



Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 7/2007–2008

	Inhalt	Seite
9.	Kantonale Volksinitiative «Grosser Rat: 80 sind genug»	435

Inhaltsverzeichnis

9.	Kantonale Volksinitiative «Grosser Rat: 80 sind genug»	
I.	Initiative	435
	1. Wortlaut und Ziel	435
	2. Zustandekommen und weiteres Verfahren	436
	3. Gültigkeit der Initiative	436
	3.1 Vorbemerkungen	436
	3.2 Konkrete Prüfung	437
II.	Beurteilung der Initiative	437
	1. Ausgangslage - Vorgeschichte	437
	2. Interkantonaler Vergleich	438
	3. Kriterien für die Bestimmung der Parlamentsgrösse	441
	3.1 Repräsentanz	441
	3.2 Funktionalität und Effizienz	443
	4. Auswirkungen einer Annahme der Initiative auf das Wahlsystem	445
	4.1 Rechtliche Grundlagen	445
	4.2 Beibehaltung des heutigen Wahlsystems?	446
	4.3 Möglichkeiten für die Neuordnung des Wahlsystems	451
	5. Zusammenfassende Stellungnahme der Regierung	452
III.	Personelle und finanzielle Auswirkungen	452
IV.	Verzicht auf einen Gegenvorschlag	453
V.	Anträge	453

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

9.

Kantonale Volksinitiative «Grosser Rat: 80 sind genug»

Chur, 4. September 2007

Sehr geehrter Herr Landespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachstehend Botschaft und Antrag zur Kantonalen Volksinitiative «Grosser Rat: 80 sind genug».

I. Initiative

1. Wortlaut und Ziel

Am 25. September 2006 reichten die Vertreterinnen und Vertreter des Initiativkomitees eine von der Sozialdemokratischen Partei lancierte Volksinitiative «Grosser Rat: 80 sind genug» bei der Landeskanzlei ein. Die Volksinitiative wurde in Form einer allgemeinen Anregung im Sinne von Art. 12 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Graubünden (KV, BR 110.100) abgefasst. Die unterzeichneten Stimmbürgerinnen und Stimmbürger wollen mit der Volksinitiative den Bestand des Grossen Rates von heute 120 auf 80 Sitze reduzieren und verlangen somit eine Änderung der Kantonsverfassung (Art. 27 Abs. 1 KV). Mit einer Verkleinerung des Parlaments sollen nach Angaben der Initiantinnen und Initianten die Arbeiten im Grossen Rat effizienter und günstiger erledigt werden können. Zudem gehen sie davon aus, dass die bevölkerungsstarken Regionen etwas mehr Sitze erhalten, die Ausgewogenheit des Verhältnisses zwischen Stadt, Land und Sprachregionen aber insgesamt beibehalten bleibt und die Einteilung der Wahlkreise im Kanton Graubünden bei einer Annahme der Initiative reorganisiert und gestrafft werden muss.

2. Zustandekommen und weiteres Verfahren

Nach Ermittlung der Zahl der gültigen Unterschriften und Prüfung der weiteren formellen Voraussetzungen durch die Standeskanzlei stellte die Regierung an ihrer Sitzung vom 16. Oktober 2006 (Prot. Nr. 1168) fest, dass die Volksinitiative gültig zustande gekommen ist. Die am 2. Februar 2006 im Kantonsamtsblatt veröffentlichte Volksinitiative war innert der gesetzlich vorgeschriebenen Jahresfrist eingereicht worden (Art. 60 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden [GPR], BR 150.100) und überschritt mit 4 163 gültigen Unterschriften das für eine Teilrevision der Kantonsverfassung erforderliche Quorum von 4000 (Art. 12 Abs. 1 KV).

Zustande gekommene Initiativbegehren unterbreitet die Regierung mit ihrer Botschaft innert einem Jahr seit der Einreichung (25. September 2006) dem Grossen Rat (Art. 68 GPR). Eine Volksabstimmung findet statt, wenn der Grosse Rat die in Form einer allgemeinen Anregung eingereichte Initiative mit oder ohne Gegenvorschlag ablehnt oder wenn er dieser zustimmt und einen Gegenvorschlag beschliesst. Stimmt der Grosse Rat ohne Gegenvorschlag einer allgemein anregenden Initiative zu, so unterbleibt eine Volksabstimmung (Art. 70 GPR). Dem Grossen Rat steht gestützt auf Art. 15 Abs. 1 KV, wonach eine Volksinitiative innert zwei Jahren seit Einreichung dem Volk zur Abstimmung vorzulegen ist, ebenfalls mindestens ein Jahr für die Beratung der Initiative zur Verfügung.

Die Volksinitiative enthält die Klausel, wonach die 18 Urheberinnen und Urheber der Initiative (Initiativkomitee) ermächtigt sind, die Initiative mit Mehrheitsbeschluss zurückzuziehen (Art. 62 GPR).

3. Gültigkeit der Initiative

3.1 Vorbemerkungen

Über die Gültigkeit einer Volksinitiative entscheidet der Grosse Rat. Gemäss Art. 14 Abs. 3 KV kann der entsprechende Entscheid an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Dessen Entscheid ist wiederum beim Bundesgericht anfechtbar. Die Ungültigkeitsgründe sind in Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1–4 KV abschliessend aufgezählt. Die Volksinitiative hat danach die Einheit der Form und der Materie zu wahren. Das Gebot der Einheit der Form verlangt zum einen, dass ein Begehren entweder in der Form der allgemeinen Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht wird. Mischformen sind unzulässig, ausser das kantonale Recht sehe sie ausdrücklich vor, was für den Kanton Graubünden jedoch nicht zutrifft (Art. 13 KV). Das

Gebot der Einheit der Form gilt zudem auch für die Unterscheidung von Verfassungs- und Gesetzesinitiativen. Ein Volksbegehren hat sich an eine dieser zwei Arten zu halten; Mischformen sind ebenfalls unzulässig. Gemäss dem Grundsatz der Einheit der Materie darf ein Initiativbegehren nur eine Materie betreffen. Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen ein sachlicher Zusammenhang besteht. Dieser Grundsatz soll die richtige demokratische Willensbildung sicherstellen. Weiter darf die Volksinitiative nicht in offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht stehen, sie muss durchführbar sein und auf Rückwirkungen verzichten, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar sind.

