschwerdeführer nach Art. 101 BGG Beschwerde beim Bundesgericht erheben müssen. Die Frist dafür sei aber längstens abgelaufen und der Entscheid vom 1. Juli 2014 sei in Rechtskraft erwachsen. Das Verwaltungsgericht sei zur Feststellung einer angeblichen Bundes- oder

Völkerrechtswidrigkeit von § 52c Abs. 3 WAG nicht zuständig und daher könne auf die Beschwerde nicht eingetreten werden.

Weiter führt der Regierungsrat aus, bei Abstimmungs- und Wahlbeschwerden sei glaubhaft zu machen, dass die behaupteten Unregelmässigkeiten nach Art und Umfang geeignet gewesen seien, das Abstimmungs- und Wahlergebnis wesentlich zu beeinflussen. Die Beschwerdeführer hätten in ihrer Beschwerdeschrift an den Regierungsrat selber festgestellt, dass der beanstandete § 52c Abs. 3 keinen Einfluss auf die Sitzzuteilung zugunsten der Piratenpartei Zentralschweiz gehabt habe. Stattdessen würden sie aber die Ansicht vertreten, dass eine "unbekannte Anzahl Wahlberechtigte" das direkte Quorum in ihrer Wahlentscheidung berücksichtigt habe und zufolge Aussichtslosigkeit der Stimmabgabe für die Piratenpartei auf eine Stimmabgabe verzichtet bzw. ihre Stimme anderweitig vergeben hätten. Diese Ausführungen würden nicht weiter belegte Mutmassungen darstellen. Der geringe Stimmenanteil der Piratenpartei könne auch mit der fehlenden politischen Verankerung im Kanton Zug, der geringen Kandidatenzahl und ähnlichem erklärt werden. Die Beschwerdeführer würden selber darlegen, dass sich der von ihnen angenommene Effekt auf die Wahlberechtigten und somit auf das Ergebnis der Wahl nicht nachweisen oder quantifizieren lasse. Damit fehle es an der Glaubhaftmachung im Sinne von § 68 Abs. 2 WAG. Es würden keine Anhaltspunkte für die Annahme einer wesentlichen Beeinflussung des Wahlergebnisses bestehen.

In materieller Hinsicht lässt der Regierungsrat ausführen, die Beschwerdeführer würden verlangen, dass die Wahl des Kantonsrates vom 5. Oktober 2014 aufzuheben und neu anzusetzen sei, wobei das Quorum von § 52c Abs. 3 WAG nicht anzuwenden sei. Sie würden das Quorum als unzulässige Einschränkung ihrer Wahl- und Abstimmungsfreiheit erachten. Hierzu gelte es festzuhalten, dass sich das Bundesgericht schon verschiedentlich mit kantonalen Quoren oder Sperrklauseln befasst und deren Zulässigkeit nicht explizit ausgeschlossen habe. Vielmehr weise es in seiner Rechtsprechung darauf hin, dass direkte Quoren, die eine zu grosse Zersplitterung der im Parlament einsitzenden politischen Kräfte verhindern sollten, und natürliche Quoren, die sich aus der Einteilung der Wahlkreise ergeben würden, zwar unterschiedlichen Zwecken dienen würden, indes die gleiche Wirkung hätten, indem sie - je nach ihrer Höhe - mehr oder weniger Wählerinnen und Wähler von einer Vertretung im Parlament ausschliessen. Um der Rechtssicherheit willen sei festzulegen, dass die Überschreitung einer Limite von 10 % in beiden Fällen mit dem Verhältniswahlrecht grundsätzlich nicht vereinbar sei. Für Sperrklauseln, die schon bei einer Grösse von weit unter 10 % die gewünschte Wirkung entfalten würden und deren

Festsetzung immer ein willkürliches Element in sich trage, sei diese Limite die absolute Obergrenze, seien doch keine sachlichen Gründe denkbar, die eine Annäherung an diesen Wert, geschweige denn seine Überschreitung rechtfertigen könnten. Sowohl bei direkten wie auch bei natürlichen Quoren dürfe eine Limite von 10 % nicht überschritten werden, ansonsten dies mit dem Verhältniswahlrecht grundsätzlich nicht zu vereinbaren sei. Das Quorum, wie es im Kanton Zug gelte, sei weit von der Limite entfernt, wie sie die bundesgerichtliche Rechtsprechung noch als zulässig erachte, liege doch die nach kantonalem Gesetzesrecht erforderliche Quote von gesamtkantonal mit 3 % um mehr als ein Drittel unter der bundesgerichtlichen Höchstlimite. Es sei also nicht so, dass wesentliche Minderheiten von einer Einsitznahme im Kantonsrat ausgeschlossen würden. Ohnehin gelte es festzustellen, dass Quoren weit verbreitet und keineswegs aussergewöhnlich seien. Dies gelte nicht nur bei ausländischen Wahlsystemen. So hätten sich beispielsweise die Gesetzgeber der Kantone Aargau und Zürich für die Einführung von direkten Quoren entschieden. Zudem würden viele Kantone indirekte Quoren kennen, die sich wegen der Grösse der Wahlkreise und der zu vergebenden Sitze ergeben würden.

Im Kanton Zug sei das neue System mit den Quoren bewusst gewählt worden. Im Rahmen der Einführung des doppelt-proportionalen Sitzzuteilungsverfahrens nach Professor Pukelsheim habe der Gesetzgeber eine Zersplitterung in Kleinstgruppen, die sich nur für Singularinteressen einsetzten, vermeiden wollen. Im Kantonsrat sei erst ab fünf Vertretern der Einsitz in eine Kommission möglich. Grundsätzlich solle der Parlamentsbetrieb eine effiziente Mitwirkungskultur garantieren. Im Rahmen der Gesetzgebung sei die Entscheidung zur Ausgestaltung des direkten Quorums zugunsten der "liberalsten möglichen Lösung" gefallen, indem nämlich den Listengruppen der Weg zur Erlangung eines Kantonsratsmandates in zweifacher Weise eröffnet werde: einerseits durch die Erreichung eines Quorums von 5 % in einem Wahlkreis und andererseits von 3 % gesamtkantonal. Der Gesetzgeber habe also eine durchaus als massvoll und mit der Gewährleistung der politischen Rechte vereinbar zu beurteilende Regelung verankert. Dass es sich dabei um ein so tiefes Quorum handle, könne nicht gegen das geltende Wahlrecht als solches verwendet werden, sondern sei Ausdruck der Verhältnismässigkeit in dessen Ausgestaltung. Professor Pukelsheim und Christian Schumacher würden zudem darauf hinweisen, dass gesetzliche Hürden nichts mit dem Doppelproporz zu tun hätten. Vielmehr seien sie ein Element im "Konstruktionsbaukasten" für ein Wahlsystem, das sich frei mit anderen Elementen verbinden lasse. Bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens könne man entsprechend ein gesetzliches Quorum einführen oder darauf verzichten. Der von den Beschwerdeführern erhobene Vorwurf, der Regierungsrat habe den Einfluss des Quorums auf das Wahl-

ergebnis ungenügend festgestellt, sei unbegründet. Ein solcher Nachweis wäre ohnehin mit Hypothesen belastet.

