



Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 5/2019–2020

	Inhalt	Seite
5.	Kantonale Volksinitiative «Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug»	193

Inhaltsverzeichnis

5.	Kantonale Volksinitiative «Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug»	
I.	Initiative	193
	1. Wortlaut und Ziel	193
	2. Zustandekommen und weiteres Verfahren	194
II.	Gültigkeit der Initiative	195
	1. Vorbemerkungen	195
	2. Konkrete Prüfung	196
	2.1 Wahrung der Einheit der Form und der Materie	196
	2.2 Kein offensichtlicher Widerspruch zu über- geordnetem Recht	198
	2.3 Keine Undurchführbarkeit	198
	2.4 Keine unzulässige Rückwirkung	199
	2.5 Zusammenfassung der Ergebnisse und Stellung- nahme der Regierung	199
III.	Beurteilung der Initiative	200
	1. Verkleinerung des Grossen Rates	200
	1.1 Ausgangslage und Vorgeschichte	200
	1.2 Interkantonaler Vergleich	202
	1.3 Parlamentsgrösse	204
	1.3.1. Repräsentanz	204
	1.3.2. Funktionalität und Effizienz	206
	2. Anpassung der Wahlkreise	208
	2.1 Beachtung der Stimmkraftgleichheit	208
	2.2 Repräsentationssituation nach Ratsverkleinerung	210
	2.3 Bewertung der neuen Repräsentationssituation und Schlussfolgerungen	214
	2.4 Konsequenzen für das geltende Wahlsystem	215
	3. Erneuerungswahlen 2022 nach neuer Parlamentsgrösse	221
	4. Zusammenfassende Stellungnahme der Regierung	222
IV.	Personelle und finanzielle Auswirkungen	223
V.	Verzicht auf einen Gegenvorschlag	223
VI.	Anträge	224
VII.	Anhang	225

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

5.

Kantonale Volksinitiative «Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug»

Chur, den 18. Juni 2019

Sehr geehrte Frau Landespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachstehend Botschaft und Antrag zur kantonalen Volksinitiative «Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug».

I. Initiative

1. Wortlaut und Ziel

Am 12. September 2018 reichten die Vertreterinnen und Vertreter des Initiativkomitees eine von der Sozialdemokratischen Partei lancierte Volksinitiative «Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug» (nachfolgend «90 sind genug») bei der Landeskanzlei ein. Die Volksinitiative wurde in Form einer allgemeinen Anregung zur Verfassungsänderung im Sinne von Art. 12 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Graubünden ([KV], BR 110.100) abgefasst und beinhaltet drei Begehren: Erstens soll der Bestand des Grossen Rates von heute 120 auf 90 Sitze reduziert werden. Zweitens sollen die Wahlkreise an die neue Grösse des Parlaments angepasst werden. Dabei sei darauf zu achten, dass die Stimmkraftgleichheit gewährleistet werde. Drittens soll der Grosse Rat erstmals 2022 nach der neuen Parlamentsgrösse gewählt werden.

Mit einer Verkleinerung des Parlaments werde nach Angaben der Initiantinnen und Initianten unter anderem die Effizienz des Grossen Rates gesteigert. Heute seien 32 Ratsmitglieder von der Arbeit der ständigen Kommissionen ausgeschlossen und würden zu Hinterbänklerinnen und Hinterbänkler degradiert. Zudem gehen die Initiantinnen und Initianten davon aus, dass eine Verkleinerung der Mitgliederanzahl konsequenterweise zu grösseren Wahlkreisen führen werde, wodurch das Verhältnis von Einwohnerschaft und Sitzen in allen Wahlkreisen ähnlich hoch werde. Das bringe frischen Wind in den Grossen Rat, da es Wahlkreise mit nur einem Sitz nicht mehr geben werde und die Wählenden deshalb mehr Kandidierende zur Auswahl hätten. Bei einer Annahme der Initiative werde der Grosse Rat die Details regeln, insbesondere die Einteilung der Wahlkreise (vgl. <http://90sindgenug.ch/> [abgerufen am 02.05.2019]).

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 25. September 2018 fest, dass die Volksinitiative gültig zustande gekommen ist (Prot. Nr. 760). Die am 12. September 2017 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 4359 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 (12. September 2018) 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.

II. Gültigkeit der Initiative

1. Vorbemerkungen

Durch Art. 14 Abs. 1 KV wird der Grosse Rat verpflichtet, die Rechtmässigkeit von Initiativen zu prüfen und diese oder Teile davon gegebenenfalls für ungültig zu erklären. Diese Bestimmung vermittelt den Stimmberechtigten einen kantonalrechtlichen Anspruch, dass nur über rechtmässige Initiativen abgestimmt wird (SCHULER FRANK, in: Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur/Glarus/Zürich 2006, Art. 14 Rz. 4). 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. Eine Initiative ist ganz oder teilweise ungültig, wenn sie die Einheit der Form oder der Materie nicht wahrt (Ziff. 1); in offensichtlichem Widerspruch zum übergeordneten Recht steht (Ziff. 2); undurchführbar ist (Ziff. 3) oder eine Rückwirkung vorsieht, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar ist (Ziff. 4). 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.

Nachdem erste verwaltungsinterne Abklärungen ergeben hatten, dass sich im Zusammenhang mit der Frage der Gültigkeit der Volksinitiative verschiedene heiklere Rechtsfragen stellen, liess die Regierung ein verwaltungsexternes Rechtsgutachten erstellen. Prof. Dr. iur. Andreas Glaser, Lehrstuhl für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht an der Universität Zürich und Direktor Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA), Zürich, wurde beauftragt zu prüfen, ob die Volksinitiative «90 sind genug» den Grundsatz der Einheit der Materie beachtet und ob diese Volksinitiative ganz oder teilweise gültig ist. Auf die Erwägungen und Schlussfolgerungen des am 29. Januar 2019 erstatteten Gutachtens wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Abschnitten eingegangen.

2. Konkrete Prüfung

2.1 Wahrung der Einheit der Form und der Materie

Die Volksinitiative «90 sind genug» fordert einerseits die Verkleinerung des Grossen Rates von derzeit 120 auf 90 Mitgliedern. Diese Forderung ist nach Art. 12 Abs. 1 KV auf eine Teilrevision der Kantonsverfassung gerichtet. Mit dieser Initiativart können nicht zugleich Änderungen auf Gesetzesstufe gefordert werden.

Die Initiantinnen und Initianten verlangten aber auch die Anpassung der Wahlkreise an die neue Grösse des Parlaments. Dabei sei darauf zu achten, dass die Stimmkraftgleichheit gewährleistet werde. Die Wahlkreiseinteilung ist sowohl in der Kantonsverfassung als auch auf Gesetzesstufe festgehalten. Art. 27 Abs. 3 Satz 1 KV bestimmt einerseits, dass der Kanton «in höchstens 39 Wahlkreise eingeteilt» ist. Andererseits regelt Art. 1 Abs. 2 Gesetz über den Grossen Rat ([GRG], BR 170.100) die genaue Anzahl der Wahlkreise. Nach Art. 1 Abs. 2 GRG ist die Zuordnung der Gemeinden zu den Wahlkreisen im Anhang geregelt. Der Anhang wurde vom Grossen Rat als Bestandteil des GRG beschlossen. Damit stellt sich die Frage, wie diese zweite Forderung der Initiative nach Anpassung der Wahlkreise auszulegen ist, kann doch eine Initiative nicht Änderungen der Kantonsverfassung und zugleich auch Anpassungen auf Gesetzesstufe verlangen. Der beigezogene externe Gutachter ist der Auffassung, die Anpassung der Wahlkreise müsste wegen des Charakters der Verfassungsinitiative unter Beachtung der Gewährleistung der Stimmkraftgleichheit durch eine Verfassungsänderung umgesetzt werden. Eine Anpassung des Gesetzesrechts würde unabhängig von der inhaltlichen Ausgestaltung nicht ausreichen.

Schliesslich fordert die Initiative, dass der Grosse Rat erstmals 2022 nach der neuen Parlamentsgrösse gewählt werden soll. Diese Forderung ist ebenso in der Form der allgemeinen Anregung verfasst. Der Gutachter führt aus, der Grosse Rat habe eine Verfassungsbestimmung im Sinne einer Schlussbestimmung auszuarbeiten, wonach die geänderten Art. 27 Abs. 2 und Abs. 3 KV für die Grossratswahlen 2022 Anwendung finden.

