

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 26. Januar 1999 an den Landrat
zur kantonalen Volksinitiative "für gleiche Wahlchancen (Wahlchancen-Initiative)"

I. KURZFASSUNG

Im April 1996 reichte ein Initiativkomitee, bestehend aus Mitgliedern der Grünen Bewegung Uri, die kantonale Volksinitiative "für gleiche Wahlchancen (Wahlchancen-Initiative)" ein. Am 4. Juni 1997 erklärte der Landrat auf Antrag des Regierungsrates aus verfassungsrechtlichen Gründen die Initiative als ungültig. Die Initianten reichten gegen die Ungültigerklärung der Initiative beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde ein. Mit Urteil vom 7. Oktober 1998 hat das Bundesgericht die Beschwerde teilweise gutgeheissen und den angefochtenen Entscheid aufgehoben. Aufgrund des Bundesgerichtsurteils hat der Landrat die Wahlchancen-Initiative teilweise gültig zu erklären und den gültigen Teil der Initiative dem Volk zur Abstimmung vorzulegen.

Der gültige Teil der Initiative enthält zwei Forderungen: Erstens eine Ergebnisquote von 50 Prozent, jedoch mindestens von einem Drittel für indirekte Wahlen von Behörden und Kommissionen. Zweitens eine Listenquote von 50 Prozent für die Proporzwahl des Landrates.

Die Initiative will den Anteil der Frauen in Behörden und Kommissionen im Kanton und in den Gemeinden erhöhen. Ihre Zielsetzung ist die Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern. Die Initiative verfolgt damit ein Ziel, das grundsätzlich auch der Regierungsrat unterstützt.

Die Initiative bietet von ihrer Konzeption her Auslegungsschwierigkeiten und führt zu Vollzugsproblemen. Bereits bei den Gesamterneuerungswahlen der Behörden und Kommissionen im Jahre 2000 käme die Ergebnisquote voll zum Tragen. Allein in den 45 Fachkommissionen des Regierungsrates müssten um der 1/3-Mindestquote zu genügen auf einen Schlag über 70 bisherige Kommissionsmitglieder ihren Sitz zugunsten einer Vertreterin oder eines Vertreters des anderen Geschlechts zur Verfügung stellen. Bei Annahme der Initiative würde in Zukunft die Besetzung der Kommissionen erschwert.

Aber auch die von der Initiative für die Proporzwahl des Landrates vorgesehene Listenquote

erweist sich als problematisch. In erster Linie ist es Sache der politischen Parteien, die Frauen in den Parteien zu fördern. Ihnen obliegt es, den Frauenanteil in den Parteiorganen und auf den Wahllisten zu erhöhen. Das geltende Wahlrecht stellt den Parteien bereits heute bei der Ausgestaltung der Wahllisten verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, die sie gezielt auch als Frauenförderungsmassnahmen einsetzen können (z.B. Vorkumulierung der kandidierenden Frauen, Listenverbindung zwischen einer reinen Frauen-Liste und Männer-Liste).

Der Regierungsrat verkennt nicht, dass in Uri die Frauen in den Behörden und Kommissionen zum Teil noch stark untervertreten sind. In den vergangenen Jahren ist der Frauenanteil jedoch ständig gewachsen. Der stete und regelmässige Vormarsch der Frauen in den Behörden und Kommissionen lässt vermuten, dass der Anteil der gewählten Frauen sich immer mehr einem ausgewogenen Verhältnis annähert, auch ohne die Hilfe von schematischen, in der Kantonsverfassung verankerten Quoten. In der Schweiz existieren heute praktisch keine Beispiele solcher von der Wahlchancen-Initiative verlangten absoluten Massnahmen, und die Versuche, auf kantonaler und kommunaler Ebene, diese einzuführen, sind bisher alle gescheitert. Die Auswirkungen der Initiative sind demnach weitgehend unbekannt.

Aus all diesen Gründen lehnt der Regierungsrat die Wahlchancen-Initiative ab. Er empfiehlt dem Landrat, die Initiative auf der Grundlage des Bundesgerichtsentscheides vom 7. Oktober 1998 teilweise ungültig zu erklären und den bereinigten Text der Initiative dem Volk ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung vorzulegen und zur Ablehnung zu empfehlen.

II. AUSFÜHRLICHER BERICHT

1. Einreichung und Wortlaut der Initiative

Am 15. April 1996 reichte ein Initiativkomitee, bestehend aus Mitgliedern der Grünen Bewegung Uri, eine kantonale Volksinitiative "für gleiche Wahlchancen (Wahlchancen-Initiative)" ein.

Das Initiativbegehren hat folgenden Wortlaut:

"Die Verfassung des Kantons Uri ist durch den folgenden Artikel 75^{bis} (Gleichstellung der Geschlechter) zu ergänzen:

¹Alle Behörden und Kommissionen, die vom Volk gewählt oder durch gewählte Organe bestimmt werden, sind annähernd je zur Hälfte mit Frauen und Männern besetzt. Jedes Geschlecht ist jedoch mindestens zu einem Drittel vertreten. Für den Landrat gelten die Vorschriften der Absätze 2 und 3.

