

Optionen für ein bundesrechtskonformes Wahlsystem im Kanton Graubünden

Gutachten erstellt von

Prof. Dr. Andreas Glaser, Lehrstuhl für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht unter besonderer Berücksichtigung von Demokratiefragen/Zentrum für Demokratie Aarau

im Auftrag der Standeskanzlei des Kantons Graubünden

Erste Version vom 11. Dezember 2019

Aktualisierungsstand: 16. März 2020

Inhaltsverzeichnis

A. Rechtliche Ausgangslage	4
B. Methodisches Vorgehen	5
C. Majorzsystem.....	5
I. Systementscheidung zugunsten des Majorzsystems	5
1. Vorgaben des Bundesgerichts.....	5
2. Bevölkerungsgrösse von höchstens 7'000 Personen als absolutes Kriterium.....	10
II. Stimmkraftgleichheit zwischen den Wahlkreisen.....	10
1. Vorgaben des Bundesgerichts.....	10
2. Abweichung von 50 Prozent als relatives Kriterium	12
III. Verfassungskonforme Ausgestaltungen des Majorzes	12
1. Handlungsanweisungen des Bundesgerichts	12
2. Konkreter Zuschnitt der Wahlkreise	12
IV. Rechtlicher Anpassungsbedarf	18
D. Proporzsysteme	18
I. Anforderungen des Bundesgerichts	18
II. Verfassungskonforme Ausgestaltungen des Proporz	20
1. Isolierter Proporz in den einzelnen Wahlkreisen mit Wahlkreisverbänden.....	20
2. Doppelproporz im Verhältnis von Gesamtkanton und Wahlkreisen	21
3. Doppelproporz im Verhältnis von Wahlkreisen zu Unterwahlkreisen	24
III. Rechtlicher Anpassungsbedarf	26
E. Gemischte Systeme mit Majorz- und Proporzelementen	27
I. Anforderungen des Bundesgerichts	27
II. Grundentscheidung für die Einführung eines gemischten Systems.....	27
III. Verfassungskonforme Ausgestaltung gemischter Systeme	28
1. Ausserrhoder Modell	28
2. Urner Modell.....	30
3. Ehemaliges «Bündner Modell» und «Piccolo Primo».....	31
4. Single Transferable Vote	32
IV. Rechtlicher Anpassungsbedarf	34
F. Ergebnis: Breite Auswahl verfassungskonformer Modellen	34
I. Majorzsystem	35
II. Proporzsysteme	35

III. Gemischte Systeme.....	36
Literaturverzeichnis.....	37
Anhang 1: Übersicht über mögliche bundesrechtskonforme Wahlsysteme.....	38
A. Majorzsystem (Modell A)	38
B. Isoliertes Proporzsystem mit Regionen als Wahlkreise (Modell B).....	39
C. Doppelproporzsystem im Verhältnis Kanton/Wahlkreise (Regionen/Kreise) (Modell C) .	41
D. Doppelproporzsystem im Verhältnis Wahlkreise (Regionen)/Unterwahlkreise (Modell D)	43
E. Gemischtes System mit Majorz und Proporz in Chur und/oder Fünf Dörfer (Modell E) ...	45
F. Gemischtes System mit Majorz und Proporz je nach Sitzzahl des Wahlkreises (Modell F)	47
G. Gemischtes System mit Majorz und Proporz im gesamten Kanton (Modell G).....	49
H. Präferenzwahlssystem des STV	51
Anhang 2: Glossar	52

A. Rechtliche Ausgangslage

Mit Urteil vom 29. Juli 2019 hat das Bundesgericht festgestellt, dass das derzeit geltende, letztmals 2018 angewendete Verfahren für die Wahl des Grossen Rats des Kantons Graubünden vor der Bundesverfassung nicht standhält.¹ Eine entsprechende Beschwerde wurde gutgeheissen, soweit sie die Verzerrung der Stimmkraft zugunsten des Wahlkreises Avers sowie die Anwendung des Majorzsystems in den sechs bevölkerungsreichsten Wahlkreisen Chur, Fünf Dörfer, Oberengadin, Rhäzüns, Davos und Ilanz beanstandete. Hieraus erwächst für den Kanton Graubünden die Pflicht, mit Blick auf die kommenden Grossratswahlen im Jahr 2022 mit den Vorgaben des Bundesrechts in allen Teilen vereinbare Regelungen zu erlassen.

Die Standeskanzlei des Kantons Graubünden beauftragte den Verfasser dieses Gutachtens, eine Auslegeordnung möglicher bundesverfassungskonformer Wahlsysteme vorzunehmen. Dabei soll die Beibehaltung des Majorzsystems ebenso in Erwägung gezogen werden wie der Wechsel zu einem Proporzsystem oder die Kombination von Komponenten beider Systeme im Rahmen eines gemischten Wahlsystems. Die Reformüberlegungen sollen sich im Einzelnen an folgenden Massgaben orientieren:

- Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht;
- Berücksichtigung und Abbildung der geografischen (Talschaften), kulturellen, wirtschaftlichen, sprachlichen, gesellschaftlichen und konfessionellen Vielfalt Graubündens;
- Mittelfristige Stabilität angesichts demographischer Veränderungen;
- Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Wahlergebnisse.

Die nachfolgenden Erwägungen basieren auf der Annahme, der Grosse Rat werde weiterhin über 120 Sitze verfügen. Das heisst, die mit der derzeit beim Grossen Rat hängigen, vom Initiativkomitee indes sistierten Volksinitiative «Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug» erhobene Forderung nach einer Reduktion der Anzahl der Sitze im Grossen Rat auf 90 wird im Folgenden nicht berücksichtigt. In jedem Fall dürfte sich durch eine Verkleinerung bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Sitzgarantie für die bestehenden Wahlkreise das Problem der Einhaltung der Stimmkraftgleichheit (siehe dazu C. II.) verschärfen.² Was die Rechtfertigung des Majorzsystems als solches betrifft (siehe dazu C. I.), würde das Problem möglicherweise in der Tendenz eher entschärft, da eine grössere Anzahl bestehender Wahlkreise weniger als sechs Sitze aufwies, insbesondere auch die vom Bundesgericht als verfassungswidrig erklärten Wahlkreise Davos, Ilanz und Rhäzüns.³ Hinsichtlich eines Proporzwahlverfahrens (siehe dazu D.) ergäbe sich zwangsläufig die verfassungsrechtliche Pflicht zu einem noch umfassenderen Zusammenschluss von Regionen zu ausreichend grossen Wahlkreisen.

Ausserdem wird angenommen, dass für die Verteilung der 120 Sitze auf die einzelnen Wahlkreise wie bisher die schweizerische Wohnbevölkerung massgebend ist. Wird die Personenzahl

¹ BGE 145 I 259. Zustimmend TSCHANNEN, ZBJV 155/2019, S. 703, 717; differenziert kritisch BISAZ, AJP 2019, S. 1202, 1204 ff.; sehr kritisch BIAGGINI, ZBl 121/2020, S. 21 ff.; EHRAT, sui-generis 2020, S. 17 ff., insbesondere S. 28 N. 33.

² Ausführlich dazu Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 5/2019 – 2020, S. 193, 212 ff.

³ Siehe zu den statistischen Angaben Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 5/2019 – 2020, S. 193, 210 f.

in einzelnen Wahlkreisen angesprochen, liegen den Ausführungen als Bezugsgrösse somit stets die schweizerischen Staatsangehörigen zugrunde. Das Bundesgericht hat in dem den Kanton Graubünden betreffenden Urteil die «Grösse der schweizerischen Wohnbevölkerung [als] ein vernünftiges Kriterium für die Zuteilung der Anzahl Parlamentssitze auf die Wahlkreise» anerkannt und damit zugleich verfassungsrechtliche Einwände der Beschwerdeführenden gegen die Nichtberücksichtigung der ausländischen Wohnbevölkerung zurückgewiesen.⁴ Es steht somit jedem Kanton frei, die schweizerische oder die gesamte Wohnbevölkerung als Bezugsgrösse für die Sitzverteilung auf die einzelnen Wahlkreise zugrunde zu legen.

B. Methodisches Vorgehen

Vor dem Hintergrund der skizzierten rechtlichen Ausgangslage werden im Folgenden die mit Blick auf die Staatspraxis des Kantons Graubünden und anderer Kantone denkbaren Ausgestaltungen des Majorzsystems (dazu C.), des Proporzsystems (dazu D.) und gemischter Systeme aus Majorz und Proporz (dazu E.) auf ihre Vereinbarkeit mit dem Bundesverfassungsrecht untersucht. Im Ausgangspunkt werden dabei jeweils die in der Rechtsprechung des Bundesgerichts entwickelten Rahmenbedingungen für die Systementscheidung und deren verfassungskonforme Konkretisierung dargestellt. Die wissenschaftliche Literatur wird nur insoweit herangezogen, als diese sich mit der Interpretation der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auseinandersetzt. Auf die Wiedergabe zahlreicher rechtspolitischer Stellungnahmen im Schrifttum⁵ wird verzichtet. Auf der Grundlage der detaillierten Analyse der bundesgerichtlichen Vorgaben werden mögliche Varianten der Ausgestaltung der einzelnen Wahlsysteme aufgezeigt. Die Schwerpunkte liegen dabei auf verfassungskonformen Ausgestaltungen, die in der von Regierung, Grosse Rat und Bündner Volk zu führenden politischen Diskussion gegeneinander abzuwägen sind. Abschliessend werden die verfassungskonformen Varianten in groben Zügen zusammengefasst (dazu F.). Im Anhang 1 finden sich Übersichten zu den verschiedenen Varianten bundesrechtskonformer Wahlsysteme. Anhang 2 enthält ein Glossar mit Definitionen der wichtigsten Begriffe.

C. Majorzsystem

I. Systementscheidung zugunsten des Majorzsystems

1. Vorgaben des Bundesgerichts

Nachdem sich das Bundesgericht in der Vergangenheit anhand der Kantone Appenzell Auser rhoden und Uri im Rahmen eines gemischten Wahlsystems mit deren Majorzkomponente auseinandergesetzt hatte (dazu a) und somit über die Reichweite der Übertragbarkeit der Vorgaben

⁴ BGE 145 I 259 E. 6.3 S. 271.

⁵ Vgl. nur MARBACH, Jusletter 28. November 2016, N. 94; RAESS, ZGRG 2016, S. 98, 102 f. m. w. N.

auf ein reines Majorzsystem nur gemutmasst werden konnt, ja spekuliert wurde, das Majorzsystem könnte in der Sichtweise des Bundesgerichts per se bundesverfassungswidrig sein,⁶ liegen nun mit dem Urteil zum Kanton Graubünden konkrete Leitlinien vor (dazu b).⁷

a) Majorz im Rahmen von Mischsystemen

Die beiden Urteile des Bundesgerichts zu den gemischten Systemen in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Uri lösten eine Diskussion darüber aus, inwieweit der Majorz als Wahlsystem in den Kantonen überhaupt noch zulässig sei. So stellte das Bundesgericht fest, das Majorzwahlverfahren stehe in einem gewissen strukturellen Widerspruch zur Wahlrechtsgleichheit in Gestalt der Erfolgswertgleichheit, da Stimmen für nicht gewählte Kandidierende stets gewichtslos blieben.⁸ Reine Majorzwahlverfahren seien deshalb regelmässig mit einer «signifikanten Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit verbunden». Das Majorzwahlverfahren führe dazu, dass nicht nur ein beträchtlicher Teil der abgegebenen Stimmen bei der Mandatsverteilung unberücksichtigt bleibe, sondern dass ausserdem die massgeblichen politischen Kräfte nicht nach Massgabe ihrer Parteistärke im Parlament Einsitz nähmen, beziehungsweise die Parteistärke im Parlament ungenau abgebildet werde. Das Majorzwahlverfahren erweise sich daher hinsichtlich der Wahlrechtsgleichheit «als nicht optimal».⁹

Dennoch sei das Majorzprinzip bei kantonalen Parlamentswahlen nicht von vornherein mit der Bundesverfassung unvereinbar.¹⁰ Dies gelte – jedenfalls im Rahmen eines Mischsystems –, sofern nach den konkreten Umständen die Vorteile des Majorzprinzips grösser seien als die mit seiner Anwendung verbundenen Nachteile. Das Bundesgericht verlangte demnach «genügend gewichtige Gründe für die Anwendung des Majorzprinzips».¹¹ Nicht als hinreichend erachtet das Bundesgericht mit Blick auf die in allen Kantonen herrschende Konkordanzdemokratie die teilweise in ausländischen Rechtsordnungen verbreiteten Argumente der Verhinderung von Parteienzersplitterung und der Schaffung klarer Mehrheitsverhältnisse und damit die Sicherstellung der Regierbarkeit des Gemeinwesens.¹² Auch das Bedürfnis nach Bildung kleiner Wahlkreise¹³ und die Einfachheit des Wahlsystems¹⁴ machten die Einführung des Majorzes zulasten des Proporz nicht zwingend notwendig.

Der Majorz wird indes dort als zulässig angesehen, wo die Zugehörigkeit der Kandidierenden zu einer bestimmten politischen Gruppierung für den Entscheid der Wählerinnen und Wähler von untergeordneter Bedeutung ist.¹⁵ Solche Konstellationen seien umso wahrscheinlicher, je

⁶ Siehe BIAGGINI, ZBl 117/2016 S. 409, 415.

⁷ In Erwartung des klärenden Charakters eines solchen Urteils BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 34 N. 9a.

⁸ Dazu und zum Folgenden BGE 140 I 394 E. 10.1 S. 405; ähnlich BGE 143 I 92 E. 6.1 S. 101.

⁹ BGE 140 I 394 E. 10.2 S. 406; BGE 143 I 92 E. 6.1 S. 102.

¹⁰ BGE 140 I 394 E. 10.2 S. 406; BGE 143 I 92 E. 6.1 S. 102.

¹¹ BGE 140 I 394 E. 11.3 S. 407.

¹² BGer, 1C_59/2012, 1C_61/2012, E. 12.2 – nicht in BGE 140 I 394 publiziert.

¹³ BGer, 1C_59/2012, 1C_61/2012, E. 12.3 – nicht in BGE 140 I 394 publiziert.

¹⁴ BGer, 1C_59/2012, 1C_61/2012, E. 12.4 – nicht in BGE 140 I 394 publiziert.

¹⁵ BGer, 1C_59/2012, 1C_61/2012, E. 12.5.1 – nicht in BGE 140 I 394 publiziert. Siehe nunmehr auch BGE 143 I 92 E. 6.3.4 S. 105 f.

dezentralisierter sich das politische und gesellschaftliche Leben im betreffenden Kanton abspiele, je weniger Personen in einem Wahlkreis wohnten und je stärker die Wählerinnen und Wähler sowie die Kandidatinnen und Kandidaten in ihrem Wahlkreis verwurzelt seien. Ob dies auf einen Kanton beziehungsweise Teile davon zutreffe, sei eine Tatsachenfrage. Mögliche Indizien dafür, dass für die Wählerinnen und Wähler andere Kriterien als die Parteizugehörigkeit der Kandidierenden im Vordergrund standen, wären die Umstände, dass der Wahlkampf nicht stark parteipolitisch geprägt war, sowie insbesondere, dass auch Kandidierenden gute Wahlchancen hatten und gewählt wurden, die weder einer politischen Gruppierung angehören noch kundtaten, dass sie einer bestimmten politischen Gruppierung nahe stehen.¹⁶

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden rechtfertigten das Majorzelement nach Ansicht des Bundesgerichts die grosse Autonomie der die Wahlkreise bildenden Gemeinden, die geringe durchschnittliche Bevölkerungszahl in den nach dem Majorzprinzip wählenden Gemeinden, der relativ geringe Stellenwert der politischen Parteien im Kanton beziehungsweise in den Gemeinden sowie daran anknüpfend die untergeordnete Bedeutung der Zugehörigkeit der Kandidatinnen und Kandidaten zu einer bestimmten Partei für den Entscheid der Wähler in den nach dem Majorzprinzip wählenden Gemeinden.¹⁷ Der Rechtfertigungsgrund könne jedoch entfallen, wenn die Bedeutung der Parteizugehörigkeit der Kantonsratskandidaten für den Entscheid der Wählerinnen und Wähler spürbar und dauerhaft zunehme.

Mit Blick auf die Verfassungskonformität des gemischten Systems im Kanton Uri nahm das Bundesgericht auf die Formulierung Bezug, wonach «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 beziehungsweise in den Gemeinden sowie daran anknüpfend die untergeordnete Bedeutung der Zugehörigkeit der Kandidierenden zu einer bestimmten Partei für den Entscheid der Wählerinnen und Wähler in diesen Gemeinden» die Zulässigkeit des Majorzsystems – jedenfalls im Rahmen eines gemischten Systems – rechtfertigten.¹⁸

In Bezug auf den Kanton Uri stellte das Bundesgericht für die Zulässigkeit der Majorzkomponente vor allem auf die geographischen Gegebenheiten ab. Die zwölf vorwiegend ländlich geprägten Majorz-Gemeinden lägen geografisch peripher, abseits der Siedlungsgebiete des unteren Reusstals.¹⁹ Zwar würden – anders als im Kanton Appenzell Ausserrhoden – auch in den bevölkerungsmässig kleinen Gemeinden des Kantons Uri nur wenige parteiunabhängige Personen ins Parlament gewählt. Weitere Indizien sprächen jedoch dafür, dass in diesen Gemeinden die Zugehörigkeit der Kandidatinnen und Kandidaten zu einer bestimmten politischen Gruppierung für den Entscheid der Wählerinnen und Wähler trotzdem von untergeordneter Bedeutung sei. So seien die Urner Majorz-Gemeinden bevölkerungsmässig sehr klein, selbst im Vergleich zu den Majorz-Gemeinden des Kantons Appenzell Ausserrhoden. Aufgrund der besonderen geographischen Verhältnisse und insbesondere der sehr tiefen Bevölkerungszahlen

¹⁶ BGer, 1C_59/2012, 1C_61/2012, E. 12.5.2 – nicht in BGE 140 I 394 publiziert.

¹⁷ BGer, 1C_59/2012, 1C_61/2012, E. 12.6 – nicht in BGE 140 I 394 publiziert.

¹⁸ BGE 143 I 92 E. 6.2 S. 103.

¹⁹ BGE 143 I 92 E. 6.3.5 S. 106 f.

müsse angenommen werden, dass die Wählenden und die Kandidierenden in den zwölf kleineren Gemeinden des Kantons Uri gesellschaftlich und politisch besonders stark verwurzelt und die Kandidierenden vielen Wählerinnen und Wählern persönlich bekannt seien. Nachvollziehbar seien auch die Ausführungen des Regierungsrats, wonach die Parteien in diesen Gemeinden keine dominante Rolle spielten. Es erscheine naheliegend, dass die Wählerinnen und Wähler in den Majorz-Gemeinden des Kantons Uri vorwiegend Personen wählten, die ihnen persönlich bekannt seien und von denen sie aufgrund ihrer Persönlichkeit annahmen, dass sie von ihnen im Parlament gut repräsentiert würden.

b) Reines Majorzsystem

Erstmals stellte das Bundesgericht kürzlich in einem den Kanton Graubünden betreffenden Urteil fest, dass ein reines Majorzsystem bei der Wahl des Kantonsparlaments ungeachtet der hiermit verbundenen Einschränkungen der Erfolgswertgleichheit nicht per se mit Art. 34 Abs. 2 BV²⁰ unvereinbar ist.²¹ Auch insoweit stützte sich das Bundesgericht massgeblich auf das Argument ab, das Gebot der Proportionalität verliere namentlich dort an Bedeutung, «wo die Zugehörigkeit der Kandidaten zu einer bestimmten politischen Gruppierung für den Entscheid der Wähler von untergeordneter Bedeutung ist».²² Analog zur Zulässigkeit von Majorzkomponenten in Mischsystemen geht das Bundesgericht auch in einem reinen Majorzsystem umso eher von dessen Zulässigkeit aus, «je dezentralisierter sich das politische und gesellschaftliche Leben im Kanton abspielt, je weniger Personen in einem Wahlkreis wohnen und je stärker die Wähler sowie die Kandidaten in ihrem Wahlkreis verwurzelt sind».

Im Übrigen könnten die zu Mischsystemen angestellten Erwägungen nicht unbesehen auf ein reines Majorzsystem übertragen werden.²³ Die Anforderungen an die Rechtfertigung eines reinen Majorzsystems seien vielmehr im Vergleich zu einem Mischsystem geringer. Entscheide sich der kantonale Verfassungs- und Gesetzgeber im Unterschied zu den Kantonen, in denen ein gemischtes Wahlsystem zur Anwendung gelange, vorbehaltlos für die Anwendung des Majorzprinzips und damit bewusst gegen ein Nebeneinander von Majorz- und Proporzelementen, müsse das mit dem Majorzwahlverfahren nicht zu vereinbarende Prinzip der Erfolgswertgleichheit noch stärker in den Hintergrund treten.²⁴ Es müsse in einem reinen Majorzwahlverfahren aufgrund der konkreten Umstände lediglich wahrscheinlich sein, dass die Persönlichkeit der Kandidatinnen und Kandidaten für den Entscheid eines Grossteils der Wählerinnen und Wähler tatsächlich von einer gewissen Bedeutung ist und dass die Zugehörigkeit der Kandidatinnen und Kandidaten zu einer bestimmten politischen Gruppierung für die Wahlberechtigten nicht zu stark im Vordergrund steht. Nur sofern diese Voraussetzungen offenkundig nicht erfüllt seien, lasse sich die mit dem reinen Majorzprinzip verbundene Durchbrechung der Erfolgswertgleichheit nicht mehr rechtfertigen. Von entscheidender Bedeutung bei der Beurteilung der

²⁰ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft – SR 101.

