Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}

1C 561/2013

Urteil vom 10. Juli 2013

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Merkli, Eusebio, Chaix,
Gerichtsschreiber Haag.

Verfahrensbeteiligte
1. Alternative - die Grünen Kanton Zug,
2. Christlich-soziale Partei Zug,
3. Sozialdemokratische Partei (SP) Zug,
4. Barbara Beck-Iselin,
5. Alois Gössi,
6. Barbara Gysel,
7. Markus Jans,
8. Jolanda Spiess-Hegglin,
9. Vroni Straub-Müller,
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Advokat Prof. Dr. Felix Uhlmann,

gegen

Kantonsrat des Kantons Zug.

Gegenstand
Änderung des Wahlverfahrens für den Kantonsrat Zug - Volksabstimmung vom 22. September 2013,

Beschwerde gegen Beschluss des Kantonsrats Zug vom 2. Mai 2013 betreffend Durchführung der obligatorischen Volksabstimmung.

Sachverhalt:

A.
Das Bundesgericht stellte in BGE 136 I 376 fest, dass das bisherige Proporzwahlverfahren des Kantons Zug für die Wahl des Kantonsrats vor der Bundesverfassung nicht standhält. Die Regierung des Kantons Zug unterbreitete dem Kantonsrat am 10. Juli 2012 Änderungen des Wahlrechts auf Verfassungs- und Gesetzesstufe. Der Kantonsrat beriet über die Änderungen in erster Lesung am 31. Januar 2013 und beschloss in zweiter Lesung am 2. Mai 2013, für die Änderung der Kantonsverfassung am 22. September 2013 zwei Varianten zur Volksabstimmung zu bringen.
Variante A (Vorlage Nr. 2170.16a - [Laufnummer 14329]) lautet:

”Die Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 [SR 131.218]wird wie folgt geändert:

§ 38 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu), Abs. 4 (neu)
1 Die gesetzgebende und aufsehende Gewalt übt der Kantonsrat aus. Derselbe besteht aus 80 Mitgliedern.
2 Die Gesamterneuerungswahlen des Kantonsrats richten sich nach dem Grundsatz des proportionalen Wahlverfahrens.
3 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.
4 Die Zuteilung der Sitze aufgrund der Stimmenzahlen 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).

§ 78 Abs. 2a (neu)
2a Die Gesamterneuerungswahlen des Kantonsrats richten sich nach dem Verhältniswahlrecht im Sinne von § 38.

Diese Änderung unterliegt der Volksabstimmung gemäss § 79 Abs. 3 Kantonsverfassung. Sie tritt nach Annahme durch das Volk in Kraft und bedarf der Gewährleistung durch die Bundesversammlung."

Variante B (Vorlage Nr. 2170.16b [Laufnummer 14335]) lautet (Abweichungen von Variante A sind unterstrichen) :

"Die Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 [SR 131.218]wird wie folgt geändert:

§ 38 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu)
1 Die gesetzgebende und aufsehende Gewalt übt der Kantonsrat aus. Derselbe besteht aus 80 Mitgliedern.

2 Die Gesamtrneuerungswahlen des Kantonsrats richten sich nach dem Grundsatz des proportionalen Wahlverfahrens. Ausgeschlossen ist das doppelt-proportionale Zuteilungsverfahren.
3 Wahlkreise sind die Einwohnergemeinden, Wahlkreisverbände sind ausgeschlossen. Die Zahl der Kantonsratssitze der Wahlkreise wird durch einfachen Kantonsratsbeschluss nach Massgabe der nachgeführten Bevölkerungsstatistik (im vorangehenden Kalenderjahr veröffentlichte Zahlen des Bundes der ständigen Wohnbevölkerung) festgelegt. Jedem Wahlkreis werden mindestens zwei Sitze zugeteilt.
4 gestrichen.

