

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

12. Dezember 2017

Nr. 2017-694 R-362-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Änderung des Gesetzes über die Verhältniswahl des Landrats (Proporzgesetz)

Kurzfassung

Das Bundesgericht hat den Wahlmodus in den Urner Gemeinden, die ihre Landräte nach dem Proporzsystem wählen, als verfassungswidrig taxiert. Das Bundesgericht hat den Kanton Uri angehalten, den Wahlmodus bis zur nächsten Gesamterneuerungswahl des Landrats im Jahr 2020 anzupassen. Anlass zu diesem Urteil gab eine Beschwerde von acht stimmberechtigten Personen gegen den Beschluss des Urner Regierungsrats vom 29. September 2015 betreffend Weisungen über die Gesamterneuerungswahl des Landrats für die Legislaturperiode 2016 bis 2020.

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Gesetzes über die Verhältniswahl des Landrats (Proporzgesetz; RB 2.1205) soll der Auftrag des Bundesgerichts gesetzgeberisch fristgerecht umgesetzt werden. In den acht Gemeinden, die ihre Landräte nach dem Proporzsystem wählen, soll der bisherige Wahlmodus durch den «Doppelten Pukelsheim» ersetzt werden. Bei der nach dem Augsburger Professor Friedrich Pukelsheim bezeichneten Mandatsverteilungsmethode wird der Sitzanspruch jeder Partei wahlkreisübergreifend errechnet. Dann werden die Sitze auf die Wahlkreise und innerhalb der Listen auf die Kandidaten verteilt. Die neue Mandatsverteilungsmethode gewährleistet, dass jede Partei die Sitzzahl erhält, die ihrer gerundeten Wählerstärke in allen Proporzgemeinden entspricht. Der Vorteil für Uri: Jede Gemeinde kann wie bisher einen eigenen Wahlkreis bilden. Für die Wählerinnen und Wähler ändert sich nichts. Der Wahlvorgang bleibt unverändert.

Die vom Regierungsrat anvisierte Änderung des Proporzgesetzes steht mit dem bundesgerichtlichen Urteil vom 12. Oktober 2016 zum Urner Wahlrechtssystem in Übereinstimmung. Der Kanton Uri setzt damit die Lösung gemäss Eventualbegehren um, das der Regierungsrat in seinen Vernehmlassungen an das Bundesgericht im Beschwerdeverfahren formulierte. Die beantragte Feststellung hat das Bundesgericht in seinem Urteil implizit, wenn auch nicht im Urteilsdispositiv, getroffen. Daher darf angenommen werden, dass das Bundesgericht bei einem allfälligen neuen Beschwerdeverfahren nicht auf seine Erwägungen zurückkommen wird. Das entsprechende Risiko wäre im Falle der in der Vernehmlassung von CVP, FDP und SVP sowie einzelnen Gemeinden verlangten Ausdehnung des Majorzprinzips auf Gemeinden mit drei bis vier Sitzen aufgrund eines Rechtsgutachtens von Professor Paul Richli sehr hoch. Laut dem Experten kann dem Kanton Uri nicht empfohlen werden, sich auf die Forderung zur Erweiterung der Majorzwahl auf Gemeinden mit drei bis vier Landratssitzen einzulassen.

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. in den Kantonen ZH, AG, NW, ZG, SZ und VS) und damit praktisch erprobt ist.

Die Änderung des Proporzgesetzes soll im Weiteren dazu genutzt werden, bei der Proporzwahl des Landrats den Termin für die Einreichung der Wahlvorschläge zeitlich um drei Wochen vorzuverlegen. Auf diese Weise soll die Frist für die Zustellung der Wahlzettel (Listen) an die Stimmberechtigten mit derjenigen für die Zustellung des Stimmmaterials bei der Regierungsratswahl und den Sachabstimmungen harmonisiert werden.

Die zwölf Majorz-Gemeinden sind von der Revisionsvorlage nicht betroffen.

1. Weshalb eine Gesetzesänderung?

Der Kanton Uri braucht im Hinblick auf die nächsten Landratswahlen im Jahr 2020 für das Proporzwahlverfahren eine neue Mandatsverteilungsmethode. In einem wegweisenden Urteil (1C_511/2015) hat das Bundesgericht am 12. Oktober 2016 die Beschwerde von acht Urner Stimmberechtigten gutgeheissen. Es hat - für den Regierungsrat aufgrund seiner neueren Rechtsprechung nicht überraschend - entschieden, dass in den Urner Gemeinden, die ihre Landräte nach dem Proporzverfahren wählen, der bestehende Wahlmodus verfassungswidrig ist.

Das Bundesgericht hat die zuständigen Behörden des Kantons Uri aufgefordert, das Proporzsystem so anzupassen, dass dieses die bundesgerichtlichen Anforderungen in Zukunft erfüllt. Dafür wurde dem Kanton Uri eine Frist bis zur nächsten Gesamterneuerungswahl des Landrats, d. h. bis Anfang 2020, gesetzt.

Mit der vorliegenden Änderung des Gesetzes über die Verhältniswahl des Landrats (Proporzgesetz) soll der Auftrag des Bundesgerichts gesetzgeberisch fristgerecht umgesetzt werden.

2. Bundesgerichtsurteil vom 12. Oktober 2016

Artikel 88 Absatz 1 der Kantonsverfassung (RB 1.1101) lautet wie folgt:

¹Jede 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.

