

**ENTSCHEID vom 15. März 2013**  
**Verfassungsgericht**

**Besetzung**

Obergerichtspräsident Albert Müller, Vorsitz  
Oberrichter/innen Trix Kipfer-Bünter, Rahel Jacob,  
Christian Hochuli, Paul Achermann, Rolf Gabriel,  
Gerichtsschreiberin Helene Reichmuth

**Verfahrensbeteiligte**

**Karl Tschopp,**  
Bitzistrasse 11, 6370 Stans,  
**Beschwerdeführer 1,**

**Leo Amstutz,**  
Buochserstrasse 30, 6375 Beckenried,  
**Beschwerdeführer 2,**

gegen

**Landrat des Kantons Nidwalden,**  
vertreten durch das Landratsbüro Nidwalden,  
Dorfplatz 2, Postfach, 6371 Stans,

dieses wiederum vertreten durch den Landratspräsidenten  
Josef Niederberger-Streule und Landratssekretär Armin  
Eberli,  
**Beschwerdegegner,**

**Gegenstand**

Landratsbeschluss vom 24. Oktober 2012

über die Zulässigkeit des Gegenvorschlages des Referen-  
dumskomitees "Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen" zur Teilre-  
vision des Gesetzes über die Verhältniswahl des Landrates

### **hat sich ergeben:**

**A.** Das Bundesgericht hat mit BGE 136 I 352 vom 7. Juli 2010 (1C\_541/2009) festgestellt, dass das Proporzwahlverfahren des Kantons Nidwalden für die Wahl des Landrates vor der Bundesverfassung nicht standhält. Auf die Aufhebung der Wahl hat es verzichtet (vgl. BF-Beilage 3).

Daraufhin zeigte der Regierungsrat Nidwalden in einem Grundlagenpapier vom 23. November 2010 die Geschichte des Proporzgesetzes, einige Begriffsdefinitionen, mögliche Varianten von Wahlmodellen sowie das weitere Vorgehen auf (vgl. BF-Beilage 4).

In der Folge wurde durch den Regierungsrat Nidwalden bei allen 11 politischen Gemeinden sowie den fünf im Landrat vertretenen politischen Parteien eine Vernehmlassung unter anderem zur Grundsatzfrage: „Majorz- oder Proporzverfahren“ durchgeführt. Während sich gemäss Ergebnisbericht vom 29. März 2011 zehn Gemeinden zum Proporz bekannten, erklärte sich eine auch mit dem Majorz einverstanden (vgl. BF-Beilage 5).

Der Landrat hat die Teilrevision des Gesetzes über die Verhältniswahl des Landrates (Doppelter Pukelsheim) vom 26. April 1981 (NG 132.1) am 28. März 2012 in erster Lesung behandelt und am 25. April 2012 in zweiter Lesung verabschiedet (vgl. BF-Beilagen 6 und 7).

Am 4. Juni 2012 hinterlegte die SVP Nidwalden das konstruktive Referendum (Wahlkreisverbund und Hagenbach-Bischoff) zur Vorlage des Landrates zum Gesetz über die Verhältniswahl des Landrates. Das Referendum ist mit 704 beglaubigten Unterschriften zustande gekommen. Die Frage der Zulässigkeit dieses Referendums blieb unbestritten (vgl. BF-Beilage 8).

Am 13. Juni 2012 deponierte das Referendumskomitee „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ das konstruktive Referendum zur Vorlage des Landrates zum Gesetz über die Verhältniswahl des Landrates (vgl. BF-Beilage 9). Das Referendum ist mit 349 beglaubigten Unterschriften zustande gekommen.

Mit Beschluss Nr. 617 vom 28. August 2012 beantragte der Regierungsrat Nidwalden dem Landrat, den Gegenvorschlag „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ als unzulässig zu erklären (vgl. BF-Beilage 10). Dabei stützte sich der Regierungsrat Nidwalden im Wesentlichen auf ein von ihm selbst in Auftrag gegebenes Kurzgutachten von Dr. iur. Andrea Töndury vom 15. August 2012 (vgl. BF-Beilage 11).

Den Parlamentsmitgliedern wurde in der Folge durch das Referendumskomitee „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ ein offener Brief vom 3. September 2012 zugestellt (vgl. BF-Beilage 13). Die vorberatende landrätliche Kommission für Staatspolitik, Justiz und Sicherheit (SJS) beantragte dem Landrat mit Bericht vom 27. September 2012, den Gegenvorschlag „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ als zulässig zu erklären (vgl. BF-Beilage 12).

An seiner Sitzung vom 24. Oktober 2012 erklärte der Landrat den Gegenvorschlag des Referendumskomitees „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ mit 30 zu 25 Stimmen für zulässig (vgl. BF-Beilage 1).

**B.** Gegen diesen Landratsbeschluss vom 24. Oktober 2012 erhoben die Landräte Karl Tschopp und Leo Amstutz (Aktivbürger der Gemeinden Stans und Beckenried) am 20. November 2012 beim Verfassungsgericht des Kantons Nidwalden fristgerecht Beschwerde und beantragten:

- „1. Der Landratsbeschluss vom 24. Oktober 2012 über die Zulässigkeit des Gegenvorschlages des Referendumskomitees „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ zur Teilrevision des Gesetzes über die Verhältniswahl des Landrates sei aufzuheben.
2. Der am 13. Juni 2012 vom Referendumskomitee „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ eingereichte Gegenvorschlag zur Teilrevision des Gesetzes über die Verhältniswahl des Landrates sei wegen Verletzung von Bundesrecht sowie kantonalem Recht als unzulässig zu erklären.
3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Kantons Nidwalden.“

**C.** Mit Schreiben vom 21. November 2012 bestätigte der Obergerichtspräsident den Eingang der Verfassungsgerichtsbeschwerde und ersuchte die Landräte Karl Tschopp und Leo Amstutz um Einzahlung eines Gerichtskostenvorschusses von Fr. 3'000.00 (unter solidarischer Haftbarkeit) innert zehn Tagen.

**D.** Nachdem der Betrag bei der Gerichtskanzlei des Kantons Nidwalden fristgerecht eingegangen war, wurde dem Landrat die Verfassungsgerichtsbeschwerde vom 20. November 2012 mit Verfügung vom 29. November 2012 übermittelt und ihm im Wesentlichen mitgeteilt, dass der Zeitplan für die nächsten Gesamterneuerungswahlen des Landrates äusserst eng sei. Die Prozessleitung habe sich deshalb dafür entschieden, die Verfassungsbeschwerde als besonders dringlich zu behandeln und die ordentlichen Fristen in Anwendung von § 7 VGV (Verordnung über das Verfahren vor dem Verfassungsgericht / Verfassungsgerichtsverordnung; NG 265.2) und § 76 Abs. 2, Satz 2 VRPV (Verordnung über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege; NG 265.1) zu verkürzen. Sodann würden die Mitglieder des Referendumskomitees „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ von Amtes wegen durch Beiladung ins Verfahren einbezogen (§ 14 VRPV). Der Landrat (und die Beigeladenen) bekamen Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme innert 20 Tagen.

**E.** Mit Schreiben vom 20. Dezember 2012 teilte der Vorsitzende des Referendumskomitees im Namen des gesamten Komitees „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ dem Verfassungsgericht mit, man werde sich nicht am Gerichtsverfahren beteiligen.

**F.** Mit Vernehmlassung vom 3. Januar 2013 beantragte der Landrat des Kantons Nidwalden:

- „1. Sämtliche Beschwerdeanträge seien abzuweisen.“

2. Die Kosten- und Entschädigungsfolgen seien den Beschwerdeführern mit solidarischer Haftung aufzulegen.“

**G.** Mit Replik vom 18. Januar 2014 hielten die Landräte Karl Tschopp und Leo Amstutz an ihren Anträgen unverändert fest.

**H.** Mit Duplik vom 1. Februar 2013 bestätigte der Landrat ebenfalls seine Anträge vom 3. Januar 2013.

**I.** Auf die Ausführungen der Parteien in den Rechtsschriften wird – sofern sinnvoll und erforderlich – in den nachstehenden Erwägungen eingegangen; die Relevanz aller übrigen Vorbringen wurde vom Verfassungsgericht verneint.

**J.** Die vorliegende Beschwerdesache wurde vom Verfassungsgericht des Kantons Nidwalden anlässlich seiner Sitzung vom 15. März 2013 in Abwesenheit der Parteien abschliessend beraten und einstimmig wie folgt beurteilt.

Das Verfassungsgericht des Kantons Nidwalden zieht

### **i n E r w ä g u n g :**

#### **1.**

**1.1** Die vorliegende Verfassungsbeschwerde vom 20. November 2012 richtet sich gegen den Landratsbeschluss vom 24. Oktober 2012 über die Zulässigkeit des Gegenvorschlages des Referendumskomitees „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ zur Teilrevision des Gesetzes über die Verhältniswahl des Landrates, mit welchem der Gegenvorschlag als zulässig erklärt wurde (vgl. BF-Beilage 1).

**1.2** Das Verfassungsgericht ist das Obergericht (Art. 69 Abs. 1 KV [Verfassung des Kantons Nidwalden; NG 111] und Art. 20 GerG [Gesetz über die Gerichte und die Justizbehörden/Gerichtsgesetz; NG 261.1]). Das Obergericht entscheidet als einzige Instanz über die verfassungsrechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 69 KV (Art. 30 GerG). Nach Art. 69 Abs. 2 Ziffer. 1 und 2 KV beurteilt das Verfassungsgericht unter anderem Streitigkeiten über die Ausübung der politischen Rechte und über die Gültigkeit von Wahlen und Abstimmungen im Kanton sowie über die Rechtmässigkeit von Gesetzen und Verordnungen des Kantons. Die Regelung des Verfahrens fällt in den Kompetenzbereich der Kantone. Dementsprechend hat der Kanton Nidwalden gestützt auf Art. 60 KV die Verordnung über das Verfahren vor dem Verfassungsgericht/Verfassungsgerichtsverordnung (VGV; NG 265.2) eingeführt.

**1.3** Nach § 4 Abs. 1 VGV prüft das Verfassungsgericht, ob der angefochtene Erlass oder der Entscheid dem Bundesrecht, der Kantonsverfassung oder den übergeordneten kantonalen und kommunalen Erlassen widerspricht. Es ist bei der Prüfung an die vorgebrachten Gründe gebunden, ausser es besteht ein offenkundiger Widerspruch zu den in Absatz 1 erwähnten Bestimmungen (§ 4 Abs. 2 VGV). Vorab prüft das Verfassungsgericht von Amtes wegen, ob die Prozessvoraussetzungen gegeben sind und auf die Beschwerde überhaupt eingetreten werden kann (§ 7 VGV in Verbindung mit § 54 VRPV [Verordnung über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege/Verwaltungsrechtspflegeverordnung; NG 265.1]).

**1.4** Gemäss § 5 Abs. 1 VGV ist gegen einen Erlass, unter dem Vorbehalt entgegengesetzter Bestimmungen, binnen 20 Tagen nach erfolgter Veröffentlichung Verfassungsbeschwerde einzureichen (sog. abstrakte Normenkontrolle) und nach Abs. 2 binnen gleicher Frist gegen eine Verfügung oder einen Entscheid (sog. konkrete Normenkontrolle; vgl. auch Art. 78 WAG [Gesetz über die politischen Rechte im Kanton/Wahl- und Abstimmungsgesetz; NG 132.2]). Der angefochtene Landratsbeschluss vom 24. Oktober 2012 wurde im Nidwaldner Amtsblatt Nr. 44 vom 31. Oktober 2012 auf den Seiten 1642 und 1643 publiziert (vgl. BF-Beilage 1). Die vorliegende Beschwerde vom 20. November 2012 erfolgte mithin rechtzeitig innert 20 Tagen seit der Publikation.

