

# Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

---

25. März 2014

Nr. 2014-196 R-362-16 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Reform des Wahlsystems (Postulat Dimitri Moretti, Erstfeld)

## **1. Ausgangslage**

Am 1. September 2010 hat Dimitri Moretti, Erstfeld, die Motion für konforme Wahlkreise und mehr Mitsprache des Volks dem Landrat eingereicht. Er bezog sich dabei auf das Bundesgerichtsurteil, das das Proporzwahlverfahren des Kantons Nidwalden für die Wahl des Landrats als bundesverfassungswidrig erklärte. Das Wahlsystem der Urner Gemeinden, die ihre Landratsvertretung im Proporzverfahren wählen, sei dem Nidwaldner System sehr ähnlich. Deshalb sei anzunehmen, dass auch das Wahlverfahren in den Urner Proporzgemeinden nicht gesetzeskonform sein könne. Gestützt darauf verlangte er vom Regierungsrat, das Urner Wahlsystem für den Landrat zu prüfen und aufzuzeigen, in welchen Punkten die Wahlkreiseinteilung nicht den Vorgaben des Bundesgerichts entspricht. Zudem verlangt er, dass eine entsprechende Gesetzesvorlage so rechtzeitig erarbeitet werde, dass die neuen Rechtsgrundlagen für die Landratswahl 2016 Gültigkeit hätten.

Der Landrat hat die Motion am 16. Februar 2011 in ein Postulat umgewandelt und als solches dem Regierungsrat überwiesen. Das Postulat verpflichtet den Regierungsrat, das Wahlverfahren für den Urner Landrat zu prüfen und dem Rat darüber Bericht zu erstatten sowie zutreffendenfalls Antrag zu stellen oder eine Vorlage zu unterbreiten.

## **2. Majorz und Proporz**

Die Wahl eines Parlaments erfolgt entweder im Majorzverfahren (Mehrheitswahlsystem) oder im Proporzverfahren (Verhältnisswahlsystem).

Beim Majorz erfolgt die Wahl gestützt auf ein absolutes bzw. relatives Mehr an Stimmen, das

eine Kandidatin oder ein Kandidat in einem Wahlkreis auf sich zu vereinen vermag. Demgegenüber geben die Wählerinnen oder die Wähler beim Proporzwahlssystem ihre Stimme an die Liste einer kandidierenden Gruppierung oder Partei. Die Mandate werden in der Folge auf die verschiedenen Listen im Verhältnis der jeweils geltenden Stimmen zur Gesamtzahl der gültigen Stimmen verteilt. Erst in einem zweiten Schritt werden die einzelnen Kandidatinnen und Kandidaten der siegreichen Listen anhand ihrer individuellen Resultate als Mandatsträgerinnen und Mandatsträger ermittelt<sup>1</sup>.

Majorzwahlen sind ausgesprochene Persönlichkeitswahlen. Die Wählerstimmen werden direkt einem Kandidaten zugerechnet und gewählt ist jener, der die meisten Stimmen auf sich vereinigt. Alle anderen Stimmen verfallen. Proporzwahlen dagegen liegt die Idee zugrunde, dass im Parlament alle kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Schichten des Volks (politische Gruppierungen) entsprechend ihrer Stärke vertreten sein sollen. Die Kandidatinnen und Kandidaten haben sich einer politischen Gruppierung (meistens eine Partei) anzuschliessen. Die abgegebenen Stimmen gehen zunächst an diese Gruppierung, die entsprechend ihrer Stimmstärke Mandate zugeteilt erhält. Innerhalb der jeweiligen Gruppierung erhalten die Kandidatinnen und Kandidaten mit den meisten Stimmen ein Mandat.

### **3. Anforderungen der Rechtsprechung an die Proporzwahl**

Das Bundesgericht hatte sich in den letzten Jahren verschiedentlich mit der Verfassungsmässigkeit von Wahlsystemen zu befassen. So beurteilte es im Entscheid BGE 129 I 185 das Proporzwahlverfahren der Stadt Zürich, in BGE 131 I 83 jenes des Kantons Aargau und in BGE 131 I 86 jenes des Kantons Wallis. Es folgten Entscheide zum Wahlsystem des Kantons Nidwalden (BGE 136 I 352 ff.), des Kantons Zug (BGE 136 I 376 ff.), des Kantons Schwyz (Urteil vom 19. März 2012, 1C\_407/2011, 1C\_445/2011, 1C\_447/2001) und schliesslich des Kantons Wallis (1C\_495/2012).

