



# Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 7/2012–2013

	Inhalt	Seite
7.	Kantonale Volksinitiative «Für gerechte Wahlen» .....	407



## Inhaltsverzeichnis

<b>7.</b>	<b>Kantonale Volksinitiative «Für gerechte Wahlen»</b>	
<b>I.</b>	<b>Die Initiative</b> .....	407
	1. Wortlaut und Ziel .....	407
	2. Zustandekommen und weiteres Verfahren .....	408
	3. Gültigkeit der Initiative .....	409
	3.1 Vorbemerkungen .....	409
	3.2 Konkrete Prüfung .....	410
<b>II.</b>	<b>Beurteilung der Initiative</b> .....	414
	1. Ausgangslage – Vorgeschichte .....	414
	2. Geltendes Wahlsystem .....	415
	3. Interkantonaler Vergleich und bundesgerichtliche Rechtsprechung .....	416
	4. Grundsatzfrage .....	419
	4.1 Verhältniswahlverfahren für Graubünden? .....	419
	4.2 Ablehnung der Proporzinitiative 2014 .....	421
	5. Gegenvorschlag .....	426
<b>III.</b>	<b>Personelle und finanzielle Auswirkungen</b> .....	427
<b>IV.</b>	<b>Erneuerungswahlen 2014</b> .....	428
<b>V.</b>	<b>Schlussbemerkungen</b> .....	428
<b>VI.</b>	<b>Anträge</b> .....	429
<b>VII.</b>	<b>Anhänge</b> .....	431
	1. Wortlaut der Initiative «Für gerechte Wahlen» .....	431
	2. Entwurf Gegenvorschlag (Änderung Art. 27 Kantons- verfassung) .....	432
	3. Berechnung Sitzverteilung auf bestehende Bezirke .....	433



## Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

7.

### **Kantonale Volksinitiative «Für gerechte Wahlen»**

Chur, den 19. Juni 2012

Sehr geehrter Herr Landespräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachstehend Botschaft und Antrag zur Kantonalen Volksinitiative «Für gerechte Wahlen» (Proporzinitiative 2014).

#### **I. Die Initiative**

##### **1. Wortlaut und Ziel**

Am 26. August 2011 reichten Vertreterinnen und Vertreter des überparteilichen Initiativkomitees die Volksinitiative «Für gerechte Wahlen» bei der Landeskanzlei ein. Die Initiative ist in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs 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 stellen das Begehren, Art. 27 KV wie folgt neu zu fassen:

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

<sup>1</sup> Der Grosse Rat besteht aus 120 Mitgliedern.

<sup>2</sup> Die Wahl erfolgt nach dem Verhältniswahlverfahren.

<sup>3</sup> Die Sitze werden entsprechend der Wohnbevölkerung auf die Wahlkreise verteilt.

<sup>4</sup> Das Weitere regelt das Gesetz.

## **Übergangsbestimmung zu Art. 27 KV (neu).**

- <sup>1</sup> Die Grossratswahlen 2014 werden entsprechend Art. 27 KV (neu) durchgeführt.
- <sup>2</sup> Die Bezirke bilden die Wahlkreise. Der Gesetzgeber kann Wahlkreisverbände festlegen.
- <sup>3</sup> Falls die Bezirke aufgehoben sind, legt der Gesetzgeber die Wahlkreise fest.

Mit der Initiative soll nach Angaben der Initianten das Bündner Wahlsystem modernisiert und auf den gleichen Stand praktisch aller anderen Kantone und des Bundes gebracht werden. Die Wahlen für den Grossen Rat sollen ab 2014 nach einem System durchgeführt werden, das die tatsächliche Stärke der einzelnen Parteien abbildet und auch kleineren Parteien die Einsitznahme ins Parlament ermöglicht. Das könne mit dem Wechsel vom heutigen Mehrheitswahlrecht (Majorz) zum Verhältniswahlrecht (Proporz) sichergestellt werden. Als Wahlkreise sollen die heute bekannten und in der Bevölkerung verankerten Bezirke bestimmt werden. Alles Weitere solle der Gesetzgeber regeln, so etwa die Frage, ob die Sitzverteilung mit der in einigen Kantonen eingeführten Pukelsheim-Methode errechnet werden soll, oder ob die Wahlkreise auch zu Wahlkreisverbänden zusammengeschlossen werden können.

## **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 13. September 2011 (Prot. Nr. 861) fest, dass die Volksinitiative gültig zustande gekommen ist. Die am 24. März 2011 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 4122 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 (26. August 2011) dem Grossen Rat (Art. 68 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.

Der Grosse Rat kann einer ausformulierten Initiative zustimmen. Diese gilt dann als ein eigener, dem (obligatorischen) Referendum unterstehender Beschluss (Art. 69 Abs. 1 GPR). Er kann eine solche Initiative auch mit oder

ohne Gegenvorschlag ablehnen, dann findet ebenfalls eine Volksabstimmung statt (Art. 69 Abs. 3 GPR). Eine Volksabstimmung findet schliesslich auch dann statt, wenn der Grosse Rat der Initiative zwar zustimmt, zu dieser aber auch noch einen Gegenvorschlag beschliesst (Art. 69 Abs. 2 GPR).

Die Volksinitiative enthält die Klausel, wonach die 15 Urheberinnen und Urheber der Initiative (Initiativkomitee) ermächtigt sind, die Initiative mit Mehrheitsbeschluss zurückzuziehen (Art. 62 GPR).

### 3. Gültigkeit der Initiative

#### 3.1 Vorbemerkungen

Aufgrund von Art. 14 Abs. 1 KV wird der Grosse Rat verpflichtet, die Rechtmässigkeit von Initiativen zu prüfen und diese gegebenenfalls für ungültig zu erklären. Diese Bestimmung vermittelt den Stimmberechtigten einen kantonalrechtlichen Anspruch, dass nur über rechtmässige Initiativen abgestimmt wird (Frank Schuler, Kommentar KV/GR, Art. 14, Rz 4). Der Entscheid des Grossen Rats über die Gültigkeit einer Initiative ist an das Verwaltungsgericht weiterziehbar (Art. 14 Abs. 3 KV). Dessen Urteil wiederum ist beim Bundesgericht anfechtbar.

Die Ungültigkeitsgründe sind in Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1–4 KV abschliessend aufgezählt:

Die Initiative hat danach die *Einheit der Form* und der *Materie* (Ziff. 1) 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 Initiative nicht in *offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht* (Ziff. 2) stehen. Der Begriff «offensichtlich» zielt dabei nicht auf die Schwere des Verstosses gegen das übergeordnete Recht, sondern auf die Erkennbarkeit beziehungsweise die Wahrscheinlichkeit eines solchen Verstosses. Eine Initiative ist somit nur ungültig, wenn kein (begründeter) Zweifel an ihrer Widerrechtlichkeit besteht; im Zweifelsfall – und

bei unbestrittener Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht – ist die Initiative gültig (Frank Schuler, Kommentar KV/GR, Art. 14, Rz 50 mit Hinweisen auf Lehre und Rechtsprechung).

Schliesslich muss die Initiative *durchführbar sein* (Ziff. 3) und auf *Rückwirkungen* verzichten, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar sind (Ziff. 4).

Nachdem verwaltungsinterne Abklärungen ergeben hatten, dass sich in Zusammenhang mit der Übergangsbestimmung verschiedene heiklere Rechtsfragen stellen, liess die Regierung ein verwaltungsexternes Rechtsgutachten erstellen. Prof. Dr. iur. Georg Müller, em. Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht und Gesetzgebungslehre an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich, Erlinsbach, wurde beauftragt u.a. zu prüfen, ob die Übergangsbestimmung wegen (zeitlicher) Undurchführbarkeit ungültig sein könnte. Auf die Erwägungen und Schlussfolgerungen im am 15. März 2012 erstatteten Gutachten wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Abschnitten eingegangen.

### **3.2 Konkrete Prüfung**

Die Volksinitiative «Für gerechte Wahlen in den Grossen Rat» (Proporzinitiative 2014) sieht eine Änderung von Art. 27 KV vor, mit welcher anstelle des bisherigen Mehrheitswahlverfahrens für den Grossen Rat das Verhältniswahlverfahren eingeführt werden soll (Abs. 2). Zudem wird als Grundlage für die Sitzverteilung die Wohnbevölkerung (und nicht mehr wie bisher nur die schweizerische Wohnbevölkerung) statuiert (Abs. 3). In einer Übergangsbestimmung zu Art. 27 KV wird weiter festgelegt, dass für die nächsten Gesamterneuerungswahlen des Grossen Rates im Jahre 2014 das Verhältniswahlverfahren Anwendung finden soll (Abs. 1 UeB). Die Bezirke bilden dabei die Wahlkreise, wobei der Gesetzgeber Wahlkreisverbände festlegen kann (Abs. 2 UeB). Falls die Bezirke aufgehoben sind, soll der Gesetzgeber die Wahlkreise bestimmen (Abs. 3 UeB).