Der Gutachter fasst zusammen, die drei Gegenstände der Volksinitiative «90 sind genug» seien in der gemäss Art. 13 Abs. 1 KV ausdrücklich vorgesehenen Form einer allgemeinen Anregung zu einer Teilrevision der Kantonsverfassung gehalten. Die Initiative enthalte keine Elemente, die als ausgearbeiteter Entwurf qualifiziert werden müssten. Das Gebot der Einheit der Form sei demnach beachtet.

Für die Beurteilung der Einhaltung des Grundsatzes der Einheit der Materie seien gemäss Gutachter die aus der Abstimmungsfreiheit nach Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung ([BV], SR 101) abgeleiteten Massstäbe heran-

zuziehen. Die Art als Initiative auf Teilrevision der Verfassung und die Form als allgemeine Anregung führten dazu, dass die Volksinitiative «90 sind genug» mit Blick auf den Gültigkeitsgrund der Einheit der Materie mit einem mittleren Grad der Strenge zu beurteilen sei.

Aus einer Gesamtwürdigung von Rechtsprechung, Staatspraxis und Literatur ergibt sich gemäss Gutachter, dass ein sachlicher innerer Zusammenhang zwischen der Verkleinerung des Grossen Rates von 120 auf 90 Sitze und der Anpassung der Wahlkreise unter Beachtung der Stimmkraftgleichheit bestehe. Er führt diesbezüglich insbesondere aus, im Fall der Annahme der Initiative hätte der Grosse Rat sich mit Rücksicht auf die Wahrung der Stimmkraftgleichheit ohnehin mit einer Anpassung der Wahlkreise befassen müssen, selbst wenn ausdrücklich nur die Verringerung der Sitzzahl des Grossen Rates Gegenstand der Initiative gewesen wäre. Denn schon heute bestünden in den 39 Wahlkreisen grosse Unterschiede bezüglich der Stimmkraft (= Verhältnis zwischen repräsentierter Bevölkerung und zugeteilter Sitzzahl). Durch die Verringerung der Sitzzahl auf 90 unter Beibehaltung der gegenwärtigen Wahlkreisstruktur werde der bestehende Unterschied zwischen den kleinsten und den grossen Kreisen bei der Sitzverteilung pro Einwohnerin und Einwohner weiter verschärft. Lege man für diese Sitzverteilung die für die Grossratswahlen 2018 massgebliche Zahl der ständigen schweizerischen Wohnbevölkerung zugrunde, ergäbe sich die grösste Differenz in der Stimmkraft pro Sitz zwischen dem Kreis Avers mit 160 Personen und dem Kreis Lumnezia mit 2801 Personen pro Sitz. Werde das Wahlverfahren und die Wahlkreiseinteilung unter der neuen Parlamentsgrösse beibehalten, so bestünden hinsichtlich der Repräsentanz gewichtige Unterschiede, welche unter dem Aspekt der Stimmkraftgleichheit als kritisch zu beurteilen seien. Eine Anpassung der Wahlkreise sei vor diesem Hintergrund erforderlich.

Dass in der Initiative die Anpassung der Wahlkreise ausdrücklich thematisiert werde, sei folglich den mit dem Schutz der Abstimmungsfreiheit verbundenen Zwecken der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe nicht abträglich. Die im Initiativtext vorgenommene Verknüpfung trage vielmehr dazu bei, dass sich die Stimmberechtigten im Interesse einer freien Willensbildung und unverfälschten Stimmabgabe bewusst seien, dass eine Zustimmung zur Verkleinerung des Grossen Rates zwangsläufig Diskussionen über den Zuschnitt der Wahlkreise auslösen würde. Durch die Verknüpfung der beiden Forderungen in einer Volksinitiative werde der Grundsatz der Einheit der Materie nicht verletzt. Die dritte Forderung, wonach der Grosse Rat erstmals 2022 nach der neuen Parlamentsgrösse gewählt werden solle, weise schliesslich einen sachlichen inneren Zusammenhang zu den materiellen Forderungen der Initiative auf. Es sei als legitimes Anliegen der Initianten anzusehen, dass nach einer allfälligen Annahme der Initiative

nicht noch einmal eine Grossratswahl nach politisch mittlerweile nicht mehr erwünschten Massgaben, sondern unter Anwendung der neuen Mitgliederzahl, stattfinden. Die Anordnung, dass die neu zu erarbeitenden Normen auf die Grossratswahlen 2022 anzuwenden seien, stelle vor diesem Hintergrund ein Mittel zur Zielerreichung dar und sei den beiden materiellen Forderungen insoweit untergeordnet. Ein sachlicher innerer Zusammenhang sei zu bejahen.

Aufgrund dieser Überlegungen kommt der Gutachter zum Schluss, dass die Volksinitiative «90 sind genug» den Grundsatz der Einheit der Materie beachtet.

2.2 Kein offensichtlicher Widerspruch zu übergeordnetem Recht

Der Gutachter führt in diesem Zusammenhang in seiner Stellungnahme aus, die durch die Verkleinerung des Parlaments herbeigeführte Rechtslage wäre ohne Anpassung der Wahlkreise wohl als bundesverfassungswidrig einzustufen (vgl. Art. 51 Abs. 2 Satz 2 BV). Um die Bundesrechtskonformität sicherzustellen, bedürfe es zumindest Anpassungen in der Wahlkreisstruktur, um die Vorgaben der Stimmkraftgleichheit einzuhalten. Und dies verlange gerade explizit die Volksinitiative «90 sind genug». Aus der von der Initiative geforderten Anpassung der Wahlkreise unter Berücksichtigung der Stimmkraftgleichheit liessen sich keine unzulässigen engen Vorgaben für die Umsetzung ableiten. Es liege in casu kein offensichtlicher Widerspruch zu übergeordnetem Recht vor.

2.3 Keine Undurchführbarkeit

Fragen ergeben sich unter dem Aspekt der «Durchführbarkeit», insoweit die Initiative verlangt, dass bereits die nächsten Erneuerungswahlen im 2022 nach der neuen Parlamentsgrösse durchgeführt werden sollen. Aufgrund der Fristigkeiten des Verfahrens dürfte die Initiative am 9. Februar 2020 zur Volksabstimmung gelangen. Bei einer Annahme der Initiative bedürfte es dann für die Umsetzung einer Verfassungsänderung und einer eingehenden Ausführungsgesetzgebung sowie umfangreicher organisatorischer Vorbereitungs- und Umsetzungsarbeiten, namentlich – nach vorausgehendem Vernehmlassungsverfahren – eine Botschaft der Regierung an den Grossen Rat. Der Grosse Rat würde frühestens in der Aprilsession 2021 die Umsetzungsvorlage behandeln können und frühestens am 26. September 2021 könnte das Volk über die Umsetzung dieser Initiative abstimmen. Der externe Gutachter führt diesbezüglich aus, die Anordnung der Anwendbarkeit auf die

Wahlen 2022 erweise sich als ehrgeizig. Dem könne aber beispielsweise durch parallele Verfahren der Verfassungs- und Gesetzgebung begegnet werden. Der Zeitplan sei jedenfalls nicht derart eng, dass die Initiative insoweit für undurchführbar gemäss Art. 14 Abs. 1 Ziff. 3 KV zu erklären sei.

2.4 Keine unzulässige Rückwirkung

Das Anliegen der Initiantinnen und Initianten sieht keine unzulässige Rückwirkung vor, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar wären.