3.2 Konkrete Prüfung

Die Prüfung aufgrund der dargelegten Kriterien ergibt, dass die vorliegende Volksinitiative «Grosser Rat: 80 sind genug» gültig ist. Das Gebot der Einheit der Form ist beachtet. Die Initiative ist in der gemäss Art. 13 Abs. 1 KV ausdrücklich vorgesehenen Form einer allgemeinen Anregung zu einer Teilrevision der Kantonsverfassung gehalten. Sie enthält keine Elemente, die als ausgearbeiteter Entwurf qualifiziert werden müssten. Auch der Grundsatz der Einheit der Materie ist gewahrt. Die Initiative hat lediglich eine Materie – die Änderung der Parlamentsgrösse des Kantons Graubünden – zum Gegenstand. Nicht Gegenstand der Initiative sind das Wahlverfahren für das Parlament sowie die Einteilung und Grösse der Wahlkreise. Das Anliegen der Initianten ist weder in tatsächlicher Hinsicht undurchführbar noch sieht es eine unzulässige Rückwirkung vor. Schliesslich erweist sich die Initiative auch als bundesrechtskonform. Das Bundesrecht äussert sich nicht über die festzulegende Grösse der kantonalen Parlamente, sondern überlässt die Regelung dieser Frage der Organisationshoheit der Kantone (Art. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV] vom 18. April 1999).

II. Beurteilung der Initiative

1. Ausgangslage – Vorgeschichte

Der Grosse Rat bildet als Parlament die Volksvertretung des Kantons Graubünden und übt unter Vorbehalt der Volksrechte die oberste Gewalt aus. Neben der Gesetzgebung obliegen ihm insbesondere das Budgetrecht und die Aufsicht über die Regierung, die kantonalen Gerichte und die Verwaltung (Art. 30 ff. KV). Der Grosse Rat besteht heute aus 120 Mitgliedern,

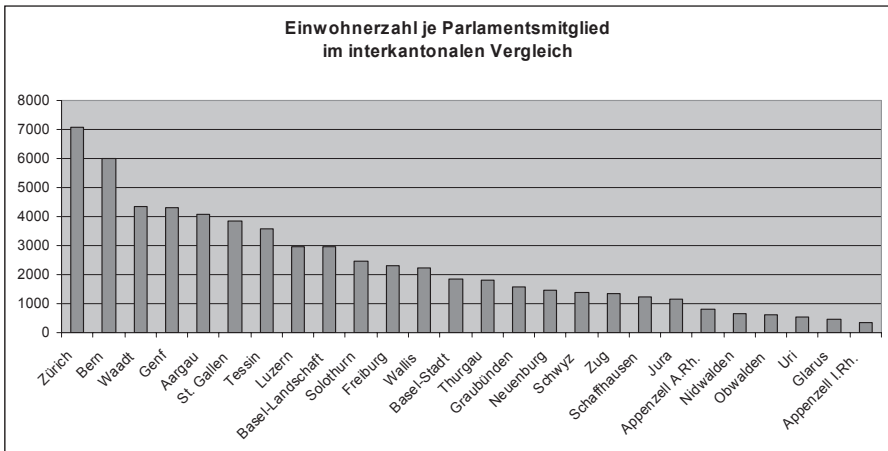
welche alle vier Jahre im Mehrheitswahlverfahren (Majorz) durch die kantonalen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger gewählt werden (Art. 23 und Art. 27 KV).

Die Zahl der Mitglieder des Grossen Rates war in den letzten Jahren zweimal Gegenstand von parlamentarischen Beratungen. Einerseits gab die Parlamentsreform im Jahre 2002 Anlass, über die Grösse des Parlaments zu diskutieren. Andererseits war im gleichen Jahr die Parlamentsverkleinerung auch ein Thema im Rahmen der Gesamtrevision der Kantonsverfassung. Die vorbereitende Kommission, welche sich mit der Parlamentsreform befasste, befürwortete die Beibehaltung der Parlamentsgrösse von 120 Mitgliedern. Es wurde jedoch beschlossen, die Frage nach der richtigen Grösse des Parlaments nicht im Rahmen der Parlamentsreform, sondern anlässlich der Totalrevision der Kantonsverfassung abschliessend zu beurteilen (Sonderheft Kommission Parlamentsreform 2001–2002, S. 15). In der Botschaft zur Totalrevision der Kantonsverfassung sprach sich die Regierung für ein Festhalten an der bisherigen Zahl von 120 Mitgliedern des Grossen Rates aus. Dies insbesondere deshalb, weil eine Verkleinerung des Grossen Rates mit einer (rechtlichen) Sitzgarantie für die 39 Kreise wohl kaum mehr vereinbar wäre (Botschaft Heft Nr. 10/2001–2002, S. 518). Ein Festhalten an der bestehenden Parlamentsgrösse befürwortete auch schon vorangehend die von der Regierung eingesetzte Verfassungskommission aufgrund der Grösse und der Heterogenität des Kantons Graubünden. Es sei wichtig, dass aus allen Gegenden genügend Vertreterinnen und Vertreter im Grossen Rat sind (Erläuternder Bericht der Verfassungskommission vom 6. September 2000, S. 90). Mit dem neu vorgeschlagenen Wahlverfahren gemäss «Bündner Modell» wurde die Frage der Parlamentsgrösse sodann auch nicht mehr weiter diskutiert, da das Modell auf ein Parlament mit 120 Mitgliedern ausgerichtet war. Die Frage der Parlamentsgrösse wurde somit im Zusammenhang mit der Totalrevision der Kantonsverfassung im Jahr 2003 (kantonale Volksabstimmung am 18. Mai 2003) bereits materiell entschieden.

2. Interkantonaler Vergleich

Alle Kantone haben heute Parlamente mit fester Mitgliederzahl. In den letzten Jahren mehrten sich die Bestrebungen, die Kantonsparlamente zu verkleinern. So wurden in den Kantonen Appenzell I. Rh., Luzern, Solothurn, Aargau, Bern, Freiburg und Waadt die Parlamente bereits verkleinert. In den Kantonen Schaffhausen, St. Gallen und Basel-Stadt haben die Stimmberechtigten einer Verkleinerung der Parlamente zugestimmt; die Umsetzung erfolgt bei den nächsten Gesamterneuerungswahlen.