Das Gebot der Einheit der Form ist beachtet. Die Initiative ist in der in Art. 13 Abs. 1 KV vorgesehenen Form des ausgearbeiteten Entwurfs gehalten. Auch der Grundsatz der Einheit der Materie ist gewahrt. Die Initiative hat lediglich eine Materie – die Änderung des Wahlsystems für den Grossen Rat – zum Gegenstand. Nicht in Frage gestellt ist auch die Konformität der Initiative mit dem Bundesrecht. Die Kantone sind Art. 39 Abs. 1 BV zufolge bei der Ausgestaltung ihres politischen Systems weitgehend frei. Aus Art. 51 Abs. 1 BV leitet sich das Erfordernis ab, dass kantonale Parlamente durch direkte Volkswahl zu bestellen sind (BB1 1997 I 218; Häfelin/Haller/Keller, Bundesstaatsrecht, N 1015, Zürich 2008). Zulässig sind dabei sowohl Ver-



hältnis- als auch Mehrheitswahlen (BGE 136 I 378 ff., 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 Hantgartner, 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.). Der durch die Initiative angestrebte Wechsel des Wahlsystems vom Mehrheitswahlverfahren zum Verhältniswahlverfahren, aber auch die Änderung bei der Verteilungsgrundlage von der schweizerischen zur allgemeinen Wohnbevölkerung erweist sich offensichtlich als bundesrechtskonform.

Fragen ergeben sich hingegen bei der Übergangsbestimmung unter dem Aspekt der «Durchführbarkeit», insoweit diese vorsieht, dass bereits die nächsten Erneuerungswahlen im 2014 nach dem Verhältniswahlverfahren durchgeführt werden sollen. Aufgrund der Fristigkeiten des Verfahrens dürfte die Initiative im März 2013 zur Volksabstimmung gelangen. Bei einer Annahme der Initiative bedürfte es dann für die Umsetzung noch einer eingehenden Ausführungsgesetzgebung sowie umfangreicher organisatorischer und technischer Vorbereitungsarbeiten. Das erscheint in der knappen Zeitspanne bis zu den Gesamterneuerungswahlen 2014 zwar als schwierig, aber bei einem optimalen Verlauf und entsprechendem Ressourceneinsatz auch nicht geradezu als ausgeschlossen. Allerdings gibt es eine ganze Reihe von praktischen, rechtlichen und politischen Unwägbarkeiten, welche bei ihrem Eintritt die rechtzeitige Umsetzung der Übergangsbestimmung für die Erneuerungswahlen 2014 gefährden können. Damit stellt sich aber die Anschlussfrage, welche Folgen das für die Erneuerungswahlen 2014 hätte. Der von der Regierung beigezogene externe Gutachter kommt in diesem Zusammenhang zu folgenden Schlussfolgerungen:

- *Die Übergangsbestimmung zur ProporzInitiative 2014, wonach die Grossratswahlen 2014 nach dem Verhältniswahlverfahren durchzuführen sind, ist nicht wegen Undurchführbarkeit im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Ziff. 3 KV ungültig. Sieht eine Initiative eine zu kurze Frist für die Umsetzung des neuen Rechts vor, so ist diese Bestimmung nach Lehre und Rechtsprechung als blosse Ordnungsvorschrift zu betrachten.*
- *Wird die Proporzinitiative 2014 vom Volk angenommen, so haben die Behörden alle Vorkehrungen zu treffen, um eine rechtzeitige Umsetzung zu gewährleisten. Gelingt es trotzdem nicht, in einem Zeitpunkt, der es erlaubt, die Wahlen 2014 nach neuem Recht durchzuführen, die notwendigen Ausführungsbestimmungen zu erlassen und die organisatorischen*

*Vorbereitungen zu treffen, so findet auf diese Wahlen das bisherige Recht, d. h. das Majorzverfahren, Anwendung.*

Zu diesem Ergebnis gelangte der Gutachter im Wesentlichen aufgrund folgender Erwägungen:

Der Gutachter hält unter Hinweis auf die Rechtsprechung und Lehre fest, dass sich eine Initiative nicht bereits dann als undurchführbar qualifizieren lasse, wenn sie etwas Unvernünftiges verlange, oder wenn deren Umsetzung mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden sei. Die faktische Undurchführbarkeit müsse offensichtlich und absolut sein (BGE 128 I 190, 201 f., mit Verweisen; Botschaft zur Volksinitiative «Für eine Regelung der Zuwanderung» vom 20. August 1997, BBl 1997, IV 527; Giovanni Biaggini, Kommentar BV, Zürich 2007, N 14; Etienne Grisel, Initiative et référendum populaire, 3 édition, berne 2004, S. 254; Luzius Wildhaber, in: Kommentar aBV, Art. 118, Rz. 112). Ein Initiativbegehren könne an sich undurchführbar sein, wenn es aus zeitlichen Gründen nicht vollzogen werden könne. Die Proporzinitiative 2014 verlange die Anwendung des neuen Rechts für die Parlamentswahlen im Jahre 2014. Diese Frist erlaube es möglicherweise nicht, die notwendige Ausführungsgesetzgebung zu erlassen und die Durchführung der Wahlen organisatorisch vorzubereiten. Nach einer allfälligen Annahme der Proporzinitiative 2014 in der Volksabstimmung müssten zahlreiche Ausführungsbestimmungen erlassen werden, um die Grossratswahlen nach dem neuen System zu ermöglichen. Zwar lege die Initiative in den Übergangsbestimmungen fest, dass die Bezirke die Wahlkreise bilden würden und der Gesetzgeber Wahlkreisverbände festlegen könne; falls die Bezirke aufgehoben wären, müsste der Gesetzgeber die Wahlkreise festlegen. Würden die 120 Parlamentssitze nach Massgabe der Bevölkerung auf die heute bestehenden 11 Bezirke aufgeteilt, so würden auf die Bezirke Hinterrhein, Inn, Albula, Moesa und Bernina weniger als 10 Sitze entfallen. Dies würde zur Folge haben, dass eine Liste in diesen Wahlkreisen mehr als 10% Stimmenanteil erhalten müsste, um bei der ersten Sitzverteilung einen Sitz zu erhalten. Das Bundesgericht habe ein solches «natürliches Quorum» bei Proporzwahlen als unzulässig bezeichnet, weil es mit der Erfolgswertgleichheit nicht vereinbar sei (BGE 136 I 352, 357 ff.; 136 I 376, 382 ff., je mit Hinweisen). Der Gesetzgeber wäre also gezwungen, entweder neue Wahlkreise zu schaffen, bei welchen das natürliche Quorum von 10 % nicht überschritten werde, oder aus den bestehenden Bezirken entsprechende Wahlkreisverbände zu bilden. Die Bezirke seien auch von unterschiedlicher Grösse, was die Erfolgswertgleichheit der Stimmen in den Wahlkreisen ebenfalls beeinträchtige. Der Gesetzgeber hätte also zu prüfen, ob sie als Wahlkreise überhaupt geeignet seien, oder ob sie durch andere Gebietseinteilungen ersetzt werden müssten. Abgeklärt werden müsste auch, ob andere Verfahren für die Verteilung der

Sitze auf die Listen (z.B. «doppelter Pukelsheim») Anwendung finden sollten.

Der Gutachter weist darauf hin, dass es sich dabei um wichtige Bestimmungen handle, welche der Grosse Rat in Form eines Gesetzes zu erlassen habe. Das gelte auch für die Bestimmungen über das Verfahren der Mandatzuteilung, die Listenverbindungen, das Anmelde- und Bereinigungsverfahren sowie die Festlegung von Zuständigkeiten und Aufgaben. Da es sich dabei zum Teil um politisch umstrittene Regelungen handeln dürfte, sei nicht ausgeschlossen, dass dagegen das Referendum ergriffen werde. Es könne deshalb nicht ausgeschlossen werden, dass die Frist nicht ausreiche, die notwendige Ausführungsgesetzgebung zu erlassen und die Durchführung der Wahlen organisatorisch vorzubereiten. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts habe dies jedoch nicht die Ungültigkeit der Initiative zur Folge. Die Initiative sei vielmehr so zu interpretieren, dass die Frist für das Inkrafttreten in der Übergangsbestimmung als blosser Ordnungsfrist zu betrachten sei (Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich, 2000, Rz. 501, mit Hinweisen).

Der Gutachter hebt hervor, dass im Falle einer Annahme der Initiative, die Regierung, die Verwaltung und der Grosse Rat alle Vorkehrungen zu treffen hätten, um eine rechtzeitige Umsetzung der Proporzinitiative zu ermöglichen. Sie müssten die notwendigen personellen und finanziellen Mittel bereitstellen, um die Gesetzgebungsarbeiten und die organisatorischen Vorbereitungen zügig voranzutreiben. Auf die entsprechende Fragestellung hin zeigt der Gutachter folgende rechtliche Möglichkeiten auf, um das Verfahren zu beschleunigen bzw. die zeitliche Dringlichkeit zu reduzieren:

- Sollte der Grosse Rat wider Erwarten die Ausführungsgesetzgebung erst 90 Tage oder weniger vor den Erneuerungswahlen 2014 verabschieden, so könnte er sie mit einer Mehrheit von zwei Drittel der Mitglieder dringlich erklären und sofort in Kraft setzen. Die Gesetzgebung unterstehe in diesem Falle dem nachträglichen fakultativen Referendum.
- Der Initiative könnte ein Gegenvorschlag gegenüber gestellt werden, welcher das Inkrafttreten des neuen Rechts für einen späteren Zeitpunkt als die Erneuerungswahlen 2014 vorsehe.
- Der Initiative könnte ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden, welcher den Grossen Rat ermächtigt, die Ausführungsgesetzgebung zum Proporzwahlverfahren unter Ausschluss des Referendums zu erlassen.

