



# Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 7/2010–2011

Inhalt

Seite

9. Kantonale Volksinitiative «Für gerechtere Wahlen in den Grossen Rat» (Proporzinitiative) .....	567
---	-----



## Inhaltsverzeichnis

<b>9. Kantonale Volksinitiative «Für gerechtere Wahlen in den Grossen Rat» (Proporzinitiative)</b>	
<b>I. Die Initiative</b>	567
1. Wortlaut und Ziele	567
2. Zustandekommen und weiteres Verfahren	568
3. Gültigkeit der Initiative	569
3.1 Vorbemerkungen	569
3.2 Bundesrechtliche Anforderungen an kantonale Wahlsysteme	570
3.3 Charakteristika des Wahlsystem gemäss Proporzinitiative	573
3.4 Beurteilung und Schlussfolgerungen des externen Gutachters	576
3.5 Beurteilung und Schlussfolgerungen der Regierung	579
4. Gegenvorschlag	580
<b>II. Perspektiven in der Wahlsystemfrage</b>	581
1. Ausgangslage – Vorgeschichte	581
2. Das geltende Wahlsystem	581
3. Neuordnung des Wahlsystems	583
<b>III. Schlussbemerkungen</b>	584
<b>IV. Anträge</b>	584



## Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

9.

### **Kantonale Volksinitiative «Für gerechtere Wahlen in den Grossen Rat» (Proporzinitiative)**

Chur, den 26. Oktober 2010

Sehr geehrte Frau Standespräsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachstehend Botschaft und Antrag zur Kantonalen Volksinitiative «Für gerechtere Wahlen in den Grossen Rat» (Proporzinitiative)

#### **I. Die Initiative**

##### **1. Wortlaut und Ziele**

Am 26. November 2009 reichten Vertreter des Initiativkomitees die Volksinitiative «Für gerechtere Wahlen in den Grossen Rat» (Proporzinitiative) bei der Standeskanzlei ein. Die Initiative ist in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs im Sinne von Art. 12 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Graubünden (KV, BR 110.100) abgefasst. Die unterzeichneten Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stellen das Begehr, Art. 27 KV wie folgt neu zu fassen:

##### **Art. 27 Zusammensetzung und Wahl**

- <sup>1</sup> Der Grosser Rat besteht aus 120 Mitgliedern.
- <sup>2</sup> Die Kreise bilden die Wahlkreise, wobei jedem Kreis mindestens ein Vertreter zugeteilt wird.
- <sup>3</sup> In Kreisen mit nur einem Grossratsmandat erfolgt die Wahl der Mitglieder nach dem Mehrheitsverfahren.

- 4 In den übrigen Kreisen erfolgt die Wahl nach dem Verhältniswahlverfahren. Dabei gelten die entsprechenden Bestimmungen über die Wahl des Nationalrates gemäss Bundesgesetz über die politischen Rechte sinngemäss.
- 5 Die Sitze werden entsprechend der schweizerischen Wohnbevölkerung und unter Berücksichtigung der Mandate gemäss Absatz 2 auf die Wahlkreise verteilt.
- 6 Das Gesetz regelt die Stellvertretung.

Die Proporzinitiative sieht vor, dass die Kreise als Wahlkreise bestehen bleiben, wobei jeder Kreis mindestens einen Sitz erhalten soll (Abs. 2). Diese Wahlkreiseinteilung garantiert gemäss den Initianten volksnahe Wahlen und mit der Sitzgarantie seien alle Regionen wie bisher im Grossen Rat vertreten. In den Einerwahlkreisen soll dabei die Wahl wie bisher nach dem Mehrheitswahlverfahren (Majorz) erfolgen (Abs. 3). In allen anderen Kreisen soll neu nach dem Verhältniswahlverfahren (Proporz) gewählt werden, wobei die Bestimmungen über die Nationalratswahlen sinngemäss angewendet werden sollen (Abs. 4). Das Proporzverfahren gebe Vertretern von kleineren Parteien und Gruppierungen, aber auch Einzelpersonen grössere Chancen, in den Grossen Rat gewählt zu werden. Es garantiere auch weniger reine Bestätigungswahlen und mehr Auswahl für die Stimmberchtigten. Das vorgeschlagene Wahlsystem sei deshalb gerechter und stelle eine repräsentativere Vertretung im Grossen Rat sicher. Die Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise soll wie bereits heute entsprechend der schweizerischen Wohnbevölkerung und unter Berücksichtigung der Sitzgarantie gemäss Abs. 2 erfolgen (Abs. 5). Die Stellvertretung schliesslich soll durch den Gesetzgeber geregelt werden (Abs. 6).

## 2. Zustandekommen und weiteres Verfahren

Nach Ermittlung der Zahl der gültigen Unterschriften und Prüfung der weiteren formellen Voraussetzungen durch die Standeskanzlei stellte die Regierung an ihrer Sitzung vom 7. Dezember 2009 (Prot. Nr. 1193) fest, dass die Volksinitiative gültig zustande gekommen ist. Die am 15. Januar 2009 im Kantonsamtsblatt veröffentlichte Volksinitiative war am 26. November 2009 innert der gesetzlich vorgeschriebenen Jahresfrist eingereicht worden (Art. 60 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden [GPR], BR 150.100) und überschritt mit 4205 gültigen Unterschriften das für eine Teilrevision der Kantonsverfassung erforderliche Quorum von 4000 (Art. 12 Abs. 1 KV).

Zustande gekommene Initiativbegehren unterbreitet die Regierung mit ihrer Botschaft innert einem Jahr seit der Einreichung (26. November 2010) dem Grossen Rat (Art. 68 GPR). Dem Grossen Rat steht gestützt auf Art. 15 Abs. 1 KV, wonach eine Volksinitiative innert zwei Jahren seit Einreichung dem Volk zur Abstimmung vorzulegen ist, ebenfalls mindestens ein Jahr für die Beratung der Initiative zur Verfügung.

Der Grossen Rat kann einer ausformulierten Initiative zustimmen. Diese gilt dann als ein eigener, dem (obligatorischen) Referendum unterstehender Beschluss (Art. 69 Abs. 1 GPR). Er kann eine solche Initiative auch mit oder ohne Gegenvorschlag ablehnen, dann findet ebenfalls eine Volksabstimmung statt (Art. 69 Abs. 3 GPR). Eine Volksabstimmung findet schliesslich auch dann statt, wenn der Grossen Rat der Initiative zwar zustimmt, zu dieser aber auch noch einen Gegenvorschlag beschliesst (Art. 69 Abs. 2 GPR).

