

**Kanton Nidwalden, Staatskanzlei, Dorfplatz 2, 6371 Stans**

## **Konstruktives Referendum (Gegenvorschlag):**

### **„Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“**

#### **Kurzgutachten zur Rechtmässigkeit**

Zürich, 15. August 2012

**Andrea Töndury, Dr. iur. Rechtsanwalt**  
Lehrbeauftragter und Habilitand an der Universität Zürich

Neptunstrasse 25, 8032 Zürich  
Telefon 044 391 78 46  
E-mail toendury@gmx.ch

## Inhaltsverzeichnis

I.	Ausgangslage und Fragestellung .....	3
II.	Gesetze, Literatur und Materialien (Auswahl) .....	5
	A. Gesetze .....	5
	B. Literatur und Materialien .....	5
III.	Rechtliches .....	8
	A. Grundlagen .....	8
	1. Das Parlament als „Kernstück des demokratischen Verfassungsstaates“ .....	8
	2. Wahlrechtsgleichheit .....	9
	3. Freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe .....	11
	4. Sicherung des Mehrheitsprinzips (Art. 51 Abs. 1 BV) .....	12
	5. Folgerungen .....	12
	B. Beantwortung der Fragen .....	13
	1. Ist das beantragte Majorzwahlssystem für den Landrat mit Art. 42 der Nidwaldner Kantonsverfassung vom 10.10.1965 vereinbar? .....	13
	2. Ist ein Majorzwahlssystem für den Landrat ohne Änderung der Kantonsverfassung (Art. 58 KV) mit den bundesrechtlichen Anforderungen, insbesondere Art. 34 der Bundesverfassung vom 18.04.1999, vereinbar? .....	16
	C. Welches sind die allenfalls kritischen Punkte des Gegenvorschlages? Insbesondere: .....	18
	1. ein einziger Wahlgang mit relativem Mehr (Art. 1 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 2 Gegenvorschlag LRWG) .....	18
	2. Nichtberücksichtigung von leeren Wahlzetteln oder leeren Stimmen bei der Ermittlung der Gewählten und den nachrückenden Ersatzleuten (Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 Gegenvorschlag LRWG); .....	20
	3. Nachrücken von Nichtgewählten (Art. 13 Abs. 4 Gegenvorschlag LRWG) .....	21
	D. Ist dieser Gegenvorschlag mit Art. 8 Abs. 3 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes vom 26.03.1997 vereinbar? .....	22
IV.	Zusammenfassung .....	24

## I. Ausgangslage und Fragestellung

- 1 Das Bundesgericht hat in seinem Urteil 1C\_541/2009 vom 7. Juli 2010 (BGE 136 I 352) das geltende Parlamentswahlssystem des Kantons Nidwalden für rechtswidrig erklärt, da die Wahlkreise nicht den bundesverfassungsrechtlichen Anforderungen an die Wahlkreisgrösse bzw. an die Erfolgswertgleichheit der Stimmen entsprechen. Laut bundesgerichtlichem Urteil muss der Kanton Nidwalden sein gesetzlich verankertes Proporzwahlssystem z.B. mittels Einführung eines wahlkreisübergreifenden Verhältnisausgleichs (Wahlkreisverbände oder „Doppelter Pukelsheim“) bis zu den nächsten Landratswahlen mit den bundesgerichtlichen Vorgaben in Übereinstimmung bringen. Das Bundesgericht führt aus: „Wie dargelegt, überlässt es die Kantonsverfassung dem Gesetzgeber, anstelle des Majorzwahlverfahrens die Verhältniswahl einzuführen. Entschliesst sich der Gesetzgeber wie hinsichtlich der Wahl des Landrates für das Proporzwahlverfahren, gebietet die Bundesverfassung, den Grundentscheid konsequent umzusetzen.“<sup>1</sup>
- 2 Der Landrat des Kantons Nidwalden hat eine Umsetzungsvorlage entworfen, welche die Beibehaltung der bisherigen Wahlkreise und einen Verhältnisausgleich nach dem System des „Doppelten Pukelsheim“ vorsieht.<sup>2</sup> Dagegen hat ein kantonales Referendumskomitee „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ das konstruktive Referendum ergriffen,<sup>3</sup> welches eine Abkehr vom Proporzwahlverfahren beinhaltet.
- 3 Der Gegenvorschlag in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs (Gegenvorschlag Majorzwahlen, Gesetz über die Wahl des Landrates [Landratswahlgesetz; LRWG], nachfolgend zit. Gegenvorschlag LRWG) sieht vor, dass die Wahlen nach dem Majorzsystem in den bisherigen, unterschiedlich grossen Wahlkreisen stattfinden sollen, wobei das Erreichen des relativen Mehrs in einem Wahlgang für die Wahl genügt.
- 4 Im Zusammenhang mit der Initiative gilt es folgende Fragen zu beantworten:
  1. Ist das beantragte Majorzwahlssystem für den Landrat mit Art. 42 der Nidwaldner Kantonsverfassung vom 10.10.1965 vereinbar?
  2. Ist ein Majorzwahlssystem für den Landrat ohne Änderung der Kantonsverfassung (Art. 58 KV) mit den bundesrechtlichen Anforderungen, insbesondere Art. 34 der Bundesverfassung vom 18.04.1999, vereinbar?
  3. Welches sind die allenfalls kritischen Punkte des Gegenvorschlages? Insbesondere:

---

<sup>1</sup> BGE 136 352, 363.

<sup>2</sup> Abrufbar unter: [http://www.nw.ch/dl.php/de/4fa77a7f56af0/132.1\\_Proporzgesetz\\_definitiv.pdf](http://www.nw.ch/dl.php/de/4fa77a7f56af0/132.1_Proporzgesetz_definitiv.pdf).

<sup>3</sup> Initiativen mit gleicher Stossrichtung sind auch in den Kantonen Obwalden und Uri ergriffen worden: „Experiment Proporz“ für den Kantonsrat beenden: Volksinitiative der Jungen CVP für das Majorzsystem, in: ONZ vom 16. Juni 2011, abrufbar unter <http://www.onz.ch/artikel/107803/>; Botschaft Kanton Uri, S. 9.

- 3.1 ein einziger Wahlgang mit relativem Mehr (Art. 1 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 2 Gegenvorschlag LRWG)
  - 3.2 Nichtberücksichtigung von leeren Wahlzetteln oder leeren Stimmen bei der Ermittlung der Gewählten und den nachrückenden Ersatzleuten (Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 Gegenvorschlag LRWG);
  - 3.3 Nachrücken von Nichtgewählten (Art. 13 Abs. 4 Gegenvorschlag LRWG)
4. Ist dieser Gegenvorschlag mit Art. 8 Abs. 3 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes vom 26.03.1997 vereinbar?

## **II. Gesetze, Literatur und Materialien (Auswahl)**

### **A. Gesetze**

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101

Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte, SR 161.1

Verfassung des Kantons Unterwalden nid dem Wald vom 1. April 1850

Verfassung des Kantons Unterwalden nid dem Wald vom 2. April 1877

Verfassung des Kantons Unterwalden nid dem Wald vom 27. April 1913

Verfassung des Kantons Nidwalden vom 10. Oktober 1965

Gesetz über die Verhältniswahl des Landrates vom 26. April 1981, NGS 132.1

Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Verhältniswahl des Landrates (Proporzverordnung) vom 13. November 1981, NGS 132.11

Gesetz über die politischen Rechte im Kanton (Wahl- und Abstimmungsgesetz) vom 26. März 1997, NGS 132.2

Regierungsratsbeschluss über die Zahl der in jeder politischen Gemeinde zu wählenden Mitglieder des Landrates vom 24. März 2009

### **B. Literatur und Materialien**

#### **Literatur**

AUER ANDREAS, Rechtsvergleichende Einordnung der neuen Verfassung, Die neue Verfassung des Kantons Graubünden im Rechtsvergleich: Traditionen, Innovationen und Besonderheiten, in: Bänziger/Mengiardi/Toller & Partner (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur/Glarus/Zürich 2006

BIAGGINI GIOVANNI, BV, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2007

BRAUNIAS KARL, Das parlamentarische Wahlrecht. Ein Handbuch über die Bildung der gesetzgebenden Körperschaften in Europa, 2. Band: Allgemeiner Teil, Berlin und Leipzig 1932

BUSER DENISE, Kantonales Staatsrecht, Basel 2011

EHRENZELLER/MASTRONARDI/SCHWEIZER/VALLENDER, Die schweizerische Bundesverfassung, 2. Auflage, Zürich/St.Gallen 2008 (zit. Autor, SG-Kommentar)

GARRONE PIERRE, L'élection populaire en Suisse. Étude des systèmes électoraux et leur mise en oeuvre sur le plan fédéral et dans les cantons, Diss. Genève, Basel/Frankfurt a.M. 1991