Falls es den Behörden aber trotz aller Bemühungen nicht gelinge, die notwendigen rechtlichen und praktischen Vorkehrungen rechtzeitig für die Parlamentswahlen 2014 vorzunehmen, so müssten diese nach dem bisherigen Recht im Majorzverfahren durchgeführt werden. Die vom Volk angenommene Verfassungsbestimmung über die Proporzwahl des Grossen Rats könne erst in Kraft treten, wenn die für die Durchführung der Wahlen notwendigen Ausführungsbestimmungen erlassen worden seien. Solange das nicht der Fall sei, bleibe das bisherige Recht in Kraft. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts und damit der Aufhebung des bisherigen Rechts müsse vom Gesetzgeber in der Ausführungsgesetzgebung festgelegt werden.

Die Regierung teilt die überzeugend begründete Auffassung des Gutachters zur Frage der Gültigkeit der Übergangsbestimmung unter dem Aspekt der Durchführbarkeit und zu den Rechtsfolgen für die Wahlen 2014 im Falle der Nichteinhaltung der Vorschrift über das Inkrafttreten der neuen Bestimmung. Im Ergebnis lässt sich deshalb festhalten, dass

- die Proporzinitiative 2014 gültig ist;
- die Erneuerungswahlen 2014 des Grossen Rates nach dem Mehrheitswahlverfahren durchzuführen sind, falls nach einer Annahme der Initiative die notwendige Anschlussgesetzgebung und die erforderlichen organisatorischen Vorkehrungen nicht mehr rechtzeitig erfolgen können.

## **II. Beurteilung der Initiative**

### **1. Ausgangslage – Vorgeschichte**

Der Bündner Souverän konnte sich in den letzten 75 Jahren mehrfach zur Frage der Einführung des Proporzwahlverfahrens für die Wahl des Grossen Rates äussern. Bei den Abstimmungen von 1937, 1947, 1960, 1982, 1996 und 2003 (da in einer Variantenabstimmung im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung) standen dabei jeweils unterschiedliche Proporzmodelle zur Diskussion. Das Volk lehnte bis heute alle Vorstösse zur Änderung des bestehenden Wahlsystems ab, teilweise allerdings mit knappen Stimmenverhältnissen. Zuletzt stand die Wahlsystemfrage im Jahre 2008, in Zusammenhang mit der vom Souverän abgelehnten Volksinitiative zur Verkleinerung des Grossen Rates («Grosser Rat: 80 sind genug»), zumindest indirekt zur Debatte. Bei einer Annahme der Initiative wäre es nämlich sehr fraglich gewesen, ob das bisherige Wahlsystem rechtlich noch zulässig gewesen wäre (vgl. Botschaft der Regierung vom 4. September 2007, Heft Nr. 7/2007–2008, S. 446 ff.). Nicht zur Abstimmung gelangte hingegen die am 26. November 2009 eingereichte Volksinitiative «Für gerechtere Wahlen in den

Grossen Rat», welche ein Mischsystem (Einerwahlkreise mit Majorzverfahren, übrige Wahlkreise mit Proporzverfahren) vorsah und vom Grossen Rat auf Antrag der Regierung in der Aprilsession 2011 wegen Verstosses gegen die Bundesverfassung (Art. 8 und 34 Abs. 2 BV) für ungültig erklärt wurde (vgl. Botschaftenheft Nr. 7/2010–2011, S. 567 ff. und GRP 2010/2011, S. 659, 684 und 688 ff.). Dieser Entscheid blieb unangefochten.

## 2. Geltendes Wahlsystem

Das in Art. 27 KV verankerte Mehrheitswahlverfahren für den Grossen Rat, bei welchem die 39 Kreise die Wahlkreise bilden, ist wie eben dargelegt seit langem politisch umstritten. Aber auch in der Lehre wird seit Jahrzehnten grundsätzliche Kritik am bündnerischen Wahlsystem vorgebracht und die Frage aufgeworfen, ob das Majorzsystem für die Wahl der kantonalen Parlamente Art. 51 Abs. 1 Satz 1 BV entspricht, wonach jeder Kanton sich eine «demokratische» Verfassung geben muss. Verschiedene Autoren vertreten die Auffassung, diese Anforderung sei nur erfüllt, wenn das kantonale Parlament im Proporzverfahren gewählt werde (Andreas Auer, Kommentar KV/GR, Die neue Verfassung des Kantons Graubünden im Rechtsvergleich: Traditionen, Innovationen und Besonderheiten, Rechtsvergleichende Einordnung, Rz 21 ff. mit Hinweisen auf die Lehre). Die herrschende Lehre (vgl. etwa Yvo Hangartner, Die Wahl kantonalen Parlamente nach dem Majorzsystem, in ZBI 106/2005, S. 217 ff. mit weiteren Hinweisen) und das Bundesgericht (zuletzt in 1C\_407, 445 und 447/2011, E. 5.1 und BGE 136 I 376, 579) halten das Mehrheitsverfahren jedoch für verfassungskonform.

Das geltende Wahlsystem rückte im Rahmen des Gewährleistungsverfahrens der neuen Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai/14. September 2003 beim Bund in den Fokus. In der Botschaft des Bundesrates vom 5. März 2004 über die Gewährleistung der Verfassung im Kanton Graubünden (BBI 2004, 1107, 1113 f.) wurde auf kritische Stimmen in der Literatur zum Majorzsystem hingewiesen (Nichtberücksichtigung sehr grosser Teile der Wählerschaft, schlechte Verwirklichung des Repräsentationsgedankens) und unter Hinweis auf Art. 51 Abs. 1 Satz 1 BV die Verfassungsmässigkeit des Majorzsystems für Parlamentswahlen als rechtlich zweifelhaft eingestuft. Die Gewährleistung wurde aber trotzdem beantragt, weil kantonale Verfassungsbestimmungen, die den Majorz für Parlamentswahlen vorsehen, bisher vorbehaltlos gewährleistet worden seien; eine Änderung dieser Praxis sollte aus Gründen von Treu und Glauben nicht ohne Ankündigung erfolgen. In der Staatspolitischen Kommission des Ständerates stiess diese Einschätzung des Bundesrates auf entschiedenen Widerspruch. Die Kommission bekräftigte deshalb in einem eigenen Bericht vom 24. Mai 2004 (BBI

2004, 3635 ff.) ausdrücklich die Verfassungsmässigkeit von Majorzwahlen. Wenn die beiden Räte in ihren Debatten die Beurteilung bestätigen, so seien die Zweifel des Bundesrates in seiner Botschaft als irrelevant für die künftige Gewährleistungspraxis und die künftige Praxis des Bundesgerichts zu betrachten. Im Ständerat unterstützten sämtliche votanten einschliesslich des Vertreters des Bundesrates die Beurteilung durch die Staatspolitische Kommission (Amtliches Bulletin 2004 S 260 ff.). Im Nationalrat stellte ein Abgeordneter namens einer Minderheit der Staatspolitischen Kommission den Antrag, Art. 27 Abs. 2 und 3 KV von der Gewährleistung auszunehmen. Der Nationalrat lehnte den Minderheitsantrag mit 87 zu 49 Stimmen ab und gewährleistete die Kantonsverfassung vorbehaltlos (Amtliches Bulletin 2004 N 1057 ff.).

Nach dem «Nidwaldner-Entscheid» des Bundesgerichts vom 7. Juli 2010 (BGE 136 I 352) ist das geltende Wahlsystem erneut in Diskussion geraten. So äusserten Exponenten von Parteien und einzelne Rechtsexperten in den Medien die Auffassung, nach diesem Entscheid sei die aktuelle Wahlkreiseinteilung und in der Folge das Majorzwahlverfahren rechtlich nicht mehr haltbar (vgl. Die Südostschweiz am Sonntag, 3. Oktober 2010, S. 1 und 3). Analysiert man die Begründung des Bundesgerichts im «Nidwaldner-Fall» jedoch näher, lässt sich eine solche Konsequenz nicht direkt ableiten. Das Urteil bezieht sich auf ein Verhältniswahlverfahren (Proporz). Das Bundesgericht sah dabei aufgrund der zu kleinen und zu unterschiedlichen Wahlkreise die Erfolgswertgleichheit verletzt. Im Kanton Graubünden hingegen geht es um ein Mehrheitswahlverfahren (Majorz), bei dem eine Gleichheit im Erfolg systembedingt ausgeschlossen ist.

### **3. Interkantonaler Vergleich und bundesgerichtliche Rechtsprechung**

Ausser dem Kanton Graubünden wählt heute noch der Kanton Appenzell Innerrhoden das kantonale Parlament ausnahmslos nach dem Mehrheitswahlverfahren. Einige Kantone, wie etwa Uri und Appenzell Ausserrhoden, kennen explizit ein Mischwahlsysteme (Mehrheitswahl-/Verhältniswahlverfahren), die übrigen Kantone ein Verhältniswahlverfahren. In jüngerer Zeit ist aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung viel Bewegung in die Frage nach dem gerechten Wahlsystem gekommen. Ausgangspunkt bildete ein Urteil im Jahre 2002, mit welchem die Wahlkreiseinteilung für die Wahl des Zürcher Stadtparlamentes als verfassungswidrig erklärt wurde (BGE 129 I 185). Das Gericht rügte, die (zu) kleinen Wahlkreise würden zu zahlreichen gewichtslosen Stimmen und zu hohen natürlichen Quoren (= Mindestanteil an Stimmen, den Liste braucht, um einen Sitz auf sicher zu haben) führen. In der Folge änderte der Kanton Zürich auf 1. 1. 2005 das Zu-

teilungsverfahren. In Zusammenarbeit mit dem deutschen Mathematikprofessor Friedrich Pukelsheim wurde ein neues Verfahren, der «doppelte Pukelsheim» (oder auch neues Zürcher Zuteilungsverfahren) entwickelt. Diese Verteilungsmethode zielt darauf ab, die Parlamentssitze so zuzuteilen, dass einerseits die Wahlkreise proportional zu den Bevölkerungszahlen repräsentiert werden und andererseits die Parteien proportional zu ihren Stimmzahlen (= doppeltproportionale Sitzverteilung). Im 2007 führten dann auch der Kanton Schaffhausen und der Kanton Aarau diesen Doppelproporz ein.

