

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 6. Dezember 2005 an den Landrat
zu den kantonalen Volksinitiativen "Fünf statt sieben mit gerechtem Wahlsystem"

- Initiative 1: Fünf Regierungsräte im Vollamt an Stelle von sieben im Nebenamt
 - Initiative 2: Wahl des Regierungsrats nach dem System der Verhältniswahl
-

A. Zusammenfassung

Die Volksinitiative "Fünf statt sieben mit gerechtem Wahlsystem" wurde als "Doppelinitiative" eingereicht. Die "Doppelinitiative" besteht aus den folgenden zwei separaten Initiativen:

- *Initiative 1: Fünf Regierungsräte im Vollamt an Stelle von sieben im Nebenamt*
- *Initiative 2: Wahl des Regierungsrats nach dem System der Verhältniswahl*

Die Initiative 1 (Fünf Regierungsräte im Vollamt an Stelle von sieben im Nebenamt) will die Zahl der Regierungsräte von sieben auf fünf reduzieren. Zudem soll das Regierungsamt zu einem Vollamt umgewandelt werden.

Die Initiative 2 (Wahl des Regierungsrats nach dem System der Verhältniswahl) verlangt, dass der Regierungsrat im Verhältniswahlverfahren (Proporz) gewählt wird. Heute geschieht dies nach dem Mehrheitswahlverfahren (Majorz). Die Initiative regelt das Wahlverfahren nicht im Einzelnen. Sie erklärt für das Wahlverfahren sinngemäss die Regeln des Gesetzes über die Verhältniswahl des Landrats als anwendbar.

Der Regierungsrat lehnt die Initiativen insbesondere aus folgenden Gründen ab:

Initiative 1 (Fünf Regierungsräte im Vollamt an Stelle von sieben im Nebenamt)

Eine Kantonsregierung kann aus sieben oder fünf Mitgliedern bestehen. Das zeigt sich schon darin, dass in den 26 Schweizer Kantonen die Regierungen je zur Hälfte sieben oder fünf Mitglieder zählen. Bei den Vorteilen, die für ein Fünfer-Kollegium angeführt werden (geringerer Koordinationsbedarf, raschere Entscheidungsfindung, kürzere Verfahrensdauer)

handelt es sich vorwiegend um organisatorische Aspekte. Es sind hingegen vorwiegend staatspolitische Gründe, die gegen eine Reduktion des Urner Regierungsrats auf fünf Mitglieder sprechen. Nach Auffassung des Regierungsrats ist den staatspolitischen Nachteilen mehr Gewicht beizumessen als den organisatorischen Vorteilen. So gewährleistet die heutige Zusammensetzung des Regierungsrats die verschiedenen regionalen, gesellschaftlichen und parteipolitischen Vertretungsansprüche besser als das von der Initiative verlangte Fünfer-Kollegium. Bei nur fünf Regierungsräten würde die Belastung der einzelnen Regierungsmitglieder zunehmen. Der Regierungsrat könnte sich der Pflege der Kontakte zur Bevölkerung, zu Organisationen und Unternehmen weniger widmen als heute. Es bestünde die Gefahr, dass die Regierungsräte in interkantonalen Konferenzen, Kommissionen und Arbeitsgruppen weniger Einsitz nehmen könnten oder sich vermehrt durch Chefbeamte vertreten lassen müssten. Auf diese Weise könnte Uri bei der Interessenwahrung gegenüber dem Bund und anderen Kantonen an Einfluss verlieren. Die heute in der Kantonsverfassung umschriebene Zusammensetzung des Regierungsrats hat sich bewährt. Es besteht kein Anlass, das bestehende Siebner-Kollegium durch ein anderes Modell zu ersetzen. Zumal nicht ersichtlich ist, dass sich ein Systemwechsel unter Kostenaspekten auch tatsächlich lohnen würde. Der Kanton Uri steht in den kommenden Jahren vor grossen Herausforderungen (Umsetzung der NFA, Ausbau des Hochwasserschutzes, Revision der Steuergesetzgebung usw.). Die Umsetzung der NFA wird erhebliche Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und damit auch für die künftigen Strukturen der Kantonsverwaltung haben.

Initiative 2 (Wahl des Regierungsrats nach dem System der Verhältniswahl)

Die Initiative 2 (Wahl des Regierungsrats nach dem System der Verhältniswahl) hätte zur Folge, dass der Regierungsrat in Zukunft nach dem Proporzsystem gewählt würde. Das Proporzverfahren eignet sich für die Wahl des Kantonsparlaments. Für die Wahl einer Kantonsregierung ist der Proporz jedoch weniger geeignet. Dies zeigt sich schon darin, dass sämtliche Kantone - mit Ausnahme von zwei Kantonen - ihre Exekutiven wie Uri im Majorz wählen. Parlament und Regierung haben unterschiedliche Funktionen. Weil der Majorz zu klaren Mehrheiten führt, ist die für die Staatsführung wichtige Stabilität in der personellen Zusammensetzung der Regierung eher gewährleistet als beim Proporz. Eine besondere Schwachstelle weist die Initiative auf, indem sie für die Regierungsratswahl unbesehen die Regeln des Gesetzes über die Verhältniswahl des Landrats "sinngemäss" als anwendbar erklärt. Damit würden auf die Regierungsratswahl verschiedene Vorschriften Anwendung finden, die zwar für die Wahl des Landrats, jedoch nicht für die Wahl einer Kantonsregierung zweckmässig sind. So würden die Kandidierenden im Fall, da nicht mehr Kandidaturen vorliegen, als Sitze zu vergeben sind, durch behördliche Erklärung als gewählt bezeichnet. Die Initiative