§ 78 Abs. 2a (neu)
2a Die Gesamterneuerungswahlen des Kantonsrats richten sich nach dem Verhältniswahlrecht im Sinne von § 38.

Diese Änderung unterliegt der Volksabstimmung gemäss § 79 Abs. 3 Kantonsverfassung. Sie tritt nach Annahme durch das Volk in Kraft und bedarf der Gewährleistung durch die Bundesversammlung."

Der Beschluss des Kantonsrats vom 2. Mai 2013 wurde im Amtsblatt des Kantons Zug vom 10. Mai 2013 (S. 1856) publiziert.

B.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 3. Juni 2013 beantragen die Alternative - die Grünen Kanton Zug, die christlich-soziale Partei Zug, die sozialdemokratische Partei Zug sowie die im Rubrum des vorliegenden Urteils aufgeführten Privatpersonen, 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, beantragen die Beschwerdeführer, der Teil der Abstimmung betreffend Variante B sei aufzuheben.

C.
Das Kanton sratsbüro als Geschäftsleitung des Kantonsrats teilt dem Bundesgericht mit, es stelle in der Hauptsache keinen Antrag. Das Gericht werde das Recht von Amtes wegen anzuwenden haben. Der Kantonsrat habe nicht nur politische, sondern auch staatsrechtliche Reflexionen angestellt, bevor er sich dazu durchgerungen habe, dem Zuger Stimmvolk eine Variantenabstimmung zu unterbreiten.

Die Direktion des Innern des Kantons Zug verzichtet ebenfalls auf einen Antrag in der Hauptsache. Sie schliesst sich den Ausführungen in der Beschwerdeschrift an und ergänzt diese in einigen Punkten. In verfahrensmässiger Hinsicht beantragt die Direktion eine beförderliche Behandlung der Beschwerde, insbesondere im Interesse einer einwandfreien Vorbereitung und Durchführung der Volksabstimmung vom 22. September 2013.

Die Beschwerdeführer verzichten auf weitere Äusserungen.

D.
Das Bundesgericht hat die Angelegenheit am 10. Juli 2013 öffentlich beraten (Art. 58 f. BGG).

Erwägungen:

1.

1.1. Die Ankündigung der Variantenabstimmung über die Änderung der Kantonsverfassung im Amtsblatt vom 10. Mai 2013 betrifft eine Volksabstimmung im Sinne von Art. 82 lit. c BGG. Insoweit ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten in der Form der Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 82 lit. c BGG grundsätzlich zulässig. Die Beschwerde ist innert der Frist von Art. 100 Abs. 1 BGG erhoben worden.

1.2. Die Kantone sehen gegen Akte in Stimmrechtssachen grundsätzlich ein Rechtsmittel an eine gerichtliche Behörde vor (Art. 88 Abs. 2 Satz 1 BGG). Die bundesrechtliche Rechtsmittelpflicht gilt allerdings nicht für Akte des Parlaments und der Regierung (Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG; zum Ganzen BGE 134 I 199 E. 1.2 S. 201; Urteil 1C 22/2010 vom 6. Oktober 2010 E. 1.3; je mit Hinweisen). Die Kantone sind frei, gleichwohl eine gerichtliche Überprüfung vorzusehen, wovon der Kanton Zug indessen keinen Gebrauch gemacht hat (Urteil 1C 127/2010 vom 20. Dezember 2010 E. 2, nicht publ. in: BGE 136 I 376). Es liegt somit ein letztinstanzlicher kantonaler Entscheid im Sinne von Art. 88 Abs. 1 lit. a und Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG vor.

1.3.