Anlass dazu gab in beiden Kantonen die Verkleinerung des Parlaments. Dies hätte dazu geführt, dass in mehreren Wahlkreisen natürliche Quoren von mehr als 10% entstanden wären und damit die vom Bundesgericht für Verhältniswahlen definierte kritische Grösse überschritten worden wäre (vgl. BGE 131 I 74, E. 5.4, den Kanton Aargau betreffend). Mit seinem jüngsten Entscheiden zu den Kantonen Nidwalden (BGE 136 I 352 E. 3.5 vom 7. Juli 2010), Zug (BGE 136 I 376, E. 4.7 vom 20. Dezember 2010) und Schwyz (1C\_407, 445 und 447/2011 vom 19. März 2012, E. 5.3 – 5.6) hat das Bundesgericht verdeutlicht, dass zu kleine und zu unterschiedliche Wahlkreise nur in echten Ausnahmefällen hingenommen werden dürfen. Das Bundesgericht anerkennt zwar im Grundsatz, dass Gründe überkommener Gebietsorganisation proporzfremde Elemente und somit ein Abweichen vom Verhältniswahlrecht rechtfertigen können. Es kann sich dabei um historische, föderalistische, kulturelle, sprachliche, ethnische oder religiöse Gründe handeln, welche kleine Wahlkreise als eigene Identitäten und als «Sonderfall» erscheinen lassen und ihnen – auf Kosten des Proporz – im Sinne eines Minderheitenschutzes einen Vertretungsanspruch einräumen. Das Gericht betont allerdings, dass es dafür ausreichender sachlicher Gründe bedürfe. Je grösser die Abweichungen vom Proporzverfahren und von der Erfolgswertgleichheit sind, desto gewichtiger müssen sich die rechtfertigenden Gründe erweisen; und es hält insbesondere fest, dass das rein historische Argument für eine überkommene Wahlkreiseinteilung für sich allein keinen hinreichenden Grund für erhebliche Einbrüche in die Erfolgswertgleichheit abzugeben vermag. Im Nidwaldner-Entscheid prüfte das Bundesgericht, ob solche sachlichen Gründe für eine auf den Gemeinden basierende Wahlkreiseinteilung vorliegen und verneinte dies. In den Entscheiden zu den Kantonen Zug und Schwyz, deren Wahlkreiseinteilung ebenfalls die Gemeinden zugrunde lagen, unterliess es hingegen eine solche Prüfung. Mit der Bildung von Wahlkreisverbänden oder mit der Methode Doppelter Pukelsheim ist es gemäss Bundesgericht möglich, bundesverfassungskonforme Proporzahlen durchzuführen, auch wenn die Gemeinden die Wahlkreise bilden. Den kleinen Wahlkreisen könne auf diese Weise im Sinne eines Minderheitenschutzes eine angemessene Vertretung im Kantonsrat garantiert werden (vgl. BGE 136 I 385, E. 4.7; 1C\_407, 445 und 447/2011, E. 5.6). Die Kantone

Nidwalden, Zug und Schwyz sind vom Bundesgericht aufgefordert worden, durch geeignete Massnahmen auf die nächsten Erneuerungswahlen hin eine verfassungskonforme Wahlordnung zu schaffen. Entsprechende Reformprojekte in den Kantonen Nidwalden und Zug gehen in Richtung Einführung des Modells «doppelter Pukelsheim».

Diese bundesgerichtliche Rechtsprechung löste auch in anderen Kantonen Reformüberlegungen aus. Im Kanton Wallis beispielsweise ist eine Volksinitiative («jede Stimme zählt») pendent, welche die Einführung des Doppelproporz für die Wahl des Grossen Rates fordert. Eine vergleichbare Initiative wurde im Kanton Thurgau an der Volksabstimmung vom 15. Mai 2011 abgelehnt. Regierung und Parlament hatten argumentiert, faire Wahlen seien bereits gewährleistet, nachdem in den fünf Wahlbezirken mit mindestens 22 Sitzen eine Partei nur zwischen 3,5 und 4,5 % der Stimmen brauche, um sicher einen Sitz zu erringen (vgl. Abstimmungserläuterungen vom 22. Februar 2011). Ähnlich äusserte sich kürzlich auch die Regierung des Kantons Solothurn, indem sie in ihrer Stellungnahme zu einem parlamentarischen Vorstoss darauf hinwies, dass bezüglich des Wahlsystems kein rechtlicher Handlungsbedarf bestünde, da die Wahlkreise im Kanton Solothurn genügend gross seien und das natürliche Quorum in keinem Wahlkreis über der vom Bundesgericht nicht mehr tolerierten Höchstgrenze von 10 % liege (vgl. RBR 2012/441 vom 28. Februar 2012).

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die höchstrichterliche Rechtsprechung für die Wahl der kantonalen Parlamente weiterhin das Mehrheitswahlverfahren wie das Proporzwahlverfahren zulässt. Entscheidet sich allerdings ein Kanton für das Verhältniswahlrecht, dann besteht das Bundesgericht auf einer Lösung, welche auch kleineren Parteien möglichst gleiche Chancen einräumt. Den Weg, um dies sicherzustellen, lässt das Bundesgericht den Kantonen offen: verfassungskonforme Wahlkreisgrössen, Wahlkreisverbände oder Zuteilungsverfahren im Sinne des Doppelproporz. Bei den laufenden Reformbemühungen in den Kantonen ist eine Tendenz hin zur Einführung des Zuteilungsverfahrens «doppelter Pukelsheim» festzustellen.



## 4. Grundsatzfrage

### 4.1 Verhältniswahlverfahren für Graubünden?

Die vorliegende Volksinitiative fordert im Hauptpunkt einen Wechsel des Verfahrens für die Wahl des Grossen Rates vom Mehrheits- zum Verhältniswahlverfahren. Gemäss der dargelegten bundesgerichtlichen Rechtsprechung genügt grundsätzlich auch das Mehrheitswahlrecht den bundesverfassungsrechtlichen Anforderungen. Dieser Rechtsstandpunkt wird allerdings von einem Teil der Lehre heftig kritisiert. Auch ist festzustellen, dass die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Wahlsystemfragen in jüngerer Zeit immer strenger geworden ist, wobei es vorderhand immer um die Umsetzung des Verhältniswahlrechts gegangen ist. Weiter ist auffällig, dass Graubünden zu den letzten zwei Kantonen gehört, die für die Bestellung des kantonalen Parlaments ein Mehrheitswahlverfahren vorsehen. Trotz dieser Umstände ist aber aktuell davon auszugehen, dass die Forderung nach einem Wechsel des Wahlsystems primär eine politische ist.

Bereits in Zusammenhang mit der Volksinitiative «Pro Proporz» (sog. «Urner Modell») im Jahre 1996, wie auch im Jahre 2003 anlässlich der Totalrevision der Kantonsverfassung mit dem Variantenvorschlag des «Bündner Modells» hat sich die Regierung für eine Erneuerung des Wahlsystems für den Grossen Rat ausgesprochen, in erster Linie mit der Begründung, es sei dem (politischen) Postulat einer besseren parlamentarischen Beteiligung der Minderheiten angemessen Rechnung zu tragen (Botschaft der Regierung vom 30. Januar 1996, Botschaftenheft Nr.1/1996–1997, S. 24 ff.; Botschaft der Regierung vom 15. Januar 2002, Botschaftenheft Nr. 10/2001–2002, S. 517 ff.). Diese Position hat die Regierung auch in Zusammenhang mit den beiden Volksinitiativen »Grosser Rat: 80 sind genug« (Botschaftenheft Nr. 7/2007–2008, S. 435) und «Für gerechtere Wahlen in den Grossen Rat» (Proporzinitiative) (Botschaftenheft Nr. 7/2010–2011, S. 567) konsequent vertreten, wenn sie auch aus anderen Gründen dem Grossen Rat die Ablehnung bzw. Ungültigerklärung dieser Initiativen beantragt hatte. Das bestehende Mehrheitswahlsystem hat sich zwar über eine lange Zeit für Graubünden bewährt. Namentlich, weil es mit den vielen kleinen Wahlkreisen die kulturelle und sprachliche Vielfalt des Kantons in optimaler Weise berücksichtigt hat. In den letzten Jahren haben sich aber anerkanntermassen die gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse auch im Kanton Graubünden wesentlich verändert. Die heutige Mobilitäts- und Kommunikationskultur und die ausgebauten Verkehrswege haben die territorialen Unterschiede stark relativiert. Im Zuge dieser Entwicklung ist auch die politische Landschaft pluralistischer geworden. Diese politische Vielfalt wird aber durch das bestehende Mehrheitswahlsystem nur teilweise im Parlament abgebildet.