2.5 Zusammenfassung der Ergebnisse und Stellungnahme der Regierung

Die Regierung teilt die begründete Auffassung des Gutachtens zur Frage der Gültigkeit der Volksinitiative. Im Ergebnis lässt sich deshalb festhalten:

- Die Volksinitiative «90 sind genug» ist gültig. Aus einer Gesamtwürdigung ergibt sich insbesondere, dass ein sachlicher innerer Zusammenhang zwischen der Verkleinerung des Grossen Rates von 120 auf 90 Sitze und der Anpassung der Wahlkreise unter Beachtung der Stimmkraftgleichheit besteht. Die dritte Forderung, wonach die neu zu erarbeitenden Normen auf die Grossratswahlen 2022 anzuwenden seien, stellt vor diesem Hintergrund ein Mittel zur Zielerreichung dar und ist den beiden materiellen Forderungen insoweit untergeordnet. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Volksinitiative «90 sind genug» den Grundsatz der Einheit der Materie beachtet.
- Die Einheit der Form wird ebenfalls beachtet, es sind weiter keine offensichtlichen Widersprüche zu übergeordnetem Recht erkennbar und es liegt auch keine Undurchführbarkeit oder unzulässige Rückwirkung vor.
- Die Erneuerungswahlen 2022 des Grossen Rates sind nach der neuen Parlamentsgrösse durchzuführen, falls nach einer Annahme der Initiative die notwendige Verfassungsänderung und Anschlussgesetzgebung sowie die erforderlichen organisatorischen Vorkehrungen noch rechtzeitig erfolgen können.

III. Beurteilung der Initiative

Die Volksinitiative «90 sind genug» umfasst drei Forderungen, die nachfolgend näher zu beurteilen sind:

- Der Grosse Rat besteht aus 90 Mitgliedern.
- Die Wahlkreise sind der neuen Grösse des Parlaments anzupassen. Dabei ist darauf zu achten, dass die Stimmkraftgleichheit gewährleistet ist.
- Der Grosse Rat wird erstmals 2022 nach der neuen Parlamentsgrösse gewählt.

1. Verkleinerung des Grossen Rates

1.1 Ausgangslage und 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 Stimmberechtigten des Kantons gewählt werden (Art. 11 Ziff. 1, Art. 23 und Art. 27 KV).

Die Zahl der Mitglieder des Grossen Rates war in den letzten Jahren viermal Gegenstand von parlamentarischen Beratungen. Im Jahr 2002 gab die Parlamentsreform Anlass, über die Grösse des Parlaments zu diskutieren. Weiter 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

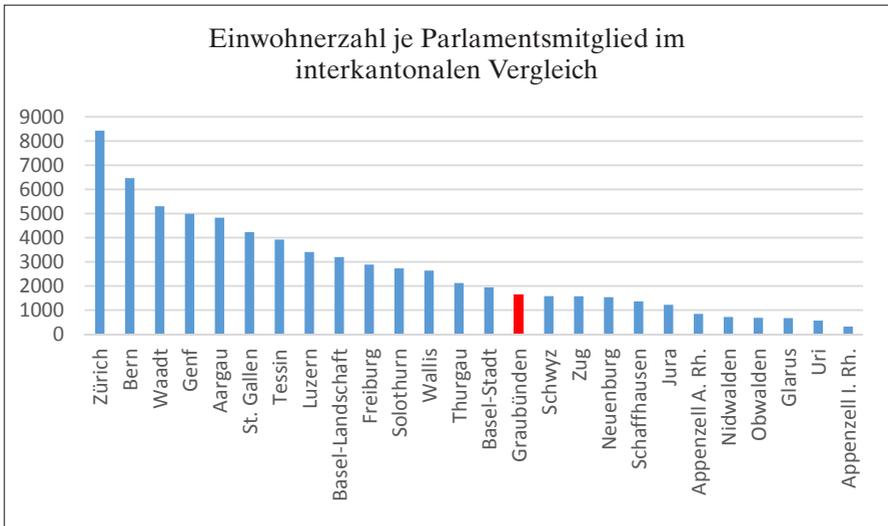
allen Gegenden genügend Vertreterinnen und Vertreter im Grossen Rat sind (Erläuternder Bericht der Verfassungskommission vom 6. September 2000, S. 90). Mit dem neu vorgeschlagenen Wahlverfahren gemäss «Bündner Modell» wurde die Frage der Parlamentsgrösse sodann auch nicht mehr weiter diskutiert, da das Modell auf ein Parlament mit 120 Mitgliedern ausgerichtet war. Am 25. September 2006 reichten Vertreterinnen und Vertreter des Initiativkomitees eine von der Sozialdemokratischen Partei lancierte Volksinitiative «Grosser Rat: 80 sind genug» (nachfolgend «80 sind genug») ein. Die Volksinitiative wurde in Form einer allgemeinen Anregung abgefasst und verlangte die Herabsetzung der Mitgliederzahl des Grossen Rates von 120 auf 80 Mitglieder und somit eine Änderung der Kantonsverfassung. Auch in dieser Botschaft zu der Initiative «80 sind genug» sprach sich die Regierung für die Beibehaltung der heutigen Parlamentsgrösse aus (Botschaft Heft Nr. 7/2007–2008, S. 452). Der Grosse Rat beschloss anlässlich der Dezembersession 2007, die kantonale Volksabstimmung «80 sind genug» dem Volk zur Ablehnung zu empfehlen. Am 24. Februar 2008 lehnte die Bündner Bevölkerung die Initiative mit einem Nein-Stimmanteil von 50.88% ab. Anlässlich der Aprilsession 2017 reichte schliesslich die SP einen Fraktionsauftrag ein, mit dem sie eine Verfassungsänderung mit folgenden Inhalten verlangte: Verkleinerung des Grossen Rates von heute 120 auf 90 Mitglieder; Wechsel vom heutigen Mehrheitswahlverfahren zu einem neuen Wahlverfahren; Durchführung der Erneuerungswahlen 2022 nach der neuen Regelung. In ihrer Antwort vom 23. Mai 2017 beantragte die Regierung dem Grossen Rat, diese Forderung nach einer Verkleinerung des Grossen Rats abzulehnen, mit der Begründung, die Vielgestaltigkeit des Kantons verlange ein mitgliederstarkes Parlament, welches die nach wie vor unterschiedlichen Verhältnisse und Bedürfnisse optimal repräsentieren kann. Eine Verkleinerung könne die hinreichende Vertretung peripherer Räume und der Kantons-sprachen in Frage stellen. Wie die Regierung bereits seinerzeit in der Botschaft zur Initiative «80 sind genug» aufgezeigt habe, sei von einer Verkleinerung des Grossen Rats keine signifikante Effizienzsteigerung zu erwarten. Dafür könne durch die Mehrbelastung der verbleibenden Mitglieder die Miliztauglichkeit in Frage gestellt werden und für die Qualität der parlamentarischen Tätigkeit wichtiges Fachwissen fehlen. Auch aus finanzieller Sicht dränge sich eine Verkleinerung nicht auf. Die durch die Reduktion möglichen Einsparungen könnten nämlich durch höhere Entschädigungen der verbleibenden Ratsmitglieder infolge Mehrbelastung und Professionalisierung wieder hinfällig werden. Die heutige Parlamentsgrösse erscheine auch im interkantonalen Vergleich angemessen. Der Kanton bewege sich im Vergleich mit bevölkerungsmässig ähnlich grossen, aber strukturell weniger komplexen Kantonen nach wie vor im Mittelfeld. Der Grosse Rat folgte dem Antrag der Regierung und lehnte eine Überweisung des Fraktionsauftrags

mit 83 zu 27 Stimmen, bei 0 Enthaltungen, ab (Fraktionsauftrag SP, GRP 2016/17, S. 851; GRP 2017/18, S. 139).

1.2 Interkantonaler Vergleich

Alle Kantone haben heute Parlamente mit fester Mitgliederzahl. In den letzten Jahrzehnten mehrten sich die Bestrebungen, die Kantonsparlamente zu verkleinern. So wurden in den Kantonen Appenzell I. Rh., Luzern, Solothurn, Aargau, Bern, Freiburg, Waadt, Schaffhausen, St. Gallen, Basel-Stadt und vor einigen Jahren auch im Kanton Glarus (2010) die Parlamente verkleinert.