Aufgrund dieser Verfassungsbestimmung kennt der Kanton Uri ein gemischtes Wahlsystem, nach dem in den kleineren Gemeinden mit einem oder zwei Landratssitzen das Majorzsystem und in den grösseren Gemeinden mit drei und mehr Sitzen das Proporzsystem angewendet wird.

Das Bundesgericht hat in seinem Urteil vom 12. Oktober 2016 das gemischte Urner Wahlsystem als «nachvollziehbar und sachgerecht» beurteilt. Denn das Mischsystem garantiere den bevölkerungsmässig sehr kleinen Gemeinden mit Majorzsystem Persönlichkeitswahlen und eine autonome gewählte Vertretung im Landrat.

Anders verhält es sich bezüglich des Wahlmodus in den acht Gemeinden, in denen der Urner Landrat nach dem Proporzsystem gewählt wird (zurzeit Altdorf, Attinghausen, Bürglen, Erstfeld, Flüelen, Schattdorf, Seedorf und Silenen). Laut dem Bundesgerichtsentscheid erfüllt der Wahlmodus in diesen Gemeinden die bundesgerichtlichen Anforderungen an eine echte Proporzwahl nicht. Mit dem aktuellen Wahlmodus werde die Wahlrechtsgleichheit strapaziert. Denn nicht jede abgegebene Stimme hat das gleiche Gewicht und den gleichen Erfolgswert. Bei der Proporzwahl toleriert das Bundesgericht bezüglich der sogenannten natürlichen Quoren, die erforderlich sind, um in einem Wahlkreis ein Mandat zu erreichen, als zulässige Obergrenze eine Limite von 10 Prozent. Die unterschiedliche Grösse der Proporzwahlkreise werde der Wahlfreiheit nicht hinreichend gerecht. Die kleineren Parteien würden in den zu kleinen Wahlkreisen stark benachteiligt. Deshalb hat das Bundesgericht den Kanton Uri aufgefordert, für die Proporzwahl das Wahlsystem so anzupassen, dass es die bundesgerichtli-

chen Anforderungen erfüllt.

3. Verschiedene Lösungsvarianten

Laut dem Urteil des Bundesgerichts vom 12. Oktober 2016 kann der Kanton Uri das von ihm verlangte verfassungskonforme Wahlsystem mit möglichst geringen Verzerrungswirkungen auf zwei verschiedenen Wegen umsetzen. Entweder durch

- a) die Schaffung von Wahlkreisverbänden mit jeweils mindestens zehn Sitzen oder
- b) durch einen Wechsel zur doppeltproportionalen Mandatsverteilungsmethode mit Standardrundung («Doppelter Pukelsheim»).

Bereits in seinem Bericht vom 25. März 2014 und Ergänzungsbericht vom 1. Juli 2014 an den Landrat zum Postulat Dimitri Moretti, Erstfeld, zu «Reform des Wahlsystems» hat der Regierungsrat dem Landrat die beiden Lösungsmöglichkeiten zur Schaffung eines verfassungskonformen Wahlsystems eingehend dargestellt.

Nach Auffassung des Regierungsrats würden ein Einheitswahlkreis oder mehrere gemeindeübergreifende Wahlkreisverbände mit jeweils mindestens zehn Sitzen den besonderen ernerischen Verhältnissen nicht gerecht. Denn den kleineren Gemeinden wäre so in Zukunft eine autonom gewählte Vertretung im Landrat nicht mehr garantiert. Zudem würde die Beziehung zwischen Wählenden und Gewählten sowie der Wahlkampf der politischen Gruppierungen erschwert.

Nach einem sorgfältigen Abwägen der Vor- und Nachteile und einer eingehenden Debatte hat sich der Regierungsrat deshalb dafür ausgesprochen, das bestehende Urner Mischsystem mit Majorz- und Proporzwahlkreisen und damit auch die Gemeinden als Wahlkreise weiter aufrecht zu erhalten. Neu soll jedoch in den acht Proporz-Gemeinden das Wahlergebnis - entsprechend der Anforderung des Bundesgerichts - nach der Mandatsverteilungsmethode «Doppelter Pukelsheim» ermittelt werden, um auf diese Weise durch eine wahlkreisübergreifende Stimmenausswertung einen Ausgleich zu schaffen.

4. «Doppelter Pukelsheim»

Die doppeltproportionale Mandatsverteilungsmethode mit Standardrundung - umgangssprachlich nach dem Augsburger Mathematikprofessor Friedrich Pukelsheim «Doppelter Pukelsheim» genannt - garantiert ein Doppelmass an Proportionalität. So werden bei der Ermittlung des Wahlergebnisses die Mandate so zugeteilt, dass einerseits die Gemeinden proportional zu den Bevölkerungszahlen repräsentiert werden und andererseits die politischen Gruppierungen proportional zu ihren Stimmengewinnen. Sinnvoll ist die Anwendung dieser Mandatsverteilungsmethode überall dort, wo die Zusammensetzung des Parlaments neben der parteipolitischen Landschaft auch die regionale Bevölkerungsaufteilung widerspiegeln soll, also beispielsweise zur korrekten Repräsentation der Gemeinden im Kantonsparlament.

Der «Doppelte Pukelsheim» funktioniert wie folgt:

- Jede Wählerin und jeder Wähler hat so viele Stimmen, wie in der Gemeinde Mandate zu verge-

ben sind. Die Stimmenzahlen in jedem Wahlkreis werden durch die Anzahl der auf diesen Wahlkreis entfallenden Mandate geteilt und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Dies geschieht, um die Stimmen im Wahlkreis auf einen Nenner zu bringen. Daraus resultieren die sogenannten Wahlkreiswählerzahlen.