Im Entscheid zum Kanton Schwyz hat das Bundesgericht seine Rechtsprechung zum verfassungsmässigen Wahlsystem wie folgt zusammengefasst:

"Die in Art. 34 Abs. 2 BV (Bundesverfassung; SR 10) verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Die Wahl- und

---

<sup>1</sup> Siehe dazu Bundeskanzlei "Proporzwahlssysteme im Vergleich; Bericht des Bundesrats" vom 21. August 2013 S. 2.

Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (Erwägung 4 Absatz 2 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung)".

Für die Verfassungsmässigkeit eines Wahlsystems hat es daraus in der Erwägung 5.3 Absatz 2 gefolgert:

"Ein Proporzverfahren zeichnet sich dadurch aus; dass es den verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung ermöglicht, die weitgehend ihrem Wähleranteil entspricht. Die Realisierung des Verhältniswahlrechts hängt u. a. von der Grösse der Wahlkreise ab. Je mehr Mandate einem Wahlkreis zustehen, desto tiefer ist das natürliche Quorum, d. h. der Stimmenanteil, den eine Liste benötigt, um bei der ersten Sitzverteilung einen Sitz zu erhalten<sup>2</sup>. Ein tiefes natürliches Quorum trägt dazu bei, dass alle massgeblichen politischen Kräfte nach Massgabe ihrer Parteistärke im Parlament Einsitz nehmen können. Umgekehrt gilt, dass je weniger Mandate einem kleinen Wahlkreis zugeteilt werden, desto höherer Wähleranteile es bedarf, um ein Mandat zu erreichen (...). Hohe natürliche Quoren bewirken, dass nicht bloss unbedeutende Splittergruppen, sondern auch Minderheitsparteien mit einem gefestigten Rückhalt in der Bevölkerung von der Mandatsverteilung ausgeschlossen bleiben (...). Unterschiedlich grosse Wahlkreise haben zudem zur Folge, dass im Vergleich unter den Wahlkreisen nicht jeder Wählerstimme das gleiche politische Gewicht zukommt. Je kleiner ein Wahlkreis - im Vergleich mit einem Wahlkreis mit vielen Sitzen - ist, desto grösser ist das natürliche Quorum und damit die Zahl der Wähler, die mit der Wahl nicht vertreten sind und deren Stimmen gewichtlos bleiben".

Daran anknüpfend hielt das Bundesgericht in Erwägung 5.4 Absatz 3 fest: "In Fortführung dieser Rechtsprechung und um der Rechtssicherheit willen hat das Bundesgericht festgehalten, dass natürliche Quoren (...), welche die Limite von 10 Prozent übersteigen, mit einem Verhältniswahlrecht grundsätzlich nicht zu vereinbaren sind. Dieser Wert gilt als Zielgrösse. Er ist allenfalls in Beziehung zu setzen zu überkommenen Gebietsorganisationen, die namentlich dem Schutz von Minderheiten dienen".

Vereinfacht gesagt folgt daraus, dass Proporzverfahren grundsätzlich nur dann vor der Bundesverfassung (BV; SR 101) zu bestehen vermögen, wenn sie kein grösseres natürliches Quorum als 10 Prozent ergeben. Nur Wahlkreise mit mindestens zehn Sitzen genügen demnach diesen Anforderungen.

Gestützt auf diese Rechtsprechung hat die Bundesversammlung der totalrevidierten Verfassung des Kantons Schwyz die Gewährleistung versagt, soweit sie beim Proporzverfahren kein Verfahren übernimmt, das die Einhaltung des natürlichen Quorums gewährleistet<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> In BGE 129 I 185 Erw. 7.1 hat das Bundesgericht das natürliche Quorum so definiert: "Das natürliche Quorum ist ... als Folge der (unterschiedlichen) Grösse der Wahlkreise zu verstehen. Je weniger Mandate auf einen Wahlkreis entfallen, desto mehr Stimmen muss eine Liste erreichen, um wenigstens ein Vollmandat zu erhalten".

#### 4. Folgerungen für das Urner System

Im Kanton Uri werden die 64 Landratssitze auf die 20 Einwohnergemeinden im Verhältnis ihrer schweizerischen Wohnbevölkerung gemäss jeweils neuster eidgenössischer Volkszählung verteilt. Jede Gemeinde bildet einen Wahlkreis und wählt so viel Landratsmitglieder, als ihr zustehen. Für Gemeinden, denen drei oder mehr Landratsmandate zustehen, gilt das System der Verhältniswahl (Art. 88 der Verfassung des Kantons Uri; RB 1.1101), für die anderen jenes des Majorzverfahrens.