GIACOMETTI ZACCARIA, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941

- HALLER WALTER/KÖLZ ALFRED/GÄCHTER THOMAS, Allgemeines Staatsrecht, 4. Auflage, Basel 2008
- HANGARTNER YVO/KLEY ANDREAS, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000
- HANGARTNER YVO, Die Wahl der kantonalen Parlamente nach dem Majorzsystem, ZBL 2005, S. 217 ff. (zit. Majorzsystem)
- HANGARTNER YVO, Bundesgericht, I. Öffentlich-rechtliche Abteilung, 7.7.2010, Grüne Nidwalden, Norbert Furrer und Leo Amstutz c. Verfassungsgericht des Kantons Nidwalden, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (1C\_541/2009) mit Bemerkungen, AJP/PJA 2011, S. 140 ff. (zit. Bemerkungen Nidwalden)
- HANGARTNER YVO, Bundesgericht, I. Öffentlich-rechtliche Abteilung, 19. März 2012, Anton Reichmuth und andere c. Regierungsrat des Kantons Schwyz, Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (1C\_407/2011, 1C\_445/2011 und 1C\_447/2011), AJP/PJA 2012, S. 846 ff. (zit. Bemerkungen Schwyz)
- KELSEN HANS, Vom Wesen und Wert der Demokratie, Tübingen 1920
- KÖLZ ALFRED, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992 (Zit. I)
- KÖLZ ALFRED, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Bern 2004 (zit. II)
- KÖLZ ALFRED, Probleme des kantonalen Wahlrechts, ZBI 1987, S. 1 ff.; S. 49 ff. (Wahlrecht)
- MAAG BERNHARD, Urnenwahl von Behörden im Majorzsystem – Ausgehend vom Recht des Kantons Zürich, Zürich 2004
- NOHLEN DIETER, Wahlrecht und Parteiensystem, 6. Auflage, Opladen und Farmington Hills 2009
- POLEDNA TOMAS, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Diss. Zürich 1988
- RÜSSLI MARKUS, Die Einheit der Materie beim konstruktiven Referendum, erläutert am Beispiel zweier Urteile des Bundesgerichts, in: ZBI 2011, S. 246 ff.
- TÖNDURY ANDREA, Bundesstaatliche Einheit und kantonale Demokratie. Die Gewährleistung der Kantonsverfassungen nach Art. 51, Diss. Zürich, 2004 (zit. Einheit)
- TÖNDURY ANDREA, Wahlkreisgrösse und Parlamentswahlsystem. Leitgedanken zu den bundesrechtlichen Anforderungen an die Ausgestaltung der kantonalen Parlamentswahlen, Jusletter 14. August 2006 (zit. Wahlkreisgrösse)
- TÖNDURY ANDREA, Die „Proporzinitiative 2014“ im Kanton Graubünden, in: ZGRG 02/12, S. 64 ff. (zit. Proporzinitiative)
- TSCHANNEN PIERRE, Stimmrecht und politische Verständigung, Basel/Frankfurt a.M. 1995 (zit. Stimmrecht)
- WERTENSCHLAG RUDOLF, Der zulässige Gegenstand des Gegenvorschlags zu einer formulierten Verfassungsinitiative im Bund, in: ZB! 1992, S. 558 ff.

## Materialien

Totalrevision der Kantonsverfassung, Anmerkungen zum Entwurf der Verfassungskommission

Protokoll über die Verhandlungen des Landrates Nidwalden vom 11. Juni 1965

Gegenvorschlag für Majorzwahlen, Gesetz über die Wahl des Landrates (Landratswahlgesetz; LRWG), zit. Gegenvorschlag LRWG

Begründung des Referendumskomitees „Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen“ vom 13.06.2012

TSCHANNEN PIERRE, Proporzwahl im Kanton Nidwalden. Gutachten zuhanden des Demokratischen Nidwalden vom 5. Dezember 2008 (zit. Gutachten), abrufbar unter [http://www.gruene-nidwalden.ch/docs/gutachten\\_tschannen\\_proporzahlen\\_nw.pdf](http://www.gruene-nidwalden.ch/docs/gutachten_tschannen_proporzahlen_nw.pdf)

Kanton Uri, Botschaft zur kantonalen Volksabstimmung „Kopf- anstatt Parteiwahlen“ (Volksabstimmung vom 23. September 2012), abrufbar unter [http://www.ur.ch/dateimanager/botschaft\\_2012-09\\_gzd.pdf](http://www.ur.ch/dateimanager/botschaft_2012-09_gzd.pdf)

Kanton Uri, Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Landrat vom 3. April 2012, betreffend Kantonale Volksinitiative „Kopf- anstatt Parteiwahlen“, abrufbar unter [http://www.ur.ch/dateimanager/botschaften/botschaft\\_file\\_910\\_3104.pdf](http://www.ur.ch/dateimanager/botschaften/botschaft_file_910_3104.pdf)

### III. Rechtliches

#### A. Grundlagen

##### 1. Das Parlament als „Kernstück des demokratischen Verfassungsstaates“<sup>4</sup>

5 Als Volksvertretung ist das kantonale Parlament in der halbdirekten Demokratie das „Scharnier zwischen Volk und Staat“.<sup>5</sup> Das Parlament ist mit anderen Worten das *Repräsentativorgan des Volkes*, weshalb es in gewissen Bereichen Vorrang vor den anderen kantonalen Behörden geniesst.<sup>6</sup> Letztere vertreten die Bevölkerung nur mittelbar, selbst wenn sie – wie etwa die Kantonsregierung – vom Volk direkt gewählt werden:<sup>7</sup> Es muss nämlich *zwischen demokratischer Legitimation und Repräsentation des Volkes strikte unterschieden werden*.<sup>8</sup> Dementsprechend können die Wahlsysteme der Kantonsbehörden nicht alle über einen Leisten geschlagen werden (vgl. aber Art. 42 KV): Das Majorzwahlsystem hat für die Wahl der Regierung eine ganz andere Bedeutung und Wirkung, wie für das Parlament.<sup>9</sup>

6 Die schweizerischen Kantone verfügen über eine vergleichsweise grosse Autonomie bei der Ausgestaltung ihrer kantonalen Parlamentswahlen (vgl. Art. 39 Abs. 1 BV).<sup>10</sup> Der Spielraum ist jedoch nicht unbeschränkt: Die Bundesverfassung gibt den Rahmen vor, innerhalb dessen sich die Kantone zu bewegen haben. Konkret sind es die in Art. 8 Abs. 1 BV, in Art. 34 BV und in Art. 51 BV aufgestellten Bedingungen,<sup>11</sup> welche von den Kantonen vollumfänglich beachtet werden müssen:

- Aus Art. 8 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 34 BV wird die Wahlrechtsgleichheit abgeleitet;
- Art. 34 Abs. 2 BV schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmkundgabe;
- Art. 51 BV verlangt, dass eine kantonale Verfassung „demokratisch“ sein muss und keine Widersprüche zum Bundesrecht aufweist.

7 Die Zulässigkeit des Majorzes für kantonale Parlamentswahlen ist in der *Rechtslehre* nicht unumstritten. Namhafte Rechtsprofessoren und Demokratieforscher wie ANDREAS AUER oder PIERRE TSCHANNEN haben festgehalten, dass das Mehrheitswahlverfahren mit den verfassungsmässigen Anforderungen von Art. 51 BV, Art. 34 BV sowie Art. 8 Abs. 1 BV rechtlich

<sup>4</sup> HALLER/KÖLZ/GÄCHTER, S. 230.

<sup>5</sup> HALLER/KÖLZ/GÄCHTER, S. 230.

<sup>6</sup> GIACOMETTI, S. 290 ff.

<sup>7</sup> HANGARTNER/KLEY, Rz. 1372.

<sup>8</sup> TÖNDURY, Einheit, S. 256.

<sup>9</sup> Vgl. dazu die aktuelle Verfassungsinitiative betreffend "JA zu Personenwahlen" (Majorzinitiative) im Kanton Zug, Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 10. Juli 2012 (Vorlage Nr. 2169.1, Laufnummer 14128). Diese Initiative fordert die Majorzwahl der Regierung.

<sup>10</sup> Vgl. BGE 136 I 352, 354; BGE 136 I 376, 378; KLEY, SG-Kommentar, N 2 und 5 zu Art. 39 BV.

<sup>11</sup> Vgl. STEINMANN, SG-Kommentar, N 4 ff. zu Art. 34 BV; BUSER, Rz. 435.

nicht in Übereinstimmung gebracht werden kann.<sup>12</sup> Die Argumente für den Majorz beruhen denn auch meist auf politischen Überlegungen.<sup>13</sup>

- 8 Das Bundesgericht vertritt hingegen (bisher) in ständiger *Rechtsprechung* die Ansicht, dass „im Grundsatz sowohl das Mehrheits- als auch das Verhältniswahlrecht den genannten verfassungsrechtlichen Anforderungen“ genügen.<sup>14</sup> Das höchste Gericht hat sich in den letzten Jahrzehnten – soweit ersichtlich – aber nie vertieft mit dem Majorz als Parlamentswahlssystem auseinandersetzen können und müssen.<sup>15</sup> Dennoch hat es aber im Zusammenhang mit dem Verhältniswahlrecht eine Reihe von rechtlichen Kriterien entwickeln können, welche auch für die Ausgestaltung eines Mehrheitswahlrechts Geltung entfalten.

## 2. Wahlrechtsgleichheit

- 9 Die Wahlrechtsgleichheit wird in die Aspekte der Zählwert- der Stimmkraft- und der Erfolgswertgleichheit unterteilt.<sup>16</sup>

- Bei der *Zählwertgleichheit* handelt es sich um den Kerngehalt des politischen Gleichheitsanspruchs (vgl. Art. 36 Abs. 4 BV): Jeder Stimmberechtigte hat genau eine Stimme, Abweichungen sind nicht möglich.<sup>17</sup>
- Die *Stimmkraftgleichheit* sichert insbesondere das sogenannte Kopfszahlprinzip: Zwischen den Sitzzahlen eines Wahlkreises und der Bevölkerung derselben muss überall das gleiche Verhältnis herrschen.<sup>18</sup> Diese *Repräsentationsgleichheit* fordert somit bevölkerungsmässig „gleich grosse (Einer-)Wahlkreise“<sup>19</sup>. Abweichungen sind gemäss der Lehre klare Grenzen gesetzt, selbst wenn diese auch aufgrund historischer Gebietseinteilungen und der Bevölkerungsveränderungen nicht gänzlich verhindert werden können.<sup>20</sup> POLEDNA geht für die Schweiz von einer zulässigen Höchstabweichung von 15 Prozent gegenüber dem durchschnittlichen Repräsentationsverhältnis aus.<sup>21</sup>

<sup>12</sup> AUER, Rz. 22 ff., Rz. 25; vgl. TSCHANNEN, Stimmrecht, N 751; TÖNDURY, Einheit, S. 258. Es sei, so etwa AUER, nicht einzusehen, „weshalb im Proporzsystem Quoren von mehr als 10% verfassungsrechtlich verpönt sind, im Majorz aber einfach hingenommen werden müssen“.

<sup>13</sup> Es geht um Machtpolitik, welche „oft genug dadurch zu verschleiern“ versucht wird, „dass auf demokratietheoretische Begründungen zurückgegriffen wird. Die Entscheidung erfolgt jedoch aus der konkreten Interessenlage einer Partei heraus.“ NOHLEN, S. 157

<sup>14</sup> BGE 131 I 85 E. 2.2 S. 87 mit Hinweisen.