²¹ BGE 145 I 259 E. 8.1 S. 276. Vgl. auch BIAGGINI, ZBI 121/2020, S. 21.

²² Zur Einschätzung, wonach sich das Bundesgericht an die Leitlinien aus den Urteilen zu den Mischsystemen hielt, BISAZ, AJP 2019, S. 1202, 1205.

²³ BGE 145 I 259 E. 8.2 S. 277.

²⁴ In dieser Formulierung eine neue Akzentsetzung erblickend BIAGGINI, ZBI 121/2020, S. 21, 22.

Verfassungsmässigkeit von Majorzwahlen für kantonale Parlamente seien wie im Proporzwahlverfahren sowie bei Mischsystemen die konkrete Einteilung des Wahlgebiets in Wahlkreise sowie die Wahlkreisgrösse.

Konkret mit Blick auf den Kanton Graubünden konkretisierte das Bundesgericht die bundesverfassungsrechtlichen Voraussetzungen, unter denen vermutet werden kann, dass wegen der beschränkten Bevölkerungsgrösse sowie der geographischen, politischen und gesellschaftlichen Besonderheiten eine gewisse Nähe zwischen den kandidierenden Personen und den Wahlberechtigten besteht und dass die Persönlichkeit der Kandidatinnen und Kandidaten – allenfalls neben ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten politischen Gruppierung – für einen Grossteil der Wahlberechtigten von wesentlicher Bedeutung war.²⁵ Nach Ansicht des Bundesgerichts ist dies in Wahlkreisen der Fall, in denen die schweizerische Wohnbevölkerung weniger als 7'000 Personen beträgt. Dies trifft auf gegenwärtig 33 Wahlkreise mit einem bis zu fünf Grossratssitzen zu.

Nicht eindeutig geht aus dem Urteil hervor, ob es sich nur bei der Bevölkerungszahl um eine absolute Grenze handelt²⁶ oder auch bei der Zahl von fünf Sitzen.²⁷ Da aber ohnehin keine Vergrösserung des Grossen Rates zur Diskussion steht – sondern im Gegenteil dessen Verkleinerung auf 90 Mitglieder – und im Übrigen die schweizerische Wohnbevölkerung in der Tendenz nicht insgesamt abnehmen dürfte, würde sich die Grenze der Bevölkerungszahl stets strenger auswirken als die Zahl von fünf Sitzen. Die Frage nach der konstitutiven Bedeutung kann demnach insoweit offenbleiben. Dies gilt umso mehr, als das Bundesgericht im Kanton Appenzell Ausserrhoden – selbst unter den grundsätzlich strengeren Bedingungen eines Mischsystems – mit Teufen einen Wahlkreis mit sechs Sitzen²⁸ unbeanstandet liess. Anlässlich der Kantonsratswahlen 2020 wurden in Teufen sogar sieben Sitze im Mehrheitswahlverfahren bestellt.

Umgekehrt sieht das Bundesgericht in den sechs Wahlkreisen mit mehr als 7'991 Personen schweizerischer Staatsangehörigkeit, in denen sechs bis zu 20 Sitze zu vergeben waren, die Voraussetzungen für die Anwendung des Majorzes nicht als gegeben an.²⁹ Die Beschreibung als «bevölkerungsarme, in sich abgeschlossene Talschaften mit ausgeprägten eigenen Identitäten» treffe auf diese offenkundig nicht zu.³⁰ In Wahlkreisen von dieser Grössenordnung könne eindeutig nicht mehr davon ausgegangen werden, dass die kandidierenden Personen einer Mehrzahl der Wählerinnen und Wählern persönlich bekannt seien. Vielmehr müsse angenommen werden, dass sich die Wahlberechtigten in diesen Wahlkreisen stark an der Zugehörigkeit der Kandidatinnen und Kandidaten zu einer politischen Gruppierung orientierten, während das persönliche Element bei der Wahl zwangsläufig in den Hintergrund trete.

Für die sechs gegenwärtigen Wahlkreise Chur, Fünf Dörfer, Oberengadin, Rhäzüns, Davos und Ilanz folgt hieraus, dass sich wegen der hohen Bevölkerungszahl je Wahlkreis sowie wegen der grossen Anzahl zu vergebender Sitze die mit der Anwendung des Majorzprinzips für die Wahl

²⁵ BGE 145 I 259 E. 8.4 S. 279.

²⁶ So die Interpretation bei BISAZ, AJP 2019, S. 1202, 1208; ebenso EHRAT, sui-generis 2020, S. 17, 26 N. 26.

²⁷ BIAGGINI, ZBl 121/2020, S. 21, 24. Für eine Interpretation, wonach offenbar die Obergrenze bei Wahlkreisen mit fünf Sitzen liegen soll, TSCHANNEN, ZBJV 155/2019, S. 703, 717.

²⁸ Vgl. BGer, 1C_59/2012, 1C_61/2012, E. 4.1 – nicht in BGE 140 I 394 publiziert.

²⁹ BGE 145 I 259 E. 8.5.1 S. 279.

³⁰ BGE 145 I 259 E. 8.5.2 S. 279.

des Grossen Rats verbundene Missachtung des Prinzips der Erfolgswertgleichheit somit sachlich nicht rechtfertigen lasse.³¹ Laut Bundesgericht lassen sich aus Art. 8, 34 und 51 Abs. 1 BV keine darüber hinausgehenden Vorgaben ableiten, wonach unter Geltung des Majorzprinzips etwa alle Sitze in Einerwahlkreisen vergeben werden, alle Wahlkreise ungefähr die gleiche Bevölkerungszahl aufweisen und im ersten Wahlgang die leeren Stimmen bei der Berechnung des absoluten Mehrs berücksichtigt werden müssten.³²

2. Bevölkerungsgrösse von höchstens 7'000 Personen als absolutes Kriterium

Aus den Vorgaben des Bundesgerichts für ein reines Majorzwahlsystem für das Kantonsparlament lässt sich als massgebliches Zulässigkeitskriterium die Anzahl der Bevölkerung in den jeweiligen Wahlkreisen ableiten. Ein reines Majorzsystem ist danach zulässig, wenn in keinem Wahlkreis die schweizerische Wohnbevölkerung 7'000 Personen überschreitet.³³ Denn unter diesen Bedingungen kann auf der Grundlage der Argumentationsweise des Bundesgerichts davon ausgegangen werden, dass die Persönlichkeit der Kandidatinnen und Kandidaten für den Entscheid eines Grossteils der Wählerinnen und Wähler tatsächlich von einer gewissen Bedeutung ist und dass die Zugehörigkeit der Kandidatinnen und Kandidaten zu einer bestimmten politischen Gruppierung für die Wahlberechtigten nicht zu stark im Vordergrund steht.

Diese Annahme wiederum rechtfertigt die dem Majorzsystem eigene Einschränkung der Erfolgswertgleichheit als Ausprägung der in Art. 34 BV garantierten Wahlrechtsgleichheit. Der Systementscheid zugunsten des Majorzes bedingt demnach, dass kein Wahlkreis eine grössere schweizerische Wohnbevölkerung als 7'000 Personen aufweist. Anders als es zunächst nach dem Urteilsspruch zu Appenzell Ausserrhoden erschien, ist folglich nicht die Parteizugehörigkeit der Kandidierenden der massgebende Faktor für die Zulässigkeit des Majorzes,³⁴ sondern die sich an der Anzahl der schweizerischen Wohnbevölkerung bemessende Kleinräumigkeit der Verhältnisse.

II. Stimmkraftgleichheit zwischen den Wahlkreisen

1. Vorgaben des Bundesgerichts

In Bezug auf das Majorzelement im gemischten Wahlsystem des Kantons Appenzell Ausserrhoden beschränkte sich das Bundesgericht noch darauf, allgemein festzustellen, dass das Verhältnis zwischen der repräsentierten Bevölkerung und der zugeteilten Sitzzahl in den einzelnen Wahlkreisen möglichst gleich sein soll.³⁵ Mit Blick auf den Kanton Uri erörterte das Bundes-

³¹ BGE 145 I 259 E. 8.5.3 S. 280.

³² BGE 145 I 259 E. 8.6 S. 280 f.

³³ Siehe auch BISAZ, AJP 2019, S. 1202, 1209, wonach „die gewählte Höchstzahl der Schweizer Einwohnerschaft ins Zentrum [rückt], bei der in einem Wahlkreis das Majorzwahlverfahren zulässig sei: 7'000“. Ebenso BERGAMIN, Newsletter IFF 2/2019, S. 5. Kritisch, da es sich um „eine nicht schlüssig begründbare *richterrechtliche* *Setzung*“ (Hervorhebung im Original) handle, BIAGGINI, ZBl 121/2020, S. 21, 24.

³⁴ So noch BIAGGINI, ZBl 117/2016 S. 409, 419.

³⁵ BGE 140 I 394 E. 8.3 S. 402. Siehe auch BGE 143 I 92 E. 3.4 S. 95.

gericht aufgrund eines entsprechenden Einwandes der Beschwerdeführenden etwas ausführlicher das Kriterium der Stimmkraftgleichheit. Das teilweise stark variierende Verhältnis zwischen der den Wahlkreisen zugeteilten Sitzzahl und der repräsentierten Bevölkerung bewirke eine Einschränkung der Stimmkraft- beziehungsweise Stimmgewichtsgleichheit.³⁶ Die Einschränkung sei indes aus sachlichen Gründen gerechtfertigt.³⁷ Die Sitzgarantie für jede Gemeinde ermögliche es, «dass auch die kleinsten Gemeinden mit einer Person im Landrat vertreten sind». Es sei daher nicht zu beanstanden, dass die kleinsten Gemeinden des Kantons gegenüber den grossen Gemeinden etwas gestärkt würden.

Bezogen auf den Kanton Graubünden hielt das Bundesgericht nunmehr fest, dass sich die Sitzgarantie für jeden Wahlkreis jedenfalls seit der Auflösung der Kreise als Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Blick auf die Stimmkraft- beziehungsweise Stimmgewichtsgleichheit nicht mehr rechtfertigen lasse, wenn der betroffene Wahlkreis im Vergleich zur durchschnittlichen Repräsentationsziffer beziehungsweise zur ersten Verteilungszahl *deutlich zu klein* sei.³⁸ Das Bundesgericht konkretisierte dieses Kriterium weiter wie folgt: «Als Richtwert für die minimale Grösse eines Wahlkreises ist von der Hälfte der durchschnittlichen Repräsentationsziffer beziehungsweise der ersten Verteilungszahl auszugehen.» Vorbehalten blieben laut Bundesgericht aber daneben «besondere Situationen, in denen gewichtige sachliche Gründe ausnahmsweise für die Beibehaltung eines bestimmten Wahlkreises trotz zu geringer Wohnbevölkerung sprechen würden».³⁹ Ausgehend von der durchschnittlichen Repräsentationsziffer von 1'342 Personen betrug der für die Grossratswahl 2018 massgebende Richtwert eine schweizerische Wohnbevölkerung von 671 Personen.

Abgesehen davon seien die bei der Verteilung der Sitze nach dem Bruchzahlverfahren ab einer solchen Mindestgrösse auftretenden Rundungsabweichungen als zulässige Einschränkung der Stimmkraft- beziehungsweise Stimmgewichtsgleichheit hinzunehmen, zumal nachvollziehbar und sinnvoll sei, dass der Kanton Graubünden sich bei der Einteilung seines Gebiets in Wahlkreise an den Gemeindegrenzen orientiere und nicht derer ungeachtet eine künstliche Einteilung in exakt oder nahezu gleich grosse Wahlkreise vornehme.⁴⁰

Bezogen auf die gegenwärtigen Wahlkreise folgt hieraus, dass sich der Wahlkreis Avers als deutlich zu klein erweist.⁴¹ Besondere Rechtfertigungsgründe vermag das Bundesgericht bezüglich Avers nicht zu erkennen.⁴² Gerade noch als ausreichend gross genug werden demgegenüber die Wahlkreise Rheinwald und Belfort erachtet. Deren Bevölkerungsentwicklung müsse jedoch im Auge behalten werden.

³⁶ BGE 143 I 92 E. 6.4 S. 108.

³⁷ Siehe ebenso BGE 145 I 259 E. 7.2 S. 272.

³⁸ BGE 145 I 259 E. 7.3 S. 273.

³⁹ Unter anderem anhand dieser Formulierung lässt sich eine mit Blick auf die Stimmkraftgleichheit geübte Zurückhaltung des Bundesgerichts ablesen. Vgl. dazu BISAZ, AJP 2019, S. 1202, 1206.

⁴⁰ BGE 145 I 259 E. 7.4 S. 274.

⁴¹ BGE 145 I 259 E. 7.3 S. 273.

⁴² Ausführlich und mit anderer Bewertung zum „Spezialfall Avers“ BIAGGINI, ZBl 121/2020, S. 21, 28 ff.

2. Abweichung von 50 Prozent als relatives Kriterium

Erstmals hat das Bundesgericht in dem den Kanton Graubünden betreffenden Urteil einen Grenzwert hinsichtlich der zwischen verschiedenen Wahlkreisen in einem Majorzwahlssystem zu tolerierenden Abweichungen von der Stimmkraftgleichheit definiert. Dieser beträgt 50 Prozent ausgehend vom Mittelwert aller Wahlkreise.⁴³ Auf der Basis der für 2018 relevanten Daten darf ein Wahlkreis nicht um mehr als 671 Personen mit schweizerischer Staatsangehörigkeit vom jeweiligen Mittelwert pro Sitz von 1'342 Personen abweichen. Im Rahmen der Systementscheidung zugunsten des Majorzsystems ist folglich zu beachten, dass die Stimmkraftgleichheit in Bezug auf die verschiedenen Wahlkreise nicht über die Toleranzschwelle von 50 Prozent hinaus voneinander abweicht.

III. Verfassungskonforme Ausgestaltungen des Majorzes

1. Handlungsanweisungen des Bundesgerichts

Das Bundesgericht erteilte im Zuge des den Kanton Graubünden betreffenden Urteils einige wenige konkrete Handlungsanweisungen für den Fall, dass der Kanton Graubünden das reine Majorzwahlverfahren für die Wahl des Grossen Rats beibehalten wolle.⁴⁴ So erscheine eine Aufteilung der grössten Wahlkreise denkbar, wobei das Bundesgericht nicht darüber zu befinden habe, ob die Aufteilung der je aus einer einzigen Gemeinde bestehenden Wahlkreise Chur und Davos in mehrere Majorzwahlkreise wünschenswert beziehungsweise sinnvoll wäre. Was die Sicherstellung der Stimmkraftgleichheit betreffe, erscheine als mögliche Lösung die Angliederung des Wahlkreises Avers an einen benachbarten Wahlkreis denkbar.⁴⁵

2. Konkreter Zuschnitt der Wahlkreise

a) Anpassung an das absolute Kriterium der Wahlkreisgrösse

Um in einem ersten Schritt das Majorzwahlssystem beibehalten zu können, müssen alle Wahlkreise so dimensioniert sein, dass die Anzahl der schweizerischen Wohnbevölkerung 7'000 Personen nicht übersteigt. Aus diesem Grund ist die Überlegung, das Majorzsystem beizubehalten und die Regionen anstelle der heute bestehenden Wahlkreise als Wahlkreise vorzusehen,⁴⁶ mit Blick auf die Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht nicht zielführend, würden doch nur drei von elf Regionen, darunter zwei nur sehr knapp (Albula mit 6'632 Personen,⁴⁷ Bernina mit 4'192 Personen und Moesa mit 6'638 Personen), die absolute Schwelle von 7'000 Personen nicht überschreiten. Deshalb sowie im Interesse der Stabilität und der politischen Akzeptanz wird im

⁴³ Siehe dazu auch EHRAT, *sui-generis* 2020, S. 17, 23 N. 16.

⁴⁴ BGE 145 I 259 E. 8.5.3 S. 280.

⁴⁵ BGE 145 I 259 E. 7.3 S. 274.

⁴⁶ So offenbar Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 5/2019 – 2020, S. 193, 215 ff., siehe aber auch S. 220 am Ende.

⁴⁷ Bezüglich hierzu und weiteren Angaben zur schweizerischen Wohnbevölkerung wird abgestellt auf: Ständige schweizerische Wohnbevölkerung (STATPOP, Stand 31.12.2018. Werden ausnahmsweise andere Datenquellen zugrundgelegt, erfolgt ein ausdrücklicher Hinweis.

Weiteren davon ausgegangen, dass die 32 gegenwärtigen Wahlkreise, deren Umfang und Zugschnitt vom Bundesgericht nicht beanstandet wurden,⁴⁸ auch in einem reformierten Majorzsystem grundsätzlich unverändert bleiben sollen.

Um das reine Majorzsystem verfassungskonform auszugestalten, besteht zunächst die Herausforderung, die sechs Wahlkreise mit einer zu grossen Bevölkerungszahl in mehrere kleinere Wahlkreise aufzuspalten. Dabei wird von der Maxime ausgegangen, dass die politischen Gemeinden grundsätzlich integral Teil eines Wahlkreises sein sollten. Dies steht auch im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts, wonach die Gemeinden die Bezugsgrösse für die Aufteilung des Wahlgebiets in Wahlkreise bilden dürfen.⁴⁹

aa) Berücksichtigung der Gemeindegrenzen

Unproblematisch ist danach die Aufspaltung der bestehenden (zu grossen) Wahlkreise Ilanz, Oberengadin und Rhäzüns. Diese lassen sich nämlich so aufteilen, dass jeweils mehrere Gemeinden integral einen neuen Wahlkreis bilden können, der unter 7'000 Personen bleibt. Dies soll beispielhaft für die drei genannten Wahlkreise ausgeführt werden, wobei auch andere Zusammenstellungen der konkreten Gemeinden rechtlich zulässig wären.

Wahlkreis Ilanz: Wahlkreis I bestehend aus Ilanz/Glion und Obersaxen Mundaun (5'053 Personen) und Wahlkreis II bestehend aus Falera, Laax, Sagogn und Schluain (3'127 Personen).

Wahlkreis Oberengadin: Wahlkreis I bestehend aus Sils i. E./Segl, Silvaplana, St. Moritz und Celerina/Schlarigna (5'180 Personen) und Wahlkreis II bestehend aus Samedan, Pontresina, Bever, La Punt-Chamues-ch, Madulain, S-chanf und Zuoz (6'221 Personen).

Wahlkreis Rhäzüns: Wahlkreis I bestehend aus Domat/Ems (6'212 Personen) und Wahlkreis II bestehend aus Bonaduz und Rhäzüns (4'123 Personen).

Es stellt sich überdies die Frage, ob im Interesse der Stabilität der Wahlkreis Trins mit 6'726 Personen schweizerischer Staatsangehörigkeit im Vorgriff auf das mutmasslich sich fortsetzende Bevölkerungswachstum bereits heute aufgespalten werden sollte. Verfassungsrechtlich zwingend wäre dies indes zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht.

Wahlkreis Trins: Wahlkreis I bestehend aus Flims und Trin (3'427 Personen) und der Wahlkreis II bestehend aus Felsberg und Tamins (3'299 Personen).

bb) Übergehung der Gemeindegrenzen

Problematischer ist die Aufspaltung bestehender Wahlkreise, wenn sich dort Gemeinden mit einer schweizerischen Wohnbevölkerung von mehr als 7'000 Personen befinden. Dies ist im Wahlkreis Fünf Dörfer mit Landquart (7'055), im Wahlkreis Chur mit Chur (29'581) und im Wahlkreis Davos mit Davos (7'945) der Fall. In diesen lässt sich eine bundesrechtskonforme

⁴⁸ BGE 145 I 259 E. 9 S. 281.

⁴⁹ Vgl. BGE 145 I 259 E. 7.3 S. 273 f.

Ausgestaltung nur unter Übergehung der Gemeindegrenzen erreichen. Es ist stattdessen nach anderen strukturbildenden Faktoren zu suchen.

- *Wahlkreis Fünf Dörfer*

Im Wahlkreis Fünf Dörfer lassen sich immerhin in einem ersten Schritt die sonstigen Gemeinden Trimmis, Untervaz und Zizers von Landquart abspalten. Haldenstein wird infolge der Fusion mit Chur auf den 1. Januar 2021 aus dem Wahlkreis herausgenommen werden. In einem nächsten Schritt ist zu überlegen, ob an bestehende oder ehemalige Binnenstrukturen in den bevölkerungsmässig zu grossen Gemeinden anzuknüpfen ist. Dies gilt auch für die beiden zu grossen Gemeinden, die allein einen Wahlkreis bilden.

