



Sitzung vom: 27. April 2021

Beschluss Nr.: 406

Motion betreffend Einführung eines gemischten Wahlverfahrens für den Obwaldner Kantonsrat: Beantwortung.

Der Regierungsrat beantwortet

die Motion betreffend Einführung eines gemischten Wahlverfahrens für den Obwaldner Kantonsrat (52.21.01), die von Kantonsrat Mike Bacher und 37 weiteren Mitunterzeichnenden am 28. Januar 2021 eingereicht wurde, wie folgt:

1. Anliegen der Motionäre

1.1 Auftrag

Mit der Motion wird gefordert, einen Entwurf zur Teilrevision der Kantonsverfassung und der erforderlichen Gesetze (insbesondere über die Wahl des Kantonsrats und über die Ausübung der politischen Rechte) auszuarbeiten, der die Einführung eines gemischten Wahlverfahrens (Mehrheits- und Verhältniswahlverfahren) für die Wahl des Obwaldner Kantonsrats vorsieht.

1.2 Begründung

Seit 1986 werde der Obwaldner Kantonsrat im Verhältniswahlssystem (Proporz) gewählt, während bis dahin das Mehrheitswahlssystem (Majorz) gegolten habe. Trotzdem habe sich der Grundgedanke des Proporz seit dessen Einführung im Kanton nie durchgesetzt, indem das Wahlverhalten der Stimmbevölkerung klar aufzeige, dass primär die Persönlichkeit der Kandidaten und nicht die Parteien im Vordergrund stünden. Dieser Umstand sei bei einem überschaubaren Kanton wie Obwalden, der aus sieben Gemeinden bestehe – die zudem rechtlich, historisch und kulturell eine hohe Eigenständigkeit besäßen –, nachvollziehbar. Nicht zuletzt sei dies auch vor dem Hintergrund bedeutungsvoll, dass alle anderen Wahlen in Obwalden (z.B. Gemeinderat, Regierungsrat, Gerichte) weiterhin im Majorz erfolgen würden – und dass diesen Gremien trotz des Majorzverfahrens Persönlichkeiten angehören würden, die politisch unterschiedlich positioniert seien, das heisse nicht einer einzigen Partei angehören würden (wenn überhaupt einer Partei).

Anders als bis 1986 solle und könne die Majorzwahl allerdings nicht für alle Gemeinden eingeführt werden. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung habe für den Majorz in letzter Zeit gewisse Vorgaben formuliert, welche zeigen würden, dass in einzelnen Gemeinden die Verhältniswahl beibehalten werden müsse. Per Saldo stelle die Anwendung eines gemischten Wahlverfahrens für den Kanton die sachgerechteste Lösung dar. Damit könne je nach Gemeinde eine differenzierte Lösung (Majorz oder Proporz) verwirklicht werden.

Die Zulässigkeit des Majorzwahlverfahrens resp. von majorz- und proporzgeprägten Mischsystemen sei seitens des Bundesgerichts erst kürzlich bestätigt worden. Damit habe es gewichtige Stimmen aus der Lehre berücksichtigt, welche die Zulässigkeit des Majorz und der Mischsysteme bekräftigt hätten. Insbesondere habe das Bundesgericht damit nochmals die Kriterien für

Wahlkreise nach dem Majorz-Verfahren bestätigt. Diese würden von mehreren Obwaldner Gemeinden erfüllt, womit die Einführung eines gemischten Systems möglich werde.

2. Stellungnahme des Regierungsrats

2.1 Einführung des Proporzwahlsystems 1984

Die Ausgestaltung des Wahlrechts für den Kantonsrat ist im Grundsatz eine politische und nicht eine Rechtsfrage (Hangartner, Entscheidbesprechung BGer 1C_541/2009: Nidwaldner Proporz, in: AJP 2011, S. 143). Seit Einführung des Proporzwahlrechts auf Bundesebene im Jahr 1919 fielen – mit wenigen Ausnahmen – fast alle Kantone einen Systementscheid zugunsten des Verhältniswahlrechts.

2.1.1 Politischer Prozess

Der Kanton Obwalden nahm als einer der letzten Kantone den Wechsel vom Majorz- zum Proporzverfahren vor. Noch unter der alten Kantonsverfassung wurde die Einführung des Verhältniswahlverfahrens für den Kantonsrat in der Volksabstimmung vom 15. Dezember 1957 abgelehnt (die Gemeinde Giswil hatte sich für den Proporz ausgesprochen). Am 19. Mai 1968 wurde dann die heute geltende Kantonsverfassung (KV; GDB 101.0) angenommen und mit ihr auch das Verhältniswahlrecht für den Kantonsrat eingeführt (sämtliche Gemeinden stimmten der neuen Verfassung zu). Bis zum Erlass eines entsprechenden Wahlgesetzes sollten die Wahlen weiterhin nach dem Mehrheitswahlverfahren erfolgen, allerdings unter angemessener Berücksichtigung der Minderheiten (Art. 66 Abs. 3 KV in der bis 3. Juni 1989 geltenden Fassung [OGS 1973, 1; OGS 1989, 119]). Der Kantonsrat sollte binnen fünf Jahre dem Volk ein entsprechendes Verhältniswahlgesetz zur Abstimmung unterbreiten (Art. 119 Abs. 4 KV, aufgehoben am 9. Juni 1996 [OGS 1973, 1; OGS 1997, 16]). Mit der Vorlage vom 10. Januar 1974 kam der Kantonsrat seiner Verpflichtung nach. Allerdings wurde der Gesetzesentwurf in der Volksabstimmung vom 17. Februar 1974 verworfen (die Gemeinde Engelberg hatte sich dafür ausgesprochen).

Am 12. Oktober 1981 reichten Oskar Heimann und Mitunterzeichnende eine „Initiative betreffend Einführung des Verhältniswahlverfahrens für den Kantonsrat“ ein. Die Initiative sollte der betreffenden Verfassungsbestimmung zum Durchbruch verhelfen. Zur Initiative wurde ein Gegenvorschlag beschlossen. In der Vernehmlassung begrüßten – mit Ausnahme der CVP, welche sich einer Meinung enthielt – sämtliche Parteien die Einführung eines Verhältniswahlverfahrens. Die Einwohnergemeinden (Sarnen äusserte sich nicht dazu) "waren eher der Ansicht", das Proporzwahlverfahren finde beim Obwaldner Volk wenig Anklang (Alpnach). Es verkompliziere das gewohnte Abstimmungsverfahren (Engelberg, Lungern, Kerns, Giswil) und bringe den Wählerwillen nicht besser zum Ausdruck (Kerns, Engelberg), zumal Minderheiten auch bisher ausreichend berücksichtigt worden seien (Lungern, Engelberg). Teils wurde die Zweckmässigkeit des Proporzwahlverfahrens angezweifelt, da die Verhältnisse zu klein seien (Giswil, Lungern) und die Personenwahl im Gegensatz zur Parteienwahl als urschweizerische Eigenheit des Kantons belassen werden sollte (Engelberg). Teils vertrat man die Auffassung, dass mit der Volksabstimmung vom 17. Februar 1974 der verfassungsmässige Auftrag, dem Volk eine Vorlage über das Verhältniswahlrecht zu unterbreiten, erledigt worden sei (Sachseln; vgl. Ergänzungsbericht des Regierungsrats vom 22. Februar 1982 zur Initiative betreffend Einführung des Verhältniswahlverfahrens, S. 1 f., sowie Botschaft vom 2. Mai 1983 zur Initiative für ein Gesetz über die Wahl des Kantonsrats nach dem Verhältniswahlverfahren, S. 4).

In der Kommission des Kantonsrats, welche den Gegenvorschlag vorberaten hatte, eröffnete der Kommissionspräsident die Sitzung mit folgenden Worten: „Für ein gesundes Staatsleben ist es wichtig, dass Parlament und Volk harmonieren. Ein gutes Mittel, um diese Übereinstimmung zu erreichen, ist die verhältnisgetreue Vertretung der Volksschichten im Kantonsrat. Bisher erfolgte die Wahl des Kantonsrates nach dem Mehrheitswahlverfahren. Die geltende Verfassung verankert aber auch bei diesem System bereits den Proporzgedanken durch die Aufnahme der

Bestimmung 'unter angemessener Berücksichtigung der Minderheiten'. In der Praxis haben bisher auch unter dem System des Mehrheitswahlverfahrens freiwillige Konzessionen den politischen Minderheiten immer wieder zu Vertretungen durch angesehene Persönlichkeiten verholfen. Das System des Verhältniswahlverfahrens dagegen beruht ganz auf der Idee, dass der Kantonsrat alle kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Schichten des Volkes vertreten soll. Durch die Einführung der Wahl des Kantonsrates nach dem Verhältniswahlverfahren gemäss der Vorlage soll dieser Grundsatz rechtlich verankert werden“ (der Text stammt ursprünglich aus dem Abstimmungsbüchlein der Volksabstimmung vom 17. Februar 1974; vgl. Protokoll der vorberatenden Kommission vom 27. November 1981, S. 3). Der Kantonsrat selber trat dann aber auf den Gegenvorschlag nicht ein. Dadurch sahen sich die Initianten veranlasst, mit Schreiben vom 5. Juni 1982 die Initiative zurückzuziehen.

Als Konsequenz darauf reichten der damalige Kantonsratspräsident Markus Villiger und Mitunterzeichnende am 16. Dezember 1982 die Initiative für ein Gesetz über die Wahl des Kantonsrats nach dem Verhältniswahlverfahren ein. Die Initiative entsprach in allen Teilen dem ausgearbeiteten Gegenentwurf und wurde daher keinem weiteren Vernehmlassungsverfahren unterzogen. Entgegen dem Antrag der vorberatenden Kommission und der CVP-Fraktion, keine Abstimmungsempfehlung abzugeben, beschloss der Kantonsrat, dem Stimmvolk eine positive Abstimmungsempfehlung abzugeben. An der Volksabstimmung vom 26. Februar 1984 nahm das Obwaldner Volk die Initiative für ein Gesetz über die Wahl des Kantonsrats nach dem Verhältniswahlverfahren mit 4 654 JA gegen 4 203 NEIN an.