Die Initiative enthält die Klausel, wonach die Urheberinnen und Urheber (Initiativkomitee) ermächtigt sind, die Initiative mit Mehrheitsbeschluss zurückzuziehen (Art. 62 GPR).

### **3. Gültigkeit der Initiative**

#### **3.1 Vorbemerkungen**

Aufgrund von Art. 14 Abs. 1 KV wird der Grossen Rat verpflichtet, die Rechtmässigkeit von Initiativen zu prüfen und diese gegebenenfalls für ungültig zu erklären. Diese Bestimmung vermittelt den Stimmberechtigten einen kantonalrechtlichen Anspruch, dass nur über rechtmässige Initiativen abgestimmt wird. (Frank Schuler, Kommentar KV/GR, Art. 14, Rz 4). Der Entscheid des Grossen Rats über die Gültigkeit einer Initiative ist an das Verwaltungsgericht weiterziehbar (Art. 14 Abs. 3 KV). Dessen Urteil wiederum ist beim Bundesgericht anfechtbar.

Die Ungültigkeitsgründe sind in Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1–4 KV abschliessend aufgezählt:

Die Initiative hat danach die *Einheit der Form* und der *Materie* (Ziff. 1) zu wahren. Das Gebot der Einheit der Form verlangt zum einen, dass ein Begehr entweder in der Form der allgemeinen Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht wird. Mischformen sind unzulässig, ausser das kantonale Recht sehe sie ausdrücklich vor, was für den Kanton Graubünden jedoch nicht zutrifft (Art. 13 KV). Das Gebot der Einheit der Form gilt zudem auch für die Unterscheidung von Verfassungs- und Gesetzesinitiativen. Ein Volksbegehr hat sich an eine dieser zwei Arten zu halten; Mischformen sind ebenfalls unzulässig. Gemäss dem Grundsatz der Einheit der Materie darf ein Initiativbegehr nur eine Materie betreffen. Die Einheit

der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen ein sachlicher Zusammenhang besteht. Dieser Grundsatz soll die richtige demokratische Willensbildung sicherstellen.

Weiter darf die Initiative nicht in *offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht* (Ziff. 2) stehen. Der Begriff «offensichtlich» zielt dabei nicht auf die Schwere des Verstosses gegen das übergeordnete Recht, sondern auf die Erkennbarkeit beziehungsweise die Wahrscheinlichkeit eines solchen Verstosses. Eine Initiative ist somit nur ungültig, wenn kein (begründeter) Zweifel an ihrer Widerrechtlichkeit besteht; im Zweifelsfall – und bei unbestrittener Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht – ist die Initiative gültig (Frank Schuler, Kommentar KV/GR, Art. 14, Rz 50 mit Hinweisen auf Lehre und Rechtsprechung).

Schliesslich muss die Initiative *durchführbar* sein (Ziff. 3) und auf *Rückwirkungen* verzichten, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar sind (Ziff. 4).

Nachdem verwaltungsinterne Abklärungen ergeben hatten, dass sich bei der Proporzinitiative ernsthaft die Frage der Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht stellt, liess die Regierung ein verwaltungsexternes Rechtsgutachten erstellen. Prof. Dr. iur. Georg Müller, em. Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht und Gesetzgebungslehre an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich, Erlinsbach, wurde am 23. Februar 2010 beauftragt zu prüfen, ob das mit der Proporzinitiative verlangte Wahlsystem vor dem Bundesrecht standhält, und ob die Proporzinitiative ganz oder teilweise gültig ist. Auf die Erwägungen und Schlussfolgerungen des Gutachters wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Abschnitten eingegangen.

### **3.2 Bundesrechtliche Anforderungen an kantonale Wahlsysteme**

Die Kantone sind Art. 39 Abs. 1 BV zufolge bei der Ausgestaltung ihres politischen Systems weitgehend frei. Diese Autonomie erfährt durch die Bundesverfassung aber doch gewisse Einschränkungen. So leitet sich aus Art. 51 Abs. 1 BV das Erfordernis ab, dass kantonale Parlamente durch direkte Volkswahl zu bestellen sind (BBl 1997 I 218; Häfelin/Haller/Keller, Bundesstaatsrecht, N 1015, Zürich 2008). Hingegen schreibt die Bundesverfassung den Kantonen kein bestimmtes Wahlsystem vor. Zulässig sind sowohl Verhältnis- als auch Mehrheitswahlen (BGE 131 I 85 ff; Bundesbeschluss über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Graubünden vom 15. Juni 2004, Amtliches Bulletin Nationalrat 2004, S. 260 ff.; Yvo Hanguartner, Die Wahl der kantonalen Parlamente nach dem Majorzsystem, ZBl 5/2005, S. 227; anderer Ansicht bzgl. Majorzwahlverfahren: Andrea Marcel Töndury, Wahlkreisgrösse und Parlamentswahlverfahren, in: Jusletter vom

14. August 2006, Rz 26; kritisch auch Christina Bundi Caldelari/Christian Rathgeb, Kritische Bemerkungen zur Gewährleistung der Bündner Kantonsverfassung vom 18. Mai 2003/14. September 2003, in: ZGRG 3/2004, S. 92 ff.). Weitere Schranken für die Ausgestaltung der kantonalen Wahlverfahren bilden die Wahl- und Abstimmungsfreiheit von Art. 34 BV und das auch die politische Gleichberechtigung garantierende Rechtsgleichheitsgebot von Art. 8 Abs. 1 BV, woraus sich die Wahlrechtsgleichheit ableitet, die drei Aspekte umfasst:

- Die **Zählwertgleichheit** sichert allen Wählenden des gleichen Wahlkreises dieselbe Anzahl Stimmen zu (formelle Gleichbehandlung, Prinzip «one man – one vote»).
- Die **Stimmkraftgleichheit** (Repräsentationsgleichheit) fordert ein über alle Wahlkreise weitgehend gleichbleibendes Verhältnis zwischen der repräsentierten Bevölkerung und der zugeteilten Sitzzahl. Einschränkungen erleidet die Stimmkraftgleichheit durch von der Bevölkerungsgröße unabhängige Sitzgarantien.
- Die **Erfolgswertgleichheit** verspricht praktische Wirksamkeit der abgegebenen Stimmen. Möglichst viele Wählerstimmen sollen sich im Wahlergebnis effektiv niederschlagen, möglichst wenige gewichtslos bleiben. Die Forderung nach Erfolgswertgleichheit hat nur bei Verhältniswahlverfahren Platz. Mehrheitswahlverfahren hinterlassen systembedingt eine grosse Zahl unverwerteter Stimmen; eine «Gleichheit im Erfolg» ist da ausgeschlossen (Thomas Poledna, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Zürich 1988, S. 29 f.).