Die Gemeinde Landquart liesse sich zwecks Wahlkreiszuschnitt in die Dörfer Igis, Landquart und Mastrils aufteilen, die jeweils eine schweizerische Wohnbevölkerung von weniger als 7'000 Personen aufweisen. Die Gemeindeverfassung Landquart erwähnt denn auch in Art. 1,⁵⁰ dass die Gemeinde aus Igis, Mastrils und Landquart besteht. Es handelt sich demnach nicht um eine künstliche, sondern eine historisch gewachsene Untergliederung auf die Bezug genommen würde. Die Dörfer könnten in Wahlkreisen mit benachbarten Gemeinden zusammengelegt werden. So könnten beispielsweise Igis und Trimmis einen Wahlkreis bilden.

Wahlkreis Fünf Dörfer: Wahlkreis I bestehend aus den Dörfern Landquart und Mastrils (4'080 Personen),⁵¹ Wahlkreis II bestehend aus dem Dorf Igis und der Gemeinde Trimmis (5'888 Personen), Wahlkreis III bestehend aus den Gemeinden Untervaz und Zizers (5'192 Personen). Die Gemeinde Haldenstein fällt in infolge der Fusion mit Chur aus der Betrachtung heraus.

- *Wahlkreis Davos*

Die Gemeinde Davos ist historisch in die sechs Fraktionsgemeinden Dorf, Platz, Frauenkirch, Glaris, Monstein und Wiesen gegliedert. Diese nahmen öffentliche Aufgaben wahr, besaßen eine eigene Steuerhoheit und eigenes Fraktionsgemeindevermögen. Fünf der sechs Fraktionsgemeinden haben sich indes auf Anfang 2019 als selbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts aufgelöst. Nur die Fraktion Monstein besteht noch als selbstständige Gebietskörperschaften fort.⁵² Gleichwohl fungieren die Fraktionen jedenfalls im Alltag nach wie vor als wichtige Bezugsgrössen. Ähnlich wie die Kreise, die auf Kantonsebene zwar ihren Status als

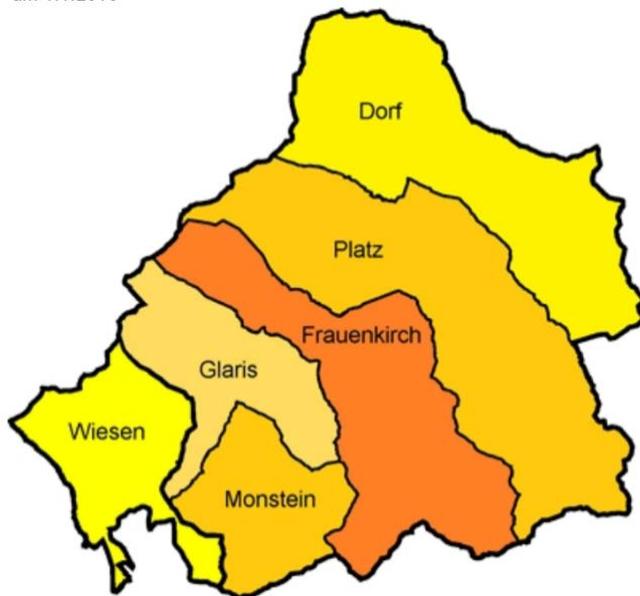
⁵⁰ Verfassung der Gemeinde Landquart – Gesetzessammlung 000.900.

⁵¹ Die Zahlen betreffend einzelne Fraktionen von Gemeinden beruhen auf Angaben des Amtes für Wirtschaft und Tourismus Graubünden (AWT). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Zahlen auf dem Postleitzahlenbereich basieren, der nicht völlig identisch mit den Gemeindegrenzen ist. In Bezug auf die Gemeinde Landquart kommen noch einige wenige Einwohnerinnen und Einwohner in den Postleitzahlenbereichen von Pfäfers und Untervaz hinzu. Die Abweichungen sind aber so gering, dass sie für die Beurteilung der Rechtmässigkeit nicht von Bedeutung sind.

⁵² Vgl. Art. 1 Abs. 2 Verfassung für die Gemeinde Davos – Davoser Rechtsbuch 10; Art. 1 der Statuten der Fraktionsgemeinde Monstein – Davoser Rechtsbuch 18.5.

öffentlich-rechtliche Körperschaften eingebüsst haben, aber als Wahlkreise fortbestehen, könnten die Fraktionen analog dazu innerhalb des gegenwärtigen Wahlkreises Davos als neue Wahlkreise fungieren.

Wahlkreis Davos: Mit Blick auf die schweizerische Wohnbevölkerung und die geographische Lage der einzelnen Fraktionen ergäbe sich folgende Einteilung: Wahlkreis I bestehend aus Dorf (2'507 Personen), Wahlkreis II bestehend aus Platz (4'186 Personen), Wahlkreis III bestehend aus Frauenkirch, Glaris, Monstein und Wiesen (1'262 Personen).⁵³ Die geographische Lage der Fraktionen ist aus der folgenden Abbildung ersichtlich (Quelle: Gemeinde Davos):



- *Wahlkreis Chur*

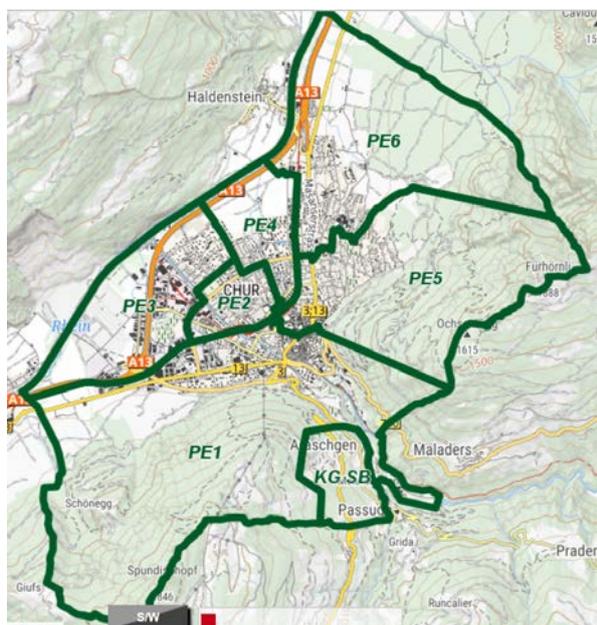
Als grösste Herausforderung hinsichtlich einer Aufspaltung erweist sich der bestehende Wahlkreis Chur. Hinzu kommt, dass der bestehende Wahlkreis Chur infolge der Fusionen von Chur mit Maladers (2020) und mit Haldenstein (2021) bei heutiger Datengrundlage auf 29'581 Personen mit schweizerischer Staatsangehörigkeit gewachsen sein wird. Immerhin könnte insoweit auf die ehemaligen Gemeindegrenzen abgestellt werden.

In der Gemeindeverfassung finden sich keine Fraktionen oder Quartiere, an denen sich eine Aufspaltung des Wahlkreises orientieren könnte. Immerhin bestehen aber aufgrund der geographischen Lage verschiedene Quartiere. Diese scheinen im Alltag auch eine gewisse Rolle zu spielen, existieren doch verschiedene Quartiervereine mit einem aktiven Vereinsleben wie die

⁵³ Die Zahlen beruhen auf Angaben des Amtes für Wirtschaft und Tourismus Graubünden (AWT). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Zahlen auf dem Postleitzahlenbereich basieren, der nicht völlig identisch mit den Gemeindegrenzen ist. In Bezug auf die Gemeinde Davos reduziert sich die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der Wahlkreise I und III geringfügig. Einzelne Gebäude des Wahlkreises I gehören zu den Gemeinden Arosa und Klosters-Serneus. Im Wahlkreis III befinden sich einzelne Häuser auf dem Gebiet der Gemeinde Bergün-Filisur. Die Abweichungen sind aber so gering, dass sie für die Beurteilung der Rechtmässigkeit nicht von Bedeutung sind.

Quartiervereine Masans, Altstadt, Loe, Lürlibad und weitere.⁵⁴ Die Quartiervereine decken indes nicht das ganze Stadtgebiet ab, sodass erhebliche Lücken verblieben. Das Bundesamt für Statistik legte seinen Erhebungen mit der Definition von Quartiergrenzen in Schweizer Städten in Chur acht verschiedene Stadtquartiere zugrunde: 1. Altstadt, 2. Sand, 3. Kasernenquartier, 4. Industriegebiet, 5. Loestrassen-Lürlibad, 6. Masans, 7. Rheinquartier I und 8. Rheinquartier II.⁵⁵ Gegenwärtig kennt das BFS keine Quartiergrenzen mehr für Chur.

Weitere Anhaltspunkte liefert die Struktur der beiden Kirchengemeinden. Die reformierte Kirche Chur ist in die drei Quartiere (1) Altstadt, Loë- und Kasernenquartier, Chur West, (2) Lacuna/Wiesental, unteres Rheinquartier/Daleu sowie (3) Masans gegliedert.⁵⁶ Diese verteilen sich auf sechs evangelische Kirchengemeindekreise. Hinzu kommt die Kirchengemeinde Steinbach in den Dörfern Passugg und Araschgen. Die katholische Kirchengemeinde Chur ist in die drei Pfarckreise Dompfarrei (Kreis 1), Erlöserpfarrei (Kreis 2) und Heiligkreuzpfarrei (Kreis 3) gegliedert, denen jeweils die einzelnen Strassen zugeordnet werden können.⁵⁷ Da bei einer Dreiteilung der Stadt Chur mindestens ein Wahlkreis mehr als 7'000 Personen mit schweizerischer Staatsangehörigkeit aufweisen müsste, kommt am ehesten eine Orientierung an den sechs evangelischen Kirchengemeindekreisen in Betracht. Siehe Abbildung:



Quelle: GIS-Stadtplan Chur

Die schweizerische Bevölkerung in den evangelischen Kirchengemeindekreisen beträgt:⁵⁸

PE1	8524	PE2	4736	PE3	4913
PE4	5731	PE5	3625	PE6	4670
KG SB	(Kirchengemeinde Steinbach)		177		

⁵⁴ Siehe dazu <https://stadtverein-chur.ch/73/quartiervereine> (abgerufen am 24.10.2019).

⁵⁵ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/grundlagen/agvch/quartiergrenzen-schweizer-staedte.assetdetail.236412.html> (abgerufen am 28.10.2019).

⁵⁶ <https://chur-reformiert.ch/uber-uns/kirchen-und-kirchengemeindehaeuser/> (abgerufen am 4.11.2019).

⁵⁷ <http://www.kathkgchur.ch/sites/pdf/strassenverzeichnis.pdf> (abgerufen am 4.11.2019).

⁵⁸ Auskunft von Herrn Heinz Gallus, Leiter der Einwohnerdienste der Stadt Chur (Stand: 29.11.2019).

Fünf Kirchgemeindekreise würden das Kriterium von höchstens 7'000 Personen schweizerischer Staatsangehörigkeit erfüllen. Lediglich der Kreis PE 1 müsste in zwei Wahlkreise aufgespalten werden. Dies könnte wiederum anhand der Quartiervereinsgrenzen innerhalb dieses Kreises erfolgen. Als Referenz könnten die Gebiete der Quartiervereine Altstadt (violett), Gäggeli (türkis) und Kornquader/Ober Freifeld (gelb) dienen. Siehe Abbildung:



Quelle: GIS-Stadtplan Chur

Zum Kreis PE 6 kämen noch 936 Personen aus der am 1. Januar 2021 mit Chur fusionierenden Gemeinde Haldenstein hinzu. 475 Personen der am 1. Januar 2020 mit Chur fusionierten Gemeinde Maladers könnten zum Wahlkreis PE 5 zugeteilt werden, ebenso wie die 177 Personen auf dem Gebiet der Kirchgemeinde Steinbach. Hierfür spräche auch, dass die Kirchgemeinden Maladers und Steinbach gemeinsame Strukturen in Form einer Pastorgemeinschaft besitzen. Zumindest theoretisch wäre es auch möglich, Maladers bei dem ursprünglichen Wahlkreis Schanfigg zu belassen und Haldenstein dem neu zu schaffenden Wahlkreis Fünf Dörfer III zuzuweisen.

b) Anpassung an das relative Kriterium der Stimmkraft

Über die Einhaltung der Obergrenze für den Bestand eines Wahlkreises hinaus ist auf die Stimmkraftgleichheit zwischen den Wahlkreisen in dem vom Bundesgericht vorgegebenen Rahmen zu achten. Hier ist insbesondere der viel zu kleine Wahlkreis Avers mit einem anderen Wahlkreis zusammenzulegen. Aus geographischen Gründen nahe läge in erster Linie der Wahlkreis Schams. Um jedoch die sprachlich-kulturelle Komponente besser zu berücksichtigen und das sich (auch) beim Wahlkreis Rheinwald stellende demographische Problem auf längere Sicht zu beheben, erscheint eine Zusammenlegung mit diesem – ebenso wie Avers – vorwiegend von deutschsprachigen Walsern bewohnten Wahlkreis sinnvoll. Allenfalls wäre daran zu denken, die Gemeinde Ferrera vom Wahlkreis Schams abzulösen und in den neuen Wahlkreis aufzunehmen, um die geographische Verbindung herzustellen und exklavenartige Wahlkreise zu vermeiden. Auch die Situation des auseinandergerissenen Wahlkreises Belfort könnte im Interesse der Stabilität der Wahlkreise im Zuge der Reform bereinigt werden. Um die geographischen wie auch die sprachlich-kulturellen Gegebenheiten zu berücksichtigen, drängt sich eine Zusammenlegung mit dem Wahlkreis Alvaschein auf.

IV. Rechtlicher Anpassungsbedarf

Auf der Stufe der Kantonsverfassung (KV)⁵⁹ müsste Art. 27 Abs. 3 Satz 1 angepasst werden, da dort die Höchstzahl von Wahlkreisen mit 39 vorgegeben ist.⁶⁰ Infolge der vorgeschlagenen Aufspaltung mehrerer bestehender Wahlkreise dürfte deren Gesamtzahl ungeachtet der Zusammenlegung vier bestehender Wahlkreise auf über 39 steigen. Ausserdem müsste der auf Art. 1 Abs. 2 GRG⁶¹ gestützte Anhang geändert werden, in dem die Wahlkreise bezeichnet und die zu jedem Wahlkreis gehörenden Gemeinden bestimmt werden. Im Übrigen könnte die Anpassung des reinen Majorzsystems mit vergleichsweise wenigen Änderungen von Verfassung und Gesetz umgesetzt werden.

Unverändert bleiben könnten die Regelungen über die Stellvertretung. Dies gilt ohnehin für die Verweisung auf das Gesetz in Art. 27 Abs. 5 KV, aber auch für Art. 4 GRG, da diese Bestimmung allgemein auf die Wahlkreise und damit nach einem reformierten Wahlkreiszuschnitt auf die inskünftig vollständig bundesrechtskonform ausgestalteten Wahlkreise Bezug nähme.

D. Proporzsysteme

I. Anforderungen des Bundesgerichts

Die Anforderungen des Bundesgerichts an die Ausgestaltung des Proporzwahlsystems lassen sich anhand einer langen Reihe von Urteilen mit mittlerweile gefestigter Rechtsprechung ablesen.⁶² Massgebliches Kriterium für die Vereinbarkeit mit der bundesrechtlich garantierten Wahlrechtsgleichheit (Art. 34 Abs. 2 BV) ist die Einhaltung der Erfolgswertgleichheit. Danach muss allen Stimmen derselbe Erfolg zukommen, d.h. sie müssen materiell und in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden.⁶³ Entscheidend ist der wahlkreisübergreifende Charakter, sodass eine innerhalb des gesamten Wahlgebiets eine gleiche Verwirklichung des Erfolgswerts eintreten muss.⁶⁴ Wenn sich ein Kanton in Bezug auf das Wahlverfahren seines Parlaments für das Proporzprinzip entschieden hat, hat er somit dafür zu sorgen, dass die abgegebenen Stimmen wahlkreisübergreifend möglichst in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden. Umgekehrt bleibt für eine rein wahlkreisbezogene Verwirklichung der Proportionalität laut bundesgerichtlicher Rechtsprechung kein Platz.

Wenn isoliert in einer Mehrzahl von Wahlkreisen gewählt wird, hängt die Realisierung des Verhältniswahlrechts demzufolge von der in den einzelnen Wahlkreisen zu vergebenden Zahl der Mandate ab.⁶⁵ 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. Ein tiefes natürliches Quorum trägt dazu bei, dass alle grösseren politischen

⁵⁹ Verfassung des Kantons Graubünden – BR 110.100.

⁶⁰ Ebenso BIAGGINI, ZBl 121/2020, S. 21, 34.

⁶¹ Gesetz über den Grossen Rat (Grossratsgesetz; GRG) – BR 170.100.

⁶² Ausführlich dazu MUSLIU, § 1 N. 9 ff.

⁶³ BGE 143 I 92 E. 3.4 S. 95.

⁶⁴ BGE 143 I 92 E. 3.5 S. 96.

⁶⁵ BGE 143 I 92 E. 5.1 S. 98.

Kräfte nach Massgabe ihrer Parteistärke im Parlament Einsitz nehmen können. Stehen einem Wahlkreis hingegen nur wenige Mandate zu, kann dies dazu führen, dass die Parteistärke im Parlament ungenau abgebildet wird. Kleine Wahlkreise beziehungsweise hohe natürliche Quoren können zudem zur Folge haben, dass nicht bloss unbedeutende Splittergruppen, sondern auch Minderheitsparteien mit einem gefestigten Rückhalt in der Bevölkerung von der Mandatsverteilung gänzlich ausgeschlossen bleiben.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind natürliche Quoren (wie auch direkte, gesetzliche Quoren), welche die Limite von 10 Prozent übersteigen, grundsätzlich unzulässig.⁶⁶ Inzwischen schliesst das Bundesgericht unter Verweis auf die Möglichkeiten, im Sinne eines Minderheitenschutzes an kleinen Wahlkreisen festzuhalten und dennoch eine relativ genaue Abbildung der Parteistärke im Parlament zu gewährleisten, nämlich die Schaffung von Wahlkreisverbänden oder die Anwendung der Methode «Doppelter Pukelsheim», eine Durchbrechung des natürlichen Quorums von 10 Prozent gänzlich aus.⁶⁷

Das Bundesgericht hat – für den ebenfalls mehrsprachigen Bergkanton Graubünden besonders interessant – betreffend den Kanton Wallis in Abkehr von seiner zuvor ergangenen Rechtsprechung⁶⁸ im Hinblick auf die genannten Möglichkeiten entschieden, dass sich im Proporzwahlverfahren Wahlkreise, die gemessen an einem grundsätzlich noch zulässigen natürlichen Quorum von 10 Prozent deutlich zu klein sind, selbst dann nicht mehr rechtfertigen lassen, wenn gewichtige historische, föderalistische, kulturelle, sprachliche oder religiöse Gründe für die Wahlkreiseinteilung bestehen.⁶⁹

Das Bundesgericht lässt indes Einschränkungen des Doppelproporzes in zweifacher Hinsicht zu. So dürfen die Kantone bei Anwendung des «Doppelten Pukelsheim» zum einen sicherstellen, dass in Einerwahlkreisen der einzige vorhandene Sitz an die stärkste Liste geht, indem die jeweils stimmenstärkste Liste in dem betreffenden Wahlkreis mindestens einen Sitz erhält.⁷⁰ Zum anderen dürfen die Kantone sowohl wahlkreis- als auch wahlgebietsbezogene Sperrklauseln vorsehen. So erlaubte das Bundesgericht jedenfalls alternative gesetzliche Quoren von 5 Prozent auf Wahlkreisebene und von 3 Prozent auf Kantonsebene.⁷¹

Bezüglich der Einführung von Sperrklauseln anerkennt das Bundesgericht gerade auch bei Anwendung des «Doppelten Pukelsheim», dass die Kantone ein legitimes Interesse daran haben, eine allzu grosse Zersplitterung der politischen Kräfte im Parlament zu verhindern, erschwere doch eine grosse Zersplitterung der Parteien die Arbeit eines Parlaments und schwäche unter Umständen seine Stellung im Verhältnis zu Regierung und Verwaltung.⁷² Wie bei den natürlichen Quoren soll auch bei einem gesetzlichen Quorum der Maximalwert von 10 Prozent gelten.⁷³ Zulässig ist eine gewisse Privilegierung der Wählerinnen und Wähler von politischen Gruppierungen, die nur in einem oder wenigen Wahlkreisen stark sind, sowie die damit unter

⁶⁶ BGE 143 I 92 E. 5.2 S. 98.

⁶⁷ BGE 143 I 92 E. 5.2 S. 99.

⁶⁸ Vgl. noch BGE 131 I 85 E. 2.2 S. 88.

⁶⁹ BGE 140 I 107 E. 4.1 S. 111.

⁷⁰ BGE 143 I 92 E. 6.3.2 S. 104 f.

⁷¹ BGer, 1C_546/2014, Urteil vom 9. Dezember 2014, E. 4.

