



# Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

21. März 2017

**Nr. 2017-159 R-362-16 Motion Dr. Toni Moser, Bürglen, für ein zukunftsfähiges Wahlsystem für den Urner Landrat; Antwort des Regierungsrats**

## I. Ausgangslage

Am 16. November 2016 reichte Landrat Dr. Toni Moser, Bürglen, eine Motion für ein zukünftiges Wahlsystem für den Urner Landrat ein. Der parlamentarische Vorstoss steht im Zusammenhang mit dem Entscheid des Bundesgerichts vom 12. Oktober 2016 (1C\_511/2015), mit dem die zuständigen Behörden des Kantons Uri im Sinne eines Appellentscheids aufgefordert wurden, im Hinblick auf die nächste Gesamterneuerungswahl des Landrats «unter Beachtung der Erwägungen des Bundesgerichtsurteils» eine verfassungskonforme Wahlordnung zu schaffen.

Der Motionär verlangt, dass gestützt auf das erwähnte Bundesgerichtsurteil die Kantonsverfassung (RB 1.1101) und das Gesetz über die Verhältniswahl des Landrats (Proporzgesetz; RB 2.1205) so zu ändern seien, dass der Landrat künftig entweder in einem das ganze Kantonsgebiet betreffenden Einheitswahlkreis oder in mehreren gemeindeübergreifenden Wahlkreisen nach dem Proporzsystem gewählt werden könne.

Der Motionär begründet seinen Vorstoss im Wesentlichen damit, dass in den Majorzwahlkreisen des Kantons Uri eigentliche Wahlen eher wenig vorkämen. So seien im Frühling 2016 in den Majorzwahlkreisen genauso viele Kandidatinnen und Kandidaten angetreten, wie Sitze zu vergeben waren. Das hätte mit eigentlichen Wahlen - Wahl heisse auch Auswahl - wenig zu tun. Grössere bundesrechtskonforme Wahlkreise würden diesem Defizit abhelfen und die Landratswahlen auch in kleinen Gemeinden beleben.

## II. Antwort des Regierungsrats

1. Artikel 88 Absatz 1 Kantonsverfassung lautet wie folgt:

<sup>1</sup>Jede Einwohnergemeinde wählt so viele Landräte, als ihr zustehen. Für Gemeinden, denen drei oder mehr Landräte zustehen, gilt das System der Verhältniswahl, für die übrigen das System der Mehrheitswahl. Das Nähere regelt das Gesetz.

Der Kanton Uri kennt aufgrund dieser Verfassungsbestimmung ein gemischtes System, nach

dem in den kleinen Gemeinden mit einem oder zwei Landratssitzen das Majorzverfahren und in den grösseren Gemeinden mit drei und mehr Sitzen das Proporzverfahren angewendet wird.

In seinem Urteil vom 12. Oktober 2016 hat das Bundesgericht zur Majorzwahl in den kleineren Urner Gemeinden Folgendes festgestellt:

«Aufgrund der besonderen geografischen Verhältnisse und insbesondere der sehr tiefen Bevölkerungszahlen muss angenommen werden, dass die Wähler und die Kandidaten in den zwölf kleineren Gemeinden des Kantons Uri gesellschaftlich und politisch besonders stark verwurzelt sind und die Kandidaten vielen Wählern persönlich bekannt sind. Nachvollziehbar sind auch die Ausführungen des Regierungsrats, wonach die Parteien in diesen Gemeinden keine dominante Rolle spielten. Es erscheint naheliegend, dass die Wähler in den Majorz-Gemeinden des Kantons Uri vorwiegend Personen wählen, die ihnen persönlich bekannt sind und von denen sie aufgrund ihrer Persönlichkeit annehmen, dass sie von ihnen im Parlament gut repräsentiert würden (Erw. 6.3.5).»

Nach dem Bundesgerichtsentscheid garantiert das Majorzsystem den kleineren Urner Gemeinden mit einem oder zwei Landratssitzen eine autonom gewählte Vertretung im Landrat. Unter den in Uri gegebenen tatsächlichen Umständen erweist sich deshalb nach dem Bundesgericht das gemischte Urner Wahlsystem mit Majorz- und Proporzwahlkreisen verfassungsrechtlich als «nachvollziehbar und sachgerecht».

2. Laut dem Urteil des Bundesgerichts genügt in den acht Proporzgemeinden jedoch das Wahlverfahren den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Proporzwahl nicht. Dies gilt zunächst für die sogenannten natürlichen Quoren, die erforderlich sind, um in einem Wahlkreis ein Mandat zu erreichen. Bei der Proporzwahl toleriert das Bundesgericht als zulässige Obergrenze eine Limite von zehn Prozent. Auch wird nach dem Bundesgerichtsentscheid die unterschiedliche Grösse der Wahlkreise der Wahlfreiheit nicht hinreichend gerecht. Nach dem Bundesgericht lässt sich das verlangte verfassungskonforme Wahlsystem mit möglichst geringen Verzerrungswirkungen auf zwei verschiedenen Wegen umsetzen: Durch die Schaffung von Wahlkreisverbänden mit jeweils mindestens zehn Sitzen oder durch einen Wechsel zur doppelt-proportionalen Mandatzuteilungsmethode mit Standardrundung («Doppelter Pukelsheim»), mit der durch eine wahlkreisübergreifende Stimmenausswertung ein Ausgleich geschaffen werden kann.

