



Sitzung vom: 12. Januar 2021

Beschluss Nr.: 261

Motion betreffend Einführung des doppelten Pukelsheim in Obwalden: Beantwortung.

Der Regierungsrat beantwortet

die Motion betreffend „Einführung des doppelten Pukelsheim in Obwalden“ (52.20.04), die von Kantonsrat Max Rötheli und sieben weiteren Mitunterzeichnenden am 22. Oktober 2020 eingereicht wurde, wie folgt:

1. Anliegen der Motionäre

1.1 Auftrag

Die Motionäre fordern den Regierungsrat auf, die gesetzlichen Grundlagen dafür zu schaffen, dass der Kantonsrat künftig nach dem „doppelten Pukelsheim“ gewählt werde.

1.2 Begründung

Relevanz

Im Dezember 2018 sei eine Standesinitiative der Kantone Uri und Zug, welche den Kantonen eine grössere Souveränität bei der Ausgestaltung ihrer Wahlsysteme habe geben wollen, abgelehnt worden. Mit der Ablehnung der Standesinitiative stütze das nationale Parlament die neuere Rechtsprechung des Bundesgerichts hinsichtlich kantonaler Wahlverfahren. Damit dürfe die Rechtslage als geklärt erachtet werden.

Geltendes Proporzsystem hält einer bundesgerichtlichen Prüfung kaum stand

Aufgrund der geringen Grösse erfülle eine Mehrheit der Obwaldner Wahlkreise die bundesrechtlichen Vorgaben der Wahlrechtsgleichheit – konkret: der Erfolgswertgleichheit – nicht. Im Kanton Obwalden sei das natürliche Quorum in vier (Sachseln, Giswil, Lungern und Engelberg) von sieben Gemeinden über der vom Bundesgericht festgelegten Limite von 10 Prozent. In zwei Gemeinden (Kerns und Alpnach) betrage das natürliche Quorum genau 10 Prozent. Einzig Sarnen erfülle die Vorgabe mit einem natürlichen Quorum von 6,25 Prozent deutlich.

Es sei offensichtlich, dass das Bundesgericht, wie in allen vergleichbaren Kantonen, auch im Falle Obwaldens zum Schluss kommen werde, dass das herrschende Proporzsystem nicht mit der Wahlrechtsgleichheit in Einklang gebracht werden könne und es daher als verfassungswidrig taxieren werde.

Wahlkreisverbände oder Doppelproporz

Das Bundesgericht nenne zwei Möglichkeiten zur verfassungskonformen Reform kantonaler Wahlsysteme: Wahlkreisverbände oder doppelt-proportionale Zuteilungsverfahren. Aufgrund der historischen und kulturellen Bedeutung der heutigen Wahlkreise (die Gemeinden bilden die Obwaldner Wahlkreise) seien Wahlkreisverbände nicht wünschenswert.

Wenn die heutigen Wahlkreise beibehalten werden sollten, bleibe nur die Einführung eines doppelt-proportionalen Zuteilungsverfahrens (Doppelproporz). Da bereits sieben andere Kantone ihr Kantonsparlament mit Hilfe des doppelten Pukelsheim bestellten, könne auf die positiven Erfahrungen verwiesen werden: weniger nicht gewichtete Stimmen, höhere Proportionalität und mehr Parteienwettbewerb. Neben der Erfüllung der bundesgerichtlichen Vorgaben hinsichtlich nicht gewichteter Stimmen (Erfolgswertgleichheit), habe der doppelte Pukelsheim noch andere positive Nebeneffekte: Die Disproportionalität des Kantonsrats werde verringert (erhaltene Stimmen und erhaltene Sitze näherten sich an) und der Parteienwettbewerb werde mittelfristig gestärkt, da Parteien ein Interesse daran hätten, in möglichst allen Wahlkreisen mit Listen präsent zu sein (Verringerung des Duverger-Effekts).

Auswirkungen im 5 – 10 Prozent Bereich

Politikwissenschaftliche Untersuchungen hätten gezeigt, dass nach Einführung des doppelten Pukelsheim mit 3 – 5 Sitzverschiebungen gerechnet werden könne. Die Parteienlandschaft Obwaldens bleibe also stabil.

2. Stellungnahme des Regierungsrats

2.1 Proporz und Majorz

Die Kantonsparlamente werden in der Regel im Proporzverfahren gewählt. Reine Majorzverfahren kennen nur zwei Kantone. Majorz und Proporz sind idealtypische Wahlsysteme. Wie rein sie verwirklicht sind und sich entfalten können, hängt von der konkreten Wahlordnung und der Praxis der Parteien ab. Vereinzelt sehen Wahlordnungen auch gemischte Systeme vor, die Elemente sowohl des Majorz- als auch des Proporzprinzips enthalten.

Beim Majorz- oder Mehrheitswahlverfahren fallen die zu vergebenden Parlamentssitze den Personen mit der grössten Stimmenzahl zu. Die restlichen Stimmen (für nicht gewählte Kandidaten) verfallen. Je nach Ausgestaltung der Wahlordnung ist für eine Wahl das absolute Mehr (mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen) oder das relative Mehr (Erreichen der höchsten Stimmenzahlen) erforderlich. Im Unterschied dazu werden beim Proporz- oder Verhältniswahlssystem die Parlamentssitze auf verschiedene Parteien und Gruppierungen im Verhältnis ihres Wähleranteils verteilt. Die Wählenden geben ihre Stimme einer Liste, auf der die Namen von mehreren Kandidierenden stehen. Danach werden die Mandate proportional zur Stärke der an der Wahl beteiligten Parteien und Gruppierungen verteilt (BGE 140 I 394 E. 6.1 – 6.3).

