

# **Rechtsgutachten**

## **zu den Anfechtungsrisiken im Fall der Ausdehnung der Majorzwahl auf Gemeinden mit drei und vier Landratssitzen**

im Auftrag  
**des Regierungsrates des Kantons Uri**

erstattet von  
**Prof. em. Dr. iur. Paul Richli**  
em. Ordinarius für öffentliches Recht, Agrarrecht und Rechtsetzungslehre  
an der Universität Luzern, alt Rektor der Universität Luzern

Luzern, 27. November 2017

### Inhaltsübersicht

I. Ausgangslage und Fragestellung.....	2
II. Rechtliche Erwägungen .....	3
1. Vorgehen .....	3
2. Beschwerde gegen die Weisungen des Regierungsrats über die Gesamterneuerungswahl des Landrats und Vernehmlassung des Kantons Uri dazu .....	3
3. Urteil des Bundesgerichts 1C_511/2015 vom 12. Oktober 2016 (BGE 143 I 92) und dessen Analyse im Hinblick auf die Fragebeantwortung .....	4
4. Weitere wesentliche Urteile des Bundesgerichts zur Majorzwahl .....	9
a. Urteil zum Wahlsystem für den Kantonsrat im Kanton Appenzell-Innerrhoden .....	9
b. Urteil zum Wahlsystem für den Kantonsrat im Kanton Schwyz.....	12
5. Beurteilung der Anfechtungsrisiken einer Neuregelung des Wahlsystems im Kanton Uri.....	13
a. Vorlage des Regierungsrates zur Änderung des Proporzgesetzes.....	13
b. Ausdehnung der Majorzwahl auf Gemeinden mit drei und vier Landratssitzen .....	13
III. Ergebnis .....	14

## I. Ausgangslage und Fragestellung

- 1 Mit Urteil vom 12. Oktober 2016 erklärte das Bundesgericht den Wahlmodus in den Urner Gemeinden, welche ihre Landräte nach dem Proporzsystem wählen, für verfassungswidrig. Das Bundesgericht fordert den Kanton Uri darin auf, den Wahlmodus bis zur nächsten Gesamterneuerungswahl des Landrats im Jahr 2020 anzupassen. Anlass zu diesem Urteil gab eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 2. Oktober 2015 von Walter Infanger, Toni Moser, Christoph Schillig, Annalise Russi, Lea Berdnik, Toni Brand, Alex Inderkum sowie Alf Arnold gegen den Beschluss des Urner Regierungsrats vom 29. September 2015 betr. Weisungen über die Gesamterneuerungswahl des Landrats für die Legislaturperiode 2016–2020.
- 2 Um den Auftrag des Bundesgerichts gesetzgeberisch fristgerecht umzusetzen, schickte der Regierungsrat im Sommer 2017 eine Vorlage zur Änderung des Proporzgesetzes in die Vernehmlassung. Gemäss der regierungsrätlichen Vorlage soll das auch vom Bundesgericht anerkannte und bewährte Urner Mischsystem mit Majorz- und Proporzwahlkreisen weiter aufrechterhalten werden. Neu soll jedoch bei der Proporzwahl - entsprechend den Anforderungen des Bundesgerichts - die bisherige Mandatsverteilungsmethode durch den «Doppelten Pukelsheim» ersetzt werden.
- 3 Die Vernehmlassungsfrist lief am 15. Oktober 2017 ab. Bei den Vernehmlassungsadressaten stösst die Vorlage des Regierungsrats grundsätzlich auf ein positives Echo.
- 4 Die CVP, FDP und SVP verlangen jedoch 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 (Attinghausen, Flüelen, Seedorf und Silenen) vorzusehen. In den grösseren Gemeinden mit fünf und mehr Landratssitzen solle hingegen wie vom Regierungsrat vorgeschlagen das Proporzsystem mit dem Wahlmodus des «Doppelten Pukelsheim» Anwendung finden.
- 5 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.
- 6 Anders verhält es sich bezüglich der von den drei politischen Parteien im Vernehmlassungsverfahren geforderten Ausdehnung der Majorzwahl auf die Gemeinden mit drei und vier Landratssitzen. Nach Auffassung der Justizdirektion 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.

- 7 Um das Risiko einer erneuten Anfechtung beurteilen zu können, beauftragt der Regierungsrat des Kantons Uri mit Beschluss vom 24. Oktober 2017 Prof. em. Dr. Paul Richli, Luzern, ein Rechtsgutachten zu diesen Risiken im Fall der Ausdehnung der Majorzwahl auf Gemeinden mit drei und vier Landratssitzen zu erstatten.

## **II. Rechtliche Erwägungen**

### **1. Vorgehen**

- 8 Es scheint sinnvoll, wenn nicht geboten, vorweg nochmals die Beschwerde gegen das geltende Wahlsystem und die Vernehmlassung des Regierungsrates dazu ins Licht zu rücken. Damit wird die ursprüngliche Argumentation in Erinnerung gerufen (Ziff. 2). Hernach soll das Urteil des Bundesgerichts zum Urner Wahlsystem auf die Argumente hin analysiert werden, welche für seinen Entscheid wesentlich waren (Ziff. 3). Zur Vervollständigung des Überblicks über den Stand der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesgerichts sollen noch die weiteren Urteile analysiert werden, in denen wesentliche Aussagen zum Majorzprinzip enthalten sind. Dies schliesst auch Hinweise auf die Aufnahme der Urteile zum Majorzprinzip in der Rechtslehre ein (Ziff. 4). Damit sind die Voraussetzungen dafür geschaffen, um die Anfechtungsrisiken einer Neuregelung des Wahlsystems im Kanton Uri zuverlässig zu beurteilen (Ziff. 5). Eine Zusammenfassung schliesst das Gutachten ab (Ziff. III).

