

Nr. 617

Stans, 28. August 2012

Staatskanzlei. Abstimmungsbüro. Gesetzgebung. Landratswahlen. Teilrevision Proporzgesetz. Konstruktives Referendum des Referendumskomitees "Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen". Entscheid über die Zulässigkeit. Antrag an den Landrat

Sachverhalt

1.
Am 24. April 2012 hat der Landrat die Teilrevision des Gesetzes über die Verhältniswahl des Landrates (Proporzgesetz) verabschiedet.
2.
Am 13. Juni 2012 hat das Referendumskomitee „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ das konstruktive Referendum zur Vorlage des Landrates zum Gesetz über die Verhältniswahl des Landrates (Proporzgesetz) hinterlegt.
3.
Der Gegenvorschlag wurde in Anwendung von Art. 54 Abs. 5 der Kantonsverfassung im Amtsblatt vom 20. Juni 2012 veröffentlicht. Die Frist zur Unterschriftensammlung begann somit am 20. Juni 2012 und endete am 20. August 2012.
4.
Nach einer summarischen Prüfung des Gegenvorschlags entschied der Regierungsrat zur Zulässigkeit des Vorschlags ein Kurzgutachten einzuholen. Dies wurde dem Referendumskomitee mit Schreiben vom 16. Juli 2012 mitgeteilt.
5.
Am 10. August 2012 haben die Komiteemitglieder Stefan Hurschler, Oberdorf, und Thomas Locher, Oberdorf, die Unterschriftenbogen mit insgesamt 349 beglaubigten Unterschriften fristgerecht der Staatskanzlei Nidwalden übergeben.
6.
Der Regierungsrat stellt mit Beschluss Nr. 607 vom 21. August 2012 fest, dass die gemäss Art. 54 a Abs. 3 der Kantonsverfassung notwendige Unterschriftenzahl von 250 Stimmberechtigten zustande gekommen ist.

Erwägungen

1.
Im Sinne von Art. 17 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes (NG 132.2) hat der Landrat auf Antrag des Regierungsrates über die Zulässigkeit dieses Gegenvorschlags zu entscheiden.
2.
Der vom Referendumskomitee eingereichte Gegenvorschlag zu einem Gesetz über die Wahl des Landrates (Landratswahlgesetz, LRWG) stipuliert in Art. 1 Abs. 2, dass die Wahlen in den Landrat nach dem Mehrheitswahlverfahren erfolgen, wobei das relative Mehr massgebend ist. Gemäss Art. 13 dieser Vorlage erfolgt die Ermittlung der Gewählten und der Ersatz-

leute nach einem neuen System. Für die Wahl ist (bereits im ersten Wahlgang) das relative Mehr massgebend; gewählt sind die Vorgeschlagenen mit den höchsten Stimmenzahlen.

3.

Gemäss Art. 13 Abs. 4 der Vorlage sind die Nichtgewählten Vorgeschlagenen Ersatzleute in der Reihenfolge der erzielten Stimmen. Scheidet ein Mitglied des Landrates vor Ablauf der Amtsdauer aus, erklärt der Gemeinderat den ersten Ersatz als gewählt (Art. 16 der Vorlage). Auch diese Bestimmung betreffend das Nachrücken ist bisher bei Majorzwahlen nicht bekannt.

4.

Nachdem der Regierungsrat Zweifel an der Zulässigkeit des eingereichten Gegenvorschlags hatte, wurde mit RRB 521 vom 10. Juli 2012 das Rechtswissenschaftliche Institut der Universität Zürich (Dr. iur. Andrea Töndury) beauftragt, ein Kurzgutachten zum Gegenvorschlag des Initiativkomitees „Majorz: Kopf-statt Parteiwahlen“ zu erstellen.

5.

Das Gutachten Töndury hält fest, dass zwar das Bundesgericht das Majorzwahlverfahren bis anhin als zulässig erachtet habe. Dies könne sich aber nur auf ein echtes Majorzwahlverfahren beziehen. Das beantragte Majorzwahlverfahren eliminiere das nach der Aufhebung der Landsgemeinde verankerte indirekte Mitwirkungsrecht des einzelnen Aktivbürgers. Mit der Einführung des beantragten Majorzwahlverfahrens wäre eine starke Entdemokratisierung des Kantons Nidwalden verbunden. Dadurch, dass das beantragte Majorzwahlverfahren kein echtes Majorzwahlverfahren sei, widerspreche dieses Art. 42 der Kantonsverfassung.

6.

Weiter hält das Gutachten Töndury fest, dass auch im Majorzwahlverfahren dem verfassungsrechtlichen Kriterium der Erfolgswertgleichheit möglichst grosse Beachtung geschenkt werden muss. Ein echtes systemgerechtes Majorzwahlverfahren müsste möglichst mit Einerwahlkreisen durchgeführt werden, damit Minderheiten nicht zusätzlich benachteiligt würden. Somit sei die Einführung eines systemgerechten Majorzwahlverfahrens ohne Anpassung der Wahlkreisgrössen (Art. 58 KV) nicht mit Art. 34 der Bundesverfassung vereinbar.