2.2 Proporz im Besonderen

Hinter dem Proporzgedanken steht die Vorstellung, dass verschiedene in einem Gemeinwesen bestehende politische Gruppierungen nach dem Verhältnis ihrer Stärke im Parlament vertreten sein sollen. Wenn in einer Mehrzahl von Wahlkreisen gewählt wird, hängt die Realisierung des Proporzwahlrechts auch von der Grösse der Wahlkreise ab. Sind in einem Wahlkreis nur wenige Mandate zu vergeben, braucht die Liste (Partei) umso mehr Stimmen, damit sie einen Sitz im Parlament gewinnt. Dies hat zur Folge, dass die Zahl der gewichtslosen Stimmen steigt. Der Proporzeffekt kommt also immer dann nicht richtig zum Tragen, wenn in einem Wahlkreis nur sehr wenige Sitze zu vergeben sind (BGE 143 I 92 E. 5.1, 140 I 394 E. 6.3).

Der Stimmenanteil, der für die Zuteilung eines Mandats nötig ist, wird auch als „natürliches Quorum“ bezeichnet. In einem Neunerwahlkreis etwa beträgt das natürliche Quorum 10 Prozent ($100 / 10 [9 + 1]$) und in einem Dreierwahlkreis 25 Prozent ($100 / 4 [3 + 1]$). Sind in einem Wahlkreis viele Mandate zu vergeben, ist das natürliche Quorum tief (grosser Wahlkreis). Ein tiefes natürliches Quorum trägt dazu bei, dass alle grösseren politischen Kräfte nach Massgabe ihrer Parteistärke im Kantonsrat Einsitz nehmen können. Bei einem hohen natürlichen Quorum steigt dagegen die Zahl der Wähler, die im Parlament nicht vertreten werden (kleiner Wahlkreis). Hohe natürliche Quoren können dazu führen, dass die Parteistärke im Parlament ungenau ab-

gebildet wird. Sie können aber auch zur Folge haben, dass nicht bloss unbedeutende Splittergruppen, sondern selbst Minderheitsparteien mit einem gefestigten Rückhalt in der Bevölkerung von der Mandatsverteilung gänzlich ausgeschlossen bleiben. Dem Proporzgedanken wird in solchen Fällen nur ungenügend Rechnung getragen (BGE 143 I 92 E. 5.1).

2.3 Doppelter Pukelsheim

Der deutsche Mathematiker Friedrich Pukelsheim, Universität Augsburg, hat für Wahlen, die in mehreren (ungleichen) Wahlkreisen stattfinden, ein präzises, sehr abbildungsgenaueres Proporzwahlssystem entwickelt. Dabei werden in einem ersten Schritt die im Kanton zu vergebenden Kantonsratssitze anhand der abgegebenen Stimmen auf die Listengruppen (Parteien) verteilt. Somit erhält jede Listengruppe so viele Sitze, wie ihr prozentual zustehen (einfache Proportionalität). Nach durchgeführter Oberzuteilung steht fest, wie viele Sitze jede Listengruppe gesamtkantonal erhält. In diesem ersten Schritt der Sitzzuteilung wird der ganze Kanton wie ein einziger Wahlkreis behandelt.

Im anschliessend zweiten Schritt werden die so ermittelten Parteisitze nach demselben Verfahren auf die Wahlkreise und deren Listen aufgeteilt. Bei der Unterzuteilung müssen sowohl die Anzahl der in jedem Wahlkreis zu vergebenden Sitze als auch die Anzahl der jeder Partei gesamtkantonal zustehenden Sitze eingehalten werden (doppelte Proportionalität). Damit diese Anforderungen erfüllt werden können, wird die Parteistimmenzahl einer Liste durch den Listengruppen-Divisor der betreffenden Listengruppe und den Wahlkreis-Divisor des betreffenden Wahlkreises geteilt. Das Resultat ergibt den Sitzanspruch der Liste im Wahlkreis.

Als dritter Schritt erfolgt die Verteilung der Sitze auf die einzelnen Kandidierenden derselben Liste in der Reihenfolge der erzielten Stimmen.

2.4 Bundesrecht

Nach Art. 51 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) hat sich jeder Kanton eine demokratische Verfassung zu geben. Dazu gehört, dass die Kantonsverfassungen ein vom Volk direkt gewähltes Parlament vorsehen und den Grundsatz der Gewaltenteilung beachten. Ein bestimmtes Wahlsystem für die Wahl der Kantonsparlamente schreibt Art. 51 Abs. 1 BV nicht vor.

Eine bedeutsame Schranke für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bildet die Wahl- und Abstimmungsfreiheit. Art. 34 Abs. 2 BV schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Jeder Stimmberechtigte soll seine Entscheidung gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen können. Bestandteil der Wahl- und Abstimmungsfreiheit ist die Wahlrechtsgleichheit, die sich in drei Teilgehalte unterteilt. Ein Teilgehalt davon bildet die Erfolgswertgleichheit. Die Erfolgswertgleichheit soll sicherstellen, dass allen Stimmen derselbe Erfolg zukommt, das heisst sie materiell und in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden (BGE 145 I 267 E. 4.4).

2.5 Rechtsprechung

Bei der Wahlrechtsgleichheit handelt es sich um ein übergeordnetes Verfassungsprinzip, welches in den letzten Jahren durch die Rechtsprechung weiterentwickelt worden ist. Am 18. Dezember 2002 hatte das Bundesgericht festgestellt, dass die Wahlkreiseinteilung für die Wahl des Gemeinderats der Stadt Zürich mit der Wahlrechtsgleichheit nicht vereinbar sei (BGE 129 I 185). Seither befand das Bundesgericht in mehreren Entscheiden darüber, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang bei kantonalen Parlamentswahlen Einschränkungen der Stimmkrafts- und der Erfolgswertgleichheit zulässig seien (z.B. BGE 140 I 107 [Wallis]; BGE 136 I 352 [Nidwalden], 364 [Aarau], 376 [Zug]; BGE 131 I 74 [Aargau], 85 [Wallis]; BG-Urteil vom 19. März 2012 [1C_407/2011, 1C_445/2011 und 1C_447/2011; Schwyz]). Während sich

