

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

3. April 2012

Nr. 2012-227 R-362-13 Kantonale Volksinitiative "Kopf- anstatt Parteiwahlen"

I. Ausgangslage

1. Einreichung und Wortlaut der Initiative

Am 18. April 2011 reichte ein Initiativkomitee, bestehend aus Mitgliedern der Jungen CVP Uri (JCVP Uri), eine kantonale Volksinitiative "Kopf- anstatt Parteiwahlen" ein.

Das Initiativbegehren hat folgenden Wortlaut:

"Die unterzeichnenden Urner Stimmbürgerinnen und Stimmbürger verlangen, gestützt auf Artikel 27 Absatz 1 der Kantonsverfassung des Kantons Uri, dass Artikel 88 Absatz 1 KV folgendermassen geändert wird:

Artikel 88 Wahl

¹Jede Einwohnergemeinde wählt so viele Landräte, als ihr zustehen. Für alle Gemeinden gilt das System der Mehrheitswahl. Das Nähere regelt das Gesetz.

Übergangsbestimmung zu Artikel 88 Absatz 1

Das Gesetz vom 3. März 1991 über die Verhältniswahl des Landrats (Proporzgesetz) und Artikel 1 Absatz 3 des Gesetzes vom 31. Oktober 1979 über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und Volksrechte (WAVG) werden mit Inkrafttreten dieser Bestimmung aufgehoben."

2. Begründung der Initiative

Die Initianten begründen das Volksbegehren wie folgt:

"Im Kanton Uri wird der Landrat bisher in acht Gemeinden durch das Proporz-System gewählt. Dieser Umstand führt dazu, dass immer mehr Partei- anstatt Sachpolitik betrieben wird. Wir finden, das soll nicht so weiter gehen und fordern deshalb, dass der Urner Landrat in Zukunft durch das Majorzsystem gewählt wird. Wir können keine Parteisoldaten gebrauchen, es sollen Köpfe und nicht Parteien gewählt werden. Listenfüller sind ein unnötiges Ergebnis der Proporz-Wahlen, Qualität soll vor Quantität kommen."

3. Zustandekommen der Initiative

Am 10. Mai 2011 stellte der Regierungsrat fest, dass die Volksinitiative mit 631 gültigen Unterschriften formell zustande gekommen ist.

4. Gültigkeit der Initiative

Ist ein kantonales Volksbegehren zustande gekommen, so wird es nach Artikel 68 Absatz 1 des Gesetzes vom 21. Oktober 1979 über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte (WAVG; RB 2.1201) vom Regierungsrat dem Landrat weitergeleitet mit einer Botschaft, die sie darüber auszusprechen hat, ob das Begehren ganz oder teilweise ungültig sei, namentlich ob es übergeordnetes Recht verletze, inhaltlich zu unbestimmt oder aus tatsächlichen Gründen unmöglich sei. Die Botschaft kann sachbezogene Erwägungen und Anträge enthalten. Der Landrat entscheidet über die Gültigkeit des Volksbegehrens. Sein Beschluss ist im kantonalen Amtsblatt zu veröffentlichen.

Der Regierungsrat hat die Frage der materiellen Rechtmässigkeit der vorliegenden Initiative durch Professor Dr. Georg Müller prüfen lassen. Die nachstehenden Ausführungen stützen sich auf das Rechtsgutachten dieses anerkannten Staatsrechtsexperten vom 30. Januar 2012. Zusammenfassend ergibt sich daraus Folgendes:

1. Die Volksinitiative "Kopf- anstatt Parteiwahlen" stimmt mit den Revisionsvorschriften der KV überein. Sie weist einen zulässigen Gegenstand auf, entspricht dem Grundsatz der Einheit der Form sowie demjenigen der Einheit der Materie und ist genügend bestimmt.
2. Die Initiative erfüllt die Anforderungen der Bundesverfassung bezüglich der demokratischen Ausgestaltung der Kantonsverfassungen. Majorzwahlen der kantonalen Parla-

mente stehen damit nicht in Widerspruch.

3. Die Wahlrechtsgleichheit kommt bei Majorzwahlen nur beschränkt zur Anwendung. Der Übergang von der bisherigen Mischung zwischen Proporz- und Majorzwahlen zu reinen Majorzwahlen unter Beibehaltung der bisherigen Wahlkreiseinteilung und Verteilung der Sitze des Landrats auf die Wahlkreise verletzt die Wahlrechtsgleichheit nicht.
4. Die Volksinitiative "Kopf- anstatt Parteiwahlen" ist deshalb materiell gültig.
5. Würdigung der Initiative

Aufgrund der geltenden Kantonsverfassung (KV; RB 1.1101) gilt in den Gemeinden, in denen ein oder zwei Landräte zu wählen sind, das Mehrheitswahlsystem (Majorz), in den Gemeinden mit drei oder mehr Landräten hingegen das Verhältniswahlsystem (Proporz) (Art. 88 KV). Danach kommt heute in zwölf Gemeinden (Andermatt, Bauen, Göschenen, Gurnellen, Hospental, Isenthal, Realp, Seelisberg, Sisikon, Spiringen, Unterschächen und Wassen) der Majorz zur Anwendung. In acht Gemeinden (Altdorf, Attinghausen, Bürglen, Erstfeld, Flüelen, Schattdorf, Seedorf und Silenen) ist der Proporz massgebend.

