

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 0/2}

1C\_109/2016

Urteil vom 8. August 2016

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Eusebio, präsidierendes Mitglied,  
Bundesrichter Merkli, Karlen, Chaix, Kneubühler,  
Gerichtsschreiberin Pedretti.

Verfahrensbeteiligte

1. A. \_\_\_\_\_,  
2. B. \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,

gegen

Regierungsrat des Kantons Obwalden,  
Rathaus, Postfach 1562, 6061 Sarnen.

Gegenstand

Referendumsvorlage Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz, Nachtrag vom 28. Januar 2016 des Kantonsrates Obwalden,

Beschwerde gegen den Nachtrag vom 28. Januar 2016 des Kantonsrats des Kantons Obwalden.

Sachverhalt:

A.

Der Regierungsrat des Kantons Obwalden schlug dem Kantonsrat im Rahmen des Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspakets (KAP), mit dem eine nachhaltige Entlastung der Erfolgsrechnung des Kantons erzielt werden soll, eine Massnahme im Bereich der Individuellen Prämienverbilligung (IPV) vor. Dabei sollen durch eine Senkung der Beiträge an die Anspruchsberechtigten fünf Millionen Franken gegenüber dem Budget 2016 eingespart werden können. Als Kompensationsmassnahme ist vorgesehen, die Kinder- und Ausbildungszulagen bei Familien mit Kindern bzw. Studierenden um Fr. 20.-- pro anspruchsberechtigte Person zu erhöhen. Der Kantonsrat beschloss unter dem Titel "Referendumsvorlage; Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz; Nachtrag vom 28. Januar 2016" das Folgende:

"I.

Der Erlass GDB 851.1 (Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz vom 28. Januar 1999) (Stand 1. Januar 2014) wird wie folgt geändert:

Art. 2 Abs. 2 (geändert), Abs. 4 (geändert)

2 Der Selbstbehalt entspricht einem bestimmten Prozentsatz des anrechenbaren Einkommens. Der Prozentsatz verläuft linear und steigt ab einer bestimmten Grenze des anrechenbaren Einkommens an (linear-progressives System). Er wird vom Regierungsrat jährlich festgelegt.

4 Der in das Budget aufzunehmende Kantonsbeitrag entspricht mindestens 4,25 Prozent der Prämienkosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung des Kantons Obwalden.

Art. 7a (neu)

Evaluation

1 Der Regierungsrat beobachtet und analysiert die Entwicklung der Prämienverbilligung des Kantons und erstattet darüber dem Kantonsrat alle drei Jahre Bericht und beantragt allfällige Massnahmen. Erstmals erfolgt dies im Rahmen des Budgets für das Jahr 2016.

II.

1.

Der Erlass GDB 851.11 (Verordnung zum Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz vom 28. Januar 1999) (Stand 1. April 2015) wird wie folgt geändert:

Art. 5 Abs. 1 (geändert)

1 Die kantonalen Richtprämien für Erwachsene und junge Erwachsene werden jährlich durch den Regierungsrat festgelegt.

2.

Der Erlass GDB 857.1 (Gesetz über die Familienzulagen vom 29. Mai 2008) (Stand 1. Januar 2013) wird wie folgt geändert:

Art. 5 Abs. 1 (geändert)

1 Die Kinderzulage beträgt Fr. 220.-- je Kind pro Monat und die Ausbildungszulage Fr. 270.-- je anspruchsberechtigte Person pro Monat.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Die Änderungen des Gesetzes über die Familienzulagen treten am 1. März 2016 in Kraft, im Übrigen tritt der Nachtrag rückwirkend auf den 1. Januar 2016 in Kraft. Er unterliegt dem fakultativen Referendum."

Dieser Beschluss wurde im Amtsblatt Nr. 5 vom 4. Februar 2016 publiziert.

B.

Am 7. März 2016 ergriff das "Komitee für eine faire Prämienverbilligung in Obwalden" das Referendum. Die kantonale Abstimmung über die vom Kantonsrat verabschiedete Vorlage steht noch aus und ist für den 25. September 2016 vorgesehen.

C.