Die folgende Grafik gibt Auskunft über die Rangierung der Kantone hinsichtlich der Anzahl repräsentierter Einwohnerinnen und Einwohner pro Parlamentsmitglied:



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

Kanton	Wohnbevölkerung (Stand 30.9.2018)	Anzahl Parlaments- mitglieder	Anzahl Einwohner pro Parlaments- mitglied; Verhältniszahl	Anzahl Gemeinden (Stand 01.01.2019)
Zürich	1 516 908	180	8427	162
Bern	1 034 650	160	6467	346
Waadt	795 368	150	5302	309
Genf	498 897	100	4989	45
Aargau	676 238	140	4830	211
St. Gallen	507 659	120	4230	77
Tessin	353 133	90	3924	117
Luzern	408 905	120	3408	83
Basel-Landschaft	287 729	90	3197	86
Freiburg	317 525	110	2887	137
Solothurn	272 954	100	2730	109
Wallis	342 850	130	2637	126
Thurgau	275 935	130	2123	80
Basel-Stadt	194 541	100	1945	3
Graubünden	197 916	120	1649	106
Schwyz	158 313	100	1583	30
Zug	126 143	80	1577	11
Neuenburg	177 160	115	1541	31
Schaffhausen	81 859	60	1364	26
Jura	73 440	60	1224	53
Appenzell A. Rh.	55 166	65	849	20
Nidwalden	43 065	60	718	11
Obwalden	37 748	55	686	7
Glarus	40 391	60	673	3
Uri	36 375	64	568	20
Appenzell I. Rh.	16 064	50	321	6

Im Vergleich mit bevölkerungsmässig ähnlich grossen, strukturell aber weniger komplexen Kantonen bewegt sich die Parlamentsgrösse des Kantons Graubünden nach wie vor im Mittelfeld.

Nicht repräsentativ ist der Vergleich mit den bevölkerungsschwachen Kantonen. Um 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 durchschnittlich 321 Einwohnerinnen und Einwohner und am geringsten im Kanton Zürich mit durchschnittlich 8427 Einwohnerinnen und Einwohnern je Parlamentssitz wahrgenommen werden kann. Die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner, welche ein Grossratsmitglied im Kanton Graubünden repräsentiert, beläuft sich auf durchschnittlich 1649.

1.3 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 an 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.

1.3.1. 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 grundsätzlich für eine möglichst grosse Mitgliederzahl.

Haltung des Initiativkomitees: Die Initiantinnen und Initianten machen einerseits geltend, die Reduktion der Parlamentsgrösse liege im Trend. Sie halten dem Argument, bei 120 Ratsmitgliedern sei eine bessere Repräsentanz gewährleistet, entgegen, dass diese bereits heute verzerrt sei. So würden etwa Minderheitssprachen nicht genügend repräsentiert. Die Südbündner Täler seien nach heutigem System mit nur 10 von 120 Sitzen untervertreten, obwohl die italienischsprachige Bevölkerung einen Anteil von 12.9 Prozent ausmache. Durch die Verkleinerung auf 90 Sitze würden die Regionen nicht zusätzlich benachteiligt. Nord, Süd, Stadt, Land, Romanisch-, Italienisch- oder Deutschbünden – das Verhältnis bleibe bei 90 Sitzen gleich wie bei 120. Der Auftrag der Volksinitiative «90 sind genug» lasse bewusst viel Handlungsspielraum bei der Umsetzung. Ganz Graubünden könne von 90 Personen bestens repräsentiert werden, wenn die Wahlkreiseinteilung möglichst sprachlich, politisch, alters- und geschlechtermässig divers erfolge (vgl. <http://90sindgenug.ch/> [abgerufen am 02.05.2019]).

Haltung der Regierung: Der Kanton Graubünden weist im schweizerischen Vergleich auch nach erfolgter Gebietsreform eine relativ grosse Anzahl von Gemeinden auf. Aufgrund der geographischen Ausdehnung, der kulturellen und sprachlichen Vielfalt sowie der Aufteilung in städtische und ländliche Gebiete ist der Kanton Graubünden sehr vielgestaltig. Diese Vielgestaltigkeit verlangt ein mitgliederstarkes Parlament, welches die unterschiedlichen Verhältnisse und Bedürfnisse optimal abbilden kann. Der Grosse Rat des Kantons Graubünden muss ein Spiegelbild der Bevölkerung des einzigen dreisprachigen Kantons der Schweiz mit 106 Gemeinden in 150 Talschaften sein. Dem Argument des Initiativkomitees, das Verhältnis bleibe bei 90 Sitzen gleich wie bei 120, dadurch würden die Regionen nicht mehr benachteiligt werden, kann nicht gefolgt werden. Mit einer Verkleinerung des Parlaments würde gerade diese regionale Vielfalt stark relativiert und die verschiedenen Bevölkerungskreise und -schichten wären deutlich schlechter vertreten. Zudem würde die Abstützung der parlamentarischen Arbeit in den Regionen und die Vermittlung der Entscheide des Grossen Rates geschwächt werden. Auch das Argument, die Parlamentsverkleinerung liege im Trend, darf nicht unbesehen als Grund 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. Andererseits ist zu bemerken, dass im Kanton Graubünden die Repräsentationszahl von 1649 Einwohnerinnen und Einwohner je Parlamentsmitglied auch im interkantonalen Vergleich angemessen ist. Dies insbesondere deshalb, weil sich der Kanton Graubünden aus regionalen Gebieten 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. Da die durchschnittliche Parlamentsgrösse in der Schweiz aktuell bei 100 Mitgliedern liegt, ist für Graubünden kein Handlungsbedarf für eine Reduktion der Parlamentsgrösse zu erkennen.

Neben der Repräsentanz der Bevölkerung würde sich bei einer Verkleinerung des Grossen Rats auch die Repräsentanz der Parteien verändern. Die Wahlkreise und folglich wohl auch das Wahlverfahren müssten an die neue Parlamentsgrösse angepasst werden. Je nach Ausgestaltung hätte dies kleinere oder grössere Auswirkungen auf die Repräsentanz der verschiedenen Parteien im Grossen Rat.

1.3.2 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, eine Verkleinerung des Parlaments führe zu mehr Verantwortung und dadurch mehr Verbindlichkeit für jedes einzelne Parlamentsmitglied. Durch die Reduzierung der Parlamentsmitglieder käme es zu einem Effizienzgewinn, weil es nicht mehr Grossrätinnen und Grossräte gäbe, die in keiner ständigen Kommission sitzen würden. Eine Verkleinerung sei ein Gewinn, denn die Diskussionen in den Grossratskommissionen wären fundierter und zielgerichteter. In einem kleineren und professionelleren Gremium seien die Entscheid- und vor allem Kompromissfindung einfacher und schneller möglich. Mit der Verkleinerung des Grossen Rates würde dem Volk ein professionelles, leistungsfähiges und bürgernahes Parlament zur Verfügung stehen. Fortschritt und Modernisierung dürften nicht bei den Politikern selbst haltmachen (vgl. <http://90sindgenug.ch/> [abgerufen am 02.05.2019]).

Haltung der Regierung: Der Grosse Rat mit seinen 120 Mitgliedern ist bereits heute ein effizient arbeitendes Parlament. Ob diese Effizienz mit einer Reduktion auf 90 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 90 könnte daher, entgegen der Auffassung des Initiativkomitees, die Qualität der parlamentarischen Tätigkeit Einbussen erleiden. 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 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Grossen Rates [GGO], BR 170.140). Eine Effizienzsteigerung würde die Verkleinerung des Grossen Rates somit kaum bewirken. Zur Thematik der Nichteinsitznahme von 30 Parlamentsmitgliedern 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. Zudem kann auf diese Weise spezielles Knowhow (z.B. bei Bauvorlagen) genutzt oder eine spezifische regionale Vertretung (z.B. bei Gemeindefusionen) sichergestellt werden. Kompetenz und Engagement der Parlamentsmitglieder sind durch die Einsetzung ständiger und nicht ständiger Kommissionen somit ausreichend gesichert.

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.

2. Anpassung der Wahlkreise

Die Initiative «90 sind genug» fordert – anders als seinerzeit die Initiative «80 sind genug» – auch explizit eine Anpassung der Wahlkreise an die neue Grösse des Grossen Rates; dabei soll darauf geachtet werden, dass die Stimmkraftgleichheit gewährleistet ist. Seinerzeit war die Regierung von sich aus der Frage nachgegangen, ob bei einer Verkleinerung des Grossen Rates die Wahlkreiseinteilung und das heutige Majorzwahlverfahren beibehalten werden könnten. Die Regierung bezweifelte im Ergebnis, dass die sich bei einer Parlamentsverkleinerung auf 80 Mitglieder ergebende Repräsentationssituation und Stimmkraftverzerrung rechtlich noch zulässig wären und kam zum Schluss, dass zumindest bei Beibehaltung des Majorzwahlverfahrens eine Anpassung der Wahlkreiseinteilung unumgänglich wäre (Botschaft der Regierung an den Grossen Rat Heft Nr. 7/2007–2008, S. 435, 446 und 452). Nachfolgend ist zu prüfen, wie sich diesbezüglich die Sach- und Rechtslage bei der Initiative «90 sind genug» verhält.