Anlässlich der Landratswahlen 2012 bestanden aufgrund der eidgenössischen Volkszählung 2010 folgende Sitzverteilung und Wahlsysteme:

| Gemeinde      | Schweizerische Wohnbevölkerung | Anzahl Sitze | Wahlsystem |
|---------------|--------------------------------|--------------|------------|
| Altdorf       | 7626                           | 15           | Proporz    |
| Andermatt     | 1137                           | 2            | Majorz     |
| Attinghausen  | 1510                           | 3            | Proporz    |
| Bauen         | 169                            | 1            | Majorz     |
| Bürglen       | 3791                           | 7            | Proporz    |
| Erstfeld      | 3137                           | 6            | Proporz    |
| Flüelen       | 1745                           | 3            | Proporz    |
| Göschenen     | 385                            | 1            | Majorz     |
| Gurtellen     | 566                            | 1            | Majorz     |
| Hospental     | 170                            | 1            | Majorz     |
| Isenthal      | 521                            | 1            | Majorz     |
| Realp         | 138                            | 1            | Majorz     |
| Schattdorf    | 4591                           | 9            | Proporz    |
| Seedorf       | 1661                           | 3            | Proporz    |
| Seelisberg    | 572                            | 1            | Majorz     |
| Silenen       | 1956                           | 4            | Proporz    |
| Sisikon       | 347                            | 1            | Majorz     |
| Spiringen     | 864                            | 2            | Majorz     |
| Unterschächen | 689                            | 1            | Majorz     |
| Wassen        | 396                            | 1            | Majorz     |

<sup>3</sup> Ausführlich dazu der Bericht der Bundeskanzlei zu "Proporzwahlsysteme im Vergleich; Bericht des Bundesrats" vom 21. August 2013 Ziff. 2.8.3 Bst. b.

Im Kanton Uri erfüllt somit einzig die Gemeinde Altdorf mit 15 Sitzen die Anforderung des Bundesgerichts, wonach ein Wahlkreis mindestens zehn Sitze aufweisen soll. Nach der ausdrücklichen Erklärung des höchsten Gerichts handelt es sich dabei aber bloss um eine Zielgrösse. Ein Abweichen davon bedürfte jedoch "einer besonderen Rechtfertigung" (BGE SZ Erwägung 5.1 a. E.).

In Uri wurden die Landratswahlen fünf Mal nach dem gemischten Wahlsystem durchgeführt. Bisher blieb das Wahlsystem unangefochten. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass das Bundesgericht in einem Beschwerdefall aufgrund der beschriebenen Rechtsprechung das Urner Wahlsystem als verfassungswidrig beurteilt.

## **5. Alternative Lösungen**

### **5.1 Einleitung**

Nach dem Bundesgericht können die Kantone das Proporzwahlsystem mindestens auf zwei verschiedene Arten bundesrechtskonform umsetzen. Wenn die Kantonsverfassung dies zulässt, können sie zum Ausgleich unter den unterschiedlich grossen Wahlkreisen Wahlkreisverbände schaffen. Oder sie können einen wahlkreisübergreifenden Ausgleich durch eine zentrale Verteilung der Parteimandate nach der doppelt proportionalen Methode, dem sogenannten "doppelten Pukelsheim", realisieren. Und schliesslich genügt im Grundsatz auch das reine Majorzverfahren den verfassungsrechtlichen Ansprüchen (siehe BGE SZ Erwägung 5.1).

Die Kantone, für die das Bundesgericht - auf entsprechende Beschwerde hin - die Verteilung der Sitze bei der Wahl des Kantonsparlaments als verfassungswidrig erklärt hat, haben inzwischen den "doppelten Pukelsheim" eingeführt. Als erster Kanton hat sich der Kanton Zürich im Jahr 2006 entschlossen, den "doppelten Pukelsheim" einzuführen. 2008 führten auch die Kantone Aargau und Schaffhausen ein entsprechendes Wahlsystem ein. Und am 22. September 2013 stimmte das Volk auch in den Kantonen Nidwalden und Zug dem "doppelten Pukelsheim" zu.