1.3.1. Im Zusammenhang mit dem Initiativrecht hatte das Bundesgericht unter der Herrschaft des OG erkannt, dass die zuständigen kantonalen Organe unter dem Gesichtswinkel der bundesrechtlichen Garantie des Stimmrechts zwar berechtigt, indessen nicht verpflichtet sind, Initiativen auf ihre inhaltliche Rechtmässigkeit und Vereinbarkeit mit Normen höherer Ordnung zu überprüfen. Wird eine Initiative nach kantonalem Recht von Amtes wegen auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht geprüft, so steht gegen diesen Entscheid die Stimmrechtsbeschwerde an das Bundesgericht offen (BGE 128 I 190 E. 1.3 S. 194; Urteil des Bundesgerichts 1P.541/2006 vom 28. März 2007 E. 2.1, nicht publ. in BGE 133 I 110). In solchen Fällen gilt der Grundsatz, dass die Initiative nicht höherrangigem Gesetzes- oder Verfassungsrecht oder völkerrechtlichen Verpflichtungen widersprechen darf (BGE 133 I 110 E. 4.1 S. 115 f. mit Hinweis). Der Bürger hat hier einen Anspruch, dass die obligatorische Kontrolle der Rechtmässigkeit korrekt durchgeführt wird, damit die Stimmbürgerschaft sich nicht zu Bestimmungen äussern muss, die von vornherein materiell höherrangigem Recht widersprechen (Urteil des Bundesgerichts 1P.541/ 2006 vom 28. März 2007 E. 2.1, nicht publ. in BGE
133 I 110; BGE 128 I 190 E. 1.3 S. 194 mit Hinweisen). Diese Fragen prüft das Bundesgericht seit Inkrafttreten des BGG gestützt auf Art. 82 lit. c BGG im Rahmen der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Urteile des Bundesgerichts 1C 304/2012 und 1C 305/2012 vom 25. und 26. Februar 2013, je E. 1.1).

Soweit das kantonale Recht keine Pflicht zur materiellen Prüfung von Initiativen vorsah und demnach die

Vorlage von materiell fragwürdigen Initiativen zuliess, konnte mit Stimmrechtsbeschwerde im Sinne von Art. 85 lit. a OG nicht deren Unrechtmässigkeit gerügt werden (Urteil des Bundesgerichts 1P.63/1997 vom 18. Juni 1997 E. 3b mit Hinweisen, in: ZBl 99/1998 S. 90). Ausschlaggebend für diese Rechtsprechung waren die Besonderheiten der Stimmrechtsbeschwerde (vgl. BGE 114 Ia 267 E. 3 S. 271 ff. mit Hinweisen). Dieses Rechtsmittel wollte grundsätzlich den Rechtsschutz in gleicher Weise wie die heutige Beschwerde gemäss Art. 82 lit. c BGG in Bezug auf die demokratische Beteiligung und Willensbildung der Stimmbürger sicherstellen. Die Stimmrechtsbeschwerde soll dort erhoben werden können, wo ein direkter Zusammenhang zur Ausübung des Stimmrechts besteht. So zum Beispiel wenn eine kantonale Pflicht zu materieller Prüfung einer Initiative besteht. Fehlt ein solches Verfahren, so steht bei der Frage der inhaltlichen Rechtmässigkeit einer Initiative und deren Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht in der Regel nicht eine Frage des Stimmrechts im Vordergrund, weshalb in solchen Fällen ein Rechtsschutzinteresse an der Stimmrechtbeschwerde
oft verneint werden kann. Die materielle Unrechtmässigkeit kann regelmässig im Anschluss an die definitive Annahme einer kantonalen Initiative - jedenfalls soweit es sich um eine Gesetzesinitiative handelt - im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle oder im Einzelfall mittels inzidenter Normenkontrolle mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht geltend gemacht werden (Art. 82 lit. a und b i.V.m. Art. 95 BGG; vgl. zur Rechtslage nach dem OG Urteil des Bundesgerichts 1P.63/1997 vom 18. Juni 1997 E. 3b mit Hinweisen, in: ZBl 99/1998 S. 90 f.; BGE 114 Ia 267 E. 3 S. 271 ff., mit Hinweisen).

