

Der Aufsatz

Kritische Bemerkungen zur Gewährleistung der Bündner Kantonsverfassung vom 18. Mai 2003/14. September 2003

von lic. iur. Christina Bundi Caldelari,
Fühsprecherin (Bern/Chur)/
Dr. iur. RA Christian Rathgeb (Rhäzüns/Chur)

A. Einleitung

National- und Ständerat haben in der Sommersession 2004 die neue Bündner Kantonsverfassung vom 18. Mai 2003/14. September 2003 gewährleistet. Damit wurde ein Schlusspunkt unter das nahezu *«eineinhalb Jahrzehnte dauernde Bestreben um die Totalrevision der Kantonsverfassung»* gesetzt, welches im Oktober 1990 mit der Überweisung der Motion Jäger/Chur seinen Auftakt nahm. (1) Mit diesem Vorstoss wurde die Regierung beauftragt, dem Grossen Rat Bericht und Antrag zu einer Totalrevision der Kantonsverfassung zu stellen. Unter anderem gestützt auf ein Rechtsgutachten der Professoren Tobias Jaag und Tomas Poledna, welches die Revisionsbedürftigkeit der Bündner Verfassung bejahte, beschlossen die Stimmberechtigten in der Volksabstimmung vom 28. September 1997, ihre Verfassung vom 2. Oktober 1892 einer Totalrevision zu unterziehen. (2) Zur Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs setzte die Regierung in der Folge eine 30 Mitglieder umfassende ausserparlamentarische und mit lediglich konsultativer Funktion ausgestattete Kommission ein. Nach einem breit abgestützten Vernehmlassungsverfahren legte dann die Regierung ihren Vorentwurf für eine neue Verfassung dem Grossen Rat vor, welcher diesen im Jahre 2002 in vier Sessionen beriet und mit einer Variantenabstimmung zum Wahlverfahren für das Kantonsparlament zuhanden des Volkes verabschiedete. Dieses hiess die neue Verfassung im Jahr 2003 gut. (3)

Entgegen den üblichen Gewährleistungen kantonaler Grundgesetze bildete die jüngste Gewährleistung der Bündner Kantonsverfassung durch die Bundesversammlung kein Routinegeschäft, welches «sang und klanglos» die eidgenössischen Räte passiert hätte, sondern ein merkwürdiger Akt bundespolitischen Handelns: In inhaltlicher Hinsicht erfolgte eine be-

merkenswerte Debatte über die Gewährleistung von Artikel 27 Absatz 2 KV, welcher für die Wahl des Grossen Rates das Mehrheitswahlsystem bestimmt. In verfahrensmässiger Hinsicht ist anzumerken, dass die Staatspolitische Kommission des Ständerates einen *Sonderbericht* zur selben Frage verfasste, was äusserst *unüblich* ist. (4)

Es ist in der über 200-jährigen Geschichte des Kantons Graubünden nicht das erste Mal, dass die Gewährleistung der Bündner Kantonsverfassung durch die eidgenössischen Räte Aufsehen erregt hat. So *lehnten National- und Ständerat im Jahre 1853 die Gewährleistung* der Bündner Kantonsverfassung – entgegen dem Antrag des Bundesrates (5) – wegen Verstössen gegen die Bundesverfassung von 1848 ab. Die Räte stützten sich dabei auf materiell-rechtliche Auseinandersetzungen ihrer Vorberatungskommissionen. (6) Die Verweigerung des damals nach Bern geschickten bündnerischen «Flickwerks» erfolgte zu Recht, bestand es doch beispielsweise in formeller Hinsicht lediglich aus der Verfassung von 1814 mit den seitherigen Verfassungsänderungen. Das deutliche Verdikt aus Bern ebnete dann den Weg für die zukunftsweisende Verfassung von 1854. (7)

B. Das «Bündner Proporzdrama»

Das Bündner Stimmvolk hat sich *bisher sieben Mal zum Wahlverfahren des Grossen Rates* geäussert. Die «Vorstellung» dieses «Bündner Proporzdramas» begann im Jahre 1931 mit ersten Bestrebungen zur Einführung des Proporz für die Wahl des Grossen Rates, nachdem bereits für die Wahl des Nationalrates sowie für eine Vielzahl von Kantonsparlamenten das Verhältniswahlverfahren eingeführt worden war. (8) Ein erster Anlauf zur Einführung des sogenannten «fakultativen Proporz», welcher die Bestimmung des Wahlmodus den Kreisen überlassen wollte, scheiterte im Jahre 1937, ein zweiter, ebenfalls den freiwilligen Proporz enthaltender Vorschlag, erlitt im Jahre 1947 knapp Schiffbruch, ein dritter verfehlte die Volksabstimmung im Jahre 1960, ein vierter Anlauf misslang im Jahre 1982, und die fünfte Niederlage mit gerade einem fehlenden Prozent der Stimmen erfolgte im Jahre 1996 mit dem sogenannten «Urner Modell». (9) Der Auftakt der sechsten Folge des «Proporz-Politdramas» begann mit

dem v
2000
Bezirk
sich ge
haft zu
bei de
und a
räte in
worde
der Ju
wältig
immer
der Va
Beratu
dell» d
Fi
Wahly
Grosse
Gegen
deutlic
stimm
Verfas
sung r
13'36
verfass
13'19'
zum V
eine h