Noch vor Ablauf der Referendumsfrist gelangten A.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_ mit einer als Beschwerde in Stimmrechtssachen bezeichneten Eingabe vom 1. März 2016 an das Bundesgericht. Sie beantragen die Aufhebung der "Referendumsvorlage Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz Nachtrag vom 28. Januar 2016 des Kantonsrats Obwalden". Im Wesentlichen machen sie eine Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie geltend.

Der Regierungsrat beantragt in eigenem Namen und im Namen des Kantonsrats die Abweisung der Beschwerde, soweit überhaupt darauf eingetreten werden könne. Die Beschwerdeführer halten in der Replik an ihrem Antrag fest.

Erwägungen:

1.

1.1. Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die Zulässigkeit der Beschwerde von Amtes wegen und mit freier Kognition (Art. 29 Abs. 1 BGG; BGE 141 II 113 E. 1 S. 116).

1.2. Mit der Beschwerde nach Art. 82 lit. c BGG kann die Verletzung von politischen Rechten geltend gemacht werden. In dieser Hinsicht bringen die Beschwerdeführer in der Hauptsache vor, die vom Kantonsrat verabschiedete Vorlage missachte den Grundsatz der Einheit der Materie nach Art. 34 Abs. 2 BV, weil die Kürzung der Prämienverbilligung und die Erhöhung der Familienzulagen in einer Vorlage vereinigt worden seien. Diese dürfe daher in der vorgesehenen Form nicht der Volksabstimmung unterbreitet werden. Zudem sei die rückwirkende Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2016 "zumindest problematisch, wenn nicht unangebracht". Die Beschwerdeführer sind unbestrittenermassen im Kanton Obwalden stimmberechtigt und damit im Hinblick auf die Referendumsabstimmung zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 3 BGG). Fraglich ist dagegen, ob der Kantonsratsbeschluss vom 28. Januar 2016 einen kantonal letztinstanzlichen Entscheid darstellt.

1.3. Die Stimmrechtsbeschwerde steht gemäss Art. 88 Abs. 1 lit. a BGG nur gegen Akte letzter kantonomer Instanzen offen. Nach Art. 88 Abs. 2 Satz 1 BGG müssen die Kantone ein Rechtsmittel gegen behördliche Akte vorsehen, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten in kantonalen Angelegenheiten verletzen können. Dabei hat das Bundesgericht vor dem Hintergrund von Art. 29a BV und der Zielsetzungen des Bundesgerichtsgesetzes entschieden, dass die Kantone als Rechtsmittelinstanz eine gerichtliche Behörde einsetzen müssen (BGE 134 I 199 E. 1.2 S. 201 mit Hinweisen). Allerdings nimmt Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG Akte des Parlaments und der Regierung ausdrücklich aus. Für diese steht es den Kantonen frei, ein kantonales Rechtsmittel vorzusehen.

1.4. Nach Art. 54 des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte vom 17. Februar 1974 des Kantons Obwalden (Abstimmungsgesetz/OW; GDB 122.1) können kantonale oder kommunale Abstimmungen wegen Verletzungen des Stimmrechts (lit. a; Stimmrechtsbeschwerde) oder wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Abstimmung (lit. b; Abstimmungsbeschwerde) durch schriftliche und begründete Beschwerde beim Regierungsrat angefochten werden. Die Eingabe ist innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens aber am vierten Tag nach der Veröffentlichung der Ergebnisse im Amtsblatt einzureichen (Art. 54a Abstimmungsgesetz/OW). Gemäss Art. 64 des Gesetzes über die Gerichtsorganisation vom 22. September 1996 des Kantons Obwalden (GOG/OW; GDB 134.1) kann gegen Entscheide der letzten kantonalen Verwaltungsbehörden Beschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht erhoben werden (Abs. 1). Eine solche ist jedoch unzulässig gegen Akte der Regierung im Sinne von Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG (Abs. 2 lit. f).

1.5. In seiner Stellungnahme an das Bundesgericht führt der Regierungsrat aus, die Eingabe der Beschwerdeführer vom 1. März 2016 stelle eine typische Stimmrechtsbeschwerde dar, weshalb diese innerkantonale zunächst beim Regierungsrat hätte erhoben werden müssen, bevor die Beschwerdeführer den Entscheid an das Verwaltungsgericht hätten weiterziehen können. Er beantragt daher, auf das Rechtsmittel sei mangels Ausschöpfung des kantonalen Instanzenzugs nicht einzutreten.