²Bei den Landratswahlen in Gemeinden, in denen nach Proporzsystem gewählt wird, beträgt die zahlenmässige Differenz zwischen Frauen und Männern auf den gedruckten Wahllisten höchstens eins.

³Bei den Landratswahlen in Gemeinden, denen nur ein Sitz zusteht, wird eine Kandidatin oder ein Kandidat gewählt. In Gemeinden mit zwei Sitzen werden je eine Frau und ein Mann gewählt.

Übergangsbestimmungen:

¹Nimmt ein gewähltes Organ Ersatzwahlen für eine Behörde oder Kommission vor, hat jedes Geschlecht Anspruch auf jede zweite Nachfolge, bis das Minimalziel von Artikel 75^{bis} Absatz 1 erfüllt ist.

²Bei der ersten nach den Bestimmungen von Artikel 75^{bis} durchgeführten Gesamterneuerungswahl von Behörden oder Kommissionen, die vom Volk im Majorz gewählt werden, gilt folgende Ausnahme: Personen, die bereits bisher Mitglieder der gleichen Behörde oder der gleichen Kommission waren und wiedergewählt werden, gelten auch dann als gewählt, wenn das Ziel von Artikel 75^{bis} noch nicht erfüllt ist.

³Bei der ersten Gesamterneuerungswahl des Landrates nach Annahme von Artikel 75^{bis} beträgt in den Gemeinden, in denen nach Proporz gewählt wird, der Anteil jedes Geschlechts auf den gedruckten Wahllisten mindestens je 30 Prozent."

2. Begründung der Initiative

Die Initianten begründen das Volksbegehren wie folgt:

"Die Frauen stellen mehr als die Hälfte der Bevölkerung. Aber trotz Gleichstellungsartikel in der Bundesverfassung sind sie in den Räten und Kommissionen von Kanton und Gemeinden noch immer krass untervertreten. Nur rund ein Zehntel aller ihrer Mitglieder sind Frauen. Mit den vorgeschlagenen Bestimmungen soll garantiert werden, dass beide Geschlechter die gleichen Wahlchancen erhalten".

3. Zustandekommen und Gültigkeit der Initiative

Am 29. April 1996 stellte der Regierungsrat fest, dass die Volksinitiative mit 356 gültigen Unterschriften formell zustande gekommen ist.

Der Regierungsrat erstattete am 22. April 1997 Bericht und Antrag an den Landrat. Er führte aus, die Initiative wirke sich diskriminierend aus. Sie führe dazu, dass in konkreten Wahlen ein Mann oder eine Frau wegen des Geschlechts nicht wählbar sei. Dies verletze den Anspruch der Kandidaten und Kandidatinnen auf rechtsgleiche Behandlung und, soweit Volkswahlen betroffen seien, auch die Wahl- und Abstimmungsfreiheit der Stimmbürger und Stimmbürgerinnen. Desgleichen schränke die unterbreitete Wahlvorschlagsquote für die Landratswahlen in den Proporzgemeinden die Auswahlfreiheit der Stimmberechtigten ein. Dafür gebe es keine Rechtfertigung. Der Regierungsrat beantragte deshalb dem Landrat, die Wahlchancen-Initiative sei für ungültig zu erklären und nicht dem Volk zur Abstimmung vorzulegen. Der Landrat folgte mit Beschluss vom 4. Juni 1997 dem Antrag des Regierungsrats.

Die Grüne Bewegung Uri reichte gegen die Ungültigkeitserklärung der Initiative beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne eine staatsrechtliche Beschwerde ein.

In seinem Urteil vom 7. Oktober 1998 hat das Bundesgericht die von der Initiative in Absatz 1 vorgesehene Quotenregelung für Organe, die vom Volk gewählt werden, als verfassungswidrig bezeichnet. Nach dem Bundesgericht würde die vorgeschriebene Ergebnisquote bei Volkswahlen zu einer unzulässigen Beschränkung der Wahlfreiheit führen. Anders beurteilte das Bundesgericht hingegen die in Absatz 1 der Initiative vorgesehene Ergebnisquote für indirekte Wahlen, die nicht vom Volk vorgenommen werden, sondern von einem vom Volk gewählten Organ. Bei diesen Wahlen werde die Wahl- und Abstimmungsfreiheit nicht berührt. Auch könne der Quotenregelung für Behördenwahlen die Verhältnismässigkeit nicht abgesprochen werden. Als verfassungswidrig erweist sich nach dem Bundesgericht auch die in Absatz 3 der Initiative für die Landratswahl vorgeschlagene Lösung für Wahlkreise mit bloss zwei Sitzen, weil hier dem Volk zwingend die Wahl einer Frau und eines Mannes vorgeschrieben werden sollte. Dagegen erklärte das Bundesgericht - dies soweit ersichtlich erstmals - die in Absatz 2 der Initiative vorgesehene Quote für Wahllisten bei der Proporzwahl des Landrates als verfassungskonform.

Das Bundesgericht hiess deshalb die staatsrechtliche Beschwerde teilweise gut.