Der Grundsatz der Erfolgswertgleichheit gilt einerseits *wahlkreisintern* (der Erfolgswert einer Stimme soll nicht davon abhängen, wie der Bürger wählt), andererseits auch *wahlkreisübergreifend* (der Erfolgswert einer Stimme soll nicht davon abhängen, in welchem Wahlkreis der Bürger wohnt, sondern im Gegenteil im gesamten Wahlgebiet in gleicher Weise verwirklicht werden). Proporzürden jeder Art schaden diesem Grundsatz. Dazu gehören unter anderem neben direkten Quoren die Festlegung kleiner und kleinster Wahlkreise sowie der Bestand erheblicher Größenunterschiede von Wahlkreis zu Wahlkreis. Allerdings verlangt die Bundesverfassung selbst dort, wo grundsätzlich der Proporz gilt, kein reines Verhältniswahlrecht. Systemfremde Abweichungen sind zulässig, müssen sich aber an Art. 8 und 34 BV messen lassen (Pierre Tschannen, Proporzwahl im Kanton Nidwalden, Gutachten zuhanden des demokratischen Nidwalden vom 5. Dezember 2008, S. 5 f., mit Hinweisen).

Davon ausgehend, hat das Bundesgericht in mehreren Entscheiden die Anforderungen an das Systemelement «Wahlkreiseinteilung» beim Verhältniswahlverfahren präzisiert: Die Kantone müssen entweder in *möglichst*

*grosse und gleiche Wahlkreise*, denen viele Sitze zustehen, oder gar nicht unterteilt werden (*Einheitswahlkreis*) (BGE 131 I 74, 80 ff.; 129 I 185, 193 ff.). Je mehr Mandate einem Wahlkreis zustehen, desto tiefer sei das natürliche Quorum, d.h. der Stimmenanteil, den eine Liste benötige, um bei der ersten Sitzverteilung einen Sitz zu erhalten. Je tiefer das natürliche Quorum liege, desto besser werde der Zweck des Verhältniswahlrechts verwirklicht, alle massgeblichen Kräfte nach Massgabe ihrer Parteienstärke im Parlament Einsitz nehmen zu lassen. Umgekehrt bewirkten hohe natürliche Quoren, dass nicht bloss Splittergruppen, sondern auch Minderheitsparteien mit einem gefestigten Rückhalt in der Bevölkerung von der Mandatsverteilung ausgeschlossen blieben. Unterschiedlich grosse Wahlkreise hätten zudem zur Folge, dass im Vergleich unter den Wahlkreisen nicht jeder Wählerstimme das gleiche politische Gewicht zukomme. 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 nicht vertreten seien und deren Stimmen gewichtslos blieben. Das Bundesgericht hat gestützt auf die bisherige Rechtsprechung schliesslich festgelegt, dass die *Überschreitung einer Limite von 10% bei direkten wie natürlichen Quoren mit einem Verhältniswahlrecht nicht zu vereinbaren sei*. Relativierend fügte es aber an: Für natürliche Quoren, die Folge der bestehenden Gebietseinteilung seien und vielfach aus beachtlichen Gründen erheblich davon abweichen würden, sei dieser Wert nicht als eine absolute Grenze, sondern als ein *Zielwert* zu verstehen, der jedenfalls bei der Neuordnung des Wahlsystems angestrebt werden müsse, auch wenn er, soweit nach wie vor ein ausgewiesenes Bedürfnis an der Beibehaltung proporzfremder Elemente bestehe, nicht volumnäfönglich erreicht werde (BGE 131 I 74 E. 5.4 S. 83 f.). Zur «Beachtlichkeit» der Gründe, welche ein Abweichen erlauben können, hält das Bundesgericht im gleichen Entscheid fest: Eine auf der überkommenen Gebietsorganisation beruhende Einteilung in verschiedenen grossen Wahlkreise halte vor der Wahlrechtsgleichheit nur stand, wenn die kleinen Wahlkreise, sei es aus historischen, föderalistischen, kulturellen, sprachlichen, ethnischen oder religiösen Gründen, Einheiten mit einem gewissen Zusammengehörigkeitsgefühl bildeten. Je stärker ein Wahlkreis eine eigene Identität habe, einen «Sonderfall» darstelle, umso eher rechtfertige es sich, ihm – auf Kosten des Proporz – einen Vertretungsanspruch im Parlament einzuräumen (BGE 131 I 74 E. 3.2 S. 79). In einem neusten Entscheid hat nun das Bundesgericht präzisiert: Das Bundesgericht anerkenne im Grundsatz, dass Gründe überkommener Gebietsorganisation proporzfremde Elemente und somit ein Abweichen vom Verhältniswahlrecht rechtfertigen könnten. Es könne sich dabei um historische, föderalistische, kulturelle, sprachliche, ethnische oder religiöse Gründe handeln, welche kleine Wahlkreise als eigene Identitäten und als «Sonderfall» erscheinen lasse und ihnen – auf Kosten des Proporz

– im Sinne eines Minderheitenschutzes einen Vertretungsanspruch einräume. Die Rechtsprechung habe aber betont, dass es hierfür ausreichender sachlicher Gründe bedürfe. Je grösser die Abweichungen vom Proporzverfahren und von der Erfolgswertgleichheit seien, desto gewichtiger müssten sich die rechtfertigenden Gründe erweisen. Mit Blick auf den konkreten Fall stellte das Gericht weiter klar, dass das Argument der *historischen* Dimension der Wahlbezirke für sich allein keinen hinreichenden Grund für die erheblichen Einbrüche in das Proporzverfahren und die Erfolgswertgleichheit abzugeben vermöge (Urteil IC\_541/2009, vom 7. Juli 2010 i.S. Kanton Nidwalden, E. 4.1 und 4.3).