Tabell
Jahr

1937

1947

1960

Zeitschrift für Gesetzgebung
und Rechtsprechung in Graubünden (ZGRG)

dem von der *Verfassungskommission* im Jahre 2000 vorgeschlagenen *reinen Proporz* mit den Bezirken als Wahlkreise. Die Regierung rang sich gestützt auf diesen Vorschlag kompromisshaft zum sogenannten «*Bündner Modell*», durch, bei dem in jedem Kreis ein Grossrat im Majorz- und anschliessend die verbleibenden 81 Grossräte im Proporzverfahren im Bezirk gewählt worden wären. Der Grosse Rat entschied sich in der Juni-Sondersession 2002 indes mit überwältigendem Mehr für den geltenden Majorz als immer noch besten Wahlmodus, legte aber mit der Variante zum Wahlverfahren im Laufe der Beratungen immerhin auch das «*Bündner Modell*» der Stimmbürgerschaft vor. (10)

Für die *Variantenabstimmung über das Wahlsystem* (Art. 27 Abs. 2 KV) wählte der Grosse Rat dasselbe Vorgehen wie bei einem Gegenvorschlag zu einer Initiative. (11) Eine deutliche Mehrheit sprach sich in der Volksabstimmung vom 18. Mai 2003 für die neue Verfassung aus. Die Variante «*Kantonsverfassung mit Majorzsystem*» erhielt 26'814 Ja- und 13'368 Nein-Stimmen, die Variante «*Kantonsverfassung mit Bündner Modell*» 26'622 Ja- und 13'195 Nein-Stimmen, und bei der Stichfrage zum Wahlmodus erzielte das «*Bündner Modell*» eine hauchdünne Mehrheit von 12 Stimmen.

Eine Beschwerde erzwang indes eine *Nachzählung* der Stimmen und liess das Abstimmungsergebnis mit 24 Stimmen zugunsten des Majorzes kippen. Im Zuge einer weiteren Beschwerde (gegen die Nachzählung) annullierte die Regierung mit Beschluss vom 1. Juli 2003 das bisherige Ergebnis zur Stichfrage und setzte auf den 14. September 2003 eine *neuerliche Abstimmung* zu dieser Frage an. Das Stimmvolk entschied sich dabei mit einer Mehrheit von rund 2'000 Stimmen für das Mehrheitswahlverfahren.

Die Festlegung des Abstimmungstermins auf den 14. September 2003 zog verschiedentlich Kritik auf sich, weil er mitten in der Bündner Hochjagd lag. Weit bemerkenswerter ist aber, dass die Regierung den Termin derart ansetzte, dass das Stimmmaterial in den meisten Gemeinden noch während der laufenden Frist zur Einreichung einer staatsrechtlichen Beschwerde gegen den Beschluss über die Anordnung einer neuen Volksabstimmung verschickt wurde. (12) Man wagt nicht daran zu denken, welches «*Sommertheater*» bei Erhebung einer Beschwerde losgegangen wäre, hätte doch das Bundesgericht auf Gesuch hin einer Beschwerde vermutlich aufschiebende Wirkung gewähren und der Regierungsrat die angesetzte Volksabstimmung wohl verschieben müssen.

Tabelle: Überblick über die Bestrebungen zur Einführung des Proporz. (13)

| Jahr | Zustandekommen | Modell | Parlamentsentscheid | Partei | | Volksabstimmung | |
|------|-------------------------------------|--|----------------------|---------------------------|------------------|-----------------|--------|
| | | | | Ja | Nein | Ja | Nein |
| 1937 | Motionen Cavelti Wilhelm Toggenburg | Die Kreise werden befugt, das Verhältniswahlverfahren einzuführen (fakultativer Proporz) | Antrag auf Annahme | Dem. x FDP KK SP | x x x | 8'562 | 12'850 |
| 1947 | Motionen Gartmann Cahannes Hegglin | Die Kreise werden befugt, das Verhältniswahlverfahren einzuführen, sofern 25% der stimmberechtigten Kreiseinwohner dieses Begehren stellen (fakultativer Proporz) | Antrag auf Annahme | Dem. FDP KK SP | x x x x | 9'244 | 9'843 |
| 1960 | Volksinitiative | Die Kreise sind gehalten, das Verhältniswahlverfahren einzuführen, wenn sich 20% der Stimmberechtigten hierfür entscheiden. Die Abstimmung ist anzuordnen, wenn 10% der Stimmberechtigten dies unterschriftlich verlangen (fakultativer Proporz) | Antrag auf Ablehnung | Dem. FDP KK SP | x x x x | 10'684 | 13'823 |

