

**Teilrevision des Gesetzes
über die politischen Rechte (GPR; BR 150.100)**

**(Beschwerdeweg bei Grossratswahlen und
formelle Bereinigungen)**

Erläuternder Bericht

Chur, Januar 2024

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage.....	3
1.1	Anstoss für die Revision.....	3
1.1.1	Rechtsweg bei Beschwerden gegen Grossratswahlen.....	3
1.1.2	Formelle Bereinigungen.....	4
1.2	Situation in anderen Kantonen.....	4
2	Ziele der Revision.....	4
3	Grundzüge der Revisionsvorlage.....	5
3.1	Normstufe.....	5
3.2	Einpassung in bestehende Rechtsordnung.....	6
3.3	Regelungsinhalte.....	6
4	Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen.....	6
5	Finanzielle und personelle Auswirkungen.....	9
6	Gute Gesetzgebung.....	9
7	Terminplan.....	9

1 Ausgangslage

1.1 Anstoss für die Revision

1.1.1 Rechtsweg bei Beschwerden gegen Grossratswahlen

Bei der Einführung des neuen Wahlsystems für die Grossratswahlen 2022 wurde der bisherige Rechtsweg für Stimmrechts- und Wahlbeschwerden im Zusammenhang mit Grossratswahlen unverändert beibehalten. Beschwerden wegen Verletzung des Stimmrechts und wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung der Grossratswahlen sind danach erstinstanzlich an den Grossen Rat zu richten (siehe Art. 95 Abs. 2 Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden [GPR; BR 150.100]). Der Entscheid des Grossen Rats kann dann kantonsintern noch an das Verwaltungsgericht (als Verfassungsgericht: vgl. Art. 55 Abs. 2 Ziff. 2 der Verfassung des Kantons Graubünden [Kantonsverfassung, KV; BR 110.100] und Art. 57 Abs. 1 lit. b Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRG; BR 370.100]) weitergezogen werden (siehe Art. 102 GPR).

Unter dem alten Majorzwahlsystem waren die Grossratswahlen in jedem der 39 Wahlkreise ein in sich abgeschlossener Wahlvorgang. Die Ergebnisse der einzelnen Wahlkreise hatten keinen Einfluss auf andere Wahlkreise. Das neue Proporzwahlsystem (Doppelter Pukelsheim) hingegen sieht eine kantonsweite Oberzuteilung der 120 Sitze nach Wähleranteilen auf die Parteien vor (vgl. Art. 27 Gesetz über die Wahl des Grossen Rates [Grossratswahlgesetz, GRWG; BR 150.400]). Diese Oberzuteilung ist in der Folge - neben der sogenannten Majorzbedingung - bei der Sitzverteilung auf die Parteien in den 39 Wahlkreisen (sog. Unterzuteilung) zu beachten (vgl. Art. 28 GRWG). Dies bedeutet, dass neu allfällige (beschwerdebedingten) Veränderungen in einem Wahlkreis auch Auswirkungen auf die Oberzuteilung und auf die Sitzverteilung in anderen Wahlkreisen haben könnten. Je nach Beschwerdeinhalt könnten also von einem Entscheid weite Teile des Grossen Rats betroffen sein. Welche Ratsmitglieder genau, wäre aber im Einzelfall jeweils schwierig im Voraus verbindlich zu erkennen und einzugrenzen. Die Frage, welche Grossratsmitglieder bei der Behandlung von Beschwerden in den Ausstand zu treten haben (vgl. Art. 6 Abs. 3, zweiter Satz GRWG), liesse sich also künftig nur sehr schwer beantworten. Die Gefahr wäre vielmehr gross, dass sich bei Beschwerdefällen schwierige Verfahrensfragen stellen würden. Diese Umstände lassen den Grossen Rat unter dem neuen Wahlsystem nicht mehr als geeignete Beschwerdeinstanz erscheinen.

1.1.2 Formelle Bereinigungen

Weil das GPR für die Neuregelung der Beschwerdeinstanz ohnehin revidiert werden muss, soll aus Gründen der Klarheit und Rechtssicherheit die Gelegenheit genutzt werden, gleichzeitig auch zwei formelle Anpassungen vorzunehmen. Es geht konkret um folgende Punkte:

- Anpassung von Art. 43 Abs. 1 GPR: Klarstellung, dass die Nachzählregelung nur für Majorzwahlen gilt.
- Streichung von Art. 41 Abs. 1 lit. c GPR: Diese Bestimmung ist hinfällig geworden und deshalb aufzuheben. Als Bestandteil der Sitzverteilung obliegen solche Losziehungen ebenfalls dem Kanzleidirektor (vgl. Art. 25 Abs. 2 GRWG und Art. 7 Abs. 1 der Verordnung über die Wahl des Grossen Rates [Grossratswahlverordnung; GRWV, BR 150.410]).