In der Frage, welche Abweichungen vom Erfordernis nach möglichst gleich bemessenen Wahlkreisen noch tolerierbar sind, hat sich das Bundesgericht bis heute nicht quantitativ festgelegt. Die Lehre postuliert eine Bandbreite von plus/minus einem Drittel der durchschnittlichen Wahlkreisgrösse als noch akzeptabel (Pierre Tschannen, Stimmrecht und politische Verständigung, 1995, S. 499 N. 749; Alfred Kölz, Probleme des kantonalen Wahlrechts, in: ZBl 88/1987 S. 1, 31). Auch im «Nidwaldner-Entscheid» legt sich das Bundesgericht nicht auf einen bestimmten Wert fest. Es begnügte sich mit der Feststellung, dass die unterschiedliche Grösse der Wahlkreise (mit Schwankungen der Sitzzahlen zwischen 2 und 11 Sitzen) der Wahlrechts-gleichheit nicht hinreichend gerecht werde (Urteil IC\_541/2009, vom 7. Juli 2010 i.S. Kanton Nidwalden, E. 3.5).

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten bundesrechtlichen Anforderungen hängt die Gültigkeit der vorliegenden Proporzinitiative somit davon ab, ob das verlangte Wahlsystem, das insbesondere die Beibehaltung der bisherigen Wahlkreiseinteilung und Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise (Sitzgarantie) vorsieht, der Wahlrechtsgleichheit entspricht.

### **3.3 Charakteristika des Wahlsystem gemäss Proporzinitiative**

Die Proporzinitiative sieht vor, dass – basierend auf der bisherigen Wahlkreiseinteilung – die Wahl der Mitglieder des Grossen Rates in den Kreisen mit nur einem Sitz nach dem Mehrheitswahlverfahren und in den übrigen Kreisen nach dem Verhältniswahlverfahren erfolgen soll. Bei Annahme der Proporzinitiative ergäbe sich somit nachfolgendes Bild (Basis Sitzverteilung auf die Kreise für die Amtsperiode 1. August 2010 bis 31. Juli 2014; siehe Kantonsamtsblatt Nr. 36 vom 10. September 2009, S. 3459 ff.):

39 Kreise	Ständige schweizerische Wohnbevölkerung	Sitzzahl	Mehrheitswahlverfahren	Verhältniswahlverfahren	Naturliches Quorum
Alvaschein	2845	2		2	33,33%
Avers	166	1	1		
Belfort	1351	1	1		
Bergell	1423	1	1		
Bergün	822	1	1		
Brusio	1068	1	1		
Calanca	714	1	1		
Chur	27103	20		20	4,76%
Churwalden	1954	2		2	33,33%
Davos	8512	6		6	14,28%
Disentis	7359	5		5	16,66%
Domleschg	3937	3		3	25,0%
Fünf Dörfer	15353	11		11	8,33%
Ilanz	6971	5		5	16,66%
Jenaz	1868	1	1		
Klosters	3207	2		2	33,33%
Küblis	1614	1	1		
Lumnezia/ Lugnez	3279	2		2	33,33%
Luzein	1444	1	1		
Maienfeld	5610	4		4	20,0%
Misox	2009	2		2	33,3%
Oberengadin	11780	9		9	10,0%
Poschiavo	3200	2		2	33,33%
Ramosch	1533	1	1		
Rhäzüns	9305	7		7	12,5%
Rheinwald	703	1	1		
Roveredo	3926	3		3	25%
Ruis	1934	1	1		

<b>39 Kreise</b>	<b>Ständige schweizerische Wohnbevölkerung</b>	<b>Sitzzahl</b>	<b>Mehrheitswahlverfahren</b>	<b>Verhältniswahlverfahren</b>	<b>Naturliches Quorum</b>
Safien	412	1	1		
Schams	1 660	1	1		
Schanfigg	3 239	2		2	33,3%
Schiers	3 374	3		3	25,0%
Seewis	1 754	1	1		
Suot Tasna	2 972	2		2	33,3%
Sur Tasna	2 047	2		2	33,3%
Surses	2 109	2		2	33,3%
Thusis	4 610	3		3	25,0%
Trins	6 132	5		5	16,66%
Val Müstair	1 541	1	1		
<b>Total</b>	<b>160 840</b>	<b>120</b>	<b>16</b>	<b>104</b>	

In 16 Wahlkreisen würden somit Mehrheitswahlen durchgeführt, in 23 Wahlkreisen Verhältniswahlen. Nur in 3 der 23 «Proporzkreise» würde dabei die vom Bundesgericht für das natürliche Quorum als «Zielwert» vorgegebene Limite von 10 % nicht überschritten. Die Unterschiede zwischen den «Proporzkreisen» in der Sitzzahl wären überdies sehr gross (Spanne von 2 bis 20 Sitze). Entsprechend gross wären auch die Differenzen zwischen diesen Kreisen bei den natürlichen Quoren (und damit dem Erfolgswert), die zwischen 4,76% und 33,33% schwanken.

Schliesslich würden auch erhebliche Unterschiede bei der Stimmkraft auftreten: Im Kreis Avers etwa repräsentierte ein Sitz im Grossen Rat 166 Personen, der Mittelwert läge bei einer schweizerischen Wohnbevölkerung von 160 840 und 120 Sitzen bei 1340 Personen. Weit unter dem Mittelwert pro Sitz lägen auch die Einerwahlkreise Bergün, Calanca, Rheinwald und Safien, deutlich darüber andererseits etwa der Kreis Ruis mit 1934 Personen.

### ***3.4 Beurteilung und Schlussfolgerungen des externen Gutachters***

Der externe Gutachter kommt nach eingehenden Erwägungen in seinem Gutachten vom 31. Mai 2010 zum Schluss, dass

- die von der Proporzinitiative vorgesehene Mischung von Majorz- und Proporzwahl grundsätzlich zulässig ist;
- die Proporzinitiative dadurch, dass sie die Beibehaltung der Kreise als Wahlkreise unter Sitzgarantie für die kleinen Kreise vorsieht, die von Art. 34 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 BV gewährleistete Wahlrechtsgleichheit krass und offensichtlich verletzt, weil es zu erheblichen Verzerrungen der Stimmkraft und des Erfolgswertes zwischen den verschiedenen, sehr unterschiedlich grossen Wahlkreisen kommt und zudem in den Proporzkreisen mit weniger als neun Sitzen die natürlichen Quoten über der bundesgerichtlichen Limite von 10% liegen, was mit einem Verhältniswahlrecht grundsätzlich nicht zu vereinbaren ist;
- die Kreise heute keine überkommene Gebietsorganisationen mehr sind, die aus historischen, föderalistischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Gründen Einheiten mit einem gewissen Zusammengehörigkeitsgefühl und einer eigenen Identität («Sonderfall») bilden, sodass sich die in der Initiative vorgesehene schwerwiegende Abweichung von der Wahlrechtsgleichheit nicht rechtfertigen lässt;
- eine (nur) teilweise Ungültigerklärung der Initiative beschränkt auf die bundesverfassungswidrige Wahlkreiseinteilung nicht zulässig ist, weil die Wahlkreiseinteilung offensichtlich gerade zu den zentralen Anliegen der Initianten gehört;
- der Grosse Rat deshalb die Proporzinitiative ungültig erklären muss.