4. Redaktionelle Bereinigung des Initiativtextes

Aufgrund des Bundesgerichtsurteils vom 7. Oktober 1998 hat der Landrat die Wahlchancen-Initiative teilweise gültig zu erklären. Nach dem Bundesgericht ist der Text der Initiative zu bereinigen. Das Bundesgericht hat dies wie folgt getan (wobei der gestrichene Text die Teile umfasst, deren Ungültigerklärung bestätigt worden ist):

¹Alle Behörden und Kommissionen, die ~~vom Volk gewählt~~ oder durch gewählte Organe bestimmt werden, sind annähernd je zur Hälfte mit Frauen und Männern besetzt. Jedes Geschlecht ist jedoch mindestens zu einem Drittel vertreten. Für den Landrat gelten die Vorschriften der Absätze 2 und 3.

²Bei den Landratswahlen in Gemeinden, in denen nach Proporzsystem gewählt wird, beträgt die zahlenmässige Differenz zwischen Frauen und Männern auf den gedruckten Wahllisten höchstens eins.

³~~Bei den Landratswahlen in Gemeinden, denen nur ein Sitz zusteht, wird eine Kandidatin oder ein Kandidat gewählt. In den Gemeinden mit zwei Sitzen werden je eine Frau und ein Mann gewählt.~~

Übergangsbestimmungen:

¹Nimmt ein gewähltes Organ Ersatzwahlen für eine Behörde oder Kommission vor, hat jedes Geschlecht Anspruch auf jede zweite Nachfolge, bis das Minimalziel von Artikel 75^{bis} Absatz 1 erfüllt ist.

²~~Bei der ersten nach den Bestimmungen von Artikel 75^{bis} durchgeführten Gesamterneuerungswahl von Behörden oder Kommissionen, die dem Volk im Majorz gewählt werden, gilt folgende Ausnahme: Personen, die bereits bisher Mitglieder der gleichen Behörde oder der gleichen Kommission waren und wiedergewählt werden, gelten auch dann als gewählt, wenn das Ziel von Artikel 75^{bis} noch nicht erfüllt ist.~~

³Bei der ersten Gesamterneuerungswahl des Landrates nach Annahme von Artikel 75^{bis} beträgt in den Gemeinden, in denen nach Proporz gewählt wird, der Anteil jedes Geschlechts auf den gedruckten Wahllisten mindestens je 30 Prozent."

Im Übrigen hat das Initiativkomitee darum ersucht, in Absatz 1 die infolge der Textbereinigung obsoleete Verweisung auf Absatz 3 zu streichen.

5. Heutiger Frauenanteil in den Behörden und Kommissionen

Von den 64 Mitgliedern des Urner Landrates sind heute zehn Frauen (16 Prozent). Seit der Einführung des Frauenstimmrechts im Jahre 1972 ist die Zahl der Frauen im Landrat wie folgt gestiegen: 1980 (1), 1984 (2), 1988 (6), 1992 (8), 1996 (10).

Die vom Landrat aus seiner Mitte bestellten ständigen parlamentarischen Kommissionen weisen folgende Frauenanteile auf:

	<u>Sitze total</u>	<u>Anzahl Frauen</u>	<u>Frauenanteil</u> (%)
- Geschäftsprüfungskommission	11	2	18
- Finanzkommission	11	1	9
- Kantonsspitalkommission	9	2	22
- Rechtspflegekommission	7	2	29

Die weiteren vom Landrat gewählten Behörden und Kommissionen weisen die folgenden Frauenanteile auf:

	<u>Sitze total</u>	<u>Anzahl Frauen</u>	<u>Frauenanteil (%)</u>
- Erziehungsrat	9	3	33
- Spitalrat	9	2	22
- Bankrat UKB	7	0	0
- Jugendgericht	5	3	60

In den 45 vom Regierungsrat gewählten Fachkommissionen (siehe Anhang 1) beträgt der Frauenanteil durchschnittlich 15.5 Prozent. In neun Fachkommissionen beträgt der Frauenanteil ein Drittel und mehr, wovon in drei Kommissionen über 50 Prozent (Arbeitsgemeinschaft für hauswirtschaftliche Bildungs- und Berufsfragen [100 Prozent], Kommission für Jugendfragen [63 %], Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann [86 Prozent]). In 22 Kommissionen sind die Frauen bisher überhaupt nicht vertreten (siehe im Einzelnen Anhang 1).

In der vom Obergericht Uri gewählten Expropriationsschätzungskommission und in der Kommission für die Prüfung der Anwälte und Notare sind die Frauen bisher nicht vertreten. In den Behörden der Gemeinden beträgt der Frauenanteil durchschnittlich rund 25 Prozent, in denjenigen der Korporationen Uri und Ursern bloss 4 Prozent.

1994 hat der Regierungsrat die Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann eingesetzt. Bei dieser Kommission wird ein Frauen-Pool zum Zwecke der Erhöhung des Frauenanteils in den Behörden und Kommissionen geführt. Der Frauen-Pool hat bei den Gesamterneuerungswahlen im Jahr 1996 bereits Wirkung gezeigt, indem der Frauenanteil in den regierungsrätlichen Kommissionen erhöht werden konnte.