Das heutige Wahlsystem erschwert nämlich typgemäss politischen Minderheiten den Zugang zum Parlament. Zu beachten ist weiter auch der eklatante Bedeutungsverlust, den die Kreise erfahren haben. Die Kreise, früher mehrheitlich als Landsgemeindekreise ausgestaltet, bildeten über lange Zeit ein wesentliches, identitätsstiftendes Element des bisherigen Wahlsystems. Im Zuge verschiedener Reformen haben die Kreise inzwischen aber alle wichtigen Aufgaben und Funktionen verloren und mit der Umsetzung der laufenden Gebietsreform werden sie spätestens auf Ende 2016 auch den Status als Körperschaften einbüßen. Die Kreise sollen nur noch als Wahlkreise für den Grossen Rat bestehen bleiben (vgl. Botschaftenheft Nr. 18/2011–2012, S. 1997 ff.). Diesen tiefgreifenden gesellschaftlichen, politischen und strukturellen Veränderungen sollte durch eine Anpassung des Wahlsystems Rechnung getragen werden. In dieser Ansicht wird die Regierung auch durch die dargelegte interkantonale Entwicklung und die jüngere bundesgerichtliche Rechtsprechung bestärkt. Die Verschärfung der Anforderungen an das Wahlsystem für die Wahl der kantonalen Parlamente durch das Bundesgericht betrifft zwar vorläufig nur das Verhältniswahlrecht. Wie aufgezeigt, steht das bündnerische Mehrheitswahlverfahren aber in starker rechtlicher Kritik eines Teils der Lehre. Dieser Umstand und die Konsequenz, mit welcher das Bundesgericht in seiner jüngeren Rechtsprechung den Gleichheitsgrundsatz in der Wahlsystemfrage anwendet, lassen es unsicher erscheinen, wie lange das Bundesgericht, beinahe formelhaft, das Mehrheitsverfahren als verfassungskonform bezeichnet. Zumindest die konkrete Ausgestaltung in Graubünden könnte aufgrund der bestehenden Sitzgarantien für die kleineren Kreise und die dadurch bedingten Verzerrungen bei der Stimmkraftgleichheit (sie garantiert, dass zwischen Sitzzahl und Repräsentationsbasis in allen Wahlkreisen das gleiche Verhältnis gilt) rechtlich in Frage gestellt werden (vgl. Töndury, a. a. O., S. 4). Ein Wechsel zum Verhältniswahlverfahren bringt zweifellos verschiedene Veränderungen mit sich, welche teilweise auch als nachteilig angesehen werden können. So würde etwa das ganze Wahlverfahren für alle Beteiligten (Kandidaten/innen, Parteien, Stimmbürger/innen und die Behörden) grundsätzlich sicher aufwändiger und komplexer. Auch wäre voraussichtlich mit höheren Kosten zu rechnen. Vieles wird aber von der näheren, konkreten Ausgestaltung des Wahlsystems in der Anschlussgesetzgebung abhängen. Dort besteht die Möglichkeit, im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen, das Wahlsystem möglichst auf die bündnerischen Gegebenheiten abzustimmen.

Die Regierung befürwortet somit nach wie vor eine Reform des Wahlsystems für die Wahl des Grossen Rates im Sinne eines Wechsels vom bisherigen Mehrheitswahlverfahren zum Verhältniswahlverfahren.

## 4.2 Ablehnung der Proporzinitiative 2014

Trotz einer positiven Grundhaltung gegenüber der Einführung des Verhältniswahlverfahrens für die Wahl des Grossen Rates sieht sich die Regierung veranlasst, die Proporzinitiative 2014 aufgrund ihrer konkreten Ausgestaltung abzulehnen. Die Initiative sieht in einer *Übergangsbestimmung* vor, dass bereits die nächsten Erneuerungswahlen im Jahre 2014 nach dem Verhältniswahlverfahren durchzuführen sind (Abs. 1), wobei (nur) für diese Wahl die heutigen Bezirke als Wahlkreise bestimmt werden. Der Gesetzgeber wird aber ermächtigt, Wahlkreisverbände festzulegen (Abs. 2). Falls die Bezirke bis 2014 (im Zuge der Gebietsreform) aufgehoben sind, soll der Gesetzgeber auch die Wahlkreise festlegen (Abs. 3).

Die nächsten Erneuerungswahlen für den Grossen Rat werden gemäss den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen voraussichtlich am 18. Mai 2014 stattfinden (Art. 16 lit. a GPR). Die vorliegende Initiative kann voraussichtlich am 3. März 2013 dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden. Im Falle ihrer Annahme bedürfte es aber für die Umsetzung noch einer umfassenden *Anschlussgesetzgebung* sowie umfangreicher *organisatorischer* und *technischer Vorbereitungsarbeiten*.

Auf der *gesetzgeberischen* Ebene wären insbesondere folgende Punkte zu regeln:

- *Wahlkreise, Wahlkreisverbände oder anderes Ausgleichsverfahren:*  
Aufgrund des Fahrplans bei der Gebietsreform ist davon auszugehen, dass die heutigen Bezirke bis Ende 2016 bestehen bleiben und deshalb für die Wahlen 2014 als Wahlkreise grundsätzlich zur Verfügung stünden (vgl. Botschaftenheft Nr. 18/2011–2012, S. 2002). Allerdings weist der externe Gutachter zu Recht darauf hin, dass im Rahmen einer Verhältniswahl eine Wahlkreiseinteilung auf Grundlage der heutigen Bezirke den bundesverfassungsrechtlichen Anforderungen nicht zu genügen vermöchte. Bei der Verteilung der 120 Sitze nach Massgabe der allgemeinen Wohnbevölkerung auf die 11 Bezirke, entfielen auf 5 Bezirke weniger als 10 Sitze, nämlich Bernina 3 Sitze, Moesa 5 Sitze, Albula 5 Sitze, Inn 6 Sitze und Hinterrhein 8 Sitze (vgl. Anhang 1). In diesen Wahlkreisen müsste demzufolge eine Liste mehr als 10 % Stimmenanteil erhalten, um sicher bei der ersten Sitzverteilung einen Sitz zu erhalten. Gemäss Bundesgericht sind solche natürliche Quoren mit einer Verhältniswahl nicht vereinbar (BGE 136 I 352, 357 ff.; 136 I 376, 382 ff., je mit Hinweisen). Unter dem Aspekt der Wahlrechtsgleichheit als problematisch erweisen sich zudem auch die markanten Unterschiede in der Grösse der Wahlkreise (von 3 bis 25 Sitzen). Der Gesetzgeber wäre also gezwungen, die Wahlkreiseinteilung anzupassen oder ein Ausgleichsverfahren zu instal-

lieren, mittels Wahlkreisverbänden oder einem speziellen Mandatszuteilungsverfahren wie etwa dem «doppelten Pukelsheim».

– *Verfahren der Sitz- und Mandatszuteilung:*

Beim Sitzzuteilungsverfahren geht es um die Regeln, nach welchen die Parlamentssitze auf die Wahlkreise verteilt werden. Aktuell geschieht dies mittels des sogenannten «Bruchzahlverfahrens» (vgl. Art. 2 Gesetz über den Grossen Rat, GRG, BR 170.100). Bei der Mandatszuteilung geht es um die Umsetzung von Wählerstimmen in Mandate. Dem Mandatszuteilungsverfahren kommt neben der Wahlkreiseinteilung in einem Wahlsystem zentrale Bedeutung zu. Für Verhältniswahlen stehen eine Reihe von Zuteilungsverfahren zur Auswahl, wie etwa die Verfahren «Hagenbach-Bischoff (gilt für die Nationalratswahlen, Art. 40 f. BPR, SR 161.1), «Hill/Huntington», «Dean», «Adams» oder «doppelter Pukelsheim». Jedes dieser Verfahren hat seine Eigenheiten, namentlich bezüglich der Frage der tendenziellen Begünstigung von kleinen oder von grossen Parteien (vgl. Anina Weber, Vom Proporzglück zur Proporzgenauigkeit, in: AJP 2010, S. 1373).

– *Listenverbindungen*

Listenverbindungen sind ein Mittel, um die Proportionalität zu verbessern. An der Mandatszuteilung nehmen in einem ersten Schritt nicht die einzelnen Listen, sondern die Listenverbindung als Ganzes teil. Ansonsten unverwertet (gewichtlos) bleibende Reststimmen werden so zu einer Einheit zusammengefasst, wodurch die Chance eines weiteren Mandatsgewinns erhöht wird. In einem zweiten Schritt werden die der Listenverbindung insgesamt zufallenden Mandate auf die einzelnen Listenverbindungspartner verteilt.

– *Direktes Quorum*

Das direkte Quorum ist ein Mittel, um eine Zersplitterung der politischen Kräfteverhältnisse (Einzug von Kleinstparteien ins Parlament) zu verhindern. Es schliesst jene Listen von der Mandatszuteilung aus, die nicht einen bestimmten, im Wahlgesetz verankerten Prozentsatz der gültigen Stimmen im Wahlkreis erreicht haben. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung darf das direkte Quorum (wie das natürliche) nicht mehr als 10% betragen (zuletzt: 1C\_407, 445 und 447/2011, E. 5.4).

– *Anmelde- und Bereinigungsverfahren*

Analog zum Nationalratswahlverfahren (vgl. Art. 21 ff. BPR) sind die Termine und Fristen für das Einreichen von Wahlvorschlägen zu regeln. Es ist weiter festzulegen, welche Angaben die Wahlvorschläge enthalten

müssen, wie diese zu bezeichnen sind, wie hoch das Unterzeichnungsquorum sein sollen und wie das Verfahren zur Bereinigung von Fehlern aussieht.