| Jahr | Zustandekommen | Modell | Parlamentsentscheid | Partei | | Volksabstimmung | |
|---------------|---|---|----------------------|--------------------------------|-----------------------|---|--------|
| | | | | Ja | Nein | Ja | Nein |
| 1972 | Motion Bäder | Verhältniswahl in allen Kreisen | abgelehnt | | | | |
| 1979 | Motion Hosang | Verhältniswahl in Kreisen mit mehr als einem Abgeordneten | abgelehnt | | | | |
| 1982 | Volksinitiative | Die Initiative regt an, die Wahl des Grossen Rates in allen Kreisen mit mehr als einem Abgeordneten nach dem Verhältniswahlverfahren durchzuführen | Antrag auf Ablehnung | SVP FDP CVP SP LdU | x x x x x | 11'884 | 20'395 |
| 1989 | Motion Locher | Verhältniswahl in Kreisen mit mehr als zwei Abgeordneten | abgelehnt | | | | |
| 1991 | Motion Weber | Ganze oder teilweise Einführung der Verhältniswahl | abgelehnt | | | | |
| 1996 | Volksinitiative | Für Kreise, welche drei oder mehr Abgeordnete zustehen, gilt das Verhältniswahlverfahren, für die übrigen das Mehrheitswahlverfahren (Urner Modell) | Antrag auf Ablehnung | SVP FDP CVP SP | x x x x | 21'203 | 21'587 |
| 2003 18.5. | Totalrevision der Kantonsverfassung, Variante | Wahl eines Grossrats in jedem Kreis im Mehrheitswahlverfahren, Wahl von 81 Grossräten im Bezirk im Verhältniswahlverfahren (Bündner Modell) | Antrag Majorz | SVP FDP CVP SP | x x x x | KV (mit Majorz) 26'814 13'368 KV (m. Bündner Modell) 26'622 13'195 Stichfrage Majorz: 20'429 Bü Mod.:20'441 | |
| | Nachzählung | | | | | Majorz: 20'482 Bü Mod.:20'458 | |
| 2003 14.9. | Wiederholung der Abstimmung vom 18.5. | (Bündner Modell) | Antrag Majorz | | | Majorz: 16'498 Bü Mod.:14'318 | |

Parteien:

- CVP Christlichdemokratische Volkspartei
- Dem. Demokratische Partei, 1971 Fusion mit BGB zur SVP
- FDP Freisinnig-Demokratische Partei
- KK Katholisch-Konservative Partei, 1971 Fusion mit CSP zur CVP
- LdU Landesring der Unabhängigen, inzwischen aufgelöst
- SP Sozialdemokratische Partei
- SVP Schweizerische Volkspartei

M.
suc
Ge
20
20-
sise
stu
Ver
riel
set;
wü
Ge
riel
fass
für
Ber
sen
gun
len
wir
und
änd
sung
wah
her
die
wah
wäh
dies
Gla
Unt
für
tons
Bun
Klar
xisär
anki

der
auf
der
künft
die
tes»
Beric
jorzu
gen.
der
licher

C. Der «Berner Akt» im «Bündner Proporz-drama»

Mit Schreiben vom 26. September 2003 ersuchte die Standeskanzlei um die eidgenössische Gewährleistung der Verfassung vom 18. Mai 2003/14. September 2003 nach. Am 5. März 2004 unterbreitete der Bundesrat den eidgenössischen Räten seine Botschaft zur Gewährleistung (14). Er kam zum Schluss, dass sich die Verfassung sowohl in formeller als auch materieller Hinsicht als ein neuzeitliches Grundgesetz präsentiere. Sämtliche Verfassungsartikel würden grundsätzlich die Voraussetzungen der Gewährleistung erfüllen. Eine vertiefte materielle Auseinandersetzung mit der Frage der Verfassungsmässigkeit des Majorzwahlverfahrens für das Kantonsparlament führte zu folgender Bemerkung des Bundesrates: «Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Festlegung des Majorzverfahrens für kantonale Wahlen zwar als bundesrechtlich zulässig erachtet wird, in der Literatur aber auch kritisiert wird und in dieser Frage vereinzelt auch eine Praxisänderung verlangt wird. Insofern ist die *Verfassungsmässigkeit des Majorzsystems für Parlamentswahlen als rechtlich zweifelhaft einzustufen*. Bisher ist kantonalen Verfassungsbestimmungen, die das Mehrheitswahlverfahren für Parlamentswahlen vorsehen, immer vorbehaltlos die Gewährleistung erteilt worden. Eine Änderung dieser Praxis sollte aus Gründen von Treu und Glauben nicht ohne Ankündigung erfolgen. Unter diesen Umständen ist die Gewährleistung für Artikel 27 Absatz 2 der Verfassung des Kantons Graubünden zu erteilen.» (15) Ob der Bundesrat damit lediglich das Parlament zur Klärung dieser Frage veranlassen oder eine Praxisänderung für den nächsten Anwendungsfall ankünden wollte, bleibt fraglich.

Die Einschätzung des Bundesrates stiess bei der *Staatspolitischen Kommission des Ständerates* auf entschiedenen Widerspruch. «Angesichts der grundsätzlichen Bedeutung dieser Frage für künftige Gewährleistungen und» [...] «auch für die künftige Rechtsprechung des Bundesgerichtes» erliess die Kommission einen *schriftlichen Bericht, um die Verfassungsmässigkeit von Majorzwahlen bei Kantonsparlamenten zu bekräftigen*. (16) Ständerat Carlo Schmid erläuterte in der parlamentarischen Beratung den *inhaltlichen und prozeduralen Grund* für diesen ausser-

gewöhnlichen Akt. (17) Inhaltlich gehe es darum, dass dem Majorzprinzip nicht die verfassungsmässige Grundlage entzogen werde. Der Majorz erweise sich in kleinen Gemeinwesen als sachgerecht. In prozeduraler Hinsicht führte Schmid im Zusammenhang mit den Kompetenzen des Bundesgerichtes zur Überprüfung der Verfassungsmässigkeit eines kantonalen Wahlsystems aus, dieses konsultiere bei der Behandlung einer entsprechenden Beschwerde die Literatur sowie das Bundesblatt. «Dass wir im Parlament etwas anderes gesagt haben, wird das Bundesgericht nicht zur Kenntnis nehmen. Was wir nämlich im Plenum machen, sei es im Nationalrat oder im Ständerat, interessiert weder die Wissenschaft noch das Bundesgericht. Wir können hundertmal eine vom Bundesrat abweichende Auffassung haben. Wenn das nicht irgendwo im Bundesblatt drin geschrieben steht, wird es nicht zur Kenntnis genommen.» (18)