1.6. Mit dieser Haltung weicht der Regierungsrat jedoch von der in der Botschaft zum Entwurf eines Gesetzes über die Justizreform, eines Gesetzes über den Schutz bei häuslicher Gewalt sowie eines Nachtrags zur Kantonsverfassung vom 23. Februar 2010 vertretenen Auffassung ab. Darin erklärte er, der durch Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG den Kantonen belassene Regelungsspielraum solle genutzt werden, um die Nichtanfechtbarkeit von kantons- und regierungsrätlichen Akten beim Verwaltungsgericht zu statuieren. In diesem Sinne sei Art. 64 GOG/OW zu verstehen. Namentlich schliesse Abs. 1 dieser Bestimmung aus, dass im Kanton Obwalden Akte des Kantonsrats, wie z.B. die Ungültigerklärung von Volksinitiativen gestützt auf Art. 70 Ziff. 10 KV/OW (SR 131.216.1), an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden könnten (vgl. S. 48).

1.7. Wenngleich diese Erwägungen in erster Linie die zulässigen Anfechtungsobjekte der Beschwerde an das Verwaltungsgericht umschreiben, lassen sie auch Rückschlüsse auf das ihm vorgelagerte Verfahren zu: Genauso wenig wie das Verwaltungsgericht gegen Beschlüsse des Kantonsrats angerufen werden kann, soll es dem Regierungsrat offenstehen, solche Akte zu überprüfen. Vielmehr geht aus der kantonalen Prozessordnung hervor, dass Kantonsratsbeschlüsse innerkantonale keinem Rechtsmittel unterworfen, sondern direkt beim Bundesgericht anfechtbar sind. Es würde denn auch unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung systemwidrig und fragwürdig anmuten, die Exekutive als Rechtsmittelinstanz gegen Entscheide der Legislative einzusetzen. Aus diesen Gründen scheint es angebracht, Akte des Kantonsrats vom Gegenstand der kantonalen Stimmrechtsbeschwerde gemäss Art. 54 lit. a Abstimmungsgesetz/OW an den Regierungsrat auszunehmen, obgleich der Wortlaut dieser Bestimmung grundsätzlich weit gefasst ist. Dabei entsteht kein Widerspruch zur bisherigen Rechtsprechung: Zwar bildete im Urteil 1C\_28/2015 vom 29. Mai 2015 der Regierungsrat unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts. Anders als der hier zu beurteilenden Streitigkeit über die Verabschiedung der

genannten Referendumsvorlage durch den Kantonsrat lag jenem Verfahren aber ein Akt des Regierungsrats zugrunde. Dessen Rechtsmittelentscheid über seine Abstimmungserläuterungen wurde beim Bundesgericht angefochten, ohne dass vorher beim Verwaltungsgericht Beschwerde eingelegt worden wäre. Ein solches Vorgehen hält nach der Rechtsprechung vor der Verfassung stand: Das Bundesgericht befand, dass es bei Einspracheentscheiden des Regierungsrats über die von ihm publizierte Abstimmungszeitung mit Art. 29a BV vereinbar erscheint, diese als Akte der Regierung im Sinne von Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG zu bezeichnen und insoweit gestützt auf Art. 29a Satz 2 BV eine gesetzlich verankerte Ausnahme von der Rechtsweggarantie zuzulassen (Urteil 1C\_570/2013 vom 7. Januar 2014 E. 1.2.2).