6. Vorstösse zu Frauenquoten auf Bundesebene und in anderen Kantonen

Seit Anfang der neunziger Jahre sind Frauen und Geschlechterquoten für politische Ämter in der Schweiz ein Thema. Ein Blick auf die verschiedenen Vorstösse zeigt allerdings, dass diese Quoten stark umstritten sind. Keine der kantonalen oder eidgenössischen Initiativen wurde bisher in einer Volksabstimmung angenommen:

- 1990: Die von der Partei der Arbeit lancierte Initiative "Frauen und Männer" verlangt, dass alle Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, welche fünf oder mehr Mitglieder umfassen, sich nicht zu mehr als 60 % aus Angehörigen des gleichen Geschlechts zusammensetzen. Die Initiative kam nicht zustande.
- 1991: Ein überparteiliches Komitee aus verschiedensten Frauenorganisationen fordert mit der Initiative "Nationalrat 2000", dass die Hälfte der Nationalratssitze für Frauen zu reservieren seien. Die Initiative wurde mangels genügender Unterschriften zurückgezogen und im Juni 1992 in Form einer Petition eingereicht. Das Parlament leistete der Petition keine Folge.
- 1993: Die Stimmberechtigten des Kantons Luzern entschieden sich gegen eine Variante, die den Verfassungsrat paritätisch aus 50 Frauen und 50 Männern zusammensetzen wollte.
- 1995: In der Stadt Luzern wurde die "Überparteiliche Quoteninitiative" verworfen.
- 1995: Einreichung der Initiative "Für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden" (Quoteninitiative). Der Bundesrat empfahl in seiner Botschaft vom 17. März 1997 die Ablehnung der Initiative ohne Gegenvorschlag. Im Herbst 1998 hiess der Nationalrat den indirekten Gegenvorschlag der Staatspolitischen Kommission gut, die zur Frauenförderung eine Drittelsquote auf den Nationalratslisten vorschreibt. In der Folge entschied sich jedoch der Ständerat, den Vorschlag des Nationalrates erst später zusammen mit der Quoteninitiative zu beraten, weil die Vorbereitungen zu den Nationalratswahlen 1999 bereits zu weit fortgeschritten seien, um noch neue Regelungen einzubringen.
- 1995: Die Stimmberechtigten der Stadt Bern verwarfen eine Quotenregelung für den Stadtrat.
- 1995: In Winterthur wurde die "Teilzeit-Initiative: Frauen und Männer in den Stadtrat" verworfen.

- 1996: In Solothurn wurde die "Initiative 2001" für ungültig erklärt. Mit Urteil vom 19. März 1997 bestätigte das Bundesgericht den Entscheid des Solothurner Kantonsrates und wies die von den Initiantinnen eingereichte staatsrechtliche Beschwerde ab.

7. Vernehmlassung der Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann

Der Regierungsrat hat die Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann eingeladen, zur Wahlchancen-Initiative eine Stellungnahme einzureichen. In ihrer Vernehmlassung vom 7. Januar 1999 begrüsst die Kommission die Einführung einer Ergebnisquote von mindestens einem Drittel für indirekte Wahlen und die Einführung einer Listenquote für die Proporzahlen des Landrates. Die Kommission ist grundsätzlich der Meinung, dass die Gleichbehandlung beider Geschlechter ausnahmslos für alle Bereiche des Lebens gelten sollte. Eine paritätische Vertretung der beiden Geschlechter in den Behörden und Kommissionen sei eine Frage der Demokratie und Gerechtigkeit und stelle auf einfachem Wege sicher, dass auch frauenspezifische Anliegen und Sichtweisen effizient eingebracht und sichtbar gemacht werden könnten.

8. Würdigung des gültigen Teils der Initiative

Der gültige Teil der Initiative enthält zwei Forderungen:

1. eine Ergebnisquote für die Wahl von Behörden und Kommissionen, die durch gewählte Organe besetzt werden;
2. eine Listenquote für die Proporzwahl des Landrates.

Die Initiative ist für jede der beiden Kategorien von Quotierungen einzeln zu würdigen.

a) Ergebnisquote für Behörden und Kommissionen

Nach der Initiative sind alle Behörden und Kommissionen des Kantons, der Gemeinden und Korporationen, die durch gewählte Organe bestimmt werden, annähernd je zur Hälfte mit Frauen und Männern zu besetzen. Jedes Geschlecht muss jedoch mindestens zu einem Drittel vertreten sein.

Bei der Besetzung der Behörden und Kommissionen haben sich die Wahlorgane vom verfassungsmässigen Gebot der paritätischen Vertretung der Geschlechter leiten zu lassen. Sie müssen somit bei der Wahl darauf achten, dass das Gremium annähernd je zur Hälfte mit Frauen und Männern besetzt ist. Von der Vorgabe der paritätischen Besetzung darf das Wahlorgan nur aus zwingenden sachlichen Gründen abweichen, insbesondere

dann, wenn nicht genügend Kandidatinnen oder Kandidaten mit den erforderlichen Fachkenntnissen zur Verfügung stehen. Die Drittelsquote muss jedoch zwingend eingehalten werden.

In siebenköpfigen Kommissionen müssten künftig mindestens drei, in fünfköpfigen Kommissionen mindestens zwei Frauen Einsitz haben.