**1.5** Die Beschwerdelegitimation zur Erhebung einer Verfassungsbeschwerde richtet sich in erster Linie nach § 3 VGV. Nach § 3 Ziff. 1 VGV ist zur Einreichung der Verfassungsbeschwerde berechtigt, wer (1.) ein rechtliches oder tatsächliches, schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung eines Beschlusses oder eines Entscheides hat; (2.) jede andere natürliche oder juristische Person oder Behörde, welche die Gesetzgebung dazu ermächtigt; (3.) in Streitigkeiten über die Rechtmässigkeit eines Erlasses jeder, der durch den Erlass betroffen werden kann (vgl. auch Art. 79 WAG). Als Aktivbürger der politischen Gemeinden Stans und Beckenried sowie als Mitglieder des Landrates Nidwalden verfügen die Beschwerdeführer über das in der Verfassungsgerichtsverordnung und im Wahl- und Abstimmungsgesetz geforderte schutzwürdige Interesse; mithin ist die Legitimation beider Beschwerdeführer im vorliegenden Fall gegeben.

**1.6** Nachdem auch die übrigen Prozessvoraussetzungen gemäss § 3 ff. VGV in Verbindung mit § 54 VRPV gegeben sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

**1.7** Nach Art. 44 Abs. 2 KV in Verbindung mit Art. 22 Ziff. 4 GerG entscheidet das Obergericht als Verfassungsgericht in Siebnerbesetzung. Zur gültigen Beschlussfassung genügt die Anwesenheit von sechs Mitgliedern (Art. 72 Ziff. 2 GerG). Es ist deshalb festzustellen, dass das Gericht im vorliegenden Fall mit sechs Mitgliedern beratungs- und beschlussfähig war.

## **2.**

**2.1** Nach Art. 61 Ziff. 2 KV fällt der Entscheid über die verfassungsmässige Zulässigkeit der Anträge und Gegenvorschläge gemäss Art. 54 und 54a KV in die Zuständigkeit des Landrates. Er entscheidet auf Antrag des Regierungsrates (Art. 17 WAG). Gestützt auf Art. 8 Abs. 1 WAG dürfen Gegenvorschläge (auf Gesetzesstufe) nichts enthalten, was dem Bundesrecht oder der Kantonsverfassung widerspricht. Überdies müssen sie die Grundsätze der Einheit von Form und Materie wahren und dürfen nicht undurchführbar sein (Abs. 2). Schliesslich darf ein Gegenvorschlag die vom Antrag betroffenen Bereiche nicht erweitern (Abs. 3). Ist eine dieser (kumulativen) Voraussetzungen nicht erfüllt, so ist der Gegenvor-

schlag für ungültig zu erklären. Nach Art. 9 Abs. 1 WAG können Anträge und Gegenvorschläge als allgemeine Anregung oder, wenn sie nicht die Gesamtrevision der Kantonsverfassung verlangen, als ausgearbeitete Vorlage eingereicht werden. Zudem muss der Gegenvorschlag in der gleichen Form wie der Antrag eingereicht werden (Art. 9 Abs. 2 WAG).

**2.2** Eine Verletzung der Einheit der Form wird von den Beschwerdeführern zu Recht nicht geltend gemacht. Der Gegenvorschlag „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ stellt ebenso wie der Antrag des Landrates ein Gesetz im formellen Sinn dar und ist unbestrittenermassen als ausgearbeiteter Entwurf zu qualifizieren. Eine Undurchführbarkeit des Gegenvorschlages wird gleichermassen zu Recht nicht geltend gemacht. Hingegen wird von den Beschwerdeführern gerügt, dass der Gegenvorschlag „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ in Verletzung von Art. 8 Abs. 2 und 3 WAG und Art. 34 Abs. 1 und 2 BV (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; SR 101) zu Unrecht als mit dem Grundsatz der Einheit der Materie vereinbar und mithin als zulässig erklärt worden sei. Zudem sei der Gegenvorschlag grundsätzlich in Bezug auf das beantragte Majorzwahlverfahren kantons- und bundesverfassungswidrig. Einzelne Bestimmungen des Gegenvorschlages widersprüchen dem Bundesrecht. Demzufolge hätte der Gegenvorschlag „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ vom Landrat als unzulässig erklärt werden müssen.

**3.** Zur Verletzung der Einheit der Materie stellen sich die Beschwerdeführer auf den Standpunkt, der Gegenvorschlag „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ weise zur landrätlichen Vorlage keinen genügenden Sachzusammenhang auf. Eine Verletzung des Prinzips der Einheit der Materie im engeren Sinn ist hingegen offensichtlich zu verneinen.

**3.1** Dazu machen sie im Wesentlichen geltend, seit dem Erlass des Proporzgesetzes im Jahre 1981 habe es keine politischen Auseinandersetzungen gegeben, welche darauf abgezielt hätten, das Proporzwahlverfahren wieder abzuschaffen und zum Majorzwahlverfahren für die Landratswahlen zurückzukehren. Die eigentliche „Materie“, welche der Landrat im März/April 2012 zu behandeln gehabt habe, sei die Teilrevision des Proporzgesetzes gewesen und nicht etwa in grundsätzlicher Art das Wahlverfahren für den Landrat. Die Grundsatzfrage sei nämlich bereits im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens vor Erlass eines ersten regierungsrätlichen Entwurfs über die Teilrevision des Proporzgesetzes beantwortet worden. Dem Landrat habe nur die Variante „Proporz“ zur Entscheidung vorgelegen. Es sei im Landrat nie um die Frage gegangen, ob der Proporz abgeschafft und der Majorz wieder eingeführt werden soll. Vielmehr sei es einzig um die Neugestaltung des geltenden Proporzwahlverfahrens gegangen. Der Gegenvorschlag „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ gehe aber klar über die Materie Proporz hinaus. Beim konstruktiven Referendum wende das Bundesgericht beim Kriterium des genügenden bzw. hinreichenden Sachzusammenhangs zur Parlamentsvorlage einen etwas strengeren Massstab an, als bei Gegenvorschlägen des Parlaments bei Volksinitiativen. Das Bundesgericht begründe dies im Wesentlichen damit, dass einer Missbrauchsgefahr beim konstruktiven Referendum entgegengewirkt werden müsse. Insbesondere sollen mit dem konstruktiven Referendum nicht die für die Volksinitiative leicht höheren Hürden unterlaufen werden können. Sachfremde Elemente dürften somit nicht mit dem konstruktiven Referendum in eine Vorlage eingebracht werden. Dafür stehe die Initiative zur Verfügung. Im Kanton Nidwalden seien für das Zustandekommen sowohl des konstruktiven Referendums als auch einer Gesetzesinitiative jeweils 250 Unterschriften notwendig. Hingegen gestalte sich das anschliessende Verfahren bis zur Volksabstimmung völlig anders. Der Landrat werde sich aktuell mit dem Geschäft des Gegenvorschlages „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ nicht mehr auseinandersetzen können. Im Rahmen der Behandlung einer Volksinitiative „Majorz“ wäre ihm zumindest neben Annahme oder Verwerfung ein Gegen-

vorschlagsrecht zugestanden. Insofern sei ebenso ein strengerer Massstab analog der bundesgerichtlichen Rechtsprechung anzuwenden (Urteil des Bundesgerichts 1C\_103/2010 vom 26. August 2010 E. 4.1). Der Regelungsgegenstand einer parlamentarischen Vorlage dürfe nicht allzu breit bzw. nicht allzu umfassend verstanden werden, denn sonst verliere das Kriterium der Einheit der Materie im weiteren Sinn seine Begrenzungsfunktion. Replicando ergänzen die Beschwerdeführer hauptsächlich, der Landrat verkenne, dass sich die Einheit der Materie nicht nur in inhaltlicher, sondern auch in chronologischer Hinsicht messen lassen müsse.

**3.2** Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet in allgemeiner Weise die politischen Rechte auf Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Die Bestimmung bedarf der gesetzlichen Konkretisierung und ist damit der kantonalen Differenzierung zugänglich (Urteil des Bundesgerichts 1C\_103/2010 vom 26. August 2010 E. 2.2 mit Hinweisen). Gemäss Art. 54a Abs. 3 und 4 KV können 250 Aktivbürgerinnen und Aktivbürger vom Landrat erlassenen oder abgeänderten Gesetzen einen Gegenvorschlag gegenüberstellen, indem sie die Unterschriften binnen zweier Monate seit der Hinterlegung des Gegenvorschlags auf der Standeskanzlei einreichen; die Hinterlegung hat binnen zweier Monate seit Veröffentlichung der Vorlage des Landrates zu erfolgen. Dieses Volksrecht (Gegenvorschlag der Aktivbürgerschaft), das auch als konstruktives Referendum bezeichnet wird, stellt das "direktdemokratische Spiegelbild des parlamentarischen Gegenvorschlags zu einer Volksinitiative" dar. Es muss deshalb ebenso wie ein parlamentarischer Gegenvorschlag den Grundsatz der Einheit der Materie wahren und einen hinreichenden Zusammenhang zur Vorlage aufweisen, wobei diese zweite Voraussetzung gewissermassen das Prinzip der Einheit der Materie in einem weiteren Sinn darstellt (Urteile des Bundesgerichts 1C\_103/2010 vom 26. August 2010 E. 2.2; 1C\_22/2010 vom 6. Oktober 2010 E. 2.2; je mit Verweis auf Yvo HANGARTNER/Andreas KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, St. Gallen/Bern 2000, Rz. 2181 f.; vgl. auch BGE 113 Ia 46 E. 5a S. 54; 100 Ia 53 E. 6a S. 59; BGE 132 I 291 E. 4.1 S. 293 f.; je mit Hinweisen).

**3.3** Die Prinzipien der Einheit der Materie und des hinreichenden Sachzusammenhangs gelten von Bundesrechts wegen und sind durch Art. 34 Abs. 2 BV gewährleistet, welcher die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe schützt. Aus der Anlage von Art. 34 Abs. 1 BV als konkretisierungsbedürftiger Norm folgt, dass es dem kantonalen Gesetzgeber grundsätzlich offen steht, strengere Beurteilungsvoraussetzungen bezüglich der Einheit der Materie und des hinreichenden Sachzusammenhangs zu wählen als sie aus der Rechtsprechung zu Art. 34 Abs. 2 BV hervorgehen. Ein in diesem Sinne abweichendes Begriffsverständnis ist indessen nicht leichthin anzunehmen (Urteile des Bundesgerichts 1C\_103/2010 vom 26. August 2010 E. 2.2.; 1C\_22/2010 vom 6. Oktober 2010 E. 2.2; je mit Verweis auf Patrizia EGLI, Die Einheit der Materie bei kantonalen Gesetzesvorlagen, ZBI 107/2006 S. 400; Etienne GRISEL, Initiative et référendum populaires, 3. Aufl., Bern 2004, Rz. 683-686; Yvo HANGARTNER/Andreas KLEY, a.a.O., Rz. 2482; Crispin HUGENSCHMIDT, Einheit der Materie - überholtes Kriterium zum Schutze des Stimmrechts?, Basel 2001, S. 113; vgl. auch BGE 132 I 291 E. 4.1 S. 293 f.; 130 I 185 E. 3 S. 195; je mit Hinweisen). Aus den zitierten Bestimmungen des kantonalen Rechts ergeben sich dafür keine Anhaltspunkte. Die kantonale Grundlage in Art. 8 WAG ist nicht strenger als die bundesrechtlich gewährleistete Garantie und hat daher keine selbständige Bedeutung. Die Einhaltung der Grundsätze der Einheit der Materie bzw. des hinreichenden Sachzusammenhangs sind somit vor dem Hintergrund von Art. 34 BV zu prüfen.