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates hielt in ihrem Bericht ausdrücklich fest, die Überprüfung der Kantonsverfassungen auf ihre Bundesrechtskonformität habe ausschliesslich nach dem Kriterium der Rechtmässigkeit zu erfolgen; politische Zweckmässigkeitsüberlegungen seien in diesem Rahmen nicht zulässig. (19) In der Folge *setzte sich* aber die Staatspolitische Kommission in ihrem Bericht *mit keinem einzigen rechtlichen Argument* auseinander! Auch den parlamentarischen Beratungen im Ständerat können keine materiell-rechtlichen Argumente für das Mehrheitswahlverfahren entnommen werden. Nicht übersehen lässt sich demgegenüber eine gewisse *Wissenschaftsfeindlichkeit*, und zwar nicht nur im Votum des dieses Sachgeschäft dominierenden Appenzelnerhoders Carlo Schmid, sondern auch in weiteren Voten. So wurde etwa festgehalten, es könne nicht angehen «dass aufgrund genereller wissenschaftlicher Überlegungen Übertragungen in die praktische Politik gemacht werden, ohne eben zu berücksichtigen, dass die Verhältnisse in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich sind». (20) Abgesehen davon, dass die Wissenschaft den verschiedenen Verhältnissen in den Kantonen sehr wohl Rechnung trägt, fragt sich, welche anderen Zweck wissenschaftliche Überlegungen haben sollen, wenn nicht Grundlage zu bilden für Lösungen zu Handen der sich in der Praxis stellenden Probleme.

Im Nationalrat wurde ein Minderheitsantrag, welcher die Verfassung mit Ausnahme von Artikel 27 Absätze 2 und 3 KV gewährleisten wollte, mit 87 zu 49 Stimmen abgelehnt. (21) Im Unterschied zum Ständerat wurde auf die rechtliche Problematik hingewiesen. Dass die Gewährleistung in der grossen Kammer dann nur gerade mit 38 Stimmen Vorsprung erfolgte, zeigt, dass eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Verfassungskonformität des Majorzverfahrens für Kantonsparlamente dringend notwendig ist.

D. Zum Rechtlichen

1. Rechtliche Vorgaben

Die Kantone sind nicht völlig frei, wie sie ihre Verfassungen ausgestalten möchten. Insbesondere dürfen sie weder dem Völker-, noch dem Bundesrecht widersprechen (Art. 5 Abs. 4 BV, Art. 49 Abs. 1 BV, Art. 51 Abs. 2 BV (22)).

Für Wahlverfahren ist im Bereich des Völkerrechts im Wesentlichen der Artikel 25 des UNO-Pakts II von Bedeutung. Dieser räumt unter anderem einen Anspruch auf diskriminierungsfreie politische Partizipation und auf Teilnahme an echten und gleichen Wahlen ein. (23) Der UNO-Menschenrechtsausschuss äusserte sich im Jahre 2000 zu einer in einer slowakischen Gemeinde durchgeführten Parlamentswahl ausdrücklich dahingehend, Artikel 25 des UNO-Paktes II sei verletzt, wenn bei der Wahl in verschiedenen Wahlkreisen markante Unterschiede beim Verhältnis Sitz/Einwohnerzahl bestünden. Im konkreten Fall betrug das Verhältnis Sitz/Einwohnerzahl in einem Wahlkreis 1/200 in einem anderen dagegen beträchtlich mehr, nämlich 1/1400. Die Slowakei wurde in der Folge dazu verpflichtet, dafür zu sorgen, derlei Verletzungen künftig zu unterbinden. (24)

Das Bundesrecht verpflichtet die Kantone in formeller Hinsicht, sich eine Verfassung zu geben, die vom Volk angenommen wird und jederzeit revidiert werden kann, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt (Art. 51 Abs. 1 BV). In materieller Hinsicht wird gefordert, dass die Verfassung demokratisch ist, wofür genügt, wenn sie ein vom Volk gewähltes Parlament vorsieht und den Grundsatz der Gewaltenteilung beachtet. Auch wenn sodann die Regelung der Ausübung der politischen Rechte

auf kantonaler Ebene in die Kompetenz der Kantone fällt (Art. 39 Abs. 1 BV), sind sie verpflichtet, weitere materielle bundesrechtliche Regelungen zu beachten, namentlich die Rechtsgleichheit nach Artikel 8 BV und die Garantie der politischen Rechte gemäss Artikel 34 BV. (25)