1.3.2. Die gleichen Überlegungen gelten grundsätzlich für behördliche Vorlagen, die den Stimmbürgern zur Abstimmung unterbreitet werden. Abstimmungen über solche Vorlagen können hinsichtlich spezifischer stimmrechtsrelevanter Rügen mit Beschwerde im Sinne von Art. 82 lit. c BGG angefochten werden. Indessen besteht auch hier meist kein Rechtsschutzinteresse an der Prüfung einer allfälligen Unrechtmässigkeit der Vorlage, soweit sich aus dem kantonalen Recht nicht ein Anspruch auf materielle Prüfung vor der Abstimmung ergibt. Der Umstand einer allfälligen Unrechtmässigkeit der zur Abstimmung unterbreiteten Vorlage führt in der Regel für sich allein zu keiner direkten Verletzung der freien und unverfälschten Willenskundgabe (vgl. Urteil 1P.427/2006 vom 3. November 2006 E. 3, nicht publ. in BGE 132 I 291; Urteil des Bundesgerichts 1P.63/1997 vom 18. Juni 1997 E. 3, in: ZBl 99/1998 S. 91 mit Hinweisen auf das Initiativrecht; BGE 117 Ia 66). Die Unrechtmässigkeit der vom Volk angenommenen Vorlage kann nachträglich in einem Beschwerdeverfahren nach Art. 82 lit. a oder b BGG geprüft werden. Grundsätzlich kann damit der Rechtsschutz nach der Abstimmung gewährt werden. Bei kantonalen Verfassungsbestimmungen bestehen allerdings erhebliche
Einschränkungen hinsichtlich der Prüfungsbefugnis des Bundesgerichts (BGE 138 I 378 E. 5.2 S. 383; 131 I 126 E. 3.1 S. 130; 121 I 138 E. 5c/aa-bb S. 147 f.; 116 Ia 359 E. 4b S. 366; 111 Ia 239 E. 3b S. 242; Urteil 1C 407/2011 vom 19. März 2012 E. 3, in: ZBl 113/ 2012 S. 450 und AJP 2012 S. 846).

1.3.3. Anders verhält es sich, wenn die materielle Rechtswidrigkeit offensichtlich ist, jedenfalls wenn das Bundesgericht diese bereits in einem früheren Verfahren eingehend geprüft und bejaht hat. In einem solchen Fall kann der Umstand, dass eine Vorlage die Weiterführung einer vom Bundesgericht bereits festgestellten schwerwiegenden Rechtswidrigkeit bezweckt und damit im Gegensatz zum Bundesrecht steht, eine Überprüfung der Vorlage durch das Bundesgericht im Interesse des Schutzes der freien Willensbildung der Stimmbürger erfordern. Die Situation erscheint dann analog zu den in E. 1.3.1 hiervor erwähnten Fällen, in welchen eine Initiative vom kantonalen Parlament von Amtes wegen vor der Abstimmung auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht überprüft wird. Bei Vorlagen auf Änderung der Kantonsverfassung kann vermieden werden, dass der Bundesversammlung kantonale Verfassungsbestimmungen zur Gewährleistung im Sinne von Art. 51 Abs. 2 BV vorgelegt werden, die nach konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung dem Bundesrecht widersprechen.

1.3.4. In BGE 136 I 376 hat das Bundesgericht das bisherige Wahlverfahren für den Zuger Kantonsrat detailliert untersucht und dargelegt, inwiefern es den bundesrechtlichen Anforderungen nicht genügt (E. 3 hiernach). Trotz der in diesem Urteil enthaltenen Ausführungen und Feststellungen soll nach der hier umstrittenen Variante B des Kantonsratsbeschlusses über eine Vorlage abgestimmt werden, welche die Beibehaltung des bereits als bundesverfassungswidrig beurteilten Wahlverfahrens bewirken soll. Unter diesen Umständen sind die in E. 1.3.3 genannten Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Beschwerde an das Bundesgericht erfüllt.