Überdies ist davon auszugehen, dass die Ergreifung der Stimmrechtsbeschwerde gegen den vorliegenden Kantonsratsbeschluss einer zwecklosen Formalität gleichkäme. Der Regierungsrat hat sowohl die Massnahme im Bereich der IPV als auch die Erhöhung der Familienzulagen dem Kantonsrat vorgeschlagen. Wenngleich er dies in zwei verschiedenen Botschaften erklärte, ist nicht davon auszugehen, dass er sich einer Zusammenfassung der beiden Massnahmen in einer Vorlage widersetzen und eine solche für verfassungswidrig erachten würde. Denn immerhin versteht er die Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen als Ausgleich zur geplanten Senkung der Auszahlung von Mitteln im Rahmen der IPV (vgl. Erläuterungen zum Änderungsantrag zur Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz betreffend Erhöhung der Familienzulagen

vom 10. November 2015, S. 3). Da somit jedenfalls ernsthafte Zweifel daran bestehen, dass den Beschwerdeführern ein wirksames kantonales Rechtsmittel zur Verfügung stand, ist nach der Praxis des Bundesgerichts vom Erfordernis der Erschöpfung des kantonalen Instanzenzugs abzusehen (BGE 134 I 199 E. 1.3 S. 202; 120 Ia 194 E. 1d S. 198; 118 Ia 341 E. 2e S. 346 f.; 415 E. 3 S. 418 f.).

1.8. Neben der Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie bringen die Beschwerdeführer vor, die rückwirkende Inkraftsetzung der Vorlage auf den 1. Januar 2016 sei "zumindest problematisch, wenn nicht unangebracht". Damit vermögen sie den Begründungsanforderungen gemäss Art. 42 Abs. 2 bzw. Art. 106 Abs. 2 BGG jedoch nicht zu genügen. Im Übrigen verkennen sie, dass eine derartige Kritik, die verschiedene verfassungsrechtliche Prinzipien betrifft, nicht mit Stimmrechtsbeschwerde, sondern mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 lit. b BGG vorzutragen ist (vgl. BGE 128 I 190 E. 1.2 S. 193). Die insofern unrichtige Bezeichnung des Rechtsmittels gereichte den Beschwerdeführern zwar nicht zum Nachteil (BGE 138 I 367 E. 1.1 S. 370; 134 III 379 E. 1.2 S. 382; je mit Hinweisen). Ebenso wenig führte die zu frühe Einreichung der Beschwerde zum Nichteintreten, sondern in der Regel lediglich zu einer Sistierung des bundesgerichtlichen Verfahrens (BGE 136 I 17 E. 1.2 S. 20 mit Hinweisen). Zu berücksichtigen ist aber, dass der Kantonsrat am 14. April 2016 gestützt auf Art. 75 Ziff. 3 KV/OW die Verordnung des Regierungsrats über das Inkrafttreten des Nachtrags zum Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz vom 15. März 2016 (vgl. Amtsblatt Nr. 11 vom 17. März 2016 S. 505) genehmigt hat, mit der das Inkrafttreten der Vorlage auf den 1. Januar 2017, d.h. auf einen Zeitpunkt nach der Volksabstimmung, verschoben wurde (vgl. Amtsblatt Nr. 16 vom 21. April 2016 S. 732). Dadurch scheint das aktuelle und praktische Interesse an der Beschwerdeführung ohnehin dahingefallen zu sein.

Unter Vorbehalt dieser Ausführungen ist somit auf die Beschwerde einzutreten.

## 2.

2.1. Der Grundsatz der Einheit der Materie verlangt, dass eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf bzw. dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, die die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzt und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belässt. Umfasst eine Abstimmungsvorlage mehrere Sachfragen und Materien, ist erforderlich, dass die einzelnen Teile einen sachlichen inneren Zusammenhang aufweisen und in einer sachlichen Beziehung zueinander stehen und dasselbe Ziel verfolgen. Dieser sachliche Zusammenhang darf nicht bloss künstlich, subjektiv oder rein politisch bestehen. Im Einzelnen ist der Begriff der Einheit der Materie schwer zu fassen. Er ist von relativer Natur und vor dem Hintergrund der konkreten Verhältnisse zu beurteilen. Der sachliche Zusammenhang kann sich aus einem einheitlichen Ziel oder einem gemeinsamen Zweck ergeben und ist abhängig von der Abstraktionshöhe der Betrachtung und vom gesellschaftlich-historischen Umfeld. Dabei ist nicht bloss auf die Absichten des Gesetzgebers abzustellen, sondern der Normtext nach den anerkannten Interpretationsregeln