### **2. Beschwerde gegen die Weisungen des Regierungsrats über die Gesamterneuerungswahl des Landrats und Vernehmlassungen des Kantons Uri dazu**

- 9 Der Regierungsrat des Kantons Uri verabschiedete mit Beschluss vom 29. September 2015 Weisungen über die Gesamterneuerungswahl des Landrats für die Legislaturperiode 2016–2020 (vorn Rz. 1). Er setzte darin unter anderem die Zahl der von jeder Gemeinde zu wählenden Landratsmitglieder fest (Amtsblatt des Kantons Uri vom 2. Oktober 2015). Gleichzeitig stellte er fest, dass die Mitglieder des Landrats in Gemeinden, denen ein oder zwei Sitze zustehen, nach dem Mehrheitswahlsystem (Majorz) gewählt werden, während in Gemeinden, in denen drei oder mehr Landratsmitglieder zu wählen sind, das Verhältniswahlsystem (Proporz) gilt.
- 10 Gegen den Beschluss des Regierungsrats vom 29. September 2015 führten Walter Infanger, Toni Moser, Christoph Schillig, Annalise Russi, Lea Berdnik, Toni Brand, Alex Inderkum sowie Alf Arnold am 2. Oktober 2015 gemeinsam Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht (vorn Rz. 1). Sie beantragten, es sei festzustellen, dass die Wahlkreiseinteilung für die Gesamterneuerungswahl des Landrats vom 28. Februar 2016 im Kanton Uri verfassungswidrig sei. Der Kanton Uri sei anzuweisen, für die verfassungskonforme Durchführung der nächsten kantonalen Gesamterneuerungswahlen im Jahr 2020 zu sorgen.

- 11 Mit Schreiben vom 6. Oktober 2015 setzte das Bundesgericht den Regierungsrat des Kantons Uri von der erwähnten Beschwerde in Kenntnis und lud ihn zur Stellungnahme zur Beschwerde ein.
- 12 In seiner Vernehmlassung vom 18. November 2015 beantragte der Regierungsrat des Kantons Uri folgendes:
- 13 1. Hauptantrag: Das Rechtsbegehren 1 auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Wahlkreiseinteilung für die Gesamterneuerungswahlen des Landrats im Kanton Uri vom 28. Februar 2016 sei abzuweisen, womit das Rechtsbegehren 2 hinfällig wird.
- 14 2. Eventualantrag: Das Rechtsbegehren 1 der Beschwerde sei abzuweisen und stattdessen sei festzustellen, dass die Beibehaltung der gemeindeweisen Wahlkreise mit einem Sitzanspruch für jede Gemeinde mit dem Majorzwahlssystem in Gemeinden bis maximal zwei Sitzen in Verbindung mit dem Proporzwahlssystem in den übrigen Gemeinden nach der Methode des «Doppelten Pukelsheim» verfassungsmässig sei.
- 15 3. Subeventualantrag: Das Rechtsbegehren 1 der Beschwerde sei abzuweisen und stattdessen festzustellen, dass die Beibehaltung der gemeindeweisen Wahlkreise mit einem Sitzanspruch für jede Gemeinde, der im Majorzverfahren vergeben wird, in Verbindung mit dem Proporzwahlssystem für die übrigen Sitze nach der Methode des «Doppelten Pukelsheim» verfassungsmässig sei.
- 16 In seiner zweiten Vernehmlassung vom 12. Januar 2016 hielt der Regierungsrat des Kantons Uri an seinen Anträgen betr. Eventualantrag und Subeventualantrag fest und wandte sich gegen die Gegenanträge der Beschwerdeführenden. Es gebe insbesondere ein grosses Interesse daran zu wissen, welche Wahlsysteme aus der Sicht des Bundesgerichts zulässig seien.

### **3. Urteil des Bundesgerichts 1C\_511/2015 vom 12. Oktober 2016 (BGE 143 I 92) und dessen Analyse im Hinblick auf die Fragebeantwortung**

- 17 Das Bundesgericht wies den Hauptantrag des Kantons Uri auf Ablehnung der Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Wahlkreiseinteilung für die Gesamterneuerungswahlen vom 28. Februar 2016 des Landrats im Kanton Uri ab. Der Sache nach stellte es aber fest, dass eine Regelung entsprechend dem Eventualantrag des Regierungsrates zulässig wäre. Die wesentlichen Argumente lauteten wie folgt (BGE 143 I 92 E. 3.1–6.5, S. 94–108):
- 18 Anknüpfend an die dem Urner Urteil vorangegangene Rechtsprechung erklärte das Bundesgericht, dass Bestandteil von Art. 34 BV die Wahlrechtsgleichheit mit drei Teilgehalten bildet (E. 3.4, S. 95).
- 19 Zunächst geht es um die Zählwertgleichheit. Danach sind alle Stimmen formell gleich zu behandeln. Die Wähler/innen jedes Wahlkreises verfügen über die gleiche Anzahl von

Stimmen. Sie haben die gleichen Möglichkeiten zur Stimmabgabe, und alle gültig abgegebenen Stimmen werden bei der Auszählung gleich berücksichtigt. Die Stimmkraft- oder Stimmgewichtsgleichheit garantiert sodann jeder Wählerin und jedem Wähler, dass die Stimme nicht nur gezählt, sondern gleich wie alle anderen Stimmen verwertet wird. Das Verhältnis zwischen der repräsentierten Bevölkerung und der zugeteilten Sitzzahl soll in den einzelnen Wahlkreisen möglichst gleich sein. Die Zuweisung der Sitze an die Wahlkreise darf sich nur an der Bevölkerungsgrösse messen. Schliesslich geht es um die Erfolgswertgleichheit. Diese soll sicherstellen, dass allen Stimmen derselbe Erfolg zukommt, d.h. dass sie materiell und in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden. Der Grundsatz der Zählwertgleichheit hat absoluten Charakter. Mit Bezug auf die Stimmkraft- und die Erfolgswertgleichheit lässt das Bundesgericht hingegen in einem bestimmten Ausmass sachlich gerechtfertigte Einschränkungen zu. Diese dürfen wegen des hohen Stellenwertes der betroffenen politischen Rechte aber nur mit Zurückhaltung Platz greifen (E. 3.4, S. 95):