⁷² BGer, 1C_546/2014, Urteil vom 9. Dezember 2014, E. 4.2.1.

⁷³ BGer, 1C_546/2014, Urteil vom 9. Dezember 2014, E. 4.3.1.

Umständen verbundene Benachteiligung von Wählerinnen und Wählern aus Gruppierungen, welche das geforderte Quorum in keinem Wahlkreis erreichen, da auf diese Weise ermöglicht wird, dass lokale politische Bewegungen, die im übrigen Kantonsgebiet (noch) nicht etabliert sind, sich wahlkreisbezogen besonderen Anliegen annehmen und diese in den Kantonsrat tragen können.⁷⁴

II. Verfassungskonforme Ausgestaltungen des Proporz

1. Isolierter Proporz in den einzelnen Wahlkreisen mit Wahlkreisverbänden

Ein isoliertes Proporzwahlssystem ohne übergreifende Wirkung zwischen verschiedenen Wahlkreisen lässt sich nur unter der Voraussetzung verwirklichen, dass in keinem Wahlkreis ein 10 Prozent der abgegebenen Stimmen überschreitendes natürliches Quorum auftritt. Dies kann nur dadurch sichergestellt werden, dass in jedem Wahlkreis mindestens neun Sitze zu vergeben sind. Ein zu hohes natürliches Quorum müsste zumindest durch die Bildung von Wahlkreisverbänden im Ergebnis verhindert werden. Ein isolierter Proporz in den Wahlkreisen ist demnach bei zu geringer Sitzzahl nur unter der Bedingung der Bildung von Wahlkreisverbänden bundesrechtskonform.

Die bestehenden 39 Wahlkreise kommen vor diesem Hintergrund kaum als Bezugsgrösse in Betracht, sind doch lediglich in zwei Kreisen neun oder mehr Sitze zu vergeben. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben könnten also nur durch die weitreichende Eingliederung der 37 kleineren Wahlkreise in grössere Wahlkreisverbände eingehalten werden. Die bestehenden Kreise würden dadurch als Wahlkreise praktisch bedeutungslos.

Sollen als Wahlkreise stattdessen die elf Regionen fungieren, erfüllen nur die sechs Regionen Imboden (13 Sitze), Landquart (16 Sitze), Maloja (9 Sitze), Plessur (25 Sitze), Prättigau/Davos (16 Sitze) und Surselva (14 Sitze)⁷⁵ die vom Bundesgericht aufgestellten Voraussetzungen. Die fünf hypothetischen Wahlkreise Albula (5 Sitze), Bernina (3 Sitze), Engiadina Bassa/Val Müstair (6 Sitze), Moesa (5 Sitze) und Viamala (8 Sitze) erreichen die erforderliche Anzahl an Sitzen nicht.

Möglicherweise könnte die Durchbrechung der Erfolgswertgleichheit dadurch gerechtfertigt werden, dass die Wahlkreise zum einen mehrheitlich von Angehörigen der angestammten rätoromanischen (Albula und Engiadina Bassa) beziehungsweise italienischen (Bernina und Moesa) Sprachminderheit bewohnt werden und geographisch durch Pässe beziehungsweise Schluchten von den übrigen Gebieten des Kantons getrennt werden. Damit würde indes das Risiko einer erfolgreichen Beschwerde vor Bundesgericht eingegangen, denn dieses hat im Fall des Kantons Wallis in Abkehr von seiner früheren Rechtsprechung die Einschränkung der Erfolgswertgleichheit wegen der sprachlichen Zusammensetzung der Wahlkreise unter Hinweis

⁷⁴ BGer, 1C_546/2014, Urteil vom 9. Dezember 2014, E. 4.4.2.

⁷⁵ Die Sitzzahlen hier wie auch an anderer Stelle beruhen auf Angaben der Standeskanzlei des Kantons Graubünden über die Verteilung der Grossratsmandate in den Regionen basierend auf der Bilanz der ständigen schweizerischen Wohnbevölkerung (STATPOP, Stand 31.12.2018). Für die Wahlen 2022 und spätere könnten sich durchaus Verschiebungen ergeben.

auf die Möglichkeit des Doppelproporz und die Schaffung von Wahlkreisverbänden nicht mehr anerkannt.

Bezüglich der fünf zu kleinen hypothetischen Wahlkreise wäre daher die Schaffung von Wahlkreisverbänden in Erwägung zu ziehen. Als Vorbild hierfür kann der Kanton Freiburg dienen.⁷⁶ So bestehen im Kanton Freiburg acht Wahlkreise.⁷⁷ Für die Grossratswahlen in den Wahlkreisen Glane und Vivisbach wird die Sitzverteilung gesondert geregelt.⁷⁸ Die Wahlkreise Glane und Vivisbach bilden für die Sitzverteilung bei den Grossratswahlen einen Wahlkreisverbund.⁷⁹ Der Wahlkreisverband zwischen Glane (8 Sitze) und Vivisbach (6 Sitze) wurde im Interesse der Einhaltung der Vorgaben des Bundesgerichts zur Wahlrechtsgleichheit geschaffen.⁸⁰ Innerhalb dieses Wahlkreisverbundes kann es jedoch zu einer Umverteilung von Sitzen vom übervertretenen auf den untervertretenen Wahlkreis kommen.⁸¹

Auch die im Kanton Graubünden zu schaffenden Wahlkreisverbände müssten insgesamt jeweils mindestens neun zu vergebende Sitze umfassen. Mögliche Varianten wären die Verbindung von Maloja und Engiadina Bassa/Val Müstair (15 Sitze), zumal ein Wahlkreis Maloja die Schwelle von neun Sitzen derzeit gerade noch erreichen würde und nur schon bei verhältnismässig schwächerem Bevölkerungswachstum als in wachstumsstarken Regionen mittelfristig darunter absinken könnte. Ein Wahlkreis Bernina müsste wohl hinzugenommen werden (dann insgesamt 18 Sitze), da eine andere – sich mit Blick auf die Gemeinsamkeit der italienischen Sprache anbietende – Variante, die Region Bernina mit einem Wahlkreis Moesa zu verbinden, bei lediglich acht zu vergebenden Sitzen an der vom Bundesgericht errichteten Hürde scheitern würde. Es ist sehr fraglich, ob das Bundesgericht eine Ausnahme zugunsten der Italianità in Graubünden (allerdings ohne das Bergell) zuliesse. Die genannte Verbindung dürfte zudem auch deshalb problematisch sein, weil beide Wahlkreise geographisch sehr weit auseinanderliegen. Als weitere mögliche Variante erscheint daher eine Verbindung von Moesa und Viamala (insgesamt 13 Sitze), zumal beide Regionen für sich genommen zu wenige Sitze hätten. Als problematisch erwies sich indes, dass es sich hierbei um einen Wahlkreisverband handelte, der nicht nur Gemeinden in allen drei Sprachregionen umfassen würde, sondern auch nördlich und südlich des Alpenhauptkamms gelegen wäre.

2. Doppelproporz im Verhältnis von Gesamtkanton und Wahlkreisen

Die Kantone Zürich, Schwyz, Nidwalden, Zug, Schaffhausen, Aargau und ab den kommenden Wahlen im Jahr 2020 auch teilweise der Kanton Uri kennen den Doppelproporz mit Ober- und Unterteilung im Verhältnis der gesamtkantonalen Ebene zu den einzelnen Wahlkreisen. Die

⁷⁶ Ähnliche Wahlkreisverbände finden sich auch in den Kantonen Luzern und Basel-Landschaft, siehe dazu FUHRER, § 3 N. 24, 74.

⁷⁷ Art. 62a PRG (Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte FR) – SGF 115.1.

⁷⁸ Art. 73 Abs. 3 PRG.

⁷⁹ Art. 75a Abs. 1 PRG.

⁸⁰ Botschaft 2013-DIAF-73 vom 11. März 2014 des Staatsrats an den Grossen Rat zu zwei Gesetzesentwürfen zur Änderung der Gesetzgebung im Bereich politische Rechte (verschiedene Anpassungen; Wahlkreisverbund), S. 42, 50.

⁸¹ Art. 75d PRG.

Oberzuteilung erfolgt danach beispielsweise im Kanton Zürich idealtypisch so, dass die Sitzverteilung für das Kantonsparlament anhand des Gesamtergebnisses aller Listen im Kanton vorgenommen wird.⁸² In einem zweiten Schritt erfolgt die Zuteilung der Sitze an die einzelnen Parteilisten in den 18 Wahlkreisen.⁸³ Die Kantone sehen regelmässig Sperrklauseln in Bezug auf einzelne Wahlkreise oder das gesamte Wahlgebiet vor. Die Kantone Zug und Schaffhausen kennen überdies die sogenannte Majorzbedingung, wonach die stärkste Partei im jeweiligen Wahlkreis mindestens einen Sitz erhalten muss. Dies wirkt sich insbesondere in Wahlkreisen mit nur einem Sitz aus.

Mithilfe des Doppelproporz, des sogenannten «Doppelten Pukelsheim», wird einerseits gewährleistet, dass die Sitzverteilung möglichst genau der Parteienstärke im gesamten Kanton entspricht und zugleich jeder Wahlkreis entsprechend seiner Bevölkerungszahl im Parlament vertreten ist. Kehrseite der Verwirklichung der Erfolgswertgleichheit ist, dass es systembedingt regelmässig und bei unterschiedlich strukturierten Wahlkreisen mit erhöhtem Risiko zu gegenläufigen Sitzverteilungen im Verhältnis der Wahlkreise untereinander kommt.⁸⁴ Dies kann sich in der Weise auswirken, dass die Parteistärken innerhalb eines Wahlkreises nicht entsprechend in der Sitzverteilung abgebildet werden. In einzelnen Wahlkreisen kann es also dazu kommen, dass eine Partei mit mehr Stimmen in einem Wahlkreis in diesem Wahlkreis weniger Sitze erhält als eine Partei mit weniger Stimmen. Dies folgt aus dem Umstand, dass in anderen Wahlkreisen bislang nicht zu Sitzen verwertete Stimmen in einem Wahlkreis konzentriert und zu einem Sitz umgemünzt werden müssen. Auch kann eine Partei in einem Wahlkreis trotz Stimmengewinnen einen Verlust an Sitzen erleiden.

In Bezug auf den Kanton Graubünden könnte der Doppelproporz im Verhältnis des gesamten Wahlgebiets zu den Wahlkreisen in zwei Varianten angewendet werden. Es wäre möglich, als Wahlkreise die bisherigen Kreise (dazu a) oder an deren Stelle neu die Regionen (dazu b) vorzusehen.

a) Kreise als Wahlkreise

Zunächst käme in Betracht, die bestehenden Kreise als Wahlkreise beizubehalten. Dadurch würde die regionale Repräsentation in ihrer heutigen Form eins zu eins aufrechterhalten. Die Wahlkreise müssten – anders als in allen untersuchten Varianten – nicht angepasst werden, um die Vorgaben des Bundesgerichts zu erfüllen. Das Ziel der Berücksichtigung der geografischen (Talschaften), kulturellen, wirtschaftlichen, sprachlichen, gesellschaftlichen und konfessionellen Vielfalt Graubündens könnte somit entsprechend der heutigen Situation erreicht werden.

Allenfalls wäre zu überlegen, ob der Wahlkreis Avers angesichts der Stimmkraftgleichheit auch in einem Proporzsystem als rechtswidrig angesehen würde. Detaillierte Rechtsprechung hierzu existiert nicht. In Bezug auf den Kanton Schwyz, der mit Blick auf die Stimmkraft ähnlich

⁸² Exemplarisch § 103 GPR (Gesetz über die politischen Rechte ZH – LS 161).

⁸³ Vgl. § 104 GPR.

⁸⁴ Ausführlich dazu mit Beispielen BERIGER, § 4 Rn. 95 ff.; BIAGGINI, ZBl 120/2019, S. 473, 474.

unterschiedliche Wahlkreise kennt wie der Kanton Graubünden, wurde diese Frage im Rahmen des Doppelproporz nicht thematisiert.⁸⁵

Die Sitzverteilung im Grossen Rat würde danach in einem ersten Schritt anhand des Wahlergebnisses für die Parteien im ganzen Kantonsgebiet ermittelt. In einem zweiten Schritt würde die Sitzverteilung auf die Parteien in den 39 Wahlkreisen vorgenommen. Dadurch könnte in verschiedenen Wahlkreisen der Fall eintreten, dass das Ergebnis der Sitzverteilung nicht mit der Parteistärke im Wahlkreis übereinstimmt. Der Doppelproporz kann somit nicht gewährleisten, dass die oben genannte Vielfalt Graubündens auch in politischer Hinsicht exakt abgebildet wird. Es wäre also nicht gesichert, dass die heutigen parteipolitischen «Hochburgen» aufrechterhalten werden könnten. Ob und inwieweit gegenläufige Sitzvergaben in einzelnen Wahlkreisen einträten, bemisst sich nach mathematischen Gesetzmässigkeiten und lässt sich im Voraus nicht prognostizieren. In Anbetracht der grossen Zahl und der Unterschiedlichkeit der Wahlkreise lassen sich aber vor dem Hintergrund der Erfahrungen anderer Kantone gegenläufige Sitzverteilungen im Kanton Graubünden keinesfalls ausschliessen oder nur schon als unwahrscheinlich ansehen.

Um in den zahlreichen Einerwahlkreisen zu vermeiden, dass nicht die stärkste Partei den Sitz gewinnt, könnte in Anlehnung an die Vorbilder Zug und Schaffhausen eine Majorzbedingung verankert werden. Diese führt aber mutmasslich zu vermehrten gegenläufigen Sitzverteilungen in Wahlkreisen mit mehreren Sitzen. Um der Konzentration von Sitzen zugunsten von Kleinstparteien in Wahlkreisen mit vielen Sitzen entgegenzuwirken, könnte eine Sperrklausel eingeführt werden. Angesichts der zahlreichen unterschiedlich grossen Wahlkreise käme in dieser Variante wohl nur ein gesamtkantonales Quorum in Betracht. Dieses gesetzliche Quorum dürfte allerdings zehn Prozent der Stimmen nicht überschreiten.

b) Regionen als Wahlkreise

Als weitere Variante des Doppelproporz könnte die Unterteilung im Verhältnis zur Oberzuteilung im gesamten Kantonsgebiet auch auf der Grundlage der Regionen anstelle der Kreise stattfinden. Die elf Regionen könnten danach als Wahlkreise fungieren. Das Bundesrecht würde hier keinerlei Anpassungen vorschreiben. Auch bevölkerungsschwache Regionen wie Bernina mit drei Sitzen könnten einen eigenständigen Wahlkreis bilden. Im Unterschied zur Variante mit den bestehenden Kreisen als Wahlkreisen würde die Unterteilung der Sitze im Grossen Rat auf der Grundlage der einzelnen Regionen erfolgen.

Ist davon auszugehen, dass die Regionen seinerzeit unter Berücksichtigung der geografischen (Talschaften), kulturellen, wirtschaftlichen, sprachlichen, gesellschaftlichen und konfessionellen Vielfalt des Kantons geschaffen wurden, würde dieses Ziel – wenn auch möglicherweise mit gewissen Abstrichen – mithilfe dieses Modells ebenfalls erreicht. Anders als bei den Kreisen wäre aber beispielsweise eine Vertretung der italienischsprachigen Gemeinde Bregaglia im Grossen Rat nicht mehr garantiert, da diese Teil des Wahlkreises Maloja wäre. Vergleichbares

⁸⁵ Vgl. BGer, 1C_407/2011, 1C_445/2011, 1C_447/2011 vom 19. März 2012.

gilt für andere Talschaftskreise wie Safiental als Teil der Region Surselva oder Val Müstair als Teil der Region Engiadina Bassa/Val Müstair.

Die Problematik gegenläufiger Sitzverteilungen könnte sich auch im Verhältnis der Regionen als Wahlkreise untereinander ergeben. Aufgrund der grösseren Zahl von Sitzen in den einzelnen Wahlkreisen dürfte sich das Risiko indes verringern. Eine wahlgebiets- oder wahlkreisbezogene Sperrklausel könnte die Gefahr gegenläufiger Sitzverteilungen zusätzlich entschärfen.

3. Doppelproporz im Verhältnis von Wahlkreisen zu Unterwahlkreisen

Einen vermittelnden Ansatz zur Schaffung von Wahlkreisverbänden einerseits und der kantonsweiten Anwendung des Doppelproporzes andererseits stellt die Schaffung von Wahlkreisen und Unterwahlkreisen dar. Als Vorbild für diesen – je nach Variante das gesamte Kantonsgebiet oder auch nur Teile davon erfassenden – regionalen Doppelproporz kann der Kanton Wallis dienen. Das neue Wahlsystem wurde dort im Anschluss an ein Urteil des Bundesgerichts zunächst in Form eines befristeten Dekrets⁸⁶ und nunmehr im Wege der ordentlichen Gesetzgebung⁸⁷ eingeführt. Ziel der Reform war es, die Bezirke als Untergliederung des Wahlgebiets beizubehalten und durch die Sitzverteilung auf einer höheren Ebene in Gestalt neu zu schaffender Wahlkreise zugleich den Anforderungen des Bundesgerichts gerecht zu werden.⁸⁸ Die Sitzverteilung erfolgt somit oberhalb der Ebene der Bezirke als Unterwahlkreise. Durch die Schaffung von sechs Wahlkreisen mit dazugehörigen Unterwahlkreisen können gegenläufige Sitzverteilungen auf das Verhältnis der Unterwahlkreise innerhalb eines Wahlkreises eingegrenzt werden, sodass es nur zwischen den Unterwahlkreisen zu Wechselbeziehungen kommen kann. Eine Beeinflussung der Unterwahlkreise im deutschsprachigen Oberwallis durch Stimmenkonstellationen im französischsprachigen Unterwallis ist damit ausgeschlossen.

Die 130 Sitze des Grossen Rates des Kantons Wallis werden anhand der schweizerischen Wohnbevölkerung auf die 12 Bezirke und zwei Halbbezirke verteilt.⁸⁹ Die Abgeordneten werden nach dem System der doppelt-proportionalen Zuteilung gewählt.⁹⁰ Dabei ist jeder der 12 Bezirke und zwei Halbbezirke ein Unterwahlkreis für die Grossratswahl.⁹¹ Die 14 Unterwahlkreise sind wiederum zu sechs Wahlkreisen zusammengefasst,⁹² die aus je einem einzigen Unterwahlkreis beziehungsweise aus zwei bis drei Unterwahlkreisen bestehen.⁹³ Massgeblich für

⁸⁶ Dekret über den Wahlmodus des Grossen Rates vom 9. März 2016, AGS 2016, S. 105 (inzwischen ausser Kraft); siehe dazu Botschaft zum Dekret betreffend den Wahlmodus zum Grossen Rat, S. 5.

⁸⁷ Siehe dazu Botschaft über den Änderungsentwurf des Gesetzes über die politischen Rechte (GpolR) und den Änderungsentwurf des Ausführungsgesetzes betreffend das Bundesgesetz über die politischen Rechte (AGBPR), S. 4.

⁸⁸ Botschaft zum Dekret betreffend den Wahlmodus zum Grossen Rat, S. 8.

⁸⁹ Art. 84 Abs. 1, Abs. 3 KV VS (Verfassung des Kantons Wallis – SGS 101.1), Art. 135 kGPR (Gesetz über die politischen Rechte VS – SGS 160.1).

⁹⁰ Art. 136 Abs. 1 kGPR.

⁹¹ Art. 137 Abs. 1 kGPR.

⁹² Art. 136a Abs. 1 kGPR.

⁹³ Art. 136a Abs. 2 kGPR.

die Sitzverteilung im Grossen Rat ist die Stimmenzahl jeder Liste im Wahlkreis («Oberzuteilung»)⁹⁴ Auf dieser Grundlage wird die Zuteilung der Mandate auf die Listen in den Unterwahlkreisen, also in den Bezirken, vorgenommen («Unterzuteilung»)⁹⁵ Das Quorum für die Teilnahme an der Sitzverteilung beträgt acht Prozent in mindestens einem Unterwahlkreis.⁹⁶

a) Regionen als Wahlkreise und Unterwahlkreise

Im Kanton Graubünden könnten in einer ersten Variante nur die für sich genommen zu kleinen Regionen mit zu wenigen Sitzen in Unterwahlkreise im Rahmen grösserer, übergreifender – aus mehreren Regionen zusammengesetzter – Wahlkreise mit einer ausreichenden Zahl an Sitzen umgewandelt werden. Bei ausreichender Grösse der Region würde diese einzig als Wahlkreis ohne Unterwahlkreis fungieren oder nur aus einem deckungsgleichen Unterwahlkreis bestehen.