2.1 Beachtung der Stimmkraftgleichheit

Die Kantone sind in der Ausgestaltung ihres politischen Systems weitgehend frei. 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** bedeutet, dass alle Stimmen formell gleich behandelt werden. Alle Wahlberechtigten 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. Differenzierungen des Stimmgewichts sind unzulässig.

Die **Stimmkraftgleichheit** garantiert jeder und jedem Wählenden, dass seine Stimme nicht nur gezählt, sondern gleich wie alle anderen Stimmen verwertet wird. Das Verhältnis zwischen der repräsentierten Bevölkerung und der zugeteilten Sitzzahl soll im Vergleich der einzelnen Wahlkreise möglichst gleich sein. Die Zuweisung der Sitze an die Wahlkreise darf sich nur an der Bevölkerungsgrösse messen.

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.

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung lässt bis zu einem gewissen Grad sachlich gerechtfertigte Einschränkungen der Stimmkraftgleichheit (und der Erfolgswertgleichheit) zu. In Bezug auf das Majorzverfahren war die Stimmkraftgleichheit (Repräsentationsgleichheit) bislang nur betreffend dem Kanton Uri Gegenstand eines bundesgerichtlichen Urteils. In diesem Fall hatte das Bundesgericht eine Verzerrung der Stimmkraft um das Fünffache akzeptiert, jedenfalls bei kleinen Wahlkreisen, die von einer Sitzgarantie profitieren (BGE 143 I 92 E. 6.4 S. 108). Eine numerische Grenze für zulässige Verzerrungen der Stimmkraft hat das Bundesgericht bisher nicht festgelegt.

In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird die Frage der Stimmkraftgleichheit im Rahmen von Majorzwahlssystemen verschiedentlich thematisiert. Aus der Stimmkraftgleichheit wird die Pflicht der Kantone zur Bildung gleich grosser Wahlkreise bzw. zur Schaffung eines in allen Wahlkreisen möglichst gleichbleibenden Verhältnisses von Sitzen zur Einwohnerschaft abgeleitet (BIAGGINI GIOVANNI, BV Kommentar, 2. Aufl. 2017, Art. 34 N. 10; STEINMANN GEROLD, St. Galler Kommentar zu Art. 34 BV, Rz. 21). Gewisse Abweichungen von der Stimmkraftgleichheit aus sachlichen Gründen werden aber anerkannt. Genannt werden beispielsweise die föderalistische Struktur, die Weitläufigkeit des Kantons und die Berücksichtigung sprachlicher und kultureller Minderheiten (BRUNNER NORBERT, Kommentar KV/GR, Art. 27 KV, Rz. 14; TÖNDURY ANDREA, Wahlkreisgrösse und Parlamentswahlssystem, in: Jusletter 14. August 2006, Rz. 37). Die heutige Mobilitäts- und Kommunikationskultur und die ausgebauten Verkehrswege relativieren jedoch die territorialen Unterschiede (TÖNDURY, a.a.O., Rz. 23). In der Lehre werden konkrete Toleranzgrenzen für noch zulässige Abweichungen der einzelnen Wahlkreise vom durchschnittlichen Repräsentationsverhältnis in einem Wahlgebiet (vom Mittelwert des Idealwahlkreises) genannt. Die Werte variieren: 10 Prozent (maximal 15 Prozent bei Sitzgarantien für kleine Wahlkreise; POLEDNA THOMAS, Wahlrechtsgrundsätze und Parlamentswahlen, 1988, S. 94), nicht über 15 Prozent (EHRAT MARCO/EIGENMANN JULIA, Kantone mit Mehrheitswahlverfahren, in: Glaser [Hrsg.], Das Parlamentswahlrecht der Kantone, 2018, § 6 N. 29; WEBER ANINA, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte, 2016, N. 209), 15 bis höchstens 25 Prozent (TÖNDURY, Der ewige K(r)ampf mit den Wahlkreisen, in: Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag, 2013, [zitiert: Wahlkreise], S. 61) oder höchstens ein Drittel (MUSLIU NAGIHAN, Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Wahlsysteme der Kantone, in: Glaser [Hrsg.], Das Parlamentswahlrecht der Kantone, 2018, § 1 N. 5).

Vereinzelt wird in der Lehre die Auffassung vertreten, dass bei Majorzwahlssystemen eine Verfassungskonformität nur erreicht werden könne, wenn sämtliche Sitze in Einerwahlkreisen vergeben werden (TÖNDURY, Wahlkreise, a.a.O., S. 60). In jedem Fall seien Wahlkreise mit sechs bis zwanzig Sitzen

als mit der Stimmkraftgleichheit unvereinbar anzusehen (RAESS CHRISTOPH, Sind die Wahlsysteme der Kantone Graubünden, Appenzell I. Rh. und Uri verfassungskonform?, in: ZGRG 2016, S. 98 ff.). In diesem Zusammenhang hält der Gutachter Folgendes fest: «Aus der von der Initiative geforderten Anpassung der Wahlkreise unter Berücksichtigung der Stimmkraftgleichheit lassen sich jedoch keine derart engen Vorgaben für die Umsetzung ableiten. Es wäre mit Blick auf Wortlaut und Zweck durchaus weiterhin möglich, Wahlkreise mit unterschiedlicher Sitzzahl vorzusehen. Auch eine Obergrenze ist nicht ersichtlich».

Für die Beantwortung der Frage, welche Anpassungen der Wahlkreise bei einer Verkleinerung des Grossen Rates auf 90 Sitze aus verfassungsrechtlichen Gründen erfolgen müssten, ist demnach von der oben aufgezeigten Bundesgerichtspraxis und massgeblichen Lehre auszugehen.

2.2 Repräsentationssituation nach Ratsverkleinerung

Nach geltender Verfassung und Gesetzgebung wird der Grosse Rat in 39 Wahlkreisen im Majorzwahlverfahren gewählt (Art. 27 KV). Jeder Wahlkreis hat eine Garantie von einem Sitz (vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 GRG). Eine Verkleinerung des Grossen Rates von 120 auf 90 Sitze hätte bei Beibehaltung der Wahlkreiseinteilung folgende Auswirkungen auf die Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise:

Sitzverteilung bei 90 Sitzen auf Grundlage der Zahlen für die Erneuerungswahlen 2018 (Schweizerische Wohnbevölkerung Stand 31. Dezember 2016)

39 Kreise	Ständige Schweizerische Wohnbevölkerung GR (2016) Basis Grossratswahlen 2018	Anspruch bei 120 Sitzen	Anspruch bei 90 Sitzen	Sitz- reduktion	CH-Ein- wohnerIn pro Sitz bei 90 Sitzen (Repräsen- tanz)
Alvaschein	3254	2	2		1627
Avers	160	1	1		160
Belfort	665	1	1		665
Bergün	752	1	1		752
Bregaglia	1327	1	1		1327
Brusio	986	1	1		986
Calanca	713	1	1		713
Chur	27 955	20	14	- 6	1997
Churwalden	1918	1	1		1918

39 Kreise	Ständige Schweizerische Wohnbevölkerung GR (2016) Basis Grossratswahlen 2018	Anspruch bei 120 Sitzen	Anspruch bei 90 Sitzen	Sitzreduktion	CH-EinwohnerIn pro Sitz bei 90 Sitzen (Repräsentanz)
Davos	8062	6	4	- 2	2016
Disentis	5507	4	3	- 1	1836
Domleschg	3991	3	2	- 1	1996
Fünf Dörfer	16 009	12	8	- 4	2001
Hanz	7991	6	4	- 2	1998
Jenaz	1844	1	1		1844
Klosters	3592	3	2	- 1	1796
Küblis	914	1	1		914
Lugnez	2801	2	1	- 1	2801
Luzein	1450	1	1		1450
Maienfeld	6086	4	3	- 1	2029
Mesocco	1998	2	1	- 1	1998
Oberengadin	11 430	8	6	- 2	1905
Poschiavo	3224	2	2		1612
Ramosch	1406	1	1		1406
Rhäzüns	10 229	7	5	- 2	2046
Rheinwald	655	1	1		655
Roveredo	3917	3	2	- 1	1959
Ruis	1675	1	1		1675
Safien	843	1	1		843
Schams	1617	1	1		1617
Schanfigg	2910	2	2		1455
Schiers	4096	3	2	- 1	2048
Seewis	1240	1	1		1240
Suot Tasna	3669	3	2	- 1	1835
Sur Tasna	1260	1	1		1260
Surses	1970	1	1		1970
Thusis	4866	4	3	- 1	1622
Trins	6555	5	3	- 2	2185
Val Müstair	1395	1	1		1395
Total	160 932	120	90	- 30	
Anzahl Einerwahlkreise		19	21	+ 2	

Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass die Anzahl Einerwahlkreise unter Beibehaltung des Wahlsystems bei einer Reduzierung von 120 auf 90 Sitze von heute 19 auf 21 zunimmt. Von den insgesamt 39 Wahlkreisen würden somit rund die Hälfte 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 CH-Einwohnerin und -Einwohner weiter verschärfen. Im Kreis Avers repräsentiert dann ein Sitz im Grossen Rat 160 Einwohnerinnen und Einwohner und im Kreis Lugnez hingegen 2801, also mehr als das Siebzehnfache. Würden die Anzahl Wahlkreise und die Wahlkreiseinteilung unter der neuen Parlamentsgrösse beibehalten, so ergäben sich demnach hinsichtlich der Repräsentanz gewichtige Unterschiede.

Diese Unterschiede verdeutlicht die nachfolgende Übersicht über die Abweichungen der Repräsentanzwerte der einzelnen Wahlkreise vom Repräsentanzwert eines fiktiven Idealwahlkreises (*Der Repräsentanzwert des Idealwahlkreises berechnet sich wie folgt: 160 932 [Ständige Schweizerische Wohnbevölkerung GR] geteilt durch 90 [Anzahl Sitze], nächsthöhere ganze Zahl = 1789*).

Wahlkreise Kanton Graubünden	CH-EinwohnerIn pro Sitz bei 90 Sitzen (Repräsentanz)	Abweichungen zum Idealwahlkreis		Anzahl Sitze
Idealwahlkreis	1789	–		
Alvaschein	1627	– 162	+	2
Avers	160	– 1629	+	1
Belfort	665	– 1124	+	1
Bergün	752	– 1037	+	1
Bregaglia	1327	– 462	+	1
Brusio	986	– 803	+	1
Calanca	713	– 1076	+	1
Chur	1997	208	–	14
Churwalden	1918	129	–	1
Davos	2016	227	–	4
Disentis	1836	47	–	3
Domleschg	1996	207	–	2
Fünf Dörfer	2001	212	–	8
Ilanz	1998	209	–	4
Jenaz	1844	55	–	1
Klosters	1796	7	–	2

Wahlkreise Kanton Graubünden	CH-EinwohnerIn pro Sitz bei 90 Sitzen (Repräsentanz)	Abweichungen zum Idealwahlkreis		Anzahl Sitze
Küblis	914	- 875	+	1
Lugnez	2801	1012	-	1
Luzein	1450	- 339	+	1
Maienfeld	2029	240	-	3
Mesocco	1998	209	-	1
Oberengadin	1905	116	-	6
Poschiavo	1612	- 177	+	2
Ramosch	1406	- 383	+	1
Rhäzüns	2046	257	-	5
Rheinwald	655	- 1134	+	1
Roveredo	1959	170	-	2
Ruis	1675	- 114	+	1
Safien	843	- 946	+	1
Schams	1617	- 172	+	1
Schanfigg	1455	- 334	+	2
Schiers	2048	259	-	2
Seewis	1240	- 549	+	1
Suot Tasna	1835	46	-	2
Sur Tasna	1260	- 529	+	1
Surses	1970	181	-	1
Thusis	1622	- 167	+	3
Trins	2185	396	-	3
Val Müstair	1395	- 394	+	1

		Anzahl Kreise		Anzahl Sitze
< 10 Prozent Abweichung	179	12		26
10-15 Prozent Abweichung	268	10		44
15-20 Prozent Abweichung	358	2		3
> 20 Prozent Abweichung	über 358	15		17

Übervertretungen +		20		25
Untervertretungen -		19		65

Falls im Kanton Graubünden das Parlament auf 90 Sitze verkleinert würde, hätte dies bei Beibehaltung der heutigen Wahlkreiseinteilung zur Folge, dass bei 27 Wahlkreisen (mit 64 Sitzen) eine über zehn Prozent liegende Abweichung von der Idealwahlkreisgrösse vorliegen würde. Zudem wären insgesamt 20 Wahlkreise (mit 25 Sitzen) über- und 19 Wahlkreise (mit 65 Sitzen) untervertreten.

2.3 Bewertung der neuen Repräsentationssituation und Schlussfolgerungen

Der Gutachter hält in diesem Zusammenhang fest, dass eine Verringerung der Sitzzahl des Grossen Rates auf 90 Sitze unter Beibehaltung der gegenwärtigen Wahlkreisstruktur die bestehenden Stimmkraftunterschiede zwischen den Wahlkreisen in der Tendenz noch weiter verschärfe werde. Er verweist auf die in diesem Falle auftretenden erheblichen Stimmkraftunterschiede von bis zu mehr als das Siebzehnfache. Bei einer Verkleinerung des Grossen Rats auf 90 Sitze ohne Anpassung der Wahlkreise wäre die neue Rechtslage deshalb nach Ansicht des Gutachters als bundesverfassungswidrig einzustufen.

Die Regierung kommt zu vergleichbaren Schlüssen wie der Gutachter. Die Reduktion der Mitgliederzahl von 120 auf 90 Mitglieder führte, wie in den Tabellen oben aufgezeigt, teilweise zu gewichtigen Unterschieden in den Wahlkreisen hinsichtlich der Repräsentanz, welche unter dem Aspekt der Stimmkraftgleichheit als kritisch zu beurteilen sind. Rechtsprechung und Lehre anerkennen zwar, dass gewisse Abweichungen von der Stimmkraftgleichheit aus sachlichen Gründen zulässig sind, wie etwa für Minderheitsvertretungen, beispielsweise von sprachlichen oder kulturellen Minderheiten (POLEDNA, a.a.O., S. 94). Es scheint jedoch fraglich, ob bei einer Parlamentsverkleinerung auf 90 Sitze noch in allen kritischen Fällen (v.a. Einerwahlkreisen) tatsächlich solche sachlichen Gründe für eine derart starke Bevorzugung bestünden. Die Regierung hat deshalb grosse Zweifel, dass die bei einer Verkleinerung des Grossen Rates auf 90 Mitglieder sich ergebende Repräsentationssituation bzw. Stimmkraftverzerrung rechtlich noch zulässig wäre. Eine Anpassung der Wahlkreise (Wahlkreiseinteilung und/oder Wahlkreisgrösse) mit Rücksicht auf die Stimmkraftgleichheit erschiene vielmehr rechtlich erforderlich, unabhängig davon, dass die Initiative eine solche auch ausdrücklich verlangt.

2.4 Konsequenzen für das geltende Wahlsystem

Im Falle der Annahme der Initiative wären demnach die Wahlkreise unter Berücksichtigung der Stimmkraftgleichheit anzupassen. Wie der Gutachter festgestellt hat, lassen sich aus der Initiative keine besonders engen Vorgaben für die Umsetzung ableiten. Namentlich nicht die vereinzelt in der Lehre erhobene Forderung, dass bei Beibehaltung des Majorzwahlverfahrens sämtliche Sitze in Einerwahlkreisen zu vergeben seien (TÖNDURY, Der ewige K(r)ampf, a.a.O., S. 60). Mit Blick auf Wortlaut und Zweck der Initiative wären es also weiterhin möglich, Wahlkreise mit unterschiedlicher Sitzzahl vorzusehen. Zu beachten wären aber die sich aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bezüglich der Stimmkraftgleichheit ergebenden Grenzen und Vorgaben. Stimmkraftverzerrungen als Folge von sachlich gerechtfertigten Sitzgarantien wären in bestimmtem Umfang möglich. Sitzgarantien müssten vor allem unter dem Aspekt der Minderheitenvertretung (sprachlich und kulturell) gerechtfertigt werden können. Die heutige (geografische) Wahlkreiseinteilung, die Anzahl der Wahlkreise und deren Grösse müssten deshalb wohl nicht unerheblich verändert werden.