Zur aufschiebenden Wirkung wird ausgeführt, es sei von immensem öffentlichem Interesse, dass das Ergebnis der Kantonsratswahlen nicht in Frage gestellt werde und dass sich der neu gewählte Kantonsrat am 18. Dezember 2014 konstituieren und seine Arbeit ordnungsgemäss aufnehmen könne. Dieses hohe öffentliche Interesse überwiege das Interesse der Beschwerdeführer an der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung. Im Übrigen sei darauf hinzuweisen, dass nach § 67 Abs. 2 WAG eine Beschwerde von Gesetzes wegen keine aufschiebende Wirkung habe.

D. Mit Verfügung vom 6. November 2014 wurde der Beschwerde vorläufig und vorsorglich aufschiebende Wirkung gewährt.

E. Am 10. November 2014 reichten die Beschwerdeführer eine Stellungnahme zur Vernehmlassung des Regierungsrates ein. Sie weisen nochmals auf die Zulässigkeit der akzessorischen Prüfung der Verfassungsmässigkeit von § 52c Abs. 3 WAG hin. Im Übrigen halten sie im Wesentlichen an ihren Ausführungen in der Beschwerdeschrift fest. Bezüglich des vom Regierungsrat erwähnten Urteils des Verwaltungsgerichts Zürich weisen sie darauf hin, dass dieses aktuell vor dem Bundesgericht hängig sei. Auf die übrigen Ausführungen ist - soweit erforderlich - in den Erwägungen einzugehen.

Die Eingabe der Beschwerdeführer wurde dem Regierungsrat am 10. November 2014 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. Die Beschwerde an das Verwaltungsgericht ist innert 30 Tagen seit der Mitteilung des weiterziehbaren Entscheides beim Verwaltungsgericht einzureichen (§ 64 VRG). Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und eine Begründung

enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen oder genau zu bezeichnen (§ 65 Abs. 1 VRG). Das Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (WAG, BGS 131.1) kennt keine besonderen Verfahrensregeln für den Weiterzug eines Entscheids des Regierungsrates über eine Stimmrechtsbeschwerde. Der Beschluss des Regierungsrates vom 21. Oktober 2014 wurde am 23. Oktober 2014 versandt und ist den Beschwerdeführern nicht vor dem 24. Oktober 2014 zugestellt worden. Damit ist die am 27. Oktober 2014 der Post übergebene Beschwerdeschrift fristgerecht eingereicht worden. Sie enthält verschiedene Anträge und eine Begründung, womit alle formellen Voraussetzungen erfüllt sind. Da sie den formellen Anforderungen entspricht, ist sie vom Verwaltungsgericht zu prüfen.

b) Der Regierungsrat ist im angefochtenen Beschluss auf die Beschwerde der Beschwerdeführer 1 - 3 nicht eingetreten. Damit stellt sich auch die verfahrensrechtliche Frage, ob das Verwaltungsgericht überhaupt materiell auf die Beschwerde eintreten darf oder ob es sie - im Sinne des Subeventualantrags der Beschwerdeführer - zur Neubeurteilung an den Regierungsrat zurückweisen muss. Hierzu gilt es Folgendes festzustellen: Gemäss § 72 Abs. 2 VRG kann das Verwaltungsgericht eine Angelegenheit unter anderem an die Vorinstanz zurückweisen, wenn diese auf eine Sache nicht eingetreten ist. Aus dem Wortlaut der Bestimmung von § 72 Abs. 2 VRG (Kann-Formulierung) ergibt sich, dass dem Gericht bei der Frage nach der Notwendigkeit einer Rückweisung ein erheblicher Ermessensspielraum zusteht. Dieser ist nach dem Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung, insbesondere unter Beachtung des Grundsatzes der raschen Verfahrenserledigung, auszuüben. Immer ist auch die Interessenlage der Verfahrensbeteiligten zu berücksichtigen. Hat die Vorinstanz trotz Nichteintretens eine summarische materielle Prüfung vorgenommen und haben sich die Verfahrensbeteiligten im Rahmen des Schriftenwechsels vor dem Verwaltungsgericht auch zu den materiellen Fragen geäußert, ist ein direkter Sachentscheid angezeigt. Entsprechend sind auch materielle Beschwerdeanträge zulässig, auch wenn in der Sache ein Nichteintretensentscheid angefochten ist. Mit dieser Rechtsprechung wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Parteien in der Regel das Interesse an einer raschen Streiterledigung höher gewichten als das Interesse, keine Instanz zu verlieren (Marco Donatsch, in: Kommentar VRG, N 3 ff. zu § 64). Im vorliegenden Fall hat sich der Regierungsrat in angefochtenen Entscheid selber und auch in seiner Vernehmlassung ausführlich materiell zur Sache geäußert. Auch die Beschwerdeführer machen umfangreiche materielle Ausführungen und verlangen eine Rückweisung nur subeventuell. Ihr Hauptanliegen geht aber klar in Richtung einer materiellen Beurteilung durch das Ver-

waltungsgericht. Entsprechend ist auf die vorliegende Beschwerde einzutreten und diese ist materiell zu beurteilen.

2. a) Zur Erhebung einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist gemäss § 62 Abs. 1 VRG berechtigt, wer a) vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat; b) durch den angefochtenen Erlass besonders berührt ist; und c) ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung und Änderung hat. Beschwerdeberechtigt ist auch, wer durch besondere Vorschrift dazu ermächtigt ist. Zur Stimmrechts- bzw. Wahlbeschwerde ist jede und jeder Stimmberechtigte legitimiert, 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 auch 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). Die Beschwerdeführer 2 und 3 sind im Kanton Zug stimm- und wahlberechtigt, was gerichtsnotorisch ist. Bei der Beschwerdeführerin 1 handelt es sich gemäss ihren Statuten vom 31. Mai 2014 um einen Verein gemäss Art. 60 ff. ZGB, der unter anderem zum Zweck hat, in den Kantonen Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug die politischen Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten, und zu diesem Zweck unter anderem in den kantonalen Legislativen Einsitz nehmen will. Damit ist auch die Beschwerdeberechtigung der Beschwerdeführerin 1 zu bejahen. Die Beschwerdeberechtigung der Beschwerdeführer wird im Übrigen von keiner Seite in Frage gestellt.