- Die Mandatsverteilung umfasst die sogenannte «Oberzuteilung» und die «Untorzuteilung». Bei der «Oberzuteilung» werden die Wahlkreiswählerzahlen einer Liste über alle Wahlkreise aufsummiert. Es wird also ein Einheitswahlkreis simuliert. Die Listen mit gleicher Bezeichnung werden wahlkreisübergreifend zu sogenannten Listengruppen zusammengezogen. Die zu vergebenen Mandate werden proportional zu diesen kumulierten Wählerzahlen den Listen zugeteilt. Es handelt sich dabei um eine einfache Dreisatzaufgabe. Das Ergebnis ist im Allgemeinen keine ganze Zahl, was eine Rundung erforderlich macht. Zu diesem Zweck verwendet der «Doppelte Pukelsheim» die auch im kaufmännischen Bereich übliche Standardrundung. Wenn die so errechneten Mandatszahlen aufgrund der Rundung nicht die geforderte Gesamtzahl ergeben, kann der Divisor verändert werden. Wird er verkleinert, so werden die Quotienten grösser und umgekehrt. Dies wird so lange gemacht, bis ein Divisor gefunden wird, der die erforderliche Mandatszahl hervorbringt.
- Beim zweiten rechnerischen Schritt der «Untorzuteilung» werden die Mandate jedes Wahlkreises den Listen entsprechend ihrer Stimmenzahl in dem jeweiligen Wahlkreis zugeteilt. Dabei müssen einerseits die vorgeschriebenen Wahlkreisgrössen eingehalten und andererseits die in der Oberzuteilung bestimmten Parteisitzzahlen ausgeschöpft werden. Es sind also zwei Bedingungen zu erfüllen, weshalb es auch zwei Gruppen von Schlüsselzahlen gibt: Einerseits Wahlkreisdivisoren und andererseits Parteidivisoren. Die Wählerzahl wird nun pro Wahlkreis und Partei zwei Mal geteilt, sowohl durch den zugehörigen Wahlkreisdivisor als auch durch den entsprechenden Parteidivisor. Der sich ergebende Quotient wird anschliessend zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Das Ergebnis gibt an, wie viele Mandate eine Liste in dem betreffenden Wahlkreis erhält. Es gibt mathematisch nachweisbar jeweils genau eine Mandatszuteilung, die die genannten Bedingungen erfüllt.
- Innerhalb einer Liste sind diejenigen Kandidatinnen und Kandidaten gewählt, die die meisten Stimmen erzielt haben (siehe dazu Anina Weber, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte, Diss. Basel, 2015, S. 116 f.).

5. Vor- und Nachteile des «Doppelten Pukelsheim»

a) Vorteile

Der «Doppelte Pukelsheim» bringt wegen der Verwendung der Standardrundung und der ihr eigenen Ober- und Untorzuteilung etliche Vorteile mit sich. Im Vordergrund steht dabei die Erreichung einer maximalen Abbildungsgenauigkeit bei der Zusammensetzung des Parlaments. Die Mandatsverteilung stimmt sehr genau mit dem Kräfteverhältnis in der Wählerschaft überein. Die Erfolgswertgleichheit wird bestmöglich verwirklicht und zwar wahlkreisübergreifend. Auch die Stimmkraftgleichheit wird gewahrt. Dies wird dadurch erreicht, dass bei der Oberzuteilung von den Wählerzahlen ausgegangen wird. Dank der Oberzuteilung wird ausserdem das Problem der aufgrund kleiner Wahlkreise oftmals

zu hohen natürlichen Quoren ausgeschaltet. Die Zahl der gewichtlosen Stimmen kann gegenüber der bisherigen Mandatszuteilungsmethode «Hagenbach-Bischoff» drastisch gesenkt werden.

Wesentlich ins Gewicht fällt, dass beim «Doppelten Pukelsheim» die Gemeinden als Wahlkreise unverändert beibehalten werden können. Es wird jedoch mit einer wahlkreisübergreifenden Stimmauswertung bei der Mandatsverteilung ein Ausgleich geschaffen. Damit bleibt die Beziehung zwischen Wählenden und Gewählten bestehen. Auch wird den Parteien der Wahlkampf nicht dadurch erschwert, dass er auf zu grosse Wahlkreise ausgedehnt wird.

Für die Wählerinnen und Wähler ändert sich nichts. Der Wahlvorgang bleibt unverändert. Die neue Mandatsverteilungsmethode bringt folglich keine Änderungen bei der Listenwahl und der Art der Stimmabgabe mit sich.

Uri ist nicht der einzige Kanton, dessen Wahlsystem vom Bundesgericht kassiert wurde. Auch andere Kantone mussten ihr Wahlsystem anpassen.

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

b) Nachteile

Wie alle Mandatsermittlungsmethoden bringt auch der «Doppelte Pukelsheim» gewisse Nachteile mit sich. So kann es vereinzelt dazu kommen, dass innerhalb eines Wahlkreises eine Liste mehr Mandate erhält, als eine andere, obwohl sie weniger Stimmen auf sich vereinigt. Auf der wahlkreisübergreifenden Ebene aller Proporz-Gemeinden gleicht sich dies jedoch wieder aus.