Wie auch der Gutachter feststellt, wäre bei Annahme der Initiative ein Wechsel vom geltenden Majorzwahlsystem zum Proporzwahlverfahren rechtlich nicht zwingend, weil diese nur eine Berücksichtigung der Stimmkraftgleichheit und nicht auch der Erfolgswertgleichheit verlangt. Die Regierung hält auch nach der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGE 140 I 394 E. 10 S. 405 f.; BGE 143 I 92 E. 6.1 S. 101 f.) an der bereits in Zusammenhang mit der Initiative «80 sind genug» gemachten Einschätzung fest, dass nach einer Verkleinerung der Grossen Rates rechtlich sowohl ein Majorz- als auch ein Proporzwahlverfahren oder Mischformen grundsätzlich möglich sind (siehe dazu MUSLIU, a.a.O., § 1 N. 61 ff.).

Eine denkbare Variante für eine neue Wahlkreiseinteilung wäre beispielsweise das Abstellen auf die elf Regionen als Wahlkreise. Die nachfolgende Tabelle zeigt für diesen Fall die Sitzverteilung und die Differenzen zu der heutigen Situation bei 120 Sitzen auf.

Region	Gemeinde	Wohn- bevölkerung Gemeinden	Wohn- bevölkerung Region	Sitze total 90	Sitze total 120	Differenz (zu 2018)
Albula	Albula / Alvra	1141				
	Bergün Filisur	752				
	Lantsch / Lenz	455				
	Schmitten	210				
	Surses	1970				
	Vaz / Obervaz	2113	6641	4	5	- 1
Bernina	Brusio	986				
	Poschiavo	3224	4210	2	3	- 1
Engiadina Bassa/ Val Müstair	Samnaun	603				
	Valsot	803				
	Scuol	3669				
	Val Müstair	1395				
	Zernez	1260	7730	4	6	- 2
Imboden	Bonaduz	2810				
	Domat / Ems	6220				
	Rhäzüns	1199				
	Felsberg	2256				
	Flims	2125				
	Tamins	1026				
	Trin	1148	16 784	9	12	- 3
Landquart	Trimmis	2910				
	Untervaz	2205				
	Zizers	2956				
	Landquart	7015				
	Fläsch	636				
	Jenins	808				
	Maienfeld	2532				
	Malans	2110	21 172	12	16	- 4

Region	Gemeinde	Wohn- bevölkerung Gemeinden	Wohn- bevölkerung Region	Sitze total 90	Sitze total 120	Differenz (zu 2018)
Maloja	Bever	518				
	Celerina/ Schlarigna	1027				
	Madulain	149				
	Pontresina	1431				
	La Punt- Chamues-ch	541				
	Samedan	2266				
	St. Moritz	2974				
	S-chanf	589				
	Sils i.E./Segl	460				
	Silvaplana	684				
	Zuoz	791				
		Bregaglia	1327	12 757	7	9
Moesa	Buseno	85				
	Castaneda	239				
	Rossa	128				
	Sta. Maria i. C.	101				
	Calanca	160				
	Lostallo	642				
	Mesocco	1077				
	Soazza	279				
	Cama	459				
	Grono*	683				
	Leggia/Grono*	131				
	Roveredo	1916				
	San Vittore	596				
	Verdabbio/Grono*	132	6628	4	6	- 2
Plessur	Chur	27 955				
	Churwalden	1627				
	Tschierschen/ Praden	291				
	Haldenstein	923				
	Arosa	2435				
		Maladers	475	33 706	19	23

Region	Gemeinde	Wohn- bevölkerung Gemeinden	Wohn- bevölkerung Region	Sitze total 90	Sitze total 120	Differenz (zu 2018)
Prättigau/ Davos	Fideris	578				
	Furna	206				
	Jenaz	1060				
	Klosters- Serneus	3592				
	Conters i. P.	210				
	Küblis	704				
	Luzein	1450				
	Davos	8062				
	Grüsch	1901				
	Schiers	2195				
	Seewis i. P.	1240	21 198	12	16	- 4
	Surselva	Disentis/Mustér	1772			
Medel (Lucmagn)		375				
Sumvitg		1148				
Tujetsch		1124				
Trun		1088				
Falera		519				
Laax		1356				
Sagogn		624				
Schluein		472				
Ilanz/Glion		3976				
Obersaxen Mundaun		1044				
Andiast/Brigels*		183				
Waltensburg/ Vuorz/Brigels*		314				
Breil/Brigels*		1178				
Safiental		843				
Vals	832					
Lumnezia	1969	18 817	11	14	- 3	

Region	Gemeinde	Wohnbevölkerung Gemeinden	Wohnbevölkerung Region	Sitze total 90	Sitze total 120	Differenz (zu 2018)
Viamala	Fürstenuau	309				
	Rothenbrunnen	267				
	Scharans	777				
	Sils i. D.	777				
	Domleschg	1861				
	Avers	160				
	Hinterrhein/ Rheinwald*	65				
	Nufenen/ Rheinwald*	136				
	Splügen/ Rheinwald*	330				
	Sufers	124				
	Andeer	815				
	Casti-Wergenstein	47				
	Donat	211				
	Lohn	43				
	Mathon	47				
	Rongellen	55				
	Zillis-Reischen	330				
	Ferrera	69				
	Mutten/Thusis*	64				
	Cazis	1800				
	Flerden	234				
	Masein	462				
	Thusis*	2052				
Tschappina	119					
Urmein	135		11 289	6	10	- 4
Total		160 932	160 932	90	120	- 30

* Zwischenzeitlich fusioniert

Wie die nachfolgende Übersicht zeigt, ergäbe sich bei Zugrundelegung der Regionen als Wahlkreise nur bei der Region Bernina eine grössere Stimmkraftverzerrung.

Repräsentanzsituation bei Verteilung von 90 Sitzen auf die 11 Regionen (Abweichungen vom Repräsentanzwert eines fiktiven Idealwahlkreises; dieser berechnet sich wie folgt: $160\,932$ [Ständige Schweizerische Wohnbevölkerung GR] geteilt durch 90 [Anzahl Sitze] = 1789).

Wahlkreise	Ständige CH-Wohn- bevölkerung (2016)	Sitze	CH-Einwohner/ innen pro Sitz (Repräsentanz)	Abweichungen zum Idealwahlkreis	
				Personen	Prozent
<i>Idealwahlkreis</i>			<i>1789</i>	–	–
Albula	6641	4	1660.25	– 129	7.21 %
Bernina	4210	2	2105	+ 316	17.66 %
Engadina bassa/ Val Mustair	7730	4	1932.50	+ 144	8.04 %
Imboden	16 784	9	1864.88	+ 76	4.24 %
Landquart	21 172	12	1764.33	– 25	1.39 %
Maloja	12 757	7	1822.42	+ 33	1.84 %
Moesa	6628	4	1657	– 132	7.37 %
Plessur	33 706	19	1774	– 5	0.27 %
Prättigau/Davos	21 198	12	1766.50	– 23	1.28 %
Surselva	18 817	11	1710.63	– 78	4.35 %
Viamala	11 289	6	1881.50	+ 93	5.19 %

Eine andere Frage ist, ob sich im Falle der Annahme der Initiative bei der erforderlichen Wahlkreisanpassung im Rahmen eines Majorzwahverfahrens eine politisch tragfähige Lösung finden liesse oder, ob allenfalls aus politischen Gründen auf ein Proporzwahlverfahren gewechselt werden müsste. Es ist zumindest anzunehmen, dass die Annahme der Initiative auch eine grundsätzliche Diskussion über das Wahlsystem (Frage Majorz oder Proporz) auslösen würde.