Die folgende Grafik gibt Auskunft über die Rangierung der Kantone hinsichtlich der Anzahl repräsentierter Einwohnerinnen und Einwohner pro Parlamentsmitglied. Bei den Kantonen Schaffhausen, St. Gallen und Basel Stadt wurde die künftig geltende Sitzzahl herangezogen.



In der nachstehenden Übersicht sind die Parlamentsgrößen, die Wohnbevölkerung sowie die Verhältniszahlen aller Kantone detailliert aufgeführt. Zudem sind die Anzahl Gemeinden pro Kanton sowie die erfolgten und beschlossenen Änderungen der Parlamentsgrößen ersichtlich.

Kanton	Wohnbevölkerung 31.12.2005 ¹	Anzahl Parlaments- mitglieder	Anzahl Einwohner pro Parlamentsmit- glied; Verhältniszahl	Anzahl Gemeinden (1.1.2006)
Zürich	1 272 590	180	7 070	171
Bern	957 064	160 (vor 2006: 200)	5 982	396
Waadt	654 093	150 (vor 2007: 180)	4 361	381
Aargau	569 344	140 (vor 2005: 200)	4 067	229
St. Gallen	459 999	180 (ab 2008: 120)	2 556 (3833)	88
Genf	430 638	100	4 306	45

¹ Die Berechnung basiert auf der Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes (ESPOP 2005) des Bundesamt für Statistik, Stand: Juli 2006.

Kanton	Wohnbevölkerung 31. 12. 2005 ¹	Anzahl Parlaments- mitglieder	Anzahl Einwohner pro Parlamentsmit- glied; Verhältniszahl	Anzahl Gemeinden (1. 1. 2006)
Luzern	356 384	120 (vor 1999: 170)	2 970	96
Tessin	322 276	90	3 581	190
Wallis	291 575	130	2 243	153
Basel- Landschaft	266 089	90	2 957	86
Freiburg	253 954	110 (vor 2007: 130)	2 309	168
Solothurn	247 937	100 (vor 2005: 144)	2 479	125
Thurgau	234 332	130	1 803	80
Graubünden	187 803	120	1 565	206
Basel-Stadt	185 601	130 (ab 2009: 100)	1 428 (1 856)	3
Neuenburg	168 444	115	1 465	62
Schwyz	137 522	100	1 375	30
Zug	106 496	80	1 331	11
Schaffhausen	73 764	80 (ab 2008: 60)	922 (1 229)	32
Jura	69 110	60	1 152	83
Appenzell A.Rh.	52 561	65	809	20
Nidwalden	39 803	60	663	11
Glarus	38 173	80	477	25
Uri	35 087	64	548	20
Obwalden	33 269	55	605	7
Appenzell I.Rh.	15 220	49 (vor 1995: 65)	311	6

Im Vergleich mit bevölkerungsmässig ähnlich grossen Kantonen wie Freiburg, Solothurn, Thurgau, Basel-Stadt, Neuenburg und Schwyz bewegt sich die Parlamentsgrösse des Kantons Graubünden im Mittelfeld. Nicht repräsentativ ist der Vergleich mit den bevölkerungsschwachen Kantonen. Um

¹ Die Berechnung basiert auf der Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes (ESPOP 2005) des Bundesamt für Statistik, Stand: Juli 2006.

nämlich einen Parlamentsbetrieb überhaupt aufrecht zu erhalten, braucht es ein bestimmtes Minimum an Parlamentarierinnen und Parlamentariern. Der interkantonale Vergleich zeigt zudem, dass die Repräsentationsfunktion am ausgeprägtesten im Kanton Appenzell I.Rh. mit 331 und am geringsten im Kanton Zürich mit 7070 Einwohnerinnen und Einwohnern je Parlamentssitz wahrgenommen werden kann. Die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner, welche ein Grossratsmitglied im Kanton Graubünden repräsentiert, beläuft sich auf 1565.

3. Kriterien für die Bestimmung der Parlamentsgrösse

Für die Bestimmung der Parlamentsgrösse sind mehrere Kriterien von Bedeutung. Einerseits ist das **Repräsentationsprinzip** zu beachten. Andererseits muss ein Parlament auch in der Lage sein, die ihm zugewiesenen Gesetzgebungs- und Kontrollaufgaben zu erfüllen. Die **Gewährleistung des Parlamentsbetriebs** erfordert deshalb eine Mindestzahl von Parlamentsmitgliedern. Dabei ist auch der Aspekt der **Effizienz** in quantitativer, qualitativer und finanzieller Hinsicht zu berücksichtigen.

Die in diversen Publikationen und von verschiedenen Interessensgruppen aufgeführten Vor- und Nachteile einer Parlamentsverkleinerung lassen sich den aufgezählten Kriterien zuordnen. Im Folgenden werden die Argumente des Initiativkomitees unter diesen Gesichtspunkten zusammengefasst und bewertet.

3.1 Repräsentanz

Repräsentanz bedeutet, dass ein Parlament das Spiegelbild der Gesellschaft sein soll. Die Zahl der Mitglieder des Parlaments hat eine angemessene Vertretung der Bevölkerung des Kantons insbesondere nach politischen, regionalen, konfessionellen, sprachlichen, beruflichen sowie alters- und geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten zu gewährleisten. Je grösser ein Parlament ist, umso kleiner wird die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner, die von einem Parlamentsmitglied vertreten werden, und umso differenzierter kann die Vielgestaltigkeit des Kantons im Parlament zum Ausdruck kommen. Das Repräsentationsprinzip spricht daher für eine grössere Mitgliederzahl.

Haltung des Initiativkomitees: Das Initiativkomitee ist der Ansicht, dass 80 Parlamentsmitglieder für die Vertretung von 186000 Bündnerinnen und Bündner genug sind. Es geht davon aus, dass bei einer Annahme der Initiative die heutige Zahl von 39 Wahlkreisen gestrafft und die Einteilung verän-

dert werden müssen. Die Ausgewogenheit der Sitzverteilung bezüglich der Verhältnisse Stadt/Land/Sprachregionen bleibe dadurch erhalten und bevölkerungsstarke Regionen würden etwas mehr Sitze erlangen. Zudem liege die Reduktion der Parlamentsgrösse im Trend.