Nach der vorliegenden Initiative soll der Majorz neu für alle 20 Urner Gemeinden gelten. Für Gemeinden, in denen ein oder zwei Landräte zu wählen sind, gilt das Majorzsystem weiter, ändert sich also nichts. Anders verhält es sich in den Gemeinden mit drei oder mehr Landräten (Altdorf, Attinghausen, Bürglen, Erstfeld, Flüelen, Schattdorf, Seedorf und Silenen). Die Annahme der Initiative hätte für diese acht Gemeinden einen Wechsel vom Proporz- zum Majorzsystem zur Folge. Zu erwähnen ist, dass diese acht Gemeinden 50 der 64 Mitglieder des Landrats stellen.

Das vorliegende Initiativbegehren enthält eine neue Fassung von Artikel 88 Absatz 1 KV, die anstelle der bisherigen Kombination von Majorz- und Proporzwahlen für alle 20 Urner Gemeinden das System der Mehrheitswahl anordnet. Nach der Übergangsbestimmung soll das Proporzgesetz (RB 2.1205) aufgehoben werden.

Beim Mehrheitswahlsystem ist gewählt, wer die absolute Mehrheit der Stimmen erhalten hat. Die Kandidatin oder der Kandidat muss also die Hälfte der Stimmen plus eine Stimme auf sich vereinigen, um gewählt zu sein. Im zweiten Wahlgang gilt hingegen das relative Mehr. Gewählt ist jene Kandidatin oder jener Kandidat, die oder der die höchste Stimmenzahl erhält.

Weil die Betonung auf den Kandidatinnen und Kandidaten (und weniger auf den Parteien) liegt, gilt das Majorzwahlverfahren gemeinhin als Persönlichkeitswahl. Der Majorz wird in den Kantonen und Gemeinden traditionsgemäss in kleineren, ländlich geprägten Gebieten angewendet, wo die Kandidierenden in der Regel den meisten Wahlberechtigten persönlich bekannt sind. Das Majorzwahlssystem wird vor allem auch dort angewendet, wo die zahlenmässig beschränkte Bevölkerung eines kleineren Gebiets mit ausgeprägter eigener Identität Anspruch auf Repräsentation im übergeordneten Rahmen und damit Anspruch auf einen eigenen Wahlkreis erhebt. Der Nachteil des Majorzwahlverfahrens besteht darin, dass es (im Gegensatz zum Proporzverfahren) in Kauf nimmt, dass ein grosser Teil der Stimmen im Ergebnis unberücksichtigt bleibt. Kleinere politische Parteien und Gruppierungen werden so vom Parlament ausgeschlossen.

Beim Verhältniswahlssystem (Proporz) stehen die politischen Gruppierungen im Zentrum. Gewählt wird nach Listen. Durch die Möglichkeit des Panaschierens, des Kumulierens und der Zulässigkeit der Gestaltung einer freien Liste kann die Wählerschaft aber auch bei Proporzwahlen ihre Stimme nach Kandidierenden abgeben. Beim Proporz werden die Sitze im Parlament auf die verschiedenen Parteien im Verhältnis der Stimmen verteilt, die für die Parteien oder ihre Kandidatinnen bzw. Kandidaten abgegeben werden. Um gewählt zu sein, muss eine Kandidatin oder ein Kandidat einen verhältnismässigen Bruchteil der Gesamtstimmenzahl auf sich vereinigen.

6. Mögliche Vor- und Nachteile eines Wechsels des Wahlsystems

Beide Wahlsysteme, Majorz und Proporz, haben ihre Vor- und Nachteile. Die möglichen Vor- und Nachteile der beiden Wahlsysteme lassen sich wie folgt auflisten:

Gesichtspunkt	Argument für Majorz	Argument für Proporz
Wählerwille	Der Wählerwille kommt unmittelbar zum Ausdruck; die Wählenden bestimmen unmittelbar, welche Personen in der Legislative vertreten sein sollen.	Da die Sitze im Verhältnis zu den gewonnenen Parteistimmen / Gruppierungen verteilt werden, wird der Wählerwille des Volkes genauer wiedergegeben.
Qualität der Kandidierenden	Der Majorz gilt gemeinhin als "Persönlichkeitswahl". Personen, die keiner Partei angehören, haben eher eine Chance.	Personen werden vor allem gewählt, weil sie ein politisches Programm vertreten. Auch weniger bekannte Personen haben eine Chance.
Parteien	Der Majorz verhindert Parteienzersplitterung eher, da die starken Parteien begünstigt werden.	Der Proporz ermöglicht auch kleineren Parteien und Minderheiten eine Vertretung (Listenverbindung).