- 20 Die Erfolgswertgleichheit konkretisiert das Bundesgericht sodann wie folgt: Die aus Art. 34 Abs. 2 BV fließende Erfolgswertgleichheit hat wahlkreisübergreifenden Charakter, d.h. dass auch eine innerhalb des gesamten Wahlgebiets gleiche Verwirklichung des Erfolgswerts gefordert ist (E. 3.5, S. 96).
- 21 Besondere Bedeutung erhält der Grundsatz der Erfolgswertgleichheit, soweit sich ein Kanton zum Proporzwahlverfahren bekennt. Ein Proporzverfahren muss den verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung ermöglichen, die weitgehend ihren Wähleranteilen entspricht. Die Zahl der gewichtslosen Stimmen muss auf ein Minimum begrenzt werden. (E. 5.1, S. 98). Dies erfordert ein tiefes natürliches Quorum für einen Sitz, welches das Bundesgericht grundsätzlich bei höchstens 10 Prozent der Stimmen sieht. Ausnahmen vom Grundsatz können sich aus historischen, föderalistischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Gründen rechtfertigen, d.h. dass kleine Wahlkreise als eigene Identitäten und als «Sonderfall» – auf Kosten des Proporz – zulässig sein können, dies als Vertretungsanspruch im Sinne eines Minderheitenschutzes. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass es Möglichkeiten gibt, im Sinne eines Minderheitenschutzes an kleinen Wahlkreisen festzuhalten und dennoch eine relativ genaue Abbildung der Parteistärke im Parlament zu gewährleisten. In Frage kommen namentlich die Schaffung von Wahlkreisverbänden sowie der Einsatz der Methode «Doppelter Pukelsheim» (E. 5.2, S. 98).
- 22 Was nun das Wahlrechtssystem des Kantons Uri betrifft, hielt das Bundesgericht zunächst fest, dass in den acht Gemeinden, die im Proporzverfahren wählten, die an der Wahl des Landrats teilnehmenden Listen bzw. verbundenen Listen Stimmenanteile von zum Teil erheblich mehr als 10 Prozent benötigen. Es handelt sich um 25 Prozent in drei Gemeinden mit je drei Sitzen, um 20 Prozent in einer Gemeinde mit vier Sitzen, um 14.3 Prozent in einer Gemeinde mit sechs Sitzen, um 12.5 Prozent in einer Gemeinde mit sieben Sitzen, um 10 Prozent in einer Gemeinde mit neun Sitzen und schliesslich um 6.3 Prozent in einer Gemeinde mit 15 Sitzen. Demnach ergaben sich in sechs von acht im Proporzverfahren

wählenden Gemeinden natürliche Quoren von mehr als den grundsätzlich noch hinzunehmenden 10 Prozent, wobei dieser Wert namentlich in den Gemeinden mit drei und vier Sitzen sehr deutlich überschritten wurde (E. 5.3 S. 99). Gründe für die Rechtfertigung dieser Überschreitung der prinzipiellen Grenze von 10 Prozent vermochte das Bundesgericht nicht zu erkennen, weshalb es die Beschwerde für begründet hielt (E. 5.4, S. 100).

- 23 Nach diesen Erwägungen zum Proporzwahlverfahren wendet sich das Bundesgericht dem Majorzwahlverfahren zu. Mit der reinen Majorzwahl lässt sich die Erfolgswertgleichheit nicht verwirklichen. Alle Stimmen, die in diesem Verfahren für Personen abgegeben werden, die in einem Wahlkreis keine (absolute oder relative) Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigen können, bleiben bei der Mandatsverteilung unberücksichtigt und demzufolge gewichtslos, und zwar wahlkreisintern und auch wahlkreisübergreifend. Das Majorzprinzip ist daher nicht optimal. Doch hat das Majorzsystem auch Vorteile. Diese können je nach den konkreten Umständen grösser sein als die Nachteile (E. 6.1, S. 101).
- 24 Was eine Kombination aus Proporz- und Majorzwahl betrifft, hält das Bundesgericht dafür, dass ein auf diese Weise gemischtes Wahlsystem für die Wahl des kantonalen Parlaments mit der Bundesverfassung dann vereinbar ist, wenn der kantonale Verfassungs- oder Gesetzgeber nicht ausdrücklich das Proporzprinzip für anwendbar erklärt und wenn im Vergleich zu einem reinen Majorzwahlverfahren das Prinzip der Erfolgswertgleichheit insgesamt besser gewahrt wird. Ein Mischsystem muss gesamthaft betrachtet ausgewogen und sachlich nachvollziehbar ausgestaltet sein. Das konkrete Nebeneinander von Majorz- und Proporzelementen muss an vernünftigen Kriterien anknüpfen und es muss insbesondere nachvollziehbar sein, weshalb gewisse Sitze nach dem Majorz- und andere nach dem Proporzprinzip verteilt werden. Diese allgemeinen Grundsätze konkretisierte das Bundesgericht anhand des Urteils zum gemischten Wahlsystem des Kantons Appenzell A.Rh., nach welchem in 19 von 20 Wahlkreisen nach dem Majorz gewählt wird. Das Bundesgericht erkannte nachvollziehbare sachliche Gründe für die Zulässigkeit des Mischsystems des Kantons Appenzell A.Rh. nämlich die grosse Autonomie der die Wahlkreise bildenden Gemeinden, die geringe Bevölkerungszahl in den nach dem Majorzprinzip wählenden Gemeinden, der relativ geringe Stellenwert der politischen Parteien im Kanton bzw. in den Gemeinden sowie daran anknüpfend die untergeordnete Bedeutung der Zugehörigkeit der Kandidaten zu einer bestimmten Partei für den Entscheid der Wähler in diesen Gemeinden (Urteil 1C\_59/2012 / 1C\_61/2012 vom 26. September 2014 E. 12.5 f., nicht publ. im BGE 140 I 394, aber im ZBI 117/2016 S. 430 ff.) (E. 6.2, S. 102).
- 25 Was die konkreten Umstände im Kanton Uri betrifft, beschreibt das Bundesgericht zunächst die geltende Regelung und das Ergebnis der letzten Wahl. Nach Art. 88 Abs. 1 der Kantonsverfassung wird in zehn Wahlkreisen mit einem Sitz sowie in zwei Wahlkreisen mit zwei Sitzen nach dem Majorzprinzip gewählt. Insgesamt wurden 14 von 64 Abgeordneten-Sitze im Majorzwahlverfahren vergeben. Während in zehn von zwölf Gemeinden, in denen das Majorzprinzip zur Anwendung kam, eine Urnenwahl stattfand, erfolgte die Landratswahl in zwei Gemeinden anlässlich einer Gemeindeversammlung. In keiner Gemeinde