1.4. Die Beschwerdeführer sind nach Art. 89 Abs. 3 BGG zur Beschwerde befugt: Die Beschwerde führenden Einzelpersonen sind im Kanton Zug stimm- und wahlberechtigt. Die am Verfahren beteiligten politischen Parteien sind im Kanton Zug tätig (vgl. BGE 134 I 172 E. 1.2 und 1.3.1 S. 174 mit Hinweisen; Urteil 1C 127/2010 vom 20. Dezember 2010 E. 3.3, nicht publ. in: BGE 136 I 376). Da auch die anderen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.
Nach Art. 39 Abs. 1 BV regeln die Kantone - entsprechend ihrer Organisationsautonomie - die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Diese Zuständigkeit wird ausgeübt im Rahmen der bundesverfassungsrechtlichen Garantie von Art. 34 BV sowie nach den Mindestanforderungen gemäss Art. 51 Abs. 1 BV (vgl. zum Ganzen BGE 136 I 352 E. 2 mit Hinweisen).

Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet die politischen Rechte (auf Bundes- sowie Kantons- und Gemeindeebene) in abstrakter Weise und ordnet die wesentlichen Grundzüge der demokratischen Partizipation im Allgemeinen. Der Gewährleistung kommt Grundsatzcharakter zu. Sie weist Bezüge auf zur Rechtsgleichheit sowie zur Rechtsweggarantie. Der konkrete Gehalt der politischen Rechte mit ihren mannigfachen Teilgehalten ergibt sich nicht primär aus der Bundesverfassung, sondern in erster Linie aus dem spezifischen Organisationsrecht des Bundes bzw. der Kantone (BGE 136 I 364 E. 2.1 S. 366).

Die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit gibt 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 (BGE 136 I 364 E. 2.1 S. 366).

3.

3.1. Das Bundesgericht hat in BGE 136 I 376 E. 4.6 S. 383 f. festgestellt, dass das bisherige Proporzwahlverfahren des Kantons Zug für die Wahl des Kantonsrats vor der Bundesverfassung nicht standhält. Es führte weiter aus, dass dem kantonalen Gesetzgeber grundsätzlich unterschiedliche Möglichkeiten zur Verfügung stehen, das Bekenntnis zum Proporz bundesverfassungskonform umzusetzen.

Zum einen können auf Gesetzesstufe Wahlkreisverbände geschaffen werden, welche im Sinne des Verhältniswahlrechts einen Ausgleich unter den unterschiedlich grossen Wahlkreisen bewirken (vgl. BGE 131 I 74; Urteil P.918/1986 vom 9. Dezember 1986, in: ZBl 88/1987 S. 367). Es ist Sache des kantonalen Gesetzgebers, im Einzelnen zu prüfen, ob die Kantonsverfassung die Einführung von Wahlkreisverbänden auf Gesetzesstufe erlaubt und wie eine Ordnung mit Wahlkreisverbänden auszugestalten wäre.

Zum andern lässt sich der Grundsatz des Proporzes gesetzlich durch den Einbezug des ganzen Kantons anstelle der isolierten Betrachtung der einzelnen Wahlkreise optimieren. Mit einer zentralen Verteilung der Parteimandate nach der doppelt-proportionalen Methode "Doppelter Pukelsheim" lässt sich ein wahlkreisübergreifender Ausgleich realisieren (vgl. zu dieser Methode BGE 136 I 364 mit Hinweisen; vgl. ferner FRIEDERICH PUKELSHEIM/CHRISTIAN SCHUHMACHER, Doppelproporz bei Parlamentswahlen - ein Rück- und Ausblick, in: AJP 2011 S. 1581; PUKELSHEIM/SCHUHMACHER, Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen, in: AJP 2004 S. 505; ANINA WEBER, Vom Proporzglück zur Proporzgenauigkeit, in: AJP 2010 S. 1373/1379; CHRISTIAN SCHUHMACHER, Sitzverteilung bei Parlamentswahlen nach dem neuen Zürcher Zuteilungsverfahren, 2005). Dieses Zuteilungsverfahren bezweckt unter anderem, unter Beibehaltung der traditionellen, unterschiedlich grossen Wahlkreise eine parteiproportionale Sitzzuteilung zu realisieren und damit sowohl die Verhältnismässigkeit zwischen den Parteien als auch die Verhältnismässigkeit zwischen den Wahlkreisen zu wahren. Die Parteien mit ihren Listen wie auch die Wahlkreise werden auf diese Weise proportional vertreten.