Gemäss Artikel 8 Absatz 1 BV sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Dieser Grundsatz wurde schon in der Bundesverfassung von 1848 erwähnt, damals zielte er sogar schwergewichtig auf die Behebung politischer Ungleichheiten in den Kantonen ab. (26) Das Gebot politischer Gleichberechtigung ergibt sich inzwischen auch aus der Garantie der politischen Rechte (Art. 34 BV). Sie gebietet unter anderem, dass jeder Stimmberechtigte mit gleichen Chancen als Wählerin oder Wähler bzw. Kandidatin oder Kandidat an einer Wahl teilnehmen können. (27) Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die sogenannte «Zählwert-, Stimmkraft und Erfolgswertgleichheit». Der Grundsatz der «Zählwertgleichheit» besagt, dass allen Wählerinnen und Wählern die gleiche Anzahl Stimmen zukommt; sie räumt den Stimmberechtigten das Recht ein, dass ihre Stimmen bei der Zählung berücksichtigt werden. Die «Stimmkraftgleichheit» bezweckt darüber hinaus, dass die Wählenden unabhängig vom Wohnsitz die gleiche Möglichkeit haben sollen, ihre Stimme erfolgreich verwertet zu finden (Gleichheit der Erfolgchancen). Sie ist auch bei Majorzverfahren zu beachten und fordert die Bildung gleich grosser Wahlkreise bzw. ein möglichst gleichbleibendes Verhältnis von Sitzen zu Einwohnerschaft. Die «Erfolgswertgleichheit» schliesslich zielt darauf ab, dass allen Stimmen bei der Zählung derselbe Erfolg zukommt, was nur mit dem Proporzverfahren sichergestellt werden kann. (28) Für den Bereich der politischen Rechte gilt schliesslich, dass Unterscheidungen nur in engsten Grenzen und nur aus zwingenden Gründen statthaft sind. (29)

Gemäss der neuen Bündner Verfassung erfolgt die Wahl des Grossen Rates weiterhin durch das Volk nach dem Mehrheitswahlverfahren (Majorz). Die Wahlkreise bilden wie bis anhin die 39 Kreise, jeder Kreis hat mindestens einen Sitz (Art. 27 Abs. 2 und 3 KV GR, Art. 68 Abs. 1 KV GR, Art. 70 Abs. 3 KV GR).

2. Würdigung

Die bisherige zwar mehrheitlich Recht verbietet Parlamentswahlen. (30) Dies wird kritisiert wie erwähnt so schaft zur Gew Verfassung. (31)

Ausgangspunkt Parlament, die soll, weil es Ge Parlament soll präsentieren» der politischer Die angemess Strömungen in Verhältniswahl stellt werden, v Partei auch d wenn sie wenig Für Giacometti verfahren für I lat der Gerech.

Das Mel mentswahlen I gung grosser T zu einer schle sentationsgeda nige Autoren r fassungsausleg hältniswahlrec ter Standard h das Mehrheits tonaler Parlam rig. Es sei m Gleichheit u rechtfertigbar, lenden, welch Verteilung der und die ander die Teilnahme können. (35) stimmen, wen ren nicht grur zeichnet werd

Hinzuwei grösse, hat sie c beträchtlichen Parlament. Ein

2. Würdigung

Die bisherige Lehre und Rechtsprechung geht zwar mehrheitlich davon aus, übergeordnetes Recht verbiete es einem Kanton nicht, für seine Parlamentswahlen das Majorzverfahren vorzusehen. (30) Diese Ansicht wird indes zunehmend kritisiert und in Frage gestellt, letztmals wie erwähnt sogar vom Bundesrat in seiner Botschaft zur Gewährleistung der neuen Bündner Verfassung. (31)

Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass im *Parlament*, die *gesamte Bevölkerung vertreten* sein soll, weil es Gesetze erlässt, die alle binden. Das Parlament soll «die Bevölkerung wahrhaft repräsentieren» und «nicht einfach ein Abbild der politischen Mehrheitsmeinung» sein. (32) Die angemessene Vertretung aller politischer Strömungen im Parlament kann nur durch das Verhältniswahlverfahren (Proporz) sicher gestellt werden, weil nur bei diesem Sitze von einer Partei auch dann gewonnen werden können, wenn sie weniger als 51% Wähleranteil erreicht. Für *Giacometti* entspricht das Verhältniswahlverfahren für Parlamente deshalb einem *Postulat der Gerechtigkeit*. (33)

Das *Mehrheitswahlverfahren* bei Parlamentswahlen führt zu einer Nichtberücksichtigung grosser Teile der Wählerschaft und damit zu einer schlechten Verwirklichung des Repräsentationsgedankens. (34) Deshalb fordern einige Autoren mit Nachdruck, es habe in die Verfassungsauslegung einzufließen, dass das Verhältniswahlrecht sich inzwischen als landesweiter Standard herausgebildet habe. *Töndury* hält das Mehrheitswahlverfahren für die Wahl kantonaler Parlamente sogar für bundesrechtswidrig. Es sei mit dem Prinzip der politischen Gleichheit unvereinbar und sachlich nicht rechtfertigbar, wenn nur die Stimmen der Wählenden, welche die Mehrheit stellten, für die Verteilung der Mandate berücksichtigt würden und die anderen Stimmenden genauso gut auf die Teilnahme an der Wahl hätten verzichten können. (35) Dieser Argumentation ist zuzustimmen, wenngleich das Mehrheitswahlverfahren nicht grundsätzlich als undemokratisch bezeichnet werden kann.