2.1.2 Gegenwart

An der Einteilung der Wahlkreise nach Einwohnergemeinden hat sich mit dem Systemwechsel nichts geändert. Die 55 Kantonsratssitze werden vom Regierungsrat im Vorfeld jeder Gesamterneuerungswahl entsprechend der Wohnbevölkerung auf die Wahlkreise verteilt. Die Verteilung der Mandate auf die Parteilisten der jeweiligen Wahlkreise richtet sich nach dem Verfahren Hagenbach-Bischoff. Seit fast 35 Jahren wählt der Kanton Obwalden den Kantonsrat nun nach diesem Proporzwahlverfahren. Im Frühling 2022 werden zehn Gesamterneuerungswahlen des Kantonsrats durchgeführt worden sein; aufgeteilt auf die einzelnen Wahlkreise sind das total 70 durchgeführte Wahlverfahren. Seit der Einführung des Verhältniswahlverfahrens war weder von der Politik noch von den Einwohnergemeinden, die das Wahlverfahren durchzuführen haben, Unzufriedenheit zu vernehmen; und das obwohl, oder vielleicht gerade weil der Kanton Obwalden einen langen und dornenreichen Weg zum Verhältniswahlrecht hinter sich hat. Würde die Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht Druck auf das Obwaldner Wahlsystem ausüben, gäbe dieses auch in Zukunft keinerlei Anlass zu Diskussionen.

Insofern hat sich das Proporzwahlssystem im Kanton Obwalden durchgesetzt. Der Regierungsrat ist daher der Auffassung, dass das Verhältniswahlverfahren für den Kantonsrat im Kanton Obwalden ein fester und bewährter Bestandteil der politischen Gegenwart ist.

2.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

2.2.1 Allgemeine Bemerkungen zu gemischten Systemen

Gemischte Wahlverfahren enthalten Elemente sowohl des Majorz- als auch des Proporzprinzips. In der Schweiz sehen einzig die Kantone Appenzell A.Rh. und Uri ein Mischsystem vor (teilweise wird auch der Sonderfall der Gemeinde Bettingen im Kanton Basel-Stadt dazu gezählt, welche als einzige Gemeinde den ihr zustehenden Sitz im Majorz wählt). Mischsysteme werden im Hinblick auf die Wahlrechtsgleichheit als problematisch eingestuft, da innerhalb des gleichen Wahlgebiets für die Wahl ein und desselben Organs zwei verschiedene Systeme zur Anwendung gelangen, was per se eine Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit bedeutet. Darüber hinaus lässt sich in den Majorzwahlkreisen die Wahlrechtsgleichheit bezüglich eines massgebenden Teilgehalts nicht verwirklichen, da ein beträchtlicher Teil der abgegebenen Stimmen unberücksichtigt und damit gewichtslos bleibt. Dies kann dazu führen, dass die Parteistärken im

Parlament ungenau abgebildet werden, ja dass selbst Minderheitsparteien mit einem gefestigten Rückhalt in der Bevölkerung von der Mandatsverteilung gänzlich ausgeschlossen werden (BGE 145 I 259 E. 8.2, 143 I 92 E. 6.1; vgl. auch Musliu, Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Wahlsysteme der Kantone, in: Das Parlamentswahlrecht der Kantone, Zürich/St. Gallen 2018, § 1 N 53 und 57).

Dagegen können sich Mischsysteme in traditionell kleinräumigen Gebietsstrukturen und darauf bezogenen Wahlkreisen als rechtspolitische Option anbieten. Die Mischung von Proporz- und Majorzelementen erlaubt in besonderem Mass eine wahlkreisadäquate Architektur des Wahlsystems (Glaser, Kantonales Wahlrecht zwischen Proporz und Spielräumen, in: Das Parlamentswahlrecht der Kantone, Zürich/St. Gallen 2018, § 10 N 21). Die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen setzen der Ausgestaltung von Mischsystemen allerdings Grenzen. Aus rechtlicher Sicht müssen Wahlverfahren dem Prinzip der Wahlrechtsgleichheit genügen, egal ob es sich um ein Proporz-, Majorz- oder Mischsystem handelt (BGE 140 I 394 E. 9.2; von dieser Prämisse ist das Bundesgericht auch in BGE 145 I 259 [Graubünden] nicht abgerückt). Ein Mischsystem muss gesamthaft betrachtet ausgewogen und sachlich nachvollziehbar ausgestaltet sein. Das konkrete Nebeneinander von Majorz- und Proporzelementen muss an vernünftige Kriterien anknüpfen und es muss insbesondere nachvollziehbar sein, weshalb gewisse Sitze nach dem Majorz- und andere nach dem Proporzprinzip verteilt werden (BGE 143 I 92 E. 6.2, 140 I 394 E. 11.2).

Die vorliegende Motion verlangt die Einführung eines gemischten Wahlsystems, da mehrere Einwohnergemeinden die Kriterien für Majorzwahlkreise erfüllen würden. Wie das Mischsystem konkret ausgestaltet sein soll, lässt die Motion offen. Geht man von gleichbleibenden Wahlkreisen aus, drängt sich sogleich die Frage auf, welche Gemeinden denn zum Majorz wechseln sollten? Dies bedarf der Klärung, und zwar bevor der Auftrag zur Einführung eines solchen Wahlsystems erteilt würde.

2.2.2 Schwierige rechtliche Prognose

Das Bestimmen der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Einführung eines gemischten Wahlsystems ist komplex und aufgrund der vielen Unsicherheiten nicht restlos möglich. Eine bedeutsame gesetzliche Schranke für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bildet die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Bundesverfassung [BV; SR 101]). Bestandteil derselben ist die Wahlrechtsgleichheit. Ein Teilgehalt, die Erfolgswertgleichheit, verlangt, dass allen Stimmen derselbe Erfolg zukommt, mithin also, dass sie in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden (BGE 145 I 267 E. 4.4). Ob ein Wahlsystem die Erfolgswertgleichheit verwirklicht, wird im Wesentlichen von der Rechtsprechung des Bundesgerichts bestimmt, und – wenn die Verfassung anzupassen ist – von der Gewährleistungspraxis der Bundesversammlung, wobei letztere sich in der Regel auf erstere bzw. Präzedenzfälle abstützt (Glaser, Rechtsgutachten zu den Optionen für ein bundesrechtskonformes Wahlsystem im Kanton Graubünden vom 16. März 2020, S. 29). Die beiden in der Schweiz existierenden Mischsysteme wurden vom Bundesgericht bereits beurteilt; im Jahr 2014 jenes des Kantons Appenzell A.Rh. (BGE 140 I 394) und im Jahr 2016 jenes des Kantons Uri (BGE 143 I 92).

Mit der bundesgerichtlichen Prüfung des Parlamentswahlrechts des Kantons Graubünden im Jahr 2019 stand erstmals ein reines Majorzsystem auf dem Prüfstand (BGE 145 I 259). Allerdings können reine Majorzsysteme und gemischte Systeme nicht wirklich gleichgesetzt werden (BGE 145 I 259 E. 8.2): „Wenn sich der kantonale Verfassungs- und Gesetzgeber im Unterschied zu den Kantonen, in denen ein gemischtes Wahlsystem zur Anwendung gelangt, vorbehaltlos für die Anwendung des Majorzprinzips und damit bewusst gegen ein Nebeneinander von Majorz- und Proporzelementen entscheidet, muss das mit dem Majorzwahlverfahren nicht zu

vereinbarende Prinzip der Erfolgswertgleichheit (...) noch stärker in den Hintergrund treten.“ Insofern also stellt das Bundesgericht tiefere Anforderungen an reine Majorzsysteme als an Mischsysteme.

Ob es bei den durch das Bundesgericht aufgestellten Beurteilungskriterien um allgemeingültige oder um kantonsspezifische Grenzziehungsfaktoren geht, ist offen (Biaggini, Das Majorzwahlverfahren für den Grossen Rat des Kantons Graubünden auf dem Prüfstand des Bundesgerichts, in: ZBI 2020 S. 24; dazu auch Votum Karin Keller-Sutter, AB 2020 N 271). Klar aber ist, dass im Laufe der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Grenzziehungen in den Kantonen Appenzell A.Rh., Uri und Graubünden unterschiedlich ausgefallen sind. Grundsätzlich erachtet das Bundesgericht Mischsysteme als verfassungskonform. Je nach ihrer Ausgestaltung können diese die mit einem reinen Majorzwahlverfahren verbundenen Mängel abmildern, indem sie sich einem Proporzwahlverfahren annähern und dem Prinzip der Erfolgswertgleichheit mindestens teilweise Achtung verschafft.

Von entscheidender Bedeutung bei der Beurteilung der Verfassungsmässigkeit (auch) von Mischsystemen sind die konkrete Einteilung des Wahlgebiets in Wahlkreise sowie die Grösse der Wahlkreise (BGE 145 I 259 E. 8.2; Musliu, § 1 N 51).

2.2.3 *Kanton Appenzell A.Rh. (Mischsystem)*

Im Fall des Kantons Appenzell A.Rh. wurde in 19 von 20 Wahlkreisen mit zwei bis sechs zu vergebenden Sitzen das Majorzprinzip angewandt. Hingegen wurden die dem Wahlkreis Herisau zukommenden 14 Sitze nach dem Proporzprinzip vergeben. Insgesamt wurden damit 51 von 65 Sitze im Majorzwahlverfahren verteilt. Im für die Kantonsratswahl 2011 massgeblichen Zeitpunkt betrug die Einwohnerzahl in drei Gemeinden weniger als 1 000 Personen, in zehn Gemeinden 1 001 – 2 000 Personen und in drei Gemeinden 2 001 – 3 000 Personen. In den vier grössten Gemeinden betrug die Einwohnerzahl 3 853 Personen (Speicher), 4 063 Personen (Heiden), 5 535 Personen (Teufen) sowie 15 882 Personen (Herisau). Lässt man Herisau ausser Betracht, war die durchschnittliche Gemeindegrösse somit sehr klein (ca. 1 980 Personen), was dazu geführt haben dürfte, dass bei den Kantonsratswahlen viele Kandidierende den Wahlberechtigten persönlich bekannt gewesen sind. Das Bundesgericht erkannte nachvollziehbare sachliche Gründe für die Zulässigkeit dieses Wahlsystems, da die Anwendung des Propozes in der Gemeinde Herisau der besseren Wahrung der Erfolgswertgleichheit diene und die mit dem Majorz verbundenen Nachteile abmildere. Es sei zudem sachgerecht, dass im Wahlkreis mit den meisten zu vergebenden Sitzen der Proporz angewendet werde. Bezüglich der restlichen 19 Ausserrhoder Gemeinden wies das Bundesgericht auf die grosse Autonomie der die Wahlkreise bildenden Gemeinden (stark dezentralisiertes politisches Leben), die geringe durchschnittliche Bevölkerungszahl in den nach dem Majorzprinzip wählenden Gemeinden und den relativ geringen Stellenwert der politischen Parteien im Kanton und in den Gemeinden hin (kein traditionelles Parteiensystem [bis zur Abschaffung der Landsgemeinde im Jahr 1997 hätten die Mitglieder des Kantonsrats nicht einer Partei zugeordnet werden können], starke Vertretung parteiunabhängiger Personen im Kantonsrat, insbesondere aus den Majorzgemeinden [2011: mit Herisau 22 von 65 = 34 Prozent, ohne Herisau 22 von 51 = 43 Prozent]). Allerdings hat das Bundesgericht den Rechtfertigungsgrund „relativ geringer Stellenwert der politischen Parteien im Kanton“ erheblich relativiert. Nach seiner Auffassung gebe es Hinweise dafür, dass in Zukunft die Bedeutung der Parteizugehörigkeit zunehme. Das Bundesgericht auferlegte daher den Ausserrhoder Behörden eine Beobachtungspflicht und stellte klar, wenn diese Zunahme „spürbar und dauerhaft“ sei, so lasse sich dieses Wahlsystem nicht mehr rechtfertigen und sei anzupassen (das Wahlsystem musste sich mit BG-Urteil vom 18. März 2020 [1C_529/2018] erstmals einer diesbezüglichen Prüfung unterziehen; zum Ganzen: BG-Urteil vom 26. September 2014 [1C_59/2012, 1C_61/2012], insbesondere E. 11 f.).

