



Florian Mauchle, Rainstrasse 2, 6313 Menzingen

EINSCHREIBEN

Schweizerisches Bundesgericht
Postfach 1000, Lausanne 14
1005 Lausanne

10. Januar 2014

**Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten
sowie subsidiäre Verfassungsbeschwerde**

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Bundesrichter

In Sachen

Piratenpartei Zentralschweiz, Postfach 7611, 6000 Luzern
vertreten durch ihren Präsidenten Florian Mauchle
Florian Mauchle, Postfach 230, 6313 Menzingen
Adresse für elektronische Zustellung *florian@mauchle.name*
Stefan Thöni, Parkstrasse 7, 6312 Steinhausen
Adresse für elektronische Zustellung *stefan@savvy.ch*

Beschwerdeführende

gegen den

Kantonsrat des Kantons Zug, Postfach 156, 6301 Zug

Beschwerdegegner

betreffend die

**Änderung vom 2. Mai 2013 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen des
Kantons Zug**

stellen wir folgende



1. Rechtsbegehren

1. § 52c Abs. 3 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen des Kantons Zug sei aufzuheben.
2. Das Wahlergebnis der Gesamterneuerungswahlen 2014 für den Zuger Kantonsrat sei aufzuheben und die Wahl neu anzusetzen, falls die Wahl zum Zeitpunkt des bundesgerichtlichen Entscheids bereits stattgefunden haben sollte.
3. Eventualiter sei die Sitzverteilung der Gesamterneuerungswahlen 2014 für den Zuger Kantonsrat aufzuheben und neu zu berechnen, falls die Sitzverteilung zum Zeitpunkt des bundesgerichtlichen Entscheids bereits erfolgt sein sollte.
4. Der Wahlgang der Gesamterneuerungswahlen 2014 für den Zuger Kantonsrat sei abzubrechen und die Wahl neu anzusetzen, falls die Wahlunterlagen zum Zeitpunkt des bundesgerichtlichen Entscheids den Stimmbürgern bereits zugestellt sein sollten.
5. Obiges unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Beschwerdegegners.

2. Formelles

- 2.1.** Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen die Änderung vom 2. Mai 2013 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen des Kantons Zug, nachfolgend WAG, wobei es sich um einen kantonalen Erlass handelt. Damit ist die Beschwerde ans Bundesgericht in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 82 lit. b BGG i.V.m. Art. 87 Abs. 1 BGG gegeben.
- 2.2.** Die Beschwerdeführenden haben keine Gelegenheit erhalten, am Gesetzgebungsverfahren teilzunehmen. Die Beschwerdeführerin 1 ist eine politische Partei gemäss Art. 137 BV und im Kanton Zug aktiv. Sie bezweckt insbesondere, durch ihre Mitglieder an den Wahlen zum Kantonsrat teilzunehmen. Die Beschwerdeführer 2 und 3 sind politisch aktive Mitglieder vorgenannter Partei, die beide als Kandidaten ebendieser Partei an den Wahlen zum Kantonsrat antreten wollen. Die Beschwerdeführer 2 und 3 sind ausserdem im Kanton Zug wahlberechtigt. Somit sind die Beschwerdeführenden vom Erlass besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung. Sie sind somit gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt.
- 2.3.** Die Beschwerdeführenden rügen nachfolgend die Verletzung ihrer verfassungsmässigen Rechte, namentlich der politischen Rechte, insbesondere dem Recht auf unverfälschte Stimmabgabe sowie der Rechtsgleichheit, so dass ein Beschwerdegrund gemäss Art. 116 BGG gegeben ist.
- 2.4.** Der angefochtene Erlass wurde am 20. Dezember 2013 im Amtsblatt



des Kantons Zug publiziert. Somit ist die Frist gemäss Art. 101 BGG gewahrt.