Beim «Doppelten Pukelsheim» werden die notwendigen Rechenschritte vereinzelt als zu kompliziert kritisiert. Auch die bisher verwendete Methode «Hagenbach-Bischoff» war für Laien schwer verständlich. Wichtig ist, dass eine Mandatsverteilungsmethode - wie es beim «Doppelten Pukelsheim» der Fall ist - verfassungsrechtlich einwandfrei ist. Wer über eine Brücke geht, weiss auch nicht, wieso diese statisch hält. Die Ergebnisse der Landratswahl können von interessierten Personen mit einem Taschenrechner relativ einfach nachgeprüft werden, sobald die Berechnungsschlüssel vom kantonalen Wahlbüro mit dessen IT-Applikation festgelegt worden sind.

c) Würdigung

Bei einem sorgfältigen Abwägen der Vor- und Nachteile lässt sich zusammenfassend sagen, dass die Vorteile des «Doppelten Pukelsheim» dessen Nachteile bei weitem überwiegen. Die neue Mandatsverteilungsmethode gewährleistet, dass jede Partei die Sitzzahl erhält, die ihrer gerundeten Wählerstärke in allen Proporzgemeinden entspricht. Es werden dabei weder die grossen noch die kleinen Parteien bevorzugt oder benachteiligt. Es wird allein die genaue Wählerstärke abgebildet und dieser entsprechend werden den Parteien die Mandate zugeteilt. Von der wahlkreisübergreifenden Verteilung der Mandate profitieren jene Parteien, die in vielen Wahlkreisen mit Listen antreten und damit

Parteistimmen sammeln können.

6. Unberücksichtigte Anliegen

Wegen der Unverzerrtheit des Wahlmodus besteht beim «Doppelten Pukelsheim» keine Veranlassung, Listenverbindungen zuzulassen. Weil (mehrparteiige) Listenverbindungen der Transparenz eines Wahlsystems abträglich sind, liegt dies auch im Interesse der Wahlfreiheit.

Weil es für einen Mandatsgewinn weniger Stimmen braucht und dadurch kleinere Parteien grössere Chancen auf einen solchen haben, wurde der «Doppelte Pukelsheim» in einzelnen Kantonen teilweise mit einem (direkten) Quorum verbunden. Eine Mandatsverteilungsmethode, die die Chancen kleinerer politischer Gruppierungen erhöhen soll, mit einem Quorum zu verbinden, erscheint jedoch nicht als sinnvoll. Je nach Ausgestaltung des Quorums kann dieses kleineren politischen Gruppierungen sogar mehr schaden als die bisherige vom Bundesgericht gerügte Methode «Hagenbach-Bischoff». Die Erfolgswertgleichheit soll mit der neuen Mandatsermittlungsmethode verbessert und nicht verschlechtert werden. Auf die Einführung von (direkten) Quoren ist deshalb zu verzichten. Zumal die Gefahr, dass es zu einer starken Parteienzersplitterung kommt, klein ist und ein (direktes) Quorum eine Verfassungsänderung voraussetzen würde.

7. Grundzüge der Revisionsvorlage

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Proporzgesetzes wird bei der Landratswahl das auch vom Bundesgericht anerkannte und bewährte Urner Mischsystem mit Majorz- und Proporzwahlkreisen weiter aufrechterhalten. Die Gemeinden als Wahlkreise werden beibehalten. Neu wird jedoch bei der Proporzwahl - entsprechend der Anforderung des Bundesgerichts - die bisherige Mandatsverteilungsmethode «Hagenbach-Bischoff» durch den «Doppelten Pukelsheim» ersetzt. Die Gesetzesänderung betrifft einzig die Proporzgemeinden (zurzeit Altdorf, Attinghausen, Bürglen, Erstfeld, Flüelen, Schattdorf, Seedorf und Silenen).

Damit die abgegebenen Stimmen gemeindeübergreifend ausgewertet werden können und jede Stimme zum Ergebnis beiträgt, müssen im Vorfeld der Landratswahl Listengruppen gebildet werden. Die Nummern der Listengruppen werden von der Standeskanzlei zugelost.

Am Wahlsonntag erfolgt die Ermittlung des Wahlergebnisses aufgrund der von den kommunalen Urnenbüros gemeldeten Stimmzahlen operativ zentral durch die Standeskanzlei.

Bei der Mandatsverteilung nach der Methode des «Doppelten Pukelsheim» wird im Rahmen der Oberzuteilung jede Stimmzahl durch die Anzahl Sitze im jeweiligen Wahlkreis dividiert, gerundet und anschliessend pro Liste aufsummiert. Bei der Unterzuteilung wird berechnet, welche Partei in welchem Wahlkreis wie viele Sitze erhält. Dabei müssen die Sitzzahlen pro Liste und pro Wahlkreis aus den Oberzuteilungen berücksichtigt werden.

Die Revisionsvorlage bietet den Vorteil, dass sie weder eine Änderung der Kantonsverfassung noch die Gewährleistung durch die Bundesversammlung erfordert. In seinem Urteil vom 12. Oktober 2016 hat das Bundesgericht die vom Regierungsrat vorgeschlagene Lösung ausdrücklich als für Uri «nach-

vollziehbar und sachgerecht» bezeichnet. Dies insbesondere mit Blick auf den Umstand, dass in Zukunft rund drei Viertel aller Urner Landratssitze aufgrund eines echten Proporzwahlmodus ermittelt werden. Es besteht deshalb die Gewähr, dass die vorgeschlagene gesetzgeberische Lösung bei einer erneuten Anfechtung der bundesgerichtlichen Überprüfung standhält.