**3.4** Der Grundsatz des hinreichenden Sachzusammenhangs gilt nach dem Gesagten einerseits für den parlamentarischen Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative und anderer-

seits für das (historisch jüngere) Volksrecht des Referendums mit Gegenvorschlag. Im Hinblick auf die übereinstimmende Zielsetzung – zu gewährleisten, dass der Stimmbürger seinen Willen frei und unverfälscht zum Ausdruck bringen kann – sind grundsätzlich die gleichen Gesichtspunkte massgebend. In diesem Sinne ist für das Referendum mit Gegenvorschlag eine enge Beziehung zwischen Vorschlag und Gegenvorschlag erforderlich, wobei ein Gegenvorschlag, der die gleiche Materie und den gleichen Zweck betrifft wie der Vorschlag, in der Realisierung der Anliegen leicht weiter gehen darf. Es ist indessen nicht zu verkennen, dass insofern ein gewisses Missbrauchspotential besteht, dem im Einzelfall Rechnung zu tragen ist. Dies gilt gemäss höchstrichterlicher Rechtsprechung akzentuiert in Fällen wie dem vorliegenden, wo es dem Kantonsparlament verwehrt ist, auf die von ihm verabschiedete Vorlage zurückzukommen (vgl. Art. 12 Abs. 1 WAG), oder wo aufgrund erhöhter Anforderungen (höhere Unterschriftenzahl) die Gefahr besteht, dass die Voraussetzungen zur Einreichung einer Volksinitiative unterlaufen würden (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C\_103/2010 vom 26. August 2010 E. 4.1; 1C\_22/2010 vom 6. Oktober 2010 E. 2.3 mit Verweis auf BGE 113 Ia 46 E. 5 und 6 S. 53 ff.). Anders formuliert, muss der Gegenvorschlag der Aktivbürgerinnen und Aktivbürger einen genügend sachlichen Zusammenhang mit der parlamentarischen Vorlage (Hauptvorlage) aufweisen. Er muss den gleichen Regelungsgegenstand (Thema, Materie, „Frage“) wie die Hauptvorlage haben und sich auf diese beziehen. Mit dem Gegenvorschlag darf nicht eine andere Frage als mit der Vorlage des Parlaments gestellt, sondern es darf lediglich eine andere Antwort bzw. ein anderer Lösungsweg vorgeschlagen werden. Den Stimmberechtigten soll eine echte Alternative eingeräumt werden. Dabei dürfen – soweit nichts anderes bestimmt wird – mit dem Gegenvorschlag auch Vorschläge unterbreitet werden, die im Parlament (oder in seinen Organen) weder beantragt noch diskutiert worden sind. Grundsätzlich genügt nach Bundesgericht ein „hinreichender Sachzusammenhang“ (vgl. Markus RÜSSLI, Die Einheit der Materie beim konstruktiven Referendum, erläutert am Beispiel zweier Urteile des Bundesgerichts, in: ZBI 112/2011 S. 246 ff., mit Hinweis auf Yvo HANGARTNER/Andreas KLEY, a.a.O., Rz. 2184, Urs BOLZ, Volksrechte, in: Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, hrsg. von Walter KÄLIN/Urs BOLZ, Bern 1995, S. 116; Thomas SÄGESSER, Das konstruktive Referendum, Diss., Bern 2000, S. 61 ff. und 83 f.; Christian SCHUHMACHER, Art. 35, in: Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, hrsg. von Isabelle HÄNER/Markus RÜSSLI/Evi SCHWARZENBACH, Zürich/Basel/Genf 2007, Rz. 18 f.; vgl. auch Urteile des Bundesgerichts 1C\_103/2010 vom 26. August 2010, E. 2.2; 1C\_22/2010 vom 6. Oktober 2010, E. 4.1; BGE 113 Ia 46 ff., 54).

**3.5.** Der Gegenvorschlag „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ sieht in Abweichung von der landrätlichen Vorlage ein anderes Wahlverfahren für den Landrat vor. Das Proporz- soll durch ein Majorzwahlverfahren ersetzt werden (vgl. BF-Beilage 9). Das Referendumskomitee begründet seinen Vorschlag hauptsächlich damit, dass die Idee des Majorzwahlverfahrens aus dem Bedürfnis heraus entstanden sei, ein möglichst einfaches und transparentes Wahlverfahren einzuführen. Genau dieser Gedanke sei bei all den Bürgerinnen und Bürgern, welche ihr Anliegen unterschrieben hätten, auf ausschliesslich positive Resonanz gestossen (vgl. BF-Beilage 13). Die Frage der Gültigkeit des Gegenvorschlages hängt von der zentralen Frage ab, welchen Regelungsgegenstand die Vorlage des Landrates umfasst. Diese sieht eine Anpassung (Teilrevision) des Gesetzes vom 26. April 1981 über die Verhältniswahl des Landrates vor. Mittels Einführung des „Doppelten Pukelsheim“ soll das bisherige Gesetz über die Verhältniswahl des Landrates so geändert werden, dass es den bundesgerichtlichen Vorgaben genügt (vgl. BF-Beilage 6 und 7; Gesetz über die Verhältniswahl des Landrates, Änderungen vom 25. April 2012, publ. in: Nidwaldner Amtsblatt Nr. 18 vom 2. Mai 2012, S. 709). Die Beschwerdeführer gehen sinngemäss davon aus, Gegenstand der Hauptvorlage sei (lediglich) das Proporzwahlrecht. Dieser engen Umschreibung der Materie kann



das Verfassungsgericht vor dem Hintergrund der oben zitierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht zustimmen. Die Hauptvorlage des Landrates muss in einem grösseren Kontext gesehen werden und zwar aus folgenden Gründen:

### 3.6

**3.6.1** Im Entscheid BGE 136 I 352 vom 7. Juli 2010 (1C\_541/2009) stellte das Bundesgericht fest, dass das Proporzwahlverfahren des Kantons Nidwalden für die Wahl des Landrates vor dem Bundesrecht nicht standhalte (vgl. BF-Beilage 3). Das Bundesgericht hat in seinem Entscheid andere vorstellbare und real existierende Wahlmodelle wie beispielsweise den Majorz weder ausgeschlossen noch in irgendeiner Art und Weise präjudiziert. Es hielt sinngemäss lediglich fest, dass wenn sich der Gesetzgeber für das Proporzwahlverfahren entschliesse, es die Bundesverfassung gebiete, diesen Grundentscheid konsequent umzusetzen (vgl. E. 5.1 Satz 2). Der Nidwaldner Gesetzgeber stand somit vor der Frage, wie künftig im Kanton verfassungskonforme Landratswahlen durchzuführen sind. Der Regelungsgegenstand ist mithin nicht auf eine verfassungskonforme Ausgestaltung des Proporzwahlrechts zu beschränken; vielmehr geht es ganz allgemein um die Ausübung der politischen Rechte in Bezug auf die Wahl des Landrates. Und diese Rechte der Aktivbürgerinnen und Aktivbürger können mannigfaltig gestaltet werden; nach Art. 42 KV sind auch Mehrheitswahlen zulässig. Zuzufolge dessen hat der Regierungsrat Nidwalden in einem Grundlagenpapier vom 23. November 2010 die Geschichte des Proporzgesetzes, einige Begriffsdefinitionen, mögliche Varianten von Wahlmodellen (Majorz, Proporz mit- und ohne Verfassungsänderung), sowie das weitere Vorgehen aufgezeigt (vgl. BF-Beilage 4). Im anschliessenden Vernehmlassungsverfahren ging es ebenfalls um die Grundsatzfrage: „Majorz- oder Proporzverfahren“ (vgl. BF-Beilage 5). Daraus erhellt, dass bereits im Grundlagenpapier des Regierungsrates vom 23. November 2010 und im anschliessenden Vernehmlassungsverfahren der Majorz als mögliche Variante aufgeführt und dazu Stellung genommen wurde. Insoweit gestehen auch die Beschwerdeführer ein, dass im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens sowohl das Proporz- als auch das Majorzwahlverfahren thematisiert und diskutiert worden seien (vgl. Beschwerdeschrift S. 7 Ziff. 8c). Doch auch in den nachfolgenden parlamentarischen Debatten vom 28. März 2012 (1. Lesung) und 25. April 2012 (2. Lesung) blieb die Variante Majorz – entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer – Diskussionsgegenstand (vgl. BF-Beilage 6: Votum Justiz- und Sicherheitsdirektor Alois Bissig, welcher auf das Grundlagenpapier und das Vernehmlassungsergebnis verweist [S. 713]; Voten der Herren Landräte Amstutz [S. 715], Baumgartner [S. 719], Reinhard, Odermatt [S. 720]; Voten der Herren Landräte Wendelin, Amstutz, Bissig [S. 726 f.]; BF-Beilage 7: Voten der Herren Landräte Odermatt, Baumgartner, Amstutz [S. 745f.]). Es ist denn auch klar festzustellen, dass die Einheit der Materie anlässlich der parlamentarischen Beratungen von den Beschwerdeführern gar nicht ausdrücklich bestritten wurde, sondern beide Landräte einzig sehr umfangreiche Vorträge zur Rechtskonformität des Gegenvorschlags „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ hielten (vgl. BG-Beilage 1, S. 1002 ff.). Letztlich entschied sich der Landrat mit einer knappen Mehrheit von 35 zu 23 Stimmen für eine Teilrevision des Gesetzes über die Verhältniswahl des Landrates (Doppelter Pukelsheim) vom 26. April 1981 (vgl. BF-Beilagen 6 und 7).

**3.6.2** Damit ist nun aber ein enger Sachzusammenhang zwischen dem Gegenvorschlag „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ und der landrätlichen Vorlage augenfällig. Während der Gegenvorschlag für die Durchführung der Landratswahlen ein Majorzwahlverfahren präsentiert, unterbreitet der Landrat mittels Teilrevision des Gesetzes über die Verhältniswahl des Landrates ein Proporzwahlverfahren nach Doppelter Pukelsheim. Das vom Referendumskomitee aus Kreisen der Jungen CVP Nidwalden vorgeschlagene Landratswahlgesetz behandelt mithin keine andere Frage als die Vorlage des Landrates; es schlägt – notabene

zusätzlich zu einem ersten zulässigen Gegenvorschlag der SVP - lediglich einen anderen, dritten Lösungsweg vor. Alle drei Gesetzesvorlagen bezwecken die Schaffung einer verfassungskonformen Wahlordnung bzw. verfassungskonformer Landratswahlen. Die Thematik auf den Proporz zu beschränken ist daher nach einstimmiger Auffassung des Verfassungsgerichts falsch. Der Landrat führt zu Recht aus, der Unterschied der beiden Vorlagen bestehe lediglich in einer unterschiedlichen Regelung der Zählweise der Stimmen bei der Wahl des Landrates, es aber letztlich um den gleichen Sachbereich gehe, nämlich um die Ausgestaltung der Landratswahlen. Der Regelungsgegenstand ist klar identisch. Der strittige Gegenvorschlag geht von der Materie her nicht über die Vorlage des Landrates hinaus und greift keine Themen auf, die nicht bereits im Parlament thematisiert worden wären (vgl. oben Erwägung 3.6.1). Und selbst wenn dem so wäre, verkennen die Beschwerdeführer, dass mit dem Gegenvorschlag selbst Vorschläge unterbreitet werden dürfen, die im Parlament (oder in seinen Organen) weder beantragt noch diskutiert worden sind; wobei das Bundesgericht diesbezüglich einen eher grosszügigen Massstab anwendet und daher grundsätzlich einen „hinreichenden“ Sachzusammenhang genügen lässt (vgl. oben Erwägung 3.4).