stellt damit für die Regierungsratswahl erneut das Institut der "stillen Wahl" zur Debatte, das erst vor kurzem vom Urner Volk verworfen worden ist. Für eine Kantonsexekutive als problematisch erscheint auch das automatische Nachrückungsrecht. Bei einer Vakanz während der Amtsdauer könnte somit jemand ins Regierungsamt nachrücken, der bei der Wahl nur wenige Stimmen erhalten hat oder eine Partei könnte das Ausscheiden eines Amtsinhabers absprechen und so einem bestimmten Kandidaten das Nachrücken ohne Wahlgang ermöglichen.

Das geltende Majorzsystem hat sich bei der Regierungsratswahl in Uri bewährt. Es besteht kein Anlass für einen Wechsel zum Proporzsystem. Denn der Urner Regierungsrat spiegelte in den vergangenen vier Jahrzehnten auch unter dem geltenden Majorzsystem die Stärke der wichtigsten politischen Parteien wider.

Der Regierungsrat empfiehlt dem Landrat, die Initiativen dem Volk zur Ablehnung zu empfehlen.

B. Ausführlicher Bericht

I. Formelles

A. Einreichung und Wortlaut der Initiativen

Die *Volksinitiative "Fünf statt sieben mit gerechtem Wahlsystem"* wurde am 17. Februar 2005 von einem Initiativkomitee, bestehend aus Mitgliedern der Sozialdemokratischen Partei Uri (SP), als "Doppelinitiative" eingereicht.

Die "Doppelinitiative" besteht aus den folgenden zwei separaten Initiativen:

1. Die Initiative 1 hat folgenden Wortlaut:

"Die unterzeichnenden Stimmbürgerinnen und Stimmbürger verlangen gestützt auf Art. 27 Abs. 1 der Verfassung die Urner Kantonsverfassung wie folgt zu ändern:

Artikel 94 Absatz 2 (Regierungsrat)

²Er besteht aus Landammann, Landesstatthalter und drei Mitgliedern. Alle Regierungsmitglieder sind im Vollamt tätig."

2. Die *Initiative 2* hat folgenden Wortlaut:

"Die unterzeichnenden Stimmbürgerinnen und Stimmbürger verlangen gestützt auf Art. 27 Abs. 1 der Verfassung die Urner Kantonsverfassung wie folgt zu ändern:

Artikel 95 Absatz 1 Wahl

¹Der Regierungsrat wird vom Volk nach dem System der Verhältniswahl gewählt. Dabei ist sinngemäss das Verfahren für die Wahl des Landrates anzuwenden."

B. Zustandekommen der Initiativen

Am 1. März 2005 hat der Regierungsrat festgestellt, dass die *Initiative 1* mit 815 gültigen Unterschriften und die *Initiative 2* mit 727 gültigen Unterschriften formell zustande gekommen ist. Der Beschluss wurde im Amtsblatt Nr. 10 vom 11. März 2005 veröffentlicht.

C. Gültigkeit der Initiativen

Die Volksinitiative "Fünf statt sieben mit gerechtem Wahlsystem" wurde als so genannte "Doppelinitiative", bestehend aus zwei separaten Initiativen, eingereicht.

Der Titel einer Initiative muss so gewählt sein, dass es zu keiner Verwechslung bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern kommt. Um die beiden eingereichten Initiativen voneinander abzugrenzen, drängt sich folgende Ergänzung der Titel der beiden Initiativen auf:

- Volksinitiative "Fünf statt sieben mit gerechtem Wahlsystem" (*Initiative 1: Fünf Regierungsräte im Vollamt anstelle von sieben im Nebenamt*).
- Volksinitiative "Fünf statt sieben mit gerechtem Wahlsystem" (*Initiative 2: Wahl des Regierungsrats nach dem System der Verhältniswahl*) (siehe dazu auch Anhang 1 und 2).

Die beiden Initiativen erfüllen die Formvorschriften der Kantonsverfassung (KV; RB 1.1101) und des Gesetzes über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte (WAVG; RB 2.1201).

Beide Initiativen enthalten keine Regelung über den Zeitpunkt des Inkrafttretens der verlangten Änderung. Nachdem die Regierungsräte vom Volk für die Amtsdauer vom 1. Juni 2004 bis 31. Mai 2008 gewählt sind, ist denn auch nicht von einem sofortigen Inkrafttreten, sondern vielmehr vom Zeitpunkt der nächsten ordentlichen Regierungsratswahl (Amtsdauer 1. Juni 2008 bis 31. Mai 2012) auszugehen.