b) Der Regierungsrat stellt sich im angefochtenen Entscheid und auch in seiner Vernehmlassung auf den Standpunkt, den Beschwerdeführern sei die Glaubhaftmachung, dass die behaupteten Unregelmässigkeiten nach Art und Umfang geeignet gewesen seien, das Abstimmungs- oder Wahlergebnis wesentlich zu beeinflussen, nicht gelungen. Entsprechend könne auf die Beschwerde nicht eingetreten werden. Gemäss § 67 Abs. 1 WAG kann beim Regierungsrat Beschwerde geführt werden wegen a) Verletzung des Stimmrechts; b) Unregelmässigkeit bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen. Bezüglich der Anforderungen an eine Beschwerdeschrift verlangt § 68 Abs. 1 WAG, dass bei Abstimmungs- und Wahlbeschwerden (§ 67 Abs. 1 Bst. b) ausserdem glaubhaft zu machen sei, dass die behaupteten Unregelmässigkeiten nach Art und Umfang geeignet gewesen seien, das Abstimmungs- und Wahlergebnis wesentlich zu beeinflussen. Der Regierungsrat übersieht bei seiner Argumentation, dass die Beschwerdeführer nicht wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von

Wahlen und Abstimmungen gemäss § 67 Abs. 1 Bst. b WAG Beschwerde führen. Sie machen vielmehr eine Verletzung ihres Stimmrechts im Sinne von § 67 Abs. 1 Bst. a WAG geltend, indem sie sich auf den Standpunkt stellen, die Bestimmung von § 52c Abs. 3 WAG verstosse gegen Verfassungs- und Völkerrecht. Macht aber ein Stimmberechtigter die Verletzung seines Stimmrechts durch eine Gesetzesbestimmung geltend, so braucht er nach dem klaren Wortlaut von § 68 Abs. 2 WAG nicht glaubhaft zu machen, "dass die behaupteten Unregelmässigkeiten" nach Art und Umfang geeignet gewesen seien, das Wahlergebnis wesentlich zu beeinflussen. Die Beschwerdeführer machen keine Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl geltend, wie dies z.B. beim Verfahren V 2014/132 (Urteil vom 23. Oktober 2014 betreffend die Regierungsratswahlen) der Fall gewesen ist. Entsprechend kommt § 68 Abs. 2 WAG nicht zur Anwendung.

3. Weiter ist zu klären, was Anfechtungsobjekt des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist. Die Beschwerdeführer beantragen in Ziff. 1 ihres Rechtsbegehrens, der Beschluss des Regierungsrates vom 21. Oktober 2014 und die Wahl vom 5. Oktober 2014 seien aufzuheben und letztere neu anzusetzen. Dabei sei das direkte Quorum gemäss § 52c Abs. 3 WAG nicht anzuwenden. Weiter verlangen die Beschwerdeführer mit Ziff. 2 ihres Rechtsbegehrens, eventualiter sei der Beschluss des Regierungsrates vom 21. Oktober 2014 aufzuheben und festzustellen, dass die Regelung des § 52c Abs. 3 WAG vor Bundesrecht und Völkerrecht nicht standhalte. Mit dem Antrag in Ziff. 1 verlangen die Beschwerdeführer eine akzessorische bzw. konkrete Normenkontrolle, d.h. sie machen geltend, dass bei der Ermittlung des Wahlergebnisses vom 5. Oktober 2014 die Sitzverteilung unter Anwendung einer Norm erfolgt sei, welche ihrer Meinung nach verfassungs- und völkerrechtswidrig ist. Der Antrag in Ziff. 2 hingegen läuft auf eine abstrakte Normenkontrolle hinaus, weil die Feststellung verlangt wird, dass § 52c Abs. 3 WAG verfassungs- und völkerrechtswidrig sei.

a) Von einer abstrakten Normenkontrolle spricht man, wenn ein Gericht einen Rechtssetzungsakt als solchen in seiner generellen Geltung überprüft, ohne dass ein Anwendungsakt abgewartet wird (Häfelin/Haller/Keller, Bundesstaatsrecht, N 1957). Die Anfechtung kantonaler Erlasse hat dabei nach zugerischem Recht unabhängig vom betroffenen Rechtsgebiet immer mittels einer Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht zu erfolgen (vgl. hierzu Art. 82 lit. b BGG und Art. 101 BGG). Erlasse im Sinne von Art. 82 lit. b BGG sind Akte der Rechtsetzung, d.h. generell-abstrakte Anordnungen, die sich an eine unbestimmte Zahl von Personen richten und eine unbestimmte Anzahl von Tatbeständen regeln. Es geht vor allem um kantonale Gesetze und Verord-

nungen, aber auch um Rechtsetzungsakte der Gemeinden sowie interkantonale Rechtsetzungsakte (Häfelin/Haller/Keller, a.a.O., N 1956). Die Beschwerdeführer haben beim Bundesgericht bereits mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und mit subsidiärer Verfassungsbeschwerde vom 10. Januar 2014 die Aufhebung von § 52c Abs. 3 WAG verlangt. Auf diese Beschwerde ist das Bundesgericht wegen Verspätung nicht eingetreten, denn mit der Publikation des Erwahlungsbeschlusses im Amtsblatt vom 12. Juli 2013 habe das Verfahren zur Änderung des WAG seinen Abschluss gefunden. Am 13. Juli 2013 sei damit die Rechtsmittelfrist abgelaufen und die am 12. Januar 2014 eingegangene Beschwerde sei verspätet erfolgt. Auf eine gegen die Ausschreibung der Gesamterneuerungswahlen im Amtsblatt eingereichte Beschwerde der Beschwerdeführer 1 - 3 trat der Regierungsrat mit Beschluss vom 1. Juli 2014 ebenfalls nicht ein. Dieser Beschluss ist in Rechtskraft erwachsen. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass die Überprüfung eines kantonalen Rechtssatzes im Kanton Zug durch den Regierungsrat und das Verwaltungsgericht im Sinne einer abstrakten Normenkontrolle, d.h. die Überprüfung eines Rechtssatzes unabhängig von einem konkreten Anwendungsakt, unzulässig ist. Hierfür ist ausschliesslich das Bundesgericht zuständig. Soweit also die Beschwerdeführer mit Ziff. 2 des Rechtsbegehrens verlangen, es sei festzustellen, dass die Regelung von § 52c Abs. 3 WAG vor Bundesrecht und Völkerrecht nicht standhalte, kann das Gericht darauf nicht eintreten.