Hinzuweisen ist zudem auf die *Wahlkreisgrösse*, hat sie doch wie das Wahlverfahren einen beträchtlichen Einfluss auf die Vertretung im Parlament. Ein ungleiches Verhältnis von Sitzen

zur Einwohnerschaft bewirkt, dass nicht jeder Wählerstimme das gleiche Gewicht zukommt. Beispielsweise ist die Stimmkraft der Averser oder Safier um ein Vielfaches höher als jene der Churer. So waren etwa im Jahre 2001 die 183 Bewohner des Kreises Avers oder die 439 Bewohner des Kreises Safien je mit einem Grossratsmitglied im Grossen Rat vertreten, wogegen die 26'116 Churer über lediglich 19 Mandate verfügten; ein Churer Grossrat vertrat somit 1'374,5 Bewohner, was klar zeigt, dass die Stimmkraft der Churer gegenüber jener der Averser oder Safier um ein Vielfaches schwächer ist. Derartige Verzerrungen der Stimmkraft sind mit dem Gebot politischer Gleichberechtigung klar nicht vereinbar. (36)

Schliesslich ist auch noch die *Sitzgarantieproblematik* zu erwähnen, wird doch jedem Kreis unabhängig von der Wahlkreisgrösse bzw. Bevölkerungszahl ein Sitz im Grossen Rat garantiert. Zwar bezweckt diese Garantie eine Vertretung der Regionen, zu Gute kommt sie aber nicht etwa der Bevölkerung der Regionen an sich, sondern den dort vorherrschenden regionalen Mehrheiten, was im Grossen Rat zu einer entsprechenden Überrepräsentation dieser Gruppen führt. Von einer Repräsentationsgleichheit kann unter diesen Umständen ebenfalls nicht die Rede sein. (37)

Alle diese Gründe führen zur Überzeugung, dass letztlich nur ein Wechsel zum Proporzverfahren eine möglichst gerechte Vertretung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im Parlament gewährleisten kann.

3. Folgen

Kantonsverfassungen bedürfen wie erwähnt der *Gewährleistung* durch die Bundesversammlung (Art. 51 Abs. 2 BV i.V. mit Art. 172 Abs. 2 BV). Die Gewährleistung ist zu erteilen, wenn sie Bundesrecht nicht widersprechen (Art. 51 Abs. 2 BV), womit die Gewährleistung grundsätzlich auf eine Rechtskontrolle beschränkt ist. (38) Das Gewährleistungsverfahren für die neue Bündner Verfassung ist mit den Beschlüssen von National- und Ständerat inzwischen abgeschlossen worden.

Dem *Bundesgericht* stünde es nun an sich offen, kantonale Verfassungsnormen auf staatsrechtliche Beschwerde hin einer Überprüfung zu unterziehen (vgl. Art. 189 BV, Art. 191 BV,

Art. 84 OG (39)). Das Bundesgericht erachtet derlei Normen aber grundsätzlich als bindend und nimmt in der Regel *keine solche Kontrolle* vor. Es begründet dies – unter Verweis auf eine auf das Jahr 1891 zurückgehende Rechtsprechung – im Wesentlichen damit, der Verfassungsgeber habe die Überprüfung von Kantonsverfassungen der Bundesversammlung zugewiesen, und es könne nicht angenommen werden, die Überprüfung sei zwei verschiedenen Organen übertragen worden. Einzig, soweit übergeordnetes Recht erst *nach* der Gewährleistung in Kraft getreten oder erkannt worden ist, lässt das Bundesgericht seit 1985 eine Verfassungskontrolle in einem konkreten Einzelfall zu (Einzelaktkontrolle mit akzessorischer Normenkontrolle). Ausgeschlossen ist somit nicht nur die abstrakte Normenkontrolle, sondern auch die Einzelaktkontrolle mit akzessorischer Normenkontrolle, soweit die Vereinbarkeit von Verfassungsbestimmungen mit übergeordnetem Recht in Frage steht, welches schon vor dem Gewährleistungszeitpunkt in Kraft getreten ist. (40)

In der Lehre wird das Vorgehen des Bundesgerichtes insbesondere in Bezug auf die nicht uneingeschränkt vorgenommene Einzelaktkontrolle seit langem kritisiert. (41) Fest steht in diesem Zusammenhang, dass das Bundesgericht auch bei Ausdehnung der Normenkontrolle eine Rechtskontrolle vornehmen würde, weshalb dies auf den ersten Blick betrachtet gegen eine «doppelte Überprüfung» und für die Argumentation des Bundesgerichts spricht. Indes denkt und entscheidet die Bundesversammlung der an sich vorgegebenen Rechtskontrolle zum Trotz politisch, was die Beratungen zur Gewährleistung der Bündner Verfassung klar gezeigt haben. Hinzu kommt, dass die beiden Verfahren Unterschiedliches bezwecken. Während die Gewährleistung ein Instrument der Bundesaufsicht gegenüber den Kantonen darstellt, dient die *staatsrechtliche Beschwerde* der Durchsetzung *individualrechtlicher Ansprüche*, weshalb eine entsprechende Prüfungsbefugnis des Bundesgerichtes durchaus Sinn machen würde. Für die Zukunft ist deshalb zu fordern, dass das Bundesgericht seine Kontrolle gegenüber kantonalen Verfassungsnormen ausbaut, damit eine Überprüfung der Widerspruchsfreiheit kantonalen Verfassungen mit übergeordnetem Recht möglich wird.