auszulegen und auch der Sicht des "aufgeklärten", politisch interessierten Stimmbürgers Rechnung zu tragen. Da der Begriff der Einheit der Materie von relativer Natur ist und die Gewichtung einzelner Teile einer Vorlage und ihres Verhältnisses zueinander zudem vorab eine politische Frage ist, kommt den Behörden bei der Ausgestaltung von Abstimmungsvorlagen ein weiter Gestaltungsspielraum zu. An die Einhaltung des Grundsatzes der Einheit der Materie dürfen keine überspannten Anforderungen gestellt werden. Überdies betont die Rechtsprechung, dass die Stimmberechtigten keinen verfassungsmässigen Anspruch darauf haben, dass ihnen einzelne, allenfalls besonders wichtige Teile einer Vorlage gesondert zur Abstimmung vorgelegt werden; sie müssen sich vielmehr auch dann für die Gutheissung oder Ablehnung der ganzen Vorlage entscheiden, wenn sie nur mit einzelnen Vorschriften einverstanden sind bzw. einzelne Teile ablehnen (vgl. zum Ganzen hinsichtlich behördlicher Vorlagen: BGE 137 I 200 E. 2.2 S. 203 f.; 129 I 366 E. 2.2 f. S. 370 ff.; Urteile 1C 247/2008 vom 21. Januar 2009 E. 2; 1P.223/ 2006 vom 12. September 2006 E. 2, in: ZBI 108/2007 S. 332).

2.2. In Bezug auf die angefochtene Verabschiedung der Referendumsvorlage durch den Kantonsrat bringen die Beschwerdeführer im Wesentlichen vor, die darin vorgesehene Senkung der Beiträge im Rahmen der Prämienverbilligung und die Erhöhung der Familienzulagen verfolgten nicht dasselbe Ziel und wiesen keinen inneren Zusammenhang auf. Während erstere Massnahme eine bedarfsgerechte Prämiensubventionierung in der Krankenversicherung beabsichtige, zielten die Familienzulagen darauf ab, die finanzielle Belastung durch ein Kind oder mehrere Kinder teilweise auszugleichen. Diese

kämen allen Eltern unabhängig von ihren wirtschaftlichen Verhältnissen zu. Insofern regle die Referendumsvorlage zwei verschiedene Sachbereiche.

2.3. Der Regierungsrat entgegnet in seiner Vernehmlassung, durch die Kürzung der effektiv auszuzahlenden Prämien würden bestimmte Anspruchsgruppen stärker benachteiligt als andere. Zu den besonders betroffenen gehörten verheiratete Doppelverdienerpaare und Eltern mit unterhaltsberechtigten Kindern. Genau in der Schnittmenge dieser Gruppe greife die Erhöhung der Familienzulagen, die mit Mitteln ausserhalb der Staatskasse finanziert werde, und federe die Kürzungen ab. Zwar seien die Empfänger der beiden Leistungen nicht identisch, doch bestünde trotzdem ein sachlicher Zusammenhang. Dass mit der Erhöhung der Familienzulagen auch Eltern profitierten, die nicht von der Kürzung der IPV betroffen seien, stelle einen positiven Nebeneffekt dar. Die Stimmberechtigten hätten über eine Massnahme zur Entlastung des allgemeinen Staatshaushalts zu befinden, wobei es sich bei der Erhöhung der Familienzulagen um einen Nebenschauplatz handle.

2.4. Die angefochtene Referendumsvorlage umfasst im Wesentlichen zwei Bereiche: Zum einen ist vorgesehen, die effektiv auszubezahlenden Prämien im Rahmen der IPV um ca. Fr. 500'000.-- im Vergleich zum Jahr 2015 zu verringern, indem den Leistungsempfängern tiefere Beiträge ausgeschüttet werden (vgl. Botschaft zu einem Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz vom 13. Oktober 2015, S. 8). Zum anderen soll mit der Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen um je Fr. 20.-- pro anspruchsberechtigte Person und Monat der Reservefonds der Familienausgleichskasse Obwalden auf die gesetzlich vorgesehenen Marke von 50 Prozent des durchschnittlichen Jahresaufwands (Art. 18 des Gesetzes über die Familienzulagen vom 29. Mai 2008 des Kantons Obwalden [kFamZG; GDB 857.1]) gesenkt werden. Die Zulagen für Nichterwerbstätige werden vom Kanton beigesteuert, während diejenigen für die Arbeitnehmenden allein durch die dem Gesetz unterstellten Arbeitgeber finanziert werden. Diesbezüglich beschloss der Regierungsrat am 10. November 2015, den Beitragssatz um 0.1 Prozent zu reduzieren (vgl. Erläuterungen zum Änderungsantrag zur Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz betreffend Erhöhung der Familienzulagen vom 10. November 2015, S. 2).