**3.6.3** Weiter ist dem Referendumskomitee nicht vorzuwerfen, es habe den Gegenvorschlag aus sachwidrigen und damit rechtsmissbräuchlichen Gründen ausgearbeitet; denn es galt, das Wahlverfahren für den Landrat an die bundesgerichtlichen Vorgaben anzupassen. Vollkommen ins Leere stösst denn auch das Argument der Beschwerdeführer, wonach sich gemäss höchstrichterlicher Rechtsprechung (Urteil des Bundesgerichts 1C\_103/2010 vom 26. August 2010 E. 4.1) aufgrund unterschiedlich grossen Quoren bei Volksinitiative und Referendum, „eine etwas strengere Handhabung der Voraussetzung des hinreichenden Sachzusammenhangs“ rechtfertige (als bei einem parlamentarischen Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative). Im Kanton Nidwalden bedarf es – anders als im zitierten Bundesgerichtsurteil, welches im Zusammenhang mit einem Gegenvorschlag betreffend das Züricherische Steuergesetz ergangen ist – sowohl für das konstruktive Gesetzesreferendum (Art. 54a Abs. 3 KV) wie auch für die Gesetzesinitiative (Art. 54 Abs. 4 Ziff. 3 KV) 250 Unterschriften von Aktivbürgerinnen und Aktivbürgern. Mithin können im Kanton Nidwalden mangels ungleicher Quoren bzw. mangels unterschiedlich hoher demokratischer Hürden die Voraussetzungen zur Einreichung einer Volksinitiative dadurch nicht unterlaufen werden; in diesem Punkt besteht also keine Missbrauchsgefahr und der von den Beschwerdeführern zitierte Bundesgerichtsentscheid ist nicht einschlägig. Endlich weisen die Beschwerdeführer in der Beschwerdeschrift selber darauf hin (vgl. S. 8 unten), dass die Rechtfertigung aufgrund der vorgenannten Gründe nicht zum Tragen komme. Dieser Einwand entfällt im vorliegenden Fall also vollends. Auch das Argument, wonach sich das anschliessende Verfahren bis zur Volksabstimmung völlig anders gestalten und sich der Landrat aktuell mit dem Geschäft des Gegenvorschlages nicht mehr auseinandersetzen könne, verfängt nicht. Ob das konstruktive Referendum die Einheit der Materie verletzt oder nicht, hängt weder davon ab, ob sich der Landrat nochmals mit dem Gegenvorschlag befassen darf, noch ob er auf seine eigene Vorlage zurückkommen kann (vgl. Art. 12 Abs. 1 WAG). Hinzu kommt, dass der strittige Gegenvorschlag von der Materie her nicht über die Vorlage des Parlaments hinausgeht und keine Themen aufgreift, die nicht bereits im Parlament behandelt worden wären. Insofern wird der Landrat in seiner gesetzgebenden Funktion in keiner (vom Gesetzgeber nicht gewollten) Art und Weise geschwächt. Ein Missbrauch im Sinne des von den Beschwerdeführern zitierten Urteils des Bundesgerichts vom 26. August 2010 (1C\_103/2010, E. 4.1) ist jedenfalls nicht erkennbar.

**3.6.4** Schliesslich fällt auch das Argument der Beschwerdeführer dahin, wonach sich die Einheit der Materie nicht nur in inhaltlicher, sondern auch in chronologischer Hinsicht messen lassen müsse. Einerseits ist erwiesen, dass das Majorzwahlverfahren auch im Landrat

thematisiert wurde (vgl. oben Erwägung 3.6.1), andererseits wird die Behauptung der Beschwerdeführer weder durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung noch die Lehre gestützt. Des Weiteren ist es im Zusammenhang mit der Frage nach der Einheit der Materie völlig unerheblich, ob es in den letzten Jahren seit Erlass des Proporzgesetzes im Jahre 1981 politische Auseinandersetzungen hinsichtlich Abschaffung des Proporz- und Rückkehr zum Majorzwahlverfahren für die Landratswahlen gab oder nicht.

**3.7** Insoweit lässt sich zusammenfassen, dass im vorliegenden Fall ein hinreichender Sachzusammenhang zwischen dem Gegenvorschlag „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ und der Vorlage des Landrates gegeben ist und den Aktivbürgerinnen und Aktivbürgern von Nidwalden mit dem Gegenvorschlag eine verständliche, echte Alternative eingeräumt wird. Ferner ist einerseits zu betonen, dass das Verfassungsgericht sein Ermessen nicht ohne Grund an die Stelle desjenigen des nach Art. 61 Ziff. 2 KV zuständigen und kompetenten Landrates setzt und andererseits die öffentliche, demokratische Diskussion von Gegenvorschlägen im Rahmen einer Volksabstimmung nicht leichthin unterbunden werden soll. Dies würde dem Demokratiegebot nach Auffassung des Verfassungsgerichts zu wenig Rechnung tragen und dem Volk als oberstem Souverän ungerechtfertigt das letzte Wort abschneiden. Ziel des Prinzips der Einheit der Materie ist, zu gewährleisten, dass der Stimmbürger seinen Willen frei und unverfälscht zum Ausdruck bringen kann. Insofern ist es richtig, der landrätlichen Hauptvorlage (Proporzwahlverfahren nach dem „Doppelten Pukelsheim“) und dem Wahlkreismodell der SVP (Wahlkreisverbund und Hagenbach-Bischoff; vgl. konstruktives Referendum vom 4. Juni 2012), welches ebenfalls stark vom bisherigen Proporzwahlverfahren nach Hagenbach-Bischoff abweicht, den Aktivbürgerinnen und Aktivbürgern von Nidwalden diese dritte, aus Kreisen der Jungen CVP vorgeschlagene Variante eines Majorzwahlverfahrens gegenüber zu stellen. Der Gegenvorschlag „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ verstösst nicht gegen den Grundsatz der Einheit der Materie. Der Beschluss des Landrates vom 24. Oktober 2012, welcher den Gegenvorschlag für gültig erklärt hat, ist insoweit zu bestätigen und die Beschwerde in diesem Punkt abzuweisen.

**4.** Weiter begründen die Beschwerdeführer ihr Rechtsbegehren damit, dass der Gegenvorschlag „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ sowohl das Demokratiegebot nach Art. 51 BV als auch Art. 42 KV verletze.

**4.1** Im Einzelnen argumentieren sie, der Gegenvorschlag „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ sehe in Art. 1 Abs. 2 LRWG (Gegenvorschlag für Majorzwahlen, Gesetz über die Wahl des Landrates, NG 132.1 [BF-Beilage 9]) sowie Art. 13 Abs. 2 LRWG ein Majorzwahlverfahren in einem einzigen Wahlgang mit relativem Mehr vor, dies ohne jegliche Korrektur in der Kantonsverfassung. Nach Art. 42 KV seien kantonale und kommunale Wahlen als Mehrheitswahlen durchzuführen, soweit durch das Gesetz nicht die Verhältniswahl eingeführt werde. Eine systematische, teleologische und historische Auslegung zeige klar, dass in Art. 42 KV „vollwertige“ Majorzwahlen gemeint seien. Im Kanton Nidwalden gebe es kein Majorzwahlverfahren, welches in einem Wahlgang mit relativem Mehr durchgeführt werde. Sämtliche Wahlen in die administrativen Räte, den Regierungsrat und den Ständerat, sowie auch die Wahlgeschäfte des Landrates würden einem Majorzwahlverfahren mit absolutem Mehr im ersten Wahlgang unterliegen. Dieses absolute Mehr sichere, dass eine gewählte Person sich tatsächlich auf das Volksmehr (oder Parlamentsmehr) berufen könne und dadurch die notwendige demokratische Legitimation erhalte. Andere Mehrheiten würden das demokratische Prinzip verfälschen. Ein Majorzwahlverfahren könne nur dann als demokratisch qualifiziert werden, wenn die Volksmehrheit auch die Parlamentsmehrheit stelle. Diese Bedingung erfordere zwingend zwei Wahlgänge (erster Wahlgang absolutes Mehr, zweiter

Wahlgang relatives Mehr). Nur auf diese Weise sei garantiert, dass jeder Mandatsträger sich tatsächlich auf eine Mehrheit der Stimmenden in seinem Wahlkreis berufen könne. Der Gegenvorschlag „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ gewährleiste das für die Zulässigkeit der Majorzwahl notwendige Mehr nicht. Ein Majorzwahlverfahren, welches nicht die reale Mehrheit des Volkes abbilde, verfüge über keine demokratische Legitimität. Dementsprechend sei das Demokratiegebot von Art. 51 Abs. 1 BV verletzt. Schliesslich zeige auch eine historische Analyse, dass die Urnenwahl von Landratsmitgliedern in den Gemeinden vor und nach der Verabschiedung der neuen Kantonsverfassung von 1965 der allgemeinen gefestigten kantonalen Rechtsauffassung entsprechend durchwegs als „vollwertige“ Majorzwahlen auszuführen waren. Damit erweise sich die vom Referendumskomitee vorgeschlagene Majorzausgestaltung nicht nur als Abkehr vom zwischenzeitlich errungenen Proporzwahlverfahren, sondern gar als Rückschritt, welcher in der rechtlichen und politischen Geschichte des Kantons – zumindest in den vergangenen fünf Jahrzehnten – keinerlei Grundlage für sich beanspruchen könne. Damit fehle es eindeutig an der in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung geforderten besonderen Rechtfertigung für das Abweichen vom Verhältniswahlrecht. Diese Anforderung wäre bereits für einen „vollwertigen“ Majorz zwischenzeitlich wohl kaum mehr zu erfüllen. Der Gegenvorschlag erweise sich somit auch im Spiegel der gefestigten Praxis und Rechtsauffassung und mit Blick auf Art. 42 KV nicht als kantonsverfassungskonform. Eine „abgespeckte Variante“ des Majorzwahlverfahrens – wie sie nun das Referendumskomitee und der Landrat als zulässig erachte – sei im Gesetzesbuchstabe von Art. 42 KV schlicht nicht enthalten. Art. 42 KV gehe davon aus, dass der kantonale Gesetzgeber bei der Konkretisierung der Verfassungsbestimmung vom „echten“ Mehrheitswahlverfahren auszugehen habe.

**4.2** Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind (Art. 3 BV). Nach Art. 47 Abs. 1 BV wahrt der Bund die Eigenständigkeit der Kantone und Bund und Kantone regeln die Ausübung der politischen Rechte für ihre Ebene grundsätzlich autonom (Art. 39 Abs. 1 BV). Damit sind die Kantone in der Ausgestaltung ihres politischen Systems und des Wahlverfahrens weitgehend frei. Diese durch Art. 39 Abs. 1 BV gewährleistete Zuständigkeit wird im Rahmen der bundesverfassungsrechtlichen Garantie von Art. 34 BV und nach den Mindestanforderungen gemäss Art. 51 Abs. 1 BV ausgeübt. Nach der Rechtsprechung genügen in Bezug auf das Wahlsystem in den Kantonen sowohl das Mehrheits- als auch das Verhältniswahlverfahren diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen; einen Numerus clausus der Wahlverfahren für Kantonsparlamente gibt es von Bundesrechts wegen nicht (BGE 131 I 74 E. 3.2 mit Verweis auf 129 I 185 E. 3.1 und ZBI 95/1994 S. 479 E. 2). Die Kantone bzw. die betroffenen Aktivbürgerinnen und Aktivbürger haben mithin einen sehr weiten Spielraum und nehmen mit der Ausgestaltung ihrer politischen Rechte eine bewusste Wahl vor und tragen sowohl für Vor- als auch für Nachteile ihre eigene Verantwortung. Die politische Wahl hierfür ist vom Bund im Rahmen des Gewährleistungsverfahrens und ebenso vom Bundesgericht zu respektieren (vgl. BGE 121 I 138 E. 5b). Würde der Bund, sei es auf dem Wege über die Gewährleistung der Kantonsverfassung oder auf dem Wege über die Beurteilung von Stimmrechtsbeschwerden, das Proporzwahlverfahren als allein zulässiges Wahlsystem erklären, so wäre dies ein schwerwiegender Eingriff in die kantonale Organisationsautonomie (vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates zur Kantonsverfassung Graubünden vom 24. Mai 2004, S. 3638).