Die Initiative bietet Auslegungsschwierigkeiten. Nach dem Wortlaut gilt die Ergebnisquote für die Wahl von Behörden und Kommissionen, die durch "gewählte Organe" vorgenommen wird. Es fragt sich, was unter "gewählten Organen" zu verstehen ist. Sind unter "gewählten Organen" nur vom Volk gewählte Organe zu verstehen? Haben deshalb auf der Ebene des Kantons bloss der Landrat, der Regierungsrat und die Gerichte die Ergebnisquote zu beachten? Oder findet diese auch Anwendung, wenn beispielsweise der Erziehungsrat Kommissionen einsetzt? Je nachdem, wie diese Fragen beantwortet werden, ist der Geltungsbereich der Initiative unterschiedlich.

Unklar ist im Weiteren, ob die Initiative auch dann gilt, wenn der Landrat, der Regierungsrat oder die Gerichte aus ihrer eigenen Mitte Kommissionen einsetzen. Gilt die Ergebnisquote somit auch für die Zusammensetzung der Prüfungskommissionen des Landrates und der verschiedenen Abteilungen der Gerichte? Im Weiteren fragt es sich, ob die Ergebnisquote Anwendung findet, wenn der Regierungsrat Kommissionen und Arbeitsgruppen einsetzt, die mehrheitlich aus Angehörigen der Kantonsverwaltung zusammengesetzt sind. Käme die Initiative auch in diesen Fällen zur Anwendung, ergäben sich zusätzliche Vollzugsprobleme. Der Anteil der Frauen im Landrat ist zu klein, um den Anforderungen der Initiative nach paritätischer beziehungsweise 33-prozentiger Besetzung der parlamentarischen Kommissionen zu genügen. Ebenso dürfte der Frauenanteil innerhalb der Kantonsverwaltung kaum ausreichen, um einer allfälligen Forderung nach paritätischer Besetzung der vom Regierungsrat gewählten verwaltungsinternen Arbeitsgruppen zu erfüllen.

Bei den vom Landrat zu wählenden Behörden und Kommissionen (Erziehungsrat, Spitalrat, UKB-Bankrat, Jugendgericht) handelt es sich vom Grundsatz her weitgehend um Fachgremien. Das Gleiche gilt für die meisten der vom Regierungsrat gewählten 45 Kommissionen (siehe Anhang 1). Die Mitglieder dieser Fachgremien werden in erster Linie aufgrund ihrer fachlichen Kompetenz ausgewählt. Bei der Besetzung der Kommissionen ist das Wahlorgan nicht völlig frei. Oft umschreiben das Gesetz oder die Verordnung die Zusammensetzung einer Kommission. So schreibt die Gesetzgebung häufig die Funktion des Präsidiums einem bestimmten Amt zu (z.B. Erziehungsdirektor als Präsi-

dent des Erziehungsrates, Gesundheits- und Fürsorgedirektor als Präsident des Spitalrates usw.). Aufgrund der Gesetzgebung können Kommissionssitze zudem mit einem bestimmten Amt verbunden sein (z.B. Sitz des Kantonsarztes im Spitalrat, Sitz des Vorstehers der Abteilung Fischerei in der Fischereikommission usw.). Schliesslich bestehen Rechtsvorschriften, die für verschiedene Kommissionen einzelne Sitze bestimmten Organisationen, Berufsgruppen oder Interessengemeinschaften zuteilen (z.B. Vertreter des Jägervereins in der Jagdkommission, Vertreter des Staatspersonals und der Personalverbände in der Kaszenkommission, Mieter- und Vermietervertreter bei der Schlichtungsbehörde im Mietwesen usw.).

Mit der Annahme der Wahlchancen-Initiative würde die Zusammensetzung der Behörden und Kommissionen erschwert. Dies gilt vor allem für Behörden und Kommissionen, in denen aufgrund der Gesetzgebung die Zusammensetzung des Gremiums vorbestimmt ist. Auch in den kleineren Urner Gemeinden, in denen die personellen Ressourcen zahlenmässig beschränkt sind, dürfte die Quotenregelung bei der Besetzung von Kommissionen Vollzugsprobleme nach sich ziehen.

b) Listenquote für die Proporzwahl des Landrates

Für die Proporzwahl des Landrates schreibt die Initiative vor, dass auf den vorgedruckten Wahllisten gleich viele Frauen wie Männer aufgeführt sein müssen. Diese Art Quote sichert keine bestimmte Anzahl von Sitzen im Landrat zu. Sie erhöht jedoch die Nominierungschancen des untervertretenen Geschlechts. Diese Quotenregelung läuft in den Proporzgemeinden mit einer geraden Anzahl Landratsitze faktisch auf eine 50-Prozent-Quote hinaus.

Die Initiative kann zur Folge haben, dass mit Rücksicht auf die Listenquote eine zusätzliche Bewerberin oder ein zusätzlicher Bewerber wegen des Geschlechts nicht mehr berücksichtigt werden kann. Im Fall, da sich die Parteien oder Personen, die bei der Landratswahl einen Vorschlag einreichen, nicht an die Regelung der Initiative halten, müsste der Gemeinderat, der nicht entscheiden kann, wer gestrichen wird, eine Frist zur Behebung des Mangels setzen; wird der Mangel nicht fristgemäss behoben, so wäre der ganze Wahlvorschlag ungültig.