Die Ausgestaltung von Wahlkreisen und Unterwahlkreisen könnte in dieser ersten Variante nach dem gleichen Muster geschehen wie die Schaffung von Wahlkreisverbänden.⁹⁷ So könnte ein Wahlkreis «Südbünden» bestehend aus den Unterwahlkreisen Bernina, Engiadina Bassa/Val Müstair und Maloja gebildet werden. Auch wäre an die Bildung eines Wahlkreises «Mittelbünden/Mesolcina» aus den Unterwahlkreisen Albula, Moesa und Viamala zu denken. Möglicherweise könnte es aufgrund der einzigartigen geographischen und sprachlichen Situation auch gewagt werden, den Wahlkreis Moesa ungeachtet der nur fünf Sitze gesondert zu belassen. Bleibt das Bundesgericht indes bei seiner in dem Urteil zum Kanton Wallis vertretenen strikten Auffassung, besteht die Gefahr, dass dieser Wahlkreis als verfassungswidrig angesehen würde. Letztlich wäre daher zu raten, Moesa als Unterwahlkreis eines grösseren Wahlkreises vorzusehen.

b) Regionen als Wahlkreise und bestehende Wahlkreise als Unterwahlkreise

In einer zweiten Variante würden die – nötigenfalls bis zu einer gewissen Grösse zusammenzulegenden – Regionen über das ganze Kantonsgebiet hinweg als Wahlkreise dienen, während die bestehenden Kreise als Unterwahlkreise fungieren würden. Regionen mit zu wenigen Sitzen müssten somit auch hier nach dem Vorbild von Wahlkreisen wie «Südbünden» und «Mittelbünden/Mesolcina» zusammengefasst werden. Im Unterschied zur ersten Variante würde sich die Unterzuteilung aber nicht auf die für sich genommen zu kleinen Regionen innerhalb grösserer Regionen beschränken, sondern diese würde stets im Verhältnis von Region (Wahlkreis) und bestehendem Kreis (Unterwahlkreis) zur Anwendung gelangen. Dies hätte zur Folge, dass beispielsweise in einem Wahlkreis «Südbünden» die Unterzuteilung nicht auf die Regionen Bernina, Engiadina Bassa/Val Müstair und Maloja, sondern auf die bestehenden Wahlkreise wie Bregaglia, Suot Tasna, Val Müstair, Brusio usw. erfolgen würde. Darüber hinaus würde

⁹⁴ Art. 155 kGPR.

⁹⁵ Art. 156 kGPR.

⁹⁶ Art. 154 kGPR.

⁹⁷ Siehe oben D. II. 1.

auch in genügend grossen Regionen wie der Surselva eine Unterteilung auf die bestehenden Wahlkreise Disentis, Ilanz usw. vorgenommen.

c) Vergleich der Auswirkungen

Hinsichtlich der Wirkungen beider Varianten ist zu beachten, dass die zweite Variante eine stärkere Abbildung der Vielfalt Graubündens anhand der bestehenden Wahlkreise erlaubt. So wäre weiterhin eine parlamentarische Vertretung für sprachlich-kulturell oder geographisch besonders ausgeprägte Einheiten wie die Talschaftsgemeinden Avers, Bregaglia, Lumnezia oder Val Müstair garantiert. Es bestünde indes keine Garantie dafür, dass diese Vertretung auch der jeweiligen politischen Konstellation im Unterwahlkreis entspräche. So könnte es zu gegenläufigen Sitzvergaben im Verhältnis der bestehenden Wahlkreise untereinander kommen. In der ersten Variante wären gegenläufige Sitzvergaben wesentlich seltener. Die Gefahr würde sich von vornherein auf die wenigen Fälle von Unterwahlkreisen im Rahmen von Wahlkreisen beschränken. Die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse innerhalb der Wahlkreise wäre in der ersten Variante somit höher. Allerdings wäre eine parlamentarische Vertretung der bisherigen Kreise nicht mehr garantiert.

Der politischen Akzeptanz einer bundesrechtskonformen Lösung könnte es dienlich sein, wenn zusätzlich zum einen eine Majorzbedingung dahingehend erlassen würde, wonach die stimmenstärkste Liste im Unterwahlkreis auf jeden Fall einen Sitz erringen muss. Zum anderen könnten gesetzliche Quoren vorgesehen werden, sodass beispielsweise nur diejenigen Listen Sitze erringen, die in einem Wahlkreis mindestens fünf Prozent der Stimmen erhalten haben.

III. Rechtlicher Anpassungsbedarf

Die Einführung eines Verhältniswahlverfahrens würde in jedem Fall die entsprechende Änderung von Art. 27 Abs. 2 KV bedingen, wo das Mehrheitswahlverfahren angeordnet ist.⁹⁸ Durch die Änderung der Wahlkreisstruktur nach Regionen und darauf aufbauend die Schaffung von Wahlkreisen und Unterwahlkreisen beziehungsweise Wahlkreisverbänden ergäbe sich Anpassungsbedarf in Art. 27 Abs. 3 KV. Das GRG bedürfte darüber hinaus umfangreicherer Reformen. Insbesondere wäre der Modus der Sitzverteilung auf Gesetzesstufe genauer zu regeln. Würden die Kreise als Wahlkreise beibehalten, entfielen der entsprechende Anpassungsbedarf.

Grundsätzlich unverändert bleiben könnte die Regelung zur Stellvertretung. Wie das Beispiel des Kantons Wallis zeigt, ist auch im Rahmen eines Proporzsystems im Allgemeinen und des Doppelproporz im Besonderen die Möglichkeit von Stellvertreterinnen und Stellvertretern

⁹⁸ Ebenso BIAGGINI, ZBl 121/2020, S. 21, 34.

der Mitglieder des Grossen Rates gegeben. Der Suppleant ersetzt den verhinderten Abgeordneten.⁹⁹ Die Suppleanten werden wie die Abgeordneten des Grossen Rates nach dem System der doppelt-proportionalen Zuteilung direkt vom Volk gewählt.¹⁰⁰

E. Gemischte Systeme mit Majorz- und Proporzelementen

I. Anforderungen des Bundesgerichts

In dem Urteil betreffend den Kanton Graubünden erwähnt das Bundesgericht als mögliche Alternative zur Beibehaltung des reinen Majorzsystems die Einführung eines Mischsystems, in dem in den grösseren Wahlkreisen das Proporzprinzip zur Anwendung gelangen würde und welches seinerseits den Anforderungen der Bundesverfassung und namentlich Art. 34 Abs. 2 BV zu genügen hätte.¹⁰¹

Ein gemischtes Wahlsystem für die Wahl des kantonalen Parlaments ist mit der Bundesverfassung unter den Voraussetzungen vereinbar, dass der kantonale Verfassungs- oder Gesetzgeber nicht ausdrücklich das Proporzprinzip für anwendbar erklärt und im Vergleich zu einem reinen Majorzwahlverfahren das Prinzip der Erfolgswertgleichheit insgesamt besser gewahrt wird.¹⁰² Ein Mischsystem muss gesamthaft betrachtet ausgewogen und sachlich nachvollziehbar ausgestaltet sein. Das konkrete Nebeneinander von Majorz- und Proporzelementen muss an vernünftige Kriterien anknüpfen und insbesondere muss nachvollziehbar sein, weshalb gewisse Sitze nach dem Majorz- und andere nach dem Proporzprinzip verteilt werden.

In Bezug auf die Proporzkomponente soll es nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung für die Vereinbarkeit mit der Erfolgswertgleichheit als Ausprägung der Wahlrechtsgleichheit keine Rolle spielen, dass diese in einem gemischten Wahlsystem zur Anwendung gelangt und es nicht um ein reines Proporzsystem geht.¹⁰³ Was die Majorzkomponente angeht, dürfte das Bundesgericht die Erfolgswertgleichheit in einem gemischten Wahlsystem etwas stärker gewichten als in einem reinen Majorzsystem und die Grenzen für die Ausgestaltung von Majorzwahlkreisen tendenziell eher enger ziehen.¹⁰⁴

II. Grundentscheidung für die Einführung eines gemischten Systems

Die Vereinbarkeit eines gemischten Wahlsystems mit dem Bundesrecht setzt voraus, dass der kantonale Verfassungs- oder Gesetzgeber zum einen nicht ausdrücklich das Proporzprinzip für anwendbar erklärt und zum anderen im Vergleich zu einem reinen Majorzwahlverfahren das Prinzip der Erfolgswertgleichheit insgesamt besser gewahrt wird. Derzeit ist im Kanton Grau-

⁹⁹ Art. 15 Abs. 1 GORBG (Gesetz über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten VS – SGS 171.1).

¹⁰⁰ Art. 136 Abs. 1 kGPR.

¹⁰¹ BGE 145 I 259 E. 8.5.3 S. 280.

¹⁰² BGE 140 I 394 E. 11.2 S. 407.

¹⁰³ BGE 143 I 92 E. 5.4 S. 100.

¹⁰⁴ Vgl. BGE 145 I 259 E. 8.2 S. 277 f.

bünden gemäss Art. 27 Abs. 2 KV für die Wahl des Grossen Rates gerade nicht das Verhältniswahlverfahren, sondern das Mehrheitswahlverfahren anwendbar. Ausserdem würde dem Gebot der Erfolgswertgleichheit im Vergleich zu einem reinen Majorzsystem besser Rechnung getragen, wenn in einem oder mehreren Wahlkreisen mit einer ausreichenden Anzahl von neun Sitzen nach dem Verhältniswahlverfahren gewählt würde. Der Kanton Graubünden dürfte daher mit Blick auf das Bundesverfassungsrecht grundsätzlich vom reinen Majorzsystem zu einem gemischten Wahlsystem übergehen. Das Bundesgericht erwähnt diese Möglichkeit denn auch ausdrücklich in seinem den Kanton Graubünden betreffenden Urteil.¹⁰⁵ Es ist somit davon auszugehen, dass das Bundesgericht die Grundentscheidung für einen Wechsel zu einem gemischten System nicht beanstanden würde.

III. Verfassungskonforme Ausgestaltung gemischter Systeme

1. Ausserrhoder Modell

Der Kanton Graubünden könnte ein Mischsystem in Anlehnung an die – vom Bundesgericht gutgeheissene – Ausgestaltung des Kantons Appenzell Ausserrhoden einführen. Nur in dem mit Abstand bevölkerungsreichsten Kantonshauptort würde nach dem Proporzsystem gewählt, in allen anderen Wahlkreisen würde nach dem Majorzsystem gewählt. Auf diese Weise könnte im Unterschied zum reinen Majorzsystem eine Aufspaltung des Wahlkreises Chur in mehrere weniger bevölkerungsstarke Wahlkreise verzichtet werden.

Im Wahlkreis Chur mit 20 zu vergebenden Sitzen träte ein mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung unbedenkliches natürliches Quorum von unter fünf Prozent auf, sodass die Anforderungen an ein Proporzsystem erfüllt wären. Um eine Aufspaltung der Gemeinde Landquart in verschiedene Wahlkreise zu vermeiden, könnte auch im Wahlkreis Fünf Dörfer mit zwölf Sitzen unter Einhaltung der bundesgerichtlichen Vorgaben das Proporzwahlssystem eingeführt werden. In Bezug auf die Majorzkomponente wären wie in einem reinen Majorzsystem die übrigen vier, gemäss Bundesgericht zu bevölkerungsstarken Wahlkreise aufzuspalten.

Ob diese Aufspaltung im Rahmen eines gemischten Wahlsystems strengeren Anforderungen unterläge als in einem reinen Majorzsystem, ist bundesgerichtlich nicht geklärt.¹⁰⁶ Bislang unterschied das Bundesgericht in der Praxis nicht zwischen einem reinem Majorzsystem und Majorzelementen im Rahmen eines gemischten Systems. Dies spräche dafür, die Erwägungen des Bundesgerichts in Bezug auf die Wahlkreisgrösse in einem reinen Majorzsystem auf die rechtliche Beurteilung zur Majorzkomponente in einem gemischten System zu übertragen.

Gewisse Äusserungen lassen die Möglichkeit einer strengeren Beurteilung durch das Bundesgericht aber zumindest als nicht ausgeschlossen erscheinen. So heisst es ausdrücklich mit Blick auf den Kanton Graubünden: «Die Vorbehalte, welche das Bundesgericht in den beiden erwähnten Entscheiden gegen die Anwendung von Majorzelementen in gemischten Parlamentswahlverfahren gemacht hat, gelten im Prinzip auch für reine Majorzwahlverfahren. Die entsprechenden Überlegungen können jedoch nicht unbesehen auf reine Majorzwahlverfahren

¹⁰⁵ BGE 145 I 259 E. 8.5.3 S. 280.

¹⁰⁶ In diese Richtung aber die Prognose bei BISAZ, AJP 2019, S. 1202, 1210.

übertragen werden [...]. Wenn sich der kantonale Verfassungs- und Gesetzgeber im Unterschied zu den Kantonen, in denen ein gemischtes Wahlsystem zur Anwendung gelangt, vorbehaltlos für die Anwendung des Majorzprinzips und damit bewusst gegen ein Nebeneinander von Majorz- und Proporzelementen entscheidet, muss das mit dem Majorzwahlverfahren nicht vereinbare Prinzip der Erfolgswertgleichheit mit Blick auf Art. 39 Abs. 1 BV noch stärker in den Hintergrund treten.»¹⁰⁷

Über die mit der Prognose gerichtlicher Rechtsprechung verbundenen Unwägbarkeiten hinaus würde sich demnach die Frage stellen, welche Aussagen «im Prinzip» für beide Konstellationen gälten und an welchem Punkt eine «unbesehene» Übertragung enden würde. Die Prognoseunsicherheit erhöht sich dadurch, dass sich das Zitat auf die Übertragung von gemischten Systemen in Richtung Majorzsystem bezieht, im Kontext des Kantons Graubünden nunmehr aber gerade eine Übertragung der Argumentation von einem reinen Majorzsystem in Richtung gemischtes System in Rede stünde.

Bezüglich des Kantons Appenzell Ausserrhoden hat das Bundesgericht jedenfalls den Bestand von Wahlkreisen mit bis zu 5'535 Einwohnerinnen und Einwohnern bei sechs zu vergebenden Sitzen (Teufen) toleriert. Der Kanton Uri kennt inzwischen Wahlkreise, in denen nach dem Majorzsystem gewählt wird, mit bis zu vier Sitzen und damit mit bis zu 1'895 Einwohnerinnen und Einwohnern (Silenen). Hiergegen wurden erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken geäussert.¹⁰⁸ Mit Blick auf die Urteile zu den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Graubünden erweist sich die Regelung des Kantons Uri, im Rahmen eines Mischsystems einen Wahlkreis mit vier Sitzen und knapp 2'000 Bewohnerinnen und Bewohnern dem Majorzwahlverfahren zu unterstellen, als bundesrechtskonform.

Dementsprechend hat die Bundesversammlung die Bundesrechtskonformität dieser Regelung bestätigt und die entsprechende Verfassungsbestimmung gewährleistet.¹⁰⁹ Der Bundesrat erachtete die Ausdehnung des Majorzwahlverfahrens auf vier Sitze in einem gemischten System unter ausführlicher Bezugnahme auf das Urteil betreffend den Kanton Graubünden als «Grenzfall».¹¹⁰ Letztlich sah er die Verfassungskonformität als gegeben an, da sämtliche Majorzwahlkreise eine schweizerische Wohnbevölkerung von weniger als 7'000 Personen aufweisen und nicht mehr als fünf Sitze pro Wahlkreis zu vergeben sind. Der Sprecher der ständerätlichen Kommission teilte in der Plenarsitzung mit, dass die Einordnung als «Grenzfall» bei der Kommissionsmehrheit auf «lebhaften Widerspruch» gestossen.¹¹¹ Er wies auf die Bundesgerichtsurteile hin, in denen der Bestand von Wahlkreisen mit bis zu 5'535 Einwohnerinnen und Einwohnern bei sechs zu vergebenden Sitzen (Appenzell Ausserrhoden) beziehungsweise mit einer Einwohnerzahl unter 7'000 bei nicht mehr als fünf Sitzen (Graubünden) im Majorz als bundesrechtskonform anerkannt wurde. Im Kanton Uri seien Wahlkreise mit bis zu vier Sitzen und weniger als 2'000 Einwohnern, weshalb die Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht zweifelsfrei

¹⁰⁷ BGE 145 I 259 E. 8.2 S. 277 f. unter Bezugnahme auf BGE 143 I 92 E. 6.1 S. 102.

¹⁰⁸ Siehe dazu RICHLI, S. 15 f.

¹⁰⁹ Vgl. den dahingehenden Entwurf des Bundesrates: Art. 1 Abs. 2 Bundesbeschluss über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Uri, Tessin, Waadt, Wallis und Genf, BBl 2020 159.

¹¹⁰ Dazu und zum Folgenden BBl 2020 147 151 f.

¹¹¹ Dazu und zum Folgenden Engler, AB S 2020 xxx.

zu bejahen sei.¹¹² Dieser Beurteilung schloss sich der Sprecher der nationalrätlichen Kommission unter Verweis auf das «Grundsatzurteil» betreffend den Kanton Graubünden an.¹¹³ Auch Bundesrätin Keller-Sutter stellte in ihrem Votum zugunsten der Gewährleistung massgeblich auf die quantitativen Kriterien der Einwohnerzahl und der Anzahl zu vergebender Sitze ab.¹¹⁴ Weitere Aufschlüsse ergeben sich unter Umständen auch aus einem Urteil des Bundesgerichts zu einer derzeit hängigen Beschwerde betreffend den Kanton Appenzell Ausserrhoden.

Die rechtsvergleichende Argumentation ist zudem aufgrund des weiteren Umstandes zu relativieren, dass die Verfassungskommission im Zuge der gegenwärtig laufenden Totalrevision der Ausserrhoder Kantonsverfassung eine Änderung des geltenden gemischten Wahlsystems vorschlägt und kein Mitglied am bisherigen Verfahren eines «majorzgeprägten Mischsystems» festhalten will. Neu soll vielmehr im Proporzwahlsystem isoliert in drei oder vier Wahlkreisen mit einer genügenden Anzahl von Sitzen gewählt werden («Proporzsystem mit grösseren Wahlkreisen»).¹¹⁵ Als Alternative schlägt die Kommissionsminderheit ein «proporzgeprägtes Mischsystem» vor.¹¹⁶ Danach würde in 14 Wahlkreisen mit einem und zwei Sitzen im Majorzverfahren gewählt, in den übrigen acht Wahlkreisen würde – in Anlehnung an das reformierte Modell des Kantons Uri – nach dem Doppelproporz gewählt. Welche Variante letztlich im Kantonsrat und in der Volksabstimmung obsiegen wird, bleibt vorläufig offen.

Im Zweifelsfall müssten im Kanton Graubünden Majorzwahlkreise mit mutmasslich zu vielen Sitzen, also solche mit drei bis fünf Sitzen, weiter aufgespalten werden.¹¹⁷ Es obliegt der Abwägung der politischen Behörden, bis zu welchem Grad das Risiko einer Feststellung der Bundesrechtswidrigkeit durch die Bundesversammlung oder das Bundesgericht eingegangen werden soll. Die Ableitungen im Gutachten Richli und seitens der Verfassungskommission Appenzell Ausserrhoden, wonach strikt nur in Wahlkreisen mit nicht mehr als zwei Sitzen das Majorzwahlverfahren angewendet werden dürfe, erscheinen insgesamt vor dem Hintergrund der Rechtsprechung zu Appenzell Ausserrhoden und Uri¹¹⁸ sowie der jüngsten Akzentverschiebungen in der Rechtsprechung des Bundesgerichts¹¹⁹ als möglicherweise zu engmaschig.

2. Urner Modell

Ungeachtet der verfassungsrechtlichen Zweifel im Detail bezüglich der Höchstzahl der im Majorz in einem Wahlkreis zu vergebenden Sitze kommt auch das an die bundesgerichtlichen Vorgaben angepasste Urner Modell für den Kanton Graubünden in Betracht. Über die in Anlehnung an das Ausserrhoder Modell für den Wahlkreis Chur einzuführende Proporzwahl hinaus würde

¹¹² Siehe auch Fässler, AB S 2020 xxx.

¹¹³ Fluri, AB N 2020 xxx.

¹¹⁴ Keller-Sutter, AB N xxx.

¹¹⁵ 5. Sitzung der Verfassungskommission am 29.8.2019, B 3211 Wahlverfahren für den Kantonsrat, S. 8 f.

¹¹⁶ 5. Sitzung der Verfassungskommission am 29.8.2019, B 3211 Wahlverfahren für den Kantonsrat, S. 11 f.

¹¹⁷ Vgl. BISAZ, AJP 2019, S. 1202, 1210.

¹¹⁸ Zu den gelockerten Anforderungen des Bundesgerichts im Fall des Kantons Uri im Vergleich zum Kanton Appenzell Ausserrhoden, SALA, § 7 N. 38.

¹¹⁹ In diesem Sinn auch BISAZ, AJP 2019, S. 1202, 1209, wonach das Bundesgericht die Kriterien der eigenen Rechtsprechung hinsichtlich des Kantons Graubünden grosszügig angewendet habe. Ähnliche Bewertung bei EHRAT, sui-generis 2020, S. 17, 21 N. 10, 28 N. 33.

im weiteren in allen für die Majorzwahl vom Bundesgericht als zu bevölkerungsreich erachteten Wahlkreisen im Proporzverfahren gewählt. Verfassungsrechtlich problematisch ist dabei allerdings, dass neben dem Wahlkreis Chur mit 20 Sitzen nur der Wahlkreis Fünf Dörfer mit 12 Sitzen hinsichtlich des natürlichen Quorums gross genug ist, um eine isolierte Proporzwahl durchzuführen. In den Wahlkreisen Oberengadin, Ilanz, Davos und Rhäzüns wäre eine isolierte Proporzwahl nicht bundesrechtskonform.