1.2 Situation in anderen Kantonen

Einen direkten Beschwerdeweg an eine (einzige) kantonale richterliche Instanz bei kantonalen Parlamentswahlen kennen die Kantone AG, BE, FR, SO, TI, GE und JU. In den übrigen Kantonen sind Wahlbeschwerden erstinstanzlich an eine politische Behörde (Regierung oder Kantonsrat/Grosser Rat) zu richten. In den meisten dieser Kantone ist dann zweitinstanzlich ein Weiterzug an ein kantonales Gericht möglich (siehe dazu Luka Markić, Das kantonale Rechtsschutzverfahren im Bereich der politischen Rechte, Dike Verlag, Zürich 2022, S. 58 ff.).

2 Ziele der Revision

Neu soll es für Beschwerden in Zusammenhang mit den Grossratswahlen kantonsintern nur noch eine (richterliche) Beschwerdeinstanz geben: diese Beschwerden sollen künftig direkt beim Verwaltungsgericht bzw. beim Obergericht¹ erhoben werden können. Zwischen den Erneuerungswahlen (Mai/Juni) und dem Beginn der neuen Amtsperiode (Augustsession) liegt in der Regel lediglich eine knappe Zeitspanne von 2-3

¹ Mit der auf 1.1.2025 in Kraft tretenden Justizreform 3 werden das Kantonsgericht und das Verwaltungsgericht zum neu geschaffene Obergericht zusammengeführt. Das Obergericht übernimmt dabei u.a. auch die justiziellen Aufgaben und Zuständigkeiten des Verwaltungsgerichts im Bereich der politischen Rechte (siehe eKAB-Nr. 00.079.593 und 00.079.569 vom 6. April 2023 sowie eKAB-Nr. 00.074.724 vom 30. November 2022).

Monaten. Mit der Verkürzung des Rechtswegs um eine Instanz darf eine Beschleunigung des kantonalen Verfahrens erwartet werden und damit auch bessere Aussichten, dass rechtzeitig vor Sessionsbeginn ein richterlicher Entscheid vorliegt. Die Möglichkeit eines Weiterzugs ans Bundesgericht bleibt weiterhin bestehen.

Das Verwaltungsgericht (als Verfassungsgericht) ist vom Verfassungs- und vom Gesetzgeber (vgl. Art. 55 Abs. 2 Ziff. 2 KV und Art. 57 Abs. 1 lit. b VRG) zur Beurteilung von Beschwerden wegen Verletzung von politischen Rechten vorgesehen. In diesem Zusammenhang beurteilt das Verwaltungsgericht u.a. auch als erste und einzige kantonale Instanz Beschwerden gegen kommunale Wahlen und Abstimmungen. Das Verwaltungsgericht bringt deshalb zweifellos die fachlichen und organisatorischen Voraussetzungen mit, um auch als kantonal einzige Instanz über Beschwerden im Zusammenhang mit den Grossratswahlen befinden zu können. Dies auch unter dem Aspekt, dass Beschwerden wegen Unregelmässigkeiten nicht erst gegen das Schlussergebnis, sondern bereits vor oder während des Wahlverfahrens erhoben werden können und die Beschwerdeinstanz dann allenfalls die notwendigen Anordnungen zu deren Behebung zu treffen hat.

Ein solcher Beschwerdeweg mit einem kantonalen Gericht als einziger kantonomer Instanz besteht auch in anderen Kantonen (vgl. vorne S. 3 f.).

Mit der vorliegenden Revision sollen auch gleichzeitig die unter Ziffer 1.1.2 aufgeführten formellen Bereinigungen vorgenommen werden.

3 Grundzüge der Revisionsvorlage

3.1 Normstufe

Der bisherige Beschwerdeweg ist im Wesentlichen im Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden geregelt. Im Grossratswahlgesetz findet sich eine einzelne, interne Verfahrensbestimmung zum Beschwerdeverfahren (Art. 6 GRWG). Es ist unstrittig, dass die für den neuen Beschwerdeweg erforderlichen Anpassungen wiederum auf **Gesetzesstufe** vorzunehmen sind, weil diese Regelungen als wichtige Bestimmungen im Sinne von Art. 31 Abs. 1 KV zu qualifizieren sind.

3.2 Einpassung in bestehende Rechtsordnung

Die (wichtigen) Regelungen über den Beschwerdeweg bei den Grossratswahlen sollen ins Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden eingefügt werden. Dazu sind im GPR verschiedene Bestimmungen im Abschnitt "7. Rechtspflege und Strafbestimmungen" anzupassen. Zudem ist – als Fremdänderung – die Bestimmung von Art. 6 GRWG zu revidieren. Für die formellen Bereinigungen sind die einschlägigen Bestimmungen im GPR anzupassen. Ein zusätzlicher Regelungsbedarf auf Verordnungsstufe (Verordnung über die politischen Rechte im Kanton Graubünden [VPR; BR 150.200]) ist aktuell nicht zu erkennen.