wurde ein zweiter Wahlgang notwendig. Sämtliche Wählerstimmen, die bei der Wahl des Landrats für die Legislaturperiode 2016–2020 in den zwölf Majorz-Wahlkreisen an nicht gewählte Kandidaten gingen, blieben für die Verteilung der Mandate unberücksichtigt. Käme im Gegensatz zum geltenden Wahlrecht des Kantons Uri in den Gemeinden mit mindestens drei Landratssitzen ein Proporzwahlverfahren zur Anwendung, so würden immerhin rund 3/4 aller Landratssitze in einem echten Proporzwahlverfahren vergeben (E. 6.3.1, S. 103).

- 26 Das Bundesgericht geht sodann auf das Argument des Regierungsrats ein, der Landrat sei zwar in erster Linie als Volkskammer ausgestaltet, weise aber auch Elemente einer Gemeindekammer auf. Die Anwendung des Majorzwahlverfahrens in Gemeinden mit einem Sitz bzw. zwei Sitzen ermögliche den kleinen Gemeinden eine Repräsentation im Kantonsparlament. Es meint zwar, dieses Ergebnis könnte auch mit einem entsprechend ausgestalteten Proporzsystem erreicht werden, nämlich mit der so genannten Majorzbedingung, wonach die stimmenstärkste Liste in jedem Wahlkreis mindestens einen Sitz erhält (E. 6.3.2, S. 104).
- 27 Das Bundesgericht nimmt auch das Argument des Regierungsrates auf, in den bevölkerungsmässig kleinen Gemeinden des Kantons Uri, in denen das Majorzprinzip zur Anwendung gelange, sei die Zugehörigkeit der Kandidaten zu einer bestimmten politischen Gruppierung für den Entscheid der Wähler von untergeordneter Bedeutung. Die Parteien würden in den kleinen Gemeinden des Kantons keine dominante Rolle spielen und es bestünden in diesen Gemeinden zumeist keine Ortsparteien. Die Wahlberechtigten würden in den kleinen Gemeinden vorwiegend Personen wählen, die ihnen persönlich bekannt seien und von denen sie aufgrund ihrer Persönlichkeit annähmen, dass sie von ihnen im Landrat gut repräsentiert würden (E. 6.3.3, S. 105).
- 28 Bevor das Bundesgericht dieses Vorbringen verifiziert, stellt es grundsätzliche Erwägungen dazu an. Diese lauten dahin, das Gebot, wonach die Parlamentsmandate proportional zur Stärke der an der Wahl beteiligten politischen Gruppierungen zu verteilen seien, verliere dort an Bedeutung, wo die Zugehörigkeit der Kandidaten zu einer bestimmten politischen Gruppierung für den Entscheid der Wählerinnen und Wähler von untergeordneter Bedeutung sei. Es seien durchaus Konstellationen denkbar, in denen für die Wähler andere Kriterien im Vordergrund stünden. Nicht ausgeschlossen sei je nach den konkreten Umständen, dass die Wähler vorwiegend Personen wählen würden, die ihnen persönlich bekannt seien und von denen sie nicht aufgrund der Zugehörigkeit zu einer politischen Gruppierung, sondern aufgrund ihrer Persönlichkeit annähmen, dass sie von ihnen im Parlament gut repräsentiert würden (E. 6.3.4, S. 105).
- 29 Nach diesen allgemeinen Erwägungen gelangt das Bundesgericht zum Schluss, das Vorbringen des Regierungsrates sei glaubwürdig, wonach in den 12 kleineren Gemeinden die Zugehörigkeit der Kandidaten zu einer bestimmten politischen Gruppierung für den

Entscheid der Wählerinnen und Wähler von untergeordneter Bedeutung sei (E. 6.3.5, S. 106).