Beide Initiativen haben die Form des ausgearbeiteten Entwurfs und wahren den Grundsatz der Einheit der Materie (Art. 69 WAVG).

Die *Initiative 2 (Wahl des Regierungsrats nach dem System der Verhältniswahl)* schreibt für die Wahl des Regierungsrats neu das System der Verhältniswahl vor. Sie regelt jedoch das Wahlverfahren nicht im Einzelnen. Der Initiativtext begnügt sich damit, das Verfahren für die Wahl des Landrats als "sinngemäss" anwendbar zu erklären. Auch wenn diese Verweisung aus gesetzestechnischer Sicht nicht unbedenklich ist, ist die Initiative deswegen weder rechtswidrig noch aus tatsächlichen Gründen unmöglich (Art. 68 WAVG).

Beide Initiativen sind als gültig zu betrachten.

D. Behandlungsfrist

Kantonale Volksinitiativen sind spätestens anderthalb Jahre nach ihrer Einreichung dem Volk zur Abstimmung vorzulegen (Art. 28 Abs. 3 KV). Demnach läuft bei den beiden vorliegenden Initiativen die Behandlungsfrist am 17. August 2006 ab.

II. Beurteilung der Initiativen

A. Initiative 1: Fünf Regierungsräte im Vollamt an Stelle von sieben im Nebenamt

1. Ziel der Initiative

Die Initiative will die Zahl der Regierungsrätinnen bzw. Regierungsräte von sieben auf fünf reduzieren. Zudem soll das Regierungsamt zu einem Vollamt umgewandelt werden.

2. Begründung der Initiative aus der Sicht der Initianten

Die Initiantinnen und Initianten begründen das Volksbegehren wie folgt:

"Eine Reduktion von sieben auf fünf Regierungssitze ist für Uri ver-

nünftig und machbar. Die gleichzeitige Einführung des Vollamts wird das Regierungsamt attraktiver machen. Regierungsmitglieder sind nicht mehr auf einen Nebenerwerb angewiesen und können ihre Arbeitskraft voll für den Kanton einsetzen."

3. Bisherige Regelung

Heute besteht die Urner Kantonsregierung aus sieben Regierungsrätinnen bzw. Regierungsräten; nämlich aus dem Landammann, dem Landesstatthalter und fünf Mitgliedern (Art. 94 Abs. 2 KV). Das Siebner-Regierungskollegium wurde in Uri mit der Verfassung vom 6. Mai 1888 eingeführt. Auch die neue Verfassung vom 28. Oktober 1984 hat an dieser Zusammensetzung festgehalten.

Der Regierungsrat untersteht der Nebenamtsverordnung (NBV; RB 2.2251); er übt damit rechtlich kein Vollamt aus. Dennoch kommt seine Amtsausübung faktisch einem Vollamt gleich.

4. Übrige Kantone

Von den 26 Schweizer Kantonen haben je die Hälfte sieben bzw. fünf Mitglieder:

7 Mitglieder: Zürich, Bern, Uri, Schwyz¹⁾, Nidwalden²⁾, Zug, Freiburg, Basel-Stadt, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, St. Gallen³⁾, Waadt, Genf.

5 Mitglieder: Luzern, Obwalden, Glarus⁴⁾, Solothurn, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Wallis, Neuenburg, Jura.

In den Kantonen Nidwalden, Zug, Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden wird das Regierungsamt wie in Uri hauptamtlich ausgeübt. In den übrigen Kantonen ist das Regierungsamt hingegen ein Vollamt.

¹⁾ In SZ wurde eine Motion der SVP zur Reduktion der Mitgliederzahl des Regierungsrats von sieben auf fünf am 13. März 2002 von Kantonsrat klar verworfen.

²⁾ In NW hat das Volk in einer Abstimmung vom 25. September 2005 eine Initiative der SVP betreffend Reduktion der Mitglieder des Regierungsrats deutlich verworfen.

³⁾ In SG wurde im Rahmen der Verfassungsrevision eine Reduktion auf fünf Mitglieder diskutiert, aber bereits in der Vordiskussion fallen gelassen.

⁴⁾ In GL hat die Landsgemeinde am 5. Mai 2002 auf entsprechenden Antrag der SVP eine Reduktion von sieben auf fünf Mitglieder beschlossen. Die Änderung tritt auf den Beginn der Amtsdauer 2006/2010 in Kraft.