das Bundesgericht zunächst mehrmals mit der Rechtmässigkeit von Proporzwahlverfahren auseinandersetzte, prüfte es später die Verfassungsmässigkeit der gemischten Wahlsysteme der Kantone Appenzell A.Rh. (BGE 140 I 394, ausführlich in BG-Urteil vom 26. September 2014 [1C_59/2012, 1C_61/2012]; BG-Urteil vom 18. März 2020 [1C_529/2018]) und Uri (BGE 143 I 92), welche Elemente sowohl des Majorz- als auch des Proporzprinzips enthielten. Schliesslich prüfte das Bundesgericht kürzlich das Wahlsystem des Kantons Graubünden (BGE 145 I 259); dieser wählt sein Kantonsparlament in einem reinen Majorzwahlverfahren.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kommt bei Proporzwahlverfahren der Erfolgswertgleichheit wahlkreisübergreifender Charakter zu. Entscheide sich ein Kanton in Bezug auf das Wahlverfahren seines Parlaments für das Proporzprinzip, habe er von Bundesrechts wegen dafür zu sorgen, dass die abgegebenen Stimmen wahlkreisübergreifend möglichst in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden (BGE 143 I 92 E. 3.5). Die Erfolgswertgleichheit sei grundsätzlich dann verletzt, wenn das natürliche Quorum die Limite von 10 Prozent übersteige, wobei dieser Wert als Zielgrösse gelte.

Ausnahmsweise könnten Gründe überkommener Gebietsorganisation ein Abweichen vom Verhältniswahlrecht rechtfertigen. Es könne sich dabei um historische, föderalistische, kulturelle, sprachliche oder religiöse Gründe handeln. Je stärker ein Wahlkreis eine eigene Identität habe, einen „Sonderfall“ darstelle, umso eher rechtfertige es sich, ihm – auf Kosten des Proporz und im Sinne eines Minderheitsschutzes – einen Vertretungsanspruch im Parlament einzuräumen. Allerdings bedürfe es hierfür ausreichender sachlicher Gründe. Bei der Prüfung der Frage, ob Gründe überkommener Gebietsorganisation ausnahmsweise Wahlkreise mit einem natürlichen Quorum von über 10 Prozent rechtfertigten, sei aber zu berücksichtigen, dass es Möglichkeiten gebe, im Sinne eines Minderheitenschutzes an kleinen Wahlkreisen festzuhalten und dennoch eine relativ genaue Abbildung der Parteistärke im Parlament zu gewährleisten. Zu denken sei namentlich an die Schaffung von Wahlkreisverbänden oder an die Methode „Doppelter Pukelsheim“. Mache ein Kanton von diesen Möglichkeiten keinen Gebrauch, liessen sich im Proporzwahlverfahren Wahlkreise, die ein natürliches Quorum von deutlich über 10 Prozent besässen, nicht mehr rechtfertigen, auch wenn gewichtige historische, föderalistische, kulturelle, sprachliche oder religiöse Gründe für die Wahlkreiseinteilung bestünden (BGE 143 I 92 E. 5.2).

Im Fall des Kantons Wallis, in dem das Bundesgericht das Verhältniswahlverfahren für den Grossen Rat überprüfte, lag in den kleinsten Wahlkreisen das natürliche Quorum sehr deutlich über 10 Prozent. In zwei Wahlkreisen mit je zwei Sitzen betrug das Quorum 33,3 Prozent, in einem Wahlkreis mit vier Sitzen 20 Prozent, in zwei Wahlkreisen mit je fünf Sitzen 16,7 Prozent und in zwei Wahlkreisen mit je sechs Sitzen 14,3 Prozent. Das Bundesgericht räumte zwar ein, dass die Wahlkreiseinteilung im Kanton Wallis historisch bedingt sei und die Bezirke möglicherweise nach wie vor Einheiten mit einer gewissen Autonomie und entsprechendem Gefühl der Zusammengehörigkeit darstellen würden. Trotzdem rechtfertigten diese Umstände keine derart erheblichen Einbrüche in das Proporzwahlverfahren. Wolle der Kanton an den Bezirken als Wahlkreise festhalten und den kleinen Bezirken im Sinne eines Minderheitenschutzes weiterhin einen Vertretungsanspruch einräumen, so müsse er in geeigneter Weise ausgleichende Massnahmen ergreifen (BGE 140 I 107, vollständig publiziert in BG-Urteil vom 12. Februar 2014 [1C_495/2012]; in BGE 131 I 85 hatte das Bundesgericht die Einteilung der Wahlkreise noch als sachlich begründet erachtet).

Im Fall des Kantons Uri ging es darum, dass 50 von 64 Mandate des Landrats im Proporzverfahren, die übrigen Mandate im Majorzverfahren gewählt wurden. Das Bundesgericht gab zu bedenken, dass in sechs von acht Proporz-Gemeinden das natürliche Quorum über 10 Prozent liege. In drei Gemeinden mit je drei Sitzen betrage es 25 Prozent; in einer Gemeinde mit vier

Sitzen 20 Prozent, in einer Gemeinde mit sechs Sitzen 14,3 Prozent und in einer Gemeinde mit sieben Sitzen 12,5 Prozent (BGE 143 I 92 E. 5.3). Gründe, die derart erhebliche Einbrüche in das Proporzwahlverfahren rechtfertigen könnten, seien keine ersichtlich. Wollte der Kanton an den Gemeinden als Wahlkreise festhalten, müsste er in geeigneter Weise die ihm zur Verfügung stehende Massnahmen ergreifen (z.B. Wahlkreisverbände, „Doppelter Pukelsheim“). Indem der Kanton Uri von diesen Möglichkeiten bisher keinen Gebrauch gemacht habe, habe er ein Wahlverfahren geschaffen, dass mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit nicht im Einklang stehe (BGE 143 I 92 E. 5.4).