### **5.2 Zu den verschiedenen Wahlmodellen**

Im Vordergrund stehen die folgenden Wahlmodelle, die das heutige System ablösen könnten und die näher zu prüfen sind:

- Majorzwahlen in den Gemeinden

- Wahlkreisverbände und Sitzgarantie für jede Gemeinde
- Vertikales Mischsystem Majorz/Proporz
- Doppelter Pukelsheim
- Majorz mit verfassungsmässigem Proporz

#### 5.2.1 Majorzwahlen in den Gemeinden

Die Gemeinden bilden die Wahlkreise. In jeder Gemeinde werden jene Kandidatinnen und Kandidaten gewählt, die die absolute Mehrheit bzw. die meisten Stimmen auf sich vereinigen.

##### **Vorteile**

- einfaches und transparentes System
- Beibehaltung der Gemeinden als Wahlkreise
- Parteipolitik kann in den Hintergrund treten ("Kopfwahlen")

##### **Nachteile**

- schlechte Verwirklichung des Repräsentationsgedankens, der die gesellschaftlichen bzw. politischen Gruppierungen im Parlament abbilden soll
- grosse Parteien fahren tendenziell besser

Zu beachten gilt, dass das Urner Stimmvolk am 23. September 2012 eine Volksinitiative der Jungen CVP auf (Wieder-)Einführung der Landratswahl im Majorzverfahren abgelehnt hat.

#### 5.2.2 Wahlkreisverbände und Sitzgarantie für jede Gemeinde

Gewählt wird in den einzelnen Gemeinden (Wahlkreise). Jedem Stimmberechtigten stehen so viele Stimmen zu, wie im Wahlkreis Sitze zu vergeben sind. Wählbar sind nur Kandidatinnen und Kandidaten aus der eigenen Gemeinde (Wahlkreis).

Die Mandatsverteilung geschieht auf der Ebene des Wahlkreisverbands. Die Anzahl Parteimandate werden im Wahlkreisverband ermittelt und dann auf die einzelnen Wahlkreise (Gemeinden) verteilt. Dann wird überprüft, ob die Wahlkreise (Gemeinden) - gemessen an den zustehenden Landratsmandaten - unter- oder übervertreten sind. Wenn ja, findet eine Umverteilung zwischen den Wahlkreisen statt.

##### **Vorteile**

- Beibehaltung Gemeinde als Wahlkreis
- genaueres Abbild der Parteienstärke, da eine wahlkreisübergreifende Auswertung erfolgt. Damit bessere

##### **Nachteile**

- Wahlkreisverbände müssen gebildet werden (neue Strukturen neben den Gemeinden)
- Umverteilung von Mandaten zwischen

Einhaltung des Erfolgsgleichwerts.

- Wahlkreisen sind nötig, wenn Sitz- und Mandatszahl nicht übereinstimmt
- kompliziertes Verfahren
  - wegen der vorrangigen Verteilung der Mandate auf die Parteien und der gleichzeitigen Sitzgarantie für die Gemeinden können Kandidatinnen und Kandidaten mit weniger Stimmen gewählt werden als Mitstreiter anderer Parteien.

### 5.2.3 Vertikales Mischsystem Majorz/Proporz

In allen 20 Gemeinden wird eine Person im Majorz gewählt. Für die übrigen 44 Landräte gilt das Proporzwahlverfahren. Um den Anforderungen der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu genügen, sind auch bei diesem Modell drei bis vier Wahlkreise zu bilden. Die im Majorz bereits vergebenen Mandate werden bei der Mandatszuteilung im Proporz berücksichtigt.

#### **Vorteile**

- Proporzgedanke bleibt erhalten
- jeder Gemeinde ist ein Sitz garantiert

#### **Nachteile**

- Bildung von Wahlkreisen neben den Gemeinden wird nötig
- Wahlkampf allenfalls über die eigene Wohnsitzgemeinde hinaus erforderlich
- zwei Kategorien von Landratsmitgliedern
- kompliziertes Verfahren

### 5.2.4 Doppelter Pukelsheim

Der sogenannte "doppelte Pukelsheim"<sup>4</sup> ist ein Verfahren, um Parlamentssitze im Proporzsystem möglichst entsprechend der tatsächlichen Parteistärke auf die einzelnen Wahlkreise zu verteilen. Der Mathematiker Friedrich Pukelsheim hat das Verfahren im Auftrag des Kantons Zürich entwickelt. Es wird in den Kantonen Zürich, Aargau, Schaffhausen und neuerdings auch in Nidwalden und Zug angewendet. Der "doppelte Pukelsheim" hebt die Benachteiligung der kleinen Parteien auf und reduziert die Anzahl der gewichtlosen Stimmen auf ein Minimum.