Der Wahlvorgang bleibt für die Wählerinnen und Wähler unverändert. Die diesbezüglichen geltenden Gesetzesvorschriften erfahren deshalb keine Änderung.

Die Gesetzesrevision soll im Weiteren dazu genutzt werden, den Termin für die Einreichung der Wahlvorschläge zeitlich um drei Wochen vorzuverlegen, um so die Frist für die Zustellung der Wahlzettel (Listen) an die Stimmberechtigten mit derjenigen für die Zustellung des Stimmmaterials für die Regierungsratswahl sowie kantonalen und eidgenössischen Sachabstimmungen gemäss Artikel 31 des Gesetzes über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte (WAVG; RB 2.1201) zu harmonisieren. Damit erhalten die Gemeinden genügend Zeit für die Bereinigung der eingereichten Wahlvorschläge, den Druck der Listen und deren Zustellung an die Wählerinnen und Wähler. Zudem werden in ein paar wenigen Punkten redaktionelle Anpassungen vorgeschlagen.

Die Revisionsvorlage betrifft die Gemeinden mit drei und mehr Landratssitzen (zurzeit Altdorf, Attinghausen, Bürglen, Erstfeld, Flüelen, Schattdorf, Seedorf und Silenen). Hingegen sind die zwölf Majorz-Gemeinden von der Revisionsvorlage nicht betroffen.

8. Vernehmlassungsverfahren

a) Allgemeines

Im Auftrag des Regierungsrats eröffnete die Justizdirektion am 26. Juni 2017 das Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Gesetzes über die Verhältniswahl des Landrats.

14 Einwohnergemeinden, die CVP, FDP, SP und SVP nutzten die Gelegenheit, sich zur Vernehmlassungsvorlage zu äussern. Dabei stiess die Vernehmlassungsvorlage grundsätzlich auf ein äusserst positives Echo. Praktisch alle Vernehmlassenden erklärten sich mit dem Entwurf grundsätzlich einverstanden. Zu bestimmten Gesetzesvorschriften schlugen sie vereinzelt redaktionelle Änderungen oder Ergänzungen vor. Soweit das zweckmässig erscheint, sind diese im vorliegenden Bericht und Antrag übernommen.

b) Zur Forderung der Ausdehnung der Majorzwahl auf Gemeinden mit drei und vier Landratssitzen

Die CVP, FDP und SVP sowie die Gemeinderäte von Flüelen, Seedorf, Attinghausen und Schattdorf fordern in ihren Stellungnahmen, das Majorzsystem nicht nur wie bisher in den Gemeinden mit einem oder zwei Landratssitzen, sondern neu auch in denjenigen mit drei und vier Landratssitzen vorzusehen. In den grösseren Gemeinden mit fünf und mehr Landratssitzen soll hingegen, wie vom Regierungsrat vorgeschlagen, das Proporzsystem mit dem Wahlmodus des «Doppelten Pukelsheim» Anwendung finden.

Die vom Regierungsrat in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagene Lösung bietet den Vorteil, dass das Bundesgericht diese in seinem Urteil vom 12. Oktober 2016 als für Uri «nachvollziehbar und

sachgerecht» bezeichnet hat. Dies insbesondere mit Blick auf den Umstand, dass in Zukunft rund drei Viertel aller Urner Landratssitze in einem echten Proporzwahlmodus ermittelt würden. Damit besteht Gewähr, dass die vom Regierungsrat vorgeschlagene Lösung bei einer erneuten Anfechtung vor dem Bundesgericht standhält.

Anders verhält es sich bezüglich der im Vernehmlassungsverfahren geforderten Ausdehnung der Majorzwahl auf die Gemeinden mit drei und vier Landratssitzen. Nach Auffassung des Regierungsrats wäre es nicht wünschenswert, wenn der Kanton Uri bei einer erneuten Anfechtung vom Bundesgericht gezwungen würde, das vom Volk auf Antrag von Regierung und Parlament beschlossene Wahlsystem zu revidieren.

Um das Risiko bei einer erneuten Anfechtung beurteilen zu können, beauftragte der Regierungsrat Professor em. Dr. iur. Paul Richli, Luzern, ein Rechtsgutachten zu diesen Risiken im Fall der Ausdehnung der Majorzwahl auf Gemeinden mit drei und vier Landratssitzen zu erstatten. Was die von einzelnen Vernehmlassungsadressaten verlangte Ausdehnung des Majorzprinzips auf Gemeinden mit drei bis vier Landratssitzen betrifft, kommt der Experte in seinem Rechtsgutachten vom 27. November 2017 aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zusammenfassend zu folgendem Ergebnis:

«Das Bundesgericht führte in seinem Urteil zum Urner Wahlrecht zudem ausdrücklich aus, dass die Landratswahlen in Gemeinden mit bis zu zwei Landratssitzen weiterhin im Majorzverfahren durchgeführt werden können, falls in Gemeinden mit mindestens drei Sitzen nach einem echten Proporzwahlsystem gewählt werde. Die entsprechende Beurteilung des Bundesgerichts ergibt sich aber noch aus weiteren Erwägungen.

Zunächst ist das Majorzprinzip laut Bundesgericht dort ausgeschlossen, wo die Kantonsverfassung oder die kantonale Gesetzgebung die Proporzwahl vorsieht. Dies ist in der Urner KV der Fall. Diese sieht in Art. 88 Abs. 1 vor, dass in Gemeinden mit drei oder mehr Landratssitzen nach dem Proporzwahlsystem gewählt wird.