Die Verfassungskommission des Kantons Appenzell A.Rh. schlägt zurzeit eine Abkehr vom bisherigen System hin zum Proporz vor (Bildung von mindestens drei Proporzwahlkreisen).

2.2.4 *Kanton Uri (Mischsystem)*

Im Fall des Kantons Uri bestimmte die Verfassung, für Gemeinden mit Anspruch auf drei oder mehr Landratsmandate gelte das Verhältniswahlverfahren; für die anderen Gemeinden das Majorzwahlverfahren. Demgemäss wurden bei der Wahl des Landrats für die Legislaturperiode 2016 bis 2020 von 64 Mandaten 50 im Proporzverfahren vergeben, verteilt auf acht Gemeinden mit drei oder mehr Landratssitzen. In zehn Wahlkreisen mit einem Sitz sowie in zwei Wahlkreisen mit zwei Sitzen wurde nach dem Majorzprinzip gewählt. Insgesamt wurden 14 der 64 Mandate im Majorzwahlverfahren vergeben. In 10 von 12 Majorzgemeinden fand eine Urnenwahl statt, in zwei Gemeinden erfolgte die Landratswahl anlässlich der Gemeindeversammlung. Ein grosser Teil der Bevölkerung des Kantons Uri wohnt geografisch zentral in den acht grösseren Proporzgemeinden; nämlich in den sieben Gemeinden des unteren Reusstals (Altdorf, Attinghausen, Bürglen, Erstfeld, Flüelen, Schattdorf und Seedorf) sowie in der unmittelbar südlich davon gelegenen Gemeinde Silenen. Im Vergleich zum übrigen Kantonsgebiet ist die Talebene des unteren Reusstals deutlich dichter besiedelt. Dagegen liegen die zwölf vorwiegend ländlich geprägten Majorzgemeinden geografisch peripher, abseits der Siedlungsgebiete des unteren Reusstals. Von diesen weist lediglich Andermatt eine Schweizer Wohnbevölkerung von (knapp) über 1 000 Personen auf. Darunter liegen Spiringen (835 Personen), Unterschächen (691 Personen), Göschenen, Gurnellen, Isenthal, Seelisberg, Sisikon, Wassen (332 bis 576 Personen), Bauen, Hospental und Realp (weniger als 200 Personen). Damit sind die Urner Majorzgemeinden bevölkerungsmässig sehr klein (\varnothing 500 Personen), selbst im Vergleich zu den Majorzgemeinden des Kantons Appenzell A.Rh.

Das Bundesgericht befand, dass sich neben der Einführung eines kantonsweiten echten Proporzwahlverfahrens unter den gegebenen Umständen auch das gemischte Wahlsystem des Kantons Uri mit Anwendung des Majorzprinzips in Gemeinden mit einem oder zwei Sitzen sachlich rechtfertige, sofern in Gemeinden mit mindestens drei Landratssitzen ein echtes Proporzwahlverfahren zu Anwendung komme (letzteres traf in Uri nicht zu). Als nachvollziehbare sachliche Gründe für die Majorzwahlkreise erachtete das Bundesgericht die geringe Bedeutung der Parteizugehörigkeit der Kandidierenden für den Wählerentscheid, eine vorherrschende grosse Autonomie der Gemeinden, eine sehr geringe Einwohnerzahl in den Majorzgemeinden sowie die Möglichkeit der Gemeinden, ihre Vertreter an der Gemeindeversammlung zu wählen. Gemessen an der für den Kanton Appenzell A.Rh. ergangenen Rechtsprechung, hätte der Kanton Uri sein Mischsystem nicht beibehalten dürfen, da einige Umstände dafür sprachen, dass die Parteizugehörigkeit für den Wählerentscheid in Uri eine grössere Rolle spielt (Sala, Kantone mit gemischten Wahlverfahren, in: Das Parlamentswahlrecht der Kantone, Zürich/St. Gallen 2018, § 7 N 38). Anders aber als im Fall Appenzell A.Rh. ging das Bundesgericht davon aus, aufgrund der besonderen geografischen Verhältnisse und insbesondere der sehr tiefen Bevölkerungszahlen sei anzunehmen, dass die Wahlberechtigten in den Majorzgemeinden des Kantons Uri vorwiegend Personen wählen würden, die ihnen persönlich bekannt seien und von denen sie aufgrund ihrer Persönlichkeit annehmen, dass sie von ihnen im Parlament gut repräsentiert würden. Dies obwohl nur wenige parteiunabhängige Personen ins Parlament gewählt würden. Insoweit hat das Bundesgericht das Kriterium der Parteizugehörigkeit praktisch zugunsten der kleinräumigen und peripheren Gebietsstrukturen aufgeben (Glaser, § 10 N 20; zum Ganzen: BGE 143 I 92, insbesondere E. 6).

Mit Volksabstimmung vom 19. Mai 2019 hat die Bevölkerung des Kantons Uri das angepasste Mischsystem angenommen. Allerdings wurde dabei – entgegen den Vorgaben des Bundesgerichts – das Gebiet der Majorzwahlkreise ausgedehnt. Neu gilt nicht nur für Gemeinden bis zwei Landratssitze, sondern sogar bis vier Landratssitze das System der Mehrheitswahl. Damit wurde für vier weitere Gemeinden die Majorzwahl eingeführt. Nach Proporz wird der Landrat

nur noch in den vier grössten Gemeinden gewählt. Die Erweiterung wurde von der kantonalen CVP gefordert, u.a. mit der Begründung, in erster Linie würden „Köpfe“ und nicht politische Parteien gewählt. Das in diesem Zusammenhang erstellte Gutachten (Richli, Rechtsgutachten zu den Anfechtungsrisiken im Fall der Ausdehnung der Majorzwahl auf Gemeinden mit drei und vier Landratssitzen vom 27. November 2017, N 58 ff.) schätzte das Anfechtungsrisiko im Falle der Ausdehnung des Majorzprinzips als sehr hoch ein. Eine Ausweitung des Majorzverfahrens auf Gemeinden mit drei bis vier Sitzen könne daher für den Kanton Uri nicht empfohlen werden. In der Folge reihte der Bundesrat die Ausdehnung des Majorzverfahrens auf vier Sitze in einem gemischten System als „Grenzfall“ ein. Letztlich sah er die Verfassungskonformität doch als gegeben an, da mit Blick auf das Urteil betreffend den Kanton Graubünden sämtliche Majorwahlkreise im Kanton Uri eine schweizerische Wohnbevölkerung von weniger als 7 000 Personen aufwiesen und nicht mehr als fünf Sitze pro Wahlkreis zu vergeben seien (BBI 2020 151 f.). In den Kommissionen wurde die Einordnung als „Grenzfall“ diskutiert und teilweise abgelehnt. Die staatspolitische Kommission des Ständerats hatte sich deutlich mit zehn zu zwei Stimmen für die Gewährleistung der Urner Kantonsverfassung ausgesprochen. Die Kommission war grossmehrheitlich mit Mitgliedern aus bürgerlichen Parteien besetzt. Zudem befanden sich darin Mitglieder aus den Kantonen Uri, Appenzell I.Rh. und Appenzell A.Rh. Dementsprechend folgte der Ständerat dem Antrag seiner Kommission oppositionslos (AB 2020 S. 56). In der staatspolitischen Kommission des Nationalrats war die Vorlage stärker umstritten. Diese hat sich relativ knapp, d.h. mit 13 zu 11 Stimmen bei einer Enthaltung, für die Gewährleistung ausgesprochen. In der Debatte des Nationalrats stellte Bundesrätin Keller-Sutter in ihrem Votum zugunsten der Gewährleistung massgeblich auf die quantitativen Kriterien der Einwohnerzahl und der Anzahl zu vergebender Sitze ab. In der Folge sprach sich der Nationalrat ebenfalls relativ knapp mit 103 zu 88 Stimmen und zwei Enthaltungen für die Gewährleistung aus (AB 2020 N 271). Letztlich also hat die Bundesversammlung die Rechtskonformität der Urner Regelung bestätigt.

2.2.5 *Kanton Graubünden*

Im Fall des Kantons Graubünden hatte das Bundesgericht über ein reines Majorzsystem zu befinden. Der Kanton Graubünden besteht aus 105 Gemeinden. Die 120 Grossratssitze werden auf relativ viele, d.h. 39 Wahlkreise, aufgeteilt, wobei jedem Wahlkreis mindestens ein Sitz garantiert ist. Bei der Grossratswahl 2018 wiesen 33 Wahlkreise eine schweizerische Wohnbevölkerung von weniger als 7 000 Personen (durchschnittlich pro Wahlkreis ca. 2 400 Personen) und sechs zu vergebende Sitze auf. Bei den sechs Wahlkreisen mit einer Wohnbevölkerung von über 7 000 Personen und mit 6 – 20 zu vergebenden Sitzen handelt es sich um die Kreise Chur (27 955 Personen, 20 Sitze), Fünf Dörfer (16 009 Personen, 12 Sitze), Oberengadin (11 430 Personen, 8 Sitze), Rhäzüns (10 229 Personen, 7 Sitze), Davos (8 062 Personen, 6 Sitze) und Ilanz (7 991 Personen, 6 Sitze). Die in diesen Wahlkreisen wohnende schweizerische Bevölkerung macht ungefähr die Hälfte (81 676 Personen) der schweizerischen Wohnbevölkerung des ganzen Kantons Graubünden (160 932 Personen) aus.