Haltung der Regierung: Der Kanton Graubünden weist im Verhältnis zu den meisten Kantonen in der Schweiz eine relativ grosse Anzahl von Gemeinden auf und ist aufgrund der geographischen Ausdehnung, der kulturellen und sprachlichen Vielfalt sowie der Aufteilung in Stadt- und Landgebiete sehr vielgestaltig. Diese Vielgestaltigkeit verlangt ein mitgliederstarkes Parlament, welches die unterschiedlichen Verhältnisse und Bedürfnisse optimal repräsentieren kann. Mit einer Verkleinerung des Parlaments würde diese regionale Vielfalt relativiert und die verschiedenen Bevölkerungskreise und -schichten wären schlechter vertreten. Zudem würde die Abstützung der parlamentarischen Arbeiten in entfernteren Regionen geschwächt. Auch wenn sich die Parlamentsverkleinerungen in anderen Kantonen mehren, darf dieses Vorgehen nicht einfach als Argument für eine Verkleinerung im Kanton Graubünden herangezogen werden. Einerseits umfassten in der Mehrheit der Kantone die Parlamente vor der Verkleinerung bedeutend mehr als 120 Mitglieder (z. B. Bern 200, Aargau 200, St. Gallen 180, Waadt 180, Luzern 170, Solothurn 144, Basel Stadt 130, Freiburg 130). Andererseits ist zu bemerken, dass im Kanton Graubünden die Repräsentationszahl von 1565 Einwohnerinnen und Einwohner je Parlamentsmitglied auch im interkantonalen Vergleich angemessen ist. Dies insbesondere deshalb, weil sich der Kanton Graubünden aus Regionen zusammensetzt, die geografisch, kulturell, sprachlich und wirtschaftlich sowie bezüglich der Bevölkerungsstruktur teils sehr unterschiedlich sind. Der Trend der Parlamentsverkleinerungen in anderen Kantonen lässt sich aufgrund der abweichenden Ausgangslage und der unterschiedlichen Verhältnisse somit nicht ohne weiteres auf den Kanton Graubünden übertragen.

Neben der Repräsentanz der Bevölkerung ist auch die Repräsentanz der politischen Parteien und Gruppierungen zu beachten. Die Repräsentanz der Bevölkerung wird bereits durch die Parlamentsverkleinerung an sich beeinträchtigt, da weniger Ratsmitglieder die Bündner Bevölkerung vertreten würden. Für die Repräsentanz der Parteien sind insbesondere das Wahlverfahren und die Wahlkreiseinteilung von Bedeutung. Das Initiativkomitee führt in diesem Zusammenhang zu Recht an, dass das Wahlverfahren und die Wahlkreiseinteilungen in der heutigen Form bei einer Parlamentsverkleinerung nicht mehr beibehalten werden können (weitere Ausführungen unter Ziff. 4). Die Initianten gehen sodann davon aus, dass bei einer Annahme der Initiative die Einführung des Verhältniswahlverfahrens (Proporz) geprüft werden müsse. Die Einführung eines Proporzwahlverfahrens hätte sicherlich Auswirkungen auf die Repräsentanz der verschiedenen Parteien. Ob

ein Proporzwahlverfahren von den Stimmberechtigten unterstützt wird, ist allerdings offen. Das Bündner Stimmvolk hat die Einführung des Proporz für den Grossen Rat seit den Achtzigerjahren bereits dreimal abgelehnt (1982, 1996, 2003); letztmals mit dem von der Regierung vorgeschlagenen Bündner-Modell anlässlich der Totalrevision der Kantonsverfassung.

3.2 Funktionalität und Effizienz

Die Funktionalität und Effizienz des Parlaments hängen sowohl von der Organisationsstruktur als auch der Anzahl Parlamentsmitglieder ab. Ein zu grosser Parlamentsbetrieb kann die Handlungsfähigkeit beeinträchtigen; ein zu kleines Parlament läuft Gefahr, die anspruchsvollen Gesetzgebungs- und Kontrollaufgaben nicht in angemessener Zeit und Qualität bewältigen zu können.

Haltung des Initiativkomitees: Das Initiativkomitee macht geltend, dass ein kleineres Parlament effizienter arbeite, da es weniger Vorstösse gebe und die Beratungszeiten kürzer seien. Bei einer Verkleinerung auf 80 Mitglieder könnten zudem alle Grossrätinnen und Grossräte in einer Kommission Einsitz nehmen und hätten dadurch mehr Kompetenzen und Engagement. Die politische Kultur nehme zu, da sich die Parlamentsmitglieder besser kennen würden. Schliesslich liessen sich durch eine Reduktion der Mitgliederzahl auch Kosten einsparen.

Haltung der Regierung: Der Grosse Rat ist mit seinen 120 Mitgliedern bereits heute ein effizient arbeitendes Parlament. Ob diese Effizienz mit einer Reduktion um einen Drittel der Mitglieder noch gesteigert werden kann, wird bezweifelt. Der Grosse Rat hat eine beachtliche Geschäftslast zu bewältigen. Eine Verteilung der Arbeiten auf weniger Mitglieder wäre in einigen Bereichen mit einer Mehrbelastung verbunden. Die Miliztauglichkeit des Parlaments wird damit in Frage gestellt und die Attraktivität des Amtes für die zumeist noch anderweitig arbeitstätigen Grossrätinnen und Grossräte gemindert. Zudem ist zu berücksichtigen, dass das Fachwissen, welches für die Parlamentsarbeit wichtig ist, umso breiter ist, je mehr Personen am Entscheidungsprozess mitwirken. Bei einer Herabsetzung der Mitgliederzahl auf 80 könnte die Qualität der parlamentarischen Tätigkeit Einbussen erleiden. Das Argument des Initiativkomitees, dass die Anzahl der parlamentarischen Vorstösse bei einer Parlamentsverkleinerung abnehme, wird nicht geteilt. Es ist nicht die Parlamentsgrösse, welche die Anzahl der Vorstösse beeinflusst, sondern die jeweilige Problemsituation. Zudem verfügt der Grosse Rat heute über ein effizientes Behandlungs- und Beratungsverfahren, welches einen zeitgerechten und wirksamen Parlamentsbetrieb ermöglicht. So findet beispielsweise die Diskussion über parlamentarische Vorstösse nur

statt, wenn ein Auftrag von der Regierung oder aus der Ratsmitte bekämpft oder die Diskussion vom Rat beschlossen wird (Art. 68 Geschäftsordnung des Grossen Rates [GGO], BR 170.140). Eine Effizienzsteigerung würde die Verkleinerung des Grossen Rates somit kaum bewirken.