2.6 Standesinitiativen Kanton Zug und Uri

Im Frühjahr und Sommer 2014 reichten die Kantone Zug und Uri beim Bund je eine Standesinitiative ein („14.307 Wiederherstellung der Souveränität der Kantone bei Wahlfragen, Änderung der Bundesverfassung“ und „14.316 Souveränität bei Wahlfragen“). Sinngemäss verlangten die Initianten, dass die Kantone in der Ausgestaltung ihres Wahlverfahrens frei sein sollen. Zug und Uri störten sich insbesondere an der jüngeren Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 34 BV. Das Bundesgericht beschneide zunehmend den Spielraum der Kantone und verunmögliche damit deren Eigenständigkeit. Die Standesinitiative zielte darauf ab, Art. 34 BV präziser zu formulieren und den Kantonen mehr Eigenständigkeit zurückzugeben. In der Folge erarbeitete die Staatspolitische Kommission des Ständerats eine Änderung von Art. 39 BV aus. Der revidierte Artikel hätte vorgesehen, dass die Kantone in der Gestaltung der Wahlverfahren frei sind (Majorz, Proporz oder Mischform). Insbesondere hätte die Revision ausgeschlossen, dass das Bundesgericht Vorgaben zur Wahlkreisgrösse macht oder Ausgleichsmechanismen vorschreibt (z.B. Doppelter Pukelsheim). Ferner wären die Kantone künftig berechtigt gewesen, spezielle Wahlrechtsregelungen festzulegen, etwa zum Schutz regionaler Minderheiten (Erläuternder Bericht Standesinitiative ZG/UR, S. 2, 3, 5 und 13 f.). Der Nationalrat lehnte die Änderung der Verfassung allerdings im Dezember 2018 mit 103 zu 90 Stimmen endgültig ab.

2.7 Reformen in anderen Kantonen

Das Bundesgericht hat die Proporzwahlssysteme zahlreicher Kantone als verfassungswidrig qualifiziert (etwa Kantone Aargau, Nidwalden, Zug, Schwyz, Wallis und Uri). Aus Gründen der Rechtssicherheit hat es davon abgesehen, die angefochtenen Parlamentswahlen aufzuheben. Vielmehr hat sich das Bundesgericht jeweils darauf beschränkt, die Verfassungswidrigkeit der Wahlsysteme festzustellen und die Kantone mit einem Appellentscheid dazu anzuhalten, bis zu den nächsten Parlamentswahlen für die Einführung einer verfassungsmässigen Wahlordnung zu sorgen. Dies führte dazu, dass die Kantone ihre Wahlsysteme reformierten.

Der Kanton Uri führte im Oktober 2019 den „Doppelten Pukelsheim“ für seine Proporzgemeinden ein. Auch der Kanton Wallis wählte den Grossen Rat für die Amtsdauer 2017 bis 2021 im Doppelproporz. Aufgrund der zeitliche Dringlichkeit änderten die Walliser Behörden ihre Gesetzgebung vorerst mit Hilfe eines (zeitlich befristeten) Dekrets. Das Stimmvolk hatte zuvor zwei Revisionen an der Urne verworfen. Andere Kantone haben den Doppelproporz ebenfalls eingeführt. Die Kantone Aargau und Schaffhausen kennen den Doppelten Pukelsheim seit dem Jahr 2008. Nidwalden und Zug führten ihn 2014 ein. Der Kanton Schwyz wählt seit 2015 nach dem Doppelten Pukelsheim. Noch 2013 hatte die Bundesversammlung § 48 Abs. 3 der Schwyzer Kantonsverfassung die Gewährleistung verweigert (BBI 2013 2621). Die betreffende Klausel sah Wahlen im Proporz vor, wobei das natürliche Quorum in kleineren Gemeinden weit über der Zielgrösse von 10 Prozent lag. Im Kanton Thurgau wurde die Einführung des doppelten Pukelsheim 2011 vom Stimmvolk verworfen (die zu hohen natürlichen Quoren in den Wahlkreisen wurden dann allerdings durch eine Reform der Bezirksorganisation entschärft). Der Kanton Luzern schliesslich hat sich 2010 für die Schaffung von Wahlkreisverbänden entschieden. Die

Wahlkreise Entlebuch und Willisau wurden rechnerisch zu einem Wahlkreisverbund zusammengeschlossen, und die Gemeinde Wohlhusen wechselte vom Wahlkreis Sursee in den Wahlkreis Entlebuch.

2.8 Kanton Obwalden

2.8.1 Proporzwahlssystem

Der Kanton Obwalden wählt den Kantonsrat nach dem Proporzwahlverfahren. Dabei bildet jede Einwohnergemeinde einen Wahlkreis. Der Kantonsrat besteht aus 55 Mitgliedern (Art. 66 Abs. 1 Kantonsverfassung [KV; GDB 101.0], Art. 35 Gesetz über die politischen Rechte [AG; GDB 122.1] und Art. 2 Abs. 1 Gesetz über die Wahl des Kantonsrates [Proporzgesetz, PG; GDB 122.2]). Die Sitze werden vom Regierungsrat im Vorfeld jeder Gesamterneuerungswahl entsprechend der Wohnbevölkerung auf die Wahlkreise verteilt. Massgebend ist der Stand der Einwohnerkontrolle am 31. Dezember des zweiten der Wahl vorausgehenden Jahres. Überdies kennt der Kanton Obwalden eine „Sitzgarantie“, denn jeder Wahlkreis erhält minimal vier Sitze (Art. 66 Abs. 2 KV; Art. 22 Abs. 2 PG). Von dieser Privilegierung profitiert einzig der Wahlkreis Lungern. Die Verteilung der Mandate auf die Parteilisten der jeweiligen Wahlkreise richtet sich nach dem Verfahren Hagenbach-Bischoff (Art. 15 f. PG).

2.8.2 Natürliche Quoren

Die Wahlkreise präsentierten sich bei der letzten Wahl des Kantonsrates 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 %

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts liegt das maximal zulässige Quorum bei 10 Prozent. Einzig der Wahlkreis Sarnen weist diesbezüglich ein unbedenkliches Quorum auf (6,3 Prozent). Das Quorum von Kerns und Alpnach entspricht exakt dem bundesgerichtlichen Zielwert (10 Prozent). Die übrigen Wahlkreise überschreiten das natürliche Quorum klar (Lungern [20,0 Prozent], Giswil [16,7 Prozent], Engelberg [14,3 Prozent] und Sachseln [12,5 Prozent]).