Das Bundesgericht stellte fest, dass ein reines Majorzsystem nicht per se verfassungswidrig sei. Die Vorbehalte, welche in den Fällen Appenzell A.Rh. und Uri gegen die Anwendung von Majorzelementen im gemischtem Parlamentswahlverfahren vorgebracht worden seien, würden im Prinzip auch für reine Majorzwahlssysteme gelten. Die entsprechenden Überlegungen könnten allerdings nicht unbesehen auf reine Majorzwahlssysteme übertragen werden. Bei diesen müsse das Prinzip der Erfolgswertgleichheit noch stärker in den Hintergrund treten. Insoweit würden für reine Majorzsysteme geringere Anforderungen gelten als für Mischsysteme. In einem reinen Majorzwahlverfahren müsse aufgrund der konkreten Umstände lediglich wahrscheinlich sein, dass die Persönlichkeit der Kandidierenden für den Entscheid eines Grossteils der Wahlberechtigten tatsächlich von einer gewissen Bedeutung sei und dass die Zugehörigkeit der Kandidierenden zu einer bestimmten politischen Gruppierung für die Wahlberechtigten nicht zu stark im Vordergrund stehe. Seien diese Voraussetzungen aber offenkundig nicht erfüllt, lasse sich die

mit dem reinen Majorzprinzip verbundene Missachtung der Erfolgswertgleichheit nicht rechtfertigen. Von entscheidender Bedeutung seien auch hier die konkrete Einteilung des Wahlgebiets in Wahlkreise sowie die Wahlkreisgrösse. Für die 33 Wahlkreise mit einer schweizerischen Wohnbevölkerung von weniger als 7 000 Personen und mit bis zu fünf Grossratssitzen könne wegen der beschränkten Bevölkerungsgrösse sowie der geografischen, politischen und gesellschaftlichen Besonderheiten vermutet werden, dass eine gewisse Nähe zwischen den kandidierenden Personen und den Wahlberechtigten bestehe und dass die Persönlichkeit der Kandidierenden – allenfalls neben ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten politischen Gruppierung – für einen Grossteil der Wahlberechtigten von wesentlicher Bedeutung sei und somit die Anwendung des Majorzprinzips verfassungskonform sei. Dagegen treffe bei den sechs Wahlkreisen mit einer schweizerischen Wohnbevölkerung von 7 991 – 27 955 Personen und mit 6 – 20 zu vergebenden Sitzen die Beschreibung als bevölkerungsarme, in sich abgeschlossene Talschaften mit ausgeprägten eigenen Identitäten offenkundig nicht zu. In Wahlkreisen von dieser Grössenordnung könne nicht mehr davon ausgegangen werden, dass die kandidierenden Personen einer Mehrzahl der Wahlberechtigten persönlich bekannt seien. Vielmehr müsse angenommen werden, dass sich die Wahlberechtigten in diesen Wahlkreisen stark an der Zugehörigkeit der Kandidierenden zu einer politischen Gruppierung orientierten, während das persönliche Element bei der Wahl zwangsläufig in den Hintergrund trete. Wolle der Kanton Graubünden das reine Majorzwahlverfahren beibehalten, bedinge dies die Überarbeitung der Wahlkreise.

Der Bündner Grosse Rat sprach sich mittlerweile dafür aus, die reine Proporzwahl nach dem Modell des „doppelten Pukelsheim“ einzuführen (und lehnte es ab, der Volksabstimmung auch die Variante eines Mischsystems zu unterbreiten).

2.3 Ausgangslage im Kanton Obwalden

2.3.1 Wahlkreise

Der Kantonsrat wird im Kanton Obwalden nach dem Verhältniswahlverfahren gewählt. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts muss in diesem Fall das maximal zulässige natürliche Quorum bei 10 Prozent liegen (vgl. dazu die Beantwortung des Regierungsrats vom 12. Januar 2021 zur Motion betreffend „Einführung des Doppelten Pukelsheim in Obwalden“ [Nr. 261]). Die Wahlkreise präsentierten sich bei der letzten Wahl des Kantonsrats wie folgt:

Sarnen	10 165 Einwohner	15 Sitze	natürliches Quorum (100 / [15 + 1]) 6,3 %
Kerns	6 270 Einwohner	9 Sitze	natürliches Quorum (100 / [9 + 1]) 10,0 %
Sachseln	5 060 Einwohner	7 Sitze	natürliches Quorum (100 / [7 + 1]) 12,5 %
Alpnach	5 974 Einwohner	9 Sitze	natürliches Quorum (100 / [9 + 1]) 10,0 %
Giswil	3 623 Einwohner	5 Sitze	natürliches Quorum (100 / [5 + 1]) 16,7 %
Lungern	2 110 Einwohner	4 Sitze	natürliches Quorum (100 / [4 + 1]) 20,0 %
Engelberg	4 258 Einwohner	6 Sitze	natürliches Quorum (100 / [6 + 1]) 14,3 %

Einzig der Wahlkreis Sarnen weist ein unbedenkliches Quorum auf (6,3 Prozent). Das Quorum von Kerns und Alpnach entspricht (heute noch) exakt dem bundesgerichtlichen Zielwert (10 Prozent). Die übrigen vier Wahlkreise überschreiten das natürliche Quorum klar. Es ist davon auszugehen, worauf Autoren in der Literatur bereits hingewiesen haben, dass das Bundesgericht auf Beschwerde hin das geltende Wahlsystem ebenfalls als verfassungswidrig erklären und künftige Wahlen nach dem geltenden System als unzulässig ansehen wird.

2.3.2 Regelungsbedarf

Welcher Regelungsbedarf sich letztlich ergibt, hängt davon ab, wie das Wahlsystem neu ausgestaltet werden soll. Soll ein reines Proporzwahlrecht beibehalten werden, verlangt das Bundesgericht, dass ausgleichende Massnahmen zu treffen sind, um die Erfolgswertgleichheit wahlkreisübergreifend wiederherzustellen. Will man an den (zu kleinen) Wahlkreisen festhalten –

wovon vorliegend auszugehen ist – bleibt praktisch nur die Einführung des doppelt proportionalen Zuteilungsverfahrens („Doppelter Pukelsheim“). Soll nicht am reinen Proporzwahlrecht festgehalten werden, kann unter anderem die Einführung eines Mischsystems ins Auge gefasst werden. Ein solcher Systemwechsel und die damit verbundene Aufgabe, das neue Wahlrecht verfassungskonform und auch sachlich gut zu regeln, ist komplex und sehr anspruchsvoll (Biaggini, S. 34). Mischsysteme sind vom Bundesgericht zwar grundsätzlich für zulässig erklärt worden. Nicht immer bestehen in einem Kanton aber die Voraussetzungen, damit ein solches auch eingeführt werden kann.

2.3.3 Kriterien

Ein gemischtes Wahlsystem ist zulässig, wenn die kantonale Gesetzgebung nicht ausdrücklich das Proporzprinzip für anwendbar erklärt und im Vergleich zu einem reinen Majorzwahlverfahren das Prinzip der Erfolgswertgleichheit insgesamt besser gewahrt wird. Im Kanton Obwalden sieht die Kantonsverfassung für die Kantonsratswahlen das Verhältniswahlverfahren vor. Um ein Mischsystem einführen zu können, muss deshalb vom Stimmvolk die Kantonsverfassung angepasst werden. In der Folge sind die neuen Verfassungsbestimmungen der Bundesversammlung zur Gewährleistung vorzulegen (vgl. Fall des Kantons Uri), was im gesamten Prozess eine zusätzliche Hürde darstellt und gerade in Angelegenheit des Wahlrechts mit gewissen Risiken verbunden ist (Biaggini, S. 34).

Ein Mischsystem muss zudem gesamthaft betrachtet ausgewogen und sachlich nachvollziehbar ausgestaltet sein. Das konkrete Nebeneinander von Majorz- und Proporzelementen muss an vernünftige Kriterien anknüpfen und es muss insbesondere nachvollziehbar sein, weshalb gewisse Sitze nach dem Majorz- und andere nach dem Proporzprinzip verteilt werden (BGE 143 I 92, 140 I 405).

2.4 Wechsel zum gemischten System

Die Motion verlangt die Einführung eines gemischten Systems. Mithin wird ein neues, bislang im Kanton Obwalden noch nicht dagewesenes System favorisiert. In den Kantonen Appenzell A.Rh. und Uri ging es um die Beibehaltung oder Erweiterung von majorzgeprägten Systemen mit Proporzelementen. Im Kanton Graubünden ging es um ein reines Majorzsystem. Die Motion dagegen schlägt vor, das heutige Proporzsystem mit Majorzelementen zu ergänzen, lässt aber offen, was damit bezweckt werden soll. Der Schluss liegt nahe, dass die Verfassungskonformität des Wahlsystems wiederhergestellt werden soll, die im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht mehr besteht. Dies, indem durch die Verschiebung der zu kleinen Wahlkreise in den Majorz, die wahlkreisübergreifende Erfolgswertgleichheit in den verbleibenden Proporzwahlkreisen wieder gewährleistet wird (natürliches Quorum: < 10 Prozent).

Ob mit der Einführung eines gemischten Systems das Prinzip der Erfolgswertgleichheit insgesamt besser gewahrt wird, wie es das Bundesgericht fordert, ist eine zentrale Frage für die Realisierung des neuen Wahlrechts. Im Vergleich zu einem reinen Majorzwahlsystem wahrt ein (bestehendes) Mischsystem aufgrund der Proporzelemente die Erfolgswertgleichheit besser. Wird aber ein reines Proporzwahlsystem mit Majorzelementen ergänzt, kann die Erfolgswertgleichheit nicht mehr gleichermassen verwirklicht werden, da ein beträchtlicher Teil der in den Majorzwahlkreisen abgegebenen Stimmen unberücksichtigt bleibt. Grundsätzlich führt damit der Wechsel zu einem Mischsystem zu einer Verschlechterung der Erfolgswertgleichheit. Eine Verschlechterung, die allein deshalb herbeigeführt wird, um der stark ausdifferenzierten und verschärften Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Verhältniswahlrecht auszuweichen. Bereits dieser Umstand erschwert das Vorhaben wesentlich. Oder um es mit den Worten von Prof. Paul Richli auszudrücken: „Es braucht viel Zuversicht für die Annahme, das Bundesgericht [und die Bundesversammlung] würde eine Regelung für zulässig erklären, die eine seit Jahrzehnten geltende Proporzregelung durch Unterstellung unter das Majorzsystem aus dem Geltungsbereich der neuen Anforderungen an das Verhältniswahlrecht entfernen möchte“ (Richli, N 62).