b) Die Beschwerdeführer verlangen aber auch eine akzessorische bzw. konkrete Normenkontrolle. Das Institut der akzessorischen Normenkontrolle gibt dem Gericht das Recht (und auch die Pflicht), die von ihm anzuwendenden Rechtssätze im Zusammenhang mit einem konkreten Rechtsanwendungsakt vorfrageweise auf ihre Recht- und Verfassungsmässigkeit zu überprüfen. Kommt das Gericht dabei zum Schluss, dass eine Gesetzes- oder Verordnungsbestimmung rechtswidrig ist, so ordnet es an, dass diese nicht angewendet werden darf. Das Recht der akzessorischen Normenkontrolle ist weder in der Bundesverfassung noch in einem Bundesgesetz ausdrücklich vorgesehen. Von der Lehre und Rechtsprechung wird es aber mit der Begründung anerkannt, dass Rechtssätze, die mit einer übergeordneten Norm in Widerspruch stehen, keine Geltung beanspruchen können. Die akzessorische Normenkontrolle erfolgt sowohl auf Antrag einer beteiligten Partei wie auch von Amtes wegen, d.h. wenn sich bei der prüfenden Behörde Zweifel an der Rechtmässigkeit einer anzuwenden Norm ergeben, so ist sie verpflichtet, diese auf ihre Rechtmässigkeit zu prüfen. Das Verwaltungsgericht, bei dem gemäss § 63 VRG jede Rechtsverletzung gerügt werden kann, kann dabei einer als verfassungs- oder völkerrechtswidrig erkannten Norm die Anwendung im konkreten Einzelfall versagen. Es ist aber

nicht für die Aufhebung der für rechtswidrig erklärten Norm zuständig. Dies ist ausschliesslich Sache der Rechtsetzungsorgane (Häfelin/Haller/Keller, a.a.O., N 2073 ff.).

c) Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen die Anwendung von § 52c Abs. 3 WAG bei der Sitzzuteilung für die Wahlen in den Kantonsrat vom 5. Oktober 2014. Verfahrensgegenstand ist damit ein konkreter Anwendungsakt. Entsprechend ist das Verwaltungsgericht im Sinne der akzessorischen Normenkontrolle verpflichtet, vorfrageweise zu prüfen, ob der bei der Sitzzuteilung angewendete § 52c Abs. 3 WAG höherrangiges Recht verletzt.

4. Gemäss Art. 34 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) sind die politischen Rechte gewährleistet. Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV).

a) Nach der Praxis des Bundesgerichts (BGE 140 I 107 ff. Erw. 3.1) gibt die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (Erw. 3.1. mit Verweis auf BGE 139 I 195 Erw. 2 und viele andere). Der Verfassungsgrundsatz der Wahl- und Abstimmungsfreiheit dient der Konkretisierung der politischen Gleichheit, die mit der Rechtsgleichheit von Art. 8 Abs. 1 BV eng verknüpft ist. Als Bestandteil der Wahl- und Abstimmungsfreiheit kommt dem Gleichheitsgebot für die politischen Rechte besondere Bedeutung zu, denn aus der Rechtsgleichheit und der politischen Gleichberechtigung im Speziellen folgt die Wahlrechtsgleichheit. Diese verlangt, dass allen Stimmen bei der Zählung nicht nur derselbe Wert, sondern auch derselbe Erfolg zukommt (das Bundesgericht spricht von "Erfolgswertgleichheit", BGE 131 I 79 Erw. 3.1). Das Bundesgericht hält fest, dass alle Stimmen in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen, und möglichst alle Stimmen bei der Mandatsverteilung zu berücksichtigen sind. Die Zahl der gewichtslosen Stimmen sei auf ein Minimum zu begrenzen. Die Erfolgswertgleichheit erfasse damit nicht nur den Anspruch auf Verwertung der Stimme, sondern bedinge auch eine innerhalb des gesamten Wahlge-

bietet gleiche Verwirklichung des Erfolgswerts. Damit habe sie wahlkreisübergreifende Wirkung (BGE 131 I 79 mit Hinweis auf BGE 129 I 185 Erw. 7.2).

b) Gemäss Art. 39 Abs. 1 BV regelt der Bund die Ausübung der politischen Rechte in den eidgenössischen, die Kantone regeln sie in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Die Kantone sind in der Ausgestaltung ihres politischen Systems und des Wahlverfahrens weitgehend frei. Diese Zuständigkeit wird von den Kantonen im Rahmen der bundesverfassungsrechtlichen Garantien von Art. 34 BV sowie nach den Mindestanforderungen gemäss Art. 51 Abs. 1 BV ausgeübt (BGE 136 I 352 Erw. 2). Mit Bezug auf das von den Kantonen gewählte Wahlsystem genügen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sowohl das Mehrheits- wie auch das Verhältniswahlrecht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Entscheidet sich ein Kanton für das Verhältniswahlrecht, erlangen die Garantien von Art. 34 Abs. 2 BV, wonach kein Wahlergebnis anerkannt werden soll, das nicht den freien Willen der Wählenden zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt, besondere Bedeutung. Insbesondere ist der Grundsatz der Erfolgswertgleichheit zu berücksichtigen, denn ein Proporzverfahren zeichnet sich dadurch aus, dass es den verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung ermöglicht, die weitgehend ihrem Wähleranteil entspricht (BGE 129 I 185 Erw. 7.3). Wird in einer Mehrzahl von Wahlkreisen gewählt, hängt die Realisierung des Verhältniswahlrechts unter anderem von der Grösse der Wahlkreise und damit zusammenhängend vom natürlichen Quorum ab. Je mehr Mandate einem Wahlkreis zustehen, desto tiefer ist das natürliche Quorum, d.h. der Stimmenanteil, den eine Liste benötigt, um bei einer ersten Sitzverteilung einen Sitz zu erhalten. Ein tiefes natürliches Quorum trägt dazu bei, dass alle massgeblichen politischen Kräfte im Parlament Einsitz nehmen können. Stehen hingegen einem Wahlkreis nur wenige Mandate zu, kann dies dazu führen, dass die Parteistärke im Parlament ungenau abgebildet wird. Kleinere Wahlkreise bzw. hohe natürliche Quoren können zur Folge haben, dass nicht bloss unbedeutende Splittergruppen, sondern auch Minderheitsparteien mit einem gefestigten Rückhalt in der Bevölkerung von der Mandatsverteilung gänzlich ausgeschlossen bleiben (BGE 140 I 107 ff. mit Verweis auf BGE 136 I 352).

c) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGE 140 I 107 Erw. 3.2) sind natürliche und auch direkte gesetzliche Quoren, welche eine Limite von 10 % übersteigen, grundsätzlich unzulässig, wobei dieser Wert als Zielgrösse zu betrachten ist. Ausnahmsweise können Gründe überkommener Gebietsorganisation proporzfremde Elemente und damit ein Abweichen vom Verhältniswahlrecht rechtfertigen. Es kann sich dabei um historische, föderalistische, kulturelle, sprachliche oder religiöse Gründe handeln, welche kleine