2.8.3 Reformbestrebungen

Der Regierungsrat prüfte das Proporzwahlverfahren des Kantons Obwalden bereits im Jahr 2005 und kam damals zum Ergebnis, dass die Wahlkreisgrössen und die damit verbundenen natürlichen Quoren nicht verfassungskonform seien. Jedoch wurden diese damals damit gerechtfertigt, dass die unterschiedlich grossen Wahlkreise historisch gewachsenen Strukturen entsprächen und auf einem Zusammengehörigkeitsgefühl basierten. Zudem sei das Bundesgericht an das vom Bundesparlament im Juni 1990 gewährleistete Wahlsystem des Kantons Obwalden gebunden, da sich in der Zwischenzeit die Rechtslage nicht geändert habe.

In der Folge hatte das Bundesgericht verschiedene Kantone aufgrund ihrer verfassungswidrigen Wahlkreiseinteilung „abgemahnt“ und erklärt, dass Ausnahmen von der Wahlrechtsgleichheit aufgrund historisch gewachsener Strukturen oder föderalistischer, kultureller, sprachlicher, ethnischer oder religiöser Motivationen nur sehr restriktiv zugelassen würden (damals einzig beim Kanton Wallis). Dies bewog den Regierungsrat, das Proporzwahlssystem für die Kantonsratswahlen erneut zu überprüfen. Das natürliche Quorum lag schon damals in mehreren Wahlkreisen über 10 Prozent. Die Anhörung bei den Parteien ergab, dass nach praktisch einhelliger

Auffassung die Schaffung eines Einheitswahlkreises sowie Änderungen an den bestehenden Wahlkreisen und Wahlkreisverbände keine zweckmässigen Lösungen im Kanton Obwalden darstellten. Die Parteien lehnten diese Varianten überwiegend ab. Insbesondere aufgrund der historischen und geografischen Besonderheit des Kantons würden sie sich nicht als neues Wahlsystem für die Kantonsratswahlen eignen. Ernsthaft zu prüfende Lösungsansätze stellten einzig das Majorzwahlverfahren und der doppelte Pukelsheim dar. Allerdings war die Rechtslage zum Majorz damals wenig geklärt. Insbesondere war nicht absehbar, ob das Bundesgericht dieses System für die Wahl kantonaler Parlamente für zulässig erachten würde. Auch war unklar, wie das Mehrheitswahlverfahren ausgestaltet sein müsste, damit es die rechtlichen Vorgaben der Verfassung erfüllt. Entsprechend kontrovers fielen die Stellungnahmen der Parteien aus. Hinzu kam, dass die Revision der Wahlsysteme in den Kantonen Zug, Schwyz, Uri und Nidwalden damals noch im Gang waren. Daher stellte der Regierungsrat 2012 fest, dass zurzeit kein sachgerechter Entscheid über die Anpassung des Wahlverfahrens im Kanton Obwalden getroffen werden könne (Regierungsratsbeschluss vom 23. Oktober 2012 [Nr. 144]).

2014 stellte der Regierungsrat fest, es sei weder vor noch nach den Wahlen 2014 von irgendeiner politischen Seite Unzufriedenheit mit dem bisherigen Wahlsystem zu vernehmen gewesen. Die Grösse der Wahlkreise schwankten zudem nicht so stark wie in den Kantonen Schwyz oder Nidwalden. Ferner seien beim Bund zwei Standesinitiativen (Kantone Uri und Zug) hängig. Aufgrund dieser Rechts- und Sachlage dränge sich zurzeit eine erneute Prüfung der Wahlkreiseinteilung nicht auf. Es werde daher auch darauf verzichtet, das Thema der Wahlkreiseinteilung als Schwerpunkt in die Amtsdauerplanung 2014 bis 2018 aufzunehmen (Regierungsratsbeschluss vom 22. September 2014 [Nr. 107]).

Am 28. Mai 2015 stellten Kantonsrat Max Rötheli und fünf Mitunterzeichnende Fragen zum Wahlverfahren des Kantonsrats. Der Regierungsrat gab in seiner Antwort zu bedenken, dass die Rechtslage bei den Majorzwahlen noch nicht vollständig geklärt sei. Er verwies dabei auf einen Entscheid des Bundesgerichts, der zum Wahlverfahren im Kanton Appenzell A.Rh. ergangen war (BGE 140 I 394). Zudem habe die Staatspolitische Kommission des Ständerats unter anderem aufgrund dieses Entscheids den zwei Standesinitiativen (Uri und Zug) stattgegeben. Die Initiativen würden eine Änderung der Verfassung anvisieren und seien noch hängig (Regierungsratsbeschluss vom 18. August 2015 [Nr. 50]).

2.8.4 Handlungsbedarf

Der Kantonsrat wird im Kanton Obwalden nach dem Verhältniswahlverfahren gewählt. In mehreren Wahlkreisen wird das maximal zulässige natürliche Quorum von 10 Prozent überschritten. Gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts sind ausgleichende Massnahmen zu treffen, wenn der Kanton in einem solchen Fall an den Wahlkreisen festhalten will (Wahlkreisverbände, „Doppelter Pukelsheim“). Waren in früheren Fällen ausgleichende Massnahmen unterblieben, taxierte das Bundesgericht das kantonale Wahlverfahren jeweils für verfassungswidrig (BGE 143 I 92, 140 I 107). Es ist davon auszugehen, worauf die Lehre bereits hingewiesen hat, dass das Bundesgericht auf Beschwerde hin die Verfassungswidrigkeit des Obwaldner Wahlverfahrens feststellen und künftige Wahlen nach dem geltenden System als grundsätzlich unzulässig ansehen wird (Glaser, Das Parlamentswahlrecht der Kantone, Zürich/St. Gallen 2018, § 10 N 6). Der Kanton Obwalden wird dies auch nicht abwenden können, in dem er sich darauf beruft, die Strukturen seiner Wahlkreise seien historisch gewachsen und würden auf einem Zusammengehörigkeitsgefühl basieren.