2.5 Wahlkreiseinteilung und Wahlkreisgrösse

2.5.1 „Grenzwerte“

Von entscheidender Bedeutung bei der Beurteilung der Verfassungsmässigkeit eines gemischten Systems sind die konkrete Einteilung des Wahlgebiets in Wahlkreise sowie die Grösse der Wahlkreise (BGE 145 I 259 E. 8.2; Musliu, § 1 N 51; es wird davon ausgegangen, dass keine Absicht besteht, die Zahl der Mandate zu reduzieren bzw. den Kantonsrat zu verkleinern). In den massgebenden drei Urteilen hat sich das Bundesgericht wie folgt mit der Wahlkreisgrösse auseinandergesetzt:

- Im Falle des Kantons Appenzell A.Rh. hat das Bundesgericht Majorzwahlkreise mit einer Bevölkerung von bis zu 5 500 Personen und bis zu sechs Sitzen toleriert. Die Wahlkreise waren klein; die Bevölkerung bestand im Durchschnitt aus 2 000 Personen.
- Im Fall des Kantons Uri erachtete das Bundesgericht Majorzwahlkreise mit einer Bevölkerung von bis zu 1 000 Personen und bis zu zwei Sitzen als verfassungskonform. Die Wahlkreise waren sehr klein, die durchschnittliche Bevölkerungszahl betrug 500 Personen. Die Bundesversammlung gewährleistete – in Kenntnis des Bündner Urteils – die Erweiterung auf Wahlkreise mit bis zu vier Sitzen und einer Bevölkerung von bis zu 2 000 Personen. Allerdings nicht ohne gewisse Bedenken (vgl. dazu oben).
- Im Fall des Kantons Graubünden – einem reinen Majorzwahlsystem – erklärte das Bundesgericht Majorzwahlkreise mit bis zu sechs Sitzen und einer Bevölkerungszahl von bis zu 7 000 Personen als verfassungskonform.

2.5.2 Einteilung der Wahlkreise

Im Kanton Obwalden sind die Wahlkreise unterschiedlich gross (2 200 bis 10 200 Personen). Bedeutende Grössenunterschiede zwischen den Wahlkreisen widersprechen dem wahlkreisübergreifenden Effekt der Erfolgswertgleichheit. Als Richtwert, um die minimale Grösse eines Wahlkreises zu bestimmen, hat das Bundesgericht die durchschnittliche Repräsentationsziffer geschaffen. Von dieser darf nicht um mehr als 50 Prozent abgewichen werden (BGE 145 I 259 E. 7.3). In der kleinsten Einwohnergemeinde, Lungern, liegt das Repräsentationsverhältnis ca. 20 Prozent unter und in der grössten Einwohnergemeinde, Sarnen, ca. 15 Prozent über der durchschnittlichen Repräsentationsziffer. Die Wahlkreiseinteilung im Kanton Obwalden führt demnach nicht zu übermässigen Grössenunterschieden, weshalb darauf nicht weiter einzugehen ist (vgl. zum Ganzen: Biaggini, S. 30; Glaser, S. 11 f.; Auer, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, § 7 N 1141).

2.5.3 Sitz- und Bevölkerungszahlen (Grösse der Wahlkreise)

Auch heute ist noch unklar, ob das Bundesgericht in einem Mischsystem Wahlkreise mit mehr als zwei Sitzen als bundesrechtskonform erachten würde (Glaser, S. 34 und 47; Richli, N 68). Die Bundesversammlung wird die Einführung des gemischten Systems voraussichtlich am Präzedenzfall des Kantons Uri messen (bis 2 000 Personen / bis vier Sitze), da dieses Wahlmodell der Situation im Kanton Obwalden am ehesten entspricht. In der Lehre geht man davon aus, dass im heutigen Zeitpunkt einzig die „Urner-Grenzwerte“ relativ sicher als verfassungskonform betrachtet werden können (Glaser, S. 29 und 34). Daher könnte wahrscheinlich die Einwohnergemeinde Lungern in den Majorz verschoben werden (vier Sitze / 2 000 Personen).

Dagegen ist bereits die Verschiebung der Einwohnergemeinde Giswil in den Majorz mit einem erheblichen Prozessrisiko verbunden (fünf Sitze / 3 600 Personen). Im Bündner Fall – einem reinen Majorzsystem – zog das Bundesgericht die „Grenzlinie“ bei fünf Sitzen und einer Bevölkerungszahl von 7 000 Personen. Das Urteil wirft verschiedene Fragen auf. Welches Kriterium ist ausschlaggebend? Geht es dabei um allgemeingültige oder um kantonsspezifische Grenzziehungsfaktoren? Sind die Grenzziehungen des Bundesgerichts in den Fällen Appenzell A.Rh. und Uri noch gültig (z.B. im Fall Teufen [Kt. Appenzell A.Rh.]: 5 500 Personen / sechs Sitze,

wobei die Sitze 2019 sogar auf sieben erhöht wurden [das Bundesgericht hat die Sitzerweiterung im Urteil vom 18. März 2020 [1C_529/2018] mangels Rüge nicht beurteilt]; siehe dazu Biaggini, S. 24 f.)? Immerhin kann davon ausgegangen werden, dass das Bundesgericht in einem gemischten System die Grenzen für die Ausgestaltung von Majorzwahlkreisen tendenziell enger ziehen wird (Glaser, S. 27). Wieviel ist allerdings unklar. Hinzu kommt, dass die Bundesversammlung Majorzwahlkreisen mit über vier Sitzen und einer Bevölkerung mit über 2 000 Personen sehr kritisch gegenübersteht. Insofern dürfte die Gewährleistung von Majorzwahlkreisen mit bis zu fünf Sitzen und einer Bevölkerung von bis zu 3 600 Personen, wie in Giswil, fraglich sein.

Mit einem noch grösseren Prozessrisiko verbunden wäre die Verschiebung der Einwohnergemeinde Engelberg (4 300 Personen / sechs Sitze) in den Majorz. Sieht man einmal von der Gewährleistungspraxis der Bundesversammlung ab (bis 2 000 Personen / bis vier Sitze), die einer Verschiebung wohl entgegenstehen würde, und richtet man den Blick auf die Bundesgerichtsrechtsprechung, stellt sich die Frage, ob die Grenzziehung im Bündner Fall (bis fünf Sitze / 7 000 Personen) als allgemeingültige und absolute Obergrenze zu verstehen ist.

- Geht man von einer absoluten Obergrenze aus, wären Majorzwahlkreise mit sechs Sitzen unzulässig und eine Verschiebung von Engelberg in den Majorz fiel von vornherein ausser Betracht.
- Will man dagegen die bundesgerichtlichen Grenzwerte als kantonsspezifische Kriterien verstehen, müsste man wiederum den Vergleich zu den Fällen Appenzell A.Rh. (bis zu 5 500 Personen / bis zu sechs Sitze) und Graubünden (bis zu 7 000 Personen / bis zu fünf Sitze) ziehen, um die für den Kanton Obwalden geltenden Kriterien einschätzen zu können:
 - Grundsätzlich könnte aus dem „Fall Teufen“ im Kanton Appenzell A.Rh. (5 500 Personen / sechs Sitze) abgeleitet werden, dass eine Verschiebung von Engelberg (sechs Sitze / 4 300 Personen) in den Majorz vom Bundesgericht als verfassungskonform angesehen würde. Allerdings sieht das Ausserrhoder-Modell praktisch ein Majorzsystem vor, das nur mit einem einzigen Proporzelement ergänzt wurde (Herisau). Ob diese Situation mit dem Kanton Obwalden verglichen werden kann, erscheint sehr fraglich. Zudem haben die Ausserrhoder Behörden einen „Beobachtungsauftrag“ vom Bundesgericht erhalten. Es kann vermutet werden, dass die Grösse der Majorzwahlkreise als Grenzfall betrachtet wurde (Richli, N 67 ff.). Daher ist eher nicht zu erwarten, dass die „Ausserrhodener-Grenzwerte“ für den Kanton Obwalden Anwendung finden.
 - Aus dem Fall des Kantons Graubünden kann nur die hohe Bevölkerungszahl von 7 000 Personen, welche das Bundesgericht als Grenzwert für Majorzwahlkreise festlegte, zugunsten des Wahlkreises Engelberg herangezogen werden. Inwiefern sie ohne Sitzzahlen allein massgebend sein kann, erschliesst sich eben nicht aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Im Übrigen wurde die Bevölkerungszahl in Zusammenhang mit einem reinen Majorzsystem festgelegt und bekanntlich gelten für gemischte System strengere Vorgaben. Wo diese liegen, kann zurzeit niemand sagen. Insofern kann auch aus dem Bündner Fall nicht wirklich etwas Konkretes zugunsten einer Verschiebung des Wahlkreises Engelberg in den Majorz entnommen werden.

Zusammengefasst könnte mit Blick auf die Wahlkreisgrösse wohl die Einwohnergemeinde Lungern in den Majorz verschoben werden. In Bezug auf Giswil und Engelberg ist die Situation unklar. Die Gewährleistungspraxis der Bundesversammlung gilt als sicher bis 2 000 Personen und bis vier Sitzen. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung gilt bis 1 000 Personen und bis zwei Sitzen als sicher. Wie es sich für Wahlkreise über 2 000 Personen und vier Sitzen verhält, ist – auch mit Blick auf das Bündner Urteil – nicht klar. Jedenfalls stellt jede weitere Verschiebung eines Wahlkreises in den Majorz ein erhebliches Prozessrisiko dar.

2.5.4 „Doppelter Pukelsheim“ in den Proporzwahlkreisen

Jene Einwohnergemeinden, welche aufgrund ihrer Grösse und ihrer Sitzzahl nicht in den Majorz verschoben werden können, verbleiben im Proporzwahlssystem. Dieses Nebeneinander von Majorz- und Proporzelementen liegt in der Natur von gemischten Systemen. Massgebliches Kriterium im Proporzwahlssystem für dessen Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht ist die Einhaltung der wahlkreisübergreifenden Erfolgswertgleichheit.