E. Ausblick

Nachdem die Einführung des Verhältniswahlrechts im Kanton Graubünden an der Urne zum siebten Mal in Folge gescheitert ist, erscheint es nicht als opportun, dieses Anliegen demnächst wieder aufzugreifen. Ein entsprechender politischer Vorstoss wäre zur Zeit wohl chancenlos.

Tatsache ist aber auch, dass seit Jahren *knapp die Hälfte der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mit dem Wahlverfahren für den Grossen Rat nicht zufrieden ist*. Angesichts der demographischen Entwicklung (anhaltende Abwanderung in den Tälern) wird sich die aufgezeigte Problematik im Übrigen weiter zuspitzen. An der Einführung des Verhältniswahlrechts für die Volksvertretung führt daher früher oder später kein Weg vorbei. (42)

Anmerkungen:

- (1) Vgl. GPR 1990/91, 369 ff.
- (2) Vgl. Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 9/1996–97, 561 ff.; Rechtsgutachten von *Tobias Jaag/Tomas Poledna* zur Frage einer Totalrevision der Verfassung für den Kanton Graubünden vom 23. Juli 1996, in: Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 9/1996–97, 571 ff.
- (3) Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai 2003/14. September 2003 (KV; SR 131.226).
- (4) Vgl. BBl 2004 3635 ff. Auf die Unüblichkeit eines solchen Berichts wies auch Bundesrat Christoph Blocher in den parlamentarischen Beratungen im Ständerat hin. (Amtl. Bull. 2004 262).
- (5) Vgl. BBl 1853 I 429 f.
- (6) Vgl. BBl 1853 I 425 ff., 454 ff.
- (7) Vgl. dazu: *Christian Rathgeb*, Die Verfassungsentwicklung Graubündens im 19. Jahrhundert, Schriften zur Verfassungsgeschichte, Band 1, Diss. Zürich/Basel/Genf 2003, 165 ff.
- (8) Vgl. *Alfred Kölz*, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Bern 2004, 692 ff.

- (9) Vgl. *Ch.* der Pro Rates, R folgend
- (10) Vgl. GP
- (11) Den Sti Fragen t revidiert a) mit t im Kreis neuen B für den nach de Sitze in Wahlver totalrevi mit den mit den genomn dem bi oder na gewählt Die diff Zustimr sung m rung zu mungsfri als zu k Stimmb eine Ve: Wahlsys doch no zusätzlic diese U llige Aufl Abstimm wenig (S. 7).
- (12) Der Re mungsb 2003 (R schwerd Die Wie de am 3 tons Gr rücksich Beschwe renden t für die 4. Septe
- (13) Erläuter 21 ff., 8

- (9) Vgl. *Christian Rathgeb*, Graubünden und der Proporz für die Wahl des Grossen Rates, Rhäzüns/Zürich 1995, 21 ff. (nachfolgend zitiert mit «Rathgeb Proporz»).
- (10) Vgl. GPR 2002/2003, 216 ff.
- (11) Den Stimmberechtigten wurden folgende Fragen unterbreitet: «Wollt Ihr die totalrevidierte Kantonsverfassung annehmen: a) mit dem bisherigen Majorzverfahren im Kreis für den Grossen Rat? b) mit dem neuen Bündner Modell als Wahlverfahren für den Grossen Rat? (1 Sitz pro Kreis nach dem Majorz-Wahlverfahren, übrige Sitze in den Bezirken nach dem Proporz-Wahlverfahren) c) Stichfrage: Falls die totalrevidierte Kantonsverfassung sowohl mit dem Majorz-Wahlverfahren als auch mit dem Bündner Modell vom Volk angenommen wird: Soll der Grosse Rat nach dem bisherigen Majorz-Wahlverfahren oder nach dem neuen Bündner Modell gewählt werden?»
Die differenzierte Fragestellung erlaubte Zustimmung oder Ablehnung der Verfassung mit gleichzeitiger Meinungsäusserung zum Wahlmodus. Die Abstimmungsfragen erwiesen sich aber offenbar als zu kompliziert. Unklar blieb für viele Stimmberechtigten, weshalb sie sich für eine Verfassung mit einem bestimmten Wahlsystem aussprechen konnten und doch noch eines der beiden Wahlsysteme zusätzlich auswählen mussten. Gegen diese Unsicherheit half auch die einmalige Aufklärungskampagne zum korrekten Abstimmen der «Südostschweiz» nur wenig (vgl. Ausgabe vom 13. Mai 2003, S. 7).
- (12) Der Regierungsbeschluss zur Abstimmungsbeschwerde datierte vom 1. Juli 2003 (RB Nr. 1033) und wurde den Beschwerdeführenden gleichentags eröffnet. Die Wiederholung der Abstimmung wurde am 3. Juli 2004 im Amtsblatt des Kantons Graubünden publiziert. Unter Berücksichtigung der Gerichtsferien lief die Beschwerdefrist für die Beschwerdeführenden damit am 2. September 2003 und für die übrigen Stimmberechtigten am 4. September 2004 ab.
- (13) Erläuterungen dazu in: *Rathgeb*, Proporz, 21 ff., 82 f.
- (14) BBl 2004 1107 ff.
- (15) BBl 2004 1115.
- (16) BBl 2004 3636.
- (17) Amtl. Bull. 2004 261.
- (18) Amtl. Bull. 2004 261.
- (19) Vgl. BBl 2004 3636.
- (20) Amtl. Bull. 2004 261, Votum Maissen.
- (21) Vgl. Amtl. Bull. 2004 1058.
- (22) Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).
- (23) Vgl. *Gerold Steinmann*, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, N 17 zu Artikel 34 BV. Der Internationalen Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II; SR 0.103.2) ist für die Schweiz am 18. September 1992 in Kraft getreten. Artikel 25 dieses Paktes lautet wie folgt:
Jeder Staatsbürger hat das Recht und die Möglichkeit, ohne Unterschied nach den in Artikel 2 genannten Merkmalen und ohne unangemessen Einschränkungen (a) an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen; (b) bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äusserung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen und gewählt werden; (c) unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit zu öffentlichen Ämtern seines Landes Zugang zu haben.
- (24) Vgl. Human Rights Committee, Session 75, Communication No. 923/2000 vom 15. Oktober 2000 (Mr. Istvan Mátyus v. Slovakia; U.N.Doc. CCPR/C/75/D/923/2000 (<<http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/923-2000.html>>)).
- (25) Vgl. BBl 2004 1112 f.
- (26) Vgl. *Tomas Poledna*, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Diss. Zürich 1988, 4 f., BGE 124 I 55 E. 5a S. 62.
- (27) Vgl. BGE 124 I 55 E. 2a S. 57; *Frank Schuler*, Blicke in die Verfassungswerkstatt Graubünden, ZGRG 3/2001, 138.
- (28) Vgl. *Poledna*, a.a.O., 26 ff.

