

Altdorf, 25. September 2019

Änderung von Artikel 88 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Uri (Ausdehnung des Majorzwahlsystems); Stellungnahme zur Frage der Bundesrechtskonformität

Seit 1992 wird der Urner Landrat in einem gemischten System gewählt. Für Gemeinden mit einem oder zwei Landratssitzen gilt bisher das System der Mehrheitswahl (Majorz). Gemeinden, denen drei oder mehr Sitze zustehen, wählen ihre Landrätinnen und Landräte im Verhältniswahlssystem (Proporz).

Am 19. Mai 2019 stimmten die Urner Stimmberechtigten der Änderung von Artikel 88 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Uri (Kantonsverfassung; RB 1.1101) mit 5'287 Ja zu 3'909 Nein zu. Gleichzeitig wurde auch eine Änderung des Gesetzes über die Verhältniswahl des Landrats (Proporzgesetz; RB 2.1205) beschlossen. Künftig soll nicht nur in den Gemeinden mit einem oder zwei Landratssitzen das System der Majorzwahl zur Anwendung gelangen. Das Majorzwahlsystem soll auch für Gemeinden mit drei oder vier Landratssitzen gelten. Nämlich in Attinghausen (drei Landratssitze), Flüelen (drei Landratssitze), Seedorf (drei Landratssitze), und Silenen (vier Landratssitze). Gemeinden mit mehr als fünf Landratssitzen wählen ihre Landrätinnen und Landräte weiterhin im Proporzverfahren. In diesen Proporzgemeinden wird die bisherige Mandatsverteilungsmethode «Hagenbach-Bischoff» allerdings durch die doppelt-proportionale Mandatsverteilungsmethode mit Standardrundung (sog. «Doppelter Pukelsheim») ersetzt. Damit wird eine verfassungskonforme Wahlordnung geschaffen und der Appellentscheid des Bundesgerichts vom 12. Oktober 2016 umgesetzt.

Folgende Argumente sprechen dafür, dass die Ausdehnung des Majorzwahlsystems auf Gemeinden mit bis zu vier Landratssitzen mit der Bundesverfassung konform ist.

Bundesgerichtsentscheid BGE 143 I 92 vom 12. Oktober 2016

Gemäss diesem Bundesgerichtsurteil ist ein gemischtes Wahlsystem für die Wahl des kantonalen Parlaments mit der Bundesverfassung unter bestimmten Voraussetzungen vereinbar ist. Das Mischsystem muss gesamthaft betrachtet ausgewogen und sachlich nachvollziehbar ausgestaltet sein (Erw. 6.2). Als nachvollziehbare Gründe für das gemischte Wahlsystem im Kanton Uri führt das Bundesgericht folgende Argumente auf:

- die grosse Autonomie der Gemeinden, die im Kanton Uri die Wahlkreise bilden;
- die sehr tiefe Bevölkerungszahl in den Gemeinden, die nach dem Majorzprinzip wählen;
- die geringe Bedeutung der Parteizugehörigkeit der Kandidatinnen und Kandidaten für den Wählerentscheid;
- die Möglichkeit der Gemeinden, ihre Kantonsvertreter nicht an der Urne, sondern anlässlich einer Gemeindeversammlung zu wählen.

Diese Kriterien werden auch bei der vom Urner Volk am 19. Mai 2019 beschlossenen Ausdehnung des Majorzwahlsystems erfüllt.

1. Wie das Bundesgericht festhält, sind die Einwohnergemeinden des Kantons Uri mit grosser Autonomie ausgestattet (Erw. 6.3.2 mit Verweis auf Art. 106 Abs. 1 und Art. 107 Abs. 1 i.V.m. Art.

110 ff. KV). Die grosse Autonomie und Unabhängigkeit der Gemeinden zeigt sich auch im alltäglichen Leben, so beispielsweise in der Anzahl Vereine in diesen vier Gemeinden: in Attinghausen 24 [<https://attinghausen.ch/index.php/freizeit-kultur/vereinsliste>, zuletzt besucht am 17. September 2019], in Flüelen 31 [<http://www.flueelen.ch/freizeit-und-kultur/vereine.html>, zuletzt besucht am: 17. September 2019], in Seedorf 32 [<http://www.seedorf-uri.ch/de/vereine/vereinsliste>, zuletzt besucht am: 17. September 2019] und in Silenen 29 [<https://silenen.ch/index.php/freizeit-tourismus/vereinsliste>, zuletzt besucht am: 17. September 2019].