– *Zuständigkeiten und Aufgaben*

Es gilt festzulegen, welchen Stellen (Regierung, Standeskanzlei, Bezirksamter, Gemeinden etc.) im Rahmen des Verfahrens welche Zuständigkeiten und Aufgaben zukommen. Je nach zugrunde liegendem Konzept sind dabei unterschiedlichste Lösungen denkbar.

Dieser Überblick zeigt, dass für die Umsetzung der Proporzinitiative 2014 tiefgreifende Änderungen des Gesetzes über die politischen Rechte sowie die Anpassung weiterer Erlasse, wie etwa des Grossratsgesetzes erforderlich sind. Die gesetzlichen Bestimmungen sind dann auch noch in verschiedenen Bereichen durch Detailregelungen auf der Stufe «Regierungsverordnung» und durch Vollzugsweisungen zu ergänzen.

Die Einführung von Proporzahlen ist aber nicht nur gesetzgeberisch, sondern auch auf der *organisatorischen, personellen* und *technischen* Ebene mit einem ganz erheblichen Aufwand verbunden und bedarf einer entsprechenden Vorbereitungszeit. In Abhängigkeit zur konkreten Ausgestaltung des Wahlsystems gilt es etwa die EDV-Wahlprogramme für die involvierten Stellen (Kanton, Bezirke, Gemeinden) zu evaluieren und anzuschaffen, die personellen Ressourcen bereit zu stellen und diese zu instruieren bzw. zu schulen. Schliesslich müssen auch alle neuen organisatorischen Abläufe und die Technik noch vor dem ersten Ernsteinsatz getestet werden. Nicht vergessen werden darf auch die Information der Wählerschaft, welche frühzeitig mit dem für sie neuen Wahlverfahren vertraut gemacht werden muss. Auch den Parteien muss genügend Zeit bleiben, um sich auf das neue Wahlverfahren einstellen zu können (z. B. für Kandidaten/innen-Rekrutierung).

Damit überhaupt die Chance für eine Umsetzung auf 2014 gewahrt werden kann, müssten alle diese gesetzgeberischen und umfangreichen praktischen Vorarbeiten noch vor der Volksabstimmung vom 3. März 2013 über die Initiative vorbereitet werden, so dass die Regierung unmittelbar danach, am 5. März 2013, gestützt auf ein fixfertiges Umsetzungskonzept, das Vernehmlassungsverfahren zur Anschlussgesetzgebung eröffnen könnte. Der (überaus enge) Terminplan sähe dann wie folgt aus:

- |  |                         |
|--|-------------------------|
| – Eröffnung Vernehmlassungsverfahren         | 5. März 2013            |
| – <b>Verkürzte</b> Vernehmlassung (2 Monate) | 3. Mai 2013             |
| – Verabschiedung Botschaft Regierung         | 28. Mai 2013            |
| – Behandlung im Grossen Rat                  | Augustsession 2013      |
| – Referendumsfrist (90 Tage)                 | Ablauf 5. Dezember 2013 |

Bei diesem Vorgehen sind zusätzlich folgende politischen und rechtlichen Unwägbarkeiten zu beachten:

- Je nach Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens kann es aus sachlichen oder politischen Gründen notwendig werden, das Umsetzungskonzept ganz grundsätzlich zu überarbeiten, so dass sich die Botschaft der Regierung entsprechend verzögert und das Geschäft vom Grossen Rat erst in der Oktober- oder gar erst in der Novembersession 2013 beraten werden könnte, was aber eine Umsetzung für die Wahlen 2014 aus praktischen Gründen verunmöglichen würde.
- Eine solche zeitliche Unmöglichkeit könnte aber auch dadurch entstehen, dass die Vorlage der Regierung im Grossen Rat wesentlich verändert würde, was dann Auswirkungen auf die praktische Umsetzung hätte, weil etwa die Organisation (Zuständigkeiten, Verfahren, Prozesse) und/oder die EDV grundlegend neu konzipiert werden müssten.
- Weiter könnte der Grosse Rat das Geschäft jederzeit zur Nachbesserung an die Regierung zurückweisen oder er könnte auch die Behandlungsfrist verlängern.
- Dann könnte natürlich auch das Referendum gegen die Anschlussgesetzgebung ergriffen werden. Damit käme es erst am 9. Februar 2014 zu einer Volksabstimmung, was aber Wahlen Mitte Mai 2014 nach dem neuen Wahlsystem unmöglich machen würde.

Aufgrund dieser Darlegungen wird offenkundig, dass eine Umsetzung der Proporzinitiative auf die Wahlen 2014 nur bei absolut optimalem Verlauf überhaupt möglich sein wird. Darauf hat die Regierung im Grossen Rat bereits bei der Beratung des Jahresprogramms 2012, beim Entwicklungsschwerpunkt 30 («Wahlreform»), hingewiesen (vgl. GRP 2011/2012, S. 497 ff.). Nach Ansicht der Regierung ist es nicht zu verantworten, die Frage nach dem künftigen Wahlsystem für den Kanton Graubünden in einem solchen engen zeitlichen Rahmen diskutieren und entscheiden zu müssen. Bei der Wahlreform geht es darum, ein Wahlsystem zu finden, das rechtlich korrekt ist und den gesellschaftlichen und politischen Verhältnissen in Graubünden gerecht wird. Es gilt, eine sachlich und politisch breit akzeptierte, langfristig haltbare Lösung zu finden. Dazu ist allen wichtigen Fragen nachzugehen und auch allen politischen Kräften hinreichend Zeit zu geben, sich einzubringen. Für diesen Prozess braucht es aber ausreichend Zeit, die bei einer Umsetzung der Initiative auf 2014 klarerweise nicht gegeben ist. Schon aus diesem Grunde ist die Initiative abzulehnen. Es kommt aber ein weiterer Umstand hinzu. Im Zuge der laufenden Gebietsreform werden die Bezirke, welche von der Initiative für die Wahlen 2014 als Wahlkreise vorgesehen sind, voraussichtlich auf Ende 2016 aufgehoben. Für die Erneuerungswahlen 2018 müsste dann deshalb die Wahlkreiseinteilung erneut angepasst werden.

Im Zuge dieser Revision könnten natürlich auch wieder andere Elemente des Wahlsystems zur Diskussion gestellt werden. Die Regierung hat stets betont, dass eine allfällige Neuordnung des Wahlsystems, mit dem Kernelement einer neuen Wahlkreiseinteilung, sinnvollerweise mit der anstehenden Gebietsreform (Regionsstrukturen) zu koordinieren bzw. auf diese abzustimmen ist (vgl. Botschaftenheft Nr. 7/2010–2011, S. 583 zur Proporzinitiative 2009). Der Grosse Rat hat diesen Grundsatz («Gebietsreform vor Wahlreform») ausdrücklich bestätigt (vgl. Botschaftenheft Nr. 8/2010–2011, S. 688 ff., Bericht und Botschaft über die Gemeinde- und Gebietsreform; GRP 4/2010–2011, S. 520, 592). Auch aufgrund dieser Überlegungen ist die Proporzinitiative 2014 abzulehnen.

An dieser Stelle ist noch festzuhalten, dass die vom externen Gutachter aufgezeigten Möglichkeiten, das Verfahren durch Dringlicherklärung der Ausführungsgesetzgebung nach Art. 18 KV oder über einen Gegenvorschlag, mit dem die Anschlussgesetzgebung dem Referendum entzogen würde, zu beschleunigen, keine realistischen Optionen sein können. Die Dringlicherklärung löst das Problem nicht, weil das nachträgliche Referendum möglich bleibt und es kaum denkbar ist, eine Wahl gestützt auf eine sich politisch und rechtlich noch «in Schweben» befindende Grundlage durchzuführen und der Ausschluss des Referendums ist aus demokratischen Überlegung abzulehnen. In der Anschlussgesetzgebung werden, wie oben aufgezeigt, wesentliche Fragen des neuen Wahlsystems zu entscheiden sein. Da muss das Volk die Möglichkeit der Mitsprache haben.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der von der Initiative vorgegebene Zeitplan mit ihrer Umsetzung auf die Erneuerungswahlen 2014, angesichts der in Zusammenhang mit der Wahlsystemreform erforderlichen politischen Prozesse und mehrstufigen Rechtsetzungsverfahren (Verfassung, Gesetz, Verordnung), nicht realistisch erscheint. Er führt zudem dazu, dass für die Erneuerungswahlen 2018 die Wahlkreiseinteilung nochmals angepasst werden müsste. Die Regierung beantragt deshalb dem Grossen Rat, die Initiative abzulehnen.

## 5. Gegenvorschlag

Gemäss Art. 15 Abs. 2 KV kann der Grosse Rat jeder Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen. Aus den vorne unter Punkt II.4.1 eingehend dargelegten Überlegungen befürwortet die Regierung eine Reform des Wahlsystems für die Wahl des Grossen Rates im Sinne eines Wechsels vom bisherigen Mehrheitswahlverfahren zum Verhältniswahlverfahren. Sie beantragt deshalb dem Grossen Rat, der Initiative folgenden direkten Gegenvorschlag gegenüberzustellen:

*Teilrevision der Kantonsverfassung (Art. 27 KV)*

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

<sup>1</sup> Der Grosse Rat besteht aus 120 Mitgliedern.