Zur Thematik des Zweiklassenparlaments bzw. der Nichteinsitznahme von einem Drittel der Parlamentsmitglieder in ständigen Kommissionen ist zu bemerken, dass der Grosse Rat die Anzahl und Grösse der Kommissionen selbst bestimmt. Er hat mit der heutigen Situation bewusst in Kauf genommen, dass einige Parlamentsmitglieder keinen Einsitz in ständigen Kommissionen haben. Unabhängig von der Parlamentsgrösse können die Kommissionsgrössen durch den Grossen Rat jederzeit geändert werden. Es ist zudem zu beachten, dass bereits heute vermehrt nicht ständige Kommissionen zur Behandlung der Ratsgeschäfte eingesetzt werden. Einerseits ermöglicht dies eine Entlastung der Mitglieder der ständigen Kommissionen, andererseits werden so auch Nichtkommissionsmitglieder in die Phase der Geschäftsvorberatung einbezogen. Kompetenz und Engagement der Parlamentsmitglieder sind durch die Einsetzung ständiger und nicht ständiger Kommissionen somit ausreichend gesichert.

In finanzieller Hinsicht würde eine Herabsetzung der Zahl der Parlamentsmitglieder von 120 auf 80 die Kosten senken. In Bezug auf die Taggelder und Spesenentschädigungen sowie die Entschädigung der Fraktions- bzw. Nichtfraktionsmitglieder wäre mit Einsparungen von ca. CHF 356 000.– pro Jahr¹ zu rechnen. Dieser Betrag ist im Verhältnis zu den übrigen Staatsausgaben als gering zu bezeichnen. Zudem könnten die durch die Reduktion um 40 Sitze möglichen Einsparungen durch höhere Entschädigungen der verbleibenden Ratsmitglieder infolge Mehrbelastung und Professionalisierung wieder hinfällig werden. Auch aus finanzieller Sicht drängt sich damit keine Verkleinerung auf.

Abschliessend ist zu bemerken, dass die parlamentarische Arbeit vom Meinungsaustausch und den damit verbundenen – manchmal auch zeitintensiven – Debatten lebt. Die politische Diskussion ist Ausdruck unserer Demokratie und gibt dem staatlichen Handeln die nötige Legitimation.

¹ Im Jahr 2006 (sechs Sessionen) sind für Taggelder und Spesenentschädigungen der 120 Grossrätinnen und Grossräte insgesamt Kosten von CHF 1 031 879.40 angefallen (Rechnung 2006 Kanton Graubünden, B 7). Bei einer Reduktion auf 80 Grossrätinnen und Grossräte würden diese Kosten um ca. $\frac{1}{3}$ (CHF 344 000.–) gesenkt. Zudem würde sich bei der Entschädigung der Fraktionsmitglieder eine Einsparung von CHF 12 000.– ergeben (40-mal CHF 300.–, Art. 43 Abs. 2 GGO). Eine Kostenveränderung bei den Entschädigungen für die Fraktions- und Kommissionssitzungen wurde nicht berücksichtigt. Eine Verkleinerung des Parlaments hat nicht zwingend eine Änderung des Kommissionensystems zur Folge.

4. Auswirkungen einer Annahme der Initiative auf das Wahlsystem

4.1 Rechtliche Grundlagen

Die Kantone sind in der Ausgestaltung ihres politischen Systems weitgehend frei. Art. 39 Abs. 1 BV verpflichtet sie lediglich, die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen (repräsentativen oder demokratischen) Formen zu sichern. Diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen grundsätzlich sowohl das Majorz- als auch das Proporzwahlverfahren (BGE 131 I 85 ff.; Bundesbeschluss über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Graubünden vom 15. Juni 2004, Amtliches Bulletin Nationalrat 2004, S. 260 ff.; Yvo Hangartner, Die Wahl der kantonalen Parlamente nach dem Majorzsystem, ZBL 5/2005, S. 227; anderer Ansicht bzgl. Majorzwahlverfahren: Andrea Marcel Töndury, Wahlkreisgrösse und Parlamentswahlverfahren, in: Jusletter vom 14. August 2006, Rz 26; kritisch auch Christina Bundi Caldelari/Christian Rathgeb, Kritische Bemerkungen zur Gewährleistung der Bündner Kantonsverfassung vom 18. Mai 2003/14. September 2003, in: ZGRG 3/2004, S. 92 ff.).

Schranken für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bilden aber die Wahl- und Abstimmungsfreiheit von Art. 34 BV und das auch die politische Gleichberechtigung garantierende Rechtsgleichheitsgebot von Art. 8 Abs. 1 BV, woraus sich die Wahlrechtsgleichheit ableitet. Letztere wird in drei Teilaspekte gegliedert:

- Die **Zählwertgleichheit** sichert allen Stimmenden das gleiche Gewicht ihrer Stimme zu;
- die **Stimmkraftgleichheit** garantiert, dass zwischen Sitzzahl und Repräsentationsbasis überall das gleiche Verhältnis gilt (was insbesondere für die Wahlkreiseinteilung von Bedeutung ist).
- die **Erfolgswertgleichheit** – die sich auf die Mandatzuteilung bezieht – erfordert, dass alle Stimmen in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen. Die Stimme jeder wählenden Person im gesamten Wahlgebiet hat genauso wie die Stimme jeder anderen wählenden Person zur Wahl eines Parlamentsmitglieds beizutragen. Die Erfolgswertgleichheit hat damit wahlkreisübergreifenden Charakter, da sie innerhalb des gesamten Wahlgebiets eine gleiche Verwirklichung des Erfolgswerts anstrebt. Sie kann durch verschiedene Formen von Quoren beeinträchtigt werden. Die Forderung nach Erfolgswertgleichheit hat nur im Rahmen des Proporzwahlverfahrens Platz; bei Mehrheitswahlen ist eine «Gleichheit im Erfolg» systembedingt ausgeschlossen: Hier gibt es für den Wähler einzig die gleiche Möglichkeit, zur Mehrheit zu gehören; nur in diesem Fall hat seine Stimme einen Erfolg erreicht (Tomas Poledna, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Zürich 1988, S. 29 f.)