2. Das Bundesgericht bezeichnet die bisherigen Urner Majorz-Gemeinden als «bevölkerungsmässig sehr klein». Aufgrund der sehr tiefen Bevölkerungszahlen geht das Bundesgericht davon aus, dass die Wähler und die Kandidaten gesellschaftlich und politisch besonders stark verwurzelt sind und die Kandidaten vielen Wählern persönlich bekannt sind. Das gilt auch für die vier Gemeinden, in denen die Landratssitze künftig ebenfalls im Majorzsystem gewählt werden sollen. Auch diese vier Gemeinden weisen eine sehr tiefe Bevölkerungszahl auf. Die Schweizer Wohnbevölkerung betrug Ende 2017 in Attinghausen 1'601, in Seedorf 1'689, in Flüelen 1'704 und in Silenen 1'834 Personen. In der nächst kleineren Gemeinde Andermatt (zwei Landratssitze) wohnten 1'048 Schweizer, in der nächst grösseren Gemeinde Erstfeld (sechs Landratssitze) betrug die Schweizer Wohnbevölkerung über 3'000 Personen (vgl. die Statistik der kantonalen Fachstelle vom 31. August 2018; https://www.ur.ch/docn/131023/2017_Gemeinden_Regionen_ur.pdf).
3. Total Stimmberechtigt bei der Volksabstimmung vom 19. Mai 2019 waren in Attinghausen 1'249, in Seedorf 1'292, in Flüelen 1'410 und in Silenen 1'519 Personen (https://www.ur.ch/docn/177149/Resultate_Kant_19-05-2019_Sonntag.pdf). Die Parteizugehörigkeit der Kandidatinnen und Kandidaten für den Wählerentscheid hat kaum Bedeutung. Oft kennt die Wählerschaft die Kandidierenden persönlich aufgrund der beidseitig zumeist starken Bindung an den Herkunftsort. Nur vereinzelt bestehen in den betroffenen Gemeinden (überregionale) Ortsparteien. Diese nehmen tendenziell sogar ab. Ebenso die Mitgliederzahl in den Ortsparteien.
4. Nachdem das Proporzwahlverfahren 1992 eingeführt wurde, hat sich die Parteienlandschaft nicht so entwickelt, wie das zu erwarten gewesen wäre – nämlich, dass zusätzliche Parteien mit entsprechenden Listen zur Wahl ins Kantonsparlament antreten oder sich die Parteien auch in der Gemeindepolitik mehr engagieren.
5. Das Proporzwahlverfahren funktioniert in den kleinen Urner Gemeinden nicht. Bei Landratswahlen findet in den bevölkerungsmässig kleinen Gemeinden keine Parteipropaganda statt. Es werden kaum Plakate der Kandidaten aufgehängt. Denn vielen Wählern sind die Kandidaten persönlich bekannt. Die Parteien spielen in diesen Gemeinden kaum eine Rolle. In Seedorf und Silenen wurden die Landratssitze teilweise sogar in stiller Wahl besetzt. In Silenen werden zudem bei der Kandidatensuche freiwillig – also ohne entsprechende gesetzliche Verpflichtung – vorab die drei Ortsteile (Silenen, Amsteg, Bisten) berücksichtigt.
6. Es trifft zwar zu, dass alle Mitglieder des Landrats einer Fraktion angehören. Allerdings erfolgt der Beitritt zu einer Fraktion teilweise erst nach der Wahl in den Landrat.
7. Das Bundesgericht hat sich mit Urteil vom 12. Okt. 2016 nicht eingehend mit der nun zur Gewährleistung vorliegenden Ausweitung des Majorzwahlsystems befasst, sondern sich aufgrund eines entsprechend lautenden Eventualantrags des Regierungsrats zur Verfassungsmässigkeit des Majorzwahlsystems in Gemeinden mit bis zu zwei Landratssitzen geäussert.

Mit dem aktuellsten Entscheid zum Wahlsystem im Kanton Graubünden äussert sich das Bundesgericht nun zusätzlich auch zur Grösse von Wahlkreisen.