Das geltende Wahlrecht stellt den Parteien bereits heute bei der Ausgestaltung der Wahllisten verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, die sie auch als Frauenfördermassnahmen einsetzen können. So können die Parteien auf den Wahllisten kandidierende Frauen vorkumulieren und diese konsequent oder wenigstens selektiv an die Spitze der

Liste setzen. Schliesslich kann nach geltendem Wahlrecht eine Partei einer reinen Frauen-Liste eine Männer-Liste gegenüberstellen und die beiden Listen miteinander verbinden. Damit werden die Wahlchancen der kandidierenden Frauen gegenüber den Männern ausgeglichen und der interne Wettbewerb verstärkt, ohne dass der Partei als Ganzes irgendwelche Nachteile entstehen können.

Nach der Initiative müssten die Parteien bei der Proporzwahl des Landrates auf den vorgedruckten Wahllisten gleich viele Frauen wie Männer aufführen. Dies hätte zur Folge, dass reine Frauen-Listen oder reine Männer-Listen verboten wären. Damit wäre es den Parteien in Zukunft verwehrt, zwischen einer reinen Frauen-Liste und einer Männer-Liste eine Listenverbindung zu erstellen. Die Initiative schliesst damit ein heute als äusserst wirksam angesehenes Frauenförderungsmittel aus.

c) Übergangsbestimmungen

Die Initiative tritt mit ihrer Annahme durch das Volk grundsätzlich sofort in Kraft. Sie sieht jedoch die folgenden zwei Übergangsbestimmungen vor:

- Ersatzwahl für Behörden und Kommissionen: Jedes Geschlecht kann nur jede zweite Nachfolge für sich beanspruchen, auch wenn die Frauen noch nicht mit einem Drittel vertreten sind.
- Erste Landratswahl nach Annahme der Initiative: Der Anteil der Frauen auf den Wahllisten muss lediglich 30 statt 50 Prozent betragen.

Nach dem Wortlaut der Initiative gilt die Übergangsregelung, wonach bei Behörden und Kommissionen jedes Geschlecht nur jede zweite Nachfolge für sich beanspruchen kann, nur für "Ersatzwahlen". Der Regierungsrat geht deshalb davon aus, dass bei den Gesamterneuerungswahlen der Behörden und Kommissionen im Jahre 2000 (Legislatur 2000 bis 2004) die Ergebnisquote bereits voll greifen würde. Die Übergangsregelung käme demnach nur dann zum Tragen, wenn während der Legislaturperiode Behörden- oder Kommissionsmitglieder infolge Rücktritt oder Tod zu ersetzen sind.

Bei der Gesamterneuerungswahl des Landrates im Jahre 2000 greift für die Listenquote die besondere Übergangsregelung, wonach der Anteil der Frauen auf den Wahllisten lediglich 30 statt 50 Prozent betragen muss. Bei der nachfolgenden Gesamterneuerungswahl des Landrates im Jahre 2004 käme hingegen die (faktische) 50-Prozent-Quote voll zum Tragen.

d) Schlussfolgerung

Die Initiative will den Anteil der Frauen in Behörden und Kommissionen im Kanton und in den Gemeinden erhöhen. Zielsetzung der Initiative ist die Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern. Die Initiative verfolgt damit ein Ziel, das grundsätzlich auch der Regierungsrat unterstützt.

Die Initiative bietet von ihrer Konzeption her Auslegungsschwierigkeiten und führt zu Vollzugsproblemen. Bereits bei den Gesamterneuerungswahlen für die Behörden und Kommissionen im Jahre 2000 käme die 50-Prozent-Quote beziehungsweise die 1/3-Mindestquote im Kanton und in den Gemeinden voll zum Tragen. In siebenköpfigen Kommissionen müssten mindestens drei, in fünfköpfigen zwei Frauen Einsitz nehmen. Allein in den 45 Fachkommissionen des Regierungsrates müssten um der 1/3-Mindestquote zu genügen, über 70 bisherige Kommissionsmitglieder auf einen Schlag ihren Sitz zugunsten einer Vertreterin oder eines Vertreters des anderen Geschlechts zur Verfügung stellen. Es ist im Übrigen nicht so, dass sich die Initiative immer nur zu Lasten der Männer auswirken würde. In Behörden und Kommissionen, wo heute der Anteil der Frauen denjenigen der Männer übersteigt (z.B. Jugendgericht, Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann, Arbeitsgemeinschaft für hauswirtschaftliche Bildungs- und Berufsfragen) müssten zum Teil Frauen ihren Sitz für Männer frei machen.

Bei vielen Behörden und Kommissionen handelt es sich um Fachgremien, die in erster Linie nach fachlichen Kriterien zu besetzen sind. Bei Annahme der Initiative würde in Zukunft die Besetzung der Fachkommissionen erschwert.