<sup>15</sup> ANDREAS AUER weist mit Recht darauf hin, dass das höchste Gericht diese Standardformel „aber eigentlich nie“ begründet hat (AUER, Rz. 25).

<sup>16</sup> Art. 34 BV i.V.m. Art. 8 Abs. 1 BV; vgl. BIAGGINI, Kommentar BV, N 10 zu Art. 34 BV; TÖNDURY, Wahlkreisgrösse, Rz. 15 f.

<sup>17</sup> BGE 125 I 21, 23.

<sup>18</sup> POLEDNA, S. 66 f. mit Hinweisen.

<sup>19</sup> BIAGGINI, Kommentar BV, N 10 zu Art. 34 BV.

<sup>20</sup> POLEDNA, S. 86.

<sup>21</sup> POLEDNA, S. 94. Das deutsche Bundeswahlgesetz sieht bezüglich der im Majorz vergebenen Direktmandate nach Majorz vor, dass die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise nicht um mehr als 15 Prozent nach oben oder unten abweichen soll (*relative*

Die Wahlkreise in Nidwalden (vgl. die Sitzgarantie nach Art. 58 Abs. 3 KV) bewegen sich zurzeit innerhalb dieser Grenzen.<sup>22</sup> Die Stimmkraftgleichheit an sich war daher auch nicht Thema von BGE 136 I 352.

- Die *Erfolgswertgleichheit* schliesslich bezeichnet den Anspruch jedes Stimmberechtigten, dass seine Stimme zum Wahlergebnis tatsächlich beiträgt und nicht wirkungslos bleibt. Sie stellt sicher, dass die verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung erhalten, die weitgehend ihrem Wähleranteil entspricht. Daraus wird für die Proporzwahlssystem abgeleitet, dass das sogenannte „natürliche Quorum“ 10 Prozent nicht überschreiten darf.<sup>23</sup> Zudem muss die Erfolgswertgleichheit „wahlkreisübergreifend“ gewahrt sein, d.h. die natürlichen Quoren in den verschiedenen Wahlkreisen dürfen nicht zu stark voneinander abweichen.<sup>24</sup> Das Bundesgericht anerkennt weitergehende Abweichungen nur dann, wenn historische, föderalistische, kulturelle, sprachliche, ethnische oder religiöse Gründe angeführt werden können, „welche kleine Wahlkreise als eigene Identitäten und als ‚Sonderfall‘ erscheinen lassen und ihnen – auf Kosten des Proporz – im Sinne eines Minderheitenschutzes einen Vertretungsanspruch einräumen.“<sup>25</sup> Es bedarf dafür aber ausreichender sachlicher Gründe und je grösser die Abweichungen von der Erfolgswertgleichheit sind, desto gewichtiger müssen die rechtfertigenden Gründe sein.<sup>26</sup>

10 Die genannten Aspekte der Wahlrechtsgleichheit erlangen für die Proporzwahlssysteme wie auch für Majorzwahlssystem Anwendung:

11 Zählwert- und Stimmkraftgleichheit haben die identische Wirkung.

12 Die Erfolgswertgleichheit hingegen kann nur bei Anwendung der Verhältniswahl vollständig spielen, da im Majorzwahlssystem kein proportional gleicher Erfolg der Stimmen sichergestellt werden kann: Gewählt ist nur jener Parteikandidat, der die Mehrheit der Stimmen gewinnt. Diese Tatsache bedeutet aber nicht, dass die Erfolgswertgleichheit bei Majorzwahlen ausser Acht gelassen werden könnte. Bereits ALFRED KÖLZ hat festgehalten, dass die Erfolgswertgleichheit in einem demokratischen Staatswesen zumindest ein ständig anzustrebendes Ziel von Politik, Gesetzgebung und Rechtsprechung sein muss.<sup>27</sup> Erfolgslose Stimmen dürfen da-

---

Grenze). Falls die Abweichung mehr als 25 Prozent beträgt, ist eine Neuabgrenzung vorzunehmen (*absolute* Grenze); § 3 Abs. 3 des Bundeswahlgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch die Bekanntmachung vom 5. August 2009 (BGBl. I S. 2687) geändert worden ist. Auch für die britischen Unterhauswahlen werden die Wahlkreise regelmässig neu eingeteilt. Die Abweichung vom Durchschnittswahlkreis soll höchstens 25 Prozent nach unten und nach oben betragen (NOHLEN, 287).

<sup>22</sup> TSCHANNEN, Gutachten Nidwalden, S. 25.

<sup>23</sup> BGE 131 I 74, 83 f.; vgl. auch BGE 136 I 352, 357 f. Hohe natürliche Quoren haben zur Folge, dass selbst Minderheitsparteien mit einem gefestigten Rückhalt in der Bevölkerung von der Mandatsverteilung ausgeschlossen bleiben.

<sup>24</sup> In der Lehre wird gefordert, dass die einzelnen Wahlkreise nur wenig bzw. um höchstens ein Drittel vom Mittelwert abweichen dürfen (TSCHANNEN, Stimmrecht, N 749; KÖLZ, Wahlrecht, 31; vgl. dazu auch BGE 136 I 352, 360).

<sup>25</sup> BGE 136 I 352, 361; BGE 129 I 185, 190; BGE 131 I 74, 79; BGE 131 I 85, 87.

<sup>26</sup> BGE 136 I 352, 361.

<sup>27</sup> KÖLZ, Wahlrecht, 37.

her auch in einem Majorzwahlsystem nicht vorbehaltlos akzeptiert werden. IVO HANGARTNER hat in diesem Sinne ausgeführt, dass „auch bei grundsätzlicher Entscheidung zugunsten des Mehrheitswahlrechts die Komponente Erfolgswertgleichheit genügend zur Geltung kommen“ müsse.<sup>28</sup> Die Erfolgswertgleichheit ist also bei Majorzwahlen ebenfalls als gewichtiges Kriterium anzusehen.

### 3. Freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe

- 13 Das Grundrecht der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe ist in Art. 34 Abs. 2 BV verankert. Gemeint ist damit vorab die *Wahlfreiheit*, die bundesverfassungsrechtlich geschützt wird. Jeder Stimmberechtigte verfügt dementsprechend über den Anspruch, dass kein Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Wählenden zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll zudem garantiert sein, 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.<sup>29</sup> Das Bundesgericht hat zu Recht festgehalten, dass kantonale Parlamentswahlverfahren auch dem Kriterium der Wahlfreiheit vollumfänglich gerecht werden müssen,<sup>30</sup> wobei dieses Kriterium bei Majorz- wie auch Proporzwahlverfahren gleichermaßen zu beachten ist.
- 14 In Bezug auf diese Wahlfreiheit gilt es bei einem Majorzwahlsystem zu beachten, dass der Stimmberechtigte bei seiner Willensbildung und Stimmabgabe folgende Konsequenzen zu gewärtigen hat: Wählt er den Kandidaten einer Minderheitspartei, geht seine Stimme wahrscheinlich verloren – sie verhallt je nach Ausgestaltung des Wahlsystems sogar gänzlich ungehört. Wer einer (klaren) Minderheitspartei die Stimme geben möchte, steht deshalb vor dem Entscheid, ob er von vorneherein auf die Wirksamkeit seine Stimme verzichten oder sich für einen erfolgsversprechenden Kandidaten entscheiden will.
- 15 Das Resultat einer Majorzwahl des Parlamentes vermag deshalb den freien Willen der Stimmberechtigten weder zuverlässig noch unverfälscht zum Ausdruck bringen: Der Wähler ist nämlich durch das Wahlverfahren gezwungen worden, das „kleinere Übel“ bzw. „mit zugehaltener Nase“ zu wählen.<sup>31</sup> Das Bundesgericht hat nun aber festgehalten, dass kein Wahlergebnis anerkannt werden soll, das nicht den vollständig *freien* Willen der Wählenden widerspiegelt.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> HANGARTNER, Majorzsystem, S. 233 [Hervorhebung durch den Verfasser]. Problematisch seien etwa zu kleine Wahlkreise oder allzu ungleich grosse Wahlkreise. *Ausnahmsweise* dürfe aber „auf eine lokale sprachlich-kulturelle Minderheit“ Rücksicht genommen werden. HANGARTNER unterscheidet indes nicht zwischen Stimmkraftgleichheit und Erfolgswertgleichheit (vgl. auch Bemerkungen Nidwalden, S. 143).

<sup>29</sup> BGE 136 I 352, 355; BGE 135 I 292, 293; BGE 135 I 19, 21.

<sup>30</sup> BGE 136 I 352, 360

<sup>31</sup> Vgl. die Situation in Grossbritannien, das ein Majorzsystem in Einerwahlkreisen mit relativem Mehr kennt (Tagesanzeiger vom 06.05.2010, Mit „zugehaltener Nase“ die Tories wählen). Der faktische „Wählbarkeits-Ausschluss“ von Kandidaten selbst relevanter Minderheitsparteien ist „ein befremdlicher und nicht besonders demokratischer Versuch der Wählerdisziplinierung“ (TSCHANNEN, Stimmrecht, N 754).

<sup>32</sup> BGE 136 I 352, 360.

16 Die faktische und unverhältnismässige<sup>33</sup> Beschränkung der Wahlfreiheit bei Majorzwahlen ist daher mit Blick auf Art. 34 Abs. 2 BV rechtlich nicht unproblematisch.<sup>34</sup>

#### 4. Sicherung des Mehrheitsprinzips (Art. 51 Abs. 1 BV)

17 Das Majorzwahlrecht wird seit jeher mit dem Argument begründet, dass in einer Demokratie der Volkswille jener der Volksmehrheit sei.<sup>35</sup> Folgt man dieser Begründung, ist ein Majorzwahlverfahren somit (nur) dann als demokratisch zu beurteilen, wenn sich a) jeder Mandatsträger auf eine Mehrheit der Wählenden in seinem Wahlkreis berufen kann und b) sich am Ende die Parlamentsmehrheit auf eine Mehrheit aller Wähler zu stützen vermag. Während die Proporzwahl die politischen Meinungen im Parlament abbildet, spiegelt die Mehrheitswahl in einem solchen System die politischen Mehrheitsverhältnisse. Die von einem solcherart gewählten Parlament erlassenen Gesetze und gefassten Beschlüsse müssen demnach stets den Mehrheitswillen im Volk repräsentieren.