Gewählt wird nach wie vor in den Gemeinden als Wahlkreise. Doch werden die Sitze in zwei

---

<sup>4</sup> Eigentlich heisst das Verfahren "doppeltproporzionale Divisormethode mit Standardrundung". Zu dieser Methode siehe auch BGE 136 I 364 mit Hinweisen; ferner Friedrich Pukelsheim/Christian Schumacher, Doppelproporz bei Parlamentswahlen - ein Rück- und Ausblick, in AJP 2011 S. 1581.

Runden verteilt. In der ersten Runde wird der gesamte Kanton behandelt, als ob er ein einziger Wahlkreis wäre. Die Stimmen, die für eine Partei abgegeben wurden, werden aus allen Kreisen zusammengezählt. Durch einen besonderen Rechnungsgang wird dabei sichergestellt, dass die Stimmberechtigten trotz des "einheitlichen Wahlkreises Kanton" nicht mehr Stimmen abgeben, als ihrem Wahlkreis (Gemeinde) Mandate zustehen. In der zweiten Verteilrunde wird festgelegt, in welchen Gemeinden (Wahlkreise) die Parteien ihre Sitze erhalten. Dazu wird wiederum berücksichtigt, wie hoch der Stimmenanteil einer Partei in einer Gemeinde war, um sicherzustellen, dass der Wählerwille möglichst genau abgebildet wird. Ergeben sich mehr Mandate als Sitze, so muss eine Umverteilung zwischen den Wahlkreisen erfolgen.

Der "doppelte Pukelsheim" ermöglicht, die Gemeinden als Wahlkreise beizubehalten. Gleichzeitig erlaubt er, die Ungerechtigkeiten, die durch die unterschiedlichen Erfolgswerte der Stimmen beim heutigen System entstehen, zum Verschwinden zu bringen. Die "doppelte Proportionalität" gewährleistet, dass sowohl die Parteien als auch die Gemeinden proportional im Parlament vertreten sind. Der Nachteil des Verfahrens ist dagegen, dass innerhalb eines Wahlkreises die Parteipräferenzen nicht mehr genau auf die Mandatsverteilung im Wahlkreis abgestimmt sind.

#### **Vorteile**

- Beibehaltung der Gemeinden als Wahlkreise (mit unterschiedlicher Grösse) möglich
- Beibehaltung der Sitzgarantie je Gemeinde
- kleinere Parteien haben bessere Chancen, ein Mandat zu gewinnen
- möglichst genaues Abbild der Parteistärke
- optimale Umsetzung der Anforderungen des Bundesgerichts an die Erfolgswertgleichheit. Das System umgeht die Hürde des 10 Prozent-Quorums (natürliches Quorum), indem zuerst alle Stimmen einer Partei zusammengezählt werden und eine dementsprechende Sitzzahl bestimmt wird. Erst nachher werden diese Sitze,

#### **Nachteile**

- in allen Gemeinden gilt der Proporz, selbst in den kleinsten Gemeinden mit nur einem Landratsmandat.
- Zersplitterung der Parteienlandschaft möglich
- Stimmtransfer über die Wahlkreise hinweg: in einem Wahlkreis kann eine dort schwächere Partei einer dort stärkeren Partei ein Mandat "wegschnappen", weil sie von einem grösseren Transfer eigener Stimmen aus anderen Wahlkreisen profitiert.
- Begünstigung der Parteienfragmentierung (Notwendigkeit der Sperrklausel?)
- das Verfahren ist schwer nachvollziehbar. Es ist kompliziert. Ein Computer ist unerlässlich, um die Resultate zu errechnen. Damit geht die Transparenz

die den Parteien zugesprochen wurden, auf die Wahlkreise verteilt. verloren.

### 5.2.5 Majorzwahlen mit verfassungsmässigem Proporz

Das geltende Urner Wahlsystem zeichnet sich dadurch aus, dass einige Gemeinden ihre Landratsmitglieder im Majorzverfahren wählen, andere im Proporzmodus. Nach Artikel 88 Absatz 1 liegt die Grenze der beiden Wahlsysteme bei drei Landratsmitgliedern. Gemeinden mit weniger als drei Landratsmitgliedern wählen im Majorz, solche mit drei oder mehr Landratsmandaten im Proporz. Das Modell "Majorzwahlen mit verfassungsmässigem Proporz" lehnt sich an das heutige System an, verabschiedet sich aber vom heutigen Proporzwahlmodus, indem es für jene Gemeinden, die im Proporz zu wählen haben, den "doppelten Pukelsheim" vorschreibt. Anders gesagt bleibt bei diesem System für die Majorzgemeinden alles beim Alten, während die Proporzgemeinden sich dem neuen, verfassungsmässigen Proporzverfahren zu unterziehen haben.