**4.3** Ebenso verpflichten auch die einschlägigen Bestimmungen der Menschenrechtskonventionen die Signatarstaaten nicht auf ein bestimmtes Wahlsystem bei der Bestellung ihrer Parlamente. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte betrachtet Majorz und Proporz als gleichermaßen zulässig; er hat wiederholt Beschwerden gegen das (extreme)

Mehrheitswahlverfahren für die Bestellung des britischen Unterhauses als unbegründet zurückgewiesen. Analog wurde anlässlich der Beschlussfassung über den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte die Zulässigkeit verschiedener Wahlsysteme mit Einschluss des Mehrheitswahlrechts ausdrücklich festgehalten (Yvo HANGARTNER, Die Wahl kantonaler Parlamente nach dem Majorzsystem, publ. in: ZBl 106/2005 S. 217, 221-4 mit Hinweisen). Das Mehrheitswahlverfahren findet aber nicht nur weltweit in zahlreichen unbestritten als „demokratisch“ geltenden Staaten, sondern auch in der Schweiz auf Bundesebene Anwendung (vgl. Art. 47-51 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte; SR 161.1). Die Wahl des Nationalrates ist ebenfalls eine Verhältniswahl mit Mehrheitswahl in den Kantonen mit einem Sitz (Obwalden, Nidwalden, Uri, Glarus sowie die beiden Appenzell) und faktischer Annäherung an die Mehrheitswahl in den Kantonen mit wenig Sitzen. Dabei gibt es keinen zweiten Wahlgang: gewählt wird nach dem relativen Mehrheitswahlverfahren. Damit hat der schweizerische Gesetzgeber – zumindest für die Nationalratswahlen – nicht nur Verhältniswahlen und (relative und absolute) Mehrheitswahlen, sondern auch Mischsysteme offensichtlich als genügend demokratisch legitimiert erachtet. Dementsprechend hat die Bundesversammlung auch jegliche Kritik am Mehrheitswahlverfahren ausdrücklich zurückgewiesen und festgehalten, dass der Majorz nicht undemokratisch sei und eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen der Nationalratswahlen verworfen (vgl. BBl. 2004 3635). Des Weiteren werden auch die Mitglieder des Ständerates in allen Kantonen mit einer Ausnahme (Jura) nach dem Mehrheitswahlverfahren gewählt. Im Kanton Appenzell Innerrhoden wird gar an der Landsgemeinde gewählt, was das Bundesgericht ebenfalls für zulässig bestätigte (BGE 121 I 138 ff.). In den Kantonen und Gemeinden wird das Mehrheitswahlverfahren traditionsgemäss vor allem in kleineren ländlich geprägten Gebieten angewendet, wo die Kandidierenden in der Regel den meisten Wahlberechtigten persönlich bekannt sind. Die Persönlichkeit der Kandidierenden steht bei diesen Wahlen im Vordergrund; ihre Parteizugehörigkeit spielt keine oder nur eine untergeordnete Rolle (vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates zur Kantonsverfassung Graubünden vom 24. Mai 2004, S. 3637). Unlängst hat der eidgenössische Gesetzgeber auch die Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai/14. September 2003 gewährleistet, nach deren Art. 27 Abs. 2 der Grosse Rat nach dem Mehrheitswahlverfahren gewählt wird. Trotz kritischer Stimmen hat die Bundesversammlung den Gewährleistungsantrag gutgeheissen und zu Recht nicht in die kantonale Organisationsautonomie eingegriffen. Auch die Kantone Uri und Appenzell Innerroden wählen ihre Kantonsparlamente (teilweise) nach wie vor nach Mehrheitswahlverfahren (vgl. Art. 88 Verfassung des Kantons Uri vom 28. Oktober 1984; Art. 27/28 Verordnung über die politischen Rechte in Appenzell Innerroden vom 11. Juni 1979). Insoweit steht fest, dass nach mehrheitlicher Auffassung und Rechtsprechung ebenso Mehrheitswahlverfahren vor dem Demokratiegebot nach Art. 51 Abs. 1 BV standhalten und auch auf Bundesebene Mehrheitswahlen mit (nur) einem Wahlgang und relativem Mehr praktiziert und mithin als legitim erachtet werden. Das Bundesgericht hat bislang denn auch in keinem einzigen Fall entschieden, dass Mehrheitswahlverfahren mit (nur) einem Wahlgang und relativem Mehr dem Demokratiegebot nicht genügen würden.

**4.4** Der Gegenvorschlag „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ sieht für die Landratswahlen ein Mehrheitswahlverfahren mit (nur) einem Wahlgang und relativem Mehr vor (vgl. Art. 1 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 2 LRWG). Die Beschwerdeführer machen geltend, dass ein solches Mehrheitswahlverfahren nicht mit Art. 42 KV vereinbar sei. Art. 42 KV lasse nur „vollwertige“ Majorzwahlen mit zwingend zwei Wahlgängen (erster Wahlgang absolutes Mehr, zweiter Wahlgang relatives Mehr) zu. Diese Meinung kann das Verfassungsgericht nicht teilen: die Verfassung des Kantons Nidwalden vom 10. Oktober 1965 hält in Art. 42 fest, dass die Wahlen als Mehrheitswahlen durchzuführen sind, soweit durch das Gesetz nicht die Verhältniswahl eingeführt wird. Diese Verfassung hat die Bundesversammlung mit Gewährleistungs-

beschluss vom 25. März 1966 gutgeheissen (vgl. BBl 1966 I 558; SR 131.216.2). Die Auslegung nach dem Wortlaut von Art. 42 KV ergibt zunächst ganz klar, dass der Gesetzestext Mehrheitswahlen mit (nur) einem Wahlgang und relativem Mehr nicht ausschliesst. Art. 42 KV nennt schlicht und undifferenziert als Oberbegriff die „Mehrheitswahlen“. Auch die historische Auslegung ergibt sodann, dass die Landratswahlen in den einzelnen Gemeinden bis zu den Weisungen des Regierungsrates betreffend die Urnenabstimmung in den Gemeinden im Jahre 1974 (vgl. BG-Beilage 6) sehr unterschiedlich durchgeführt wurden: Wahlen mit offenem Handmehr oder geheime Wahlen in nur einem oder in zwei Wahlgängen (vgl. BG-Beilage 7-9; BF-Beilage 14-15), mithin alles andere als einheitlich. Es gibt in der Historie keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass der Verfassungsgeber bei Erlass von Art. 42 KV im Jahre 1965 Majorzwahlen mit (nur) einem Wahlgang und relativem Mehr ausschliessen wollte (vgl. BF-Beilage 17); dies bestätigt denn auch die spätere Wahlpraxis im Kanton Nidwalden. Sodann ist klarzustellen, dass es im historischen Rückblick absolut unzutreffend ist, im Zusammenhang mit „Mehrheitswahlen“ im Sinne von Art. 42 KV von sogenannten „vollwertigen“ Majorzwahlen, „vollem“ Majorz oder „echten“ Mehrheitswahlen zu sprechen. Weder in bundesrechtlichen noch in kantonalen Materialien lassen sich solche Terminologien finden. Schliesslich führt auch die systematische und teleologische Auslegung zu keinem anderen Ergebnis. Damit steht für das Verfassungsgericht zweifellos fest, dass „Mehrheitswahlen“ nach der Nidwaldner Kantonsverfassung (Art. 42 KV) auch Majorzwahlen mit (nur) einem Wahlgang und relativem Mehr zulassen. Zwar ist es zutreffend, dass die heute praktizierten Mehrheitswahlen im Kanton Nidwalden immer einen ersten Wahlgang mit absolutem Mehr und einen zweiten Wahlgang mit relativem Mehr vorsehen, eine umfassende Auslegung von Art. 42 KV aber zeigt, dass anders umgesetzte Mehrheitswahlen im Kanton Nidwalden verfassungsrechtlich ebenfalls nicht ausgeschlossen sind. Die Beschwerdeführer konnten weder Argumente noch Belege beibringen, welche an dieser Erkenntnis Zweifel offen lassen. Unter dem Aspekt der Souveränität und der politischen Autonomie der Kantone (vgl. oben Erwägung 4.2) müsste diese Tatsache im Übrigen auch das Bundesgericht im Rahmen einer Stimmrechtsbeschwerde respektieren.

**4.5** Das Verfassungsgericht sieht denn auch sonst keine Gründe, weshalb nach Art. 51 Abs. 1 BV und Art. 42 KV nicht auch ein Mehrheitswahlverfahren mit (nur) einem Wahlgang und relativem Mehr zulässig sein sollte. Den weiteren Einwendungen der Beschwerdeführer lässt sich was folgt entgegenhalten:

**4.5.1** Es ist festzustellen, dass sich auch bei zwei Wahlgängen (erster Wahlgang absolutes Mehr, zweiter Wahlgang relatives Mehr) nur ein Teil der gewählten Personen tatsächlich auf das Volksmehr berufen kann. Die Behauptung der Beschwerdeführer, wonach nur bei zwei Wahlgängen garantiert sei, dass jeder Mandatsträger sich tatsächlich auf eine Mehrheit der Stimmenden in seinem Wahlkreis berufen könne, ist daher schlicht falsch. Hinzu kommt, dass selbst eine absolute Mehrheit bei einer Wahl sich immer nur auf die tatsächlich an der Wahl teilnehmende Bevölkerung bezieht. Mithin ist der Unterschied der beiden Mehrheitswahlverfahren hinsichtlich demokratischer Legitimität der Gewählten nicht wesentlich. Nach Meinung des Verfassungsgerichts ergibt sich die demokratische Legitimität der gewählten Volksvertreter direkt aus der Legitimität des Mehrheitswahlverfahrens. Dass dieses von der Mehrheit dominiert wird und keinen Proporz ausgleicht, ist systemimmanent und politisch zulässigerweise als gewollt hinzunehmen. Überhaupt spielt die demokratische Legitimität, die aus der neueren Bundesgerichtsrechtsprechung zu Anwendungsfällen im Zusammenhang mit dem Proporz- und doppeltem Pukelsheim-Wahlverfahren regelmässig betont wird, in einer direkten Demokratie nicht die gleiche Rolle wie im Heimatland des Augsburger Mathematikprofessors Pukelsheim. Kann der Stimmbürger in einer repräsentativen bzw. parlamentarischen Demokratie nur periodisch seine Volksvertreter wählen, kommt dieser Wahl

eine andere Bedeutung zu als in der Schweiz, wo neben den Parlamentswahlen zahllose direktdemokratische Initiativ- und Abstimmungsrechte bestehen, welche es dem Stimmvolk ermöglichen, mehrmals jährlich verfassungs- und gesetzgeberische Mitverantwortung zu tragen und – wenn nötig auch korrigierend – in den Gesetzgebungsprozess einzugreifen. Vor diesem Hintergrund rechtfertigt es sich nach Auffassung des Verfassungsgerichts umso mehr, bei einer direkten Demokratie weniger strenge Anforderungen an das Erfordernis der demokratischen Legitimation von Wahlen zu stellen und ein relatives Mehr genügen zu lassen.

**4.5.2** Weiter ist dem Landrat Recht zu geben, dass es im Grundsatz falsch ist, von festen Mehr- und Minderheiten auszugehen, denn Majorzwahlen sind grundsätzlich Personenwahlen. Die Ausführungen, dass bei mehreren sich gleichberechtigt gegenüberstehenden Varianten bzw. Parteien, die stärkste Minderheit massiv bevorzugt sei, wenn im ersten Wahlgang das relative Mehr gelte, berücksichtigt nicht, dass die stärkste Minderheit auch bei einem System mit zwei Wahlgängen bevorzugt ist. Die stärkste Minderheit wird bei jedem Majorzwahlverfahren bevorzugt. Dass die Stimmen der Minderheit für die Wahlverteilung nicht berücksichtigt werden, liegt in der Natur des Majorz. Insofern ist es auch ein Widerspruch in sich selbst, in einer Demokratie mit Mehrheitswahlverfahren von Minderheitenschutz bei Parlamentswahlen zu sprechen.