Wahlkreise als eigene Identitäten und als "Sonderfall" erscheinen lassen und ihnen - auf Kosten des Proporz - im Sinne eines Minderheitenschutzes einen Vertretungsanspruch einräumen. Hierfür braucht es nach der Praxis des Bundesgerichts aber ausreichende sachliche Gründe. Je grösser die Abweichungen vom Proporzverfahren und von der Erfolgswertgleichheit, desto gewichtiger müssen sich die rechtfertigenden Gründe erweisen (BGE 136 I 352). Ein direktes gesetzliches Quorum von 12.4 % erachtet das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung als mit der verfassungsrechtlich garantierten Wahlrechtsgleichheit nicht mehr vereinbar, wohl aber ein solches von 6.6 % (BGE 131 I 74 ff. Erw. 5.3) und auch noch ein solches von 10 %. In einem im ZBl 1994, S. 479 ff. publizierten Entscheid wurde ein natürliches Quorum von 20 % als verfassungswidrig, ein solches von 9.1 % noch als verfassungsmässig betrachtet. Natürliche Quoren von 20 % bzw. 16.6 % wurden auch in BGE 129 I 185 als verfassungswidrig bezeichnet. In BGE 131 I 74 ff. Erw. 5.4 hält das Bundesgericht fest: Direkte Quoren, die eine grosse Zersplitterung der im Parlament einsitzenden politischen Kräfte verhindern sollen, und natürliche Quoren, die sich aus der Einteilung der Wahlkreise ergeben und deren Vertretung im Parlament sicherstellen, dienen zwar unterschiedlichen Zwecken, haben indessen die gleiche Wirkung, indem sie, je nach ihrer Höhe, mehr oder weniger Wähler von einer Vertretung im Parlament ausschliessen. Um der Rechtssicherheit willen ist, gestützt auf die angeführte Rechtsprechung, festzulegen, dass die Überschreitung einer Limite von 10 % in beiden Fällen mit einem Verhältniswahlrecht grundsätzlich nicht zu vereinbaren ist. Für natürliche Quoren, die Folge der bestehenden Gebietseinteilung sind und vielfach aus beachtlichen (historischen) Gründen erheblich davon abweichen, ist dieser Wert nicht als absolute Grenze, sondern als Zielwert zu verstehen, der jedenfalls bei einer Neuordnung des Wahlsystems möglichst angestrebt werden muss, auch wenn er, soweit nach wie vor ein ausgewiesenes Bedürfnis an der Beibehaltung proporzfremder Elemente besteht, nicht vollumfänglich erreicht wird. Für Sperrklauseln dagegen, die schon bei einer Grösse von weit unter 10 % die gewünschte Wirkung entfalten und deren Festsetzung immer ein willkürliches Element in sich trägt, ist diese Limite die absolute Obergrenze, sind doch kaum sachliche Gründe denkbar, die eine Annäherung an diesen Wert, geschweige denn seine Überschreitung, rechtfertigen könnten. Unter diesen Grundsätzen ist nun die Regelung im Kanton Zug, die von den Beschwerdeführern angefochten wird, zu prüfen.

5. Gemäss § 38 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (KV, BGS 111.1) richten sich die Gesamterneuerungswahlen des Kantonsrates nach dem Grundsatz des proportionalen Wahlverfahrens. Wahlkreise sind die Einwohnergemeinden. Die Zahl der Kantonsratssitze der Wahlkreise wird durch einfachen Kantonsratsbeschluss

nach Massgabe der nachgeführten Bevölkerungsstatistik (im Vorjahr veröffentlichte Zahlen des Bundes der ständigen Wohnbevölkerung) festgelegt. Jedem Wahlkreis werden mindestens zwei Sitze zugeteilt (§ 38 Abs. 3 KV). Die Zuteilung der Sitze aufgrund der Stimmzahlen erfolgt zuerst an die Parteien und politischen Gruppierungen entsprechend deren Wählerstärke im Kanton. Danach werden die Sitze der Parteien und politischen Gruppierungen auf die Wahlkreise nach Massgabe ihrer Sitzzahl gemäss Abs. 3 zugeteilt (doppeltproportionales Zuteilungsverfahren). Diese Verfassungsänderung, welcher das Stimmvolk am 22. September 2013 mit grosser Mehrheit zustimmte, hatte eine bewegte Vorgeschichte:

a) Mit Urteil vom 20. Dezember 2010 hielt das Bundesgericht fest, dass die bisherige Zuteilung der Kantonsratsmandate auf die Gemeinden des Kantons Zug für die Kantonsratswahlen verfassungswidrig sei. In der Folge beantragte der Regierungsrat dem Parlament mit Bericht und Antrag vom 10. Juli 2012 den Übergang zum sog. System des doppelten Pukelsheim. Der Kantonsrat folgte diesem Antrag am 31. Januar 2013 in erster Lesung. Im Rahmen der 2. Lesung vom 2. Mai 2013 beschloss der Kantonsrat - entgegen dem Antrag des Regierungsrates - dem Volk am 22. September 2013 zwei Varianten zum Entscheid vorzulegen: Dem "Zuger Doppelproporz" sollte ein explizites Verbot ebendieses Wahlsystems wie auch ein Verbot von Wahlkreisverbänden gegenübergestellt werden. Gegen diesen Beschluss wurde beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben, die vom Bundesgericht am 10. Juli 2013 gutgeheissen wurde. Am 22. September 2013 stimmte das Zuger Stimmvolk ausschliesslich über die Vorlage des Regierungsrates ab. Mit über 80 % der Stimmen entschied es sich für das doppeltproportionale Zuteilungsverfahren.