- 30 Einen zusätzlichen legitimierenden Grund für die Zulässigkeit sieht das Bundesgericht im Übrigen darin, dass das Recht des Kantons Uri den Majorz-Gemeinden ermögliche, ihre Vertretung für den Landrat anlässlich einer Gemeindeversammlung statt einer Urnenwahl zu bestimmen, wovon bei der Landratswahl 2016 immerhin zwei Gemeinden Gebrauch gemacht hätten. Diese Wahl dürfte jedenfalls in einer kleinen Gemeinde tendenziell dazu führen, dass die Bedeutung der Persönlichkeit der Kandidatinnen und Kandidaten für den Entscheid der Wähler weiter zu- bzw. die Bedeutung der Parteizugehörigkeit abnehme (E. 6.3.6, S. 106).
- 31 Das Argument der Beschwerdeführenden, die bestehende Wahlkreiseinteilung sei mit erheblichen Verzerrungen der Stimmkraftgleichheit verbunden, entkräftet das Bundesgericht mit dem Argument, die Einschränkung der Stimmkraft- bzw. Stimmgewichtsgleichheit lasse sich sachlich rechtfertigen und sie sei unter den gegebenen Umständen mit Art. 34 Abs. 2 BV vereinbar, zumal die Einwohnergemeinden traditionellerweise die Wahlkreise bildeten und mit grosser Autonomie ausgestattet seien (vgl. Art. 106 Abs. 1 und Art. 107 Abs. 1 i.V.m. Art. 110 ff. der Urner Kantonsverfassung). Die Sitzgarantie für jede Gemeinde ermögliche es, dass auch die kleinsten Gemeinden mit einer Person im Landrat vertreten seien (E. 6.4, S. 108).
- 32 Neben der Einführung eines kantonsweiten echten Proporzwahlverfahrens für die Wahl des Landrats des Kantons Uri liesse sich laut Bundesgericht unter den gegebenen tatsächlichen Umständen demnach auch ein gemischtes Wahlsystem mit einer Sitzgarantie für die Gemeinden sowie mit Anwendung des Majorzprinzips in Gemeinden mit einem Sitz oder zwei Sitzen sachlich rechtfertigen. Diese Systemlegitimation versieht das Bundesgericht aber mit einem klaren Vorbehalt. Die Zulässigkeit wird nur bejaht, sofern - im Sinne des vom Regierungsrat im Bericht zum Postulat Dimitri Moretti zur vertieften Prüfung vorgeschlagenen Modells - in den Gemeinden mit mindestens drei Landratssitzen ein echtes Proporzwahlverfahren zur Anwendung komme. Als nachvollziehbare sachliche Gründe für die Zulässigkeit eines entsprechend ausgestalteten gemischten Wahlsystems erwähnt das Bundesgericht nochmals die grosse Autonomie der die Wahlkreise bildenden Gemeinden, die sehr tiefe Bevölkerungszahl in den nach dem Majorzprinzip wählenden Gemeinden sowie die nach der nachvollziehbaren Einschätzung des Regierungsrats untergeordnete Bedeutung der Zugehörigkeit der Kandidatinnen und Kandidaten zu einer bestimmten Partei für den Entscheid der Wählerinnen und Wähler in den nach dem Majorzprinzip wählenden Gemeinden (E. 6.5, S. 108).
- 33 Bedeutungsvoll sind schliesslich die im publizierten Entscheid des Bundesgerichts nicht enthaltene Erwägung 7 sowie das Urteilsdispositiv. Sie lauten im Wesentlichen wie folgt:



- 34 Das Bundesgericht fasst in E. 7 zusammen, dass das im Kanton Uri praktizierte System für die Wahl des Landrats den Anforderungen von Art. 34 Abs. 2 BV nicht genügt. Die Beschwerde ist gutzuheissen und es ist festzustellen, dass das Verfahren für die Wahl des Landrats in den Gemeinden, in denen das Verhältniswahlrecht (Proporz) gilt, vor der Bundesverfassung nicht standhält. Implizit ist damit gleichzeitig gesagt, dass das Verfahren für die Wahl des Landrats in den Gemeinden, in denen das Majorzprinzip gilt, zulässig ist. Das Bundesgericht fordert daher die zuständigen Behörden des Kantons Uri im Sinne eines Appellentscheids auf, im Hinblick auf die nächste Wahl des Landrats unter Beachtung der Erwägungen eine verfassungskonforme Wahlordnung zu schaffen.
- 35 Das Urteilsdispositiv lautet auf Gutheissung der Beschwerde und auf Feststellung, dass das Verfahren für die Wahl des Landrats des Kantons Uri vor der Bundesverfassung nicht standhält.

#### **4. Weitere wesentliche Urteile des Bundesgerichts zur Majorzwahl**

##### **a. Urteil zum Wahlsystem für den Kantonsrat im Kanton Appenzell-Innerrhoden**

- 36 Die jüngste und zugleich ausführlichste Auseinandersetzung mit dem Majorzsystem vor dem Urner Entscheid findet sich im Urteil des Bundesgerichts 1C\_59/2012 vom 26. September 2014 (BGE 140 I 394) zum Wahlverfahren für die Kantonsratswahlen 2011 im Kanton Appenzell-Ausserrhoden (AR).
- 37 Die Zusammensetzung und die Wahl des Kantonsrats sind in ihren Grundzügen in Art. 71 der Kantonsverfassung AR geregelt. Danach besteht der Kantonsrat aus 65 Mitgliedern (Abs. 1). Jede Gemeinde hat mindestens einen Sitz (Abs. 2). Die restlichen Sitze werden nach Massgabe ihrer Einwohnerzahlen auf die Gemeinden verteilt (Abs. 3). Für die Kantonsratswahl gilt das Mehrheitswahlverfahren; Wahlkreise sind die Gemeinden. Die Gemeinden können das Verhältniswahlverfahren einführen (Art. 71 Abs. 4 KV AR). Bei der Wahl des Kantonsrats des Kantons AR im Jahr 2011 wurde in 19 Wahlkreisen mit 2 bis 4 und in einem Fall mit 6 zu vergebenden Sitzen das Majorzprinzip angewandt. Hingegen wurden die dem Wahlkreis Herisau zukommenden 14 Sitze nach dem Proporzprinzip vergeben. Insgesamt wurden 51 von 65 und damit eine grosse Mehrheit der Abgeordneten-Sitze im Majorzwahlverfahren verteilt. Die hinter dieser Sitzverteilung stehende Regelung ist komplex, ist für die hier vorliegende Thematik aber nicht von entscheidender Bedeutung. Bedeutungsvoll sind die allgemeinen Überlegungen des Bundesgerichts zur Vereinbarkeit des Wahlsystems des Kantons AR mit Art. 34 BV.
- 38 Wie im Urteil zum Wahlsystem des Kantons Uri hielt das Bundesgericht schon im hier fraglichen Urteil zum Wahlsystem des Kantons AR fest, das Majorzwahlverfahren begünstige die Wahl starker Persönlichkeiten. Es stehe aber zwangsläufig in einem gewissen Widerspruch zur Wahlrechtsgleichheit. Nicht verwirklichen lasse sich im Majorzwahlverfahren namentlich die Erfolgswertgleichheit, welche erfordere, dass die Zahl der gewichtslosen