Auch gesamtschweizerisch hat sich die Rechtslage, seitdem sich der Regierungsrat letztmals damit befasst hat, verändert. Der Nationalrat lehnte die Standesinitiativen der Kantone Zug und Uri im Jahr 2018 endgültig ab. Damit zementierte er die bundesgerichtliche Rechtsprechung und die Kantone sind bei der Ausgestaltung ihrer Wahlsysteme nun endgültig daran gebunden. Der Regierungsrat bedauerte diese Einengung der Souveränität der Kantone bei der Regelung

der Ausübung der politischen Rechte in kantonalen Angelegenheiten. In zahlreichen Kantonen wurden bereits Anpassungen des Wahlsystems vorgenommen. Zuletzt in den Kantonen Uri (2019) und Wallis (2017). In den beiden Fällen hat das Bundesgericht festgestellt, dass es mit der Schaffung von Wahlkreisverbänden oder der Einführung des „Doppelten Pukelsheim“ Möglichkeiten gäbe, an kleinen Wahlkreisen mit einem natürlichen Quorum von über 10 Prozent festzuhalten. Mache ein Kanton von diesen Möglichkeiten keinen Gebrauch, liessen sich im Proporzwahlverfahren solche Wahlkreise auch mit gewichtigen historischen, föderalistischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Gründen nicht mehr rechtfertigen. Die Verhältnisse im Kanton Obwalden unterscheiden sich nicht fundamental von jenen in diesen Kantonen.

Schliesslich hat das Bundesgericht seine Rechtsprechung zum Mehrheitswahlverfahren und zum gemischten System (Majorz/Proporz) kürzlich präzisiert (BGE 145 I 259 und BG-Urteil vom 18. März 2020 1C_529/2018), so dass auch in diesen Bereichen von einer bekannten Rechtslage ausgegangen werden kann.

Mit Blick auf diese Entwicklungen ist daher mit den Motionären davon auszugehen, dass das kantonale Wahlsystem nunmehr überarbeitet werden muss.

2.9 Lösungsansätze

Das Bundesgericht hat in seinen Urteilen betreffend Wahlsystem und Wahlkreisgrösse stets betont, dass dem kantonalen Gesetzgeber mehrere Möglichkeiten offenstehen, um die Verfassungsmässigkeit seines Wahlsystems zu gewährleisten.

2.9.1 *Einheitswahlkreis, Neueinteilung der Wahlkreise, Wahlkreisverbände*

Die Anhörung im Jahr 2012 zeigte, dass aus Sicht der Parteien die heutigen Wahlkreise unverändert bestehen bleiben sollen. Die Schaffung eines Einheitswahlkreises, die Neueinteilung der Wahlkreise und die Bildung von Wahlkreisverbänden erachtete man als unzweckmässig für den Kanton Obwalden. Es liegen keine Anhaltspunkte vor, dass sich an der damals (praktisch) einhelligen Auffassung mittlerweile etwas geändert hätte. Aus rechtlicher Sicht scheint nichts gegen die Beibehaltung der Grösse der Wahlkreise zu sprechen. Auch die Grössenunterschiede zwischen den Wahlkreisen sind wohl verfassungskonform (vgl. dazu Fuhrer, Das Parlamentswahlrecht der Kantone, a.a.O., § 3 N 39).

Will der Kanton am Proporz und an der Grösse der Wahlkreise festhalten, müssen nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ausgleichende Massnahmen getroffen werden. Nach dem bisher Gesagten bleibt damit nur die Einführung des „Doppelten Pukelsheim“.

2.9.2 *Reiner Majorz*

Das Majorzsystem gelangt traditionsgemäss vor allem in kleineren, ländlich geprägten Kantonen und Gemeinden zur Anwendung. In solchen Gebieten sind die Kandidierenden in der Regel den meisten Wahlberechtigten persönlich bekannt. Im Vordergrund steht die Persönlichkeit der jeweiligen Kandidierenden (Personenwahl). Die Parteizugehörigkeit ist eher untergeordneter Natur. Das Majorzverfahren wird auch oftmals dort angewendet, wo die zahlenmässig beschränkte Bevölkerung eines kleineren Gebiets mit ausgeprägter eigener Identität Anspruch auf Repräsentation im übergeordneten Rahmen und damit Anspruch auf einen eigenen Wahlkreis erhebt (BBI 2004 3638 f.).

Im Kanton Graubünden wird der Grosse Rat in einem reinen Majorzwahlverfahren gewählt. Das Bundesgericht hatte jüngst dieses Wahlverfahren zu beurteilen und stellte fest, die Erfolgswertgleichheit lasse sich in einem reinen Majorzverfahren nicht verwirklichen. Dies bedeute aber noch nicht, dass eine solche Wahlordnung auch verfassungswidrig sei. Das Prinzip der Erfolgswertgleichheit verliere dort an Bedeutung, wo aufgrund der konkreten Umstände wahrscheinlich

sei, dass die Persönlichkeit der Kandidierenden für den Entscheid eines Grossteils der Wählenden von einer gewissen Bedeutung sei und die Zugehörigkeit der Kandidierenden zu einer bestimmten politischen Gruppierung für die Wählenden nicht zu stark im Vordergrund stehe. Solche Konstellationen seien umso wahrscheinlicher, je dezentralisierter sich das politische und gesellschaftliche Leben im Kanton abspiele, je weniger Personen in einem Wahlkreis wohnten und je stärker die Wählenden sowie die Kandidierenden in ihrem Wahlkreis verwurzelt seien. In der Mehrheit der Bündner Wahlkreise sei die Anwendung des Majorzprinzips verfassungskonform. Dagegen seien jene Wahlkreise mit einer schweizerischen Wohnbevölkerung von mehr als 7 000 Personen nicht verfassungskonform. Auf solche Wahlkreise treffe die Beschreibung als bevölkerungsarme, in sich abgeschlossene Talschaften mit ausgeprägten eigenen Identitäten nicht zu. In solchen Wahlkreisen sei anzunehmen, dass sich die Wahlberechtigten stark an der Zugehörigkeit der Kandidierenden zu einer politischen Gruppierung orientierten, während das persönliche Element bei der Wahl zwangsläufig in den Hintergrund trete (BGE 145 I 259 E. 8.1 – 8.5).