Wie im Kanton Uri müsste daher die Anwendung des Doppelproporzes auf alle Proporzwahlkreise oder in Abwandlung des Urner Modells zumindest auf neu zu bildende Unterwahlkreise mit mindestens neun Sitzen die Vereinbarkeit mit den bundesrechtlichen Vorgaben sicherstellen. Problematisch wäre allerdings in beiden Fällen, dass die Proporzwahlkreise im Unterschied zur Situation im Kanton Uri kein geographisch zusammenhängendes Gebiet bilden. Das Proporzwahlgebiet würde gleichsam Inseln aus geographisch nicht benachbarten und sprachlich unterschiedlichen Wahlkreisen um Ilanz, Davos, Rhäzüns und das Oberengadin bilden.

3. Ehemaliges «Bündner Modell» und «Piccolo Primo»

Das ehemals von der Bündner Regierung favorisierte und in der gegenwärtigen rechtspolitischen Diskussion wieder aufgegriffene «Bündner Modell» sah vor, dass in jedem der 39 (seinerzeit mit Blick auf die zugehörigen Gemeinden etwas anders zusammengesetzten) Wahlkreise ein Mitglied des Grossen Rates nach dem Mehrheitswahlverfahren gewählt worden wäre. Die übrigen 81 Mitglieder des Grossen Rates wären in den Bezirken nach dem Verhältniswahlverfahren gewählt worden, wobei die Direktmandate bei der Mandatzuteilung berücksichtigt worden wären. Die im Proporz zu wählenden Sitze wären entsprechend der schweizerischen Wohnbevölkerung und unter Berücksichtigung der Direktmandate auf die Bezirke verteilt worden.

Unter den geänderten Gegebenheiten und rechtlichen Vorgaben fände die Wahl der Personen für jeweils einen Sitz pro Wahlkreis in dem reformierten «Bündner Modell» in den bestehenden 32 Kreisen und in den gemäss Majorzmodell A¹²⁰ neu zugeschnittenen weiteren Wahlkreisen statt. Die Schaffung von Einerwahlkreisen wäre unter Berücksichtigung des Gebots der Stimmkraftgleichheit nach wie vor als Majorzkomponente im Rahmen eines Mischsystems zulässig.

Auf der Grundlage der neuen institutionellen Gegebenheiten müssten nunmehr ausserdem die Regionen an die Stelle der Bezirke als Bezugsgrösse für die Wahl der im Proporz zu wählenden Parlamentssitze treten. Die Umsetzung dieser Proporzkomponente erwiese sich heute als rechtlich problematisch, da sich das seinerzeit vorgesehene isolierte Proporzwahlverfahren aufgrund zu hoher natürlicher Quoren nicht mehr rechtskonform einführen liesse. Bei weniger als 80 auf die Regionen zu verteilenden Sitzen wäre in mindestens sechs von elf Regionen das natürliche Quorum zu hoch, wie sich anhand der Berechnungen für einen Grossen Rat mit 90 Sitzen vermuten lässt.¹²¹ Das fortgeschriebene «Bündner Modell» würde demnach bedingen, dass die Proporzwahlkreise in noch wesentlich weiterem Umfang in Wahlkreisverbände einzubinden

¹²⁰ Siehe dazu oben C. III. 2. und Anhang 1 A.

¹²¹ Vgl. Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 5/2019 – 2020, S. 193, 210 f.

beziehungsweise eine grössere Anzahl an Wahlkreisen mit Unterwahlkreisen zu schaffen wären, als dies in einem reinen Proporzwahlsystem bei 120 Sitzen der Fall wäre.¹²²

Alternativ könnten die weniger als 80 im Proporz zu vergebenden Sitze nach dem Verfahren des Doppelproporzes mit einer Oberzuteilung anhand des Ergebnisses im gesamten Kantonsgebiet und einer Unterzuteilung auf die bestehenden Wahlkreise erfolgen.¹²³ Es käme dadurch aufgrund der parallel in jedem Wahlkreis durchzuführenden Majorzwahl indes zu einer doppelten Sitzgarantie zugunsten derjenigen bestehenden Wahlkreise, die zu wenige Einwohnerinnen und Einwohner aufweisen, um einen Sitz zugeteilt zu bekommen. Ob das Bundesgericht eine derartige doppelte Sitzgarantie für einige Wahlkreise als bundesrechtskonform einstufen würde, ist zweifelhaft. Zudem würde sich die Problematik der Stimmkraftgleichheit aufgrund eines gewissen Anteils von Einerwahlkreisen auch im Proporz stellen. Schliesslich wäre die Gefahr gegenläufiger Sitzvergebungen in dieser Konstellation mit 39 Wahlkreisen und weniger als 80 zu vergebenden Sitzen sehr hoch.

Sehr ähnlich wie das «Bündner Modell» ist das Modell «Piccolo Primo» ausgestaltet. Danach wären ebenfalls 39 Mandate in Einerwahlkreisen nach dem Majorzverfahren und 81 Sitze im Proporzverfahren zu vergeben gewesen. Im Unterschied zum «Bündner Modell» wären für die Berechnung der Sitzverteilung nicht die Wahlkreise selbst massgeblich gewesen, sondern 13 aus den 39 Wahlkreisen zu bildenden Wahlkreisverbände. Dabei war es erklärte Absicht, die Wahlkreisverbände so klein wie möglich zu halten und die Sprachgrenzen zu berücksichtigen. Heute bestünde gerade hiermit ein offener Zielkonflikt.

Das ehemalige «Bündner Modell» und verwandte Ausgestaltungen wären folglich nur unter der Voraussetzung verfassungskonform, dass die knapp 80 – neben den gut 40 im Majorzverfahren zu vergebenden Sitzen – im Proporzverfahren zu besetzenden Sitze auf eine hinreichend kleine Anzahl von Wahlkreisen beziehungsweise Wahlkreisverbänden verteilt würden. Es müsste zwingend ein natürliches Quorum von mehr als 10 Prozent vermieden werden. Alternativ könnten die knapp 80 Sitze im Wege des Doppelproporzes vergeben werden. Dies käme einer starken Annäherung an das Urner Modell gleich (siehe dazu 2.), nur mit dem Unterschied, dass Majorz und Doppelproporz jeweils im gesamten Kantonsgebiet zur Anwendung kämen und nicht nur in einem Teil davon. Dies würde die Nachteile zweier nebeneinander anzuwendender Wahlsysteme und das inselartige Auseinanderfallen des Proporzwahlgebietes vermeiden.

4. Single Transferable Vote

Vereinzelt wird im Zusammenhang mit gemischten Wahlsystemen als rechtspolitische Neuerung die Einführung eines Präferenzwahlsystems diskutiert, insbesondere in Gestalt des Modus des «Single Transferable Vote (STV)».¹²⁴ Das System des STV lässt sich nicht ohne weiteres den klassischen Wahlsystemen Majorz und Proporz zuordnen. Teilweise wird es im Rahmen

¹²² Siehe dazu oben D. II. 1. und 3.

¹²³ Siehe dazu entsprechend bei 120 Sitzen D. II. 2. a) und Anhang 1 Modell C.

¹²⁴ In Bezug auf Graubünden BISAZ, AJP 2019, S. 1202, 1209; zu Appenzell Ausserrhoden 5. Sitzung der Verfassungskommission am 29.8.2019, B 3211 Wahlverfahren für den Kantonsrat, S. 6.

des Majorzes erörtert.¹²⁵ An anderer Stelle wird es als «Proporz ohne Parteien» charakterisiert.¹²⁶ Auch findet sich die Umschreibung als «System proportionaler Repräsentation».¹²⁷ Da das System zugleich ermöglichen soll, eine proportionale Verteilung der Mandate mit der persönlichen Auswahl der Abgeordneten zu verbinden und im Kontext der personalisierten Verhältniswahl diskutiert wird,¹²⁸ ist insgesamt bei funktionaler Betrachtung von einem gemischten Wahlsystem auszugehen.

Als erschwerend für die Analyse des Wahlsystems erweist sich, dass es in der Schweiz nirgendwo vorkommt, sondern für wenige praktische Anwendungsfälle auf Irland, Nordirland, Malta und den Senat in Australien verwiesen wird.¹²⁹ Eine Grundbedingung für die Anwendung des STV scheint immerhin die Existenz von Mehrpersonenwahlkreisen.¹³⁰ In Appenzell Ausserrhoden verzichtete die Verfassungskommission trotz einer gewissen Sympathie denn auch darauf, diesen Ansatz weiterzuverfolgen, da es bezüglich des Systems des STV mangels Verbreitung in der Schweiz an Erfahrungen aus anderen Kantonen fehle und dieses sich nicht für kleine Wahlkreise mit wenigen Sitzen eigne.¹³¹

Gesichert dürfte sein, dass im Allgemeinen viel weniger Stimmen erfolglos bleiben als im Majorz.¹³² Ausserdem wird angeführt, die Mehrpersonenwahlkreise müssten «eher klein» sein, wobei als optimale Grösse fünf Sitze angeführt werden.¹³³ Als Wahlkreise würden sich vor diesem Hintergrund weder die bestehenden Wahlkreise, von denen die meisten zu gross oder zu klein wären, noch die Regionen eignen, da in den meisten zu viele Sitze zu vergeben wären. Es müssten daher abgesehen von einigen wenigen Kreisen und Regionen überwiegend neue Wahlkreise mit circa fünf Sitzen geschaffen werden. Als kritische Punkte genannt werden zudem die hohen Anforderungen an die Wählenden aufgrund des vorzunehmenden Rankings der zur Wahl stehenden Kandidierenden und die Nachvollziehbarkeit der Stimmenverrechnung.¹³⁴

Wie die Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht zu beurteilen wäre, muss in Anbetracht fehlender bundesgerichtlicher Rechtsprechung zur Thematik als völlig offen bezeichnet werden. In der spärlichen Literatur zu dieser Frage heisst es einerseits, die Einführung des STV würde es Gemeinwesen, in denen Parteien unbedeutend seien, ermöglichen, ihr Parlament erfolgswertgleich und damit verfassungskonform zu wählen, andererseits könne es sich in stark parteipolitisch polarisierten Konstellationen als verfassungswidrig erweisen.¹³⁵

Letztlich dürfte sich das System grundsätzlich verfassungsrechtlich rechtfertigen lassen, da es der Erfolgswertgleichheit in einer Gesamtsicht tendenziell stärker genügen dürfte, als dies im reinen Majorz der Fall ist. Hinsichtlich des Bundesrechts problematisch könnten indes verschiedene Varianten der konkreten Ausgestaltung sein. Einerseits kommt das System des STV für

¹²⁵ BISAZ, AJP 2019, S. 1202, 1209.

¹²⁶ MARBACH, LeGes 29 (2018) 2, N. 9.

¹²⁷ HELLMANN, ZParl 2016, S. 389, 395.

¹²⁸ Vgl. HELLMANN, ZParl 2016, S. 389, 403.

¹²⁹ MARBACH, Jusletter 28. November 2016, N. 65.

¹³⁰ HELLMANN, ZParl 2016, S. 389, 396; MARBACH, Jusletter 28. November 2016, N. 65.

¹³¹ 5. Sitzung der Verfassungskommission am 29.8.2019, B 3211 Wahlverfahren für den Kantonsrat, S. 7.

¹³² MARBACH, Jusletter 28. November 2016, N. 67.

¹³³ MARBACH, Jusletter 28. November 2016, N. 69.

¹³⁴ HELLMANN, ZParl 2016, S. 389, 405 f.

¹³⁵ MARBACH, LeGes 29 (2018) 2, N. 9; DERS., Jusletter 28. November 2016, N. 69.

Wahlkreise mit einem Sitz oder zwei Sitzen, wie sie in Graubünden häufig vorkommen und vom Bundesgericht für grundsätzlich bundesrechtskonform eingestuft werden, kaum in Betracht, sondern das System bedingt geradezu Mehrpersonenwahlkreise. Andererseits erachtet das Bundesgericht die Mehrpersonenwahl im Majorz als umso problematischer, desto mehr Sitze in einem Wahlkreis zu vergeben sind. In einem reinen Majorzsystem zog es die Grenze bei fünf Sitzen, in einem gemischten System gelten bereits Majorzwahlkreise mit drei und vier Sitzen als verfassungsrechtlich umstritten. Die Bundesrechtskonformität eines personenorientierten Proporzsystems liesse sich wiederum angesichts der strikten Rechtsprechung des Bundesgerichts nur durch Wahlkreise mit mindestens neun Sitzen sicherstellen.

Wie das Bundesgericht oder auch die Bundesversammlung im Zuge des Gewährleistungsverfahrens das System des STV mit Blick auf die Wahlrechtsgleichheit beurteilen und wie sie die damit verbundenen Vor- und Nachteile gegeneinander abwägen würden, muss zum gegenwärtigen Zeitpunkt als völlig unvorhersehbar bezeichnet werden. Das Risiko der erfolgreichen Anfechtung beziehungsweise umfangreicher Beanstandungen einer derart ausgestalteten Wahlrechtsordnung vor Bundesgericht muss daher als beträchtlich eingeschätzt werden.

IV. Rechtlicher Anpassungsbedarf

Bei der Einführung eines Mischsystems wäre Art. 27 Abs. 2 KV anzupassen, da dort von einem reinen Mehrheitswahlverfahren ausgegangen wird. Es könnte beispielsweise formuliert werden, dass für Wahlkreise, denen bis zu fünf Sitze zustehen, das Mehrheitswahlverfahren zur Anwendung gelangt und für die übrigen das Verhältniswahlverfahren.¹³⁶ Denkbar wäre es auch, für die Grossratswahlen grundsätzlich das Mehrheitswahlverfahren vorzusehen und einzig für den Wahlkreis Chur das Verhältniswahlverfahren.¹³⁷ Je nachdem, ob die Zahl der aufzuspaltenden Wahlkreise diejenige der zusammenzulegenden überstiege, müsste auch die Höchstzahl von 39 Wahlkreisen in Art. 27 Abs. 3 KV gestrichen oder angepasst werden. Im Gesetz wären verschiedene weitere Bestimmungen anzupassen und Neuregelungen einzuführen. Die Regelungen über die Stellvertreterinnen und Stellvertreter könnten in den jeweiligen Konstellationen grundsätzlich beibehalten werden.

F. Ergebnis: Breite Auswahl verfassungskonformer Modellen

Der Kanton Graubünden ist bei der Systementscheidung für ein Wahlsystem grundsätzlich frei (vgl. Art. 39 Abs. 1 BV). Das Bundesgericht hat klargestellt, dass neben der Einführung des Proporz und der Schaffung eines gemischten Systems aus Proporz und Majorz auch der reine Majorz mit dem Bundesrecht in Einklang steht.¹³⁸ Im Anschluss an die Systementscheidung sind dann jeweils im Rahmen des gewählten Systems bestimmte verfassungsrechtliche Voraussetzungen zu beachten. Diese werden im Folgenden nochmals kurz zusammengefasst. Der Staatsrechtler GIOVANNI BIAGGINI fasst die rechtspolitische Ausgangslage treffend zusammen:

¹³⁶ Vgl. Art. 88 Abs. 1 Satz 2 KV (Verfassung des Kantons Uri – URB 1.1101).

¹³⁷ Vgl. Art. 71 Abs. 4 KV (Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. – bGS 111.1).

¹³⁸ Zu möglichen Reformvarianten im Überblick EHRAT, sui-generis 2020, S. 17, 27 f. N. 28 ff.

«Das Spektrum möglicher Lösungen ist enorm breit [...], und die Aufgabe, in einer derart zentralen und zugleich schwierigen Materie wie dem Parlamentswahlrecht eine verfassungskonforme und auch sachlich gute Regelung zu schaffen, ist sehr anspruchsvoll»¹³⁹.

I. Majorzsystem

Die Beibehaltung des reinen Majorzes setzt voraus, dass im Sinne eines absoluten Kriteriums kein Wahlkreis eine schweizerische Wohnbevölkerung von mehr als 7'000 Personen aufweist. Dies bedingt, dass einige bestehende Wahlkreise anhand der Gemeindegrenzen oder anhand von gemeindeinternen Strukturmerkmalen aufgespalten werden müssten. Im Sinne eines relativen Kriteriums darf zudem die Stimmkraft zwischen den einzelnen Wahlkreisen nicht um mehr als 50 Prozent voneinander abweichen. Dadurch ergibt sich der Bedarf nach der Zusammenlegung zu bevölkerungsschwacher Wahlkreise.

II. Proporzsysteme

Die Einführung des Proporzes setzt voraus, dass in keinem Wahlkreis ein höheres natürliches Quorum als zehn Prozent auftritt. Dies bedeutet, dass bei einer isolierten Proporzwahl in den einzelnen Wahlkreisen («Nationalratswahlssystem») jeweils mindestens neun Sitze zu vergeben sind. Von den 39 bestehenden Wahlkreisen würden nur zwei diese Schwelle überschreiten. Aber auch nur sechs von elf Regionen würden dieses Kriterium erfüllen. Der Mangel könnte indes durch die Integration der fünf Regionen mit zu wenigen Sitzen in Wahlkreisverbände behoben werden.

Die Variante des Doppelproporzes, bei der es für die Sitzverteilung im Grossen Rat nur auf das Ergebnis im gesamten Wahlgebiet, also im ganzen Kanton, ankäme, die Wahlkreise also nicht isoliert betrachtet würden («Doppelter Pukelsheim»), stünde sowohl unter Beibehaltung der bestehenden 39 Kreise als Wahlkreise als auch bei deren Ersetzung durch die elf Regionen mit den Vorgaben des Bundesgerichts im Einklang. Als Abwandlung hiervon wäre auch die Verlagerung des Doppelproporzes auf das Verhältnis von Wahlkreisen und Unterwahlkreisen («Walliser Modell») bundesrechtskonform. Die bestehenden Kreise könnten als Unterwahlkreise aufrechterhalten, die Regionen grundsätzlich als Wahlkreise eingeführt werden. Dabei wäre aber darauf zu achten, dass in den aus den Regionen zu bildenden Wahlkreisen mindestens neun Sitze zu vergeben wären. Es wären also teilweise mehrere Regionen zu einem Wahlkreis zu vereinen. Das Verhältnis von Wahlkreisen und Unterwahlkreisen könnte auch nur in dieser Konstellation angewendet und auf den Fortbestand der Kreise als Unterwahlkreise verzichtet werden.

¹³⁹ BIAGGINI, ZBl 121/2020, S. 21, 34.

III. Gemischte Systeme

Ein Mischsystem aus Majorz und Proporz müsste die jeweils systembedingten Voraussetzungen erfüllen. Hinzu kommt ein gewisser Begründungsbedarf, warum die beiden Wahlsysteme gemischt werden sollen. Bezüglich der Systementscheidung leichter zu begründen wäre eine flächendeckende Kombination, wie diese einst beim «Bündner Modell» vorgesehen war. Die Majorzsitze könnten nach wie vor mit leichten Anpassungen zwecks Einhaltung der Stimmkraftgleichheit und der Höchstzahl der schweizerischen Wohnbevölkerung von 7'000 in den bestehenden Wahlkreisen vergeben werden. Bei den verbleibenden weniger als 80 im Proporzverfahren zu vergebenden Sitzen wäre darauf zu achten, dass das natürliche Quorum nicht überschritten wird. Würden die elf Regionen als Wahlkreise zugrunde gelegt, wären demnach noch umfangreichere Zusammenfassungen mehrerer Regionen erforderlich als bei einem reinen Proporz oder es wäre insoweit der Doppelproporz anzuwenden.

Grundsätzlich ebenfalls zulässig wäre die Aufteilung des Kantonsgebiets in Wahlkreise, in denen nach dem Majorz, und solchen, in denen nach dem Proporz gewählt wird. Möglich wäre eine Majorzwahl nach Massgabe der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in Kreisen mit bis zu 7'000 Personen mit schweizerischer Staatsangehörigkeit. Die Proporzwahl könnte isoliert in genügend grossen Wahlkreisen wie Chur und/oder Fünf Dörfer stattfinden («Ausserhoder Modell») unter Aufspaltung der übrigen derzeit noch zu grossen Majorzwahlkreise in bundesrechtskonforme Wahlkreise. Die Proporzwahl könnte aber auch unter Einbindung von Wahlkreisen mit weniger als neun Sitzen im Wege des Doppelproporzes im gesamten Proporzgebiet durchgeführt werden («Urner Modell»). Vor dem Hintergrund der jüngeren Rechtsprechung des Bundesgerichts völlig unabsehbar und stark von der konkreten detaillierten Ausgestaltung abhängig wäre die rechtliche Beurteilung eines Präferenzwahlsystems wie des STV.

Literaturverzeichnis

BERGAMIN FLORIAN, Verfassungsmässigkeit des Graubündner Parlamentswahlsystems, Newsletter IFF 2/2019.