Stimmen auf ein Minimum zu begrenzen sei (E. 10.1). Das bedeute aber nicht, dass eine Wahlordnung, in welcher die Mitglieder eines kantonalen Parlaments nach dem Majorzprinzip gewählt werden, mit der Bundesverfassung unvereinbar wäre. Zwar sei das Majorzprinzip für kantonale Parlamentswahlen im Hinblick auf die Wahlrechtsgleichheit nicht optimal. Je nach den konkreten Umständen könnten die Vorteile des Majorzprinzips aber grösser sein als die mit seiner Anwendung verbundenen Nachteile. Nach der Ansicht der Staatspolitischen Kommission des Ständerats, welche in ihrem Bericht vom 24. Mai 2004 die Verfassungsmässigkeit von Majorzwahlen bejahte (BBl 2004 3635 ff.), könne dies etwa dann der Fall sein, wenn in einem Gemeinwesen die Persönlichkeit der Kandidierenden im Vordergrund stehe und ihre Parteizugehörigkeit keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielten oder wenn die zahlenmässig beschränkte Bevölkerung eines kleineren Gebiets mit ausgeprägter eigener Identität Anspruch auf Repräsentation im übergeordneten Rahmen und damit Anspruch auf einen eigenen Wahlkreis erhebe (E. 10.2).

- 39 Das Bundesgericht hielt dafür, dass das Proporzwahlverfahren gerade in demjenigen Wahlkreis, in dem mit Abstand am meisten Sitze zu vergeben waren, zur Anwendung gelangte, sei nachvollziehbar und sachgerecht. Zu prüfen bleibe aber, ob aufgrund der konkreten Umstände genügend gewichtige Gründe für die Anwendung des Majorzprinzips in den restlichen 19 Wahlkreisen bestünden (E. 11.3).
- 40 Eine nähere Prüfung unterzog das Bundesgericht insbesondere das Argument des Regierungsrates des Kantons AR, vor allem in den kleineren Gemeinden des Kantons stünden vorwiegend Personen und nicht Parteien zur Diskussion, was für die grundsätzliche Beibehaltung des Majorzprinzips spreche (E. 12.5). Hierzu stellte das Bundesgericht die folgenden Erwägungen an:
- 41 Das Gebot, wonach die Parlamentsmandate proportional zur Stärke der an der Wahl beteiligten politischen Gruppierungen zu verteilen sind, verliert nach Meinung des Bundesgerichts dort an Bedeutung, wo die Zugehörigkeit der Kandidaten zu einer bestimmten politischen Gruppierung für den Entscheid der Wähler von untergeordneter Bedeutung ist. Es seien durchaus Konstellationen denkbar, in denen für die Wähler andere Kriterien im Vordergrund stünden. Nicht ausgeschlossen sei je nach den konkreten Umständen, dass die Wähler vorwiegend Personen wählten, die ihnen persönlich bekannt seien und von denen sie nicht aufgrund der Zugehörigkeit zu einer politischen Gruppierung, sondern ihrer Persönlichkeit annehmen würden, dass sie von ihnen im Parlament gut repräsentiert würden (E. 12.5.1).
- 42 Das Bundesgericht stellte fest, dass nach der Wahl parteiunabhängige Personen mehr als einen Drittel aller Sitze des Kantonsrats belegten (22 von 65). Noch grösser war der Anteil der gewählten parteiunabhängigen Personen (22 von 51), wenn man die Gemeinde Herisau ausblendete, in welcher die Kantonsratsmitglieder nach dem Proporzprinzip gewählt wurden (E. 12.5.3).