## Vorteile

- das System übernimmt das geltende Recht, soweit das Majorzverfahren anzuwenden ist. Die übrigen Gemeinden wählen ihre Landratsmitglieder im "doppelten Pukelsheim" mit den Vor- und Nachteilen, die dort geschildert sind.
- Beibehaltung der Gemeinden als Wahlkreise
- keine neuen "Parteistrukturen" in den Majorzgemeinden erforderlich
- möglichst starke Anlehnung an das heutige System

## Nachteile

- schlechte Verwirklichung des Repräsentationsgedankens in den Majorzgemeinden
- grosse Parteien fahren tendenziell besser
- für die Proporzgemeinden neues System ("doppelter Pukelsheim"), mit den Vor- und Nachteilen, die bei dieser Alternativlösung dargestellt sind.

## 6. Würdigung

## 6.1 Kriterien für ein befriedigendes, verfassungskonformes Wahlsystem

Wie gesagt ist nicht auszuschliessen, dass das Bundesgericht im Beschwerdefall das geltende Urner Wahlsystem als verfassungswidrig erklärt. Daher ist es unerlässlich, sich mit Alternativlösungen auseinanderzusetzen - oder das geltende System bewusst zu bestätigen.

Der Entscheid für oder gegen ein neues Wahlmodell hat sich insbesondere an den folgenden Kriterien messen zu lassen:

- Verfassungskonformität: Das Wahlverfahren muss den Anforderungen des Bundesgerichts an ein verfassungskonformes Wahlsystem entsprechen.
- Verwirklichung des Repräsentationsgedankens aller relevanten gesellschaftlichen Gruppierungen und politischen Parteien: Die Anzahl Sitze im Landrat soll dem jeweiligen Wähleranteil der betreffenden Partei oder Gruppierung entsprechen.
- Verwirklichung der Stimmkraftgleichheit: Das Verhältnis zwischen einem Landratsmandat und der dahinter stehenden Bevölkerung soll in allen Wahlkreisen möglichst gleich sein.
- Sitzgarantie für jede Gemeinde: Jede Gemeinde soll im Landrat mit mindestens einem Sitz vertreten sein.
- Bürgerfreundlichkeit: Das Wahlverfahren soll für den Bürger einfach und transparent sein.
- Organisationsverträglichkeit: Die heutigen Strukturen, namentlich die Gemeinde als Wahlplattform, sollen bei der Bildung der Wahlkreise und der Durchführung der Wahlen von den Parteien und Gruppierungen im Wahlkampf genutzt werden können. Neue Strukturen sind möglichst zu vermeiden.
- Gewährleistung eines entscheidungsfähigen Parlaments: Das Wahlverfahren soll einer extremen Parteienzersplitterung entgegen wirken.
- Praktikabilität der Durchführung: Das Wahlverfahren muss erprobt und für die Gemeinden (Wahlbüros) und die Standeskanzlei einfach durchführbar sein.

Einzuräumen ist, dass diese Kriterien sich teilweise widersprechen können. Sie sind deshalb nicht immer unabhängig voneinander und absolut zu verwirklichen. Massgeblich bleibt deren Sinngehalt, der insgesamt zu einem befriedigenden Wahlsystem führen soll.

## 6.2 Bewertung der Wahlmodelle

- a) Was das "reine" Majorzverfahren betrifft, ist zu erinnern, dass das Urner Stimmvolk am 23. September 2012, also kürzlich, entschieden hat, dieses Modell zu verwerfen. Aus demokratischen Gründen erachtet der Regierungsrat es als falsch, hier erneut dieses Modell zu begünstigen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich die Stimmberechtigten (vorerst) diesem Modell verschliessen.
- b) Beim Modell "Wahlkreisverbände und Sitzgarantie für jede Gemeinde" können die Stimmberechtigten zwar in ihrer Gemeinde, also in ihrem Wahlkreis wählen. Die

Auswertung jedoch erfolgt im Verband. Insofern ähnelt dieses Modell dem "doppelten Pukelsheim", ohne aber dessen Vorteile optimal zu verwirklichen. Hinzu kommt, dass bei diesem Modell Wahlkreise gebildet werden müssen, was auf politische Schwierigkeiten stossen kann. Das Modell "Wahlkreisverbände" fällt deshalb kaum in Betracht.