5. Vorteile eines Fünfer-Kollegiums

In denjenigen Kantonen, in denen in den letzten Jahren eine Reduktion der Zahl der Regierungsmitglieder diskutiert worden war, wurden folgende Vorteile für ein Fünfer-Kollegium angeführt:

- a) Die Teambildung in einem kleineren Gremium ist einfacher, da weniger Meinungen aufeinander treffen. Das kann Vorteile für die Regierung als Kollegium haben.
- b) Die Entscheidungsfindung kann durch die kleinere Anzahl von Regierungsmitgliedern im Gremium rascher erfolgen, da der Ausgleich von gegenläufigen Interessen bereits auf Direktionsebene erfolgen kann. Damit können die Regierungsmitglieder vom Interessenausgleich entlastet werden. Weil weniger Meinungen aufeinander treffen, ist eine gemeinsame Politik des Regierungsrats leichter zu finden.
- c) In Bezug auf Verfahren und Abläufe können kürzere Entscheidungswege realisiert werden, der Koordinationsaufwand zwischen den einzelnen Regierungsmitgliedern wird geringer. Damit kann eine Vereinfachung und Beschleunigung des Informationsflusses erzielt und eine kompaktere und effizientere Führung erreicht werden.
- d) Für die Direktionsstrukturen ist relevant, dass die Schnittstellen zwischen den Direktionen verringert werden. Auch ist es möglich, dass den Direktionen homogenere Aufgabenbereiche zugeordnet werden können.
- e) Durch die Vollamtlichkeit wird das Regierungsamt zum Vollzeitberuf. Davon wird erwartet, dass die Qualität der Regierungstätigkeit steigt. Ausserdem sind die Mitglieder des Regierungsrats nicht mehr auf Nebenerwerbstätigkeiten angewiesen und können sich voll auf die Regierungstätigkeit konzentrieren. Allfällige durch den Nebenerwerb entstehende Interessenskonflikte können vermieden werden.

6. Nachteile eines Fünfer-Kollegiums

Die Einführung eines Fünfer-Kollegiums hätte in Uri folgende Nachteile:

- a) Es entspricht einem politischen und gesellschaftlichen Bedürfnis, dass bei der Wahl des Regierungsrats auf die verschiedenen Landesteile billige Rücksicht genommen wird, wie das Artikel 95 Absatz 2 KV vorsieht. Zudem sollen anerkanntermassen im Regierungsrat die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppierungen vertreten sein. Das bestehende Siebner-

Kollegium ermöglicht eine relativ breite regionale, gesellschaftliche und parteipolitische Abstützung. Bei einer Reduktion des Regierungsrats auf fünf Mitglieder dürfte es in Zukunft schwieriger sein, die verschiedenen Vertretungsansprüche bei der Zusammensetzung des Regierungsrats zu gewährleisten.

b) Bei der Frage, ob das Regierungsamt in Uri in Zukunft von einem Hauptamt in ein Vollamt umgewandelt werden soll, geht es im Wesentlichen darum, ob ein Regierungsmitglied ausserhalb des Amtes eine Berufstätigkeit haben darf. Eine Regierungsrätin oder ein Regierungsrat müsste nach der Wahl die angestammte Berufs- und Erwerbstätigkeit vollständig aufgeben. Weil bei der Beendigung des Amtes oder bei einer Abwahl der Wiedereinstieg in die frühere Berufstätigkeit erschwert ist, besteht die Gefahr, dass sich in Zukunft bestimmte Berufsgruppen nicht mehr wie bisher für ein Regierungsamt zur Verfügung stellen würden.

c) Der Regierungsrat erfüllt seine Aufgaben als "Kollegialbehörde" (Art. 96 Abs. 1 KV). Bei einer Verkleinerung des Regierungsrats auf fünf Mitglieder würde den einzelnen Regierungsmitgliedern ein grösserer Aufgabenbereich zufallen. Die verbleibenden fünf Regierungsmitglieder würden durch ihre direktorialen Aufgaben zeitlich stärker in Anspruch genommen. Dies bedeutet, dass bei einer Verkleinerung des Regierungsrats das Kollegialsystem zu Gunsten des Direktorialsystems geschwächt würde.

d) In der heutigen Zeit hat der Regierungsrat vermehrt Geschäfte zu behandeln, bei denen es um komplexe und vernetzte Probleme geht. Ein Siebner-Kollegium ermöglicht bei der politischen Diskussion und bei der Beratung der Geschäfte eine grössere Vielfalt der Aspekte und führt damit tendenziell zu ausgewogeneren Entscheidungen.

e) Im Fall, da der Regierungsrat verkleinert wird, werden die verbleibenden Regierungsmitglieder zeitlich durch ihre direktorialen Aufgaben stärker in Anspruch genommen als bisher. Als Folge davon würde den einzelnen Regierungsmitgliedern weniger Zeit für die Pflege der Kontakte zur Bevölkerung, zu Organisationen und Unternehmen zur Verfügung stehen.

f) Es bestünde die Gefahr, dass die Regierungsräte in interkantonalen Konferenzen, Kommissionen und Arbeitsgruppen weniger Einsitz nehmen könnten oder sich vermehrt durch Chefbeamte vertreten lassen müssten. Auf diese Weise könnte Uri bei der Interessenwahrung gegenüber dem Bund und anderen Kantonen an Einfluss verlieren.

7. Kostenaspekte

Bei einer Reduktion der Mitgliederzahl des Regierungsrats von sieben auf fünf stellt sich auch die Kostenfrage. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass heute ein Mitglied des Regierungsrats im Umfang eines 80-Prozent-Pensums entschädigt wird. Die Aufwendungen des Kantons für die Entschädigung der sieben Regierungsmitglieder entsprechen somit insgesamt 560 Stellenprozenten (7 x 80 %). Bei bloss fünf vollamtlichen Regierungsmitgliedern und unter der Annahme einer 100-Prozent-Entschädigung entstünden dem Kanton Aufwendungen im Umfang von insgesamt 500 Stellenprozenten (5 x 100 %). Die Einsparungsmöglichkeit entspräche somit einem Teilpensum von 60 Prozent.