Da jede Abweichung vom Proporzwahlverfahren zwangsläufig zu einer Ungleichbehandlung von Wählerstimmen führt, lassen diese Garantien die Aufnahme proporzfremder Elemente ins Wahlverfahren nur zu, wenn dafür ausreichende sachliche Gründe bestehen. Eine auf der traditionellen Gebietsorganisation beruhende Einteilung in verschieden grosse Wahlkreise hält vor der Wahlrechtsgleichheit nur stand, wenn die kleinen Wahlkreise – sei es aus historischen, föderalistischen, kulturellen, sprachlichen, ethischen oder religiösen Gründen – Einheiten mit einem gewissen Zusammengehörigkeitsgefühl bilden (BGE 129 I 185).

Unter dem Gesichtspunkt der Wahlrechtsgleichheit stellt sich die Frage, ob bei einer Verkleinerung des Grossen Rates auf 80 Mitglieder das heutige Majorzwahlverfahren sowie die Wahlkreiseinteilung beibehalten werden können.

4.2 Beibehaltung des heutigen Wahlsystems?

Nach geltender Verfassung und Gesetzgebung wird der Grosse Rat in 39 Wahlkreisen im Majorzwahlverfahren gewählt. Jeder Kreis hat dabei eine rechtliche Garantie von einem Sitz (zur Regelung der Sitzverteilung vgl. Art. 1–4 des Gesetzes über den Grossen Rat [GRG], BR 170.100). Eine Verkleinerung des Grossen Rates von 120 auf 80 Mitglieder hätte bei Beibehaltung des Wahlsystems folgende Auswirkungen auf die Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise:

39 Kreise	Ständige Schweizerische Wohnbevölkerung GR (2004) Basis Grossratswahlen 2006	Anspruch bei 120 Sitzen	Anspruch bei 80 Sitzen	Sitzreduktion	CH-EinwohnerInnen pro Sitz bei 80 Sitzen (Repräsentanz)
Alvaschein	3 002	2	1	- 1	3 002
Avers	190	1	1		190
Belfort	1 437	1	1		1 437
Bergell	1 486	1	1		1 486
Bergün	1 135	1	1		1135
Brusio	1 129	1	1		1 129
Calanca	726	1	1		726
Chur	26 930	19	12	- 7	2 244
Churwalden	2 042	2	1	- 1	2 042

Davos	8 470	6	4	- 2	2 118
Disentis	7 853	6	4	- 2	1 963
Domleschg	3 921	3	2	- 1	1 961
Fünf Dörfer	14 706	10	7	- 3	2 101
Ilanz	6 896	5	3	- 2	2 299
Jenaz	1 881	1	1		1 881
Klosters	3 313	3	2	- 1	1 657
Küblis	1 658	1	1		1 658
Lugnez	3 515	3	2	- 1	1 758
Luzern	1 455	1	1		1 455
Maienfeld	5 408	4	2	- 2	2 704
Misox	2 016	2	1	- 1	2 016
Oberengadin	12 096	9	5	- 4	2 419
Poschiavo	3 227	2	1	- 1	3 227
Ramosch	1 544	1	1		1 544
Rhäzüns	8 892	6	4	- 2	2 223
Rheinwald	757	1	1		757
Roveredo	3 811	3	2	- 1	1 906
Ruis	2 023	2	1	- 1	2 023
Safien	409	1	1		409
Schams	1 648	1	1		1 648
Schanfigg	3 382	3	2	- 1	1 691
Schiers	3 306	2	1	- 1	3 306
Seewis	1 747	1	1		1 747
Suot Tasna	2 998	2	1	- 1	2 998
Sur Tasna	2 101	2	1	- 1	2 101
Surses	2 207	2	1	- 1	2 207
Thusis	4 636	3	2	- 1	2 318
Trins	6 007	4	3	- 1	2 002
Val Müstair	1 631	1	1		1 631
Total	161 591	120	80	- 40	
Anzahl Einerwahlkreise		15	24	+ 9	

Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass die Anzahl Einerwahlkreise unter Beibehaltung des Wahlsystems bei einer Reduzierung von 120 auf 80 Sitze von heute 15 auf 24 zunimmt. Von den insgesamt 39 Wahlkreisen würden somit beinahe zwei Drittel der Kreise Einerwahlkreise bilden. Weiter würde eine Verkleinerung des Grossen Rates den heute schon bestehenden Unterschied zwischen den kleinsten und den grossen Kreisen bei der Sitzverteilung pro Einwohnerin und Einwohner weiter verschärfen. Im Kreis Avers repräsentiert dann ein Sitz im Grossen Rat 190 Einwohnerinnen und Einwohner und im Kreis Schiers hingegen 3306, also mehr als das Siebzehnfache. Werden das Wahlverfahren und die Wahlkreiseinteilung unter der neuen Parlamentsgrösse beibehalten, so bestehen hinsichtlich der Repräsentanz gewichtige Unterschiede, welche unter dem Aspekt der Stimmkraftgleichheit als kritisch zu beurteilen sind.

Das Bundesgericht musste sich bei Wahlsystemen mit Majorzwahlverfahren, soweit erkennbar, bislang noch nicht mit der Frage auseinandersetzen, unter welchen Bedingungen und in welchem Rahmen von der Stimmkraftgleichheit abgewichen werden kann. Bei Wahlsystemen mit Proporzwahlverfahren hat es jedoch entschieden, dass Stimmkraft- bzw. Repräsentanzunterschiede aufgrund verschieden grosser Wahlkreise rechtlich zulässig sind, wenn historische, föderalistische, kulturelle, sprachliche, ethische oder religiöse Gründe eine Abweichung rechtfertigen und diese verhältnismässig sind (BGE 131 I 74). Je stärker ein Wahlkreis eine eigene Identität hat und einen «Sonderfall» darstellt, umso eher ist die Abweichung zu rechtfertigen (BGE 131 I 87). Bei Wahlsystemen mit Majorzwahlverfahren gibt es – soweit ersichtlich – keine Präjudizien und nur spärliche Lehrmeinungen. Gemäss diesen erlauben beispielsweise die föderalistische Struktur, die Weitläufigkeit des Kantons und die Berücksichtigung sprachlicher und kultureller Minderheiten gewisse Abweichungen von der Stimmkraftgleichheit (Norbert Brunner, Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Art. 27 KV, Rz 14; Töndury, a.a.O., Rz 37). Die heutige Mobilitäts- und Kommunikationskultur und die ausgebauten Verkehrswege relativieren jedoch die territorialen Unterschiede (Töndury, a.a.O., Rz 23).