3.3 Regelungsinhalte

- Art. 41 Abs. 1 lit. c GPR: Wegfall der Losziehungszuständigkeit der Region
- Art. 43 Abs. 1 GPR: Nachzählregeln gelten nur für Majorzwahlen
- Art. 95 Abs. 2 GPR: Verwaltungsgericht² als erste Beschwerdeinstanz
- Art. 97 Abs. 1 GPR: Verwaltungsgericht³ als Einreichungsinstanz
- Art. 102 Abs. 1 GPR: Wegfall Weiterzug ans Verwaltungsgericht⁴
- Art. 6 GRWG: Amtsantritt während Beschwerdeverfahren

4 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 41 Abs. 1 c) Losentscheid

¹ Haben mehrere Personen gleich viele Stimmen erhalten, entscheidet über die Wahl oder die Reihenfolge der Einsitznahme das Los. Die Losziehung nimmt vor:

- b) bei Regionalgerichtswahlen die Verwaltungskommission.
- c) *Aufgehoben*

Losziehungen bei Stimmgleichheit mehrerer Personen bei den Grossratswahlen obliegen als Bestandteil der Sitzverteilung dem Kanzleidirektor (vgl. Art. 25 Abs. 2 GRWG und Art. 7 Abs. 1 GRVV). Die Regelung im GPR ist hinfällig geworden und deshalb auch formell aufzuheben.

² Im Revisionsentwurf wird bereits die Bezeichnung "Obergericht" verwendet. Siehe FN 1 vorne.

³ Siehe FN 2.

⁴ Siehe FN 2.

Art. 43 Abs. 1 2. Nachzählung

¹ Beträgt beim ermittelten vorläufigen Gesamtergebnis einer Majorzwahl oder Abstimmung die Differenz der Stimmen zwischen der letzten gewählten und der ersten nicht gewählten Person beziehungsweise zwischen den Ja- und Nein-Stimmen weniger als 0,3 Prozent der abgegebenen gültigen Stimmzettel, hat von Amtes wegen eine Nachzählung zu erfolgen.

Die Nachzählungsregelung fand mit der Totalrevision vom 17. Juni 2005 Eingang in das Gesetz über die politischen Rechte. Entstehungsgeschichte, Inhalt und Formulierung der Bestimmung lassen schliessen, dass diese Regelung nur für Majorzwahlen gilt. Inzwischen wird der Grosse Rat neu im Proporzwahlverfahren gewählt. Um alle Unklarheiten bezüglich des Anwendungsbereichs dieser Nachzählungsregelung zu beseitigen, ist explizit der Bezug auf Majorzwahlen in der Formulierung zum Ausdruck zu bringen.

Art. 95 Abs. 2 Beschwerde

² Beim Obergericht kann Beschwerde geführt werden wegen Verletzung des Stimmrechts und wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Grossratswahlen.

In der Ausgangslage (vgl. Ziff. 1.1.1) wurde begründet, weshalb es unter dem Regime des neuen Doppelproporz-Wahlsystems für den Grossen Rat erforderlich erscheint, das Verwaltungsgericht bzw. Obergericht als erste (und kantonal einzige) Beschwerdeinstanz bei Stimmrechts- und Wahlbeschwerden in Zusammenhang mit diesen Wahlen vorzusehen und warum dieses Gericht dafür auch geeignet ist. Eine solche Rechtswegordnung besteht auch in anderen Kantonen.

Art. 97 Abs. 1 Frist

¹ Die Beschwerden sind innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch am dritten Tag nach der amtlichen Bekanntgabe der Ergebnisse einer Wahl oder Abstimmung bei folgenden Instanzen einzureichen:

- a) bei der Standeskanzlei: Beschwerden gemäss Artikel 95 Absätze 1 und 3;
- b) beim Obergericht: Beschwerden gemäss Artikel 95 Absätze 2 und 4.

Die Bezeichnung der Einreichungsinstanz für Beschwerden i.Z. mit den Grossratswahlen ist an den neuen Rechtsweg anzupassen.

Art. 102 Abs. 1 Weiterzug ans Obergericht

¹ Entscheide der Regierung und der zuständigen grossrätlichen Kommission sowie der Behörden der Regionalgerichte, Regionen und Gemeinden unterliegen der Beschwerde wegen Verletzung von politischen Rechten an das Obergericht.

Dieser Weiterzug entfällt, nachdem das Verwaltungsgericht bzw. Obergericht neu als erste und einzige kantonsinterne Beschwerdeinstanz vorgesehen ist.