b) Zusammen mit der Kantonsverfassung wurde auch das WAG revidiert. Unter Ziff. 4.4.1 "Direktes Quorum (Wahlsperrklausel)" schlug der Regierungsrat in seinem Bericht und Antrag vom 10. Juli 2012 (KRV 2170.1, S. 10 f.) dem Kantonsrat vor, auf die Einführung eines direkten Quorums zu verzichten. Das System des doppelten Pukelsheim kenne in seiner reinen Ausgestaltung keine Wahlkreissperrklausel. Im Kanton Zug würde dies bedeuten, dass vielmehr jeder Partei, die rund 1/80 der Stimmen erhalte, ein Sitz garantiert werde. Ohne direktes Quorum werde somit der Wille der Wählerschaft weit möglichst widerspiegelt. Diese Überlegung spreche grundsätzlich gegen die Einführung eines Quorums, denn bei jeglicher Art von Quoren würden gewisse Stimmen ohne jede Wirkung bleiben. Auf der anderen Seite bestehe beim Verzicht auf ein direktes Quorum ein gewisses Risiko der Zersplitterung der politischen Kräfteverhältnisse und damit auch ein gewis-

ses Risiko der Einschränkung der Handlungsfreiheit des Kantonsrates. Aus dem Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission vom 8. November 2012 (KRV 2170.5) ergibt sich, dass diese sich für ein Mindestquorum von 5 % in einem Wahlkreis oder 3 % im Kanton entschied und beschloss, dem § 52c einen entsprechenden Absatz beizufügen. Die Kommission machte geltend, es werde keine Zersplitterung in Kleinstgruppen gewünscht, die sich nur für Singularinteressen einsetzen würden. Als Beispiel wurde eine Gruppierung genannt, welche die "Spange Cham" verhindern möchte und aufgrund dieser örtlichen Ausgangslage versuche, sich politisch zu manifestieren. Im Kantonsrat sei erst ab fünf Vertreterinnen oder Vertretern einer Partei Einsitz in eine Kommission möglich. Grundsätzlich solle aber im Parlamentsbetrieb eine effiziente Mitwirkungskultur garantiert werden. Die Kommission sei der Ansicht, dass dem Kanton nicht gedient sei, wenn einige Kantonsratsmitglieder, die je einer einzelnen Gruppierung angehörten, während Jahren im Kantonsrat Einsitz nehmen würden, jedoch mangels Fraktionsstärke in keiner Kommission mitwirken würden. Die vorberatende Kommission verwies schliesslich auf die gesetzlichen Lösungen im Kanton Aargau und im Kanton Zürich.

c) Bei der Beratung im Kantonsrat (Protokoll der 41. Sitzung des Kantonsrats vom 31. Januar 2013) erklärte der Präsident der vorberatenden Kommission, im Gegensatz zum Regierungsrat erachte man die Gefahr der politischen Zersplitterung als gegeben. Ohne Quorum brauche es nur einen Achtzigstel der Stimmen des ganzen Kantons, um im Parlament mit einem Sitz vertreten zu sein, da für die Mandatszuteilung neu nicht mehr die Gemeinde, sondern der ganze Kanton massgebend sei. Insbesondere für Gruppierungen, die in jeder Gemeinde ein paar Stimmen zusammenkratzen könnten, sei es viel leichter, einen Sitz zu ergattern. Man wolle aber nicht, dass sich der Kantonsrat am Ende aus einem Sammelsurium von Splittergruppen zusammensetze, welche an keiner Kommissionssitzung mehr teilnehmen könnten, weil diese sehr oft monothematischen Gruppierungen keine Fraktionsstärke aufweisen würden. Indem entweder das eine oder das andere Quorum erfüllt werden könne, schlage man die für die kleinen Parteien liberalste Lösungsmöglichkeit vor. Die Kommission wolle einen handlungsfähigen Kantonsrat. Sie wolle aber auch das Entstehen neuer politischer Gruppierungen nicht unnötig erschweren. Die Direktorin des Innern beantragte seitens des Regierungsrates, den Antrag der vorberatenden Kommission abzulehnen, da die mit dem neuen Sitzzuteilungssystem erzielte Stimmwert- und Erfolgswertgleichheit mit der vorgeschlagenen Sperrklausel wieder geschmälert werde. Bei den letzten Kantonsratswahlen hätten sämtliche Parteien, die mindestens eine Kandidatin bzw. einen Kandidaten in den Kantonsrat hätten einziehen lassen können, einen Wähleranteil von 5 % erreicht, weshalb von der Gefahr einer Parteizersplitterung

keine Rede sein könne. Das neue Sitzzuteilungsverfahren zeichne sich dadurch aus, dass jede Partei möglichst genau nach ihrem Wähleranteil im Kantonsrat vertreten sei und jede Stimme im Kanton gleich viel zähle. Mit der Einführung von Wahlsperrklauseln würden diese Vorteile beeinträchtigt, da Stimmen für Gruppierungen, welche die Wahlsperrklausel nicht erreichten, wertlos bleiben würden. Bezüglich der beiden Kantone, welche eine Wahlsperrklausel kennen würden, sei festzuhalten, dass diese viele grössere Parlamente hätten und daher das natürliche Quorum für die Erlangung eines Sitzes klar unter 1 % liege. In beiden Kantonen sei daher die Gefahr der Zersplitterung um einiges grösser als im Kanton Zug. In Kenntnis dieser Voten stimmte der Kantonsrat der Einführung eines gesetzlichen Quorums von 5 % pro Wahlkreis bzw. von 3 % bezogen auf den ganzen Kanton im Verhältnis von 60 zu 40 % zu. Hierbei handelt es sich um einen demokratisch legitimierten Entscheid, der nicht leichthin umgestossen werden sollte.

d) Wie bereits erwähnt gibt es auch in anderen Kantonen, welche ihre Parlamente nach dem System des doppeltproportionalen Zuteilungsverfahrens wählen, Sperrklauseln. Gemäss § 61 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 kann für die Wahl des Grosses Rates und des Verfassungsrates durch Gesetz ein Quorum festgelegt werden. Gemäss § 13 Abs. 2 des Gesetzes über die Wahl des Grossen Rates des Kantons Aargau vom 8. März 1988, in der Fassung vom 7. Juni 2011, in Kraft seit dem 1. Mai 2012, nimmt eine Listengruppe an der Sitzverteilung nur teil, wenn ihre Listen wenigstens in einem Bezirk mindestens 5 % aller Parteistimmen des betreffenden Bezirks erhalten oder wenn sie eine Wahlzahl erreicht, die gesamtkantonal einem Wähleranteil von mindestens 3 % entspricht. Im Kanton Zürich muss ebenfalls ein gesetzliches Quorum erreicht werden. Gemäss § 102 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003, in der Fassung vom 17. November 2003, in Kraft seit dem 1. Januar 2005, nimmt eine Listengruppe an der Sitzverteilung nur teil, wenn wenigstens eine ihrer Listen mindestens 5 % aller Parteistimmen des betreffenden Wahlkreises erhalten hat. Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 enthält in § 23 Abs. 4 ebenfalls eine Sperrklausel von 5 %, wobei die Stimmberechtigten der Stadt Zürich am 4. September 2011 eine Herabsetzung der Sperrklausel auf 2 % abgelehnt haben.