Nachfolgend eine Zusammenfassung wesentlicher Erwägungen im Gutachten zu zentralen Punkten:

#### *a) Zulässigkeit einer Mischung von Majorz- und Proporzwahl*

Der Gutachter hält fest, dass die mit der Proporzinitiative vorgesehene Mischung zwischen zwei Wahlsystemen eine Ungleichbehandlung der Wahlberechtigten innerhalb des Kantons mit sich bringe, weil die Stimmen derjenigen Wählerinnen und Wähler, die in einem Einerwahlkreis nicht die Mehrheitskandidatin oder den Mehrheitskandidaten gewählt hätten, überhaupt nicht berücksichtigt würden, während in den Proporzwahlkreisen die Möglichkeit bestehe, dass auch Kandidierende einer Minderheitspartei einen Sitz erhielten, das heisst, die auf sie entfallenden Stimmen für das Ergebnis von Bedeutung seien. Der Gutachter verweist auf einen Teil der *Lehre*, welche die Anwendung verschiedener Wahlverfahren innerhalb desselben Wahlgebietes für die Bestellung desselben Organes als nur schwerlich mit

dem Grundsatz der politischen Gleichheit und der Erfolgswertgleichheit ver einbar erachten (Tomas Poledna, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Zürcher Diss., Zürich 1988, S. 135; Alfred Kölz, Probleme des kantonalen Wahlrechts, in ZBl 1987, S. 27). Demgegenüber komme den Kantonen nach der *Rechtsprechung des Bundesgerichts* bei der Ausgestaltung des Wahlsystems ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Sie könnten je nach den konkreten Verhältnissen nicht nur zwischen Majorz- und Proporz- system wählen, sondern auch innerhalb des Verhältniswahlsystems unterschiedliche Lösungen vorsehen (Urteil IP.563/2001 vom 26. Februar 2002, E. 2.3; BGE 131 I 85, 87; 131 I 74, 79). In der *Praxis* kämen nicht nur Proporz- wahlsysteme mit Majorzsystem in einzelnen Einerwahlkreisen vor, sondern auch Kantone, welche das Mehrheitswahlsystem für Zweier- oder Dreierwahlkreise vorsähen, wie etwa der Kanton Uri. Die herrschende Lehre und Praxis würden die Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung also bejahen. Vor diesem Hintergrund kam der Gutachter zum Schluss, dass die Gültigkeit der Proporzinitiative unter dem Aspekt des Mischsystems bejaht werden müsse (Gutachten S. 6–8 und 20).

*b) Unvereinbarkeit des vorgeschlagenen Proporzwahlsystems mit der Wahlrechtsgleichheit*

Der Gutachter legt dar, dass die Annahme der Proporzinitiative dazu führen würde, dass nur in 3 der 23 «Proporzkreise» das verfassungsrechtlich zulässige natürliche Quorum (10%-Limite) nicht überschritten würde. In den übrigen 20 «Proporzkreisen» mit insgesamt 64 Sitzen, das hiesse bei mehr als der Hälfte aller Sitze des Grossen Rates, werde die Erfolgswertgleichheit verletzt. Da die Proporzinitiative eine Neuregelung des Wahlsystems im Kanton Graubünden anstrebe, sei der vom Bundesgericht festgelegte Zielwert für die natürlichen Quoren strikter zu beachten, als wenn es um die Beurteilung eines bestehenden Wahlsystems gehe. Falls man davon ausginge, dass die Initiative den Proporz nicht nur für die 23 Wahlkreise mit mehr als einem Sitz einführen wolle, sondern für das ganze Kantonsgebiet, so werde der Widerspruch zur Wahlrechtsgleichheit noch deutlicher. In den 16 Einerwahlkreisen betrage das natürliche Quorum 50%. Bei einem Vergleich zwischen den verschiedenen Wahlkreisen zeige sich auch, dass grosse Differenzen zwischen dem Erfolgswert der Stimmen bestünden, würden doch die natürlichen Quoren und damit der Anteil der «gewichtslosen» Stimmen zwischen 4,8% und 50% schwanken. Da auf Grund der Sitzgarantie für jeden Kreis auch die Stimmkraft in den Kreisen unterschiedlich sei, komme es zudem zu einem Widerspruch zur Stimmkraftgleichheit. Es sei aus diesen Gründen offensichtlich, dass das von der Proporzinitiative verlangte Wahlsystem den verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Verhältniswahlrecht krass widerspreche (Gutachten S. 10 ff. und 20).

*c) Keine ausreichenden sachlichen Gründe für ein Abweichen vom Verhältniswahlrecht*

Der Gutachter weist darauf hin, dass nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts Abweichungen vom Verhältniswahlrecht zulässig seien, wenn dafür ausreichende sachliche Gründe bestünden. Insbesondere könnten Gründe überkommener Gebietsorganisation proporzfremde Elemente und somit ein Abweichen vom Verhältniswahlrecht rechtfertigen. Je stärker ein Wahlkreis eine eigene Identität habe, einen «Sonderfall» darstelle, umso eher rechtfertige es sich, ihm – auf Kosten des Proporz – einen Vertretungsanspruch im Parlament einzuräumen (BGE 131 I 74, 79: 131 I 85, 87 f.; 129 I 185, 190, mit Hinweisen). Nach eingehender Würdigung der historischen Entwicklung und der heutigen Stellung der Kreise stellt der Gutachter fest, es sei offensichtlich, dass die Kreise sehr alte Institutionen seien, die bezüglich ihrer politischen Strukturen (Landsgemeinde) Eigenheiten aufwiesen und zum Teil die sprachlichen Minderheiten oder Randregionen und entlegene Talschaften repräsentierten. Das treffe jedoch nicht für alle Kreise in gleicher Weise zu. Dazu komme, dass das Zusammengehörigkeitsgefühl in den Kreisen in jüngerer Zeit als Folge der verstärkten Mobilität der Bevölkerung eher geschwunden sei. Das Bedürfnis nach regionaler Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden könne immer weniger im Rahmen der Kreise befriedigt werden. Auch dies trage zur Schwächung der Identität der Kreise als Wahlkreise bei. Der Gutachter weist zudem darauf hin, dass auch die Regierung in ihrer Botschaft zur kantonalen Volksinitiative «Grosser Rat: 80 sind genug» es als «fraglich» bezeichnet habe, ob eine Stimmkraftverzerrung, wie sie sich bei einer Verkleinerung des Parlaments von 120 auf 80 Sitze ergeben würde, aufgrund der veränderten Verhältnisse heute noch sachlich, z. B. mit dem Ziel der Vertretung von sprachlichen und kulturellen Minderheiten, begründen lasse. Das Interesse der Wahlrechtsgleichheit, insbesondere der Erfolgswertgleichheit, überwiege seines Erachtens deutlich gegenüber dem Interesse an der Vertretung der kleinen Wahlkreise im Parlament (Gutachten S. 12–16 und 21).