Nach dem bisher Gesagten kann die Einwohnergemeinde Sachseln (5 060 Personen / sieben Sitze) wahrscheinlich nicht in den Majorz verschoben werden. In diesem Wahlkreis liegt das natürliche Quorum bei 12,5 Prozent. Damit liegt der Wert zwar nicht deutlich, aber immerhin über dem nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung noch hinzunehmenden Wert von zehn Prozent. Folglich müssen gemäss Bundesgericht in den Proporzwahlkreisen zwingend ausgleichende Massnahmen vorgenommen werden. Daran ändert auch der Umstand eines gemischten Wahlsystems nichts (BGE 143 I 92 E. 5.3 [a.E.] und 5.4). Bei gleichbleibenden Wahlkreisen und Kantonsratsmandaten ist das doppelt proportionale Zuteilungsverfahren die einzig mögliche Ausgleichsmassnahme. Das heisst also, selbst wenn für Lungern, Giswil und Engelberg das Majorzwahlssystem angewendet werden könnte, müsste der Kanton Obwalden für die vier im Proporz verbleibenden Einwohnergemeinden den „Doppelten Pukelsheim“ einführen.

2.6 Nachvollziehbare Gründe für Majorzwahlkreise

2.6.1 Kriterien

Neben den „harten Zahlen“ (Bevölkerungszahl / Sitze) bedarf ein Mischsystem aus Majorz und Proporz einer sachlichen und nachvollziehbaren Begründung, warum die beiden Wahlsysteme nebeneinander bestehen sollen (Glaser, S. 36; Biaggini, S. 24). Grundsätzlich verliert das Gebot, wonach Parlamentsmandate proportional zur Stärke der an der Wahl beteiligten politischen Gruppierungen zu verteilen sind, dort an Bedeutung und wird der Majorz dort als zulässig angesehen, wo die Zugehörigkeit der Kandidierenden zu einer bestimmten politischen Gruppierung für den Entscheid der Wahlberechtigten von untergeordneter Bedeutung ist. Solche Konstellationen erachtet das Bundesgericht umso wahrscheinlicher (vgl. auch BGE 145 I 259 E. 8.2, 143 I 92 E. 6.3.4):

- je dezentralisierter sich das politische und gesellschaftliche Leben im betreffenden Kanton abspielt (grosse Autonomie),
- je weniger Personen in einem Wahlkreis wohnen und
- je stärker die Wahlberechtigten sowie die Kandidierenden im Wahlkreis verwurzelt sind.

Ob die Parteizugehörigkeit in einem Wahlkreis eine untergeordnete Rolle spielt, ist eine schwierig zu beurteilende Frage und darf nicht leichthin angenommen werden (BG-Urteil 1C_59/2012, 1C_61/2012 E. 12.5.1). Als mögliche Indizien für eine untergeordnete Parteizugehörigkeit erachtet das Bundesgericht, dass

- der Wahlkampf nicht stark parteipolitisch geprägt war, sowie insbesondere;
- auch Kandidierende gute Wahlchancen hatten und gewählt wurden, die weder einer politischen Gruppierung angehören noch kundtaten, dass sie einer bestimmten politischen Gruppierung nahe stehen (vgl. dazu Glaser, S. 7).

2.6.2 Kanton Appenzell A.Rh.

Im Fall des Kantons Appenzell A.Rh. erkannte das Bundesgericht nachvollziehbare sachliche Gründe für die Zulässigkeit der Majorzwahlkreise darin, dass

- die durchschnittliche Gemeindegrösse (ohne Herisau) sehr klein war;
- ein stark dezentralisiertes politisches Leben im Kanton bestand;
- die politischen Parteien im Kanton und in den Gemeinden über einen relativ geringen Stellenwert verfügten, da kein traditionelles Parteiensystem und eine starke Vertretung parteiunabhängiger Personen im Kantonsrat, insbesondere aus den Majorzgemeinden bestand (allerdings gab es für das Bundesgericht Hinweise dafür, dass in Zukunft die Bedeutung

der Parteizugehörigkeit zunimmt, weshalb es den Ausserrhoder Behörden eine „Beobachtungspflicht“ auferlegte und klarstellte, wenn diese Zunahme „spürbar und dauerhaft“ ist, sich dieses Wahlsystem so nicht mehr rechtfertigt und anzupassen ist.).

2.6.3 *Kanton Uri*

Im Fall des Kantons Uri hätte – gemessen an der für den Kanton Appenzell A.Rh. ergangenen Rechtsprechung – das Mischsystem nicht beibehalten werden dürfen, da die Parteizugehörigkeit für den Wählerentscheid in Uri eine grössere Rolle spielte. Trotzdem erkannte das Bundesgericht als nachvollziehbare sachliche Gründe für die Zulässigkeit der Majorzwahlkreise, dass

- die Urner Majorzgemeinden bevölkerungsmässig sehr klein sind, selbst im Vergleich zu den Majorzgemeinden des Kantons Appenzell A.Rh. (< 1 000 Personen);
- im Vergleich zum übrigen Kantonsgebiet die Talebene des unteren Reusstals deutlich dichter besiedelt ist, wogegen die zwölf vorwiegend ländlich geprägten Majorzgemeinden geografisch peripher, abseits der Siedlungsgebiete des unteren Reusstals liegen;
- die Möglichkeit der Majorzgemeinden bestehen bleibt, ihre Vertreter an der Gemeindeversammlung zu wählen.

Mit Blick auf diese Feststellungen nahm das Bundesgericht an, dass die Zugehörigkeit der Kandidierenden zu einer bestimmten politischen Gruppierung für den Entscheid der Wahlberechtigten von untergeordneter Bedeutung ist. Dies obwohl nur wenige parteiunabhängige Personen ins Parlament gewählt wurden. Insofern ist das Bundesgericht nicht mehr auf die konkrete Situation der politischen Parteien im Kanton eingegangen, sondern hat das Kriterium der Parteizugehörigkeit praktisch zugunsten der kleinräumigen und peripheren Gebietsstrukturen aufgegeben (Glaser, § 10 N 20).

2.6.4 *Kanton Graubünden*

Im Fall des Kantons Graubünden geht das Bundesgericht davon aus, dass für reine Majorzsysteme zwar grundsätzlich die gleichen Kriterien wie für gemischte System gelten (dezentrale Situation, geringe Bevölkerungszahl, starke Verwurzelung), die Anforderungen an die Rechtfertigung eines reinen Majorzsystems aber geringer sind. In diesem muss aufgrund der konkreten Umstände lediglich wahrscheinlich sein, dass für die Wählenden die Parteizugehörigkeit nicht im Vordergrund steht. Das Bundesgericht erachtete diesen Umstand für 33 von 39 Wahlkreisen als erfüllt, wobei es als Rechtfertigung im Wesentlichen alleine auf die Wahlkreisgrösse (bis 7 000 Personen / bis fünf Sitze) abstellte. Bei diesen Wahlkreisen kann wegen der beschränkten Bevölkerungsgrösse sowie der geografischen, politischen und gesellschaftlichen Besonderheiten vermutet werden, dass eine gewisse Nähe zwischen den kandidierenden Personen und den Wahlberechtigten besteht und dass die Persönlichkeit der Kandidierenden – allenfalls neben ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten politischen Gruppierung – für einen Grossteil der Wahlberechtigten von wesentlicher Bedeutung ist. Auf die übrigen sechs grösseren Wahlkreise trifft – laut Bundesgericht – die Beschreibung als bevölkerungsarme, in sich abgeschlossene Talschaften mit ausgeprägten eigenen Identitäten offenkundig nicht zu (BGE 145 I 259 E. 8.2-8.5).

2.6.5 *Rechtfertigungsgründe im Fall des Kantons Obwalden*

Im Kanton Obwalden ist unklar, ob die Zugehörigkeit der Kandidierenden zu einer bestimmten politischen Gruppierung für den Entscheid der Wahlberechtigten von untergeordneter Bedeutung ist. Insofern fehlt es unter Umständen an einem Rechtfertigungsgrund für das gemischte System.

Die Motion führt aus, das Wahlverhalten der Stimmbevölkerung zeige klar auf, dass primär die Persönlichkeit der Kandidierenden und nicht die Parteien im Vordergrund stehen würden. Mit der gleichen Argumentation forderte damals die Stellungnahme der Urner CVP eine Erweiterung der Majorzwahlkreise von zwei auf vier Sitze (vgl. oben). In der Stellungnahme wurde auch

geltend gemacht, es würden „Köpfe“ anstatt Parteien gewählt. In der Folge beschlossen Landrat und Volk die Erweiterung der Majorzwahlkreise auf vier Sitze. Es war ein rein politischer Entscheid. Gefühlsmässig wurden wohl die Kopfwahlen als „urnerischer“ angesehen. Allgemein gültige Antworten lieferten aber auch Analysen vergangener Wahlen nicht (Urner Zeitung vom 20. Mai 2019, S. 1 [„Das Urner Majorzsystem wird ausgedehnt“]). Der betreffende Gutachter Prof. Paul Richli ging damals davon aus, dass die Bedeutung der Parteizugehörigkeit im Kanton Uri eindeutig höher ausfalle als im Kanton Appenzell A.Rh. (Richli, N 61).