6. Beim gesetzlichen Quorum handelt es sich um einen Eingriff in die von Art. 34 BV garantierten politischen Rechte. Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sein und müssen verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 1 - 3 BV).

a) Artikel 36 Abs. 1 BV verlangt für jede Einschränkung eines Grundrechts eine gesetzliche Grundlage. Das Erfordernis des Rechtssatzes, d.h. einer generell-abstrakten Norm, gewährleistet die Rechtsgleichheit und die Rechtssicherheit. Mit der Bestimmung von § 52c Abs. 3 WAG hat das angefochtene gesetzliche Quorum eine klare Grundlage in einem formellen Gesetz.

b) Weiter muss die Einschränkung von Grundrechten durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sein. Als öffentliche Interessen gelten vor allem der Schutz von Leben und Gesundheit der Menschen, der Schutz der Rechtsordnung und viele andere (siehe die Zusammenstellung bei Rainer J. Schweizer, St. Galler Kommentar zur BV, 3. Auflage, N 32 zu Art. 36). Es bestehen aber auch nicht zu unterschätzende Interessen der Behörden und der staatlichen Verwaltung, z.B. besondere Geheimhaltungsinteressen oder der Schutz der Funktionsfähigkeit der Behörden (Schweizer, a.a.O. mit verschiedenen Verweisen). Ob und inwieweit diese Interessen einen Eingriff rechtfertigen, ist im Hinblick auf das in Frage stehende Grundrecht für jeden Einzelfall zu beurteilen.

aa) Mit einem gesetzlichen Quorum soll eine Parteienzersplitterung bzw. eine zu grosse Zersplitterung der im Parlament sitzenden politischen Kräfte verhindert werden. Mit einem Quorum kann sichergestellt werden, dass sich ein politisches Interesse mit einem sichtbaren Gewicht formiert hat und hinter einem Sitz steht. Ohne Quorum besteht die Gefahr, dass Kleinstgruppierungen ohne Fraktionszugehörigkeit ihre fehlende Vertretung in den Kommissionen durch eine hohe Zahl von parlamentarischen Vorstössen zu kompensieren versuchen, was den Parlamentsbetrieb behindern würde. Das Quorum soll auch die Bildung stabiler Mehrheiten sicherstellen und politische Blockierungen verhindern, welche die wirksame Erfüllung öffentlicher Aufgaben erschweren. Mit dem Quorum sollen unbedeutende Splittergruppen - im Gegensatz zu Minderheitsparteien mit gefestigtem Hintergrund - ausgeschlossen werden. Auch nach der Auffassung des Bundesgerichts darf mit direkten Quoren verhindert werden, dass sich die in einem Parlament einsitzenden Kräfte aufsplitteln und damit die Funktionsfähigkeit des Parlaments beeinträchtigen.

bb) Was die Beschwerdeführer dagegen vorbringen, überzeugt nicht in allen Punkten. Richtig ist, dass nach § 24 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 28. August 2014 (GO, KR, BGS 141.1) auch Ratsmitglieder in die Kommissionen wählbar sind, die keiner Fraktion angehören. Allerdings wird eine solche Wahl ausdrücklich nur möglich sein, wenn eine Fraktion freiwillig auf ein ihr zustehendes Mandat verzichtet, denn Kommissionen sollen gemäss § 24 Abs. 2 GO KR proportional zur Anzahl der Sitze im Parla-

ment besetzt werden, d.h. es besteht grundsätzlich kein Anspruch auf Einsitznahme in eine Kommission für Einzelpersonen. Was den Beitritt einer Einzelperson zu einer Fraktion betrifft, so ist ein solcher möglich, wenn die Fraktion einem solchen zustimmt, was aber nur der Fall sein dürfte, wenn die entsprechenden politischen Ansichten weitgehend übereinstimmen. Dass es Beispiele dafür gibt, dass Einzelkämpfer im Parlament sich erfolgreich einer Fraktion anschliessen können und in der Lage sind mitzuarbeiten, soll nicht bestritten werden. Es kann aber im Ergebnis nicht darüber hinwegtäuschen, dass es gerade Mitglieder von kleinen Splittergruppen wegen ihrer bisweilen radikaleren Ideen schwer haben, sich anderen Fraktionen anzuschliessen bzw. in diese zu integrieren, bzw. von diesen überhaupt aufgenommen zu werden.

c) Die Einschränkung der politischen Rechte muss nach Art. 36 Abs. 3 BV auch verhältnismässig sein. Ein Grundrechtseingriff muss zur Erreichung des öffentlichen Zwecks geeignet und erforderlich sein. Geeignet ist ein Eingriff, wenn durch die entsprechende staatliche Handlung das öffentliche Interesse auch tatsächlich wahrgenommen werden kann. Sind mehrere staatliche Massnahmen denkbar, mit denen der verfolgte Zweck erreicht werden kann, so verlangt das Element der Erforderlichkeit, dass auf schwerer wiegende Massnahmen verzichtet wird. Schliesslich muss sich der Eingriffszweck im Verhältnis zur Eingriffswirkung im konkreten Fall bewähren (vgl. hierzu Schweizer, a.a.O., N 37 ff. zu Art. 36 BV). Die Beschwerdeführer werfen dem Regierungsrat diesbezüglich vor, er habe mit keinem Wort die Schwere des Eingriffs im Verhältnis zum zu erreichenden Ziel abgewogen. Zur Frage der Verhältnismässigkeit ist zu sagen, dass das Quorum nach zugerischem Recht weit unter der vom Bundesgericht festgelegten absoluten Limite von 10 % liegt. Zudem erlauben es unterschiedlich hohe Quoren auf Gemeinde- und Kantonsebene (5 % in den einzelnen Gemeinden und 3 % für das ganze Kantonsgebiet) einer politischen Gruppierung, die nur in einzelnen Gemeinden aktiv ist, allenfalls Sitze im Kantonsrat zu erringen. Sofern nämlich eine Partei in einer Gemeinde 5 % aller Parteienstimmen erreicht, zählen bei der Oberzuteilung auch die Stimmen dieser Listengruppe aus den Wahlkreisen, in denen das Quorum nicht erreicht wurde. Es trifft keineswegs zu, dass die gesetzliche Regelung von § 52c Abs. 3 WAG einer Partei dauerhaft die Möglichkeit nimmt, mit ihren politischen Überzeugungen übereinstimmende Vertreter in den Kantonsrat zu wählen und zu gleichen Bedingungen wie andere Kandidaten anzutreten. Ein gesetzliches Quorum von 3 % ist offensichtlich geeignet, eine Aufsplitterung der Kräfte im Parlament zu verhindern und damit zu erreichen, dass die Funktionsfähigkeit des Kantonsrats nicht beeinträchtigt wird. Die Festlegung der Grenze für das Kantonsquorum bei 3 % scheint dem Gericht auch unter dem folgenden Aspekt angemessen: Mit Ausnahme der Beschwerdefüh-

rerin 1 lagen alle Parteien deutlich über dem Kantonsquorum (an zweitletzter Stelle lag die grünliberale Partei mit 6.041 % der Stimmen). Daraus kann gefolgert werden, dass es für Gruppierungen, die in den meisten Gemeinden des Kantons zur Wahl antreten, nicht besonders schwierig zu sein scheint, das Quorum von 3 % deutlich zu übersteigen. Hier kann auch noch auf das Ergebnis der Kantonsratswahlen von 2010 hingewiesen werden, wo - zwar noch nach dem alten Wahlsystem - mit Ausnahme von zwei parteilosen Bewerbern alle Parteien zumindest vier Sitze erreicht hätten, wenn schon damals nach den heutigen Regeln mit einem gesetzlichen Quorum gewählt worden wäre.