18 Dieses Mehrheitsprinzip ist einerseits aus dem Demokratiegebot von Art. 51 Abs. 1 BV und andererseits aus der politischen Institutsgarantie im Sinne von Art. 34 Abs. 1 BV abzuleiten, welche die wesentlichen Prinzipien die demokratische Beteiligung schützt.<sup>36</sup> Ein demokratisches Wahlsystem muss in diesem Sinne zumindest „die Mehrheit der Wähler davor bewahren, von der bestorganisierten Minderheit regiert zu werden.“<sup>37</sup> Wenn eine Minderheit der Wähler sich gegenüber den restlichen Stimmenden durchsetzen kann, dann wäre dies „nicht nur eine Verzerrung der Repräsentation, sondern eine Frage elementarer Bürgerrechte.“<sup>38</sup>

#### 5. Folgerungen

19 In Bezug auf die kantonalen Proporzwahlverfahren hat das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung den Kanton Nidwalden betreffend festgehalten, dass bei Wahl des Verhältniswahlverfahrens dieser „Grundentscheid konsequent“ umzusetzen sei.<sup>39</sup> Es seien die für „die echte Proporzwahl erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen“.<sup>40</sup> Die Aufnahme proporzfremder Elemente und ein Abweichen vom Verhältniswahlrecht bedürften einer besonderen Rechtfertigung.<sup>41</sup> Mit anderen Worten: Das gewählte Verfahren muss grundsätzlich in seiner idealen Form bzw. „systemgerecht“ verwirklicht werden.

---

<sup>33</sup> Vgl. dazu TÖNDURY, Proporzinitiative, S. 70 f.

<sup>34</sup> Solche und ähnliche Überlegungen haben in der neueren Lehre zur Schlussfolgerung geführt, dass das Verhältniswahlrecht heute als Anforderung des Bundes an die Kantone nach Art. 51 BV zu verstehen sei (vgl. AUER, Rz. 24 f.; POLEDNA, S. 87 ff.; TSCHANNEN, Stimmrecht, N 751; BBI 2004, 1115).

<sup>35</sup> Vgl. BRAUNIAS, S. 178.

<sup>36</sup> Vgl. dazu STEINMANN, St. Galler Kommentar, N 4 f. zu Art. 34 BV.

<sup>37</sup> NOHLEN, S. 301 im Zusammenhang mit dem britischen Wahlsystem.

<sup>38</sup> NOHLEN, S. 301.

<sup>39</sup> BGE 136 I 352, 363, vgl. auch 357.

<sup>40</sup> BGE 136 I 352, 363.

<sup>41</sup> BGE 136 I 352, 357 f.; BGE 136 I 364, 366 f.; BGE 131 I 85, 87; je mit Hinweisen.

20 Diese Ausführungen des Bundesgerichts zum Proporzverfahren müssen im Falle des Entscheides für ein Majorzverfahren analoge Geltung erlangen: Auch dieser Grundentscheid ist somit „konsequent“ umzusetzen und es sind die für die „echte“ Majorzwahl erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen. Zudem hat das gewählte Majorzwahlssystem die Anforderungen der Wahlrechtsgleichheit, der Wahlfreiheit sowie des Mehrheitsprinzips vollumfänglich zu berücksichtigen. Ein solches „echtes“, d.h. systemgerechte Majorzwahlverfahren ist daher durch folgende Elemente gekennzeichnet:<sup>42</sup>

- Sämtliche Sitze werden in nicht manipulierten (Einer-)Wahlkreisen vergeben;
- Sämtliche Wahlkreise sind in etwa gleich gross (Repräsentationsgleichheit);
- Das Verfahren garantiert einen für das Mehrheitswahlrecht möglichst grossen Erfolgswert der Stimmen;

Unter dem Blickwinkel der Demokratie ist zudem festzuhalten, dass ein Mehrheitswahlrecht unzulässig ist, wenn es einer politischen Minderheit ermöglicht, eine absolute Mehrheit der Sitze im Parlament zu erringen.

## B. Beantwortung der Fragen

### 1. Ist das beantragte Majorzwahlssystem für den Landrat mit Art. 42 der Nidwaldner Kantonsverfassung vom 10.10.1965 vereinbar?

21 Nidwalden war bis vor wenigen Jahren ein Kanton mit jahrhundertalter Landsgemeinetradition. Erst anfangs Dezember 1996 wurde diese Form direkter Versammlungsdemokratie abgeschafft.<sup>43</sup> Die Verfassung von 1965 und die seither erfolgten Änderungen im Bereich der demokratischen Rechte können daher nur unter Berücksichtigung dieses alten Instituts und der damit verbundenen politischen Rechte der Bürger richtig verstanden werden.

22 Gemäss der ersten Verfassung des Kantons Nidwalden im Bundesstaat von 1848 war die kantonale Landsgemeinde noch Wahlorgan für alle „Mitglieder des Landrathes“ (§ 32 Abs. 2 KV 1850). Eine Landrat war gewählt, wenn er in der offenen Abstimmung, die Mehrheit der Stimmen der Versammlung erlangen (§ 35 KV 1850). Vor die sogenannte Nachgemeinde – als einziger gesetzgebender Behörde (§ 36) – konnte zudem *jeder* stimmfähige Kantonseinwohner Gesetzesvorschläge bringen, worauf wiederum jeder stimmfähige Kantonseinwohner allfällige Gegen- oder Änderungsanträge machen konnte (§ 38 KV 1850).<sup>44</sup> Die Verfassung von 1877 führte zu einer Gebietseinteilung für die Landratswahlen in 11 Bezirke, welchen im

<sup>42</sup> Vgl. TÖNDURY, Wahlkreisgrösse, Rz. 26. Abweichungen von diesen Anforderungen verfälschen das Majorzwahlssystem, sodass dieses den Ansprüchen an ein demokratisches Wahlverfahren von vorneherein nicht zu genügen vermag.

<sup>43</sup> Vgl. zur Entwicklung KÖLZ, Verfassungsgeschichte, S. 275.

<sup>44</sup> Vgl. auch bereits den Landsgemeindebeschluss über das freie Antragsrecht an der Landsgemeinde vom 24. April 1701.

Sinne der Repräsentationsgleichheit die Sitze zugeteilt wurden (Art. 29 und Art. 46 KV 1877). Ähnlich war auch die Verfassung von 1913 ausgestaltet (Art. 53 und Art. 84 KV 1913). In der Verfassung von 1877 war die Landsgemeinde im Regelfall zuständig für den Erlass der Gesetze (Art. 39 f. KV 1877<sup>45</sup>). Weiterhin verfügte jeder Stimmberechtigte über Antrags-, Gegenantrags- und Änderungsrechte (Art. 41 f. KV 1877). Die Verfassung von 1913 hielt an diesen Antragsrechten unverändert fest (Art. 47 f. KV 1913).

- 23 Im Jahr 1965 gab sich der Kanton Nidwalden die damals „modernste schweizerische Kantonsverfassung“ (MAX IMBODEN).<sup>46</sup> Auch nach der Verfassungsrevision hatte die Landsgemeindeorganisation indes noch bestand. Weiterhin verfügte namentlich jeder einzelne Stimmberechtigte über die hergebrachten, weitgehenden Antragsrechte (Art. 54 f. KV 1965). Die Wahlen wurden zunächst als Mehrheitswahlen durchgeführt, wobei die Verhältniswahl durch das Gesetz eingeführt werden können sollte (Art. 42 KV 1965).
- 24 Solange Nidwalden ein Landsgemeindekanton war, hatte jeder Stimmberechtigte *im Sinne eines politischen Individualanspruchs* das Recht unmittelbar auf die Gesetzgebung Einfluss zu nehmen. Es handelte sich um eine unmittelbare Beteiligungsmöglichkeit, die keiner Vermittlung durch Repräsentanten bedurfte. Kein Nidwaldner und keine Nidwaldnerin musste sich durch einen Parlamentarier vertreten lassen, sondern jede und jeder konnte sich aus eigenem Willen, mit eigenen Ideen und mit eigenen Vorschlägen am Gesetzgebungsprozess direkt beteiligen. Der Landrat als Repräsentationsorgan des Volkes hatte daher für den einzelnen Stimmberechtigten im Gesetzgebungsverfahren keine ausschlaggebende Bedeutung.
- 25 Die damalige direkte Einflussmöglichkeit der Stimmberechtigten hatte zur Folge, dass die Landräte nicht in erster Linie als Vertreter von Parteien oder ihrer Wähler gewählt waren, sondern sich lange Zeit auch als Gemeindevertreter verstehen konnten.<sup>47</sup> Die gesellschaftlichen und politischen Änderungen führten jedoch dazu, dass 1981 das Proporzwahlrecht eingeführt wurde. Nicht mehr nur Sympathisanten der politischen Mehrheit verfügten dadurch im Landrat über einen rechtlichen Vertretungsanspruch, sondern auch die politischen Minderheiten waren neu über eigene Mandatsträger in die parlamentarischen Entscheidvorbereitungen und Diskussionen eingebunden.<sup>48</sup>
- 26 Erst diese Entwicklung ermöglichte in der Folge die Abschaffung der Landsgemeinde, ohne dass dies mit einem illegitimen Abbau an Einflussmöglichkeiten der Stimmberechtigten ver-

---

<sup>45</sup> Vgl. Art. 40 KV 1877: „Die Landsgemeinde kann den Landrath, allein oder mit Zuzug anderer Behörden, bevollmächtigen, in ihrem Namen neue Gesetze zu erlassen oder bestehende abzuändern.“

<sup>46</sup> So auch KÖLZ, Verfassungsgeschichte II, S. 274.