Im Weiteren gilt es zu beachten, dass das Spektrum der von den Direktionen zu erfüllenden Verwaltungsaufgaben bei einer Reduktion der Zahl der Regierungsmitglieder nicht kleiner wird. Auch müssten bei nur fünf Direktionen in Zukunft die Stabstellen der Direktionen (Direktionssekretariate) personell verstärkt werden. Im Kanton Obwalden war die Verkleinerung des Regierungsrats mit einer personellen Aufstockung der Direktionssekretariate verbunden. Dies führte in Obwalden zu Mehrausgaben. Diese werden mit einem Betrag von über Fr. 300'000.-- pro Jahr beziffert. Stellt man den bei der Entschädigung des Regierungsrats möglichen Einsparungen (60-Prozent-Teilpensum) die auf Verwaltungsstufe resultierenden Mehraufwendungen gegenüber, kann für eine Reduktion der Regierungsmitglieder das Kostenargument nicht ausschlaggebend sein.

8. Wertung

Bei der Bewertung der beschriebenen Vor- und Nachteile eines Fünfer-Kollegiums sind folgende Überlegungen ausschlaggebend:

- Es ist klar, dass grundsätzlich sowohl ein Fünfer-Kollegium als auch ein Siebner-Kollegium möglich ist. Zumal in den 26 Schweizer Kantonen die Regierungen je zur Hälfte sieben oder fünf Mitglieder zählen.
- Bei den Vorteilen, die für ein Fünfer-Kollegium angeführt werden (geringerer Koordinationsbedarf, raschere Entscheidungsfindung, kürzere Verfahrensabläufe) handelt es sich vorwiegend um organisatorische Aspekte. Unter organisatorischen Gesichtspunkten zeigt sich, dass die Vor- und Nachteile einer Reduktion der Mitgliederzahl des Regierungsrats, die mit einer Reduktion der Zahl der Direktionen einhergehen müsste, sich in etwa die Waage halten. Auch gibt es keine wissenschaftlichen Untersuchungen, die belegen, dass ein Regierungsgremium von fünf Personen besser und effizienter arbeitet als ein

solches von sieben Personen. Im Bereich zwischen fünf und sieben Regierungsmitgliedern sind für gute Arbeitsergebnisse nicht die Mitgliederzahl, sondern die gründliche Vorbereitung der Geschäfte, die Führungsarbeit und zeitgemässe Verfahren und Methoden bei der Entscheidungsfindung massgebend.

- Die Argumente, die gegen die von der Initiative verlangte Verkleinerung des Regierungskollegiums sprechen, sind vorwiegend staatspolitischer Natur. Nach Auffassung des Regierungsrats ist den erwähnten staatspolitischen Nachteilen mehr Gewicht beizumessen als den vermeintlichen organisatorischen Vorteilen. So wiegt insbesondere das Argument schwer, dass die heutige Zusammensetzung des Regierungsrats die verschiedenen regionalen, gesellschaftlichen und parteipolitischen Vertretungsansprüche besser gewährleistet als das von der Initiative geforderte Fünfer-Kollegium. Dasselbe gilt für das Argument, wonach die Belastung der einzelnen Regierungsmitglieder zunehmen würde und sich diese der Pflege der Kontakte zur Bevölkerung, zu Organisationen und Unternehmungen weniger widmen können. Die Pflege der Aussenbeziehungen zum Bund und zu den anderen Kantonen ist von besonderer Bedeutung. Es kann nicht im ernerischen Interesse liegen, wenn der Kanton gegenüber dem Bund und den anderen Kantonen an Einfluss verlieren würde.
- Nach Auffassung des Regierungsrats hat sich die in der Kantonsverfassung umschriebene Zusammensetzung des Regierungsrats bewährt. Es besteht zurzeit kein Anlass zum Ersatz des bestehenden Siebner-Kollegiums durch ein anderes Modell. Zumal nicht ersichtlich ist, dass sich auch unter Kostenaspekten ein Systemwechsel für Uri tatsächlich lohnen würde.
- Zu beachten gilt es im Weiteren, dass der Kanton Uri in den kommenden Jahren vor grossen Herausforderungen steht (insbesondere bei der Umsetzung der NFA, dem Ausbau des Hochwasserschutzes, der Revision der Steuergesetzgebung usw.). Die Umsetzung der NFA wird erhebliche Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und damit auch auf die künftigen Strukturen der Kantonsverwaltung haben. Der Regierungsrat beabsichtigt denn auch, die Nachteile, die mit den heutigen Direktionsstrukturen der Kantonsverwaltung verbunden sind, zu beheben oder wenigstens zu mindern. Es soll deshalb - allerdings in zeitlicher Staffelung zur Umsetzung der NFA - eine Verwaltungsreform geprüft werden. Damit soll dem Anliegen der Initiative nach effizienteren Verwaltungsstrukturen entgegengekommen werden. Im Übrigen beabsichtigt der Regierungsrat, nach der Umsetzung der NFA in der kommenden Legislaturperiode (2008-2012), zusätzlich eine umfassende Reform der Gemeinde-, Parlaments- und Justizstrukturen zu prüfen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass nach Durchführung entspre-

chender Reformen auch die Frage einer Reduktion der Mitgliederzahl des Regierungsrats dannzumal neu zu beurteilen ist.