7.

Weiter führt das vorgeschlagene Majorwahlssystem gerade nicht zu einer Abbildung der Mehrheiten im Landrat. Durch das relative Mehrheitswahlverfahren kann es passieren, dass es politischen Minderheiten gelingen kann, die absolute Mehrheit im Landrat zu erringen. Da in einem *einzigsten* Wahlgang keine qualifizierte Mehrheit erreicht werden muss, kann es sein, dass eine Variante gewinnen kann, obschon sie gegenüber den anderen Varianten in der Minderheit ist. Als Beispiel: Variante A erreicht 32 Prozent, Variante B 27 Prozent, Variante C 26 Prozent und Variante D 15 Prozent. Es gewinnt Variante A mit 32 Prozent, obwohl diese von 68 Prozent der Wähler abgelehnt wird.

8.

Weiter wird die Regelung des Nachrückens als problematisch erachtet. Nicht gewählte Personen verfügen bei einem Majorzwahlverfahren über keinerlei demokratische Legitimation. Diese Kandidaten wurden ja gerade nicht gewählt. Ihnen kann kein Landratsmandat zugesprochen werden. Die Bestimmung über das Nachrücken verstösst somit gegen das Demokratieprinzip.

9.

Gegenvorschläge dürfen gemäss Art. 8 Abs. 3 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes die vom Antrag betroffenen Bereiche nicht erweitern. Im Gutachten wird festgehalten, dass der Gegenvorschlag denselben Bereich wie die Vorlage des Landrates vom 25. April 2012 – nämlich das Wahlverfahren für den Landrat – betrifft. Der Grundsatz der Einheit der Materie wird somit nicht verletzt. Die Vorlage ist somit mit Art. 8 Abs. 3 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes vereinbar.

10.

Zur detaillierten Begründung wird auf das Gutachten Töndury (Beilage) verwiesen.

11.

Die Redaktionskommission hat gestützt auf Art. 23a des Landratsgesetzes diesen Gegenvorschlag auf Sprache, Gesetzestechnik und Übereinstimmung mit der übrigen Gesetzgebung geprüft. Die Redaktionskommission hat vom Gutachten Töndury Kenntnis genommen und stellt fest, dass die Ergebnisse des Gutachtens nachvollziehbar sind. Einzelne generelle Aussagen dieses Gutachtens – es betrifft dies die einleitenden Bemerkungen unter dem Abschnitt „III. Rechtliches / A. Grundlagen“ – werfen weitere Fragen auf, die jedoch im Rahmen dieses Kurzgutachtens zu wenig detailliert beantwortet werden konnten. Die Redaktionskommission schliesst sich den Folgerungen des Gutachtens und der Beantwortung der konkreten Fragen grundsätzlich an.

12.

Der Regierungsrat schliesst sich der Beurteilung des Gutachtens an und stellt fest, dass der Gegenvorschlag sowohl der Kantons- wie auch der Bundesverfassung widerspricht. Selbst wenn eine Vorlage in einem einzigen Regelungsbereich mit dem übergeordneten Recht nicht vereinbar ist, ist sie als unzulässig zu erklären. Aufgrund der vorstehenden Ausführungen und unter Hinweis auf das Gutachten Töndury sind die folgenden Bestimmungen der Vorlage unzulässig:

- Art. 1 Abs. 2 und Art 13 Abs. 2 (ein einziger Wahlgang mit relativem Mehr)
- Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 (Nichtberücksichtigung von leeren Wahlzetteln oder leeren Stimmen)
- Art. 13 Abs. 4 (Nachrücken von Nichtgewählten)
- Die Vorlage verletzt als Ganzes Art. 42 der Kantonsverfassung, nachdem das beantragte Majorzwahlverfahren die Anforderungen an ein „echtes“, d.h. systemgerechtes Majorzwahlverfahren nicht erfüllt.

Dem Landrat wird somit beantragt, die Unzulässigkeit des Gegenvorschlags festzustellen.

Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, dem Landratsbeschluss über die Unzulässigkeit des Gegenvorschlags des Referendumskomitees „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ zur Teilrevision des Gesetzes über die Verhältniswahl des Landrates zuzustimmen.

Mitteilung durch Protokollauszug an (mit Landratsbeschluss und Gutachten):

- Mitglieder des Landrates und des Regierungsrates
- Kommission SJS (Präsidium, Vizepräsidium und Sekretariat) [inklusive Terminplan]
- Landratssekretariat
- Kantonales Abstimmungsbüro
- Redaktionskommission
- Referendumskomitee „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“, Herr Stefan Hurschler, Schinhaltenstrasse 32, 6370 Oberdorf

23046

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN



Landschreiber