

# Botschaft Proporzinitiative

Medienorientierung vom 17. November 2010



Dr. Claudio Riesen  
Kanzleidirektor

---

## Inhalt

- Initiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs
- Gültigkeit der Initiative
- Schranken für die Ausgestaltung kantonaler Wahlverfahren
- Grundsatz der Erfolgswertgleichheit (Auswirkungen)
- Entscheidender Faktor "Wahlkreiseinteilung" (Praxis Bundesgericht)
- Natürliche Quoren gemäss Initiative
- Schlussfolgerung externes Gutachten
- Schlussfolgerung Regierung
- Perspektiven in der Wahlsystemfrage (geltendes Wahlsystem und künftiges Wahlsystem)

---

## Initiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs

Die unterzeichneten Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stellen das Begehren, Art. 27 KV wie folgt neu zu fassen:

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

- <sup>1</sup> Der Grosse 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.
- <sup>4</sup> 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.
- <sup>5</sup> Die Sitze werden entsprechend der schweizerischen Wohnbevölkerung und unter Berücksichtigung der Mandate gemäss Absatz 2 auf die Wahlkreise verteilt.
- <sup>6</sup> Das Gesetz regelt die Stellvertretung.

---

## Gültigkeit der Initiative

### Art. 14 Ungültigkeit

<sup>1</sup> Eine Initiative ist ganz oder teilweise ungültig, wenn sie:

1. die Einheit der Form oder der Materie nicht wahrt;
2. in offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht steht;
3. undurchführbar ist;
4. eine Rückwirkung vorsieht, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar ist.

<sup>2</sup> Sie kann teilweise für ungültig erklärt werden, falls dadurch der Wille der Initiantinnen und Initianten nicht verfälscht wird und die Vorlage ein sinnvolles Ganzes ergibt.

<sup>3</sup> Über die Ungültigkeit entscheidet der Grosse Rat. Dieser Entscheid ist an das Verwaltungsgericht weiterziehbar.

## Schranken für die Ausgestaltung kantonaler Wahlverfahren

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**. Daraus leitet sich die Wahlrechtsgleichheit ab, 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 Wählervoten 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.



---

## Grundsatz der Erfolgswertgleichheit (Auswirkungen)

- **wahlkreisintern:** Erfolgswert einer Stimme soll nicht davon abhängen, wie der Bürger wählt!
  
- **wahlkreisübergreifend:** Erfolgswert einer Stimme soll nicht davon abhängen, in welchem Wahlkreis der Bürger wählt! Er soll in gleicher Weise im gesamten Wahlgebiet verwirklicht werden!

---

## Entscheidender Faktor „Wahlkreiseinteilung“

### Praxis Bundesgericht

- **Einteilung** der Kantone entweder in möglichst grosse und gleiche Wahlkreise, denen viele Sitze zustehen, oder keine Unterteilung (Einheitswahlkreis)
- Je mehr Mandate einem Wahlkreis zustehen, desto tiefer ist das **natürliche Quorum**, d.h. der Stimmenanteil den eine Liste benötigt, um bei der ersten Sitzverteilung einen Sitz zu erhalten
- Je tiefer das natürliche Quorum, desto eher sind alle massgebenden Kräfte nach Parteianteilen im Parlament vertreten
- Eine Überschreitung einer Limite von 10% bei natürlichen Quoren mit dem Verhältniswahlverfahren nicht vereinbar

---

## Entscheidender Faktor „Wahlkreiseinteilung“

### Praxis Bundesgericht (Fortsetzung)

- Wert von 10% nicht absolute Grenze sondern Zielwert, **der jedenfalls bei der Neuordnung des Wahlsystems angestrebt werden muss**
- Überschreitung des Werts von 10%, als Folge **bestehender Gebietseinteilungen aus beachtlichen Gründen** zulässig
- Beachtlich ist:
  - Wenn kleine Wahlkreise aus historischen, föderalistischen, kulturellen, sprachlichen, ethnischen oder religiösen Gründen Einheiten mit einem gewissen Zusammengehörigkeitsgefühl bilden
  - Je **grösser die Abweichungen** vom Proporzverfahren und von der Erfolgswertgleichheit sind, desto gewichtiger müssen die rechtfertigenden Gründe sein
  - Das Argument der historischen Dimensionen der Wahlkreise ist für sich allein **kein hinreichender Grund**
  - Bisher **keine quantitative Festlegung** zur zulässigen Dimension der Abweichung vom Grundsatz möglichst gleich bemessener Wahlkreise