**4.5.3** Nicht stichhaltig ist das Argument, die Abkehr vom bisherigen Proporzwahlverfahren stelle einen politischen Rückschritt dar. Für welches Wahlmodell sich ein Volk entscheidet, hängt vom Demokratieverständnis und von den staatspolitischen Anschauungen der Aktivbürgerinnen und Aktivbürger ab. Diese politischen Vorstellungen unterliegen dem Wandel der Zeit (vgl. dazu auch BF-Beilage 17, S. 53/4 zu Art. 14). Zudem verpflichtet das, was die Mehrheit macht, die Minderheitskantone nicht. Es macht das Wesen eines Bundesstaates aus, dass die Kantone – und zwar jeder einzelne Kanton für sich – unter Wahrung übergeordneten Rechts im Rahmen ihres Kompetenzbereichs eigenständige Lösungen treffen dürfen. Ein Kanton darf auch Einzelgänger sein; sei es mit Regelungen, die andere Kantone aufgegeben haben, sei es mit Neuerungen, welche andere Kantone (und der Bund) vielleicht nie oder aber bald übernehmen werden. Zwar wird der Proporz mehrheitlich favorisiert und er wird nach einer weit verbreiteten Meinung als politisch gerecht aufgefasst; ein Verfassungsgebot, dieses als einzig mögliches Wahlmodell der kantonalen Parlamentswahlen anzuerkennen, ergibt sich daraus jedoch nicht (vgl. AB 2004 S 261 / BO 2004 E 261). Diese Betrachtungsweise liegt im rechtspolitischen Vorfeld und ist nicht Ausdruck einer allgemein akzeptierten Rechtsauffassung. Dies ist daraus ersichtlich, dass die quasi einhellige Lehre und Praxis das Mehrheitswahlverfahren als zulässig ansehen. Hätte sich die Auffassung durchgesetzt, der Majorz sei bundesrechtswidrig, hätte sie sich in der Literatur breit niedergeschlagen. Davon kann keine Rede sein. Gegen eine Neubeurteilung spricht auch Art. 47 BV, wonach der Bund die Eigenständigkeit der Kantone wahrt. Dieser Grundsatz ist in der Konkretisierung des Demokratiegebots von Art. 51 Abs. 1 Satz 1 BV und der Gewährleistung der politischen Rechte durch Art. 34 BV zu beachten. Alles andere wäre eine Verletzung des föderalistischen Grundsatzes (vgl. Yvo HANGARNER, a.a.O., publ. in: ZBL 106/205, S. 217, 227f.; Rainer SCHWEIZER, St. Galler Kommentar zu Art. 36 BV, Rz. 30 mit Verweis auf BGE 116 Ia 118, 123).

**4.5.4** Des Weiteren ist es unzutreffend, dass jedwedes Abweichen vom Verhältniswahlrecht einer besonderen Rechtfertigung bedarf. Die von den Beschwerdeführern zitierte Rechtsprechung ist differenzierter zu betrachten. Zunächst hält das Bundesgericht ausdrücklich fest, dass die Bundesverfassung den Kantonen kein bestimmtes Wahlverfahren vorschreibe und im Grundsatz sowohl das Mehrheits- als auch das Verhältniswahlrecht den

verfassungsrechtlichen Anforderungen genüge (vgl. oben Erwägung 4.2). Sodann geht das Bundesgericht im BGE 136 I 352 vom 7. Juli 2010 (1C\_541/2009) einzig vom (von ihm nicht begründeten) Vorverständnis aus, wenn der kantonale Gesetzgeber sich für den Proporz entscheide, es die Bundesverfassung gebiete, diesen Grundsatzentscheid (im Rahmen der Kantonsverfassung) konsequent umzusetzen (vgl. E. 5.1. Abs. 1). Auch in den nachfolgenden Urteilen vom 19. März 2012 (1C\_407/2011, 1C\_445/2011, IC\_447/2011) betreffend Wahlen des Kantonsrates des Kantons Schwyz hielt das Bundesgericht sinngemäss (lediglich) fest, soweit sich ein Kanton zum Proporzwahlverfahren bekenne, erlange die Gewährleistung von Art. 34 Abs. 2 BV besondere Bedeutung und die Aufnahme proporzfremder Elemente und ein Abweichen vom Verhältniswahlrecht bedürfe einer besonderen Rechtfertigung (vgl. E. 5.1). Diese Rechtsprechung ist nach Auffassung des Verfassungsgerichts jedoch nicht so zu verstehen, dass im Kanton Nidwalden, wo verfassungsmässig verankert (Art. 42 KV) sowohl das Mehrheits- als auch das Verhältniswahlverfahren zulässige Wahlmodelle darstellen, bereits der Grundsatzentscheid für das eine oder andere Modell bzw. ein Entscheid für das Majorz- und gegen das Proporzwahlverfahren einer besonderen Rechtfertigung bedarf. Mithin bezieht sich die oben zitierte Rechtsprechung einzig auf den Sachverhalt, wo sich ein Kanton im Grundsatz bereits zum Proporz bekannt hat.

**4.5.5** Nicht nachvollziehbar ist schliesslich das Argument der Beschwerdeführer, wonach die Begründung des Referendumskomitees die Abschaffung des Proporz nicht rechtfertige. Hier geht es einzig und allein um die Frage, ob der Landrat den strittigen Gegenvorschlag nicht hätte dem Nidwaldner Stimmvolk zur Abstimmung unterbreiten dürfen. Ebenso haltlos ist die Begründung der Beschwerdeführer, der Landrat sei durch den offenen Brief des Komitees irreführend worden. Dieser Brief war nicht ausschlaggebend für die Zulassung des Gegenvorschlages. Überdies ist daran im Rahmen des üblichen Lobbyings vor Parlamentsentscheiden nichts Verwerfliches erkennbar.

**4.6** Insoweit lässt sich zusammenfassend festhalten, dass Mehrheitswahlen mit (nur) einem Wahlgang und relativem Mehr verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen sind. Dieser Schluss deckt sich sowohl mit der Auslegung von Art. 51 Abs. 1 BV und Art. 42 KV als auch mit der Auslegung einschlägiger Bestimmungen der Menschenrechtskonventionen. Notabene haben sowohl die Bundesversammlung als auch das Bundesgericht seit jeher anerkannt, dass die Wahlen in die Kantonsparlamente nicht zwingend im Proporzwahlverfahren erfolgen müssen. Zudem gibt es weder bundesrechtliche noch kantonale Bestimmungen, Materialien oder Entscheide, welche Mehrheitswahlen mit (nur) einem Wahlgang und relativem Mehr untersagen würden. So hat denn auch das kantonale Verfassungsgericht keinerlei Zweifel an der Demokratieauglichkeit des Mehrheitswahlrechts, einerlei ob mit einem oder zwei Wahlgängen, mit relativem oder absolutem Mehr. Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten kann jedenfalls nicht gesagt werden, das Demokratiegebot verlange zwingend das eine oder andere Modell. Mithin verstösst der Gegenvorschlag „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ weder gegen das Demokratiegebot von Art. 51 BV noch gegen die Mehrheitswahlen nach Art. 42 KV. Die Beschwerde ist auch in diesem Punkt abzuweisen.

**5.** Die Beschwerdeführer bringen schliesslich vor, dass Mehrheitswahlen nach Art. 42 KV mindestens bundesrechtskonform sein müssten. Konkret werde aus Art. 8 Abs. 1 i. V. m. Art. 34 BV die Wahlrechtsgleichheit (Zählwert-, Stimmkraft- und Erfolgswertgleichheit) abgeleitet, Art. 34 Abs. 2 BV schütze die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmkundgabe und Art. 51 BV verlange, dass eine kantonale Verfassung demokratisch sein müsse und keine Widersprüche zum Bundesrecht aufweise. Der Gegenvorschlag „Majorz: Kopf-



statt Parteiwahlen“ verletze sämtliche vorgenannten elementaren Grundlagen der bundesrechtlichen Vorgaben.

**5.1** Zur Wahlrechtsgleichheit machen die Beschwerdeführer en détail geltend, die Zählwertgleichheit ergebe sich aus Art. 36 Abs. 4 BV, wonach jeder Stimmberechtigte genau eine Stimme habe, Abweichungen seien nicht möglich. Die Stimmkraftgleichheit sichere insbesondere das sogenannte Kopfzahlprinzip. Das bedeute, dass zwischen den Sitzzahlen eines Wahlkreises und der Bevölkerung derselben überall das gleiche Verhältnis herrschen müsse. Diese Repräsentationsgleichheit fordere somit bevölkerungsmässig gleich grosse (Einer-)Wahlkreise. Die Erfolgswertgleichheit bezeichne schliesslich den Anspruch jedes Stimmberechtigten, dass seine Stimme zum Wahlergebnis tatsächlich beitrage und nicht wirkungslos bleibe. Diese Erfolgswertgleichheit könne jedoch nur bei der Anwendung des Proporzgesetzes vollständig spielen, da im Majorzverfahren kein proportional gleicher Erfolg der Stimmen sichergestellt werden könne, denn gewählt sei nur jener Parteikandidat, der die Mehrheit der Stimmen gewinne. Diese Tatsache bedeute aber nicht, dass die Erfolgswertgleichheit bei Majorzwahlen einfach ausser Acht gelassen werden könne. Erfolgreiche Stimmen dürften daher auch in einem Majorzwahlssystem nicht vorbehaltlos akzeptiert werden. Auch bei grundsätzlicher Entscheidung zugunsten des Mehrheitswahlrechts müsse die Komponente Erfolgswertgleichheit genügend zur Geltung kommen. Der Gegenvorschlag „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ behalte die bisherigen „Mehrpersonenwahlkreise“ nach Art. 58 KV bei, was Art. 34 BV verletze. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung gehe dahin, dass die Wahlrechtsgleichheit auch im Falle der Einführung des Majorzwahlsystems für Parlamentswahlen „wahlkreisübergreifend“ spielen müsse. Eine systemgerechte Umsetzung eines Majorzwahlverfahrens bedinge mithin sog. „Einerwahlkreise“, andernfalls würde sich Art. 58 KV als bundesverfassungswidrig erweisen und müsste hinsichtlich der Umsetzung des Gegenvorschlages zwingend geändert werden. Unabhängig davon sei zu fordern, dass alle Wahlkreise zumindest gleich gross seien, damit die Stimmberechtigten in allen Wahlkreisen des Kantons über dieselben Chancen auf Wirksamkeit ihrer Stimme und Vertretung im Parlament verfügten.

**5.2** Das Bundesgericht hat zum Wahlrecht in den letzten zwei Jahrzehnten eine differenzierte Rechtsprechung entwickelt, die – wie oben ausgeführt – den Kantonen grundsätzlich grossen Spielraum lässt. Gleichzeitig hat es aber im Zusammenhang mit dem Proporzwahlverfahren zur grundrechtlichen Gewährleistung der politischen Gleichheit den Kantonen auch gewisse Schranken gesetzt. Diese Grenzen für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bilden gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung die Wahl- und Abstimmungsfreiheit von Art. 34 BV und das die politische Gleichberechtigung garantierende Rechtsgleichheitsgebot von Art. 8 BV (vgl. BGE 131 I 74 E. 3.2; 129 I 185 E. 3.1; 118 Ia 415 E. 6c; 109 Ia 203 E. 5b; 107 Ia 217 E. 3c; ZBI 479/1995 E. 2a; Alfred KÖLZ, Probleme des kantonalen Wahlrechts, in: ZBI 88/1987 S. 1 ff.; Gutachten Pierre TSCHANNEN / Simone WYSS: Wahlkreise im Kanton Zug, Gutachten zuhanden der Direktion des Innern des Kantons Zug, Bern 2005, S. 20).

**5.3** Das Bundesgericht hat in keinem einzigen Fall weder explizit noch implizit festgehalten, dass die für das Proporzwahlverfahren aus Art. 34 und Art. 8 BV abgeleiteten Wahlrechtsgrundsätze gleichermassen auch auf das Mehrheitswahlverfahren zu übertragen sind bzw. hat es in keinem seiner Entscheide unmissverständlich festgestellt, dass der Majorz bei kantonalen Parlamentswahlen (einerlei in welcher Ausgestaltung) den vorgenannten Grundsätzen nicht genügen würde. Weder Lehre noch Praxis haben dieses Thema bislang weiter vertieft und sich dazu geäußert, wie das Mehrheitswahlverfahren entsprechend seiner staatspolitischen Funktion auszugestalten ist. Auch das Bundesrecht hat sich in keiner gesetzlichen Regelung dazu ausgesprochen. Welche Anforderungen das Bundesrecht an

die Ausgestaltung des Mehrheitswahlverfahrens stellt, ist mithin keineswegs präjudiziell entschieden. Die Behauptung der Beschwerdeführer, die bundesgerichtliche Rechtsprechung gehe dahin, dass die Wahlrechtsgleichheit auch im Falle der Einführung des Majorzwahlrechts für Parlamentswahlen „wahlkreisübergreifend“ spielen müsse und eine „systemgerechte“ Umsetzung eines Mehrheitswahlverfahrens mithin sog. „Einerwahlkreise“ bedinge, ist mithin schlicht falsch.