Wie aber soll sich im Kanton Obwalden am Wahlverhalten der Bevölkerung zeigen, dass die Persönlichkeiten der Kandidierenden und nicht die Partei im Vordergrund steht? In den Einwohnergemeinden sind alle im Kantonsrat vertretenen Parteien aktiv, sieht man einmal von der eingeschränkten Vertretung in Engelberg (ohne CSP) und Lungern (ohne SP) ab. Der Slogan „Köpfe anstatt Parteien“ verkennt, dass die politische Haltung der Kandidierenden bzw. die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Partei für viele Wahlberechtigte im Proporz- wie auch im Majorzwahlverfahren ein wesentliches Wahlkriterium darstellt. Dass die Wahlberechtigten direkt bestimmte Personen und nicht Parteien favorisieren, bringt nicht notwendigerweise zum Ausdruck, dass die Parteizugehörigkeit von untergeordneter Bedeutung ist (so auch BGE 145 I 259 E. 8.1). Es gehört denn auch zum wesentlichen Bestandteil eines Wahlkampfes, dass „Köpfe“ von Persönlichkeiten als Zugpferde für ihre Parteien die Parteilisten anführen. Insofern war bei den letzten Gesamterneuerungswahlen der Wahlkampf in mehr oder weniger allen Wahlkreisen parteipolitisch geprägt. Und tatsächlich gibt es im Kantonsrat – anders als im Kanton Appenzell A.Rh. – keine parteilosen Mitglieder, auch wenn solche Kandidatenlisten durchaus möglich wären. Kandidierende, die keiner politischen Gruppierung angehörten oder nahestanden, hatten in der Vergangenheit bei den Kantonsratswahlen keine guten Wahlchancen und wurden selten gewählt. Dies war bereits unter dem alten Majorzwahlverfahren so (vgl. Kantonale Parteiensysteme im Wandel, Eine Studie mit Daten der Wahlen in den Nationalrat und in die kantonalen Parlamente 1971 – 2003 des Bundesamts für Statistik, Neuchâtel 2003, S. 44 f.). Auch wenn viele Wahlberechtigte ihre Listen anpassen oder leere Listen einwerfen, kann daraus noch nichts für die Bedeutung der Parteizugehörigkeit abgeleitet werden. Es besagt vielmehr, dass die Wahlberechtigten ihre Wahlmöglichkeiten ausschöpfen, nachdem die Proporzgesetzgebung eben nur zwei Listentypen vorsieht, nämlich vorgedruckte und leere Listen. Wie im Majorzwahlverfahren können auch im Proporzwahlverfahren echte Persönlichkeiten gewählt werden, ohne dass die Erfolgswertgleichheit erheblich eingeschränkt werden muss. Gesamthaft betrachtet kommt den Parteien im Kanton Obwalden sicher ein höherer Stellenwert zu als im Kanton Appenzell A.Rh., wahrscheinlich auch als im Kanton Uri. Allerdings ist dies eine schwierige Abschätzung, die mangels eindeutigen Erhebungen hier nicht restlos geklärt werden kann.

Im Fall von Uri hat das Bundesgericht das Kriterium, ob in einem Wahlkreis die Parteizugehörigkeit bei den Kantonsratswahlen tatsächlich eine untergeordnete Rolle spielt, praktisch aufgegeben. Stattdessen hat das höchste Gericht vermutet, dass aufgrund der bevölkerungsarmen, kleinräumigen und peripheren Gebietsstrukturen die Zugehörigkeit der Kandidierenden zu einer bestimmten politischen Gruppierung für den Entscheid der Wahlberechtigten von untergeordneter Bedeutung sei (Glaser, § 10 N 20; im Fall des Kantons Graubünden stellte das Bundesgericht praktisch nur noch auf die zahlenmässigen Grössen in den Wahlkreisen ab, vgl. dazu oben, Ziff. 2.6.4). Was „bevölkerungsarme, kleinräumige und periphere Gebietsstrukturen“ betrifft, gilt es mit Blick auf den Kanton Obwalden Folgendes zu bedenken:

- Der kleinste allenfalls in den Majorz zu verschiebende Wahlkreis, die Einwohnergemeinde Lungern, hat – anders als im Kanton Uri (kleinste Gemeinden < 200 Personen) – bereits eine Bevölkerung von über 2 000 Personen. Die beiden anderen Wahlkreise, die Einwohnergemeinden Giswil und Engelberg, haben eine Bevölkerungszahl von 3 600 und 4 300 Personen. Damit wären die Obwaldner Majorzgemeinden im Durchschnitt (3 000 Personen) deutlich grösser als die 19 Wahlkreise im Kanton Appenzell A.Rh. (Ø 2 000 Personen)

und die 12 Wahlkreise im Kanton Uri (Ø 500 Personen) und die 33 (zulässigen) Wahlkreise im Kanton Graubünden (Ø 2 400 Personen). Insofern träfe das bundesgerichtliche Kriterium der kleinen Wahlkreise wohl nur auf Lungern alleine oder eventuell im Verbund mit Giswil (Ø 2 800 Personen) zu. Ausscheiden als Majorzwahlkreis würde in dieser Hinsicht die Einwohnergemeinde Engelberg.

- Geografisch prägen vier charakteristische Identitätsräume den Kanton Obwalden, nämlich das untere Sarneraatal, das obere Sarneraatal, das Gebiet Pilatus-Glaubenberg-Glaubensbielen und das Engelbergertal:

Im unteren Sarneraatal befinden sich die Einwohnergemeinden Alpnach, Kerns, Sachseln, Giswil und Sarnen. Der Talboden des unteren Sarneraats ist der am stärksten von Siedlungen durchsetzte Kantonsteil. Er wird hauptsächlich durch die Nationalstrasse A8 als zentrale Nord-Süd-Achse erschlossen und bildet praktisch einen durchgehenden Siedlungsgürtel von Giswil bis Alpnach. Als ländliche Gemeinde wird im Richtplan lediglich noch Giswil (und Lungern) bezeichnet, die übrigen Gemeinden stehen dem Zentrum Sarnen und der Agglomeration Luzern nahe. Die Einwohnergemeinde Giswil liegt somit in einem geografisch zusammenhängenden Gebiet, wie im Fall Uri, wo im unteren Reusstal die Proporzwahlkreise geortet wurden (vgl. Glaser, S. 31). Obwohl noch als ländlich bezeichnet, trifft auf sie das bundesgerichtliche Kriterium der geografisch peripheren Lage, abseits der Siedlungsgebiete, nicht zu. Mit Blick auf dieses Kriterium kämen lediglich Lungern und Engelberg als Majorzwahlkreise in Betracht.

Im oberen Sarneraatal trifft die Definition „ländlich geprägte Gemeinde, geografisch peripher und abseits der Siedlungsgebiete“ auf die Einwohnergemeinde Lungern zu.

Die Einwohnergemeinde Engelberg ist die touristische Schwerpunktgemeinde des Kantons Obwalden mit internationaler Ausstrahlung. Entsprechend bestehen bedeutende Wohn-, Arbeits- und Dienstleistungsfunktionen ebenso wie ein bedeutender Siedlungsraum. Die Siedlungscharakteristik kann mit jener der Gemeinde Andermatt verglichen werden, die im Fall Uri die grösste der 12 Majorzgemeinden war (1 000 Personen). Allerdings ist die Einwohnergemeinde Engelberg (4 300 Personen) bedeutend grösser als die Gemeinde Andermatt. Ebenfalls kann die Siedlungscharakteristik mit jener der Gemeinde Davos (8 000 Personen) verglichen werden. Allerdings hat das Bundesgericht im Fall des Kantons Graubünden verneint, dass die Gemeinde Davos eine „ländlich geprägte Gemeinde, geografisch peripher und abseits der Siedlungsgebiete“ sei. Insoweit ist unklar, was für die Einwohnergemeinde Engelberg gilt. Hinzu kommt, dass ihre Bevölkerung in den vergangenen Jahren ständig zugenommen hat (Statistik BFS: 2010 und 2019: ca. 7,4 Prozent). Ebenso deren Mobilität. Strasse und Bahn sorgen für eine gute Erschliessung, welche noch erhöht wird (z.B. Halbstundentakt des InterRegio). Mit dieser Entwicklung wird auch die Verwurzelung der Bevölkerung in der Gemeinde abnehmen. Nach dem Gesagten ist unklar, aber nicht ausgeschlossen, dass das Kriterium der „ländlich geprägte Gemeinde, geografisch peripher und abseits der Siedlungsgebiete“ auf die Einwohnergemeinde Engelberg angewendet werden kann (Risiko der Auferlegung einer „Beobachtungspflicht“ durch das Bundesgericht wie im Fall des Kantons Appenzell A.Rh.; vgl. Sala, § 7 N 41).

- Schliesslich fehlt bei allen Einwohnergemeinden – im Vergleich zum Fall Uri – ein wichtiger sachlicher Grund für ein Mischsystem, nämlich die Bewahrung der Möglichkeit, in den Majorzwahlkreisen die Kantonsräte an der Gemeindeversammlung zu wählen.

Zusammengefasst könnten sachliche und nachvollziehbare Gründe vorliegen für ein Mischsystem, in dem die Einwohnergemeinde Lungern im Majorz wählt. Eventuell möglich wäre auch ein Majorzsystem der Einwohnergemeinden Lungern und Giswil, wenn bei letzterer Gemeinde vom

geografischen Kriterium abgerückt würde („geografisch peripher und abseits der Siedlungsgebiete“). Schliesslich könnte vielleicht auch die Einwohnergemeinde Engelberg in dieses Majorzsystem verschoben werden, wenn bei dieser Gemeinde zumindest das Kriterium der „bevölkerungsarmen Talschaft“ nicht zur Anwendung gelangen würde.

2.7 Ablauf bei Annahme der Motion

Mit der Annahme der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, die Einführung eines gemischten Wahlverfahrens auszuarbeiten. „Gute Gesetzgebung braucht Zeit“ (Biaggini, S. 34). Allerdings wird aufgrund von Faktoren, die nicht voraussehbar sind und auch nicht im Verantwortungsbereich des Kantons liegen, kaum annähernd gesagt werden können, welchen Zeitbedarf die Einführung eines gemischten Systems erfordert.

Das reine Gesetzgebungsverfahren wird, vor allem im Hinblick auf den politischen Prozess und die Volksabstimmung, etwa drei Jahre benötigen (d.h. bis etwa Frühling 2024). Die nächste Gesamterneuerungswahl des Kantonsrats wird im Frühling 2022 anstehen. Wird das Gesetzgebungsverfahren vorangetrieben, steht nach dem Durchlaufen des kantonsrätlichen Verfahrens die Volksabstimmung an. Diese wird im günstigsten Fall ungefähr Anfang 2024 stattfinden. Im Abstimmungskampf wird es gute Gründe bedürfen, um die Stimmberechtigten von einem Mischsystem (das am Ende noch den „Doppelten Pukelsheim“ in den Proporzwahlkreisen erfordert) zu überzeugen. Hinzu kommt, dass alle Gemeinden, die vom Proporz zum Majorz wechseln, der Verfassungsänderung zustimmen müssen (Votum Karin Keller-Sutter, AB 2020 S. 56). Wenn die Volksabstimmung scheitert (wie z.B. in den Kantonen Wallis [2x] und Thurgau [1x]), wird die Zeit nicht ausreichen, um bis anfangs 2026 das Wahlsystem so anzupassen, dass gestützt darauf die Gesamterneuerungswahl durchgeführt werden kann.