9. Schlussfolgerung

Aus all diesen Gründen empfiehlt der Regierungsrat dem Landrat, die Initiative 1 (Fünf Regierungsräte im Vollamt an Stelle von sieben im Nebenamt) dem Volk ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

B Initiative 2: Wahl des Regierungsrats nach dem System der Verhältniswahl

1. Ziel der Initiative

Die Initiative verlangt, dass der Regierungsrat im Verhältniswahlverfahren (Proporz) gewählt wird. Heute geschieht dies nach dem Mehrheitswahlverfahren (Majorz).

Die Initiative ist inhaltlich auf die Regierungsratswahl beschränkt. Auf die Wahl des Landammanns und des Landesstatthalters findet sie keine Anwendung. Bei der Landammann- und Landesstatthalterwahl käme nach wie vor der Majorz zum Tragen.

Die Initiative regelt das Wahlverfahren nicht im Einzelnen. Sie erklärt für das Wahlverfahren sinngemäss die Regeln des Gesetzes über die Verhältniswahl des Landrats (PG; RB 2.1205) als anwendbar.

2. Begründung der Initiative aus der Sicht der Initianten

Die Initianten begründen das Volksbegehren wie folgt:

"Die Wahl des Regierungsrates nach dem bereits für den Landrat bewährten Proporzverfahren schützt die Rechte der Minderheitsparteien. Dieser Schutz ist vor allem bei einer Reduktion der Zahl der Regierungsmitglieder von sieben auf fünf wichtig und sinnvoll."

3. Die Grundidee von Majorz- und Proporzwahl

Beim Mehrheitswahlverfahren (Majorz) entscheidend ist die Anzahl Stimmen, die ein Kandidat oder eine Kandidatin bei der Wahl erreicht. Gewählt ist, wer im ersten Wahlgang das absolute Mehr, im zweiten Wahlgang das relative Mehr erreicht.

Beim Verhältniswahlverfahren (Proporz) steht die Parteiwahl im Vordergrund. Die Wählerschaft gibt ihre Stimme nicht nur einer vorgeschlagenen Kandidatin oder einem Kandidaten persönlich, sondern gleichzeitig einer Partei. Bei der Ermittlung des Wahlergebnisses werden zunächst die Sitze nach Parteistärke auf die Parteien aufgeteilt. Erst nachher wird auf Grund der persönlichen Stimmenzahl aller einzelnen Kandidierenden ermittelt, wem innerhalb der Partei der errungene Sitz zufällt. Gewählt sind entsprechend der Anzahl der zugeordneten Sitze die Kandidatinnen oder die Kandidaten mit den höchsten Stimmenzahlen. Es kann also passieren, dass der nicht gewählte Kandidat einer grossen Partei mehr persönliche Stimmen erhalten hat als der gewählte einer kleinen Partei.

Proporz- und Majorzsystem verfolgen zwei unterschiedliche Grundideen: Beim *Majorz* geht es darum, eindeutige Mehrheitsverhältnisse zu begünstigen. Das Proporzsystem dient hingegen dem Ziel, die Wählerstärke der Parteien möglichst spiegelbildlich abzubilden.

4. Andere Kantone

Zug¹⁾ und Tessin²⁾ sind die einzigen Kantone, die ihre Regierungsräte nach dem Proporzverfahren wählen.

Davon abgesehen haben alle Kantone, die in den letzten Jahren ihre Verfassung angepasst haben, das Majorzsystem für die Wahl ihrer Regierung aufrecht erhalten: Solothurn (1986), Thurgau (1987), Glarus (1988), Basel-Stadt (1989), Bern (1993), Appenzell A.-Rh. (1995), Neuenburg (2000), St. Gallen (2001), Schaffhausen (2002), Waadt (2003) und Graubünden (2004).

Einige Kantone haben ihre Stimmberechtigten über die Einführung des Proporzsystems befragt und alle haben dies abgelehnt: Freiburg (1981), Schwyz (1982), Basel-Stadt (1984), Bern (1988), Zürich (1990), Luzern (2002), Solothurn (2005) und Wallis (2005).

¹⁾ Zug verfährt nach dem Listenstimmenproporz. Beim Listenstimmenproporz werden die Sitze im Verhältnis zu den eingelegten Parteilisten verteilt. Das Kumulieren ist untersagt, hingegen darf panaschiert werden. "Stille" Regierungsratswahlen sind zugelassen.