Beweismittel:

- act. 2 Änderung vom 2. Mai 2013 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen
- act. 3 Statuten der Piratenpartei Zentralschweiz vom 6. Mai 2013
- act. 4 Amtsblatt des Kantons Zug vom 20. Mai 2013

3. Materielles

3.5. Sachverhalt

3.5.1. Am 10. Juli 2012 hat der Regierungsrat dem Kantonsrat seinen Bericht und Antrag zur Teilrevision der Verfassung des Kantons Zug (Kantonsverfassung, KV) vom 31. Januar 1894 sowie des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG) vorgelegt. Darin geht der Regierungsrat im Abschnitt 4.4.1 auf das direkte Quorum (Wahlsperrklausel) ein. Er führt insbesondere aus „Von einer drohenden Parteienzersplitterung kann daher im Kanton Zug keine Rede sein. Zumal für die Einführung direkter Quoren keine sachlichen Gründe im Sinne der vorstehenden Ausführungen vorliegen, ist darauf zu verzichten.“

3.5.2. In seiner 41. Sitzung vom 31. Januar 2013 beriet der Kantonsrat über § 52c WAG. Kommissionspräsident Heini Schmid führt zum Antrag der Kommission auf ein direktes Quorum unter anderem aus: „Im Gegensatz zum Regierungsrat erachten wir die Gefahr der politischen Zersplitterung als gegeben.“ und weiter „Wir wollen aber nicht, dass am Ende der Kantonsrat sich nur noch aus einem Sammelsurium von Piraten, Freibeutern und anderen Splittergruppen zusammensetzt, welche an gar keiner Kommissionsitzungen mehr teilnehmen können, weil diese sehr oft monothematischen Gruppierungen keine Fraktionsstärke aufweisen.“

3.5.3. Die Direktorin des Innern, Manuela Weichelt- Picard, beantragt namens des Regierungsrats, den Antrag der vorberatenden Kommission abzulehnen, da die vorgeschlagene Wahlsperrklausel die mit dem neuen Sitzzuteilungssystem erzielte Stimmwert- und Erfolgswertgleichheit wieder schmälert. Sie führt unter anderem aus: „Der Kanton Zug hat keine Parteienzersplitterung zu befürchten.“

3.5.4. Der Kantonsrat ist schliesslich der Kommissionsmeinung gefolgt und hat beschlossen, das direkte Quorum von 5% für einen Wahlkreis oder 3% für den Gesamtkanton einzuführen.

Beweismittel:



- act. 5 Bericht und Antrag des Reigerungsrates zur Teilrevision der Verfassung des Kantons Zug (Kantonsverfassung, KV) vom 31. Januar 1894 sowie des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG)
- act. 6 Protokoll des Kantonsrats, 41. Sitzung: Donnerstag, 31. Januar 2013 (Vormittagssitzung)
- oben genannte

3.6. Rechtsfragen

- 3.6.5.** Nach der Begründung von Kommissionspräsident Heini Schmid, der der Kantonsrat gefolgt ist, soll mit dem direkten Quorum verhindert werden, dass „der Kantonsrat sich nur noch aus einem Sammelsurium von Piraten, Freibeutern und anderen Splittergruppen zusammensetzt.“ Mit „Piraten“ und „Freibeuter“ sind zweifelsohne die Mitglieder der Piratenpartei gemeint, denn eine andere ähnlich benannte Partei existierte nicht. Welche Splittergruppen Heini Schmid gemeint hat, bleibt unklar, denn die Piratenpartei setzt sich mehrheitlich aus jungen Menschen, die erstmalig politisch aktiv sind, zusammen und kann daher nicht als Absplitterung einer anderen politischen Partei gesehen werden.

Durch die Begründung von Heini Schmid, die im Kantonsrat unwidersprochen geblieben ist und schliesslich zur Annahme des direkten Quorums geführt hat, ist klar, dass es Zweck des § 52c Abs. 3 WAG ist, die Piratenpartei aus dem Kantonsrat fernzuhalten. Dieser Normzweck ist nicht generell-abstrakt, sondern individuell-konkret, weshalb die Norm der Rechtsnatur entbehrt.

Zudem verletzt § 52c Abs. 3 WAG das Diskriminierungsverbot gemäss Art. 8 Abs. 2 BV, indem er Menschen mit einer bestimmten politischen Anschauung aus der aktiven Politik auszuschliessen versucht.