Aber auch die von der Initiative für die Proporzwahl des Landrates vorgeschriebene Listenquote erweist sich als problematisch. Nach der Initiative müssten die Parteien in Zukunft bei der Landratswahl auf den Wahllisten gleich viel Frauen wie Männer aufführen. Dies hätte zur Folge, dass reine Frauen-Listen oder reine Männer-Listen verboten wären. Damit wäre den Parteien in Zukunft eine Listenverbindung zwischen einer Frauen-Liste und einer Männer-Liste verwehrt. Damit würde auf ein nach heute geltendem Wahlrecht als äusserst wirksam angesehenes Frauenförderungsmittel verzichtet.

Nach Auffassung des Regierungsrates ist es in erster Linie Sache der politischen Parteien, die Frauen in den Parteien zu fördern. Ihnen obliegt es, den Frauenanteil in den Parteiorganen und auf den Wahllisten zu erhöhen. Das geltende Wahlrecht stellt den Parteien bereits heute bei der Ausgestaltung der Wahllisten verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, die sie auch als Frauenförderungsmassnahmen einsetzen können (z.B. Vorkumulierung der kandidierenden Frauen, Platzierung an der Spitze der Liste, Listenverbindung

zwischen einer reinen Frauen-Liste und Männer-Liste).

Der Regierungsrat verkennt nicht, dass in Uri die Frauen in den Behörden und Kommissionen zum Teil noch stark untervertreten sind. Die Initiative möchte das auch vom Regierungsrat angestrebte Ziel der paritätischen Vertretung der Geschlechter in den Behörden und Kommissionen praktisch auf einen Schlag verwirklichen. Demgegenüber ist der Regierungsrat der Auffassung, dass es zur Verwirklichung dieses Zieles mehr Zeit braucht, als dies die Initiative einräumen will.

Seit der Einführung des Frauenstimmrechts im Jahre 1972 ist der Frauenanteil in Behörden und Kommissionen des Kantons und der Gemeinden im Übrigen ständig gewachsen. Der stete und regelmässige Vormarsch der Frauen in den Behörden und Kommissionen lässt vermuten, dass der Anteil der gewählten Frauen sich immer mehr einem ausgewogenen Verhältnis annähert, auch ohne die Hilfe von schematischen, in der Kantonsverfassung verankerten Quoten.

In der Schweiz existieren heute praktisch keine Beispiele solcher von der Wahlchancen-Initiative verlangten absoluten Massnahmen, und die Versuche, auf kantonaler und kommunaler Ebene, diese einzuführen, sind bisher alle gescheitert. Die Auswirkungen der Initiative sind demnach weitgehend unbekannt.

1994 hat der Regierungsrat eine Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann eingesetzt. Zudem wurde zum Zwecke der Erhöhung des Frauenanteils in den Behörden und Kommissionen ein Frauen-Pool geschaffen. Der Frauen-Pool hat bei den Gesamterneuerungswahlen im Jahre 1996 bereits Wirkung gezeigt, indem der Frauenanteil in den regierungsrätlichen Fachkommissionen erhöht werden konnte. Der Regierungsrat ist im Übrigen bereit, in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich weitere Massnahmen zu prüfen, mit denen der Anteil der Frauen in den Kommissionen erhöht werden kann. So beabsichtigt der Regierungsrat, in Zukunft vakante Sitze bei Kommissionen, bei denen aufgrund der Gesetzgebung bestimmte Organisationen ein Vorschlagsrecht haben, diese jeweils zu einem Doppelvorschlag (je eine Frau und ein Mann) anzuhalten. Der Regierungsrat geht davon aus, dass auch der Landrat in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich entsprechende Massnahmen zur Förderung der Frauen in den vom Landrat gewählten Behörden und Kommissionen ins Auge fassen wird.

Der Regierungsrat lehnt aus all diesen Gründen die Wahlchancen-Initiative ab. Er verzichtet darauf, einen direkten oder indirekten Gegenvorschlag zur Initiative zu präsentieren. Zumal er es als schwierig erachtet, die Zusammensetzung von Behörden und Kom-

missionen durch schematische, in der Verfassung verankerte Quoten zu regeln. Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die Wahlchancen-Initiative auf der Grundlage des Bundesgerichtsentscheides vom 7. Oktober 1998 teilweise ungültig zu erklären und den bereinigten Text der Initiative dem Volk ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung vorzulegen und zur Ablehnung zu empfehlen.

III. Antrag

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Die Volksinitiative "für gleiche Wahlchancen (Wahlchancen-Initiative)" wird in den folgenden Punkten teilweise ungültig erklärt:
 - Absatz 1 des vorgeschlagenen Artikels 75^{bis} KV, soweit sich dieser auf Wahlen von Behörden und Kommissionen durch das Volk bezieht;
 - Absatz 3 des vorgeschlagenen Artikels 75^{bis} KV;
 - Absatz 2 der Übergangsbestimmungen.

Im Übrigen wird die Volksinitiative gültig erklärt.

2. Der bereinigte Text der Volksinitiative (Anhang 2), wird dem Volk zur Abstimmung vorgelegt und ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung empfohlen.