Gesichtspunkt	Argument für Majorz	Argument für Proporz
Politische Stabilität	Die Bevorzugung der starken Parteien durch das Majorzwahl führt zu politischer Stabilität.	Die Präferenzen für Parteien und politische Programme ändern weniger häufig als für Personen, weshalb die Proporzwahl weniger anfällig für "Zufallsentscheide" ist.
Aufwand	Das Majorzwahlverfahren ist einfacher. Es gibt kein kompliziertes Verteilverfahren.	Die Wahl ist nach einem Wahlgang "erledigt". Ein weiterer Wahlgang ist nicht erforderlich.
Nachvollziehbarkeit, Transparenz	Die Einfachheit der Sitzzuteilung bei der Majorzwahl macht diese für die Wählerschaft eher nachvollziehbar.	Der Proporz bringt Klarheit im Vorfeld der Wahlen, indem nur die "offiziellen" Kandidatinnen und Kandidaten auf den Listen wählbar und "Wilde Listen" ungültig sind. Scheidet ein Parlamentsmitglied vor Ablauf der Amtszeit aus, rückt die erste Ersatzperson der gleichen Liste nach.

7. Schlussfolgerung

Beide Wahlsysteme, Majorz und Proporz, haben ihre Vor- und Nachteile. Der Majorz erweist sich in kleineren Wahlkreisen beziehungsweise Gemeinden sinnvoll, wo die Persönlichkeit der Kandidierenden bei den Wahlen im Vordergrund steht, ihre Parteizugehörigkeit keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielt. Demgegenüber führt der Proporz in grösseren Wahlkreisen beziehungsweise Gemeinden unbestrittenermassen zu einer ausgewogeneren Berücksichtigung der Parteien nach Massgabe ihrer Wählerstärke im Parlament. Der Vorteil dieses Wahlsystems gegenüber der Majorzwahl besteht ferner darin, dass auch kleinere Parteien Einzug ins Parlament erhalten und politisch mitwirken können. Der Proporz gilt als das "gerechtere Wahlsystem".

Der Majorz ist zwar einfacher als der Proporz. Doch stellt die mit dem Erfordernis des absoluten Mehrs verbundene Notwendigkeit eines zweiten Wahlgangs eine gewisse Komplizierung des Majorzsystems dar. Der Proporz kann zwar eine inhomogenere Zusammensetzung der Abgeordneten im Parlament zur Folge haben. Die vom Initiativkomitee vorgetragene Behauptung, wonach der Proporz "Partei-Soldaten" hervorbringe, erweist sich jedoch als unhaltbar. Die Kehrseite des Majorzsystems bildet namentlich der Ausschluss kleinerer Parteien von der Mandatszuteilung; es werden erfolglose Stimmen bewusst in Kauf genommen. Zudem gilt es zu bedenken, dass vor Einführung des heutigen gemischten Wahlsystems im

Jahre 1992 in Uri in den grösseren Gemeinden die Landratssitze im Vorfeld der Wahl unter den Parteien oft ausgehandelt wurden (sogenannter "freiwilliger Proporz"). Auch führte die Möglichkeit von sogenannten "wilden Listen", die im letzten Moment vor dem Wahlsonntag in die Haushaltungen verschickt wurden, bei den Wählerinnen und Wählern zu Unmut. Demgegenüber hat das mit dem Proporz verbundene Anmeldeverfahren in den letzten Jahren wesentlich zu geordneteren Wahlkampagnen beigetragen.

Nach sorgfältiger Abwägung aller Vor- und Nachteile rechtfertigt es sich nach Ansicht des Regierungsrats, die vorliegende Initiative dem Volk ohne Gegenvorschlag vorzulegen und zur Ablehnung zu empfehlen.

II. Antrag

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

Die kantonale Volksinitiative "Kopf- anstatt Parteiwahlen" wird dem Volk zur Ablehnung empfohlen.

Anhang

- Initiativtext

Kantonale Volksinitiative "Kopf- anstatt Parteiwahlen"

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 88 Absatz 1

¹Jede Einwohnergemeinde wählt so viele Landrätinnen und Landräte, als ihr zustehen. Für alle Gemeinden gilt das System der Mehrheitswahl. Das Nähere regelt das Gesetz.

Übergangsbestimmung zu Artikel 88 Absatz 1

Das Gesetz vom 3. März 1991 über die Verhältniswahl des Landrats (Proporzgesetz)² und Artikel 1 Absatz 3 des Gesetzes vom 21. Oktober 1979 über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte (WAVG)³ werden mit Inkrafttreten dieser Bestimmung aufgehoben.

II.

Diese Änderung ist von der Bundesversammlung zu gewährleisten⁴.

Im Namen des Volkes
Der Landammann: Markus Züst
Der Kanzleidirektor: Roman Balli

¹ RB 1.1101

² RB 2.1205

³ RB 2.1201

⁴ Von der Bundesversammlung gewährleistet am ..., BBl ...