- 3.6.6.** Das direkte Quorum verfälscht die Stimmabgabe, indem alle Stimmen, welche auf Parteien entfallen die am Quorum scheitern, gewichtslos werden. Diese Stimmen tragen daher nicht zur Wahl eines Repräsentanten bei. Wie in BGE 129 I 185 E. 7.3 dargelegt ist die Zahl der gewichtslosen Stimmen und damit die Verfälschung der Stimmabgabe im Proporzverfahren auf ein Minimum zu begrenzen.
- 3.6.7.** Der Effekt des direkten Quorums ist indes nicht auf die Sitzverteilung und damit auf das Mass der gewichtslosen Stimmen beschränkt, sondern wirkt sich auch auf das Wahlverhalten aus.

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts der Bundesrepublik Deutschland kam in seinem Urteil vom 9. November 2011 in Sachen Fünf-Prozent-Sperrklausel im deutschen Europawahlrecht, Rz. 141, zur Überzeugung, dass das direkte Quorum zu strategischem Wahlverhalten



führt und eine nicht bestimmbare Anzahl von Wählern davon abhält, eine an sich bevorzugte kleinere Partei zu wählen.

Obschon es inhärent unmöglich ist, diesen Effekt zu quantifizieren oder gar den Umfang vorherzusehen, muss davon ausgegangen werden, dass das direkte Quorum bei der Wahl zum Zuger Kantonsrat diesen Effekt ebenfalls hervorrufen würde.

3.6.8. Das der Rechtsgleichheit widersprechende direkte Quorum wäre allenfalls akzeptabel, wenn damit ein Ziel von überwiegendem öffentlichem Interesse verfolgt würde und das direkte Quorum verhältnismässig, d.h. geeignet und notwendig wäre, dieses Ziel zu erreichen. Aufgrund der Schwere des Eingriffs müsste der Beschwerdegegner ernsthafte Gründe vorbringen und belegen können.

3.6.9. Der Beschwerdegegner begründet § 52c Abs. 3 WAG damit, ohne direktes Quorum drohe ein Verlust der Handlungsfähigkeit des Kantonsrats durch Parteienzersplitterung. Die Erhaltung der Handlungsfähigkeit des Kantonsrats ist zwar von überwiegendem öffentlichem Interesse, jedoch ist das direkte Quorum weder geeignet noch erforderlich, um dieses Ziel zu erreichen.

3.6.10. Es ist nicht anzunehmen, dass eine übermässige Parteienzersplitterung ohne direktes Quorum überhaupt auftreten würde. Es liegt keine begründete Prognose vor, die dies für den Kanton Zug nahe legen würde. Im Gegenteil vertrat der Regierungsrat in seinem Bericht und in der parlamentarischen Debatte die Meinung, mit einer Parteienzersplitterung sei nicht zu rechnen.

Das direkte Quorum gemäss § 52c Abs. 3 WAG ist somit zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit des Kantonsrates nicht erforderlich.

3.6.11. Selbst wenn eine starke Parteienzersplitterung auftreten würde, wäre die Handlungsfähigkeit des Kantonsrates dadurch nicht gefährdet.

Zunächst ist festzuhalten, dass auch bei vielen Kleinparteien im Kantonsrat keineswegs ausgeschlossen ist, dass sich deren Kantonsräte trotzdem im eigenen Interesse zu Fraktionen zusammenschliessen würden. Selbst wenn dies nicht geschehen sollte, bleibt der Kantonsrat handlungsfähig, wie im Folgenden dargelegt wird.

Die Bildung von stabilen Mehrheiten ist im politischen System des Kantons Zug nicht notwendig. Bereits heute gibt es im Kantonsrat zu verschiedenen Sachthemen wechselnde Mehrheiten, ohne dass dies zu Blockierungen führen würde. Im Gegenteil, die Beschwerdeführenden sind der Auffassung, dass politische Blockaden häufig auf Partei- bzw. Fraktionsdisziplin zurückzuführen sind und diese mit Beteiligung von mehr verschiedenen Parteien eher abnehmen würden.

Wenn der Beschwerdegegner argumentiert, Kommissionen würden sich



wegen der fehlenden Fraktionsstärke der Parteien nicht mehr besetzen lassen, so ist festzuhalten, dass das heutige Fraktionssystem nicht die einzig mögliche Art darstellt Kommissionen zu besetzen. In einem Parlament mit vielen Kleinparteien wäre zum Beispiel eine Besetzung der Kommissionen durch Wahl durchaus vorstellbar.

Das direkte Quorum gemäss § 52c Abs. 3 WAG ist somit zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit des Kantonsrates nicht geeignet bzw. nicht erforderlich.