*d) Keine Teilungsgültigkeit der Initiative*

Der Gutachter weist darauf hin, dass nach Art. 14 Abs. 2 KV eine Initiative teilweise für ungültig erklärt werden könne, falls dadurch der Wille der Initiantinnen und Initianten nicht verfälscht werde und die Vorlage noch ein sinnvolles Ganzes ergebe. Vorliegend sei die Ungültigkeit der Initiative die Folge der Wahlkreiseinteilung, die zu übermäßig hohen natürlichen Quoren führe. Dass die Kreise die Wahlkreise bildeten, werde im Initiativbegehr als Grundsatz in Art. 27 Abs. 2 KV statuiert und in den Absätzen 3 und 4 im Zusammenhang mit der Wahl nach dem Mehrheitswahlverfahren in Kreisen mit nur einem Grossratsmandat beziehungsweise im Verhältniswahlverfah-

ren in den übrigen Kreisen wiederholt. Offensichtlich gehöre diese Wahlkreiseinteilung zu den zentralen Anliegen der Initianten. Ihre Ungültigerklärung würde nicht nur einen Teil der Initiative betreffen, sondern das ihr zugrunde liegende System insgesamt. Nach einhelliger Lehre und Praxis sei eine teilweise Ungültigerklärung nur zulässig, wenn der ungültige Teil einen Nebenpunkt der Initiative betreffe. Diese Voraussetzungen seien im Fall der Ungültigerklärung der Wahlkreiseinteilung nicht erfüllt. Eine teilweise Ungültigerklärung der Initiative komme deshalb nicht in Frage (Gutachten S. 21 f.).

Der Gutachter hat sich schliesslich auch noch mit der Frage befasst, ob die Initiative auf dem Wege einer nachfolgenden gesetzlichen Wahlkreisbildung vor der Ungültigerklärung bewahrt werden könnte. Er kommt zum Schluss, durch die Schaffung von Wahlkreisverbänden könnte der Widerspruch der Initiative zu übergeordnetem Recht reduziert werden. Ob ein Gesetz, das Wahlkreisverbände vorsehe, dem Sinn und Zweck der Initiative entsprechen und nach deren Annahme zustande kommen würde, sei jedoch ungewiss. Die Gültigkeit der Initiative könne deshalb nicht damit begründet werden, durch die Bildung von Wahlkreisverbänden werde ein offensichtlicher Widerspruch zur Wahlrechtsgleichheit vermieden (Gutachten S. 18 f. und 22).

### ***3.5 Beurteilung und Schlussfolgerungen der Regierung***

Die Regierung teilt die Auffassung des Gutachters, dass die Initiative in offensichtlichem Widerspruch zur Bundesverfassung steht. Die ausführlichen Erwägungen, welche zu diesem Ergebnis führen, sind überzeugend. Da die Proporzinitiative eine Neuordnung des Wahlsystems im Kanton Graubünden anstrebt, sind die von der Praxis entwickelten Anforderungen noch strikter zu beachten, als wenn es um die Beurteilung eines bestehenden Wahlsystems geht (BGE 131 I 74, 84).

Wie schon vom Gutachter eingehend dargelegt, führt die Beibehaltung der bisherigen Wahlkreiseinteilung (39 Kreise als Wahlkreise) und der Sitzgarantie zu einer krassen Verletzung der Wahlrechtsgleichheit:

- Die *Wahlkreise sind zu klein*: In 20 von 23 Proporzwahlkreisen liegt das natürliche Quorum über der vom Bundesgericht als Zielwert festgelegten 10%-Grenze. Die Durchbrechung dieser Marke bildet also nicht die Ausnahme, sondern im Gegenteil die Regel. Die Erfolgswertgleichheit würde damit klar verletzt.
- Die *Wahlkreise sind zu unterschiedlich*: Bei 23 Proporzkreisen und 64 Sitzen entfallen auf den theoretischen Durchschnittswahlkreis 2,78 Sitze. In den einzelnen Kreisen schwankt die Zahl der zu Wählenden zwischen 2 und 20 Sitzen. In den Wahlkreisen Chur (20 Sitze), Fünf Dörfer (11 Sitze), Oberengadin (9 Sitze) Rhäzüns (7 Sitze), Davos (6 Sitze) sowie

Disentis, Ilanz und Trins (5 Sitze) wird der theoretische Durchschnittswert deutlich bis massiv überschritten. Selbst wenn man nun nicht strikt auf die in der Doktrin geforderte maximal zulässige Abweichung um höchstens ein Drittel vom Mittelwert abstehen will, ist es offensichtlich, dass die unterschiedliche Grösse der Wahlkreise im vorliegenden Fall der Erfolgswertgleichheit (unter dem Aspekt der wahlkreisübergreifenden Gleichbehandlung) nicht gerecht wird (Bundesgerichtsurteil IC\_541/2009, vom 7. Juli 2010 i.S. Kanton Nidwalden, E. 4.1).

- Die *Sitzgarantie* führt zu einer unzulässigen Stimmkraftverzerrung: Verschiedene Einerwahlkreise sind durch diese Sitzgarantie im Hinblick auf ein allfälliges Proporzwahlsystem teilweise massiv überrepräsentiert.