Nimmt die Stimmbevölkerung die Teilrevision der Kantonsverfassung dagegen an, wird diese schliesslich noch von der Bundesversammlung gewährleistet werden müssen. Wird die Gewährleistung nicht erteilt – was je nach Ausgestaltung des Wahlsystems möglich und auch schon geschehen ist (Kanton Schwyz) –, wird dem Kanton Obwalden für die Gesamterneuerungswahl 2026 ein konformes Wahlsystem fehlen. Es ist zu hoffen, dass in einem solchen Fall noch ein rechtsstaatlich und demokratisch gangbarer Weg aus dieser Situation führt (vgl. dazu Biaggini, S. 34).

Wird der Revision die Gewährleistung erteilt, das Wahlsystem aber (wiederum) angefochten, wird das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung die Überprüfung gewährleisteteter Verfassungsbestimmungen mangels Zuständigkeit ablehnen. Ausnahmsweise wird es sie aber dennoch überprüfen, wenn sich das übergeordnete Recht oder die Rechtsprechung seither weiterentwickelt haben. Eine Weiterentwicklung ist nicht auszuschliessen, da Mischsysteme für die Wahl von Kantonsparlamenten als nicht optimal betrachtet werden (Bucher, Überprüfung kantonalen Wahlsysteme durch das Bundesgericht, in: Das Parlamentswahlrecht der Kantone, Zürich/St. Gallen 2018, § 9 N 13; Biaggini, S. 30, der die Repräsentationsziffer, welche das Bundesgericht im Fall des Kantons Graubünden angewandt hat, als „echte Neuschöpfung“ bezeichnet und die Frage aufwirft, wie sich das Bundesgericht verhalten wird im Fall einer erneuten Beschwerde gegen das [erweiterte] Urner Wahlsystem).

2.8 Zusammenfassung

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass das Verhältniswahlverfahren für den Kantonsrat im Kanton Obwalden ein fester und bewährter Bestandteil der politischen Gegenwart ist. Mischsysteme sind grundsätzlich zulässig, werden aber im Hinblick auf die Wahlrechtsgleichheit als problematisch eingestuft, da innerhalb des gleichen Wahlgebiets für die Wahl ein und desselben Organs zwei verschiedene Systeme zur Anwendung gelangen, was per se eine Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit bedeutet. Je nach ihrer Ausgestaltung können Mischsysteme die mit einem reinen Majorzwahlverfahren verbundenen Mängel abmildern, indem sie das Majorz-

dem Proporzwahlverfahren annähern und dadurch dem Prinzip der Erfolgswertgleichheit mindestens teilweise Achtung verschaffen. Die Motion verlangt dagegen gerade den umgekehrten Fall, nämlich das Abrücken von einem reinen Proporzwahlverfahren zu einem Mischsystem. Dieser Umstand erschwert das Vorhaben wesentlich. Die Einführung eines Mischsystems ist mit verschiedenen Unsicherheiten verbunden, da sich aus den Grenzziehungen des Bundesgerichts in den betreffenden Fällen wenig allgemeingültige Grundsätze ableiten lassen.

Von entscheidender Bedeutung für die Beurteilung der Verfassungsmässigkeit sind die konkrete Einteilung des Wahlgebiets in Wahlkreise sowie die Grösse der Wahlkreise (Sitz- und Bevölkerungszahl). Die Wahlkreiseinteilung scheint aufgrund der relativ geringen Grössenunterschiede zu keinerlei Problemen zu führen (durchschnittliche Repräsentationsziffer). In Zusammenhang mit der Wahlkreisgrösse müsste sorgfältig abgewogen werden, welche Wahlkreise künftig im Majorz und welche im Proporz wählen dürfen. Die Einwohnergemeinde Lungern könnte mit Blick auf die Sitz- und Bevölkerungszahl wohl in den Majorz verschoben werden. Aber mit jedem weiteren, grösseren Wahlkreis, der in den Majorz verschoben wird, steigt das Prozessrisiko erheblich. Das Nebeneinander zweier Wahlsysteme bedarf zudem einer sachlichen und nachvollziehbaren Begründung. Grundsätzlich wird der Majorz dort als zulässig angesehen, wo die Zugehörigkeit der Kandidierenden zu einer bestimmten politischen Gruppierung für den Entscheid der Wahlberechtigten von untergeordneter Bedeutung ist. Gesamthaft betrachtet kommt den Parteien im Kanton Obwalden sicher ein höherer Stellenwert zu als im Kanton Appenzell A.Rh.; wahrscheinlich auch als im Kanton Uri. Allerdings ist dies eine schwierige Abschätzung, die hier nicht restlos geklärt werden kann. Sie ist wohl auch nicht nötig, nachdem das Bundesgericht im Laufe seiner Rechtsprechung das Kriterium der Parteizugehörigkeit praktisch zugunsten der bevölkerungsarmen, kleinräumigen und peripheren Gebietsstrukturen aufgeben hat. Insoweit verliert die in der Motion aufgeworfene Frage, ob bei den Wahlen für die Wahlberechtigten die Persönlichkeit der Kandidierenden oder die Parteien im Vordergrund steht, an Bedeutung. Rein „technisch“ betrachtet, können sachliche und nachvollziehbare Gründe erblickt werden für ein Mischsystem, in welchem die Einwohnergemeinde Lungern im Majorz wählt. Eventuell begründbar wäre auch ein Majorzsystem der Einwohnergemeinden Lungern und Giswil, wenn bei letzterer Gemeinde vom geografischen Kriterium abgerückt würde. Schliesslich könnte vielleicht auch die Einwohnergemeinde Engelberg in dieses Majorzsystem verschoben werden, wenn bei dieser Gemeinde zumindest das Kriterium der „bevölkerungsarmen Talschaft“ nicht zur Anwendung gelangen würde. Angesichts der bundesgerichtlichen „Grenzziehung“ sowie der Begründbarkeit ist aber die Verschiebung der Einwohnergemeinden Giswil und Engelberg mit einem erheblichen Prozessrisiko verbunden.

Letztlich bleibt die Frage, welche Vorteile es bringen würde, lediglich Lungern, eventuell mit Giswil und/oder Engelberg, in den Majorz zu verschieben und die übrigen Gemeinden im Proporz unter den Bedingungen des „Doppelten Pukelsheim“ wählen zu lassen. Mit der Frage, ob ein solches System für den Kanton Obwalden sachgerecht ist, ergibt sich sogleich auch die Anschlussfrage, welche Auswirkung die Schaffung der genannten Majorzwahlkreise auf die Zusammensetzung der Parteien im Kantonsrat haben wird (vgl. dazu Biaggini, S. 27). Auch diese Frage muss hier offengelassen werden. Das Majorzprinzip erweist sich für die Wahl eines kantonalen Parlaments jedenfalls dann nicht als optimal, wenn die Gesamtheit der Volksvertreter ein Abbild der Bevölkerung gewährleisten sollen. Die Absicht der Motion, je nach Einwohnergemeinde differenzierte Lösungen (Majorz oder Proporz) verwirklichen zu können, ist nicht vorstellbar. Zumindes müsste der Gesetzgeber – wie im Kanton Uri – festlegen, ab welcher Sitzzahl das Majorzsystem angewendet werden dürfte. In der Schweiz hat sich der Proporz für Parlamentswahlen – nicht aber für andere Wahlen wie z.B. Gemeinderat, Regierungsrat und Gerichte – als landesweiter Demokratiestandard etabliert (BGE 143 I 92 E. 6.1). Im Übrigen bleibt anzumerken, dass zwei der drei hier erwähnten „Referenzkantone“ eine Abkehr vom bisherigen System hin zum Proporz diskutieren. Die Verfassungskommission des Kantons Appenzell A.Rh. schlägt zurzeit die „Bildung von mindestens drei Proporzwahlkreisen“ vor. Der Bündner Grosse

Rat sprach sich mittlerweile dafür aus, die reine Proporzwahl nach dem Modell des „doppelten Pukelsheim“ einzuführen (nicht zuletzt auch angesichts der Rechtsprechung des Bundesgerichts).

Die vorliegende Motion verlangt die Einführung eines Mischsystems. Sie lässt zwar offen, welche Wahlkreise in den Majorz verschoben werden und welche im Proporz verbleiben sollen. Allein dies ändert aufgrund der beschränkten Möglichkeiten nichts daran, dass der Kanton Obwalden sich damit auf eine gesetzgeberische „Einbahnstrasse“ begibt. Diese ist hürdenreich und mit erheblichen Prozessrisiken verbunden. Nicht nur die rechtlichen Vorgaben, sondern auch die politischen Meinungen sind teils offen, teils uneinheitlich und somit wenig klar.

Abschliessend seien nochmals die Gründe aufgeführt, die zur Ablehnung der Motion beitragen:

- die verschärfte Rechtsprechung des Bundesgerichts zwingt den Kanton, das Wahlverfahren des Kantonsrats anzupassen;
- die Wahl des Kantonsrats im Proporzverfahren hat sich in den letzten 35 Jahren bewährt. Wie im Majorz, können auch im Proporz „echte Persönlichkeiten“ gewählt werden;
- die Einführung eines Mischverfahrens ist hürdenreich und mit vielen Unsicherheiten verbunden (Bundesgericht, Bundesversammlung und Volk);
- im schlechtesten Fall kann einzig die Gemeinde Lungern in den Majorz verschoben werden; im besten Fall zusätzlich die Gemeinden Giswil und Engelberg.;
- die Gemeinden Sarnen, Kerns, Alpnach und Sachseln verbleiben wahrscheinlich im Proporz und wählen künftig nach dem „Doppelten Pukelsheim“.
- der Nutzen eines solchen Wahlsystems, vor allem für die Wahlberechtigten, bleibt unklar (sieht man davon ab, dass damit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ausgewichen wird);
- mit dem Entscheid für ein Mischsystem wird eine „Einbahnstrasse“ eingeschlagen, die – mangels unklarer Ausgangslage – in eine „Sackgasse“ führen kann.

Wie bereits in der Beantwortung zur Motion betreffend „Einführung des doppelten Pukelsheim in Obwalden“ (Beschluss vom 12. Januar 2021 [Nr. 261] festgehalten, ist der Regierungsrat der Auffassung, dass der Kanton Obwalden am Proporzwahlverfahren mit den bestehenden Wahlkreisen festhalten und allenfalls als ausgleichende Massnahme den Doppelten Pukelsheim einführen soll.

Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Motion abzulehnen.

Protokollauszug an:

- Mitglieder des Kantonsrats sowie übrige Empfänger der Kantonsratsunterlagen (mit Motionstext)
- Sicherheits- und Justizdepartement
- Amt für Justiz
- Staatskanzlei

Im Namen des Regierungsrats



Nicole Frunz Wallimann
Landschreiberin



Versand: 30. April 2021