d) Zusammenfassend ergibt sich Folgendes: Mit einem Wahlkreisquorum von 5 % und einem Kantonsquorum von 3 % liegt die Sperrklausel gemäss § 52c Abs. 3 WAG weit unter der vom Bundesgericht in langjähriger Praxis festgelegten Limite von 10 %. Weiter ist unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit zu beachten, dass - sofern eine Gruppierung im Kanton Zug in einem Wahlkreis mehr als 5 % der Listenstimmen erhält - bei der Oberzuteilung auch die Stimmen zählen, welche in anderen Wahlkreisen für diese Listengruppe abgegeben wurden. Schliesslich garantiert das neue Zuger Proporzwahlverfahren nach dem sogenannten doppelten Pukelsheim im Vergleich zu vielen anderen Kantonen - in denen zum Teil auch für die Legislative noch das Majorzwahlverfahren gilt - eine sehr weitgehende Verwirklichung der Erfolgswertgleichheit. Unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit ist auch zu beachten, dass die Beschwerdeführerin 1 mit 0.476 % der Listenstimmen weit unter dem Stimmenanteil lag, der ihr ohne Quorum einen Sitz im Kantonsrat verschafft hätte (die Grenze für ein Mandat liegt bei insgesamt 80 Kantonsratssitzen bei etwa 1.25 %). Der Grund hierfür liegt wohl weniger im Faktum eines gesetzlichen Quorums, sondern vielmehr darin, dass sich die Beschwerdeführerin als bis anhin weitgehend unbekannte Gruppierung erstmals an den Kantonsratswahlen beteiligt hat und nur in drei von elf Gemeinden zur Wahl angetreten ist.

e) Die Zahl der gewichtslosen Stimmen wird mit der zugerischen Lösung auf ein Minimum begrenzt. Unter dem Kantonsquorum von 3 % könnten ohne Quorum höchstens zwei Sitze erreicht werden, für die ca. 2.5 % der Listenstimmen erforderlich wären. Wer mehr als 3 % der Listenstimmen erreicht, liegt bald im Bereich von mutmasslich drei Sitzen. Schliesslich ist noch darauf hinzuweisen, dass sich der zugerische Gesetzgeber nach ausgiebiger Diskussion und gegenteiligem Antrag des Regierungsrates mit deutlichem Mehr für eine gesetzliche Lösung entschieden hat, welche zwar ein proporzfremdes Element zur Verhinderung der Parteienzersplitterung beinhaltet, dieses jedoch mit Zurückhaltung einsetzt. Es ist daher nicht zu sehen, wie § 52c Abs. 3 WAG die Bundesverfassung

oder den UNO-Pakt II (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, abgeschlossen am 16. Dezember 1966, für die Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992) in unzulässiger Weise verletzen soll (gerade nach Art. 25 des UNO-Paktes II verletzen nicht alle, sondern nur unangemessene Einschränkungen das freie Stimm- und Wahlrecht). Die zugelerische Lösung fügt sich auch aus föderalistischer Optik gut in die gesetzlichen Regelungen der umliegenden Kantone Aargau und Zürich ein, welche im Verlauf der letzten zehn Jahre ebenfalls das Wahlsystem des sogenannten doppelten Pukelsheim eingeführt haben und die auch ein gesetzliches Quorum zur Vermeidung der Zersplitterung des Kantonsparlaments durch viele Kleinparteien kennen. Ebenfalls nicht unerwähnt bleiben soll, dass in unserem nördlichen Nachbarland, der Bundesrepublik Deutschland, sowohl auf Bundes- wie auf Länderebene ein Quorum von 5 % gilt. Wird dieses nicht erreicht, so besteht kein Anspruch auf Sitze im Bundestag oder in den Länderparlamenten.

f) Dass es sich beim 3 %-Quorum auf Kantonsebene im WAG nicht um eine ungewöhnliche gesetzliche Sondernorm handelt, zeigt auch ein Hinweis auf § 30 Abs. 1 lit. k des Steuergesetzes vom 25. Mai 2000 (StG, BGS 632.1). Gemäss dieser seit dem 1. Januar 2012 in Kraft stehenden Bestimmung können Mitgliederbeiträge und Zuwendungen an politische Parteien bis zu einem Gesamtbetrag von Fr. 20'000.- vom steuerbaren Einkommen in Abzug gebracht werden, wenn diese im Register nach Art. 76a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 eingetragen sind, wenn sie in einem kantonalen Parlament vertreten sind oder wenn sie in einem Kanton bei den letzten Wahlen des kantonalen Parlaments mindestens 3 % der Stimmen erreicht haben. Das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vom 14. Januar 1990 (DBG, SR 642.11) enthält eine wörtlich identische Regelung, wobei der Höchstbetrag auf Fr. 10'100.- festgelegt ist. Die beiden erwähnten gesetzlichen Regelungen basieren auf Art. 9 Abs. 2 lit. l des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinde vom 14. Dezember 1990 (StHG, SR 642.14). Diese Formulierung erlaubt eine rechtsgleiche Anwendung in allen Kantonen und wurde so gewählt, dass in Kantonen, welche über eine hohe Sperrklausel für den Einzug ins Parlament verfügen, auch Parteien berücksichtigt werden können, die zwar nicht den Einzug ins Parlament geschafft haben, aber doch über eine gewisse Wählerschaft verfügen (vgl. hierzu den Bericht der staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 16. Juni 2008, BBl. 2008, 7463 ff.).

7. Insgesamt ergibt sich, dass die Beschwerde abgewiesen werden muss, soweit darauf eingetreten werden kann. Dabei ist aber auch festzustellen, dass der Regierungsrat zu Unrecht auf die Beschwerde nicht eingetreten ist. Da ein erhebliches öffentliches Inte-

resse an der Abklärung der Streitfrage besteht, rechtfertigt es sich, gemäss § 25 lit. c VRG auf die Erhebung von Kosten zu verzichten.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
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 den Vertreter der Beschwerdeführer (dreifach, mit ausführlicher Rechtsmittelbelehrung) und an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach),

Zug, 13. November 2014

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende




Der Gerichtsschreiber



versandt am