**5.4** Sodann ist nach Auffassung des Verfassungsgerichts das im modernen Verfassungsstaat ursprünglich allein geltende Mehrheitswahlverfahren selbstverständlicher Ausdruck des Mehrheitsprinzips in der Demokratie und die im Zusammenhang mit dem Proporzwahlrecht aus dem positiven Verfassungsrecht abgeleiteten Wahlrechtsgrundsätze können nicht eins zu eins auf das Mehrheitswahlverfahren übertragen werden. Der Wahlrechtsgleichheit kann im Rahmen des Mehrheitswahlverfahrens keine vergleichbare Bedeutung zukommen, denn ein Mehrheitswahlverfahren kann nicht im Sinn des Proporzgedankens umgesetzt werden. Ein Proporzwahlverfahren zeichnet sich dadurch aus, dass es den verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung ermöglicht, die weitgehend ihrem Wähleranteil entspricht. Das heisst, Proporzwahlen sind eigentliche „Parteiwahlen“ und entsprechen der Idee, dass sich in den Wahlen die politischen Anschauungen des Volkes niederschlagen und infolgedessen die politischen Richtungen im Parlament im gleichen Verhältnis vertreten sein müssen, wie sie in der Wahl zum Ausdruck kommen. Im Zentrum steht nicht die Person, sondern stehen die Partei oder Wählergruppe und ihr politisches Programm (vgl. Walter HALLER/Alfred KÖLZ, Allgemeines Staatsrecht, 4. Aufl., Basel/Genf/München 2004, S. 242). Genügt die Ausgestaltung des Wahlsystems diesen Anforderungen nicht, dann ist es laut Bundesgericht mit den bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben nicht vereinbar und die Aufnahme proporzfremder Elemente und ein Abweichen vom Verhältniswahlrecht bedürfen einer besonderen Rechtfertigung. Majorzwahlen sind demgegenüber „Persönlichkeitswahlen“. Gewählt werden ausschliesslich Personen, nicht Parteien oder Wählergruppen. Daraus erhellt, dass der Proporz klar den Schutz politischer Minderheiten bezweckt, währenddessen es in der Natur des Majorz liegt, dass die Stimmen der Minderheit für die Wahlverteilung nicht berücksichtigt werden (vgl. oben Erwägung 4.5.2). Infolgedessen ist mit dem Beschwerdegegner einig zu gehen, dass die Erfolgswertgleichheit nur bei Proporzwahlen tatsächlich eine Bedeutung haben kann, denn bei einem Mehrheitswahlverfahren ist den Stimmen der Unterliegenden systembedingt kein Erfolg beschieden. Es ist das Grundprinzip der Demokratie, dass die Mehrheit bestimmt und die Minderheit mit ihren Stimmen unterliegt. Es können nicht die Stimmen beider vom Erfolg beschieden sein.

**5.5** Weiter ist zu beachten, dass bei der Beurteilung der Verfassungskonformität ein erheblicher Beurteilungsspielraum besteht und das Gebot rechtsgleicher Behandlung in der Regel nicht absolute bzw. grösstmögliche Gleichbehandlung verlangt, sondern mit Blick auf das Demokratieprinzip relativiert werden muss. Der Rechtsstaat muss demokratisch und die Demokratie rechtsstaatlich legitimiert sein. In dieser Weise bedingen sie sich gegenseitig. Und weil sie sich bedingen, bestehen Spannungsfelder (vgl. Giuseppe NAY, Direkte Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechte – Eckpfeiler unseres Verfassungsstaates, S. 3, aktualisierte Fassung des Beitrages, in: Georg KREIS (Hrsg.), Erprobt und entwicklungsfähig – Zehn Jahre Bundesverfassung, NZZ-Verlag 2009, erschienen in: Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung in Graubünden, ZGRG 04/2009). Die Beschwerdeführer machen es sich daher zu einfach, wenn sie einseitig und undifferenziert behaupten, das Rechtsstaatsprinzip setze dem Demokratieprinzip Grenzen. Diese Behauptung ist rein politisch und trifft in der Wahl- und Abstimmungswirklichkeit des föderalistisch begründeten Schweizerischen Bundesstaates (vgl. oben Erwägung 4.2) nicht zu. Das Postulat der Wahlrechtsgleichheit und insbesondere der Erfolgswertgleichheit der Wahlstimmen darf nach Auffassung des

Verfassungsgerichts nicht absolut verstanden werden. Insbesondere steht im vorliegenden Fall auch kein unantastbarer Kerngehalt von Grundrechten im Sinne von Art. 36 Abs. 4 BV zur Debatte (vgl. dazu Rainer SCHWEIZER, St. Galler Kommentar zu Art. 36 BV, Rz. 27 ff.). Diese Behauptung der Beschwerdeführer ist schlicht falsch. Notabene würden weder EU-Parlamentswahlen noch die Schweizerischen Nationalratswahlen den vorgenannten Wahlrechtsgrundsätzen genügen.

**5.6** Das Verfassungsgericht erachtet es letztlich nicht als seine Aufgabe, festzustellen, ob wegen der unterschiedlichen Grösse der Wahlkreise im Kanton Nidwalden bei einem allfälligen Majorzwahlverfahren verfassungswidrige Stimmkraftverzerrungen im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Proporzwahlverfahren vorkommen könnten. Denn einerseits hat sich – wie oben ausgeführt – auch das Bundesgericht im Zusammenhang mit Mehrheitswahlen bislang nicht unmissverständlich dazu ausgesprochen und andererseits ist die Frage, mit welcher Begründung und inwieweit die Wahlrechtsgleichheit und insbesondere die Erfolgswertgleichheit der Stimmabgaben im kantonalen Wahlrecht relativiert werden darf, primär eine Frage politischer und rechtlicher Beurteilung durch die zuständigen obersten kantonalen Organe, das heisst durch Parlament und Stimmvolk des Kantons. Für allfällige Reformen sollte ebenso wie auf Bundesebene in dieser politisch heiklen Angelegenheit also letztlich das Stimmvolk als oberster Souverän und nicht das Gericht zuständig sein. Es kann nicht angehen, dass aufgrund genereller wissenschaftlicher Überlegungen – auch wenn sie von Bundesrichtern stammen – Übertragungen in die praktische Politik gemacht werden, ohne zu berücksichtigen, dass die Verhältnisse in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich sind. Dies wäre ein Eingriff in innerkantonal zu regelnde Belange, der nicht akzeptiert werden kann (vgl. dazu Yvo HANGARNER, a.a.O., publ. in: ZBL 106/205, S. 217, 227f.; Rainer SCHWEIZER, St. Galler Kommentar zu Art. 36 BV, Rz. 30 mit Verweis auf BGE 116 Ia 118, 123; AB 2004 S 261 / BO 2004 E 261). Hinzu kommt, dass das Verfassungsgericht unverändert an seiner Meinung festhält, wonach im Kanton Nidwalden aufgrund überkommener Gebietsorganisation die Wahlkreise in ihrem heutigen Bestand zu respektieren sind und zwar auch vom Bundesgericht. Zudem können Korrekturen aufgrund des Minderheitenschutzes, wollte man diesen aus bundesverfassungsrechtlichen Gründen systemwidriger- und daher widersinnigerweise auch im Mehrheitswahlverfahren einbauen, das Verfahren in kaum nachvollziehbarer Weise komplizieren. Schliesslich ist die ständige Praxis „in dubio pro populo“ im Rahmen von Art. 3 und 39 Abs. 1 BV und der Organisationsautonomie der Kantone auch vom Bundesgericht zu respektieren, so lange nicht der Kerngehalt eines Grundrechts im Sinne von Art. 36 Abs. 4 BV tangiert wird.

## 6.

**6.1** Des Weiteren machen die Beschwerdeführer geltend, die Nichtberücksichtigung von leeren Wahlzetteln oder leeren Stimmen verletze bei der Ermittlung der Gewählten und den nachrückenden Ersatzleuten (vgl. Art. 13 Abs. 1 und 2 LRWG) die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe nach Art. 34 Abs. 2 BV. Dieser Artikel verlange die Möglichkeit der unverfälschten Willenskundgabe in absoluter Form, weshalb eine Berechnungsmethode, welche die Stimmkraft der teilweise leer stimmenden Wähler schwäche, einen problematischen Einbruch in die demokratischen Rechte und das Prinzip der politischen Gleichheit bedeute: dem Wähler, der den Wahlzettel vollständig ausgefüllt einlege, käme in Bezug auf die Ablehnung der übrigen Kandidaten eine höhere Stimmkraft zu als dem Wähler, der (zum Teil) leer einlege. Es lasse sich nicht rechtfertigen, den Wähler, der einen Wahlzettel vollständig und denjenigen, der ihn unvollständig ausfülle, ungleich zu behandeln. Art. 13 Abs. 1 und 2 LRWG seien deshalb bundesrechtswidrig.

**6.2** Wie oben ausgeführt wurde, geht es bei Mehrheitswahlen um Personen- und nicht um Parteiwahlen. Es gibt keine Parteistimmen, es geht nur um „Köpfe“ und diese muss man aktiv wählen. Beim Proporzwahlverfahren werden die durchgestrichenen und leeren Stimmen (= leere Zeilen) auf einem Wahlzettel mit Listenbezeichnung als sogenannte Zusatzstimmen derjenigen Liste zugezählt, deren Bezeichnung der Wahlzettel trägt. Fehlt hingegen eine Listenbezeichnung, so zählen diese Stimmen nicht und gelten ebenso wie nach Art. 13 Abs. 1 und 2 LRWG als leere Stimmen. Ebenso verloren gehen Stimmen auf Wahlzetteln, wenn diese nur Namen von nicht gültig vorgeschlagenen enthalten (vgl. Art. 19 f. Gesetz über die Verhältniswahl des Landrates; NG 132.1). De facto besteht also gar kein Unterschied zum geltenden Proporzwahlverfahren. Dass im Mehrheitswahlverfahren keine Zusatzstimmen gezählt werden können, ist systemimmanent und nicht weiter zu beanstanden. Eine Verletzung der freien Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe nach Art. 34 Abs. 2 BV ist jedenfalls nicht ersichtlich. Der Wähler kann seinen Willen frei und unverfälscht zum Ausdruck bringen, indem er die für ihn wählbaren Kandidaten auf den Wahlzettel schreibt. Will der Wähler mit einer Leerstimme (wie von KÖLZ angenommen, vgl. BF-Beilage 11 S. 21) seine Unzufriedenheit mit der zur Auswahl stehenden Kandidaten zum Ausdruck bringen, so ist nicht einsichtig, weshalb seiner Stimme aus verfassungsrechtlicher Sicht mehr materielle Bedeutung zugemessen werden sollte, als jenem Wähler, welcher der Wahl ganz fern bleibt. Schliesslich werden auch Sachabstimmungen relativ angenommen. Sie unterstehen dem gleichen Demokratiegebot wie Wahlen und werden als demokratisch genug erachtet. Auch hier werden die leeren Proteststimmen nicht berücksichtigt.

## 7.

**7.1** Schliesslich wird von den Beschwerdeführern vorgebracht, der Gegenvorschlag „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ sehe in Art. 13 Abs. 4 LRWG vor, dass die nicht gewählten vorgeschlagenen Ersatzleute in der Reihenfolge der erzielten Stimmen seien. Dies widerspreche dem Demokratiegebot und verletze Art. 51 Abs. 1 BV. Ein Kandidat müsse sich auf eine Mehrheit der Stimmenden berufen können, die ihn gewählt hätten. Ein „nachgerückter“ Landrat würde über keine Legitimationsbasis verfügen. Ein Nachrückungsrecht im Majorzwahlverfahren sei absolut systemfremd. Dieses mache einzig und allein in einem Proporzwahlverfahren Sinn, weil dort eben die Wahl der Parteien im Vordergrund stehe.