Fremdänderung des Gesetzes über die Wahl des Grossen Rates (Grossratswahlgesetz, GRWG; BR 150.400):

Art. 6 Wahlbeschwerden

¹ *Aufgehoben*

² *Aufgehoben*

³ Den beanstandeten Abgeordneten ist der Einsitz bis zur rechtskräftigen Erledigung der Beschwerdeangelegenheiten gestattet.

Mit der Einsetzung des Verwaltungsgerichts bzw. Obergerichts als erster und einziger kantonalen Beschwerdeinstanz werden die Verfahrensregeln in den Absätzen 1 und 2 hinfällig und sind deshalb formell aufzuheben.

Hingegen soll die bisherige spezielle Regelung im Grossratswahlgesetz beibehalten werden, wonach Abgeordnete, deren Wahl mittels Beschwerde beanstandet wurde, während hängigem Beschwerdeverfahren im Grossen Rat trotzdem einsitzen können. Diese Regelung über den Amtsantritt im Beschwerdefall stellt die Funktionsfähigkeit des Grossen Rats als oberste kantonale Behörde auch während eines hängigen Beschwerdeverfahren sicher. Dies scheint unter dem Regime des neuen Doppelproporz-Wahlsystems besonders gerechtfertigt, weil sich im Beschwerdefall der Kreis der betroffenen Abgeordneten unter Umständen kaum eingrenzen liesse (vgl. dazu auch die Ausführungen unter Ziff. 1.1.1). Mit dieser Regelung besteht Rechtssicherheit bezüglich der Beschlussfähigkeit des Grossen Rats und damit auch bezüglich der Rechtsbeständigkeit der vom Rat während hängiger Beschwerden gefassten Beschlüsse.

Ohne diese (vorgehende) spezielle Regelung würde Art. 99 GPR Anwendung finden, der vorsieht, dass Beschwerden nur aufschiebende Wirkung zukommt, wenn diese von der Beschwerdeinstanz auf Antrag oder von Amtes wegen angeordnet wird. Es wäre somit Sache des Verwaltungsgerichts im konkreten Einzelfall darüber zu befinden, ob einzelne Mitglieder oder grössere Teile des Grossen Rats ihr Amt (vorläufig) nicht antreten können. Auf die Schwierigkeit einer Eingrenzung der Beschwerde auf einzelne Ratsmitglieder aufgrund des neuen Wahlsystems wurde bereits hingewiesen. (Nur) solange keine aufschiebende Wirkung angeordnet würde, könnten alle Gewählten Einsitz nehmen. Die vorgehende spezielle Regelung schafft demgegenüber von vorneherein Klarheit und Rechtssicherheit bezüglich der (vorläufigen) Einsitznahme. Eine vergleichbare Regelung kennt auch der Kanton Tessin.

Die Praxis wird zeigen, inwieweit diese spezielle Regelung überhaupt beansprucht werden muss. Zwischen dem Wahltermin für den Grossen Rat (Mai oder Juni; vgl. Art. 16 Abs. 1 lit. a GPR) und dessen konstituierenden Sitzung (Augustsession, Mittwoch nach viertem Sonntag im August; vgl. Art. 7 des Gesetzes über den Grossen Rat [Grossratsgesetz, GRG; BR 170.100] i.V. mit Art. 1 Abs. 1 lit. d Geschäftsordnung des Grossen Rates [GGP; BR 170.140]) liegt eine Zeitspanne, die eine rechtskräftige Erledigung von Beschwerden in der Regel erlauben sollte. Je nach Konstellation und Weiterungen ist das aber nicht garantiert.

5 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Mit der Revision ergibt sich bezüglich finanzieller und personeller Belastung für den Kanton keine Veränderung. Für das Verwaltungsgericht/Obergericht wird sich – in Abhängigkeit zu Anzahl und Komplexität von möglichen Beschwerdefällen – eine Mehrbelastung ergeben. In der Vergangenheit waren Beschwerden gegen Grossratswahlen allerdings sehr selten.

6 Gute Gesetzgebung

Die Grundsätze der "Guten Gesetzgebung" gemäss den regierungsrätlichen Vorgaben (vgl. Regierungsbeschluss vom 16. November 2010, Prot. Nr. 1070/2010) werden mit der Revisionsvorlage beachtet.

7 Terminplan

Die Regierung wird die Botschaft an den Grossen Rat voraussichtlich im Januar 2025 verabschieden. Die Beratung der Vorlage im Grossen Rat ist für die Aprilsession 2025 vorgesehen. Weiter ist geplant, die Teilrevision des GPR nach Ablauf der Referendumsfrist auf 1. Januar 2026 und damit rechtzeitig für die nächsten Grossratswahlen in Kraft zu setzen.