BERIGER JULIAN-IVAN, Kantone mit doppeltproportionalem Sitzzuteilungsverfahren, in: Andreas Glaser (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht der Kantone, 2018, § 4.

BIAGGINI GIOVANNI, BV, Kommentar, 2. Aufl. 2017.

BIAGGINI GIOVANNI, Das Majorzwahlverfahren für den Grossen Rat des Kantons Graubünden auf dem Prüfstand des Bundesgerichts, ZBl 121/2020, S. 21 ff.

BIAGGINI GIOVANNI, Majorz und majorzgeprägte Mischsysteme: Parlamentswahlverfahren mit Verfalldatum?, ZBl 117/2016, S. 409 ff.

BIAGGINI GIOVANNI, Von Proporzglück und Doppelproporzpech, ZBl 120/2019, S. 473 ff.

BISAZ CORSIN, Entscheidbesprechung BGer 1C_495/2017: Bündner Majorz, AJP 2019, S. 1202 ff.

EHRAT MARCO, Zurückhaltendes Urteil mit weitreichenden Folgen: Bundesgericht erklärt Bündner Wahlsystem für verfassungswidrig, sui-generis 2020, S. 17 ff.

FUHRER CORINA, Kantone mit Proporzwahlverfahren nach Hagenbach-Bischoff, in: Andreas Glaser (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht der Kantone, 2018, § 3.

HELLMANN DANIEL, Weg vom Pfadabhängigkeitsproblem: Präferenzwahl in Mehrpersonwahlkreisen als Reformoption des Bundeswahlrechts?, Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 2016, S. 389 ff.

MARBACH JULIAN, Die Ausgestaltung von Majorzwahlen, LeGes 29 (2018) 2.

MARBACH JULIAN, Ist der Majorz für kantonale Parlamentswahlen verfassungsgemäss?, in: Jusletter 28. November 2016.

MUSLIU NAGIHAN, Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Wahlsysteme der Kantone, in: Andreas Glaser (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht der Kantone, 2018, § 1.

RAESS CHRISTOPH, Sind die Wahlsysteme der Kantone Graubünden, Appenzell I.Rh. und Uri verfassungskonform?, ZGRG 2016, S. 98 ff.

RICHLI PAUL, Rechtsgutachten zu den Anfechtungsrisiken im Fall der Ausdehnung der Majorzwahl auf Gemeinden mit drei und vier Landratssitzen vom 27. November 2017.

SALA LIANA, Kantone mit gemischten Wahlverfahren, in: Andreas Glaser (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht der Kantone, 2018, § 7.

TSCHANNEN PIERRE, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2018 und 2019 (2/2), ZBJV 155/2019, S. 703 ff.

Anhang 1: Übersicht über mögliche bundesrechtskonforme Wahlsysteme

A. Majorzsystem (Modell A)

I. Grundzüge des Modells (Ausgestaltung)

Die 120 Sitze des Grossen Rates werden wie bisher jeweils getrennt in den Wahlkreisen nach dem Majorzsystem vergeben. Der oder die Kandidierenden für die jeweilige Anzahl an Sitzen mit den meisten Stimmen sind gewählt. An den bislang bestehenden 39 Wahlkreisen müssen Veränderungen im Zuschnitt vorgenommen werden. Die sechs Wahlkreise mit mehr als 7'000 Personen mit schweizerischer Staatsangehörigkeit müssen in kleinere Wahlkreise, meist in Anlehnung an die Gemeindegrenzen, aufgespalten werden. Der zu kleine Wahlkreis Avers muss mit einem benachbarten Wahlkreis zusammengelegt werden.

II. Beurteilung/Bewertung der Einhaltung der Massgaben

- *Vereinbarkeit mit Bundesrecht*

Die Vereinbarkeit mit Bundesrecht ist mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit gegeben, da das Bundesgericht in seinem einschlägigen Urteil dahingehende Hinweise gegeben hat.

- *Berücksichtigung und Abbildung der geografischen (Talschaften), kulturellen, wirtschaftlichen, sprachlichen, gesellschaftlichen und konfessionellen Vielfalt Graubündens*

Die Vielfalt wird mindestens in gleichem Mass gewährleistet wie bisher, teilweise kann diese durch die Aufspaltung von Wahlkreisen noch verstärkt berücksichtigt werden, bei ganz kleinen Wahlkreisen sind auf der Kehrseite gewisse Abstriche erforderlich.

- *Mittelfristige Stabilität angesichts der demographischen Veränderungen*

In Bezug auf die weit überwiegende Zahl der Wahlkreise ist die Stabilität der Wahlkreisstruktur mittelfristig gegeben. Bei einem Teil der Wahlkreise besteht mittelfristig die Gefahr, dass diese durch eine Zunahme der schweizerischen Wohnbevölkerung auf über 7'000 Personen zu gross oder durch eine Abnahme der Bevölkerung im Verhältnis zu den anderen Wahlkreisen zu klein werden. Bereits heute absehbar ist, dass der Wahlkreis Trins auf über 7'000 Personen wachsen und die Wahlkreise Belfort und Rheinwald im Verhältnis zu den übrigen Wahlkreisen zu klein werden könnten. Die demographischen Veränderungen wären inskünftig vor jeder Wahl zu beobachten.

- *Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Wahlergebnisse*

Die Wahlergebnisse sind vollständig transparent und nachvollziehbar.

III. Stellvertreter-Regelung

Das heutige Modell mit separater Wahl der Stellvertreter/innen kann übernommen werden.

B. Isoliertes Proporzsystem mit Regionen als Wahlkreise (Modell B)

I. Grundzüge des Modells (Ausgestaltung)

Der Grosse Rat würde neu nach dem Proporzwahlssystem gewählt. Anstelle der bisherigen 39 Kreise würden die elf Regionen als Wahlkreise fungieren. Die Sitzverteilung würde grundsätzlich isoliert anhand des Ergebnisses in den elf Wahlkreisen vorgenommen.

II. Beurteilung/Bewertung der Einhaltung der Massgaben

- Vereinbarkeit mit Bundesrecht

Im Ausgangspunkt ist das Modell nicht mit den Vorgaben des Bundesrechts vereinbar, da in fünf von elf Wahlkreisen das natürliche Quorum mit über 10 Prozent zu hoch wäre. Die Bundesrechtskonformität lässt sich nur dadurch herstellen, dass die fünf Wahlkreise mit weniger als neun Sitzen in einem Wahlkreisverband mit einer anderen Region zusammengefasst würden.

- Berücksichtigung und Abbildung der geografischen (Talschaften), kulturellen, wirtschaftlichen, sprachlichen, gesellschaftlichen und konfessionellen Vielfalt Graubündens

Die Vielfalt des Kantons Graubünden lässt sich anhand von elf Regionen nicht in gleichem Mass abbilden, wie dies bei 39 Wahlkreisen der Fall ist. So wäre namentlich eine Vertretung der Talschaftkreise nicht mehr garantiert. Da die Regionen jedoch ebenfalls nach geografischen (Talschaften), kulturellen, wirtschaftlichen, sprachlichen, gesellschaftlichen und konfessionellen Kriterien gebildet wurden, ist von einer hinreichenden Berücksichtigung auszugehen. Weitere Abstriche wären indes aufgrund der Schaffung von Wahlkreisverbänden hinzunehmen. So wurde die Region Bernina explizit aus sprachlichen Gründen als Region aufrechterhalten. Als Wahlkreis müsste sie aber wegen des zu hohen natürlichen Quorums in einem Wahlkreisverband mit einer anderen Region zusammengefasst werden.

- Mittelfristige Stabilität angesichts der demographischen Veränderungen

Nach der Bildung von Wahlkreisverbänden der Regionen mit zu wenigen Sitzen erwies sich das Modell auch in Anbetracht demographischer Veränderungen als stabil.

- Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Wahlergebnisse

Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Wahlergebnisse sind innerhalb der Wahlkreise grundsätzlich in hohem Mass gegeben. Beeinträchtigungen ergeben sich in denjenigen Regionen, die sich in einem Wahlkreisverband befinden. Hier kann es zu gegenläufigen Sitzverteilungen zwischen den Wahlkreisen innerhalb eines Wahlkreisverbundes kommen.

III. Stellvertreter-Regelung

Die heutige Stellvertreter-Regelung müsste im Proporzsystem durch ein angepasstes Modell abgelöst werden, zum Beispiel in Form eines temporären Nachrutschens der nächsten Nicht-Gewählten bzw. Überzähligen.

C. Doppelproporzsystem im Verhältnis Kanton/Wahlkreise (Regionen/Kreise) (Modell C)

I. Grundzüge des Modells (Ausgestaltung)

Der Grosse Rat würde neu nach dem Proporzwahlssystem gewählt. Als Wahlkreise könnten entweder die bisherigen 39 Wahlkreise oder die elf Regionen fungieren. Die Sitzverteilung würde anhand des Ergebnisses im gesamten Kanton vorgenommen (Oberzuteilung). In einem weiteren Schritt würde unter Berücksichtigung des Ergebnisses in den Wahlkreisen die Sitzverteilung an die in den Wahlkreisen kandidierenden Parteilisten vorgenommen (Unterzuteilung).

II. Beurteilung/Bewertung der Einhaltung der Massgaben

- Vereinbarkeit mit Bundesrecht

Das System des Doppelproporzes im Verhältnis Wahlgebiet Kanton und Wahlkreise ist mit dem Bundesrecht vereinbar, wie das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung betont.

- Berücksichtigung und Abbildung der geografischen (Talschaften), kulturellen, wirtschaftlichen, sprachlichen, gesellschaftlichen und konfessionellen Vielfalt Graubündens

Die Vielfalt des Kantons Graubünden würde in der Wahlkreisstruktur mit den bestehenden 39 Wahlkreisen mehr oder mit den elf Regionen (keine Sitzgarantie für Talschaftskreise) etwas weniger stark widerspiegelt. Zu beachten ist jedoch, dass dies nur für die formale Repräsentation gilt. Die politische Konstellation in den einzelnen Wahlkreisen würde nicht zwangsläufig in der Sitzverteilung im jeweiligen Wahlkreis zum Ausdruck kommen.

- Mittelfristige Stabilität angesichts der demographischen Veränderungen

Das Wahlsystem ist gegenüber demographischen Veränderungen langfristig stabil.

- Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Wahlergebnisse

Die Wahlergebnisse sind mathematisch transparent und nachvollziehbar. Die Sitzverteilung auf kantonaler Ebene (Oberzuteilung) ist ebenfalls in hohem Mass transparent und nachvollziehbar. Die Sitzverteilung an die Parteien auf Wahlkreisebene (Unterzuteilung) ist teilweise aufgrund gegenläufiger Sitzvergaben aus Sicht der Wählenden und Kandidierenden nicht immer gut nachvollziehbar. Dieser Effekt dürfte bei 39 Wahlkreisen mutmasslich stärker sein als bei elf Wahlkreisen. Durch die Einführung einer Majorzbedingung und einer Sperrklausel auf kantonaler Ebene oder auf Wahlkreisebene lässt sich das Risiko gegenläufiger Sitzverteilungen minimieren.

III. Stellvertreter-Regelung

Die heutige Stellvertreter-Regelung müsste im Proporzsystem durch ein angepasstes Modell abgelöst werden Modell, zum Beispiel in Form eines temporären Nachrutschens der nächsten Nicht-Gewählten bzw. Überzähligen.

D. Doppelproporzsystem im Verhältnis Wahlkreise (Regionen)/Unterwahlkreise (Modell D)

I. Grundzüge des Modells (Ausgestaltung)

Der Grosse Rat würde neu nach dem Proporzwahlsystem gewählt. Als Wahlkreise würden grundsätzlich die Regionen fungieren, Regionen mit zu wenigen Sitzen müssten jeweils zu einem Wahlkreis mit mindestens neun Sitzen zusammengefasst werden. Innerhalb der Wahlkreise könnten entweder – nur auf die zusammenzulegenden Regionen begrenzt – die zusammengefassten Regionen oder flächendeckend in sämtlichen Regionen die bestehenden Kreise als Unterwahlkreise fungieren. Die Sitzverteilung würde anhand der Ergebnisse in den Wahlkreisen (Regionen) vorgenommen (Oberzuteilung). In einem weiteren Schritt würde unter Berücksichtigung des Ergebnisses in den Unterwahlkreisen (bestehende Wahlkreise oder zusammengefasste Regionen) die Sitzverteilung an die in den Unterwahlkreisen kandidierenden Parteilisten vorgenommen (Untertzuteilung).

II. Beurteilung/Bewertung der Einhaltung der Massgaben

- Vereinbarkeit mit Bundesrecht

Das System des Doppelproporzes ist grundsätzlich mit dem Bundesrecht vereinbar. Es spricht nichts dagegen, dass dies auch für das Verhältnis von Wahlkreisen und Unterwahlkreisen gilt, zumal das Bundesgericht stets die Möglichkeit der Schaffung von Wahlkreisverbänden betonte und im Kanton Wallis von der Bundesrechtskonformität ausgegangen wird. Ein Urteil explizit zu diesem Modell liegt indes nicht vor.

- Berücksichtigung und Abbildung der geografischen (Talschaften), kulturellen, wirtschaftlichen, sprachlichen, gesellschaftlichen und konfessionellen Vielfalt Graubündens

Die Vielfalt des Kantons Graubünden würde in der Wahlkreisstruktur mit den Regionen als Wahlkreisen und den bestehenden 39 Wahlkreisen als Unterwahlkreisen widergespiegelt. Gewisse Abstriche wären bei zu Wahlkreisen zusammengelegten Regionen zu akzeptieren. In Bezug auf die Wahlkreise wäre – im Unterschied zu Variante C. – eine korrekte Abbildung der politischen Verhältnisse gewährleistet. In Bezug auf die Unterwahlkreise würde lediglich die formale Repräsentation exakt wiedergegeben. Die politische Konstellation in den einzelnen Unterwahlkreisen würde nicht zwangsläufig in der Sitzverteilung im jeweiligen Unterwahlkreis zum Ausdruck kommen.

- Mittelfristige Stabilität angesichts der demographischen Veränderungen

Das Wahlsystem ist gegenüber demographischen Veränderungen grundsätzlich langfristig stabil, unter Umständen müsste je nach Ausgestaltung mittelfristig die Zusammenfassung bestimmter Regionen zu Wahlkreisen an einen Bevölkerungsrückgang angepasst werden.

- *Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Wahlergebnisse*

Die Wahlergebnisse sind mathematisch transparent und nachvollziehbar. Die Sitzverteilung auf der Ebene der Regionen als Wahlkreise (Oberzuteilung) ist ebenfalls in hohem Mass transparent und nachvollziehbar. Die Sitzverteilung an die Parteien auf Unterwahlkreisebene (Unterzuteilung) ist teilweise aufgrund gegenläufiger Sitzvergaben aus Sicht der Wählenden und Kandidierenden nicht immer gut nachvollziehbar. Im Unterschied zu einem gesamtkantonalen Doppelproporz liesse sich nach dem Modell mit Wahlkreisen und Unterwahlkreisen das Risiko gegenläufiger Sitzvergaben auf die Regionen als Wahlkreis eingrenzen. Zwischen den Regionen könnte es zu diesem Effekt nur kommen, sofern diese explizit in einem Wahlkreis zusammengefasst wären.

III. Stellvertreter-Regelung

Die heutige Stellvertreter-Regelung müsste im Proporzsystem durch ein angepasstes Modell abgelöst werden Modell, zum Beispiel in Form eines temporären Nachrutschens der nächsten Nicht-Gewählten bzw. Überzähligen. Der Kanton Wallis kennt Suppleanten in dem Modell mit Doppelproporz im Verhältnis von Wahlkreisen und Unterwahlkreisen.

E. Gemischtes System mit Majorz und Proporz in Chur und/oder Fünf Dörfer (Modell E)

I. Grundzüge des Modells (Ausgestaltung)

Das Majorzwahlsystem würde in der überwiegenden Zahl der bestehenden Wahlkreise beibehalten, teilweise durch Aufspaltung von zu grossen Wahlkreisen (Davos, Ilanz, Oberengadin, Rhäzüns) in kleinere Wahlkreise. In den beiden Wahlkreisen Chur und Fünf Dörfer, in denen kein zu hohes natürliches Quorum entstünde, würde isoliert nach dem Proporzverfahren gewählt. Alternativ könnte auch der Wahlkreis Fünf Dörfer aufgespalten werden, sodass dort nach dem Majorz und nur in Chur nach dem Proporz gewählt würde.

II. Beurteilung/Bewertung der Einhaltung der Massgaben

- Vereinbarkeit mit Bundesrecht

Es gelten grundsätzlich die Erwägungen gesondert zum Majorz und zum Proporz bezogen auf die jeweiligen Wahlkreise. Das Modell ähnelt stark dem im Kanton Appenzell Ausserrhoden zur Anwendung gelangenden gemischten System, das vom Bundesgericht als verfassungskonform erachtet wurde. Wird die seitdem festzustellende grosszügigere Handhabung durch das Bundesgericht in Rechnung gestellt, spricht vieles für die Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht.

- Berücksichtigung und Abbildung der geografischen (Talschaften), kulturellen, wirtschaftlichen, sprachlichen, gesellschaftlichen und konfessionellen Vielfalt Graubündens

Die Vielfalt wird mindestens in gleichem Mass gewährleistet wie bisher, teilweise kann diese durch die Aufspaltung von Wahlkreisen noch verstärkt berücksichtigt werden, bei ganz kleinen Wahlkreisen sind auf der Kehrseite gewisse Abstriche erforderlich.

- Mittelfristige Stabilität angesichts der demographischen Veränderungen

In Bezug auf die Wahlkreise mit Majorzsystem gelten die entsprechenden Überlegungen wie zu Modell A. Bezüglich der Proporzwahlkreise wäre langfristige Stabilität gesichert, da weder in Chur noch in den Fünf Dörfern mit einer Reduktion der Sitzzahlen zu rechnen wäre.

- Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Wahlergebnisse

Transparenz und Nachvollziehbarkeit entsprechen in Abhängigkeit von dem in dem betreffenden Wahlkreis zur Anwendung gelangenden System den jeweiligen Eigenheiten von Majorz und Proporz.

III. Stellvertreter-Regelung

Die Stellvertreter-Regelung könnte jeweils gesondert im Majorz und im Proporz beibehalten werden. Dabei müsste für den Proporz ein angepasstes System entwickelt werden.

F. Gemischtes System mit Majorz und Proporz je nach Sitzzahl des Wahlkreises (Modell F)

I. Grundzüge des Modells (Ausgestaltung)

In den bestehenden Wahlkreisen (ausser dem zusammenzulegenden Avers) mit bis zu fünf Sitzen (alternativ bis zu drei oder vier Sitzen) wird nach dem Majorzsystem gewählt. In den bestehenden Wahlkreisen mit mindestens sechs (alternativ vier oder fünf) Sitzen wird nach dem Proporzwahlssystem gewählt.

II. Beurteilung/Bewertung der Einhaltung der Massgaben

- Vereinbarkeit mit Bundesrecht

Es gelten grundsätzlich die Erwägungen gesondert zum Majorz und zum Proporz bezogen auf die jeweiligen Wahlkreise. In den Wahlkreisen mit weniger als neun Sitzen ist eine Wahl nach dem Proporzsystem nur unter der Bedingung der Bildung von Wahlkreisverbänden oder der Anwendung des Doppelproporzes zulässig. Das Modell ähnelt stark dem im Kanton Uri zur Anwendung gelangenden gemischten System, das vom Bundesgericht unter den genannten Bedingungen als verfassungskonform erachtet wurde. Noch nicht geklärt ist indes, ob das Bundesgericht Majorzwahlen im Rahmen eines gemischten Systems in Wahlkreisen mit mehr als zwei Sitzen als bundesrechtskonform erachten würde.

- Berücksichtigung und Abbildung der geografischen (Talschaften), kulturellen, wirtschaftlichen, sprachlichen, gesellschaftlichen und konfessionellen Vielfalt Graubündens

Die Vielfalt des Kantons Graubünden würde hinsichtlich der Majorzkomponente in vergleichbarer Weise wie mit den bestehenden Wahlkreisen widergespiegelt. Auch bezüglich der Wahlkreise, in denen nach dem Proporz gewählt würde, wäre die regionale Vertretung in gleichem Mass wie heute sichergestellt. Nicht garantiert werden könnte jedoch in den Proporzwahlkreisen, dass die politische Ausrichtung unverfälscht abgebildet wird. Durch die Bildung von Wahlkreisverbänden oder die Anwendung des Doppelproporzes käme es zu einer Verrechnung von Stimmen zwischen einigen oder allen Proporzwahlkreisen. Dies wäre unter Umständen auch zwischen geographisch nicht miteinander verbundenen Wahlkreisen der Fall.

- Mittelfristige Stabilität angesichts der demographischen Veränderungen

Die Wahlkreisstruktur wäre auch in Anbetracht demographischer Veränderungen mittelfristig stabil, Anpassungsbedarf ergäbe sich in den Majorzwahlkreisen bei starker Ab- oder Zunahme der schweizerischen Wohnbevölkerung, die Proporzwahlkreise wiesen eine längerfristige Stabilität auf.