- c) Ähnlich verhält es sich mit dem Modell "vertikales Mischsystem Majorz/Proporz". Erschwerend fällt ins Gewicht, dass es verfahrensmässig und politisch schwierig sein dürfte, die beiden Kategorien von Landratsmitgliedern - jene, die im Majorzverfahren und diese, die im Proporzverfahren gewählt werden - im Wahlprozess auseinanderzuhalten.
- d) Der "doppelte Pukelsheim" bietet am ehesten Gewähr dafür, dass die Parteienlandschaft im Landrat möglichst genau abgebildet wird. Hinsichtlich des Repräsentationsgedankens steht er deutlich im Vordergrund. Hinzu kommt, dass er zweifellos die verfassungsmässigen Anforderungen erfüllt. Auch bietet dieses Wahlmodell den Vorteil, dass der Wahlvorgang für die Stimmberechtigten gleich bleibt wie bisher; diese wählen in ihrer Wohnsitzgemeinde und die Wahllisten enthalten (nur) Kandidatinnen und Kandidaten ihrer Gemeinde. Der Sitzanspruch jeder Gemeinde lässt sich ohne Weiteres erfüllen. Dass der "doppelte Pukelsheim" kompliziert und wenig transparent ist, lässt sich nicht wegdiskutieren, ist aber angesichts der demokratischen Vorteile zweitrangig.
- e) Das "Majorzsystem mit verfassungsmässigem Proporz" lehnt sich am ehesten an das heutige System an, das vom Urner Stimmvolk mehrfach bestätigt worden ist und daher auch dem Volkswillen am nächsten kommt. Änderungen wären nur bei den Proporzgemeinden erforderlich. Diese hätten sich dem "doppelten Pukelsheim" zu unterziehen, was die Verfassungsmässigkeit der neuen Proporzahlen garantiert. Zu bemerken ist allerdings, dass es sich dabei um Gemeinden handelt, die mit dem Proporzsystem bereits vertraut sind. Der "doppelte Pukelsheim" brächte für sie zwar eine andere Berechnungsweise, ohne aber die Gemeindestruktur zu beeinträchtigen. Hier und dort bliebe die Gemeinde als Wahlkreis erhalten. Im Übrigen wäre dieses Modell mit den gleichen Vor- und Nachteilen verbunden, die beim System des "doppelten Pukelsheim" dargestellt sind, allerdings nur bezüglich der heutigen Proporzgemeinden. Für die heutigen Majorzgemeinden änderte sich nichts.
- f) Schliesslich bleibt das heute geltende System. Das Bundesgericht hat sich bis heute noch nie über dessen Verfassungsmässigkeit ausgesprochen, auch wenn zuzugeben ist, dass es im Grundsatz den Anforderungen kaum entspricht, die das höchste Gericht an ein verfassungsmässiges Wahlverfahren stellt. Ungewiss ist jedoch, wie es die