- 43 Zusammenfassend gelangte das Bundesgericht zur Auffassung, dass sich die Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit, welche mit der Anwendung des Majorzprinzips in 19 von 20 Wahlkreisen für die Wahl des Kantonsrats 2011 verbunden war, aufgrund der konkreten Umstände sachlich rechtfertigen lässt. Einschränkend hielt es aber fest, es gebe Hinweise darauf, dass die Bedeutung der Zugehörigkeit der Kantonsratskandidaten zu einer bestimmten politischen Gruppierung bzw. das politische Profil der Kandidatinnen und Kandidaten für den Entscheid der Wählerinnen und Wähler auch im Kanton Appenzell A.Rh. zunehme. Der Regierungsrat habe festgestellt, dass die Parteistrukturen im politischen Leben zunehmend Bedeutung erhalten würden. Was sodann den Anteil der in den Kantonsrat gewählten parteiunabhängigen Personen angehe, seien gewisse regionale Unterschiede zu erkennen. Vergleichsweise klein sei der Anteil parteiunabhängiger Kantonsräte namentlich in den etwas grösseren Gemeinden Teufen, Speicher und Heiden, was dafür spreche, dass dort die Parteizugehörigkeit der Kandidaten eine etwas wichtigere Rolle spielen könnte als in den kleineren Gemeinden. Es werde Aufgabe der kantonalen Behörden sein, die rechtliche und gesellschaftliche Entwicklung, welche Einfluss auf die Vereinbarkeit des Verfahrens für die Wahl des Kantonsrats mit Art. 34 BV haben könne, zu beobachten und insbesondere periodisch zu prüfen, ob die Bedeutung der Parteizugehörigkeit der Kantonsratskandidaten für den Entscheid der Wähler weiter zunehme. Wäre dies spürbar und dauerhaft der Fall, liesse sich die mit dem bisher angewandten Wahlverfahren verbundene Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit nicht mehr rechtfertigen, zumal die weiteren Argumente für die Beibehaltung des Majorzprinzips in 19 von 20 Wahlkreisen unter Berücksichtigung des politischen Systems des Kantons und angesichts der grossen Bedeutung des politischen Gleichheitsgebots für sich allein nicht durchzuschlagen vermöchten (E. 12.6; ganze E. 12 in der amtlichen Publikation in BGE 140 I 394 nicht enthalten!).
- 44 Dieses Urteil hat in der Rechtslehre eine unterschiedliche Aufnahme gefunden. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien hier anhand von drei Stellungnahmen die wesentlichen Argumente pro und contra aufgezeigt, welche überhaupt vorgetragen werden können.
- 45 Die ausführlichste und zugleich sehr kritische Stellungnahme zum einschränkenden Urteil des Bundesgerichts ist Giovanni Biaggini zu verdanken, der sich im Anschluss an die vorangehende Kritik am fraglichen Urteil von Georg Müller (SJZ 2015, S. 105) zu Wort meldete. An dieser Stelle genügt es, auf Biaggini einzugehen, der alle relevanten kritischen Argumente gegenüber dem Bundesgericht aufführt (Majorz und majorzgeprägte Mischsysteme: Parlamentswahlen mit Verfalldatum? ZBl 2016, S. 409–429). Es geht um die folgenden Einwände gegenüber dem Bundesgerichtsentscheid zur Wahlsystemregelung im Kanton AR:
- 46 Die grundsätzliche Ausdehnung des Prinzips der Erfolgswertgleichheit auf die Majorzwahl bedeutet eine höchst fragwürdige Rechtsfortbildung des Bundesgerichts. Bisher galten für die Majorzwahl lediglich die Prinzipien der Zählwert- und Stimmkraftgleichheit (S. 413).

- 47 Vor diese Ausdehnung mache das Bundesgericht eine äusserst dünne Begründung geltend, nämlich nur das Argument, Art. 34 BV unterscheide nicht zwischen Proporzwahlen, Majorzwahlen und gemischten Wahlsystemen. Damit stelle das Bundesgericht die historisch-politische Entwicklungslogik ohne nähere Begründung auf den Kopf (S. 413 f.).
- 48 Die neue Optik des Bundesgerichts führe dazu, dass die Majorzwahl unter Vorbehalt besonderer Umstände grundsätzlich für unvereinbar mit Art. 34 BV beurteilt werde (S. 415).
- 49 Bei genauer Analyse der Überlegungen des Bundesgerichts beschränkt sich der Vorbehalt der besonderen Umstände auf die Bedeutung der Parteizugehörigkeit der Kandidatinnen und Kandidaten für die Wahl durch die Wahlberechtigten. Sollte diese im Kanton AR spürbar und nachhaltig zunehmen, so könnte die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Majorzwahl in die Unzulässigkeit kippen (S. 419).
- 50 Für Mischsysteme von Proporz- und Majorzwahl wie demjenigen im Kanton Uri folgert Biaggini aus dem bundesgerichtlichen Urteil, dass die Formel, dass ein gemischtes Wahlsystem mit Art. 34 BV nur dann vereinbar sei, wenn die Kantonsverfassung nicht ausdrücklich die Proporzwahl verankere und das Prinzip der Erfolgswertgleichheit mit der Majorzwahl im Vergleich zur reinen Majorzwahl insgesamt besser gewahrt werde. Per Saldo laufe das einzig auf die Bedeutung der Parteizugehörigkeit der Kandidatinnen und Kandidaten aus der Sicht der Wahlberechtigten hinaus (S. 422 f.). Biaggini stellt daher eine schlechte Prognose für die Vereinbarkeit des Urner Systems mit Art. 34 BV, wenn das Bundesgericht seinen Argumenten folge (S. 424), eine Prognose, die sich erfüllt hat.
- 51 Auf der anderen Seite gibt es Stellungnahmen, welche die – nur unter Vorbehalten – gebilligte Regelung im Kanton AR als problematisch bzw. verfehlt beurteilen und nur noch die Proporzwahl als mit Art. 34 BV vereinbar beurteilen. Es geht vor allem um Andreas Auer (Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016). Dieser begrüsst das bundesgerichtliche Verdikt gegen die grundsätzliche Zulässigkeit der Majorzwahl (Rz. 585 und 1143 ff.). Dasselbe gilt für eine Urteilsbesprechung von Jörg Künzli, Andreas Lienhard, Markus Müller, Pierre Tschannen, Axel Tschentscher und Judith Wyttenbach (Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2014 und 2015, ZBJV, S. 717–784, S. 763). Hier wird geltend gemacht, das Bundesgericht schütze die angefochtene Regelung nur mit hörbarem Ächzen. Es übergehe die rechtsungleiche Behandlung der Wahlberechtigten im Kanton AR, die mit dem Mischsystem des Kantons verbunden sei. Die Stimmwertgleichheit sei nur in der grössten Gemeinde mit Proporzwahl gewahrt, hingegen nicht in allen anderen, den kleineren Gemeinden mit Majorzwahl.

