

L-362

**Bericht und Antrag der landrätlichen Justizkommission**

zur

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

Die landrätliche Justizkommission hat an ihrer Sitzung vom 1. März 2018 den Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 12. Dezember 2017 zur Änderung des Gesetzes über die Verhältniswahl des Landrats (Proporzgesetz) in Anwesenheit von Justizdirektorin Dr. Heidi Z'graggen, Generalsekretär Dr. Emanuel Strub, Kanzleidirektor Roman Balli sowie Dr. Alexandre von Rohr, Amtsleiter Rechts- und Beschwerdedienst, beraten. Gestützt auf Artikel 29 der Geschäftsordnung des Landrats (GO; RB 2.3121) erstattet die Justizkommission dem Landrat folgenden Bericht.

Ausgangslage

Gemäss geltender Regelung in der Kantonsverfassung (RB 1.1101) gilt im Kanton Uri für die Wahl der Landrätinnen und Landräte ein gemischtes Wahlsystem. Nach Artikel 88 der Kantonsverfassung wählen Gemeinden, denen ein oder zwei Landratsitze zustehen, ihre Vertretungen im Majorzverfahren. Für Gemeinden, denen drei oder mehr Landratsitze zustehen, gilt das Proporzwahlverfahren. Das Nähere hierzu wird im Gesetz über die Verhältniswahl des Landrats (Proporzgesetz) geregelt.

Urteil des Bundesgerichts vom 12. Oktober 2016

Im Zusammenhang mit der Gesamterneuerungswahl des Landrats im Kanton Uri für die Legislatur 2016 bis 2020 hatte das Bundesgericht das Urner Wahlsystem zu beurteilen. In seiner Entscheidung vom 12. Oktober 2016 hält das Bundesgericht ausdrücklich fest, dass für die Wahl des kantonalen Parlaments unter bestimmten Voraussetzungen ein gemischtes Wahlsystem mit der Bundesverfassung vereinbar ist. Dann nämlich, wenn der kantonale Verfassungs- oder Gesetzgeber nicht ausdrücklich das Proporzprinzip für anwendbar erklärt und im Vergleich zu einem reinen Majorzverfahren das Prinzip der Erfolgswertgleichheit<sup>1</sup> insgesamt besser gewahrt wird. Ein Mischsystem muss gemäss Bundesgericht gesamthaft betrachtet ausgewogen und sachlich nachvollziehbar ausgestaltet sein. Das konkrete Nebeneinander von Majorz- und Proporzelementen muss an vernünftigen Kriterien anknüpfen und insbesondere muss nachvollziehbar sein, weshalb gewisse Sitze nach dem Majorz- und andere nach dem Proporzprinzip verteilt werden (Urteil des Bundesgerichts vom 12. Oktober 2016, Erw. 6.2 m.w.H.).

---

<sup>1</sup> Die Erfolgswertgleichheit ist eingehalten, wenn jede Stimme im Ergebnis gleich berücksichtigt worden ist.

Als nachvollziehbare sachliche Gründe für ein gemischtes Wahlsystem führt das Bundesgericht für den Kanton Uri folgende Argumente auf:

- die grosse Autonomie der Gemeinden, die im Kanton Uri die Wahlkreise bilden;
- die sehr tiefe Bevölkerungszahl in den nach dem Majorzprinzip wählenden Gemeinden;
- die untergeordnete Bedeutung der Zugehörigkeit der Kandidaten zu einer bestimmten Partei für den Entscheid der Wähler in den Gemeinden, welche nach dem Majorzprinzip wählen.

Gleichzeitig hat das Bundesgericht den Wahlmodus in den Urner Gemeinden, die ihre Landrätinnen und Landräte nach dem Proporzsystem wählen, kritisiert, weil gewisse Wahlkreise zu klein sind. Denn diejenigen Gemeinden, die im Proporzverfahren wählen, müssen gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine genügend grosse Anzahl Sitze aufweisen. Das trifft aktuell nicht auf alle Proporzgemeinden im Kanton Uri zu. Deshalb hat das Bundesgericht den Kanton Uri aufgefordert, im Hinblick auf die nächste Wahl des Landrats eine verfassungskonforme Wahlordnung zu schaffen.

#### Vorlage des Regierungsrats vom 12. Dezember 2017

Der Regierungsrat schlägt in seiner Vorlage vor, in den acht Gemeinden, die ihre Landrätinnen und Landräte nach dem Proporzsystem wählen, die Mandate künftig nach dem «Doppelten Pukelsheim» zu verteilen. Mit dieser Methode wird der Sitzanspruch jeder Partei wahlkreisübergreifend, also über alle Proporzgemeinden, errechnet. Dann werden die Sitze auf die Wahlkreise und innerhalb der Listen auf die Kandidaten verteilt. Damit beabsichtigt der Regierungsrat, das Proporzsystem so anzupassen, dass es den Vorgaben des Bundesgerichts entspricht.

#### Erwägungen der Justizkommission

Das Proporzsystem ist auf Gemeinden zugeschnitten, die eine gewisse Grösse haben. Die Justizkommission ist deshalb der Ansicht, die Majorzwahl sei im Kanton Uri auf weitere Gemeinden mit tiefen Bevölkerungszahlen auszudehnen. Der «Doppelte Pukelsheim» soll nur in den Gemeinden zur Anwendung kommen, die über mindestens fünf Landratssitze verfügen (Altdorf, Bürglen, Erstfeld, Schattdorf). In den Gemeinden mit drei (Attinghausen, Flüelen, Seedorf) oder vier (Silenen) Landratssitzen soll künftig die Wahl nach dem Majorzverfahren erfolgen, wie dies bereits bisher in den Gemeinden mit einem oder zwei Landratssitzen gilt. Diese Ausdehnung des Majorzverfahrens bedingt eine Anpassung von Artikel 88 der Verfassung des Kantons Uri. Die Justizkommission beantragt deshalb, die dem Proporzgesetz zu Grunde liegende Bestimmung in der Kantonsverfassung entsprechend anzupassen (siehe untenstehenden Antrag). Jede Anpassung der Kantonsverfassung ist von der Bundesversammlung zu gewährleisten. Die Justizkommission erachtet die Chancen für die Gewährleistung als realistisch, weil die vorgeschlagene Lösung am besten den Urner Verhältnissen entspricht.