<sup>47</sup> Vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte II, S. 274 f. (Nur ) Im Sinne einer historischen Reminiszenz sitzen daher noch heute die Landräte im Landratssaal gemeindeweise und nicht nach Fraktionen geordnet (TSCHANNEN, Gutachten Nidwalden, S. 26 f.: „...auch im Kanton Nidwalden [dürften] die parteipolitischen Präferenzen mittlerweile eine bedeutsamere Rolle spielen als die lokale Verankerung der einzelnen Landratsmitglieder.“)

<sup>48</sup> Nicht mehr eine territoriale politische Vertretung der Bevölkerung ist heute daher das elementare Repräsentationsprinzip, sondern die „soziologisch politische Repräsentation des Volkes“. Dementsprechend wurde der Majorz im schweizerischen Bundesstaat fast überall vom Proporz abgelöst, welcher „der Kompromissnatur des Parlamentes klaren Ausdruck“ verleiht und „die demokratische Idee“ viel besser verkörpert (vgl. GIACOMETTI, S. 306).

bunden gewesen wäre. Das direkte Antragsrecht des Einzelnen ist im Kanton Nidwalden somit zwar abgeschafft,<sup>49</sup> aber mit einem individuellen Vertretungsanspruch im Landrat kompensiert worden. Jede Minderheitsmeinung ist daher proportional im Landrat vertreten, zumindest wenn sie über einen gewissen Rückhalt in der Bevölkerung verfügt.<sup>50</sup>

- 27 Der Nidwaldner Demokratie liegt als ehemaliger Landsgemeindedemokratie in besonderer Weise der Gedanke zu Grunde, dass die Stimmberechtigten möglichst aktiv und umfassend auf die staatliche Willensbildung Einfluss nehmen können. Jeder Stimmberechtigte muss in diesem Sinne *zumindest indirekt* am Gesetzgebungsprozess durch einen selbstgewählten Parlamentsvertreter mitwirken können.<sup>51</sup> Mit anderen Worten: Aufgrund des proportionalen Vertretungsanspruches war das Recht des einzelnen Stimmberechtigten, an der Landsgemeinde auf die Gesetzgebung direkt Einfluss zu nehmen, nicht mehr von jener ausschlaggebenden Bedeutung, wie unter der Herrschaft des Mehrheitswahlsystems. Der „Umbau“ des Landrats zum hauptsächlichen Organ des Gesetzgebungsverfahrens forderte aber eine Kompensation des damit verbundenen Verzichts der Stimmberechtigten auf direkte Beteiligung anlässlich der Landsgemeinde.<sup>52</sup>
- 28 Ein neu eingeführtes Majorzwahlrecht würde dieses indirekte Mitwirkungsrecht des einzelnen Aktivbürgers eliminieren. Eine Kompensation mittels eines weitgehenden direkten Antrags- und Mitwirkungsrecht des Stimmberechtigten fehlt heute. Aus diesem Grund wäre die Rückkehr zur Mehrheitswahl mit einer starken „Entdemokratisierung“ des Kantons Nidwalden verbunden: Gibt der Stimmberechtigte bei Majorzwahlen nämlich aufgrund seiner eigentlichen politischen Ansichten einer Minderheitspartei seine Stimme, ist er zumindest für die nächste Legislaturperiode – d.h. für mehrere Jahre – auch von einer mittelbaren Beteiligung am parlamentarischen Gesetzgebungsprozess ausgeschlossen.
- 29 Die Verfassung von 1965 scheint vor diesem Hintergrund wie eine „Einbahnstrasse“ konzipiert: Nach Art. 42 sind alle Wahlen als Mehrheitswahlen durchzuführen, soweit durch das Gesetz nicht die Verhältniswahl eingeführt wird. Diese Bestimmung hatte den Sinn, verfassungsrechtlich die Türe für das Proporzverfahren zu öffnen, ohne dass dafür eine Verfassungsänderung notwendig war.<sup>53</sup> Die Möglichkeit einer Rückkehr zum Majorz, nachdem der Landratsproporz einmal eingeführt wurde, ist hingegen durch die Verfassung von 1965 nicht angesprochen.
- 30 Meines Erachtens gibt es gute Argumente, dass eine solche Änderung des Wahlsystems – nach Abschaffung der Landsgemeinde – derart starke Wirkungen entfalten würde, *dass dies*

---

<sup>49</sup> Nach Art. 54 Abs. 4 Ziff. 3 KV sind 250 Aktivbürgerinnen und Aktivbürger Antragsberechtigt.

<sup>50</sup> Die Kritik des Bundesgerichts in BGE 136 I 352 richtet sich im Sinne dieses Kompensationsgedankens zu Recht gegen die bestehenden Proporzverfälschungen.

<sup>51</sup> Auch Art. 51 Abs. 1 BV liegt das Ideal einer solchen Demokratie zu Grunde (vgl. TÖNDURY, Einheit, S. 179 f. und S. 262).

<sup>52</sup> Vgl. KELSEN, S. 13: „Soll man von keinem fremden Willen beherrscht sein, darf man auch nur von Angehörigen der eigenen Partei vertreten werden.“

<sup>53</sup> Vgl. Anmerkungen zum Entwurf der Verfassungskommission, S. 4; Protokoll vom 11. Juni 1965, S. 11 (Votum Justizdirektor Amstad).

*eine Regelung auf Verfassungsebene notwendig macht:* Die demokratische Zielsetzung einer möglichst grossen Einbindung aller Personen, die von den gefällten Entscheidungen betroffen sind, lässt sich mit der aktuellen Kantonsverfassung nur mit dem Proporzwahlrecht verwirklichen. Der Landrat sollte in diesem Sinne auch in Zukunft als Ersatz für die Landsgemeinde bzw. als eine das Volk vertretende „Landsgemeinde“ ein wahrhaftes Abbild der Meinungen in der Bevölkerung darstellen.<sup>54</sup> Diese bedeutungsvolle Änderung in Bezug auf die frühere Verfassungsordnung lässt eine Regelung auf Verfassungsebene als die legitime Möglichkeit erscheinen: Das indirekte Mitwirkungsrecht des Einzelnen sollte nicht einfach durch eine blosser Gesetzesänderung abgeschafft werden können.<sup>55</sup>

- 31 Zwar weist zurzeit (noch) nichts auf eine Änderung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Zulässigkeit des Mehrheitswahlsystems hin. Aus den Erwägungen des Bundesgerichts im Urteil Nidwalden lässt sich aber auch nichts zu Gunsten eines neuen Majorzwahlsystems ableiten: Nur an zwei Stellen des Urteils weist das Bundesgericht nebenbei auf die bestehende Rechtslage nach Art. 42 KV hin,<sup>56</sup> ohne dass dies mit einer gerichtlichen Meinungsäusserung verbunden gewesen wäre.<sup>57</sup>
- 32 Bei vertiefter Betrachtung des vorliegenden Gegenvorschlags erscheint die Rechtslage allerdings ohnehin klar: Das *beantragte* Majorzwahlssystem erfüllt die Anforderungen an ein „echtes“, d.h. systemgerechtes Majorzwahlverfahren nicht<sup>58</sup> und verletzt somit Art. 42 KV.
- 2. Ist ein Majorzwahlssystem für den Landrat ohne Änderung der Kantonsverfassung (Art. 58 KV) mit den bundesrechtlichen Anforderungen, insbesondere Art. 34 der Bundesverfassung vom 18.04.1999, vereinbar?**
- 33 In seinem neusten Urteil den Kanton Schwyz betreffend hat das Bundesgericht klar gemacht, dass eine kantonale Verfassungsbestimmung (i.c. von 1963) gerichtlich überprüft werden kann, wenn sich die Rechtsprechung zur Wahl- und Abstimmungsfreiheit weiterentwickelt hat.<sup>59</sup> Diese Rechtsprechung ist gerade auch auf Art. 58 KV anzuwenden, d.h. das Bundesgericht könnte diesen Artikel trotz Gewährleistungsbeschluss der Bundesversammlung von 1965<sup>60</sup> auf seine Übereinstimmung mit Art. 34 BV überprüfen.<sup>61</sup>

---

<sup>54</sup> TÖNDURY, Wahlkreisgrösse, Rz. 41.

<sup>55</sup> GIACOMETTI, S. 305. Das Verhältniswahlverfahren entspricht in diesem Sinne „einem Postulate der Gerechtigkeit“. Umgekehrt schliesst der Gedanke der Wahlgerechtigkeit das Majorzverfahren bei kantonalen Parlamentswahlen aus. Der Gedanke der Wahlgerechtigkeit findet sich in Art. 8 Abs. 1 BV und 34 Abs. 2 BV wieder und kann alleine durch die Sicherstellung einer möglichst grossen Erfolgswertgleichheit der Stimmen verwirklicht werden (TÖNDURY, Wahlkreisgrösse, Rz. 49).

<sup>56</sup> Der Majorz ist nur erwähnt in BGE 136 I 352 auf S. 357 sowie auf S. 363.

<sup>57</sup> Vgl. dazu den Wortlaut von BGE 136 I 352, 363: „Wie dargelegt, überlässt es die Kantonsverfassung dem Gesetzgeber, anstelle des Majorzwahlverfahrens die Verhältniswahl einzuführen. Entschliesst sich der Gesetzgeber wie hinsichtlich der Wahl des Landrates für das Proporzwahlverfahren, gebietet die Bundesverfassung, den Grundentscheid konsequent umzusetzen.“ Es handelt sich somit nicht um ein obiter dictum des Bundesgerichts, sondern nur um eine Darstellung der kantonalen Rechtslage.

<sup>58</sup> Vgl. hinten Rz. 33 ff., 39 ff., 46 ff. und 50 ff.

<sup>59</sup> Bger. Urteil 1C-407/2011, 1C\_445/2011 und 1C\_447/2011, E. 3 (Proporzwahlrecht Kanton Schwyz).

<sup>60</sup> Vgl. dazu BBI 1965 III 619.