- 3.6.12.** Soweit der Beschwerdegegner das direkte Quorum damit begründet, monothematische Parteien auszuschliessen, so verkennt er, dass auch die monothematischen Parteien zugehörigen Parlamentarier fundierte Meinungen zu allen politischen Themen haben können.

Auch andere ursprünglich monothematische Parteien, wie z.B. die Grünen als „Umweltschutzpartei“, sind inzwischen in zahlreichen Parlamenten vertreten.

Somit besteht kein überwiegendes öffentliches Interesse daran, monothematische Kleinparteien auszuschliessen.

- 3.6.13.** Die von Kommissionspräsident Heini Schmid genannten Piraten sind eben gerade nicht monothematisch. Der Zweck der Piratenpartei Zentralschweiz umfasste am 2. Mai 2013 6 verschiedene politische Ziele. Die Piratenpartei Schweiz hatte bis zum 2. Mai 2013 Positionspapiere zu 10 verschiedenen Themen verabschiedet.

Welche anderen monothematischen Parteien gemeint sein könnten, erschliesst sich aus der Begründung leider nicht.

- 3.6.14.** Soweit der Beschwerdegegner das direkte Quorum damit begründet, Gruppierungen mit extremen Meinungen auszuschliessen, so ist dies nicht im öffentlichen Interesse, solange diese Gruppierungen bzw. ihre Tätigkeiten nicht rechtswidrig sind.

- 3.6.15.** Soweit der Beschwerdegegner das direkte Quorum mit einer notwendigen Kontinuität der im Kantonsrat vertretenen Parteien begründet, so ist das direkte Quorum nicht geeignet, da Parteien mit Wähleranteilen nahe am Wert des Quorums dieses in gewissen Jahren überspringen könnten, aber in anderen Jahren nicht.

- 3.6.16.** Da nach dem vorangehend Geschriebenen kein überwiegendes öffentliche Interesse an einem direkten Quorum besteht oder vom Beschwerdegegner belegt werden konnte, ist dieses ein unzulässiger Eingriff in die unverfälschte Stimmabgabe und § 52c Abs. 3 WAG verletzt somit Art. 34 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 8 Abs. 1 BV.

- 3.6.17.** Zudem verletzt § 52c Abs. 3 WAG auch kantonale verfassungsmässige Rechte, insbesondere § 5 KV/ZG i.V.m § 31 Abs. 1 lit. d Ziff. 2 KV/ZG und



§ 38 Abs. 4 KV/ZG, indem vom doppeltproportionalen Zuteilungsverfahren und der Rechtsgleichheit ohne Verfassungsgrundlage und ohne überwiegendes öffentliches Interesse abgewichen wird.

3.6.18. Wie oben deutlich gemacht wird, beschränkt sich der Effekt des direkten Quorums nicht auf die Sitzverteilung, sondern beeinflusst das Wahlverhalten. Deshalb ist es notwendig die Wahl abzubrechen, beziehungsweise das Ergebnis aufzuheben, und diese neu anzusetzen, falls sie zum Zeitpunkt des bundesgerichtlichen Entscheids bereits gegonnen bzw. beendet sein sollte.

Beweismittel:

- act. 7 Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts der Bundesrepublik Deutschland vom 9. November 2011
- act. 8 Statuten der Piratenpartei Zentralschweiz vom 27. November 2013
- oben genannte

Mit freundlichen Grüssen

Florian Mauchle, Stefan Thöni

Anlagen:

- act. 2 Änderung vom 2. Mai 2013 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen
- act. 3 Statuten der Piratenpartei Zentralschweiz vom 6. Mai 2013
- act. 4 Amtsblatt des Kantons Zug vom 20. Dezember 2013
- act. 5 Bericht und Antrag des Reigerungsrates zur Teilrevision der Verfassung des Kantons Zug (Kantonsverfassung, KV) vom 31. Januar 1894 sowie des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG)
- act. 6 Protokoll des Kantonsrats, 41. Sitzung: Donnerstag, 31. Januar 2013 (Vormittagsitzung)
- act. 7 Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts der Bundesrepublik Deutschland vom 9. November 2011
- act. 8 Statuten der Piratenpartei Zentralschweiz vom 27. November 2011