Hinsichtlich des zulässigen Rahmens wird in der Lehre teilweise die Meinung vertreten, dass die Abweichung der einzelnen Wahlkreise von einer fiktiven Idealwahlkreisgrösse¹ grundsätzlich nicht mehr als zehn Prozent betragen darf (Poledna, a.a.O., S. 93 ff.). Falls im Kanton Graubünden das Parlament auf 80 Sitze verkleinert würde, hätte dies zur Folge, dass bei 27 Wahlkreisen eine über zehn Prozent liegende Abweichung von der Idealwahlkreisgrösse vorliegen würde. Zudem wären insgesamt 23 Wahlkreise

¹ Der Idealwahlkreis würde bei einer Reduktion der Parlamentsgrösse auf 80 Mitglieder eine Repräsentation von 2020 Schweizerbürgerinnen und -bürger umfassen (161 591 geteilt durch 80).

über- und 16 Wahlkreise untervertreten. Allein auf die Zahl der begünstigten und benachteiligten Wahlkreise abzustellen, sagt jedoch wenig über die absoluten Stimmkraftunterschiede aus. Diese lassen sich besser anhand der Zahl der betroffenen Sitze berechnen und dies würde bedeuten, dass im Kanton Graubünden bei der vorgeschlagenen Parlamentsverkleinerung 52 Sitze (entspricht nahezu 65 Prozent aller Sitze) von einer gemäss Poledna nicht mehr vertretbaren Stimmkraftverzerrung betroffen wären. Von allen 80 Sitzen wären gesamthaft betrachtet 33 Sitze über- und 47 Sitze untervertreten. Bei den übervertretenen Kreisen würden 13 Sitze in der Toleranzgrenze von 10 Prozent liegen, 20 Sitze wären jedoch auf eine gemäss Lehre unverhältnismässige Bevorzugung zurückzuführen. Allerdings sind auch nach Poledna über dieser Toleranzgrenze liegende Abweichungen zulässig, wenn dafür sachliche Gründe vorliegen, wie etwa für Mindestvertretungen, beispielsweise von sprachlichen und kulturellen Minderheiten (Poledna, a.a.O., S. 94). Bezogen auf den Kanton Graubünden erscheint es jedoch fraglich, ob aufgrund der veränderten Verhältnisse heute noch in allen kritischen Fällen (v. a. Einerwahlkreisen) tatsächlich solche sachlichen Gründe für eine derart massive Bevorzugung bestehen.

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht zu den gemachten Ausführungen bezüglich der Abweichungen zur fiktiven Idealwahlkreisgrösse.

Wahlkreise Kanton Graubünden	CH EinwohnerIn pro Sitz bei 80 Sitzen (Repräsentanz)	Abweichung zum Mittelwert			Anzahl Sitze
Alvaschein	3 002	982	–		1
Avers	190	– 1830	+		1
Belfort	1 437	– 583	+		1
Bergell	1 486	– 534	+		1
Bergün	1135	– 885	+		1
Brusio	1 129	– 891	+		1
Calanca	726	– 1294	+		1
Chur	2 244	224	–		12
Churwalden	2 042	22	–		1
Davos	2 118	98	–		4
Disentis	1 963	– 57	+	T	4
Domleschg	1 961	– 59	+	T	2
Fünf Dörfer	2 101	81	–		7
Ilanz	2 299	279	–		3
Jenaz	1 881	– 139	+	T	1
Klosters	1 657	– 363	+		2

Wahlkreise Kanton Graubünden	CH EinwohnerIn pro Sitz bei 80 Sitzen (Repräsentanz)	Abweichung zum Mittelwert			Anzahl Sitze
Küblis	1 658	- 362	+		1
Lugnez	1 758	- 262	+		2
Luzeln	1 455	- 565	+		1
Maienfeld	2 704	684	-		2
Misox	2 016	- 4	+	T	1
Oberengadin	2 419	399	-		5
Poschiavo	3 227	1207	-		1
Ramosch	1 544	- 476	+		1
Rhätzens	2 223	203	-		4
Rheinwald	757	- 1263	+		1
Roveredo	1 906	- 114	+	T	2
Ruis	2 023	3	-		1
Safien	409	- 1611	+		1
Schams	1 648	- 372	+		1
Schanfigg	1 691	- 329	+		2
Schiers	3 306	1286	-		1
Seewis	1 747	- 273	+		1
Suot Tasna	2 998	978	-		1
Sur Tasna	2 101	81	-		1
Surses	2 207	187	-		1
Thusis	2 318	298	-		2
Trins	2 002	- 18	+	T	3
Val Müstair	1 631	- 389	+		1
Mittelwert	2020				
<10 Prozent Abweichung	202	12 Kreise			28 Sitze
10– 15 Prozent Abweichung	303	6 Kreise			24 Sitze
15–20 Prozent Abweichung	404	6 Kreise			12 Sitze
> 20 Prozent Abweichung		15 Kreise			16 Sitze
Übervertretungen +		23 Kreise			33 Sitze
Übervertretungen + in Toleranz (T)		6 Kreise			13 Sitze
Unterververtretungen -		16 Kreise			47 Sitze

Vor diesem Hintergrund ist zu bezweifeln, dass die bei einer Parlamentsverkleinerung auf 80 Mitglieder sich ergebende Repräsentationssituation und Stimmkraftverzerrung rechtlich noch zulässig wäre. Unbesehen von der rechtlichen Situation müsste aus politischen Gründen das Wahlsystem geändert werden. Im Folgenden werden kurz einige Möglichkeiten für die Ausgestaltung eines neuen Wahlsystems aufgezeigt. Die abschliessende Klärung dieser Fragen bildet jedoch nicht Gegenstand dieser Botschaft, sondern wäre bei Annahme der Initiative in einer weiteren Botschaft vorzunehmen.