<sup>2</sup> Die Wahl erfolgt nach dem Verhältniswahlverfahren.

<sup>3</sup> Die Sitze werden entsprechend der schweizerischen Wohnbevölkerung auf die Wahlkreise verteilt

<sup>4</sup> Das Weitere regelt das Gesetz.

### **Übergangsbestimmung zu Art. 27 KV**

Die Grossratswahlen werden 2018 erstmals nach dem Verhältniswahlverfahren durchgeführt.

Der Gegenvorschlag sieht wie die Initiative auf Verfassungsstufe im Grundsatz für die Wahl des Grossen Rates das Verhältniswahlverfahren vor (Abs. 2) und überlässt es dem Gesetzgeber, die weiteren notwendigen Elemente eines Verhältniswahlsystems (Wahlkreise, Ausgleichsmechanismen wie Wahlkreisverbände oder doppelter Pukelsheim, Mandatzuteilungsverfahren, Listenverbindungen, Quoren etc.) zu regeln (Abs. 4). Hingegen weicht der Gegenvorschlag bezüglich der Basis für die Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise (soll wie bisher die schweizerische Wohnbevölkerung bilden) (Abs. 3) und bezüglich der Übergangsbestimmung (das neue Wahlsystem soll erstmals für die Erneuerungswahlen 2018 zur Anwendung kommen) von der Initiative ab. Falls sich der Gegenvorschlag durchsetzt, würden somit die Wahlen 2014 in jedem Falle noch nach dem bisherigen Mehrheitswahlverfahren durchgeführt.

Für die Regierung gibt es keinen Anlass, bezüglich der Basis der Sitzverteilung von der schweizerischen Wohnbevölkerung auf die allgemeine Wohnbevölkerung zu wechseln. Hinter der bisherigen, bewährten Regelung steht die staatspolitische Überlegung, wonach zwischen Souverän und



der Vertretung desselben im Parlament Übereinstimmung bestehen sollte (Grundgedanken der Repräsentanz). Und wieso erst die Erneuerungswahlen 2018 nach dem Verhältniswahlverfahren durchzuführen sind, wurde bereits ausführlich begründet (siehe Ausführungen unter Punkt II.4.2 vorne).

Setzt sich der Gegenvorschlag durch, könnte die erforderliche Anschlussgesetzgebung zur Wahlreform nach Abschluss der Gesetzgebung zur Gebietsreform (voraussichtlich Ende 2013) an die Hand genommen werden. Der Terminplan dazu könnte wie folgt aussehen:

- |  |                       |
|--|-----------------------|
| – Eröffnung Vernehmlassungsverfahren     | 2. Quartal 2014       |
| – Vernehmlassung                         | 3. Quartal 2014       |
| – Verabschiedung Botschaft der Regierung | 4. Quartal 2014       |
| – Behandlung im Grossen Rat              | Aprilsession 2015     |
| – Referendumsfrist (90 Tage)             | Ablauf Ende Juli 2015 |

Damit verbliebe mit Blick auf die Wahlen 2018 genügend Zeit für die erforderlichen politischen Prozesse und – falls notwendig – sogar auch für mehrere Volksentscheide.

### **III. Personelle und finanzielle Auswirkungen**

Zu den personellen und finanziellen Auswirkungen der Einführung des Verhältniswahlverfahrens für die Wahl des Grossen Rates sind zurzeit nur ganz allgemeine Aussagen möglich. Nähere Angaben werden erst im Rahmen der Anschlussgesetzgebung möglich sein, wenn das Wahlsystem konkretisiert ist und namentlich Organisation und Verfahren bestimmt sind. In der Tendenz wird das Verhältniswahlverfahren gegenüber dem heutigen Mehrheitswahlverfahren aber mit höheren Kosten verbunden sein. Das Verhältniswahlverfahren erfordert ein förmliches Anmeldeverfahren für die Kandidierenden, was entsprechenden administrativen Aufwand mit sich bringt. Kostenaufwändiger ist sicher auch der Druck der Wahlzettel (Listen). Mit höheren Kosten ist auch bei der gegenüber heute komplexeren Ergebnisermittlung zu rechnen. Hier wird auch die Anschaffung eines geeigneten EDV-Wahlprogrammes erforderlich werden. Auf welcher Ebene (Kanton, Wahlkreis, Gemeinden) und da zu welchen Teilen diese Mehrkosten anfallen, lässt sich erst näher bestimmen, wenn das neue Wahlsystem konzipiert ist. Heute sind die Grossratswahlen dezentral, auf Kreisebene organisiert. Die Kreise, in Zusammenarbeit mit den Gemeinden, führen das Wahlverfahren selbstständig durch, ermitteln die Gewählten und melden diese dem Kanton. Je nach Ausgestaltung des Verhältniswahlsystems könnten die kantonalen Stellen künftig stärker in das Verfahren involviert sein, was entsprechend Mehrkosten auch für den Kanton verursachen würde.

## **IV. Erneuerungswahlen 2014**

Im Falle der Annahme der Proporzinitiative 2014 sieht die Regierung keine reelle Möglichkeit, um eine rechtzeitige Umsetzung zu gewährleisten. Die Regierung lehnt die Einführung eines Proporzwahlsystems mit verkürzter Vernehmlassungsfrist und minimaler Vorbereitungszeit für die Parteien klar ab. Deshalb werden in diesem Fall die Erneuerungswahlen 2014 nach dem bisherigen Mehrheitswahlverfahren durchgeführt. Gleiches gilt für den Fall, dass der Gegenvorschlag sich durchsetzt oder Initiative und Gegenvorschlag scheitern. Die Wahlen 2014 nach dem bisherigen Majorzwahlverfahren durchzuführen, ist im Übrigen rechtlich zulässig. Dieses Wahlverfahren (und die zugrunde liegende Wahlkreiseinteilung) wurde, wie eingehend dargelegt (siehe Ausführungen unter Punkt II.2. vorne), im Zuge der Gewährleistung der Totalrevision der Kantonsverfassung im Jahre 2004 von der Bundesversammlung gewährleistet und damit seine Verfassungsmässigkeit festgestellt (Amtliches Bulletin SR vom 7. Juni 2004, 04.018 und NR vom 15. Juni 2004, 04.018). In diesem Zusammenhang ist zu der von gewissen Parteiexponenten in den Medien geäusserten Möglichkeit, das bestehende Wahlsystems im Hinblick auf die Wahlen 2014 rechtlich anzufechten, noch Folgendes festzuhalten: In konstanter Praxis überprüft das Bundesgericht Bestimmungen von Kantonsverfassungen bei deren Anwendung nicht, wenn sie von der Bundesversammlung gewährleistet worden sind und seither keine Änderung des übergeordneten Rechts eingetreten ist (Häfelin/Haller/Keller, a. a. O., N 1028 ff.). Die Erfolgsaussichten des Rechtswegs sind deshalb auch aus formellen Gründen als eher gering einzuschätzen. Schliesslich zeigen die erwähnten Verfahren bei den Innerschweizerkantonen, dass das Bundesgericht für grundlegende Anpassungen eines Wahlsystems den Kantonen ausreichend Zeit einräumt.

## **V. Schlussbemerkungen**

Die Regierung beantragt, die kantonale Volksinitiative «Für gerechte Wahlen» (Proporzinitiative 2014) abzulehnen, weil sie die Einführung des Verhältniswahlverfahrens für die Wahl des Grossen Rates bereits für die Erneuerungswahlen 2014 fordert, was in zeitlicher Hinsicht unrealistisch ist. Die Regierung erachtet jedoch aufgrund der veränderten gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse einen Reformbedarf beim Wahlsystem für den Grossen Rat in Richtung Verhältniswahlverfahren als ausgewiesen. Sie beantragt deshalb dem Grossen Rat, der Initiative einen direkten Gegenvorschlag gegenüber zu stellen, der die Einführung der Verhältniswahl für den Grossen Rat für die Erneuerungswahlen 2018 vorsieht.

Initiative und Gegenvorschlag sollen dem Volk am 3. März 2013 gleichzeitig zur Abstimmung unterbreitet werden.

## **VI. Anträge**

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlage einzutreten;
2. die kantonale Volksinitiative «Für gerechte Wahlen» (Proporzinitiative 2014) dem Volk zur Ablehnung zu empfehlen;
3. dem beiliegenden Entwurf zu einer Änderung von Art. 27 der Kantonsverfassung im Sinne eines Gegenvorschlages dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Regierung  
Die Präsidentin: *Janom Steiner*  
Der Kanzleidirektor: *Riesen*



## Kantonale Volksinitiative für gerechte Wahlen (Proporzinitiative 2014)

### Art. 27

<sup>1</sup> Der Grosse Rat besteht aus 120 Mitgliedern.

Zusammensetzung und Wahl

<sup>2</sup> Die Wahl erfolgt nach dem Verhältniswahlverfahren.

<sup>3</sup> Die Sitze werden entsprechend der Wohnbevölkerung auf die Wahlkreise verteilt.

<sup>4</sup> Das Weitere regelt das Gesetz.

### Übergangsbestimmung zu Art. 27 KV (neu)

<sup>1</sup> Die Grossratswahlen 2014 werden entsprechend Art. 27 KV (neu) durchgeführt.

<sup>2</sup> Die Bezirke bilden die Wahlkreise. Der Gesetzgeber kann Wahlkreisverbände festlegen.