Der Gutachter hat weiter auch überzeugend aufgezeigt, dass das mit der Proporzinitiative angestrebte Wahlsystem, das aufgrund der festgestellten schwerwiegenden Mängel mit den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts unvereinbar ist, auch nicht aus Gründen *überkommener Gebietsorganisation* gerechtfertigt werden kann. Dazu ist festzuhalten, dass zu kleine und zu unterschiedliche Proporzwahlkreise – weil grundsätzlich gegen Bundesverfassungsrecht verstossend – nur in *echten Ausnahmefällen* hingenommen werden dürfen. Die Sonderfallregel geht auf Kosten der allgemeinen Wahlrechtsgleichheit und bedarf deshalb einer qualifizierten Begründung. Dies verdeutlicht das Bundesgericht auch im erwähnten «Nidwaldner-Entscheid»: Es betont, dass je grösser die Abweichungen von der Erfolgswertgleichheit sind, desto gewichtiger die rechtfertigenden Gründe sein müssen; und es hält insbesondere fest, dass das rein historische Argument für eine überkommene Wahlkreiseinteilung für sich allein keinen hinreichenden Grund für erhebliche Einbrüche in die Erfolgswertgleichheit abzugeben vermag (Urteil IC\_541/2009, vom 7. Juli 2010 i.S. Kanton Nidwalden, E. 4.3).

Es ist nun offensichtlich, dass die Bedeutung der Kreise allgemein stark abgenommen hat. Mit der jüngsten Gerichtsreform werden auf 1. Januar 2011 insbesondere auch die richterlichen Aufgaben praktisch ganz entfallen. Weiter ist nicht von der Hand zu weisen, dass die heutige Mobilitäts- und Kommunikationskultur und die ausgebauten Verkehrswägen die territorialen Unterschiede stark relativiert haben und das Zusammengehörigkeitsgefühl der Bevölkerung in den Kreisen deutlich geschwunden ist.

#### **4. Gegenvorschlag**

Art. 15 Abs. 2 KV räumt dem Grossen Rat grundsätzlich die Möglichkeit ein, einer Initiative einen Gegenvorschlag gegenüber zu stellen. Ist die Proporzinitiative aber wegen Verstosses gegen die Bundesverfassung als ungültig

zu erklären, kann sich die Frage eines Gegenvorschlages zur Initiative per definitionem nicht mehr stellen. Von einem Gegenvorschlag wäre im Übrigen aber auch aus materiellen Überlegungen abzusehen. Vor der Regelung der Wahlsystemfrage muss nämlich Klarheit bezüglich der künftigen Gebietsstrukturen im Kanton besten (siehe dazu auch die Ausführungen im nächsten Abschnitt).

## **II. Perspektiven in der Wahlsystemfrage**

### **1. Ausgangslage – Vorgesichte**

Der Bündner Souverän konnte sich in den letzten 75 Jahren mehrfach zur Frage der Einführung des Proporzwahlverfahrens für die Wahl des Grossen Rates äussern. Bei den Abstimmungen von 1937, 1947, 1960, 1982, 1996 und 2003 (da im Rahmen einer Variantenabstimmung im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung) standen dabei jeweils unterschiedliche Proporzmodelle zur Diskussion. Das Volk lehnte bis heute alle Vorschläge zur Änderung des bestehenden Wahlsystems ab, teilweise allerdings mit knappen Stimmenverhältnissen. Zuletzt stand die Wahlsystemfrage im Jahre 2008, in Zusammenhang mit der vom Souverän abgelehnten Volksinitiative zur Verkleinerung des Grossen Rates («Grosser Rat: 80 sind genug»), zumindest indirekt zur Debatte. Bei einer Annahme der Initiative wäre es nämlich sehr fraglich gewesen, ob das bisherige Wahlsystem rechtlich noch zulässig gewesen wäre (vgl. Botschaft der Regierung vom 4. September 2007, Heft Nr. 7/2007–2008, S. 446 ff.).

### **2. Das geltende Wahlsystem**

Das in Art. 27 KV verankerte Mehrheitswahlverfahren für den Grossen Rat, bei welchem die 39 Kreise die Wahlkreise bilden, ist wie eben dargelegt seit langem politisch umstritten. Aber auch in der Lehre wird seit Jahrzehnten grundsätzliche Kritik am bündnerischen Wahlsystem vorgebracht und die Frage aufgeworfen, ob das Majorzsystem für die Wahl der kantonalen Parlamente Art. 51 Abs. 1 Satz 1 BV entspricht, wonach jeder Kanton sich eine «demokratische» Verfassung geben muss. Verschiedene Autoren vertreten die Auffassung, diese Anforderung sei nur erfüllt, wenn das kantonale Parlament im Proporzverfahren gewählt werde (Andreas Auer, Kommentar KV/GR, Die neue Verfassung des Kantons Graubünden im Rechtsvergleich: Traditionen, Innovationen und Besonderheiten, Rechtsvergleichende Einordnung, Rz 21 ff. mit Hinweisen auf die Lehre). Die herrschende Lehre

(vgl. etwa Yvo Hangartner, Die Wahl kantonaler Parlamente nach dem Majorzsystem, in ZBl 106/2005, S. 217 ff. mit weiteren Hinweisen) und das Bundesgericht (zuletzt in BGE 131 I 85, 87) halten das Mehrheitsverfahren jedoch für verfassungskonform.

Das geltende Wahlsystem rückte im Rahmen des Gewährleistungsverfahrens der neuen Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai/14. September 2003 beim Bund in den Focus. In der Botschaft des Bundesrates vom 5. März 2004 über die Gewährleistung der Verfassung im Kanton Graubünden (BBl 2004, 1107, 1113 f.) wurde auf kritische Stimmen in der Literatur zum Majorzsystem hingewiesen (Nichtberücksichtigung sehr grosser Teile der Wählerschaft, schlechte Verwirklichung des Repräsentationsgedankens) und unter Hinweis auf Art. 51 Abs. 1 Satz 1 BV die Verfassungsmässigkeit des Majorzsystems für Parlamentswahlen als rechtlich zweifelhaft eingestuft. Die Gewährleistung wurde aber trotzdem beantragt, weil kantonale Verfassungsbestimmungen, die den Majorz für Parlamentswahlen vorsehen, bisher vorbehaltlos gewährleistet worden seien; eine Änderung dieser Praxis sollte aus Gründen von Treu und Glauben nicht ohne Ankündigung erfolgen. In der Staatspolitischen Kommission des Ständerates stiess diese Einschätzung des Bundesrates auf entschiedenen Widerspruch. Die Kommission bekräftigte deshalb in einem eigenen Bericht vom 24. Mai 2004 (BBl 2004, 3635 ff.) ausdrücklich die Verfassungsmässigkeit von Majorzwahlen. Wenn die beiden Räte in ihren Debatten die Beurteilung bestätigen, so seien die Zweifel des Bundesrates in seiner Botschaft als irrelevant für die künftige Gewährleistungspraxis und die künftige Praxis des Bundesgerichts zu betrachten. Im Ständerat unterstützten sämtliche Votanten einschliesslich des Vertreters des Bundesrates die Beurteilung durch die Staatspolitische Kommission (Amtliches Bulletin 2004 S 260 ff.). Im Nationalrat stellte ein Abgeordneter namens einer Minderheit der Staatspolitischen Kommission den Antrag, Art. 27 Abs. 2 und 3 KV von der Gewährleistung auszunehmen. Der Nationalrat lehnte den Minderheitsantrag mit 87 zu 49 Stimmen ab und gewährleistete die Kantonsverfassung vorbehaltlos (Amtliches Bulletin 2004 N 1057 ff.).