- 34 Die Rechtsprechung deutet klar darauf hin, dass das Bundesgericht eine konsequente Umsetzung des Grundsatzentscheids für eine Wahl entweder nach Proporz oder nach Majorz fordert (vgl. vorne Rz. 19 ff.). In diesem Sinne ist davon auszugehen, dass die Wahlrechtsgleichheit auch im Falle der Einführung des Majorzwahlrechts „wahlkreisübergreifend“ spielen muss.
- 35 Nach Art. 58 Abs. 1 KV bilden die Gemeinden des Kantons Nidwalden die Wahlkreise. Diesen werden so viele Landratssitze zugeteilt, wie ihnen aufgrund der Einwohnerzahl zukommen (Art. 58 Abs. 2 KV), wobei jedem Wahlkreis minimal 2 Landratssitze zugestanden werden (Art. 58 Abs. 3 KV). Zurzeit verfügt die grösste Gemeinde Stans über 11 Sitze und die kleinste Gemeinde Emmetten über 2 Sitze. Den anderen Gemeinden sind zwischen 3 und 8 Sitzen zugeteilt.<sup>62</sup>
- 36 Das Mehrheitswahlverfahren ist vor dem Hintergrund von Art. 34 BV schon an sich nicht unproblematisch (vgl. vorne Rz. 9 ff., Rz. 13 ff.). Umso mehr wird Gewicht darauf gelegt werden müssen, dass ein Majorzverfahren „systemgerecht“ umgesetzt wird: In einem solchen Mehrheitswahlsystem werden so viele Wahlkreise gebildet, wie Sitze im Parlament zu vergeben sind („Einerwahlkreise“). Der Grund für diese Einteilung liegt darin, dass Mehrpersonenwahlkreise die politischen Minderheiten zusätzlich benachteiligen. Werden nämlich mehrere Sitze in einem Wahlkreis im Majorz gleichzeitig vergeben, kann die Partei, welche die erforderliche Mehrheit erringt, sämtliche zwei, drei, vier (oder gar mehr) Mandate erhalten, wogegen alle anderen Gruppierungen keinen *rechtlichen* Anspruch auf ein Mandat erheben können.<sup>63</sup> Dementsprechend wurde in den Kantonen im 19. Jahrhundert durch die politischen Minderheiten immer wieder die Verkleinerung der Majorzwahlkreise gefordert.<sup>64</sup>
- 37 Mehrpersonenwahlkreise verstärken die dem Mehrheitswahlsystem ohnehin innewohnenden Verzerrungen der Mehrheitsverhältnisse.<sup>65</sup> Beim Majorz in Mehrpersonenwahlkreisen handelt es sich in den Worten von ALFRED KÖLZ gar um das „wohl schlechteste[n] Wahlsystem[s] überhaupt“.<sup>66</sup> Grundlage eines „echten“ Majorzsystems muss folglich der Einerwahlkreis sein. Unabhängig davon ist darüber hinaus zu fordern, dass alle Wahlkreise zumindest gleich gross sind,<sup>67</sup> damit die Stimmberechtigten in allen Wahlkreisen des Kantons über dieselben Chancen auf Wirksamkeit ihrer Stimme und Vertretung im Parlament verfügen.
- 38 Analog der Rechtsprechung betreffend die Wahlkreiseinteilung beim Proporz muss die politische Gleichheit und Freiheit somit auch bei Majorzwahlen „wahlkreisübergreifend“ gewahrt sein, d.h. sie muss gleich wirken bzw. unabhängig davon sein, in welchem Wahlkreis ein

---

<sup>61</sup> Vgl. dazu HANGARTNER, Bemerkungen Schwyz, S. 852.

<sup>62</sup> Regierungsratsbeschluss vom 24. März 2009.

<sup>63</sup> Vielfach wird der Minderheit ein Sitz „freiwillig“ überlassen, um den politischen Widerstand gegen das Wahlsystem abzuschwächen.

<sup>64</sup> Vgl. KÖLZ II, insb. S. 57, 66, 117, 126, 136, 203. Im Gegensatz dazu erfordert der Proporz möglichst grosse bzw. genügend grosse Wahlkreise.

<sup>65</sup> Vgl. dazu unten, Rz. 45 f.

<sup>66</sup> KÖLZ II, S. 389. Das englische, französische und amerikanische Mehrheitswahlrecht ermögliche dagegen dank Einerwahlkreisen immerhin eine bessere Vertretung von Minderheiten.

<sup>67</sup> Vgl. auch bezüglich unterschiedlicher Wahlkreisgrössen auch HANGARTNER, Majorzsystem, S. 233.

Stimmberechtigter wählt. Die unterschiedlichen Grössen der Wahlkreise nach Art. 58 KV erweisen sich vor diesem Hintergrund folglich auch dann als bundesverfassungswidrig,<sup>68</sup> falls ein Mehrheitswahlssystem eingeführt würde. Verletzt wären insbesondere die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit nach Art. 8 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 34 BV sowie der Wahlfreiheit im Sinne von Art. 34 BV.

**C. Welches sind die allenfalls kritischen Punkte des Gegenvorschlages? Insbesondere:**

**1. ein einziger Wahlgang mit relativem Mehr (Art. 1 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 2 Gegenvorschlag LRWG)**

- 39 Bei offenen Wahlen in einer Landsgemeinde wie auch allgemein bei Sachabstimmungen ist jeweils das absolute Mehr massgebend. Dieses Mehr sichert, dass eine Vorlage oder ein Gewählter sich tatsächlich auf die Volksmehrheit berufen kann. Derartige Entscheide verfügen infolgedessen über die notwendige demokratische Legitimation, damit sie von allen Stimmberechtigten, auch den unterliegenden, anerkannt werden können. Zudem ist dadurch ein fairer demokratischer Wettbewerb gewährleistet, da die zu erreichende Mehrheit für alle Parteien gleichermaßen möglich und schwierig ist.
- 40 Demgegenüber verfälschen andere Mehrheiten das demokratische Prinzip: Ist das Erreichen einer qualifizierten Mehrheit (etwa 2/3-Mehr) notwendig, werden Änderungen stark erschwert. Wird das Mehr hingegen auf das bloss relative abgesenkt und stehen sich mehrere Varianten – wie bei einer Wahl in einem Wahlgang – gleichberechtigt gegenüber, werden die Stimmen gesplittet, was die stärkste Minderheit massiv bevorzugt. Am Ende kann eine Variante gewinnen, obschon sie gegenüber den anderen Varianten zusammen klar in der Minderheit ist. Beispiel: Variante A erreicht 32 Prozent, Variante B 27 Prozent, Variante C 26 Prozent, Variante D 15 Prozent: Es gewinnt A, obschon die grosse Mehrheit, i.c. 68 Prozent der Abstimmenden Variante A abgelehnt haben. Nach schweizerischer Demokratievorstellung verfügt Variante A daher über keine demokratische Legitimation. Die Anwendung eines solchen „relativen Mehrs“ widerspricht denn auch der Landsgemeindetradition, wonach jeweils *in mehreren Durchgängen* „ausgemehrt“ werden muss, bis eine Sachvariante oder ein Kandidat die absolute Mehrheit der Stimmen auf sich zu vereinigen vermag.
- 41 Einer Verfälschung der Demokratie kann somit nur dadurch begegnet werden, dass das absolute Mehr der Stimmenden ausschlaggebend ist.<sup>69</sup> Das relative Mehr hingegen ist Kennzeichen einer anderen, „dezisionistischen“ Demokratie, wie sie etwa im ehemaligen Weltreich Grossbritannien gelebt wird. Dort dient die Mehrheitswahl dazu, eine starke und handlungsfähige Regierung zu bilden, indem bereits die nur relativ stärkste Partei (in aller Regel) eine

<sup>68</sup> Vgl. dazu BGE 136 I 352, 358.

<sup>69</sup> Daher wurde dieses System auch schon als die verhältnismässig „grösste Annäherung an die Idee der Freiheit“ bezeichnet (KELSEN, S. 9).

deutliche Mehrheit im Parlament erhält. Nicht die demokratische Legitimation der Entscheide – wie in den schweizerischen Kantonen – steht somit im Vordergrund, sondern die Bildung einer grossen Parlamentsmehrheit, unabhängig von den tatsächlichen (absoluten) Mehrheitsverhältnissen im Volk. Die Befürworter dieses Mehrheitssystems erwarten von dieser Wahlform zwar zusätzlich eine „konstruktivere“ Parlamentsarbeit und weniger „Parteienzersplitterung“, welche negativ zu werten sei.<sup>70</sup> Jedoch wurden diese Argumente schon vor Jahren entkräftet: Die Parolen „Sicherung klarer Mehrheiten“ oder auch „Gewährleistung störungsfreier Staatsfunktionen“ sind nach PIERRE TSCHANNEN nur „andere Worte für ‚mehr Regierbarkeit‘“<sup>71</sup>. Hinter dem Anliegen der Majorzwahl ins Parlament steht denn auch meist der politische Wunsch von bestimmten Parteien und Strömungen, eine traditionelle Mehrheit im Parlament auszubauen, zu halten oder wieder zu erringen.

- 42 Aus demokratiethereoretischer Sicht ist zudem Folgendes anzumerken: Das Mehrheitswahlrecht wird seit jeher mit dem Argument gerechtfertigt, dass in einer Demokratie der Volkswille jener der Volksmehrheit sei.<sup>72</sup> Ein Majorzwahlsystem kann dementsprechend von vorneherein nur dann als demokratisch qualifiziert werden, wenn die Volksmehrheit auch die Parlamentsmehrheit stellt.
- 43 Diese Bedingung erfordert nun aber zwingend zwei Wahlgänge, wobei im ersten Wahlgang für eine Wahl das absolute Mehr von 50 Prozent plus eine Stimme vorgesehen sein muss.<sup>73</sup> Nur auf diese Weise ist nämlich in genügendem Mass garantiert, dass jeder Mandatsträger sich tatsächlich auf eine Mehrheit der Stimmenden in seinem Wahlkreis berufen kann. Darüber hinaus können sich die Anhänger von Minderheitsparteien wenigstens in diesem ersten Wahlgang „frei“ für ihren Wunschkandidaten entscheiden; jedenfalls ähnlich frei wie bei einer Sachabstimmung. Auf diese Weise wird daher das Erfordernis der Berücksichtigung der Erfolgswertgleichheit bei Majorzwahlen zumindest minimal gewahrt,<sup>74</sup> da der Stimmberechtigte durch Abgabe seiner Stimme – im Verbund mit anderen Stimmberechtigten – mit hoher Wahrscheinlichkeit einen zweiten Wahlgang erzwingen kann, falls ein Kandidat nicht mehrheitsfähig ist. In dem zweiten Wahlgang müssen sich solche Stimmberechtigten dann aber dennoch – am besten im Rahmen einer Stichwahl von zwei Kandidaten – auf ein „kleineres Übel“ festlegen, wollen sie die Wahl tatsächlich mitbestimmen können.<sup>75</sup>
- 44 Die Bundesgerichtsurteile zu den Proporzwahlsystemen in den Kantonen zeigen sodann auf, dass sich die Kantone nicht auf die Rechtslage im Bund berufen können, um Abweichungen

---

<sup>70</sup> So zuletzt HANGARTNER, Bemerkungen Nidwalden, S. 143.