4.3 Möglichkeiten für die Neuordnung des Wahlsystems

Wahlsysteme stellen technisch gesehen Verfahren dar, mittels derer die Wählerinnen und Wähler ihre Partei- und/oder Kandidatenpräferenz in Stimmen ausdrücken und diese in Mandate übertragen werden. Vom Grundtyp her werden zwei Wahlsysteme unterschieden: die Mehrheitswahl (Majorz) und die Verhältniswahl (Proporz). Die Grenzen zwischen Mehrheitswahl und Verhältniswahl sind allerdings fließend. Die konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems ergibt sich nämlich durch die Kombination von vier grundsätzlichen Gestaltungselementen: Walkreis, Wahlbewerbung (Form der Kandidatur), Stimmgebung und Stimmenverrechnung. Dabei gibt es bei allen vier Elementen eine Vielzahl von Gestaltungsmöglichkeiten. Des Weiteren lassen sich die verschiedenen Regelungen eines Bereichs vielfältig mit denen anderer Bereiche kombinieren (für Einzelheiten hierzu vgl. B 1996/97, S. 7 ff. zur Volksinitiative Pro Proporz). Hat sich der kantonale Verfassungsgeber für einen Grundtyp entschieden, steht dem Gesetzgeber bei der konkreten Ausgestaltung immer noch ein gewisser Gestaltungsspielraum offen. Das Bundesgericht schreitet erst ein, wenn die getroffene Lösung nicht mit dem statuierten Grundprinzip vereinbar ist.

Bei einer Verkleinerung des Grossen Rates auf 80 Mitglieder sind sowohl das Majorz- als auch das Proporzwahlverfahren bzw. Mischformen möglich. Ein Festhalten am Majorzwahlverfahren bedingt jedoch Änderungen an der Wahlkreiseinteilung im vorgenannten Sinn (vgl. Ausführungen zu 4.2). Ein Wechsel zum Proporzwahlverfahren ist ebenfalls denkbar. Beim Proporzwahlverfahren wäre insbesondere zu beachten, dass die Wahlkreiseinteilung auch vor der Erfolgswertgleichheit standhalten muss. Die Wahlkreise sollen deshalb möglichst gross und gleich sein, oder gar nicht unterteilt werden (Einheitswahlkreis). Die Einhaltung der Erfolgswertgleichheit könnte allenfalls auch durch die Schaffung von Wahlkreisverbänden oder die Einführung einer neuen Sitzuteilungsmethode gewährleistet werden.

5. Zusammenfassende Stellungnahme der Regierung

Die Initiative «Grosser Rat: 80 sind genug» verlangt eine Herabsetzung der Mitgliederzahl des Grossen Rates von 120 auf neu 80 Mitglieder und somit eine Änderung der Kantonsverfassung. Bereits im Rahmen der neuen Kantonsverfassung sowie der Parlamentsreform wurde die Verkleinerung des Grossen Rates abgelehnt. Eine Verkleinerung des Parlaments hätte zur Folge, dass der Vielgestaltigkeit des Kantons und seinen regionalen Strukturen bei der Zusammensetzung des Parlaments nicht mehr wie heute Rechnung getragen werden könnte. Die Repräsentationsfunktion des Parlaments als Volksvertretung würde eingeschränkt. Weder aus Effizienz- und Funktionalitäts-, noch aus Kostengründen drängt sich jedoch eine Herabsetzung der Mitgliederzahl auf.

Falls die Initiative angenommen wird, hätte dies Auswirkungen auf das heutige Wahlsystem. Bei Beibehaltung des Majorzwahlverfahrens müsste wohl die Einteilung der Wahlkreise geändert werden. Ein Wechsel zum Proporzwahlverfahren wäre ebenfalls möglich. Auch in diesem Fall ist eine Änderung der Wahlkreiseinteilung oder aber eine neue Sitzzuteilungsmethode notwendig. Das Bündner Stimmvolk hat aber das heute bestehende Wahlsystem erst kürzlich im Zusammenhang mit der Totalrevision der Kantonsverfassung bestätigt.

Nach Abwägung aller Vor- und Nachteile, welche eine Parlamentsverkleinerung mit sich bringen würde, spricht sich die Regierung für die Beibehaltung der heutigen Parlamentsgrösse aus.

III. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Eine Verkleinerung des Grossen Rates von 120 auf 80 Mitglieder hätte auf die personellen Ressourcen der kantonalen Verwaltung keine direkten Auswirkungen. Insbesondere bliebe das Ratssekretariat, welches hauptsächlich den operativen Ratsbetrieb sicherstellt, in der heutigen Personalstruktur erhalten. In Bezug auf die Taggelder und Spesenentschädigungen sowie die Entschädigung der Fraktions- bzw. Nichtfraktionsmitglieder wären bei Annahme der Initiative Einsparungen von ca. CHF 356'000.– jährlich zu erwarten. Infolge Mehrbelastung und Professionalisierung könnten durch höhere Entschädigung der verbleibenden Ratsmitglieder jedoch auch wieder Mehrkosten entstehen. Die effektive Kosteneinsparung lässt sich somit nicht genau beziffern.

IV. Verzicht auf einen Gegenvorschlag

Die Regierung beantragt, der Initiative «Grosser Rat: 80 sind genug» keinen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Aufgrund der Vielgestaltigkeit des Kantons Graubünden in geografischer, sprachlicher und kultureller Hinsicht ist die Repräsentationsfunktion des Grossen Rates mit weniger Parlamentsmitgliedern als heute nicht befriedigend sicherzustellen. Die heutige Mitgliederzahl im Parlament soll deshalb nicht herabgesetzt werden.

V. Anträge

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlage einzutreten;
2. Die kantonale Volksinitiative «Grosser Rat: 80 sind genug» dem Volk zur Ablehnung zu empfehlen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Versicherung unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Regierung

Der Präsident: *Schmid*

Der Kanzleidirektor: *Riesen*