2.5. Bei der Beurteilung der Einhaltung des Grundsatzes der Einheit der Materie ist somit von diesen beiden Sachbereichen auszugehen. Es ist zu prüfen, in welchem Verhältnis diese zueinander stehen, was sie miteinander verbindet bzw. was sie voneinander trennt und ob sie demnach gemäss Art. 34 Abs. 2 BV zu einer einzigen Abstimmungsvorlage zusammengefasst werden durften.

### 3.

3.1. Die genannten Sachbereiche betreffen unterschiedliche Themenkreise: Während die erste Massnahme im Bereich der IPV angesiedelt ist, kann die zweite Massnahme der Familienförderung zugeordnet werden. Trotz dieses Umstands kann aber nicht gesagt werden, sie beträfen verschiedenartigste Regelungsbereiche ohne jegliche Berührungspunkte, so dass vollkommen sachfremde Elemente in einer Vorlage zusammengefasst worden wären. Ein gewisser Zusammenhang zwischen den beiden Teilen ist darin zu erblicken, dass die zweite Massnahme die Auswirkungen der ersten zu mildern beabsichtigt. Ihre Zusammenfassung in einer einzigen Vorlage kann daher nicht als künstlich oder geradezu willkürlich im Sinne der vorgenannten Rechtsprechung bezeichnet werden.

3.2. Die beiden Teile der umstrittenen Referendumsvorlage stehen nicht in einem Verhältnis der Abhängigkeit oder Unterordnung zueinander. Namentlich kann nicht gesagt werden, dass der eine den anderen bedingte oder der eine den Grundsatz und der andere die Mittel zum Zweck festlegte. Vielmehr sind die beiden Teilbereiche einander gleichgeordnet, wobei nach der unbestritten gebliebenen Auffassung des Regierungsrats der Schwerpunkt der Vorlage auf der Entlastung des allgemeinen Staatshaushalts durch die Kürzungen im Bereich der IPV liegt. Gleichwohl könnten die Senkung der effektiven Beiträge im Rahmen der IPV einerseits und die Erhöhung der Familienzulagen andererseits unabhängig voneinander Bestand haben, ohne dabei ihren Sinn zu verlieren. Obschon es daher denkbar wäre, die beiden Teile getrennt zur Abstimmung zu bringen, ist darin nach der Rechtsprechung kein Indiz für eine Missachtung der Einheit der Materie zu erblicken (BGE 129 I 366 E. 4.1 S. 376; Urteil 1C\_247/2008 vom 21. Januar 2009 E. 3.3). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer ist nach den vorerwähnten Ausführungen ebenso wenig entscheidend, dass die vorgeschlagenen Änderungen zwei verschiedene Erlasse betreffen (Urteil 1C\_103/2010 vom 26. August 2010 E. 3.4.1).

Vielmehr können zwei unterschiedliche Massnahmen im Hinblick auf ein gemeinsames Ziel zu einer

einzigsten Abstimmungsvorlage verbunden werden. Dabei gibt es Erlassvorlagen, die eine Querschnittsaufgabe zum Gegenstand haben und deshalb zwingend verschiedene Sachbereiche betreffen. Dies ist etwa bei Sparvorlagen der Fall, bei denen das Ziel des langfristigen Haushaltsausgleichs es rechtfertigt, in verschiedenen Sachbereichen Ausgaben zu kürzen, auch wenn dies zwangsläufig Auswirkungen auf die inhaltliche Gestaltung dieser Bereiche zeitigt (Urteil 1P.414/1999 vom 14. Dezember 1999 E. 3e ff., in: Pra 2000 Nr. 91 S. 545).