Schliesslich ergibt sich aus dem Urteil des Bundesgerichts zum Wahlrechtssystem des Kantons AR, dass die kantonalen Behörden für derzeitige Majorzgemeinden zum Proporzprinzip übergehen müssen, falls die Parteibindung der Kandidatinnen und Kandidaten für den Kantonsrat in den Vordergrund rückt. Die Behörden des Kantons AR haben einen entsprechenden Beobachtungsauftrag erhalten. Ein vergleichbarer Auftrag an die Urner Behörden ist dem Urner Urteil nicht zu entnehmen, was darauf schliessen lässt, dass das Bundesgericht den Majorz in den Gemeinden mit einem oder zwei Landratssitzen für solid begründet hält.

Unter diesen Umständen ist das Anfechtungsrisiko im Falle der Ausdehnung des Majorzprinzips auf Gemeinden mit drei bis vier Sitzen im Landrat sehr hoch. Aus einer aussenstehenden informierten Sicht kann dem Kanton Uri nicht empfohlen werden, sich auf die Erweiterung auf Gemeinden mit drei bis vier Landratssitzen

einzulassen.

Man kann die Entwicklung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in Richtung einer nur noch ausnahmsweisen Zulässigkeit des Majorzprinzips allerdings bedauern, wie dies insbesondere Giovanni Biaggini ausdrücklich macht, ein Bedauern, dem sich der Gutachter anschliesst».

9. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 3 Absatz 2

Nach der bisherigen Regelung mussten die Wahlvorschläge spätestens bis zum siebtletzten Montag vor dem Wahlsonntag beim Gemeinderat eingereicht werden. Neu wird der entsprechende Termin zeitlich um drei Wochen vorverlegt. Dies ermöglicht es, in Artikel 15 Absatz 2 die bisherige minimale Frist von zehn Tagen für die Zustellung der Wahlzettel (Listen) an die Stimmberechtigten aufzuheben und mit der Frist für die Zustellung der Abstimmungsunterlagen für die Regierungsratswahl bzw. eidgenössischen oder kantonalen Sachabstimmungen gemäss Artikel 31 WAVG (mindestens drei und frühestens vier Wochen vor dem Abstimmungs- und Wahltag) zu harmonisieren.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde vereinzelt die Forderung erhoben, im Gesetz die im Anmelde- und Bereinigungsverfahren vorgesehenen Fristen und Termine ersatzlos zu streichen und deren Festlegung dem Regierungsrat im Wahldekret zu überlassen. Nach Auffassung des Regierungsrats kann dieser Forderung aus rechtlichen Überlegungen nicht entsprochen werden. Die Stimmberechtigten und Parteien haben ein Anrecht darauf, die für die Anmeldung und Bereinigung der Wahlvorschläge geltenden Fristen und Termine weit im Voraus zu kennen. Aufgrund der Formstrenge des Wahlrechts handelt es sich bei den Terminangaben um wichtige Bestimmungen, die in Form eines Gesetzes zu kleiden sind (Art. 90 Kantonsverfassung). So regelt denn auch der Bund für die Nationalratswahl die Fristen und Termine im Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) auf Gesetzesstufe.

Zu Artikel 4 Absatz 2

Die entworfene Bestimmung umschreibt die Angaben, die die Wahlvorschläge aufweisen müssen, neu. Den Wählerinnen und Wählern soll neben dem amtlichen Namen und Vornamen der Kandidatin oder des Kandidaten zusätzlich auch der Name, unter dem die Person politisch oder im Alltag bekannt ist, bekannt gegeben werden. Entsprechend der Forderung im Vernehmlassungsverfahren wird auf das Erfordernis der Berufsbezeichnung verzichtet. Zumal in der Praxis bei der Listeneinreichung die Berufsangaben nicht einheitlich gemacht werden. Die Angaben zum Beruf sollen deshalb wie bis anhin fakultativ bleiben.

Zu Artikel 8

Nach der geltenden Bestimmung können die Stimmberechtigten der Einwohnergemeinde die Wahlvorschläge und die Namen der unterzeichnenden Personen nach Ablauf der Einreichungsfrist bei der Gemeindekanzlei einsehen. Die Dauer der Möglichkeit zur Einsichtnahme war jedoch unklar. Die entworfene Bestimmung befristet die Einsichtnahme bis zum zehntletzten Mittwoch vor dem Wahlsonn-

tag.

Zu Artikel 9 Absatz 2

Nach der geltenden Regelung kann eine vorgeschlagene Person, die nicht dem Amtszwang untersteht, vom Gemeinderat innerhalb von fünf Tagen schriftlich die Streichung ihres Namens aus dem Wahlvorschlag verlangen. Die Frist beginnt ab dem Zeitpunkt der Zustellung der Mitteilung zu laufen. Um Unsicherheiten über den Fristablauf zu vermeiden, wird der Termin für die Streichung des Kandidatennamens aus dem Wahlvorschlag neu auf den neuntletzten Montag vor dem Wahlsonntag festgesetzt.

Zu Artikel 10 erster Satz

Infolge der dreiwöchigen Vorverlegung des Wahlanmeldeschlusses wird der Termin für die Abgabe der Erklärung im Fall, in dem eine mehrfach vorgeschlagene Person erklären muss, auf welchem der Wahlvorschläge ihr Name stehen soll, neu auf den zehntletzten Freitag vor dem Wahlsonntag festgelegt.