Die bisherigen Landratswahlen haben gezeigt, dass auch in den Gemeinden mit drei und vier Landratssitzen die Zugehörigkeit von Kandidaten zu Parteien für den Entscheid der Wähler kaum Bedeutung hat. Gewählt werden auch in diesen Gemeinden «Köpfe» bzw. Kandidatinnen und Kandidaten, die bekannt sind und nicht Parteien. Denn in diesen Gemeinden fehlen oftmals Ortsparteien. Auch sind die Bevölkerungszahlen in diesen Gemeinden sehr tief. So betrug die schweizerische Wohnbe-

völkerung im Jahr 2016 in Attinghausen 1'542, in Seedorf 1'704, in Flüelen 1'737 und in Silenen 1'857 (Quelle: Bundesamt für Statistik der Bevölkerung und der Haushalte). Gerade auch bei den Gemeinden mit drei und vier Landratssitzen liegen die vom Bundesgericht aufgeführten nachvollziehbaren sachlichen Gründe vor: sehr tiefe Bevölkerungszahl sowie untergeordnete Bedeutung der Partei für die Wählenden.

Künftig sollen deshalb nicht nur Gemeinden, die eine oder zwei Vertretungen in den Landrat wählen können, sondern auch Gemeinden, denen drei oder vier Landratssitze zustehen, ihre Vertretungen im Majorzverfahren wählen können. Für alle andern Gemeinden soll das Proporzverfahren so gelten, wie es der Regierungsrat in seiner Vorlage vom 12. Dezember 2017 vorschlägt und damit der «Doppelte Pukelsheim» zur Anwendung kommen.

### **Antrag**

Die Justizkommission beantragt dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Die Änderung der Kantonsverfassung, wie sie in der Beilage 1 enthalten ist, wird beschlossen und zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.
2. Dem Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat vom 12. Dezember 2017 zur Änderung des Gesetzes über die Verhältniswahl des Landrats (Proporzgesetz) wird mit den Änderungen, wie sie in der Beilage 2 aufgeführt sind, zugestimmt.

Altdorf, 1. März 2018

Alex Inderkum, Schattdorf, Präsident  
 Andreas Bilger, Seedorf, Vizepräsident  
 Alois Arnold (1981), Bürglen  
 Hugo Forte, Spiringen  
 Rafael Keusch, Altdorf  
 Marco Roeleven, Altdorf  
 Nina Rufener, Erstfeld

### **Beilagen**

- Änderung der Kantonsverfassung (Beilage 1)
- Änderungen der Justizkommission zum Proporzgesetz (Beilage 2)

**Verfassung  
des Kantons Uri**  
(Änderung vom ...)

Das Volks des Kantons Uri beschliesst:

**I.**

Die Verfassung des Kantons Uri<sup>2</sup> wird wie folgt geändert:

**Artikel 88 Absatz 1**

Jede Einwohnergemeinde wählt so viele Landräte, als ihr zustehen. Für Gemeinden, denen **fünf (drei)** oder mehr Landräte zustehen, gilt das System der Verhältniswahl, für die übrigen das System der Mehrheitswahl. Das Nähere regelt das Gesetz.

**II.**

Diese Änderung unterliegt der Volksabstimmung. Sie tritt am 1. September 2019 in Kraft. Sie ist von der Bundesversammlung zu gewährleisten.<sup>3</sup>

Im Namen des Volkes  
Der Landammann: Beat Jörg  
Der Kanzleidirektor: Roman Balli

---

<sup>2</sup> RB 1.1101

<sup>3</sup> Von der Bundesversammlung gewährleistet am ...

## **Gesetz über die Verhältniswahl des Landrats (Proporzgesetz)**

Dem Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat vom 12. Dezember 2017 zur Änderung des Gesetzes über die Verhältniswahl des Landrats (Proporzgesetz) wird mit folgenden **Änderungen** zugestimmt:

### **Artikel 1 Absatz 2**

Es gilt für die Einwohnergemeinden, denen nach Artikel 88 Absatz 1 der Kantonsverfassung **die entsprechende Anzahl Landräte** (~~drei oder mehr Landräte~~) zustehen.

### **Artikel 15 Absatz 1**

Die Einwohnergemeinden erstellen für sämtliche Listen amtliche Wahlzettel, auf denen Listenbezeichnung, ~~allenfalls Listenverbindung~~, Ordnungsnummer und Kandidatenangaben (mindestens Familien- und Vornamen, Geburtsjahr sowie Wohnadresse) vorgedruckt sind, sowie amtliche Wahlzettel ohne Vordruck. (Rest wie bisher.)

### **Artikel 17 Absatz 1**

Wer den Wahlzettel ohne Vordruck benutzt, kann Namen von Kandidaten eintragen, die auf einer **von der Standeskanzlei** (~~vom Gemeinderat~~) veröffentlichten Liste stehen und die Listenbezeichnung oder Ordnungsnummer einer Liste anbringen.

### **Artikel 29 Absatz 3**

Die Bestimmungen des **Gesetzes über die Besetzung der Behörden** (~~Gesetzes über den Amtszwang~~) sind zu beachten.