3.3. Während die Beschwerdeführer insbesondere auf die Inkongruenz der von den verschiedenen Massnahmen profitierenden Gruppen von Leistungsempfängern abstellen, um die Unterschiedlichkeit der einzelnen Teile hervorzuheben und den Anspruch auf eine differenzierte Willenskundgabe zu begründen, betont der Regierungsrat in seiner Stellungnahme die grundsätzliche Ausrichtung der Vorlage. Diese Argumentation liegt auf einer höheren Abstraktionsstufe als diejenige der Beschwerdeführer und rückt über die einzelnen Teile hinaus den grundlegenden Zweck der Referendumsvorlage in den Vordergrund, eine Entlastung des Staatshaushalts zu erreichen. Zugleich soll einer von der Kürzung der Beiträge im Rahmen der IPV besonders stark betroffenen Gruppe von Anspruchsberechtigten durch eine Erhöhung der Familienzulagen Abhilfe verschafft werden. Obgleich dadurch nicht allen Empfängern von gekürzten IPV-Auszahlungen geholfen wird, kann darin ein hinreichender innerer Sachzusammenhang erblickt werden. Ausserdem wird durch die Erhöhung der Familienzulagen das übergeordnete Ziel gewahrt. Diese Massnahme führt nicht zu einer Mehrbelastung des Staatshaushalts, soll damit doch der Reservefonds der Familienausgleichskasse, deren Finanzierung zum allergrössten Teil durch die angeschlossenen Arbeitgeber sichergestellt ist, in den kommenden Jahren kontinuierlich abgebaut werden. Die von den Beschwerdeführern geltend gemachte Opposition, die sich unterschiedlich und gegenläufig gegen die beiden Teile der Vorlage richtet, lässt nicht erkennen, dass deren Zusammenfassung in einer einzigen Vorlage auf politischem Kalkül beruhen würde. Jedenfalls vermögen sie nicht darzutun, dass der Kantonsrat damit andere Ziele als den Ausgleich des Staatshaushalts verbunden mit einer Abschwächung der Auswirkungen der Sparmassnahme für eine bestimmte Gruppe verfolgen würde. Art. 34 Abs. 2 BV belässt dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum (vgl. E. 2.1 hiervor). Wenngleich - wie die Beschwerdeführer vorbringen - andere Kompensationsmassnahmen denkbar wären, ist dieser in Anbetracht des Ziels, den Haushalt zu entlasten und dessen Folgen mit Mitteln ausserhalb der Staatskasse teilweise abzuschwächen, nicht überschritten. Die Stimmbürger haben keinen Anspruch darauf, dass ihnen besonders wichtige Fragen getrennt zur Abstimmung unterbreitet werden (vgl. E. 2.1 vorne). Vielmehr sind sie gehalten, eine Gesamtwürdigung der Abstimmungsvorlage vorzunehmen, um zu entscheiden, ob sie mit dem angestrebten Ziel und den dafür vorgesehenen Massnahmen einverstanden sind (BGE 137 I 200 E. 4 S. 205). Anlässlich der Stimmabgabe erhalten sie die Gelegenheit, sich in grundsätzlicher Weise zur Entlastung des Staatshaushalts zu äussern, indem sie für die gesamte Annahme oder die gesamte Verwerfung der Vorlage stimmen können.

3.4. Insgesamt durfte der Kantonsrat somit ohne Verletzung der Verfassung davon ausgehen, dass die beiden zu einer Vorlage verbundenen Teile die Stimmberechtigten nicht in eine Zwangslage versetzen und der Grundsatz der Einheit der Materie gewahrt wird.

4.

Die Beschwerde erweist sich daher als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Verfahrensausgang werden die Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG). Der Kanton Obwalden hat keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.-- werden den Beschwerdeführern auferlegt.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Regierungsrat des Kantons Obwalden und dem Kantonsrat des Kantons Obwalden schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 8. August 2016

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Das präsidierende Mitglied: Eusebio

Die Gerichtsschreiberin: Pedretti