Bereits in seinem Bericht vom 25. März 2014 und Ergänzungsbericht vom 1. Juli 2014 an den Landrat zum Postulat Dimitri Moretti hat der Regierungsrat dem Landrat die verschiedenen Möglichkeiten zur Schaffung eines verfassungskonformen Wahlsystems dargestellt. Nach einem sorgfältigen Abwägen der Vor- und Nachteile und einer eingehenden Debatte hat sich der Regierungsrat dafür ausgesprochen, das Urner Mischsystem mit Majorz- und Proporzwahlkreisen aufrecht zu erhalten. Laut dem Lösungsvorschlag des Regierungsrats werden die Gemeinden als Wahlkreise beibehalten. Für die acht Proporzgemeinden wird das Wahlergebnis jedoch neu - entsprechend der Anforderung des Bundesgerichts - nach dem «Doppelten Pukelsheim» ermittelt. Für die Stimmberechtigten bleibt der Wahlvorgang unverändert. Auch wird den Parteien der Wahlkampf nicht dadurch erschwert, dass er auf zu grosse Wahlkreise ausgedehnt wird. Beim

«Doppelten Pukelsheim» handelt es sich um eine Mandatsverteilungsmethode, die in den letzten Jahren bei etlichen kantonalen und kommunalen Wahlen erfolgreich zum Einsatz gekommen ist (u. a. ZH, SH, NW, ZG und SZ) und somit als praktisch erprobt bezeichnet werden kann.

Zu beachten gilt es, dass das Bundesgericht in seiner Entscheid vom 12. Oktober 2016 gestützt auf einen entsprechenden Eventualantrag das vom Regierungsrat im Bericht vom 25. März 2014 an den Landrat vorgeschlagene Modell ausdrücklich als für Uri «nachvollziehbar und sachgerecht» beurteilt hat. Dies insbesondere auch mit Blick auf den Umstand, dass bei diesem Modell rund drei Viertel aller Urner Landratsitze in einem echten Proporzwahlverfahren ergehen würden (Erw. 6.5).

3. Demgegenüber möchte der Motionär das in Artikel 88 Absatz 1 Kantonsverfassung geregelte und bewährte gemischte Urner Wahlsystem mit Majorz- und Proporzwahlkreisen vollständig abschaffen. Er will, dass der Landrat künftig im ganzen Kanton entweder in einem Einheitswahlkreis oder mehreren, grösseren gemeindeübergreifenden Wahlkreisen nach dem Proporzverfahren gewählt wird. Ein gesamtkantonaler Umbau der Wahlkreise zu einem Einheitswahlkreis oder zu mehreren Wahlkreisen mit einer Mindestgrösse von zehn Sitzen würde aufgrund von Artikel 88 Absatz 1 Kantonsverfassung eine Verfassungsänderung voraussetzen. Nach Auffassung des Regierungsrats wird weder das vom Motionär verlangte Modell mit einem Einheitswahlkreis noch mit gemeindeübergreifenden Wahlkreisen den vom Bundesgericht anerkannten besonderen ernerischen Verhältnissen gerecht. Sowohl bei einem Einheitswahlkreis als auch bei gemeindeübergreifenden Wahlkreisen wäre den kleineren Gemeinden eine autonom gewählte Vertretung im Landrat nicht mehr garantiert. Zudem würde bei gemeindeübergreifenden Wahlkreisen die Beziehung zwischen Wählenden und Gewählten sowie der Wahlkampf der politischen Gruppierungen erschwert. Die Zusammenlegung von Gemeinden für die Landratswahlen wäre aber mit Sicherheit nicht mehrheitsfähig, wie bereits die Debatte zu den Fusionsrayons in dem in der Volksabstimmung vom 12. Oktober 2013 gescheiterten Fusionsgesetz gezeigt hat.
  
4. Aufgrund des Appellentscheids des Bundesgerichts vom 12. Oktober 2016 ist der Kanton Uri aufgefordert, eine verfassungskonforme Wahlordnung «unter Beachtung der Erwägungen des Gerichtsentscheids» zu schaffen. Das Bundesgericht hat den zuständigen Behörden des Kantons Uri dafür Frist bis zur nächsten Gesamterneuerungswahl des Landrats, d. h. bis Anfang 2020, gesetzt. Es gilt zu beachten, dass die Frist, die Regierungsrat und Landrat für die Umsetzung zur Verfügung steht, zeitlich sehr eng bemessen ist. Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Lösung bietet den Vorteil, dass diese weder eine Änderung der Kantonsverfassung, noch die Gewährleistung durch die Bundesversammlung erfordert. Sie lässt sich innert der vom Bundesgericht vorgegebenen Frist im Rahmen einer Revision des Proporzgesetzes (RB 2.1205) realisieren. Die vorgeschlagene Lösung lehnt sich an das heutige System an, das von den Urner Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern wiederholt direkt oder indirekt in Volksabstimmungen bestätigt worden ist und daher auch am Volkswillen am Nächsten kommt. Deshalb bestehen gute Aussichten, dass die vom Regierungsrat vorgeschlagene Lösung in einer Volksabstimmung bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern auf die erforderliche politische Akzeptanz stösst. Zudem besteht die Gewähr, dass das vorgeschlagene Wahlmodell bei einer erneuten Anfechtung der bundesgerichtlichen Überprüfung standhält.

### III. Empfehlung des Regierungsrats

Gestützt auf die vorangegangenen Ausführungen empfiehlt der Regierungsrat dem Landrat, die Motion als nicht erheblich zu erklären.

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Motionstext); Mitglieder des Regierungsrats; Rathauspresse; Standeskanzlei; Direktionssekretariat Justizdirektion und Justizdirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats  
Standeskanzlei Uri  
Der Kanzleidirektor

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'E. B. C.', written over the printed name 'Der Kanzleidirektor'.