Anhänge

- Behörden und Kommissionen des Kantons (Anhang 1)
- Initiativtext (Anhang 2)

Anhang 1**Frauenanteile**

in den vom Regierungsrat für die Legislaturperiode 1998 - 2000 gewählten Kommissionen (Stand: 1.1.1999)

	<u>Sitze total</u>	<u>Anzahl Frauen</u>	<u>Frauenanteil (%)</u>
<u>Baudirektion</u>			
- Kommission Hochwasserschutz	11	1	9
- Kommission Landerwerb Nationalstrassen	3	0	0
- Kommission Landerwerb Hochwasserschutz	4	0	0
<u>Erziehungsdirektion</u>			
- Mittelschulrat	9	3	33
- Schulhausbaukommission	5	2	40
- Stipendienkommission	7	3	43
- Berufsbildungskommission	9	2	22
- Kommission Anlehre	5	1	20
- Landwirtschaftliche Berufsbildungs- kommission	7	3	43
- Kant. Arbeitsgemeinschaft für hauswirt- schaftliche Bildungs- und Berufsfragen	5	5	100
- Kommission für Turnen und Sport	7	1	14
- Kommission für Jugend und Sport	7	1	14
- Kommission für Jugendfragen	8	5	63
- Kommission für Inventarisierung der Kunstdenkmäler	6	1	17
- Kommission für Natur- und Heimatschutz	10	2	20
<u>Finanzdirektion</u>			
- Steuerkommission	7	0	0

- Liegenschaftsschätzungskommission	3	0	0
- Gebäudeversicherungskommission	3	1	33

Gesundheits- und Fürsorgedirektion

- Fischereikommission	7	0	0
- Gesundheitskommission	9	0	0
- Fachkommission Drogenfragen	7	2	29
- AC-Schutzdienstkommission	9	0	0

	<u>Sitze total</u>	<u>Anzahl Frauen</u>	<u>Frauenanteil (%)</u>
<u>Direktion des Innern</u>			
- Kommission für Personalfragen und Vorschlagswesen	7	2	29
- Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann	7	6	86
<u>Justizdirektion</u>			
- Nomenklatur-Kommission	4	0	0
- Bereinigungskommission	3	0	0
<u>Landwirtschaftsdirektion</u>			
- Pachtkommission	3	0	0
- Viehwirtschaftskommission Grossvieh	9	0	0
- Viehwirtschaftskommission Kleinvieh	7	0	0
- Verwaltungskommission der Landwirtschaftlichen Kreditkasse	7	1	14
<u>Militärdirektion</u>			
- Zivilschutzkommission	7	0	0
- Feuerpolizeikommission	7	0	0
- Schiesskommission	9	0	0
<u>Polizeidirektion</u>			
- Strassenverkehrskommission	12	1	8
- Kommission für Bergführerwesen	5	0	0
- Skikommission	5	0	0
- Gastgewerbekommission	8	3	38
- Jagdkommission	9	0	0
- Jägerprüfungskommission	7	0	0
- Wildschadenkommission	5	0	0

Volkswirtschaftsdirektion

- Fahrplankommission	8	0	0
- Kommission für das Reussdelta	9	1	11
- Neat-Kontaktgremium	16	1	6
- Kant. Schlichtungsbehörde für Mietverhältnisse	8	1	12
- Einigungsamt	6	0	0
Total	316	49	15.5

**Volksinitiative "für gleiche Wahlchancen (Wahlchancen-Initiative)"
(vom Landrat bereinigter Text)**

VERFASSUNG

des Kantons Uri

(Änderung vom ...)

Das Volk des Kantons Uri beschliesst:

I.

Die Verfassung des Kantons Uri vom 28. Oktober 1984¹⁾ wird wie folgt geändert:

Artikel 75bis Gleichstellung der Geschlechter (**neu**)

¹Alle Behörden und Kommissionen, die durch gewählte Organe bestimmt werden, sind annähernd je zur Hälfte mit Frauen und Männern besetzt. Jedes Geschlecht ist jedoch mindestens zu einem Drittel vertreten. Für den Landrat gelten die Vorschriften von Absatz 2.

²Bei den Landratswahlen in Gemeinden, in denen nach Proporzsystem gewählt wird, beträgt die zahlenmässige Differenz zwischen Frauen und Männern auf den gedruckten Wahllisten höchstens eins.

Übergangsbestimmungen:

¹Nimmt ein gewähltes Organ Ersatzwahlen für eine Behörde oder Kommission vor, hat jedes Geschlecht Anspruch auf jede zweite Nachfolge, bis das Minimalziel von Artikel 75bis Absatz 1 erfüllt ist.

²Bei der ersten Gesamterneuerungswahl des Landrates nach Annahme von Artikel 75bis beträgt in den Gemeinden, in denen nach Proporz gewählt wird, der Anteil jedes Geschlechts auf den gedruckten Wahllisten mindestens je 30 %.

1) RB 1.1101

II.

Diese Änderung tritt sofort in Kraft. Sie ist von der Bundesversammlung zu gewährleisten¹⁾.

Im Namen des Volkes

Der Landammann: Peter Mattli

Der Kanzleidirektor: Dr. Peter Huber

1) Von der Bundesversammlung gewährleistet am ...