Daran ändert nichts, dass das System auch gewisse Nachteile aufweist (PUKELSHEIM/ SCHUHMACHER, a.a.O., S. 519; WEBER, a.a.O., S. 1379; SCHUHMACHER, a.a.O., S. 19). Im Zeitpunkt der bundesgerichtlichen Beurteilung gemäss BGE 136 I 376 waren keine Anzeichen ersichtlich, dass die Kantonsverfassung einer solchen Sitzzuteilungsmethode entgegenstehen würde.

Schliesslich fügte das Bundesgericht an, dass eine Stärkung des Proporzgedankens auch auf Verfassungsstufe erreicht werden könnte, zum Beispiel mit der Festlegung neuer Wahlkreise oder durch die Schaffung eines Einheitswahlkreises (BGE 136 I 376 E. 4.6 S. 384; ANDREA TÖNDURY, Der ewige K (r) ampf mit den Wahlkreisen, in: Direkte Demokratie, Festschrift Andreas Auer, 2013, S. 61 f.).

3.2. Der Kantonrat Zug hat im Anschluss an den Entscheid des Bundesgerichts den Weg über eine Änderung der Kantonsverfassung gewählt. In erster Lesung der vorgeschlagenen Verfassungsänderung hat er sich entschieden, das Proporzwahlrecht für die Kantonsratswahlen mit den Einwohnergemeinden als Wahlkreisen beizubehalten und die Sitze auf die Parteien und politischen Gruppierungen nach dem doppelt-proportionalen Zuteilungsverfahren (sog. Doppelter Pukelsheim) zu verteilen. Dieser Beschluss wurde in der zweiten Lesung zur Variante A der Abstimmungsvorlage. Zusätzlich beschloss der Kantonsrat in der zweiten Lesung, mit Variante B eine Abstimmungsvorlage, die ebenfalls das Proporzwahlrecht für die Kantonsratswahlen mit den Einwohnergemeinden als Wahlkreisen verankert und zudem das doppelt-proportionale Zuteilungsverfahren und die Bildung von Wahlkreisverbänden ausdrücklich ausschliesst. Der Vorstoss, der im Kantonsrat zur Vorlage der Variante B führte, wurde damit begründet, dass sich das bisherige Wahlsystem bewährt habe und die Zuger Stimmbevölkerung das bisherige Wahlverfahren mit einer entsprechenden Anpassung der Verfassung verankern solle. Dazu diene der klare Ausschluss des doppelt-proportionalen Zuteilungsverfahrens nach der Methode Pukelsheim.

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 unbeachtlich. 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.

Bei diesem Ausgang des bundesgerichtlichen Verfahrens ist auf die Erhebung von Gerichtskosten zu verzichten (Art. 66 Abs. 4 BGG). Der Kanton Zug hat den obsiegenden Beschwerdeführern eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (Art. 68 Abs. 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen, und der Beschluss des Kantonsrats Zug vom 2. Mai 2013 (Vorlage Nr. 2170.16b [Laufnummer 14335]) wird aufgehoben.

2.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.
Der Kanton Zug hat die Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'500.– zu entschädigen.

4.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern sowie dem Kantonsrat und dem Regierungsrat des Kantons Zug schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 10. Juli 2013

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Haag