3. Erneuerungswahlen 2022 nach neuer Parlamentsgrösse

Was die dritte Forderung der Initiative «90 sind genug» angeht, wonach der Grosse Rat erstmals 2022 nach der neuen Parlamentsgrösse gewählt werden soll, so hat der Gutachter diese Vorgabe als ehrgeizig, aber durchführbar bezeichnet. Dem ist grundsätzlich beizupflichten, gleichzeitig sind dazu aber folgende Bemerkungen anzubringen:

Nachdem die Initiative in Form einer allgemeinen Anregung verfasst ist, müsste der Grosse Rat im Falle ihrer Annahme durch das Volk zuerst eine Umsetzungsvorlage auf Verfassungsstufe ausarbeiten, welche dann wiederum der Volksabstimmung unterläge. Verliefe auch diese zweite Volksabstimmung erfolgreich, bräuchte es noch eine Anschlussgesetzgebung, die ihrerseits dem Referendum (und bei erfolgreicher Ergreifung einer Volksabstimmung) unterstehen würde. Anschliessend müssten allenfalls noch Ausführungsbestimmungen und Weisungen durch die Regierung ergehen und schliesslich die ganze organisatorische Vorbereitung durch die kantonalen und nachgelagerten Behörden erfolgen, die je nach dann geltendem Wahlsystem sehr umfangreich sein könnte. Gemäss Gutachter wäre bei Annahme der Initiative die Verfassung mit einer entsprechenden Schlussbestimmung über die Anwendbarkeit der neuen Parlamentsgrösse für die Wahlen 2022 zu versehen. Die Regelung sei als Beschleunigungsgebot für den ganzen Prozess zu verstehen, welche als Spezialregelung den normalen Behandlungsfristen vorgehe.

Für die Regierung ist klar, dass im Falle der Annahme der Initiative alle Vorkehrungen zu treffen wären, um eine rechtzeitige Umsetzung zu ermöglichen. Im Vordergrund müsste aber die Qualität des Prozesses stehen. Es geht um staatspolitisch wichtige Fragen, die in der nötigen Breite und Tiefe diskutiert werden müssen. Letztlich müssen Lösungen gefunden werden, die rechtlich korrekt sind und politisch akzeptiert werden. Wie aufgezeigt, sind mehrere Abstimmungshürden zu überwinden und der Souverän hätte in jedem Fall das letzte Wort. Je nach Verlauf des Prozesses könnte sich deshalb die Situation ergeben, dass es trotz allen Bemühungen den Behörden nicht gelingt, rechtzeitig die notwendigen rechtlichen und praktischen Voraussetzungen für die Grossratswahlen 2022 zu schaffen. Für diesen Fall müssten die Grossratswahlen 2022 noch mit der bisherigen Parlamentsgrösse und nach dem heutigen Wahlsystem in den 39 Wahlkreisen durchgeführt werden. Für diese Schlussfolgerung kann sich die Regierung analog auf ein früheres Gutachten abstützen, das Prof. Dr. iur. Georg Müller, em. Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht und Gesetzgebungslehre an der Universität Zürich, am 12. März 2012 in Zusammenhang mit der Volksinitiative «Für gerechte Wahlen» vom 26. August 2011 erstattet hatte. Diese ausformulierte Initiative enthielt eine Übergangsbestimmung, welche verlangte, dass

die Grossratswahlen 2014 nach dem mit der Initiative geforderten Proporzwahlverfahren durchgeführt werden müssen. Der Gutachter hielt fest, dass die Grossratswahlen 2014 nach dem bisherigen Recht im Majorzverfahren durchzuführen sind, wenn es den zuständigen Behörden nach Annahme der Initiative trotz allen Bemühungen nicht gelinge, die notwendigen Ausführungsbestimmungen für die Proporzahlen des Grossen Rates vor den nächsten Parlamentswahlen in Kraft zu setzen. Die Übergangsbestimmung sei in diesem Fall als Ordnungsvorschrift zu betrachten, deren Verletzung keine rechtlichen Folgen habe (siehe dazu auch Botschaft der Regierung an den Grossen Rat Heft Nr. 7/2012–2013, S. 411–414).

4. Zusammenfassende Stellungnahme der Regierung

Die Volksinitiative «Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug» verlangt mit der Hauptforderung eine Herabsetzung der Mitgliederzahl des Grossen Rates von 120 auf 90 Mitglieder. Bereits im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung sowie der Parlamentsreform wurde eine Verkleinerung des Grossen Rates abgelehnt. Auch die am 25. September 2006 eingereichte Volksinitiative «Grosser Rat – 80 sind genug» wurde sowohl vom Grossen Rat als auch vom Bündner Souverän (Volksabstimmung vom 24. Februar 2008) abgelehnt. Und erst kürzlich, in der Augustsession 2017, hat der Grosse Rat die Überweisung des Fraktionsauftrags der SP betreffend Verkleinerung des Grossen Rats deutlich abgelehnt.

Für die Regierung haben sich seit diesen Entscheiden keine neuen wesentlichen Aspekte ergeben, die eine Verkleinerung Grossen Rates als sinnvoll oder gar als notwendig erscheinen liessen. Bei einer Verkleinerung könnte die sprachliche und kulturelle Vielgestaltigkeit und die regionale Struktur des weitläufigen Kantons in der Zusammensetzung des Grossen Rates nicht mehr genügend abgebildet werden. Die Repräsentationsfunktion des Grossen Rates als Volksvertretung würde erheblich eingeschränkt. Auch aus Effizienz- und Funktionalitätsgründen drängt sich keine Herabsetzung der Mitgliederzahl auf. Graubünden hat ein miliztaugliches, funktionierendes und effizient arbeitendes Parlament, das gut in der Lage ist, den ihm von Verfassung und Gesetzgebung übertragenen Aufgaben nachzukommen und das mit einem verhältnismässigen Kostenaufwand. Bereits aus diesen Gründen ist die Initiative abzulehnen.

Falls die Initiative angenommen würde, hätte dies auch Auswirkungen auf das heutige Wahlsystem, nachdem die Initiative neben der Verkleinerung des Grossen Rats auch eine Anpassung der Wahlkreise unter Berücksichtigung der Stimmkraftgleichheit fordert. Bei Beibehaltung des Majorzwahlverfahrens müsste die Einteilung der Wahlkreise geändert werden. Ein

Wechsel zum Proporzwahlverfahren wäre ebenfalls möglich. Auch in diesem Fall ist eine Änderung der Wahlkreiseinteilung und zudem eine neue Sitzzuteilungsmethode notwendig. Es ist deshalb klar festzuhalten, dass die bisherige feingliedrige Vertretung auch von kleineren regionalen Gebieten/Talschaften im Grossen Rat nicht mehr gewährleistet wäre. Gefährdet wäre auch das Stellvertreter-System, das die konstante Vertretung der Wahlkreise im Grossen Rat sicherstellt und ein schweizweit beachtetes Nachwuchsförderungssystem ist. Das Bündner Stimmvolk hat das heute bestehende Wahlsystem in einer Reihe von Volksabstimmungen, letztmals am 3. März 2013, bestätigt. Es erscheint staatspolitisch fragwürdig, die erst kürzlich vom Souverän entschiedene Wahlsystemfrage indirekt, über eine Verkleinerung des Grossen Rates, bereits wieder aufzugreifen. Graubünden verfügt über ein politisch legitimes und auf seine Verhältnisse und Bedürfnisse zugeschnittenes Wahlsystem. Die Initiative ist deshalb auch unter diesem Aspekt abzulehnen.

IV. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Eine Verkleinerung des Grossen Rates von 120 auf 90 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 267 000.– 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.

V. Verzicht auf einen Gegenvorschlag

Die Regierung beantragt, der Initiative «90 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.

VI. Anträge

Gestützt auf diese Botschaft beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlage einzutreten;
2. Die kantonale Volksinitiative «Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug» dem Volk zur Ablehnung zu empfehlen.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Landespräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, die Versicherung unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Regierung
Der Präsident: *Parolini*
Der Kanzleidirektor: *Spadin*

VII. Anhang

Wortlaut der kantonalen Volksinitiative

«Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug»

Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug:

Allgemeine Anregung zur Verfassungsänderung

- Der Grosse Rat besteht aus 90 Mitgliedern.
- Die Wahlkreise sind der neuen Grösse des Parlaments anzupassen. Dabei ist darauf zu achten, dass die Stimmkraftgleichheit gewährleistet ist.
- Der Grosse Rat wird erstmals 2022 nach der neuen Parlamentsgrösse gewählt.