<sup>71</sup> TSCHANNEN, Stimmrecht, N 754 im Zusammenhang mit der Rechtfertigung von Quoren.

<sup>72</sup> Vgl. BRAUNIAS, S. 178.

<sup>73</sup> Von der Notwendigkeit zweier Wahlgänge geht auch der Kanton Uri aus: „Der Majorz ist zwar einfacher als der Proporz. Doch stellt die mit dem Erfordernis des absoluten Mehrs verbundene Notwendigkeit eines zweiten Wahlgangs eine gewisse Komplizierung des Majorzsystems dar.“ Vgl. Botschaft „Kopfanstatt Parteiwahlen“, S. 9.

<sup>74</sup> Namentlichen HANGARTNER fordert explizit die Berücksichtigung der Erfolgswertgleichheit auch bei Majorzwahlen (vgl. vorne Rz. 12).

<sup>75</sup> Vgl. dazu GIACOMETTI, S. 262. Die Beeinträchtigung der Wahlfreiheit nach Art. 34 Abs. 2 BV wird durch dieses System mithin nur abgeschwächt, nicht aber aufgehoben.

von einem reinen (Majorz-)Wahlsystem zu rechtfertigen. So werden die Nationalratswahlen nach einem Mischsystem durchgeführt, wobei die Kantone mit zwei oder mehr Sitzen im Proporz (Art. 21 ff. BPR) und die Kantone mit nur einem Sitz im Majorz (Art. 47 ff. BPR) wählen. Den Kantonen ist die Beibehaltung und Einführung eines solchen Mischsystems gemäss den neuen Bundesgerichtsurteilen ausdrücklich untersagt.<sup>76</sup> Entsprechendes ist auch bezüglich der Anwendung des relativen Mehrs bei den Majorzwahlen zu beachten. Für die Wahl in den Nationalrat in den wenigen Einerwahlkreisen gilt zwar ein relatives Mehr (vgl. Art. 47 Abs. 1 Satz 2 BPR). Zum einen handelt es sich aber bei den Nationalratswahlen ausschliesslich um *Einerwahlkreise* in denen solche Nationalratswahlen stattfinden, zum anderen geht es um marginale Ausnahmen<sup>77</sup> einer nationalen Gesamtwahl die grundsätzlich an einem Tag und im Proporz durchgeführt wird. Aus dem Vergleich mit den Nationalratswahlen lässt sich jedenfalls – in den Worten von PIERRE TSCHANNEN – „für kantonale Parlamentswahlen nichts ableiten.“<sup>78</sup> Die Anwendung des relativen Mehrs ist den Kantonen bei Parlamentswahlen im Majorz folglich nicht erlaubt.

- 45 Zusammengefasst: Die vorliegende Initiative gewährleistet das für die *Zulässigkeit der Majorzwahl notwendige Mehr nicht*. Dies hat zur Folge, dass das Mehrheitsprinzip ausgehebelt werden kann, da es der relativ stärksten Partei ermöglicht wird, die absolute Mehrheit der Parlamentssitze zu erringen.<sup>79</sup> Dies ist aber aus demokratischer Sicht inakzeptabel: Ein Majorzwahlsystem, welches nicht die reale Mehrheit des Volkes abbildet, verfügt über keine demokratische Legitimität. Dementsprechend ist das Demokratiegebot von Art. 51 Abs. 1 BV verletzt.<sup>80</sup>

## 2. Nichtberücksichtigung von leeren Wahlzetteln oder leeren Stimmen bei der Ermittlung der Gewählten und den nachrückenden Ersatzleuten (Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 Gegenvorschlag LRWG);

- 46 Das Prinzip der Erfolgswertgleichheit verlangt (vgl. vorne Rz. 12), dass bei einer Majorzwahl ins Parlament jeder Stimmberechtigte zumindest im ersten Wahlgang mit seiner Stimme seinen Willen vollumfänglich zum Ausdruck bringen kann.

---

<sup>76</sup> BGE 136 I 352, 357 f.; BGE 136 I 364, 366 f.; Bger. Urteil 1C-407/2011, 1C\_445/2011 und 1C\_447/2011 (Proporzwahlrecht Kanton Schwyz).

<sup>77</sup> Nur gerade 6 von 200 Sitzen werden im Majorz vergeben.

<sup>78</sup> TSCHANNEN, Gutachten Nidwalden, S. 9 mit Verweis auf Art. 149 BV: „Damit ist es der Verfassungsgeber selbst, der (für die Nationalratswahlen) die allgemeine Stimmrechtsgleichheit gemäss Art. 8 und 34 BV erheblich relativiert hat. Kantonale Wahlrechtsordnungen dagegen müssen sich ... direkt an den bundesverfassungsrechtlich gewährleisteten Stimmrechtsgarantien messen lassen.“ Sodann gilt es zu beachten, dass das Bundesgericht das BPR aufgrund von Art. 190 BV (Massgebendes Recht) die Regelungen des BPR zwingend anwenden muss.

<sup>79</sup> Dieser Missstand lässt sich anhand der Majorzwahl im Kanton Graubünden deutlich machen (vgl. TÖNDURY, Proporzinitiative, S. 75): Dort erzielte die FDP bei der Proporzwahl in den Nationalrat 11.9 Prozent der Wählerstimmen. Bei den Majorzwahlen ins kantonale Parlament erhielt die Partei aber 31.67 Prozent der Sitze. Die CVP wiederum mit 16.63 Prozent Wähleranteilen errang 27.5 Prozent der Sitze im kantonalen Parlament. Diese Mitteparteien verfügen im Parlament zusammen somit über eine sehr deutliche Mehrheit von fast 60 Prozent der Mandate, obschon ihr gemeinsamer Wähleranteil bei den Nationalratswahlen bei lediglich 28.53 Prozent lag.

<sup>80</sup> Desgleichen ist m.E. auch die Institutsgarantie von Art. 34 Abs. 1 BV verletzt.

- 47 Bewerben sich gleich viele oder mehr Kandidaten für eine Wahl als Sitze zu vergeben sind, muss angenommen werden, dass eine leere Stimme dem bewussten Willensakt des Wählers entspricht. Dieser will damit etwas Bestimmtes zum Ausdruck bringen, etwa seine Unzufriedenheit mit den zur Auswahl stehenden Kandidaten.<sup>81</sup> KÖLZ stellt aus diesem Grund zu Recht fest, dass sich leere Stimmen gegen einen vorgeschlagenen Kandidaten richten und ihnen daher eine materielle Bedeutung zugemessen werden muss.<sup>82</sup>
- 48 Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung verlangt die Möglichkeit der unverfälschten Willenskundgabe in absoluter Form, weshalb eine Berechnungsmethode, welche die Stimmkraft der teilweise leer stimmenden Wähler schwächt, einen problematischen *Einbruch in die demokratischen Rechte und das Prinzip der politischen Gleichheit* bedeutet.<sup>83</sup> Dem Wähler, der den Wahlzettel vollständig ausgefüllt einlegt, käme in Bezug auf die Ablehnung der übrigen Kandidaten eine höhere Stimmkraft zu als dem Wähler, der (zum Teil) leer einlegt.<sup>84</sup>
- 49 Art. 13 Abs. 1 und 2 der Initiative sind somit bundesrechtswidrig.

### 3. Nachrücken von Nichtgewählten (Art. 13 Abs. 4 Gegenvorschlag LRWG)

- 50 Im Proporzwahlverfahren handelt es sich um eine Selbstverständlichkeit, dass bei einem Ausscheiden eines gewählten Parlamentariers der nächste Kandidat auf der Liste nachrückt, da die Stimmen zuerst an die Listen und erst dann an die Kandidaten verteilt werden. Der Nachrückende kann sich daher darauf berufen, dass zumindest seine Partei aufgrund des Wahlergebnisses Anspruch auf den frei gewordenen Sitz hat.
- 51 Für die Majorzwahl ist ein Nachrücken von Nichtgewählten (Art. 13 Abs. 4) hingegen schlicht undenkbar. Wie gesagt, muss sich ein Kandidat auf eine Mehrheit der Stimmenden berufen können, die ihn gewählt hat. Ein „nachgerückter“ Landrat würde über keine Legitimationsbasis – nicht einmal im Sinne einer relativen Mehrheit – verfügen; er ist ja gerade *nicht gewählt* worden.<sup>85</sup> Das Demokratieprinzip von Art. 51 Abs. 1 BV wäre damit verletzt.<sup>86</sup>
- 52 Dementsprechend erweist sich auch Art. 13 Abs. 4 der Initiative als bundesrechtswidrig.

<sup>81</sup> Vgl. TÖNDURY, Einheit, S. 277 zu den Regierungsratswahlen.

<sup>82</sup> KÖLZ, Wahlrecht, 57.

<sup>83</sup> Töndury, Einheit, S. 277.

<sup>84</sup> KÖLZ, Wahlrecht, 57.

<sup>85</sup> Selbst die stille Wahl ist vor diesem Hintergrund nicht unproblematisch, da sie eben keine *Volkswahl* ist, sondern eine Ernennung. Vgl. dazu auch die Bemerkungen von GIOVANNI BIAGGINI zum Urteil des Bundesberichts 1C\_217/2008 vom 3. Dezember 2008, in: ZBI 2010, S. 171 f. (Regierungsratswahlen).