- *Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Wahlergebnisse*

Transparenz und Nachvollziehbarkeit wären sowohl in den Wahlkreisen, in denen nach Majorz gewählt würde, als auch in der Gesamtsicht der nach Proporz wählenden Wahlkreise entsprechend den Ausführungen zur Oberzuteilung im Proporz gegeben. Aus Sicht der Wählenden und Kandidierenden abträglich für Transparenz und Nachvollziehbarkeit wären in den Wahlkreisen, in denen nach Proporz gewählt würde, mögliche gegenläufige Sitzvergaben innerhalb eines Wahlkreisverbundes oder – bei Anwendung des Doppelproporzes – des gesamten Proporzwahlgebietes.

III. Stellvertreter-Regelung

Die Stellvertreter-Regelung könnte jeweils gesondert im Majorz und im Proporz beibehalten werden. Dabei müsste für den Proporz ein angepasstes System entwickelt werden.

G. Gemischtes System mit Majorz und Proporz im gesamten Kanton (Modell G)

I. Grundzüge des Modells (Ausgestaltung)

In den bestehenden und nach den Vorgaben des Bundesgerichts weiter aufzuspaltenden Wahlkreisen würde je ein Sitz und damit eine entsprechende Anzahl von gut 40 Mitgliedern des Grossen Rates im Majorzverfahren gewählt. Die restlichen weniger als 80 Mitglieder des Grossen Rates würden im Proporzverfahren gewählt. Als Wahlkreise würden die elf Regionen dienen. Theoretisch kämen auch die bestehenden Wahlkreise unter Anwendung des Doppelproporzes in Betracht. Dies würde allerdings zu einer doppelten Garantie der Vertretung der bisherigen Kreise führen.

II. Beurteilung/Bewertung der Einhaltung der Massgaben

- Vereinbarkeit mit Bundesrecht

Das Majorzelement wäre entsprechend den Vorgaben des Bundesgerichts mit dem Bundesrecht vereinbar, sofern die Wahlkreise entsprechend angepasst werden. Das Proporzelement wäre nur unter der Bedingung mit Bundesrecht im Einklang, dass kein Wahlkreis ein zu hohes natürliches Quorum aufweist. Da nur noch weniger als 80 Sitze im Proporz zu vergeben wären, müssten die Regionen als Wahlkreise zu Wahlkreisverbänden zusammengelegt oder der Doppelproporz zur Anwendung gebracht werden. Dies wäre wegen der geringeren Zahl zu vergebender Sitze in weiterem Umfang der Fall als bei der Einführung eines reinen Proporzsystems. Die Beibehaltung der bestehenden Wahlkreise im Rahmen der Proporzkomponente würde zu einer verfassungsrechtlich problematischen doppelten Sitzgarantie zugunsten der bestehenden Kreise führen. Da nur knapp 80 Mitglieder des Grossen Rates nach dem Proporz gewählt würden, müsste ein gewisser Teil davon wiederum in Form eines garantierten Sitzes auf kleine Einerwahlkreise verteilt werden. Das Problem der Einhaltung der Stimmkraftgleichheit würde sich dadurch ebenfalls verschärfen.

Zudem existiert keine Rechtsprechung des Bundesgerichts zu einem derart konzipierten gemischten Wahlsystem. Da das Bundesgericht insoweit wohl eine sachliche Begründung genügen lässt, warum die Wahlrechtsgleichheit in dem betreffenden gemischten Wahlsystem besser berücksichtigt würde als in einem reinen Majorzsystem, ist von dessen grundsätzlicher Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht auszugehen. Entscheidend wäre demnach, dass sowohl im Majorzelement als auch im Proporzelement die jeweiligen bundesrechtlichen Vorgaben eingehalten wären.

- Berücksichtigung und Abbildung der geografischen (Talschaften), kulturellen, wirtschaftlichen, sprachlichen, gesellschaftlichen und konfessionellen Vielfalt Graubündens

Mithilfe der Majorzkomponente könnte die Vielfalt Graubündens jedenfalls durch einen garantierten Sitz widerspiegelt werden, der aufgrund der politischen Mehrheitsver-

hältnisse im betreffenden Wahlkreis vergeben würde. Würden die Regionen als Wahlkreise im Rahmen der Proporzkomponente dienen, würde der Vielfalt Graubündens auch insoweit Rechnung getragen. An der parteipolitisch exakten Abbildung der Verhältnisse in den Wahlkreisen wären jedoch Einbussen zu verzeichnen. Innerhalb der in weitem Umfang zu bildenden Wahlkreisverbände, beziehungsweise aufgrund des Doppelproporzes bestünde das Risiko, dass das Wahlergebnis in einem Wahlkreis nicht in der Sitzverteilung in dem betreffenden Wahlkreis abgebildet würde.

- *Mittelfristige Stabilität angesichts der demographischen Veränderungen*

Die Wahlkreisstruktur wäre auch in Anbetracht demographischer Veränderungen als längerfristig stabil anzusehen. Da nur ein Sitz pro Wahlkreis im Majorz zu vergeben wäre, hätte ein Wachstum der Bevölkerung insoweit keinen Einfluss. Es wäre lediglich im Rahmen der Majorzkomponente mit Blick auf die Stimmkraftgleichheit darauf zu achten, dass Wahlkreise mit relativ abnehmender schweizerischer Wohnbevölkerung nicht zu klein würden.

- *Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Wahlergebnisse*

Transparenz und Nachvollziehbarkeit entsprächen der Situation im Majorzsystem in Bezug auf den jeweils einen zu vergebenden Sitz pro Majorzwahlkreis. Die Konstellation in der Proporzkomponente entspräche derjenigen mit Wahlkreisverbänden oder im Doppelproporz. Es bestünde demnach das Risiko, dass es in den erfassten Wahlkreisen zu gegenläufigen Sitzvergaben kommen könnte.

III. Stellvertreter-Regelung

Die Stellvertreter-Regelung könnte jeweils gesondert im Majorz und im Proporz beibehalten werden. Dabei müsste für den Proporz ein angepasstes System entwickelt werden.

H. Präferenzwahlssystem des STV

I. Grundzüge des Modells (Ausgestaltung)

Die 120 Sitze des Grossen Rates würden in Mehrpersonenwahlkreisen mit um die fünf Sitze herum besetzt. Es fände eine Personenwahl statt, bei denen die Wählenden über ihre in erster Präferenz gewählten Kandidierenden hinaus nachrangige Präferenzen für weitere Kandidierende angegeben würden.

II. Beurteilung/Bewertung der Einhaltung der Massgaben

- *Vereinbarkeit mit Bundesrecht*

Die Vereinbarkeit mit Bundesrecht ist angesichts fehlender einschlägiger Rechtsprechung des Bundesgerichts gegenwärtig kaum zu beurteilen.

- *Berücksichtigung und Abbildung der geografischen (Talschaften), kulturellen, wirtschaftlichen, sprachlichen, gesellschaftlichen und konfessionellen Vielfalt Graubündens*

Inwieweit sich die Vielfalt Graubündens abbilden liesse, hinge massgeblich vom konkreten Zuschnitt der Wahlkreise ab, die von ihrer Dimension her zwischen den bisherigen Wahlkreisen und den Regionen liegen müsste.

- *Mittelfristige Stabilität angesichts der demographischen Veränderungen*

Inwieweit die Stabilität des Wahlsystems trotz demographischer Veränderungen gegeben wäre, lässt sich gegenwärtig nicht abschätzen.

- *Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Wahlergebnisse*

Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Wahlergebnisse werden in der Literatur kritisiert, inwieweit diese gegeben wären, hinge indes stark von der konkreten Ausgestaltung ab.

III. Stellvertreter-Regelung

Die Stellvertreter-Regelung könnte grundsätzlich auch im System des STV beibehalten werden, bedürfte indes einer grundlegenden Anpassung, wonach etwa die ersten Nicht-Gewählten die Stellvertretung übernehmen.

Anhang 2: Glossar

Wahlrechtsgleichheit

Die Wahlrechtsgleichheit ist in Art. 34 Abs. 1 BV verankert. Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet die politischen Rechte (auf Bundes- sowie Kantons- und Gemeindeebene) in abstrakter Weise und ordnet die wesentlichen Grundzüge der demokratischen Partizipation im Allgemeinen. Der Gewährleistung kommt Grundsatzcharakter zu. Sie weist Bezüge auf zur Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) sowie zur Rechtsweggarantie (Art. 29a BV). Der konkrete Gehalt der politischen Rechte mit ihren mannigfachen Teilgehalten ergibt sich nicht aus der Bundesverfassung, sondern in erster Linie aus dem spezifischen Organisationsrecht des Bundes beziehungsweise der Kantone. Die Wahlrechtsgleichheit lässt sich in die drei Teilhalte der Zählwertgleichheit, der Stimmkraftgleichheit und der Erfolgswertgleichheit untergliedern.

- Zählwertgleichheit

Die *Zählwertgleichheit* bedeutet, dass alle Stimmen formell gleich behandelt werden. Alle Wählerinnen und Wähler desselben Wahlkreises verfügen über die gleiche Anzahl von Stimmen, haben die gleichen Möglichkeiten zur Stimmabgabe und alle gültig abgegebenen Stimmen werden bei der Auszählung gleich berücksichtigt.

- Stimmkraft- oder Stimmgewichtsgleichheit

Die *Stimmkraft- oder Stimmgewichtsgleichheit* garantiert jedem Wähler und jeder Wählerin, dass seine bzw. ihre 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.

- Erfolgswertgleichheit:

Die *Erfolgswertgleichheit* soll schliesslich 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. Dem Grundsatz der Zählwertgleichheit kommt absoluter Charakter zu. Dagegen lässt die bundesgerichtliche Rechtsprechung bis zu einem gewissen Grad sachlich gerechtfertigte Einschränkungen der Stimmkrafts- und der Erfolgswertgleichheit zu. Wegen des hohen Stellenwertes der betroffenen politischen Rechte sind solche Einschränkungen allerdings nur mit Zurückhaltung anzuerkennen.

Mehrheitswahlrecht/Majorz

Im Mehrheitswahlrecht ist gewählt, wer in einem Wahlkreis die meisten Stimmen erhält. Die abgegebenen Stimmen fallen bei Majorzwahlen direkt bestimmten Personen zu und werden nicht zuerst auf Listen verteilt. Da im Majorz die Stimmen zugunsten einzelner Kandidierender abgegeben werden, führt er zu einer Persönlichkeitswahl. Das Majorzwahlverfahren begünstigt somit die Wahl starker Persönlichkeiten.

Im reinen Majorzwahlverfahren nicht verwirklichen lässt sich die Erfolgswertgleichheit. Sämtliche Stimmen, die in diesem Verfahren an Personen gehen, die in einem Wahlkreis keine (absolute oder relative) Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigen können, werden bei der Mandatsverteilung nicht berücksichtigt und bleiben gewichtslos. Die von den Wahlberechtigten abgegebenen Stimmen tragen im Regelfall weder wahlkreisintern noch wahlkreisübergreifend in gleicher Weise zum Wahlergebnis bei.

Verhältniswahlsystem/Proporz

Im Verhältniswahlrecht werden die Sitze des zu wählenden Organs auf die in aller Regel von den Parteien nominierten Listen proportional im Verhältnis der für die jeweilige Partei abgegebenen Stimmen verteilt. Das Proporzverfahren zeichnet sich dadurch aus, dass es den verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung ermöglicht, die weitgehend ihrem Wähleranteil entspricht. Proporzwahlen sind daher im Grundsatz Parteienwahlen. Die Verwirklichung der Erfolgswertgleichheit hängt massgeblich von der Ausgestaltung des Proporzwahlverfahrens im Einzelnen ab. Entscheidend ist, welches natürliche Quorum sich aufgrund der Variante des Proporzergibt.

Dabei kommen in der Schweiz im Wesentlichen die drei Verfahren Hagenbach-Bischoff (Nationalratswahlen, u.a. Kantone Bern und St. Gallen), Doppelproporz oder «Doppelter Pukelsheim» (u.a. Kantone Wallis, Zürich und Aargau) und Sainte-Laguë (Kantone Glarus und Basel-Stadt) zur Anwendung. Charakteristisch für die Verfahren Hagenbach Bischoff und Sainte-Laguë ist, dass sie isoliert in den Wahlkreisen des Wahlgebietes angewendet werden und keine das ganze Wahlgebiet erfassende Berücksichtigung der abgegebenen Stimmen erfolgt.

(ausführlich zum Ganzen: Proporzwahlssysteme im Vergleich. Bericht der Bundeskanzlei vom 21. August 2013 an den Bundesrat)

Natürliches Quorum

Das natürliche Quorum tritt als Folge der unterschiedlichen Grösse von Wahlkreisen auf. Je weniger Mandate auf einen Wahlkreis entfallen, desto mehr Stimmen muss eine Liste erreichen, um wenigstens ein Vollmandat zu erhalten. Eine Liste ist von der (Voll-)Mandatsverteilung ausgeschlossen, wenn sie die Wahlzahl, d.h. den Quotienten aus 100 Prozent und der um eins vermehrten Zahl der im Kreis zu vergebenden Mandate, nicht erreicht. So sind z.B. in einem Wahlkreis mit zwei Mandaten 33,33 Prozent der Stimmen nötig, um an der Vollmandatsverteilung teilnehmen zu können, bei neun Mandaten sind es noch 10 Prozent und bei 19 Mandaten lediglich 5 Prozent.

Die Realisierung des Verhältniswahlrechts hängt somit massgeblich von der Grösse der Wahlkreise ab. 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. Ein tiefes natürliches Quorum trägt dazu bei, dass alle massgeblichen politischen Kräfte nach Massgabe ihrer Parteistärke im Parlament Einsitz nehmen können. Umgekehrt gilt,

dass je weniger Mandate einem kleinen Wahlkreis zugeteilt werden, desto höherer Wähleranteil es bedarf, um ein Mandat zu erreichen. Hohe natürliche Quoren bewirken, dass nicht bloss unbedeutende Splittergruppen, sondern auch Minderheitsparteien mit einem gefestigten Rückhalt in der Bevölkerung von der Mandatsverteilung ausgeschlossen bleiben.

Unterschiedlich grosse Wahlkreise bewirken zudem, dass im Vergleich unter den Wahlkreisen nicht jeder Wählerstimme das gleiche politische Gewicht zukommt. Je kleiner ein Wahlkreis im Vergleich mit einem Wahlkreis mit vielen Sitzen ist, desto grösser ist das natürliche Quorum und damit die Zahl der Wählerinnen und Wähler, die mit der Wahl nicht vertreten sind und deren Stimmen gewichtlos bleiben.

Doppelproporz/Doppelter Pukelsheim

Im Rahmen des Doppelproporzes (auch: «Doppelter Pukelsheim») sind die Parteistimmen im gesamten Wahlgebiet entscheidend. Die Auswertung der Parteistimmen erfolgt in zwei Schritten: 1. Oberzuteilung und 2. Unterzuteilung.

Die Oberzuteilung regelt die Verteilung der Parlamentssitze an die Parteien auf Kantonsebene und beruht auf den Wählerzahlen der Parteien. Die Wählerzahl einer Liste ist die Parteistimmenzahl dieser Liste geteilt durch die Anzahl der Sitze, die im betreffenden Wahlkreis vergeben werden. Bei der Wahl des Kantonsparlaments werden die Sitze zunächst also auf kantonaler Ebene den politischen Parteien vergeben. Nach Abschluss der Oberzuteilung steht dann fest, wie viele Sitze jede Listengruppe, d.h. jede politische Partei, gesamtkantonal erhält.

Die Auswirkungen der Oberzuteilung lassen sich anhand des Ergebnisses der Wahlen 2016 zum Kantonsrat des Kantons Schwyz mit 100 Sitzen anschaulich darstellen:

Liste	Wähleranteil in %	Sitze
1: FDP.Die Liberalen	21.628%	22
2: SVP	33.115%	33
3: CVP	27.167%	27
4: SP, Grüne und Unabhängige	15.239%	15
5: GLP	2.544%	3
6: EVP	0.304%	0

Die Unterzuteilung regelt die Weitergabe der den Parteien auf Kantonsebene zugewiesenen Sitze an die Listen in den Wahlkreisen. Zu diesem Zweck wird die Parteistimmenzahl einer Liste durch den so genannten Listengruppendivisor der betreffenden Listengruppe und durch

den Wahlkreisdivisor des betreffenden Wahlkreises geteilt. Der Quotient wird standardmässig gerundet. Das Ergebnis bezeichnet den Sitzanspruch der Liste. Listengruppen- und Wahlkreisdivisor lassen sich nur mithilfe von Computerprogrammen ermitteln.

Im Rahmen der Unterteilung kann es zu folgenden, zum Ergebnis im Wahlkreis selbst gegenläufigen Effekten kommen, wie sie anlässlich der Kantonsratswahlen im Kanton Schwyz 2016 auftraten:

Wahlkreis Schwyz (9 Sitze):

SVP	11'404 Stimmen	2 Sitze
CVP	11'268 Stimmen	3 Sitze
SP	6'830 Stimmen	2 Sitze

Wahlkreis Steinen (2 Sitze)

CVP	492 Stimmen	0 Sitze
GLP	395 Stimmen	1 Sitz

(siehe ausführlich zum Doppelproporz FRIEDRICH PUKELSHEIM, Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen, AJP 2004, S. 505 ff.; FRIEDRICH PUKELSHEIM/CHRISTIAN SCHUHMACHER, Doppelproporz bei Parlamentswahlen – ein Rück- und Ausblick, AJP 2011, S. 1581 ff.)

Gemischtes Wahlsystem

Ein gemischtes Wahlsystem enthält Elemente sowohl des Majorz- als auch des Proporzprinzips. Denkbar ist beispielsweise, dass in den Wahlkreisen jeweils ein Sitz nach dem Majorzprinzip vergeben wird, während allfällige weitere Sitze proportional verteilt werden. Von einem gemischten Wahlsystem wird auch gesprochen, wenn in einigen Wahlkreisen das Proporzwahlverfahren angewandt wird, während in anderen Wahlkreisen des gleichen Gemeinwesens das Majorzprinzip zum Zug kommt.

Ein Beispiel für ein gemischtes Wahlsystem ist die personalisierte Verhältniswahl, die für die Wahl des deutschen Bundestages zur Anwendung kommt. Danach verfügt jede Wählerin und jeder Wähler über eine Erst- und eine Zweitstimme. Mit der Erststimme wird in jedem Wahlkreis ein Abgeordneter gewählt. Auf diese Weise wird die Hälfte der Sitze in Form von Direktmandaten nach dem Mehrheitswahlverfahren vergeben: Wer im Wahlkreis die meisten Stimmen erhält, ist gewählt. Mit der zweiten Stimme entscheiden sich die Wählenden für die Landesliste einer Partei. Die Gesamtheit der Sitze wird nach dem Parteienverhältnis gemäss den bundesweit erreichten Zweitstimmen verteilt.

Single Transferable Vote (STV)

«STV ist ein System mit übertragbarer Stimme in Mehrpersonenwahlkreisen. Systeme, die mit Präferenzstimmen arbeiten, erlauben es dem Wähler, die Wahlvorschläge entsprechend der persönlichen Präferenzrelation in eine Rangfolge zu bringen, also zu „ranken“, und so den eigenen Willen auszudrücken. [...] das Ranking [wird] durch eine Nummerierung von Eins bis n ausgedrückt. Der nach der individuellen Präferenzrelation zu bevorzugende Kandidat wird mit einer „1“ versehen und so weiter. Diese Präferenzen dürfen parteiübergreifend verteilt werden. [...] Für die Auszählung der Stimmen wird eine Quote gebildet, die bestimmt, wie viele Stimmen ein Kandidat mindestens erhalten muss, um gewählt zu sein. [...] Intuitiv leuchtet dabei zunächst vor allem die so genannte Droop-Quote ein. Dabei wird die Gesamtstimmenzahl durch die Zahl der zu verteilenden Sitze plus eins geteilt und nochmals eins addiert. [...]

Die Ermittlung der Sitzverteilung funktioniert im Prinzip wie folgt: Zunächst werden nur die Erstpräferenzen, die auf jeden einzelnen Kandidaten entfallen sind, zusammengezählt. Erhält ein Kandidat mehr Erstpräferenzen als die zuvor errechnete Quote vorgibt, so werden die überhängenden Stimmen umverteilt. Hierzu werden alle Zweitpräferenzen der auf diesen Kandidaten entfallenen Stimmen ausgezählt und entsprechend proportional auf die anderen Kandidaten umverteilt. Dabei werden zwar alle Zweitpräferenzen ausgezählt, aber nur der Anteil der überschüssigen Stimmen (Anzahl der auf den Kandidaten entfallenen Erstpräferenzen abzüglich der nach Quote erforderlichen Stimmen) wird übertragen. Dieses Verfahren wird wiederholt, bis entweder alle Sitze vergeben sind oder noch Sitze zu vergeben sind, aber kein Kandidat mehr genug Stimmen auf sich vereinigen kann.» (Definition nach HELLMANN, ZParl 2016, S. 389, 396 f.)