<sup>3</sup> Falls die Bezirke aufgehoben sind, legt der Gesetzgeber die Wahlkreise fest.

# Gegenvorschlag zur Kantonalen Volksinitiative für gerechte Wahlen (Proporzinitiative 2014)

## Verfassung des Kantons Graubünden

Änderung vom...

---

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,

gestützt auf Art. 31 Abs. 1 der Kantonsverfassung,  
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom 19. Juli 2012,

beschliesst:

### I.

Die Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai und 14. September 2003 wird wie folgt geändert:

#### Art. 27

<sup>1</sup> Der Grosse Rat besteht aus 120 Mitgliedern.

Zusammensetzung und Wahl

<sup>2</sup> Die Wahl erfolgt nach dem Verhältniswahlverfahren.

<sup>3</sup> Die Sitze werden entsprechend der schweizerischen Wohnbevölkerung auf die Wahlkreise verteilt.

<sup>4</sup> Das Weitere regelt das Gesetz.

#### Übergangsbestimmung zu Art. 27 KV

Die Grossratswahlen werden 2018 erstmals nach dem Verhältniswahlverfahren durchgeführt.

### II.

Diese Teilrevision untersteht dem obligatorischen Referendum.

Die Regierung bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

## Berechnung Sitzverteilung auf bestehende Bezirke (11 Bezirke)

### 1. Grundlagen

- Allgemeine Wohnbevölkerung (Zahlen gemäss Gebietsreform): 192'621 Einwohner
- Berechnungsverfahren: analoge Anwendung des Verteilungsverfahrens gemäss Art. 2ff. Grossratsgesetz (BR 170.100).

### 2. Ergebnisse

Berechnung Verteilungszahl:

$$192'621 : 120 = 1'605,18 \blacktriangleright 1'606$$

Sitzverteilung:

<i>Bezirke</i>	<i>Bevölkerung</i>	<i>1. Verteilung</i>	<i>Restverteilung</i>	<i>Sitze</i>
Plessur	40'067	24 (1'523)	1	25
Prättigau/Davos	26'198	16 (502)	-	16
Landquart	24'093	15 (3)	-	15
Surselva	21'777	13 (899)	-	13
Maloja	18'652	11 (986)	1	12
Imboden	18'773	11 (1'107)	1	12
Hinterrhein	12'672	7 (1'430)	1	8
Inn	9'670	6 (34)	-	6
Albula	8'227	5 (197)	-	5
Moesa	7'863	4 (1'439)	1	5
Bernina	4'629	2 (1'417)	1	3
	-----	-----	---	-----
	192'621	114	6	120
	-----	-----	---	-----

Bei den fünf Wahlkreisen *Bernina* (25 %), *Albula* (16.67 %), *Moesa* (16.67 %), *Inn* (14,29 %) und *Hinterrhein* (11.11 %) läge somit das natürliche Quorum über der gemäss Bundesgericht bei Proporzahlen noch mit der Erfolgswertgleichheit vereinbaren Grenze von 10%. Unter dem weiteren Aspekt der Erfolgswertgleichheit (möglichst gleiche Wahlkreise) ist festzustellen, dass 7 Wahlkreise (Plessur,

Prättigau/Davos, Landquart, Inn, Albula, Moesa und Bernina) um mehr als einen Drittel vom theoretischen Durchschnittswahlkreis (11 Sitze) abweichen, was indiziert, dass die Wahlkreise zu unterschiedlich (gross) sind.



### Iniziativa chantunala dal pievel "Per elecziuns gistas" (iniziativa da proporz 2014)

#### Art. 27

<sup>1</sup> Il cussegl grond sa cumpona da 120 commembras e commembers.

Cumposiziun  
ed elecziun

<sup>2</sup> L'elecziun succeda tenor la procedura electorala da proporz.

<sup>3</sup> Ils mandats vegnan repartids sin ils circuls electorals correspudenta-  
main a lur populaziun.

<sup>4</sup> La lescha regla tut il rest.

#### Disposiziuns transitoricas tar l'art. 27 CC (nov)

<sup>1</sup> Las elecziuns dal cussegl grond 2014 succedan tenor l'art. 27 CC (nov).

<sup>2</sup> Ils districts furman ils circuls electorals. L'autorità legislativa po deter-  
minar federaziuns da circuls electorals.

<sup>3</sup> Sch'ils districts èn abolids, determinescha l'autorità legislativa ils circuls  
electorals.

### **Cuntraproposta a l'iniziativa chantunala dal pievel "Per elecziuns gistas" (iniziativa da proporz 2014)**

#### **Constituziun dal chantun Grischun**

Midada dals ...

---

Il cussegl grond dal chantun Grischun,

sa basond sin l'art. 31 al. 1 da la constituziun chantunala,  
sunter avair gi invista da la missiva da la regenza dals 19 da zercladur  
2012,

concluda:

#### **I.**

La constituziun dal chantun Grischun dals 18 da matg / 14 da settember  
2003 vegn midada sco suonda:

#### **Art. 27**

<sup>1</sup> Il cussegl grond sa cumpona da 120 commembras e commembers.

Cumposiziun  
ed elecziun

<sup>2</sup> L'elecziun ha lieu tenor la procedura electorala da proporz.

<sup>3</sup> Ils sezs vegnan repartids sin ils circuls electorals conform a lur popu-  
laziun svizra.

<sup>4</sup> Il rest vegn reglà tras la lescha.

#### **Disposiziun transitorica tar l'art. 27 CC**

Las elecziuns dal cussegl grond vegnan realisadas l'onn 2018 per l'em-  
prima giada tenor la procedura electorala da proporz.

#### **II.**

Questa revisiun parziala è suttamessa al referendum obligatoric.

La regenza fixescha il termin da l'entrada en vigur.

## Iniziativa popolare cantonale per un sistema elettorale giusto (iniziativa per il proporzionale dal 2014)

### Art. 27

<sup>1</sup> Il Gran Consiglio è composto di 120 membri.

Composizione ed  
elezione

<sup>2</sup> L'elezione avviene secondo il sistema proporzionale.

<sup>3</sup> I seggi sono ripartiti tra i circondari elettorali in proporzione alla popolazione ivi residente.

<sup>4</sup> La legge disciplina i dettagli.

### Disposizione transitoria dell'art. 27 Cost. cant. (nuovo)

<sup>1</sup> Le elezioni del Gran Consiglio 2014 si svolgono in base all'art. 27 Cost. cant. (nuovo).

<sup>2</sup> I distretti formano i circondari elettorali. Il legislatore può decidere l'unione di circondari elettorali.

<sup>3</sup> In caso di soppressione dei distretti, il legislatore stabilirà i circondari elettorali.

### **Controprogetto all'iniziativa popolare cantonale per un sistema elettorale giusto (iniziativa per il proporzionale dal 2014)**

#### **Costituzione del Cantone dei Grigioni**

Modifica del ...

---

Il Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni,

visto l'art. 31 cpv. 1 della Costituzione cantonale,  
visto il messaggio del Governo del 19 giugno 2012,

decide:

#### **I.**

La Costituzione del Cantone dei Grigioni del 18 maggio e 14 settembre 2003 è modificata come segue:

#### **Art. 27**

<sup>1</sup> Il Gran Consiglio è composto di 120 membri.

<sup>2</sup> L'elezione avviene secondo il sistema proporzionale.

<sup>3</sup> I seggi sono ripartiti tra i circondari elettorali in proporzione alla popolazione svizzera ivi residente.

<sup>4</sup> La legge disciplina i dettagli.

Composizione ed  
elezione

#### **Disposizione transitoria dell'art. 27 Cost. cant.**

Le elezioni del Gran Consiglio si svolgono per la prima volta secondo il sistema proporzionale nel 2018.

#### **II.**

La presente revisione parziale è soggetta a referendum obbligatorio.

Il Governo stabilisce la data dell'entrata in vigore.

## Auszug aus dem geltenden Recht

### Verfassung des Kantons Graubünden

Vom Volk angenommen am 18. Mai 2003 / 14. September 2003<sup>1)</sup>

---

Wir, das Volk des Kantons Graubünden,

im Bewusstsein unserer Verantwortung vor Gott sowie gegenüber den Mitmenschen und der Natur,

im Bestreben, Freiheit, Frieden und Menschenwürde zu schützen, Demokratie und Rechtsstaat zu gewährleisten, Wohlfahrt und soziale Gerechtigkeit zu fördern und eine gesunde Umwelt für die künftigen Generationen zu erhalten,

in der Absicht, die Dreisprachigkeit und kulturelle Vielfalt zu fördern und als Teil des geschichtlichen Erbes zu bewahren,

geben uns folgende Verfassung:

#### 2. DER GROSSE RAT

##### A. *Organisation*

##### **Art. 27**

<sup>1</sup> Der Grosse Rat besteht aus 120 Mitgliedern.

<sup>2</sup> Die Wahl erfolgt nach dem Mehrheitswahlverfahren.

<sup>3</sup> Die Kreise bilden die Wahlkreise.

<sup>4</sup> Die Sitze werden entsprechend der schweizerischen Wohnbevölkerung auf die Wahlkreise verteilt.

<sup>5</sup> Das Gesetz regelt die Stellvertretung.

Zusammen-  
setzung und Wahl

---

<sup>1)</sup> B vom 15. Januar 2002, 479; GRP 2002/2003; 216 und 346 (1. Lesung) und 464 und 690 (2. Lesung); Gewährleistung vom 15. Juni 2004, BBL 2004, 3643