Zu Artikel 11 Absatz 2

Infolge der zeitlichen Vorverlegung des Anmeldeschlusses wird auch die Frist für die Einreichung von Ersatzvorschlägen neu festgelegt.

Zu Artikel 12

Entsprechend der bisherigen Regelung heissen die bereinigten Wahlvorschläge Listen. Beim «Doppelten Pukelsheim» besteht wegen der Unverzerrtheit des Verfahrens keine Veranlassung mehr, Listenverbindungen zuzulassen. Sie blieben bei dieser Mandatsverteilungsmethode - zumindest aus mathematischer Sicht - bedeutungslos. Zudem sind (mehrparteiige) Listenverbindungen der Transparenz eines Wahlsystems abträglich. Der Gemeinderat stellt die Listen mit der von den Eingebenen gewählten Bezeichnung bis spätestens zum neuntletzten Mittwoch vor dem Wahlsonntag der Standeskanzlei zwecks Veröffentlichung im Amtsblatt zu.

Zu Artikel 13

Damit die abgegebenen Stimmen gemeindeübergreifend ausgewertet werden können und jede Stimme zum Ergebnis beiträgt, müssen Listengruppen gebildet werden. Eine Listengruppe ist der Zusammenschluss aller Wahlkreis-Listen (Art. 12), die die gleiche Bezeichnung tragen. Die Listen der A-Partei aus allen Proporzwahlkreisen (Proporz-Gemeinden) bilden somit die Listengruppe A. Besteht eine Liste nur in einem Wahlkreis, so bildet sie gleichwohl eine Listengruppe. Die Listengruppen werden für die Oberzuteilung benötigt. Sie sind von den nicht zulässigen Listenverbindungen zu unterscheiden. Die Standeskanzlei bereinigt in Zusammenarbeit mit den Vertretern der Liste Differenzen in den Listenbezeichnungen und bei der Bildung der Listengruppen. Kommt keine Einigung zustande, entscheidet die Standeskanzlei.

Die Standeskanzlei bereinigt in Zusammenarbeit mit den Vertretern der Liste Differenzen in den Listenbezeichnungen und bei der Bildung der Listengruppen. Kommt keine Einigung zustande, entscheidet die Standeskanzlei. Listen derselben Listengruppe werden mit der gleichen Listennummer versehen. Die Standeskanzlei nimmt die Zulosung der Listennummern unverzüglich vor, sobald alle Wahlvorschläge bereinigt sind. Die Losziehung ist öffentlich. Die Standeskanzlei veröffentlicht die Listen im Amtsblatt.

Zu Artikel 14

Gemäss Artikel 13 Absatz 5 veröffentlicht die Standeskanzlei neu die Listen im Amtsblatt. Die bisherige Bestimmung, wonach der Gemeinderat die Listen bei der Gemeindekanzlei bis spätestens 14 Tage vor dem Wahlsonntag auflegte, erübrigt sich und kann aufgehoben werden.

Zu Artikel 15 Absatz 2

Nachdem die Proporzwahl des Landrats regelmässig zeitgleich mit der Regierungsratswahl bzw. eidgenössischen oder kantonalen Sachabstimmungen stattfindet, ist es notwendig, die Frist für die Zustellung der Wahlzettel (Listen) mit der ordentlichen Zustellfrist gemäss Artikel 31 WAVG (mindestens drei und frühestens vier Wochen vor dem Abstimmungs- und Wahltag) zu harmonisieren und die bisherige minimale Zustellfrist von zehn Tagen aufzuheben.

Zu Artikel 21 Buchstabe f

Nachdem gemäss Artikel 12 Absatz 1 Listenverbindungen ausgeschlossen sind, erübrigt sich die bisherige Bestimmung und kann aufgehoben werden.

Zu Artikel 22

Die operative Umsetzung der Mandatsverteilung erfolgt durch das kantonale Wahlbüro, d. h. durch die Standeskanzlei. Dies ist notwendig, weil die Mandatsverteilung neu gemeindeübergreifend erfolgt und sowohl der Landratswahlschlüssel als auch der Wahlkreis- und der Listengruppen-Divisor kantonal festgelegt werden müssen.

Zu Artikel 23

Ziel der Oberzuteilung ist es, vorerst wahlkreisübergreifend die Mandate den Listengruppen, d. h. den politischen Parteien, zuzuteilen. Die Sitzverteilung erfolgt also nicht mehr wie bisher direkt in den Gemeinden, sondern auf der Ebene des Kantons.

Um die Grösse der Wahlkreise und damit das unterschiedliche Stimmengewicht je Gemeinde zu berücksichtigen, müssen die Parteistimmen jeder Liste zuerst durch die Anzahl Sitze im betreffenden Wahlkreis geteilt werden. Dies ergibt die Wählerzahl. Damit wird das bestehende unterschiedliche Stimmengewicht in den einzelnen Wahlkreisen ausgeglichen und damit ein wesentlicher Vorbehalt gegenüber dem bisherigen Proporzwahlverfahren ausgeräumt.

In einem weiteren Schritt müssen die Wählerzahlen aller Listen bzw. Listengruppen gemeindeübergreifend zusammengezählt werden. Diese Wählerzahlen werden nun durch einen (im Voraus nicht bestimmten) Landratswahlschlüssel geteilt, sodass im Endergebnis die auf die Proporz-Gemeinden entfallenden Landratssitze verteilt werden können. Dieser Landratswahlschlüssel ist durch die Ständekanzlei so anzupassen, bis die Mandatsverteilung mit Standardrundung stimmt (mathematisch-iteratives Verfahren). Damit ist die Oberzuteilung abgeschlossen und die gemeindeübergreifende Mandatsverteilung auf die Parteien ist bekannt. Hinsichtlich der Rundung zur nächstgelegenen ganzen Zahl gilt die Methode der Standardrundung. Bruchzahlen gleich und grösser als 0,5 werden zur nächstgelegenen ganzen Zahl aufgerundet, Bruchzahlen kleiner als 0,5 zur nächstgelegenen ganzen Zahl abgerundet.