Bundesgerichtsentscheid zum Bündner Wahlsystem (1C 495/2017) vom 29. August 2019

Zu beurteilen hatte das Bundesgericht ein reines Majorzwahlverfahren. Von entscheidender Bedeutung bei der Beurteilung der Verfassungsmässigkeit von Majorzwahlen für kantonale Parlamente sind gemäss Bundesgericht – wie im Proporzwahlverfahren sowie bei Mischsystemen – die konkrete Einteilung des Wahlgebiets in Wahlkreise sowie die Wahlkreisgrösse (Erw. 8.2). Das Bundesgericht bezeichnet Wahlkreise mit einer schweizerischen Wohnbevölkerung von weniger als 7'000 Personen als Wahlkreise mit einer beschränkten Bevölkerungsgrösse und erachtet das Majorzverfahren in diesen Wahlkreisen als verfassungskonform (Erw. 8.4).

Geht die in einem Wahlkreis wohnende schweizerische Bevölkerung über 7'000 Personen hinaus - und sind wie in Graubünden in diesen Wahlkreisen 6 bis 20 Sitze zu vergeben - kann dieser Wahlkreis gemäss Bundesgericht nicht mehr als bevölkerungsarm bezeichnet werden. Und es könne nicht mehr davon ausgegangen werden, dass die kandidierenden Personen einer Mehrzahl der Wählerinnen und Wählern persönlich bekannt seien. Vielmehr sei anzunehmen, dass sich die Wahlberechtigten in diesen Wahlkreisen stark an die Zugehörigkeit der Kandidatinnen und Kandidaten zu einer politischen Gruppierung orientieren, während das persönliche Element bei der Wahl zwangsläufig in den Hintergrund tritt (Erw. 8.5.2).

Als mögliche Alternative zur Beibehaltung eines reinen Majorzwahlverfahrens, das zwingend eine Überarbeitung der unterschiedlich grossen Wahlkreise bedingen würde, bietet sich gemäss Bundesgericht die Einführung eines Mischsystems an, bei dem in den grösseren Wahlkreisen das Proporzprinzip zur Anwendung gelangt (Erw. 8.5.3).

Das gemischte Wahlsystem im Kanton Uri entspricht den Ausführungen und Empfehlungen des Bundesgerichts in diesem Urteil.

1. In den vier grössten Urner Gemeinden Altdorf (7'899 Personen, 15 Sitze), Schattdorf (4'871 Personen, 9 Sitze), Bürglen (3'742 Personen, 7 Sitze) und Erstfeld (3'015 Personen, 6 Sitze), die zusammen fast zwei Drittel der schweizerischen Wohnbevölkerung des ganzen Kantons Uri ausmachen, soll das Proporzwahlverfahren mit der Methode Doppelter Pukelsheim zur Anwendung gelangen. Mehr als die Hälfte der Landratssitze werden somit in diesem Verfahren gewählt.
2. Die vier Gemeinden Attinghausen, Seedorf, Flüelen und Silenen, in denen die Parlamentsmitglieder künftig im Majorzverfahren gewählt werden sollen, liegen mit einer schweizerischen Wohnbevölkerung von weniger als 2'000 Personen erheblich unter der für das Majorzwahlsystem vom Bundesgericht festgelegten Grösse von 7'000 Personen für einen Wahlkreis.
3. Die Bundesverfassung schreibt für die Wahl der Kantonsparlamente kein bestimmtes Wahlsystem vor (Erw. 4.1 und 4.2). Das Urner Volk hat am 19. Mai 2019 der Ausdehnung des Majorzwahlsystems auf die vier bevölkerungsschwachen Gemeinden Attinghausen, Flüelen, See-

dorf und Silenen zugestimmt. In den betroffenen vier Gemeinden wurde die Anpassung von Artikel 88 Absatz 1 Kantonsverfassung sogar mit einem Ja-Stimmenanteil von 60,5 bis 67,4 Prozent angenommen. Dieser demokratisch gefällte Entscheid ist zu respektieren.

Abschliessend lässt sich feststellen, dass das Wahlsystem, welchem das Urner Volk am 19. Mai 2019 zugestimmt hat, den Urner Verhältnissen entspricht und die Änderung von Artikel 88 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Uri bundesrechtskonform ist.