Um den reinen Majorz im Kanton Obwalden einzuführen, müsste nach dem bisher Gesagten der Wahlkreis Sarnen aufgeteilt werden (die schweizerische Wohnbevölkerung bestand am 31. Dezember 2019 insgesamt aus 8 843 Personen). Eine solche Lösung ist aber politisch weder erwünscht noch erscheint sie sachlich sinnvoll noch ist sie rechtlich abgesichert. Ob die übrigen Wahlkreise im Sarneraatal (Alpnach, Kerns, Sachseln und Giswil) vom Bundesgericht als abgeschlossene Talschaften mit ausgeprägten eigenen Identitäten anerkannt würden, muss bezweifelt werden. Im Fall von Graubünden schien unbestritten, dass der Kanton über zahlreiche topografisch klar gegeneinander abgegrenzte und in sich abgeschlossene Talschaften mit ausgeprägten Identitäten verfügt.

Die Einführung des reinen Majorz unter gleichzeitiger Beibehaltung der sieben Wahlkreise verletzt wohl die bundesgerichtlichen Vorgaben und ist für den Kanton Obwalden keine Lösung.

2.9.3 *Majorz-Proporz*

Gemischte Wahlverfahren enthalten Elemente sowohl des Majorz- als auch des Proporzprinzips. Im Jahr 2014 beurteilte das Bundesgericht das gemischte System des Kantons Appenzell A.Rh. (BG-Urteil vom 26. September 2014 1C_59/2012, 1C_61/2012) und im Jahr 2016 jenes des Kantons Uri (BGE 143 I 92). Im Kanton Appenzell A.Rh. kam in 19 Wahlkreisen das Majorzprinzip zur Anwendung, während im Wahlkreis „Herisau“ nach dem Proporz gewählt wurde. Im Kanton Uri wählten damals acht Gemeinden nach dem Proporzwahlverfahren und zwölf Gemeinden nach dem Majorzwahlverfahren.

Das Bundesgericht befand, dass Mischsysteme grundsätzlich verfassungskonform seien. Für die Beibehaltung eines Mischsystems spreche die geringe Bedeutung der Parteizugehörigkeit der Kandidierenden für den Wählerentscheid, eine vorherrschende grosse Autonomie der Gemeinden, eine geringe Einwohnerzahl in den Majorzgemeinden sowie die Möglichkeit der Gemeinden, ihre Vertreter an der Gemeindeversammlung zu wählen. In beiden Entscheiden hat sich das Bundesgericht mit der Frage der Wichtigkeit der Parteizugehörigkeit der Kandidierenden befasst. Es kam dabei zum Schluss, dass es sich um eine schwierig zu beurteilende Frage handle und dass eine untergeordnete Rolle der Parteizugehörigkeit nicht leichthin angenommen werden dürfe. In beiden Fällen fand das Bundesgericht konkrete Anzeichen, welche für eine geringfügige Bedeutung der Parteizugehörigkeit sprachen. Im Falle des Kantons Uri erwog es, die Majorzgemeinden würden sich im Gegensatz zu den Proporzgemeinden am Rande des Siedlungsgebiets befinden und seien im Allgemeinen weniger dicht besiedelt und würden eine sehr kleine Bevölkerungszahl aufweisen. Deshalb sei ein Rückschluss auf die geringe Bedeutung der Parteizugehörigkeit der Kandidierenden naheliegend. Dafür spreche auch die Möglichkeit der Majorzgemeinden, ihre Vertretung im Landrat anlässlich der Gemeindeversammlung anstatt an der Urne zu bestimmen. Im Falle des Kantons Appenzell A.Rh. befand es, dass die Parteien

nicht die gleiche Bedeutung erlangt hätten wie in anderen Regionen der Schweiz. Bis zur Abschaffung der Landsgemeinde im Jahr 1997 hätten die Mitglieder des Kantonsrats nicht einer Partei zugeordnet werden können. Seit die Parteizugehörigkeit offiziell erhoben werde, weise der Kantonsrat regelmässig eine grosse Anzahl von parteiunabhängigen Personen auf (2011: 22 von 65). Für bemerkenswert erachtete das Bundesgericht die Sitzordnung im Kantonsrat. Die Räte würden nicht nach Parteien oder Fraktionen, sondern nach Gemeinden zusammensitzen. Das Gericht gelangte daher zur Auffassung, dass die Mitglieder des Kantonsrats stärker als anderswo als Vertreter der Gemeinde und nicht in erster Linie als Mitglieder einer politischen Gruppierung wahrgenommen würden. Die Zugehörigkeit der Kandidierenden zu einer bestimmten Partei sei für die Wähler gesamthaft von eher untergeordneter Bedeutung. Allerdings gäbe es Hinweise, dass das politische Profil der Kandidierenden für den Entscheid der Wähler zunehme. Es sei nicht ausgeschlossen, dass das persönliche Element künftig insgesamt an Bedeutung verliere, falls die gesellschaftliche und politische Verwurzelung der Bevölkerung in den Gemeinden ab- und die allgemeine Mobilität weiter zunehme. Es sei Aufgabe der Behörden, zu beobachten und periodisch zu prüfen, ob die Bedeutung der Parteizugehörigkeit der Kandidierenden für den Entscheid der Wähler zunehme. Sofern dies spürbar und dauerhaft der Fall sei, liesse sich die mit dem Majorzwahlverfahren verbundenen Einschränkungen der Wahlrechtsgleichheit nicht mehr rechtfertigen (zum Ganzen: Sala, Das Parlamentswahlrecht der Kantone, a.a.O., § 7 N 16 ff.).