## Natürliche Quoren gemäss Initiative

39 Kreise	Ständige schweizerische Wohnbevölkerung	Sitzzahl	Mehrheitswahlverfahren	Verhältniswahlverfahren	Natürliches Quorum
Alvaschein	2'845	2		2	33,33%
Avers	166	1	1		
Belfort	1'351	1	1		
Bergell	1'423	1	1		
Bergün	822	1	1		
Brusio	1'068	1	1		
Calanca	714	1	1		
Chur	27'103	20		20	4,76 %
Churwalden	1'954	2		2	33,33 %
Davos	8'512	6		6	14,28%
Disentis	7'359	5		5	16,66 %
Domleschg	3'937	3		3	25,0 %
Fünf Dörfer	15'353	11		11	8,33 %
Ilanz	6'971	5		5	16,66 %
Jenaz	1'868	1	1		
Klosters	3'207	2		2	33,33 %
Küblis	1'614	1	1		
Lumnezia/Lugnez	3'279	2		2	33,3 3%
Luzein	1'444	1	1		
Maienfeld	5'610	4		4	20,0 %

## Natürliche Quoren gemäss Initiative (Fortsetzung)

39 Kreise	Ständige schweizerische Wohnbevölkerung	Sitzzahl	Mehrheitswahlverfahren	Verhältniswahlverfahren	Natürliches Quorum
Misox	2'009	2		2	33,3 %
Oberengadin	11'780	9		9	10,0 %
Poschiavo	3'200	2		2	33,33 %
Ramosch	1'533	1	1		
Rhäzüns	9'305	7		7	12,5 %
Rheinwald	703	1	1		
Roveredo	3'926	3		3	25%
Ruis	1'934	1	1		
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>	

## Schlussfolgerungen externes Gutachten

Der externe Gutachter kommt 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 **Wahlrechtsgleichheit krass und offensichtlich verletzt**;
- **Gründe**: Erhebliche Verzerrungen der Stimmkraft und des Erfolgswertes
- **die Kreise heute keine überkommenen Gebietsorganisationen mehr sind**, die Einheiten mit einer **eigenen Identität („Sonderfall“)** bilden;
- 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.**

---

## Schlussfolgerungen Regierung

- Initiative steht im offensichtlichen Widerspruch zur Bundesverfassung; Antrag an den Grossen Rat auf Ungültigerklärung
- Vorliegend geht es um Neuordnung des Wahlsystems, deshalb sind Anforderungen der bundesgerichtlichen Praxis noch strikter zu beachten als bei der Beurteilung eines bestehenden Wahlsystems
- Wahlkreise zu klein
- Wahlkreise zu unterschiedlich
- Stimmkraftverzerrung durch Sitzgarantie
- Historische Wahlkreiseinteilung kein genügend gewichtiger Rechtfertigungsgrund für Abweichungen vom Proporz
- Kein Gegenvorschlag

---

## Perspektiven in der Wahlsystemfrage

### Geltendes Wahlsystem

- Von den eidgenössischen Räten 2004 im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung **gewährleistet**
- Mehrheitswahlverfahren (**Majorz**), bei dem Erfolgswertgleichheit systembedingt ausgeschlossen
- Neustes Urteil des Bundesgerichts im „**Fall Nidwalden**“ bezieht sich auf ein Verhältniswahlverfahren (**Proporz**) und sieht Erfolgswertgleichheit verletzt
- Urteil des Bundesgerichts im Fall Nidwalden hat **keine direkten rechtlichen Folgen** für die Beurteilung der Frage, ob das Bündner Mehrheitswahlverfahren noch zulässig ist

---

## Perspektiven in der Wahlsystemfrage

### Künftiges Wahlsystem

- Gesellschaftliche und politische Verhältnisse haben sich auch in Graubünden geändert
- Diesen Veränderungen sollte durch eine Anpassung des Wahlsystems Rechnung getragen werden
- Das Kernelement einer neuen Wahlkreiseinteilung ist mit der anstehenden Gebietsreform zu koordinieren
- Von einer isolierten Wahlkreisreform ist abzusehen, weil sie angesichts der geplanten Gebietsreform ohnehin nur Übergangscharakter haben könnte
- Ein neues Wahlsystem würde aus folgenden Gründen erst 2018 zur Verfügung stehen:
  - Koordination mit der Gebietsreform
  - Erforderliche politische Prozesse (Zustimmung Grosser Rat/Volk)
  - Mehrstufige Rechtsetzungsverfahren (Verfassung/Gesetz/Verordnung)
  - Praktische Einführung