**7.2** Dazu ist festzustellen, dass auch hier de facto kein wesentlicher Unterschied zum Proporzwahlverfahren besteht. Im Gegenteil hat der nachrückende Kandidat im Mehrheitswahlverfahren immer noch die grösste demokratische Legitimation, wogegen ein Kandidat der im Verhältniswahlverfahren innerhalb der Partei nachgerückt ist eventuell eine viel kleinere hat. Denn auch im Verhältniswahlverfahren ist nicht zu verhindern, dass gegebenenfalls ein mit am wenigsten Wählerstimmen klar nicht gewählter Landrat der „richtigen“ Partei und des „richtigen“ Wahlkreises unter Umständen nachrücken kann, während ein mit mehr Wählerstimmen nicht gewählter Kandidat der „falschen“ Partei und des „falschen“ Wahlkreises eben nicht nachrücken kann. Sein Nachrücken legitimiert sich dann einzig durch seine Parteizugehörigkeit bzw. dadurch, dass seine Partei einen Anspruch auf diesen Sitz für die Dauer der Legislatur hat. Letztlich ist aber auch der nachrückende Kandidat am Tag der Landratswahlen vom Stimmvolk nicht gewählt worden und hat allenfalls nicht einmal das nächstbeste Stimmresultat erzielt. Der Landrat führt sodann zu Recht aus, das Nachrückungsrecht liege zum Teil auch im Verhältniswahlverfahren darin begründet, dass man keine aufwändigen Nachwahlen wolle. Beim Nachrücken im Mehrheitswahlverfahren sei immerhin sichergestellt, dass jener Kandidat nachrücke, welcher von den Nichtgewählten das beste Stimmergebnis erzielt habe. Insofern ist dem Landrat beizupflichten, dass dieser damit nicht minder stark demokratisch legitimiert ist, wie Kandidaten, die im Verhältniswahlrecht

nachrücken. Schliesslich gilt es zu beachten, dass ein Nachrückender immer nur ein Ersatzkandidat auf Zeit (Rest der Amtsdauer) ist und das Demokratiegebot nach Art. 51 BV diesbezüglich einzig verlangt, dass die kantonalen Parlamente direkt vom Volk gewählt werden. Die Beschwerdegegner führen sinngemäss richtigerweise aus, dass die Kantone einen grossen Gestaltungsspielraum haben und im Gesetz explizit oder implizit festlegen können, dass das Wahlergebnis der Gesamterneuerungswahl des Landrates für die ganze Dauer der Legislatur massgebend sei. Folgerichtig könne dann festgelegt werden, dass die Kandidaten für diese Legislatur nachrückten, welche das nächstbeste Ergebnis erzielt hätten. Damit ist für das Verfassungsgericht kein Grund ersichtlich, weshalb das im Verhältniswahlverfahren vorgesehene und praktizierte Nachrücken nicht auch im Mehrheitswahlverfahren zulässig sein sollte.

8. Abschliessend will auch beachtet sein, dass es den kantonalen Behörden nach der Praxis des Bundesgerichts von Bundesrechts wegen frei steht, eine Prüfung der Volksinitiativen (und konstruktiven Referenden) auf ihre Übereinstimmung vorzunehmen und diese bei Feststellung der mangelnden Bundesrechtskonformität dem Volk nicht zur Abstimmung vorzulegen. Eine Verpflichtung hierzu besteht – vor allem unter dem Gesichtswinkel von Art. 34 BV – nicht, sofern eine solche sich nicht aus dem kantonalen Recht ergibt. Das Bundesgericht begründet seine Praxis damit, dass dem Bürger immer noch die abstrakte und konkrete Normenkontrolle offen stehe (René RHINOW/Markus SCHEFER, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Aufl., 2009, Rz. 776 mit Verweis auf BGE 114 Ia 267, 271 ff.; 128 I 190, 193; 105 Ia 11, 12). Der Nidwaldner Gesetzgeber sieht in Art. 61 Ziff. 2 KV die rechtliche Beurteilung von Gegenvorschlägen der Aktivbürgerschaft zunächst durch den Landrat vor. Aufgrund des Umstandes, dass die Überprüfung des Gegenvorschlages auf seine Bundesrechtskonformität von Bundesrechts wegen nicht zwingend ist, erscheint im vorliegenden Fall ohnehin eine nicht allzu strenge Prüfung im Sinne von „in dubio pro populo“ als angemessen. Ferner ist nochmals darauf hinzuweisen, dass das Verfassungsgericht sein Ermessen nicht ohne Grund an die Stelle desjenigen des zuständigen und kompetenten Landrates stellt und dass andererseits die öffentliche, demokratische Diskussion von Gegenvorschlägen im Rahmen einer Volksabstimmung nicht leichthin unterbunden werden soll (vgl. oben Erwägung 3.7). In diesem Sinne ist dem Gesetzgeber ein grösserer Spielraum einzuräumen und das Verfassungsgericht legt sich grössere Zurückhaltung auf. Weil Wahlrecht hochpolitisches Recht ist, ist dieser Ansatz zur Beurteilung der Wahlrechtsordnung mit Rücksicht auf das Demokratieprinzip angemessener als eine strenge richterliche Beurteilung. Dies gilt nach Auffassung des Gerichts im Übrigen nicht nur für das kantonale Verfassungsgericht, sondern auch für das Bundesgericht. Die Verfassungsgerichtsbarkeit sollte sich im demokratischen Staat in politisch zentralen Fragen eine gewisse Zurückhaltung auferlegen, will sie nicht ihre Legitimität aufs Spiel setzen (vgl. dazu Yvo HANGARTNER, in: AJP 6/2012, S. 848). In diesem Sinne ist der Landratsbeschluss vom 24. Oktober 2012 über die Zulässigkeit des Gegenvorschlages des Referendumskomitees "Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen" zur Teilrevision des Gesetzes über die Verhältniswahl des Landrates zu respektieren.

9. Aufgrund all dieser Überlegungen gelangt das Verfassungsgericht zum Schluss, dass der Gegenvorschlag „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ alle Voraussetzungen von Art. 8 WAG erfüllt, in seiner Gesamtheit rechtlich zulässig ist und der Landrat mithin den Gegenvorschlag zu Recht als zulässig erklärt hat.

**10.**

**10.1** Gemäss § 7 VGV richtet sich das Verfahren vor dem Verfassungsgericht sinngemäss nach der VRPV. Sowohl im Verwaltungsgerichts- als auch im Verfassungsgerichtsverfahren hat die Beschwerde führende Partei einen angemessenen Kostenvorschuss für die amtlichen Kosten zu leisten (§ 117 Abs. 2 VRPV). Die amtlichen Kosten richten sich nach dem Prozesskostengesetz (PKoG, NG 261.2), vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Bundesrechts sowie besondere Vorschriften des kantonalen Rechts (vgl. Art. 1 Abs. 2 PKoG).

**10.2** Das Bundesrecht enthält keine hier anwendbaren Bestimmungen. Zu beachten ist allerdings, dass das Bundesgericht in seinen jüngsten Entscheiden von seiner langjährigen Praxis, wonach bei Stimm- und Wahlrechtsbeschwerden regelmässig auf die Erhebung von Kosten verzichtet wurde, abgewichen ist und die Kosten nunmehr gestützt auf Art. 66 BGG (Bundesgerichtsgesetz; SR 173.110) den unterliegenden Beschwerdeführern überbindet (vgl. beispielsweise Urteile des Bundesgerichts 1C\_385/2012 vom 17. Dezember 2012; 1C\_62/2012 vom 18. April 2012; 1C\_35/2012 vom 4. Juni 2012).

**10.3** Das kantonale Recht sieht vor, dass Amtshandlungen im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen grundsätzlich unentgeltlich sind und das Verfassungsgericht nur bei mutwilliger oder trölerischer Beschwerdeführung Gebühren und Kosten erheben kann (vgl. Art. 5 Abs. 1 und 2 WAG). Art. 5 WAG bezieht sich jedoch nur auf Amtshandlungen im Sinne von Art. 77 WAG, welche vorab beim Regierungsrat und anschliessend beim Verfassungsgericht angefochten werden können (vgl. Art. 78 Abs. 1 WAG). Vorliegend ist hingegen ein Entscheid im Sinne von Art. 78 Abs. 2 WAG angefochten, wofür Art. 5 WAG keine Rechtsgrundlage bildet. Mithin gilt der Grundsatz, wonach Verfahren vor Verfassungsgericht kosten- und vorschusspflichtig sind (§ 117 Abs. 2 VRPV i. V. m. Art. 20 PKoG) sowie der Verteilungsgrundsatz, wonach die Prozesskosten der unterliegenden Partei auferlegt werden.

**10.4** Ausgangsgemäss gehen die Gerichtskosten im vorliegenden Verfahren vollumfänglich zu Lasten der Beschwerdeführer (unter solidarischer Haftbarkeit). Im Verfahren vor dem Verfassungsgericht beträgt die Gebühr nach Art. 20 PKoG Fr. 100.00 bis Fr. 5'000.00. Die Gebühren sind innerhalb des vorgegebenen Rahmens festzusetzen und bemessen sich nach der persönlichen und wirtschaftlichen Bedeutung der Sache für die Partei, der Schwierigkeit der Sache, dem Umfang der Prozesshandlungen und nach dem Zeitaufwand für die Verfahrenserledigung (Art. 2 Abs. 1 PKoG). Das Verfassungsgericht erachtet im vorliegenden Fall Gerichtskosten in der Höhe von pauschal Fr. 3'000.00 (inkl. Auslagen) als angemessen. Diese werden mit dem von den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit bereits bezahlten Gerichtskostenvorschuss von Fr. 3'000.00 verrechnet und gelten als bezahlt.

**10.5** Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.

Demgemäss hat das Verfassungsgericht

**e r k a n n t :**

1. Die Verfassungsbeschwerde wird abgewiesen.
2. Die Gerichtskosten betragen pauschal Fr. 3'000.00 (inkl. Auslagen) und gehen ausgangsgemäss unter solidarischer Haftbarkeit vollumfänglich zu Lasten der Beschwerdeführer. Die Gerichtskosten werden mit dem Kostenvorschuss von Fr. 3'000.00 verrechnet und gelten als bezahlt.
3. Dieses Urteil wird den Parteien schriftlich eröffnet (GU). Der Gerichtskasse wird das Urteilsdispositiv zur Kenntnisnahme zugestellt.

Stans, 15. März 2013

**OBERGERICHT NIDWALDEN  
VERFASSUNGSGERICHT**

Der Präsident:

Albert Müller

Die Gerichtsschreiberin:

Helene Reichmuth

versandt am:

**RECHTSMITTELBELEHRUNG**

Gegen diesen Entscheid kann unter den Voraussetzungen von Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes (BGG; SR 173.110) innert 30 Tagen seit schriftlicher Eröffnung **Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten** erhoben werden. Die Beschwerdeschrift ist fristgerecht dem Bundesgericht (1000 Lausanne 14) einzureichen. Für die Anforderungen an deren Inhalt wird auf Art. 42 BGG verwiesen. Über die Zulässigkeit des Rechtsmittels entscheidet das Bundesgericht.

Ob an Stelle der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ein anderes Rechtsmittel in Frage kommt (z.B. die subsidiäre Verfassungsbeschwerde an das Bundesgericht gemäss Art. 113 BGG), ergibt sich aus den anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen. Wird sowohl Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten als auch Verfassungsbeschwerde erhoben, sind beide Rechtsmittel in der gleichen Rechtschrift einzureichen.

Die Beschwerde an das Bundesgericht hat **keine aufschiebende Wirkung**. Dieses Urteil wird mit seiner Zustellung **vollstreckbar** (§ 7 VGV i. V. m. § 125 Abs. 1 VRPV und Art. 103 Abs. 1 BGG).