proporzfremden Elemente gewichtet, die dem heutigen System anhaften. Sie werden nach der Rechtsprechung hingenommen, wenn "eine besondere Rechtfertigung" dafür vorliegt (BGE SZ vom 19. März 2012, 1C\_407/2011 Erwägung 5.1 a.E.). Uri könnte die allenfalls einwerfen, dass das heutige System seit der Einführung der Verhältniswahl im Jahr 1991 funktioniert und von den Stimmberechtigten anerkannt ist. Ob das allerdings genügt, ist fraglich. Im Entscheid vom 12. Februar 2014 (1C\_495/2012) hat sich das Bundesgericht, wie erwähnt, mit dem Proporzwahlverfahren für den Grossen Rat des Kantons Wallis beschäftigt. Unter anderem verdeutlichte es auch die "Ausnahme", die es rechtfertigen könnte, vom beschriebenen verfassungsmässigen Erfolgsgleichwert abzuweichen. Im Entscheid BGE 131 I 85 aus dem Jahr 2004, der ebenfalls den Kanton Wallis betraf, stellte das Bundesgericht fest, die Bezirke des Kantons Wallis seien bevölkerungsmässig teilweise sehr klein und die natürlichen Quoten bei der Wahl der Abgeordneten in den Grossen Rat entsprechend zum Teil sehr hoch. Dennoch erachtete es das Verfahren für die Wahl des Grossen Rats seinerzeit als mit Artikel 34 BV vereinbar. Es begründete diesen Entscheid unter anderem damit, dass die Walliser Bezirke seit jeher Einheiten mit erheblicher Autonomie und entsprechendem Zusammengehörigkeitsgefühl gewesen seien. Im neuesten Entscheid aus dem Jahr 2014 hielt es allerdings an dieser Rechtsprechung nicht mehr fest. Seit dem Entscheid aus dem Jahr 2004, so das Bundesgericht, habe sich die Rechtsprechung zur Vereinbarkeit von kantonalen Proporzwahlen mit Artikel 34 Absatz 2 BV weiterentwickelt. Zu berücksichtigen sei namentlich, dass es inzwischen die Möglichkeit gebe, im Sinne eines Minderheitsschutzes an kleinen Wahlkreisen festzuhalten und dennoch eine relativ genaue Abbildung der Parteistärke im Parlament zu gewährleisten (BGE Wallis vom 12. Februar 2014 [1C\_495/2012], Erwägung 4.1). Vor diesem Hintergrund hat es das Wahlsystem des Kantons Wallis als verfassungswidrig erklärt. Überträgt man diese Rechtsprechung auf die Verhältnisse im Kanton Uri, lässt sich schwerlich "eine besondere Rechtfertigung" dafür finden, dass das Urner Wahlsystem ausnahmsweise vor der Bundesverfassung zu bestehen vermöchte.

### 6.3 Zusammenfassung

Insgesamt zeigt sich, dass am geltenden System kaum festgehalten werden kann. Insbesondere dürfte das Wahlsystem in den Proporzgemeinden des Kantons Uri, die mit Ausnahme von Altdorf das vom Bundesgericht geforderte natürliche Quorum von 10 Prozent nicht erreichen, im Falle einer Beschwerde vor Bundesgericht nicht standhalten.

In Würdigung der Vor- und Nachteile der diskutierten Modelle stehen die beiden nach der Zählmethode des "doppelten Pukelsheim" oder dasjenige "Majorz mit verfassungsmässigem

Proporz" als für Uri geeignete Wahlverfahren im Vordergrund.

Der "doppelte Pukelsheim" würde zweifelsfrei den Erfordernissen der verschiedenen Urteile des Bundesgerichtes und auch der Bundesversammlung - die ja eine geänderte Urnerische Verfassung gewährleisten müsste - entsprechen. Allerdings brächte die Einführung des "doppelten Pukelsheim" für alle Gemeinden Neuerungen mit sich, die dem bestehenden Wahlsystem teilweise diametral entgegenstehen.

Das Wahlsystem "Majorzwahlen mit verfassungsmässigem Proporz" - das allerdings die verfassungsmässige Prüfung vor Bundesgericht noch nicht bestehen musste - darf auf Grund der bisherigen Rechtsprechung des höchsten Gerichtes als verfassungskonform angesehen werden. Denn einerseits hat das Bundesgericht ausdrücklich die Majorzwahl als verfassungsmässig erklärt und andererseits wird für Proporzgemeinden der verfassungsmässige Proporzwahlmodus des "doppelten Pukelsheim" eingeführt. Auch der Bundesrat führt dazu in seiner Botschaft zur Gewährleistung der Verfassung des Kantons Schwyz vom 15. August 2012 aus, dass die Kantone grundsätzlich frei seien, das Majorz- oder Proporzwahlverfahren vorzusehen und dass auch eine Kombination der beiden Wahlverfahren nicht von vornherein ausgeschlossen sei. In Erwägung ist auch zu ziehen, dass weitere Kriterien wie die Bürgerfreundlichkeit, die Organisationsverträglichkeit und die Praktikabilität der Durchführung für das Wahlsystem "Majorzwahlen mit verfassungsmässigem Proporz" und eher gegen ein durchwegs neues Wahlverfahren mit "doppeltem Pukelsheim" sprechen.

## **7. Antrag des Regierungsrats**

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

1. Der vorliegende Bericht wird zustimmend zur Kenntnis genommen.
2. Das Modell "Majorzwahlen mit verfassungsmässigem Proporz" - also Majorz in Gemeinden mit höchstens zwei Landratsmandaten, "doppelter Pukelsheim" in Gemeinden mit drei und mehr Landratsmandaten - ist vertieft zu prüfen. Gegebenenfalls ist dem Landrat eine entsprechende Gesetzesvorlage zu unterbreiten.