Zu Artikel 24

In einem zweiten Schritt werden die ermittelten Parteisitze auf die Listen und Wahlkreise (Gemeinden) gemäss ihrer Bevölkerungszahl aufgeteilt. Diese Verteilung wird so berechnet, dass sowohl die Anzahl der in jedem Wahlkreis zu vergebenden Sitze als auch die Anzahl der jeder Partei gemeindeübergreifend zustehenden Sitze eingehalten werden.

Die Wahlkreis- und Listengruppendivisoren können nicht direkt berechnet werden, sondern werden ebenfalls in einem iterativen Verfahren bestimmt. Der Berechnungsvorgang richtet dabei den Blick abwechselnd auf die zu findenden Wahlkreisdivisoren und die Listengruppendivisoren, bis schliesslich jede Listengruppe diejenige Anzahl Sitze erhält, die ihr gemeindeübergreifend zustehen und jede Gemeinde diejenige Anzahl Sitze erhält, die ihr zustehen.

Damit erfüllt dieses Wahlverfahren die Anforderungen an die Erfolgswertgleichheit (alle Stimmen tragen zum Resultat bei). Aufgrund der schrittweisen Ermittlung der Wahlkreis- und Listengruppendivisoren und der damit verbundenen Mandatsverschiebungen kann es in Einzelfällen vorkommen, dass innerhalb eines Wahlkreises eine Liste mehr Mandate erhält als eine andere, obwohl sie weniger Stimmen auf sich vereinigt. Auf der Ebene des gesamten Wahlgebiets gleicht sich dies jedoch wieder aus. Solche Ausnahmefälle könnten an sich mit einer Majorzbedingung korrigiert werden, indem in jedem Fall die stimmenstärkste Liste mindestens ein Mandat erhält. Würde beispielsweise eine kleine Partei in drei Wahlkreisen als stimmenstärkste Partei hervorgehen, hätte sie nach der Majorzbedingung Anspruch auf drei Mandate, obwohl sie in der Oberzuteilung kein oder nur ein Mandat zugeteilt bekäme. Damit würde der gemeindeübergreifende Proporz wiederum beeinträchtigt, weil dieser Partei ein oder zwei Mandate zusätzlich zugeteilt werden müssten, obwohl dies von der gemeindeübergreifenden Wählerstärke her nicht gerechtfertigt ist. Deshalb ist auf eine zusätzliche Majorzbedingung zu verzichten.

Zu Artikel 25

Abschliessend erfolgt die Mandatsverteilung in der Gemeinde auf die einzelnen Kandidaten derselben Liste. Die Verteilung erfolgt wie bisher in der Reihenfolge der erzielten Stimmen.

Zu Artikel 27

Beim «Doppelten Pukelsheim» wird zuerst wahlkreisübergreifend eruiert, wie viele Sitze je Partei

(Listengruppe) erzielt wurden und in welchen Gemeinden (Wahlkreisen) diese zu besetzen sind. Es muss deshalb zwingend in allen Proporzwahlkreisen gewählt werden, um den wahlkreisübergreifenden Wähleranteil jeder Listengruppe zu ermitteln. Für die Möglichkeit stiller Wahlen bleibt somit kein Raum.

Zu Artikel 28

Nachdem beim «Doppelten Pukelsheim» kein Raum für stille Wahlen besteht (siehe Art. 27) kann diese Bestimmung ersatzlos aufgehoben werden.

Zu Artikel 30 Absatz 2 Satz 2

Die Formulierung, dass die Ersatzwahl «analog» nach dem Mehrheitswahlverfahren gemäss den Bestimmungen des Gesetzes über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte erfolgt, dient dem Zweck einer Verdeutlichung im Hinblick auf die bereits bestehende Praxis.

Zu Artikel 32 Absatz 1a

Im Gesetz werden in verschiedenen Bestimmungen für das Einreichen von Wahlvorschlägen und deren Bereinigung bestimmte Termine vorgegeben. Die konkreten Daten werden vom Regierungsrat beim Wahlaufuf in besonderen Weisungen vorgegeben. Die entworfene Bestimmung ermöglicht es neu, dem Regierungsrat aus wichtigen Gründen im Wahlaufuf die in diesem Gesetz festgehaltenen Termine (z. B. bei einem Feiertag) zu ändern.

10. Finanzielle Auswirkungen

Aufgrund der vorliegenden Gesetzesänderung sind weder beim Kanton noch den betroffenen Proporzgemeinden wesentliche finanzielle Auswirkungen zu erwarten. Die Auswertung des Wahlergebnisses nach dem «Doppelten Pukelsheim» kann nach einer entsprechenden Parametrisierung mit dem bestehenden IT-Programm SESAM erfolgen.

11. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Änderung des Gesetzes über die Verhältniswahl des Landrats (Proporzgesetz), wie sie in der Beilage enthalten ist, wird beschlossen und zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.

Beilage

- Änderung des Gesetzes über die Verhältniswahl des Landrats (Proporzgesetz)