²⁾ Tessin kennt den Kandidatenstimmenproporz. Beim Kandidatenstimmenproporz (Einzelstimmenkonkurrenz) gilt jede Stimme für einen Kandidaten oder eine Kandidatin auch als Stimme für die betreffende Partei. Beim Panaschieren verliert deshalb die eigene Liste Stimmen an die Liste der anderen Partei, für deren Kandidat oder Kandidatin gewählt wird. Das Kumulieren ist untersagt, hingegen darf panaschiert werden. "Stille" Regierungsratswahlen sind zugelassen.

5. Vorteile der Proporzwahl des Regierungsrats

- Der Proporz ermöglicht es, dass die Verteilung der Mandate besser dem effektiven Stärkeverhältnis der Parteien entspricht. Dies gibt auch kleinen Parteien eine Chance auf einen Regierungssitz.
- Das Proporzsystem kennt im Gegensatz zum Majorz nur einen Wahlgang, was den Parteien Kosten ersparen kann.
- Bei einer Vakanz während der Amtsperiode braucht es keine Ersatzwahl mehr, weil die auf der Liste nächstfolgende nicht gewählte Ersatzperson automatisch in den Regierungsrat nachrückt.

6. Nachteile der Proporzwahl des Regierungsrats

a) Die für die Staatsführung wichtige Stabilität in der Zusammensetzung einer Regierung ist beim Majorz eher gewährleistet als beim Proporz. Denn der Majorz führt zu klaren Mehrheiten. Demgegenüber erscheint eine allzu starke parteipolitische Aufsplittung für die Handlungsfähigkeit einer Regierung kaum von Vorteil.

b) Beim Proporz steht die Parteiwahl im Vordergrund. In den letzten Jahren hat bei den Wählerinnen und Wählern die Parteigebundenheit abgenommen. Diese wollen bei der Regierungsratswahl in erster Linie Personen und nicht Parteilisten wählen.

c) Der Proporz erfordert von einem Amtsinhaber oder einer Amtsinhaberin eine besonders enge Bindung zur Partei. Nur wenn dieser oder diese nach Ablauf der Amtsdauer von der Partei wieder auf die Liste aufgenommen wird, ist eine Wiederwahl möglich. Gegenüber der eigenen Partei muss eine Amtsinhaberin oder ein Amtsinhaber am Ende der Legislatur Rechenschaft ablegen. Er muss deshalb im Regierungskollegium verstärkt einen parteipolitisch geprägten Standpunkt vertreten. Tendenziell begünstigt deshalb der Proporz innerhalb des Regierungskollegiums die parteipolitische Blockbildung. Dies kann die Konsensfindung innerhalb eines Regierungskollegiums erschweren.

d) Beim Majorz haben die Wahlberechtigten die Gewissheit, dass ihre Stimmen ausschliesslich denjenigen Kandidaten und Kandidatinnen zugute kommen, für die sie abgegeben wurde. Bei der Proporzwahl können geringe Verschiebungen der Listenstimmen der Parteien die Abwahl von amtierenden Behördenmitgliedern bewirken, auch wenn deren persönliche Stimmenzahl über derjenigen der gewählten Kandidatin oder des gewählten Kandidaten einer anderen Liste liegt.

e) Beim Proporz ist die Wahl von vorne herein auf die in den Listen aufgeführten Personen beschränkt. Es gibt keinen zweiten Wahlgang. Beim Majorz kann hingegen ein Kandidat, der im ersten Wahlgang nicht gewählt wird, im zweiten Wahlgang ausgewechselt werden.

f) Eine besondere Schwachstelle weist die Initiative auf, indem sie für die Regierungsratswahl unbesehen die Regeln des Gesetzes über die Verhältniswahl des Landrats "sinngemäss" als anwendbar erklärt. Damit würden auf die Regierungsratswahl verschiedene Vorschriften Anwendung finden, die zwar für die Wahl des Landrats, jedoch nicht für die Wahl einer Kantonsregierung zweckmässig sind: So werden nach dem Proporzgesetz die Kandidierenden im Fall, da nicht mehr Kandidaturen vorliegen, als Sitze zu vergeben sind, durch behördliche Erklärung als gewählt bezeichnet. Der Wahlgang entfällt und es kommt zu einer so genannten "stillen Wahl" (Art. 27 PG). In der Volksabstimmung vom 28. November 2004 haben die Urnerinnen und Urner eine Vorlage deutlich verworfen, welche unter anderem die Möglichkeit der "stillen Wahl" des Regierungsrats einführen wollte. Im Vorfeld dieser Volksabstimmung wurde von der Gegnerschaft der Vorlage argumentiert, die stille Wahl sei "undemokratisch". Die Initiative stellt damit für die Regierungsratswahl erneut das Institut der "stillen Wahl" zur Debatte, das erst vor kurzem vom Urner Volk verworfen worden ist.

Bei der Proporzwahl des Landrats braucht es im Fall von Demissionen oder Vakanzen während der Amtsdauer keine Nachwahl. Bei einer Vakanz ist der Sitz automatisch für dessen Partei reserviert. Die auf der Liste nachfolgende nicht gewählte Ersatzperson rückt automatisch nach (Art. 29 PG). Das automatische Nachrückungsrecht erweist sich bei einer Exekutivbehörde, wie dies der Regierungsrat darstellt, als problematisch. Es kann zur Folge haben, dass jemand nachrückt, der bei der Wahl nur eine sehr geringe Zahl von Stimmen erhalten hat. Auch ist nicht ausgeschlossen, dass die Parteien das Ausscheiden eines Amtsinhabers oder einer Amtsinhaberin während der Amtsdauer absprechen und auf diese Weise einem bestimmten Kandidaten oder Kandidatin ohne Wahlgang das Nachrücken ermöglichen.