#### **b. Urteil zum Wahlsystem für den Kantonsrat im Kanton Schwyz**

- 52 Auch das Wahlsystem des Kantons Schwyz wurde vor Bundesgericht angefochten. Das Bundesgericht erklärte das dortige Majorzelement aber für unvereinbar mit Art. 34 BV.

Ausschlaggebend für diese Beurteilung war allein schon der Umstand, dass die Kantonsverfassung des Kantons Schwyz in § 26 Abs. 4 bestimmte, der Kantonsrat werde nach dem Grundsatz der Verhältnismahlen bestellt. Ein Gesetz stelle dafür die näheren Vorschriften auf (Urteil vom 19. März 2012 1C\_407/2011, 1C\_445/2011, 1C\_447/2011 E. 6).

## **5. Beurteilung der Anfechtungsrisiken einer Neuregelung des Wahlsystems im Kanton Uri**

### **a. Vorlage des Regierungsrates zur Änderung des Proporzgesetzes**

53 Der guten Ordnung halber sei festgehalten, obwohl in der Fragestellung für das Gutachten nicht thematisiert, dass die vom Regierungsrat des Kantons Uri anvisierte Änderung des Proporzgesetzes (vorn Rz. 2) mit dem bundesgerichtlichen Urteil in Übereinstimmung steht. Der Kanton Uri soll die Lösung gemäss Eventualbegehren des Regierungsrates in seiner Vernehmlassung an das Bundesgericht im Rahmen des Beschwerdeverfahrens umsetzen. Die beantragte Feststellung hat das Bundesgericht in seinem Urteil implizit, wenn auch nicht im Urteilsdispositiv getroffen. Ein Anfechtungsrisiko kann unter diesen Umständen ausgeschlossen werden, weil auch angenommen werden darf, dass das Bundesgericht im Rahmen eines allfälligen neuen Beschwerdeverfahrens nicht auf seine Erwägungen zurückkommen würde (vorn Rz. 34).

### **b. Ausdehnung der Majorzwahl auf Gemeinden mit drei und vier Landratssitzen**

54 Das Bundesgericht führte in seinem Urteil zum Urner Wahlrechtssystem 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 (vorn Rz. 33).

55 Die vorstehend vorgenommene weitere Analyse des Urner Urteils des Bundesgerichts hat keine anderen Beurteilungselemente gezeitigt, welche eine günstigere Beurteilung ermöglichen würden. Im Gegenteil gibt es zusätzliche Argumente gegen die Vereinbarkeit einer Ausdehnung der Majorzwahl auf Gemeinden mit drei und vier Landratssitzen mit Art. 34 BV:

56 Das Bundesgericht formuliert für die Zulässigkeit einer Majorzwahl, dass die Kantonsverfassung oder die kantonale Gesetzgebung nicht ausdrücklich das Proporzwahlsystem verankert (vorn Rz. 24). Nun enthält die Kantonsverfassung UR aber just eine entsprechende Verankerung. Nach Art. 88 Abs. 1 wählt jede Einwohnergemeinde 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.

57 Schliesslich steht einer Proporzwahl in den fraglichen Gemeinden des Kantons Uri auch der Umstand entgegen, dass die Parteizugehörigkeit für die Wahl nach den vorliegenden In-

formationen eine bedeutende Rolle spielt. Unter diesen Umständen kommt für das Bundesgericht eine Majorzwahl nicht in Betracht. Dies folgt nicht zuletzt aus dem Auftrag, den das Bundesgericht den Behörden des Kantons AR im Urteil zu seinem Wahlsystem erteilt hat. Danach wird es Aufgabe der kantonalen Behörden sein, die rechtliche und gesellschaftliche Entwicklung, welche Einfluss auf die Vereinbarkeit des Verfahrens für die Wahl des Kantonsrats mit Art. 34 BV haben könne, zu beobachten und insbesondere periodisch zu prüfen, ob die Bedeutung der Parteizugehörigkeit der Kantonsratskandidaten für den Entscheid der Wählerinnen und Wähler weiter zunehme (vorn Rz. 43).

### III. Ergebnis

- 58 Die vom Regierungsrat des Kantons Uri anvisierte Änderung des Proporzgesetzes steht mit dem bundesgerichtlichen Urteil zum Urner Wahlrechtssystem in Übereinstimmung. Der Kanton Uri soll die Lösung gemäss Eventualbegehren umsetzen, welches der Regierungsrat in seinen Vernehmlassungen an das Bundesgericht im Rahmen des Beschwerdeverfahrens formulierte. Die beantragte Feststellung hat das Bundesgericht in seinem Urteil implizit, wenn auch nicht im Urteilsdispositiv getroffen. Ein Anfechtungsrisiko kann unter diesen Umständen ausgeschlossen werden, weil auch angenommen werden darf, dass das Bundesgericht im Rahmen eines allfälligen neuen Beschwerdeverfahrens nicht auf seine Erwägungen zurückkommen würde. Das Anfechtungsrisiko ist demnach minimal, d.h. das kleinstmögliche.
- 59 Was die Ausdehnung des Majorzprinzips auf Gemeinden mit drei bis vier Landratssitzen betrifft, ergibt sich aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung folgendes:
- 60 Das Bundesgericht führte in seinem Urteil zum Urner Wahlrechtssystem 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.
- 61 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.
- 62 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.

- 63 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.
- 64 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.

A handwritten signature in blue ink, reading "Paul Richli". The signature is written in a cursive style and is centered within a light blue rectangular background.

Prof. em. Dr. iur. Paul Richli