Im Kanton Obwalden wäre die Einführung eines Mischsystems, wenn ein solches zulässig wäre, mit verschiedenen Unsicherheiten verbunden. Vor allem müsste sorgfältig abgewogen werden, welche Wahlkreise im Majorz und welche im Proporz wählen würden. Mischsysteme sind aus bundesgerichtlicher Sicht zulässig. Als Rechtfertigungsgrund ist jedoch nachzuweisen, dass die Parteizugehörigkeit der Kandidierenden von geringer Bedeutung für den Wählerentscheid ist (Sala, a.a.O., § 7 N 35). In Bezug auf die Wahlkreise im Sarneraatal (Alpnach, Kerns, Sachseln, Giswil und Sarnen) spricht aber weder die geografische noch die gesellschaftliche Situation dafür. Auch befinden sie sich nicht – wie im Kanton Uri – am Rande des Siedlungsgebiets und ihre Bevölkerungszahl ist nicht als sehr klein einzustufen. Die Bevölkerungszahl, die Bevölkerungsdichte und die Mobilität der Bevölkerung wird in den kommenden Jahren eher zunehmen. Demgegenüber wird die Verwurzelung in den Gemeinden abnehmen (dies gilt auch für die Gemeinden Engelberg und Lungern). Dies hätte wiederum zur Folge, dass die Behörden in den Majorz-Gemeinden die Bedeutung der Parteizugehörigkeit der Kandidierenden für den Wählerentscheid im Auge behalten müssten. Gegebenenfalls müsste periodisch das Wahlsystem, auch auf Beschwerde hin, angepasst werden. Auch soll nicht durch die Einführung des Mischsystems in bestimmten Gemeinden die Möglichkeit bewahrt werden, die Kantonsräte an der Gemeindeversammlung zu wählen. Anders als im Kanton Appenzell A.Rh. (ca. 30 Prozent) weist der Kantonsrat praktisch keine parteilosen Mitglieder auf. Zwar erfolgt die Sitzzuteilung in erster Linie nach Gemeinden, innerhalb der Gemeinden dann aber letztlich nach der Fraktionszugehörigkeit. In den Gemeinden sind denn auch fast alle im Kantonsrat vertretenen Parteien aktiv (ausgenommen in Engelberg [ohne CSP] und Lungern [ohne SP]). Soweit ersichtlich kommt den Parteien im Kanton Obwalden ein bedeutend höherer Stellenwert zu als im Kanton Appenzell A.Rh. oder im Kanton Uri. Dies gilt auch für die Gemeinden Engelberg und Lungern (vgl. beispielsweise den Artikel in der online-Ausgabe der Neuen Luzerner Zeitung vom 20. Februar 2018 im Hinblick auf die Kantonsratswahlen 2018-2022: „Lungern: Holt CSP verlorenen Sitz zurück?“). Die Einführung eines Mischsystem wäre schliesslich mit einem Bruch der politischen Traditionen verbunden, nachdem der Kanton vor knapp 40 Jahren den Wechsel vom Majorz- zum Proporzverfahren vollzog und sich dieses System grundsätzlich etabliert wie auch bewährt hat. Dies dürfte auch ein Risiko bezüglich der Änderung der Kantonsverfassung sein, welche die Einführung des gemischten Wahlverfahrens voraussetzt.

Im Ergebnis ist zweifelhaft, ob das Bundesgericht ein gemischtes Wahlverfahren im Kanton Obwalden schützen würde, zumal es scheint, als erachte das Bundesgericht die Majorzwahl für

kantonale Parlamente als wenig zukunftsfähig (Sala, a.a.O., § 7 N 35). Die Einführung eines Mischsystems ist daher mit erheblichen Unsicherheiten verbunden und es fragt sich auch, ob ein solches System für den Kanton Obwalden sachgerecht ist. Es ist daher von der Einführung eines gemischten Wahlverfahrens abzusehen.

2.9.4 *Doppelter Pukelsheim*

Mit dem Doppelten Pukelsheim können die Gemeinden als Wahlkreise beibehalten werden. Der Proporzgedanke wird damit angemessen berücksichtigt. Da die Sitzverteilung an die Parteien zentral für den gesamten Kanton vorgenommen wird, wird der Parteienproporz sehr gut umgesetzt, wodurch sich die Zahl der gewichtslosen Stimmen entsprechend verringert und somit eine hohe Erfolgswertgleichheit gewährleistet wird. Dieses Verfahren garantiert eine hohe Abbildungsgenauigkeit der politischen Wählerlandschaft auf die Zusammensetzung des Kantonsparlaments über den gesamten Kanton gesehen (jedoch nicht auf Stufe Gemeinde). Auch beim doppelten Pukelsheim würde der Wahlakt im gewohnten Rahmen, d.h. in den angestammten Wahlkreisen ablaufen. Somit bleibt für den Stimmbürger grundsätzlich alles gleich. Ebenso ist die Vertretung der Gemeinden weiterhin gewahrt.

Die Hauptproblematik beim Doppelten Pukelsheim ist dessen mathematische Komplexität. Die systemimmanenten Umverteilungen können dazu führen, dass eine Partei in einem bestimmten Wahlkreis zu einem Mandat kommt, obwohl sie in diesem Wahlkreis gar keinen Anspruch darauf hätte. Für Wählende sowie für die Kandidierenden sind solche Umverteilungen in der Regel nur schwer nachvollziehbar. Die Unterverteilung der Mandate ist nur mithilfe eines Computerprogramms möglich. Festzuhalten bleibt an dieser Stelle jedoch, dass sich das Ergebnis jeweils mittels Taschenrechner ohne Weiteres nachrechnen lässt.

Einer Anpassung der Kantonsverfassung bedarf es soweit ersichtlich nicht. Der Doppelproporz ist von verschiedenen anderen Kantonen eingeführt worden (zuletzt vom Kanton Uri). Es bestehen daher gefestigte Kenntnisse darüber. Die mit diesem System gemachten Erfahrungen sind bislang durchaus positiv. Mit der Einführung des Doppelten Pukelsheim könnte das jetzige Wahlverfahren mit geringfügigen Anpassung wieder verfassungskonform ausgestaltet werden.

2.10 *Fazit*

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass der Kanton Obwalden am Proporzwahlverfahren mit den bestehenden Wahlkreisen festhalten und als ausgleichende Massnahme den Doppelten Pukelsheim auf die Gesamterneuerungswahlen des Kantonsrats 2026 einführen soll.

Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Motion anzunehmen.

Protokollauszug an:

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

Im Namen des Regierungsrats



Nicole Frunz Wallimann
Landschreiberin



Versand: 13. Januar 2021