7. Wertung

Bei der Bewertung der verschiedenen Vor- und Nachteile der Proporzwahl des Regierungsrats sind folgende Überlegungen ausschlaggebend:

- Das Proporzverfahren eignet sich für die Wahl des Kantonsparlaments. Für die Wahl einer Kantonsexekutive ist der Proporz jedoch weniger geeignet. Dies zeigt sich schon darin, dass sämtliche Kantone - mit Ausnahme von zwei Kantonen - den Majorz dem Proporz vorziehen.

- Parlament und Regierung haben unterschiedliche Funktionen. Der Majorz führt zu klaren Mehrheiten. Der Majorz gewährleistet deshalb die für die Staatsführung wichtige Stabilität einer Regierung besser als der Proporz.
- In den letzten Jahren hat bei den Wählerinnen und Wählerin die Parteigebundenheit abgenommen. Bei den Regierungsratswahlen wollen diese in erster Linie Personen und nicht Parteien wählen. Dieser Umstand spricht gegen eine Einführung des Proporzsystems für die Regierungsratswahl.
- Scheidet ein Amtsinhaber während der Amtsdauer aus dem Regierungsrat aus, erweist sich das automatische Nachrückungsrecht als problematisch. Es könnte jemand ins Regierungsamt nachrücken, der bei der Wahl nur wenige Stimmen erhalten hat oder eine Partei könnte das Ausscheiden eines Amtsinhabers absprechen und so einem bestimmten Kandidaten das Nachrücken ohne Wahlgang ermöglichen.
- In Uri ist es der in den vergangenen Jahrzehnten der SP als Minderheitspartei auch unter der Herrschaft des Majorzsystems gelungen, neben den bürgerlichen Mehrheitsparteien einen Regierungssitz zu erringen. Das Majorzsystem hat sich in Uri bei der Regierungsratswahl bewährt. Es besteht kein Anlass für einen Wechsel zum Proporzsystem.
- Der Proporzeffekt ist umso geringer, je weniger Sitze in einem Wahlkreis zu vergeben sind. Es zeugt deshalb von einem gewissen Widerspruch, wenn die Initiantinnen und Initianten mit der Initiative die Vertretung der kleinen Parteien im Regierungsrat begünstigen wollen, gleichzeitig jedoch mit der anderen Initiative (Fünf Regierungsräte im Vollamt an Stelle von sieben im Nebenamt) die Verkleinerung des Regierungsrats anstreben.

8. Schlussfolgerung

Aus all diesen Gründen empfiehlt der Regierungsrat dem Landrat, die Initiative 2 (Wahl des Regierungsrats nach dem System der Verhältniswahl) dem Volk ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

III. ANTRAG

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

1. Die kantonale Volksinitiative "Fünf statt sieben mit gerechtem Wahlsystem" (Initiative 1: Fünf Regierungsräte im Vollamt an Stelle von sieben im Nebenamt) wird dem Volk zur Ablehnung empfohlen.
2. Die kantonale Volksinitiative "Fünf statt sieben mit gerechtem Wahlsystem" (Initiative 2: Wahl des Regierungsrats nach dem System der Verhältniswahl) wird dem Volk zur Ablehnung empfohlen.

Anhang 1: Initiativtext 1

Anhang 2: Initiativtext 2

Volksinitiative "Fünf statt sieben mit gerechtem Wahlsystem"

(Initiative 1: Fünf Regierungsräte im Vollamt an Stelle von sieben im Nebenamt)

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 94 Absatz 2

²Er besteht aus Landammann, Landesstatthalter und drei Mitgliedern. Alle Regierungsmitglieder sind im Vollamt tätig.

II.

Die Änderung ist von der Bundesversammlung zu gewährleisten²⁾.

Im Namen des Volkes

Der Landammann: Josef Arnold

Der Kanzleidirektor: Dr. Peter Huber

¹⁾ RB 1.1101

²⁾ Von der Bundesversammlung gewährleistet am ..., BBl ...

Volksinitiative "Fünf statt sieben mit gerechtem Wahlsystem"
(Initiative 2: Wahl des Regierungsrats nach dem System der Verhältniswahl)

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 95 Absatz 1

¹⁾Der Regierungsrat wird vom Volk nach dem System der Verhältniswahl gewählt. Dabei ist sinngemäss das Verfahren für die Wahl des Landrates anzuwenden.

II.

Die Änderung ist von der Bundesversammlung zu gewährleisten²⁾.

Im Namen des Volkes
Der Landammann: Josef Arnold
Der Kanzleidirektor: Dr. Peter Huber

¹⁾ RB 1.1101

²⁾ Von der Bundesversammlung gewährleistet am ..., BBl ...