Nach dem «Nidwaldner-Entscheid» des Bundesgerichts ist neben der Proporzinitiative auch das geltende Wahlsystem erneut in Diskussion geraten. So äusserten Exponenten von Parteien und einzelne Rechtsexperten in den Medien die Auffassung, nach diesem Entscheid sei die aktuelle Wahlkreiseinteilung und in der Folge das Majorzwahlverfahren rechtlich nicht mehr haltbar (vgl. Die Südostschweiz am Sonntag, 3. Oktober 2010, S. 1 und 3). Analysiert man die Begründung des Bundesgerichts im «Nidwaldner-Fall» jedoch näher, lässt sich eine solche Konsequenz nicht ableiten. Das Urteil bezieht sich auf ein Verhältniswahlverfahren (Proporz). Das Bundesgericht sah dabei aufgrund der zu kleinen und zu unterschiedlichen Wahlkreise die

Erfolgswertgleichheit verletzt. Im Kanton Graubünden hingegen geht es um ein Mehrheitswahlverfahren (Majorz), bei dem eine Gleichheit im Erfolg eben gerade systembedingt ausgeschlossen ist (vgl. dazu auch die Ausführungen vorne unter Punkt I. 3.2).

### **3. Neuordnung des Wahlsystems**

Bereits in Zusammenhang mit der Volksinitiative «Pro Proporz» (sog. «Urner Modell») im Jahre 1996 als auch im Jahre 2003 anlässlich der Totalrevision der Kantonsverfassung mit dem Variantenvorschlag des «Bündner Modells» hat sich die Regierung für eine Erneuerung des Wahlsystems für den Grossen Rat ausgesprochen, in erster Linie mit der Begründung, es sei dem (politischen) Postulat einer besseren parlamentarischen Beteiligung der Minderheiten angemessen Rechnung zu tragen (Botschaft der Regierung vom 30. Januar 1996, B 1996/97, S. 24 ff. ; Botschaft der Regierung vom 15. Januar 2002, B 2001/02, S. 517 ff.). Die Position der Regierung in dieser Frage ist gleich geblieben. In den letzten Jahren haben sich anerkanntermaßen die gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse auch im Kanton Graubünden weiter verändert. Diesen Veränderungen sollte durch eine Anpassung des Wahlsystems Rechnung getragen werden. Wie die Regierung stets betont hat, ist aber eine allfällige Neuordnung des Wahlsystems, mit dem Kernelement einer neuen Wahlkreiseinteilung, sinnvollerweise mit der anstehenden Gebietsreform (Regionsstrukturen) zu koordinieren beziehungsweise auf diese abzustimmen. Von einer isolierten Wahlkreisreform ist abzusehen, weil sie angesichts der geplanten Gebietsreform ohnehin nur Übergangscharakter haben könnte. Das bedeutet allerdings in zeitlicher Hinsicht, dass das neue Wahlsystem nicht schon für die nächsten Gesamterneuerungswahlen des Grossen Rats im 2014, sondern erst für jene von 2018 zur Verfügung stehen wird. Ein engerer Zeitplan erscheint angesichts der in Zusammenhang mit der Gebietsreform und der Wahlsystemreform erforderlichen politischen Prozesse und mehrstufigen Rechtsetzungsverfahren (Verfassung, Gesetz, Verordnung) nicht realistisch. Die Wahlen 2014 nach dem bisherigen Majorzwahlverfahren durchzuführen, ist im Übrigen rechtlich zulässig. Dieses Wahlverfahren (und die zugrunde liegende Wahlkreiseinteilung) wurde, wie vorne eingehend dargelegt, im Zuge der Gewährleistung der Totalrevision der Kantonsverfassung im Jahre 2004 von der Bundesversammlung gewährleistet und damit seine Verfassungsmässigkeit festgestellt (Amtliches Bulletin S vom 7. Juni 2004, 04.018 und N vom 15. Juni 2004, 04.018). In diesem Zusammenhang ist zu der von gewissen Parteiexponenten in den Medien geäusserten Möglichkeit, das bestehende Wahlsystems im Hinblick auf die Wahlen 2014 rechtlich anzufechten, noch

Folgendes festzuhalten: In konstanter Praxis überprüft das Bundesgericht Bestimmungen von Kantonsverfassungen bei deren Anwendung nicht, wenn sie von der Bundesversammlung gewährleistet worden sind und seither keine Änderung des übergeordneten Rechts eingetreten ist (Häfelin/Haller/Keller, a.a.O., N 1028 ff.). Die Erfolgsaussichten des Rechtswegs sind deshalb auch aus formellen Gründen als gering einzuschätzen.

### **III. Schlussbemerkungen**

Die Regierung beantragt, die kantonale Volksinitiative «Für gerechtere Wahlen in den Grossen Rat» (Proporzinitiative) für ungültig zu erklären, weil sie durch die Beibehaltung der Kreise als Wahlkreise und der Sitzgarantie für die kleinen Kreise offensichtlich im Widerspruch zur Bundesverfassung (Art. 8 und 34 Abs. 2 BV) steht. Die Regierung erachtet jedoch aufgrund der veränderten gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse einen Reformbedarf beim Wahlsystem für den Grossen Rat in Richtung Verhältniswahlverfahren als ausgewiesen. Eine Reform des Wahlsystems ist allerdings sinnvollerweise mit der laufenden Gebietsreform zu koordinieren beziehungsweise auf diese abzustimmen.

### **IV. Anträge**

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlage einzutreten;
2. Die kantonale Volksinitiative «Für gerechtere Wahlen in den Grossen Rat» (Proporzinitiative) für ungültig zu erklären.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Standespräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Regierung  
Der Präsident: *Lardi*  
Der Kanzleidirektor: *Riesen*