<sup>86</sup> Eine weitere Folge wäre wohl, dass Landräte dazu gedrängt würden, nicht zurückzutreten, da sich die Mehrheitsverhältnisse ändern, wenn der nachrückende Kandidat nicht der gleichen Partei angehört.

**D. Ist dieser Gegenvorschlag mit Art. 8 Abs. 3 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes vom 26.03.1997 vereinbar?**

- 53 Nach der genannten Bestimmung darf ein Gegenvorschlag die vom Antrag betroffenen Bereiche nicht erweitern. Die Vorschrift verlangt in anderen Worten, dass sich der Gegenvorschlag an den Inhalt der parlamentarischen Vorlage hält. Es geht mit anderen Worten um die Frage des genügenden Sachzusammenhangs von Vorlage und Gegenvorschlag.
- 54 Das Referendum mit gleichzeitigem Gegenvorschlag wird in Rechtsprechung und Literatur als konstruktives Referendum bezeichnet. Es handelt sich um eine Kombination von Referendum und Initiative.<sup>87</sup> HANGARTNER/KLEY bezeichnen das konstruktive Referendum als „direktdemokratisches Spiegelbild des parlamentarischen Gegenvorschlags zu einer Volksinitiative“.<sup>88</sup> Es folgt dementsprechend im Wesentlichen den gleichen Rechtsregeln wie ein parlamentarischer Gegenvorschlag.<sup>89</sup>
- 55 Bei Gegenvorschlägen aus dem Volk ist einerseits der Grundsatz der Einheit der Materie zu beachten, welcher aus Art. 34 Abs. 2 BV abgeleitet wird. Diese Vorgabe garantiert, dass nicht zwei oder mehrere Sachfragen (Materien) zu einer einzigen Vorlage miteinander verbunden werden und die Stimmberechtigten daher nur die Wahl haben, entweder der gesamten Vorlage zuzustimmen, obschon sie einen oder gewisse Teil(e) missbilligen, oder die Vorlage abzulehnen, obwohl sie den anderen oder andere Teil(e) befürworten.<sup>90</sup> Beim konstruktiven Referendum ist dieser Grundsatz aber von einer erweiterten, doppelten Bedeutung: Einerseits hat der Gegenvorschlag der Stimmberechtigten als solcher dem Gebot der Einheit der Materie zu genügen (Einheit der Materie im engeren Sinn), andererseits muss die Einheit der Materie auch in Bezug auf die Ursprungsvorlage gewahrt sein (Einheit der Materie im weiteren Sinn). Vorliegend steht nur diese letztere Bedingung in Frage.
- 56 Voraussetzung für die Gültigkeit ist das Vorliegen eines genügend engen sachlichen Zusammenhangs, d.h. es darf keine andere Frage aufgeworfen werden, als die Parlamentsvorlage zum Inhalt hat. Es dürfen nur andere Antworten bzw. ein anderer Lösungsweg vorgeschlagen werden.<sup>91</sup> Diese Vorgabe beinhaltet aber auch Änderungsvorschläge, welche im Parlament weder beantragt noch diskutiert worden sind.<sup>92</sup> Das Bundesgericht wendet diesbezüglich einen eher grosszügigen Massstab an. Grundsätzlich genügt nach Bundesgericht ein „hinreichender Sachzusammenhang“, das kantonale Gesetz kann aber auch einen engeren Sachzusammenhang vorsehen.<sup>93</sup>

---

<sup>87</sup> RÜSSLI, S. 252.

<sup>88</sup> HANGARTNER/KLEY, Rz. 2181 f.

<sup>89</sup> Bger. Urteil 1C\_103/2010 vom 26. August 2010, in: ZBI 2011, S. 279.

<sup>90</sup> RÜSSLI, S. 253 mit Hinweisen.

<sup>91</sup> Vgl. RÜSSLI, S. 255.

<sup>92</sup> HANGARTNER/KLEY, Rz. 2184.

<sup>93</sup> Vgl. dazu Bger. Urteil 1C\_103/2010 vom 26. August 2010, E. 2.2; Bger. Urteil 1C\_22/2010 vom 6. Oktober 2010, E. 2.2.

- 57 Die Vorlage des Landrat betrifft Anpassungen im Bereich des bestehenden Proporzwahlrechts: Mittels Einführung des „doppelten Pukelsheim“ soll dieses so geändert werden, dass es den bundesgerichtlichen Vorgaben genügt: Das Gesetz vom 26. April 1981 über die Verhältniswahl des Landrates soll folglich bloss „geändert“ werden.<sup>94</sup> Die vorliegende Initiative weitet die Fragestellung aus: Es soll nicht eine Anpassung des Proporz vorgenommen werden, sondern dieser soll abgeschafft werden. Die Frage der Gültigkeit der Initiative hängt damit von der Frage ab, was mit dem Begriff der „betroffenen Bereiche“ gemeint ist, welche nicht erweitert werden dürfen. Falls unter „Bereich“ lediglich das Proporzwahlrecht zu verstehen wäre, könnte ein Gegenvorschlag nur Änderungen desselben beinhalten.
- 58 Meines Erachtens wäre eine solche Auslegung allerdings zu eng, gerade vor dem Hintergrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Vielmehr ist davon auszugehen, dass mit „Bereich“ ein grösseres Themenfeld gemeint ist, das umgrenzt werden soll. Es sollen mithin auch neue Antworten auf die Fragestellung vorgeschlagen werden können. Der Antwort des Landrats auf die Frage nach einem angepassten, bundesrechtskonformen Proporzwahlverfahrens, stellen die Initianten meines Erachtens nur eine andere Antwort gegenüber: Sie wollen die Majorwahl. Der Gegenvorschlag betrifft aus dieser Sicht denselben Bereich wie die Ursprungsvorlage, nämlich das Wahlverfahren für den Landrat.
- 59 Dementsprechend steht die vorliegende Initiative nicht in Widerspruch zu Art. 8 Abs. 3 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes.

---

<sup>94</sup>

Gesetz über die Verhältniswahl des Landrates, *Änderung* vom 25. April 2012.

## IV. Zusammenfassung

1. **Ist das beantragte Majorzwahlssystem für den Landrat mit Art. 42 der Nidwaldner Kantonsverfassung vom 10.10.1965 vereinbar?**

Das Majorzwahlverfahren an sich wird vom Bundesgericht (bisher) als zulässig beurteilt. Das *beantragte* Wahlverfahren hingegen ist mit Art. 42 KV nicht vereinbar. Zudem ist zu beachten, dass die Rückkehr zum Majorz einen erheblichen Demokratieabbau für den Einzelnen bedeuten würde.

2. **Ist ein Majorzwahlssystem für den Landrat ohne Änderung der Kantonsverfassung (Art. 58 KV) mit den bundesrechtlichen Anforderungen, insbesondere Art. 34 der Bundesverfassung vom 18.04.1999, vereinbar?**

Auch in einem Majorzwahlssystem muss das Kriterium der Erfolgswertgleichheit möglichst grosse Beachtung finden. Zudem muss diese Wahlrechtsgleichheit wie auch die Wahlrechtsfreiheit „wahlkreisübergreifend“ Geltung erlangen.

Das systemgerechte Majorzwahlrecht verlangt einerseits nach Einerwahlkreisen, damit die politischen Minderheiten nicht zusätzlich benachteiligt werden. Diese Bedingung erfüllt der Gegenvorschlag LRWG nicht. Darüber hinaus sind die Wahlkreise im Kanton Nidwalden zu unterschiedlich gross, indem zwischen 2 und 11 Sitzen vergeben werden.

Meines Erachtens ist vor diesem Hintergrund die Einführung eines (systemgerechten) Majorzwahlssystem ohne Änderung von Art. 58 KV mit Art. 34 BV nicht vereinbar.

3. **Welches sind die allenfalls kritischen Punkte des Gegenvorschlages? Insbesondere:**

- 3.1 **ein einziger Wahlgang mit relativem Mehr (Art. 1 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 2 Gegenvorschlag LRWG)**

Die Anwendung des relativen Mehrs bei Parlamentswahlen kann dazu führen, dass es einer politischen Minderheit gelingt, die absolute Mehrheit der Parlamentssitze zu erringen. Dadurch wird das demokratische Mehrheitsprinzip ausser Kraft gesetzt, was im Widerspruch zum Demokratiegebot von Art. 51 Abs. 1 BV steht.

- 3.2 **Nichtberücksichtigung von leeren Wahlzetteln oder leeren Stimmen bei der Ermittlung der Gewählten und den nachrückenden Ersatzleuten (Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 Gegenvorschlag LRWG);**

Der Grundsatz der Erfolgswertgleichheit der Stimmen fordert, dass auch leere Stimmen mitgezählt werden. Zudem handelt es sich bei einer leeren Stimmen ebenfalls um eine Willensäusserung der Stimmberechtigten, welche im Sinne von

Art. 34 Abs. 2 BV unbedingt Berücksichtigung finden muss. Infolgedessen widersprechen die genannten Initiativbestimmungen den bundesrechtlichen Anforderungen.

### **3.3 Nachrücken von Nichtgewählten (Art. 13 Abs. 4 Gegenvorschlag LRWG)**

Nicht gewählte Kandidaten verfügen bei einem Majorzwahlsystem über keinerlei demokratische Legitimation: Solche Kandidaten wurden eben gerade nicht gewählt. Ihnen kann daher keinesfalls ein Parlamentsmandat zuerkannt werden. Die Bestimmung der Initiative widerspricht dem Demokratieprinzip.

#### **4. Ist dieser Gegenvorschlag mit Art. 8 Abs. 3 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes vom 26.03.1997 vereinbar?**

Der Gegenvorschlag bewegt sich meines Erachtens im gleichen Bereich wie die Ursprungsvorlage: Es geht um ein geändertes Wahlsystem für den Landrat. Deshalb steht die Initiative nicht in Widerspruch zu Art. 8 Abs. 3 des kantonalen Wahl- und Abstimmungsgesetzes.



Andrea Töndury