- (29) Vgl. BGE 124 I 55 E. 5a. S. 62; *René Rhinow*, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel/Genf/München 2003, N 1870, S. 334, *Pierre Tschannen*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004, N 19, S. 599 f. (nachfolgend zitiert mit «Tschannen Staatsrecht»).
- (30) Vgl. BGE 129 I 185 E. 3.1 S. 190; *Yvo Hangartner/Andreas Kley*, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N 1418, S. 578, *Vincent Martenet*, L'autonomie constitutionnelle des cantons, Basel/Genf/München 1999, 351 ff.
- (31) Vgl. die vorstehenden Ausführungen unter C. Vgl. sodann *Alfred Kölz*, Probleme des kantonalen Wahlrechts, Darstellung und kritische Betrachtung der Gesetzgebung und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, ZBl 1987, 1 ff., 37, *Pierre Tschannen*, Stimmrecht und politische Verständigung, Basel und Frankfurt am Main 1995, N 209, S. 126 f. und N 751, S. 500 (nachfolgend zitiert mit «Tschannen, Stimmrecht»), *Christian Rathgeb*, Streifzug durch die neuere Verfassungsgeschichte Graubündens, ZGRG 3/2002, 113, *Christina Bundi*, Der Entwurf für eine neue Bündner Kantonsverfassung, in: Isabelle Häner (Hrsg.), Nachdenken über den demokratischen Staat und seine Geschichte, Zürich 2003, 247 ff., *Andrea Marcel Töndury*, Bundesstaatliche Einheit und kantonale Demokratie – Die Gewährleistung der Kantonsverfassungen nach Art. 51 BV, Diss. Zürich 2004, 258 ff.
- (32) Vgl. *Töndury*, a.a.O., 259.
- (33) Vgl. *Zaccaria Giacometti*, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941, unveränderter Nachdruck, Zürich 1979, 305.
- (34) Vgl. *Kölz*, a.a.O., 37.
- (35) Vgl. *Tschannen*, Stimmrecht, a.a.O., N 751, S. 500, *Tschannen*, Staatsrecht a.a.O., N 10, S. 254, *Töndury*, a.a.O., 262
- (36) Vgl. *Martenet*, a.a.O., 351 f., *Töndury*, a.a.O., 262 ff.
- (37) Vgl. *Tschannen*, Stimmrecht, a.a.O., N 748, S. 498, *Poledna*, a.a.O., 94 ff., *Töndury*, a.a.O., 264 ff.
- (38) Vgl. eingehender dazu *Töndury*, a.a.O., 326 f.
- (39) Bundesgesetz vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG; SR 173.110).
- (40) Vgl. BGE 118 Ia 124 E. 3a S. 126 f.; BGE 111 Ia 239 E. 3 S. 240 ff.; *Walter Kälin*, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Auflage, Bern 1994, 146 ff., *Tschannen*, Staatsrecht, a.a.O., N 31 ff., S. 260 ff.
- (41) Vgl. zum Ganzen: *Kälin*, a.a.O., 147 f., *Ulrich Häfelin/Walter Haller*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, Zürich 2001, N 1028, S. 293 f., *Tschannen*, Staatsrecht, a.a.O., N 32, S. 261, *Rhinow*, a.a.O., N 867, S. 159, *Töndury*, a.a.O., 335 ff.
- (42) Bleibt schliesslich zu hoffen, dass wir Bündnerinnen und Bündner in der Lage sind, dieses Problem *aus eigener Kraft* zu lösen, was allerdings angesichts der bündnerischen Verfassungsgeschichte doch eher fraglich erscheint (vgl. *Martin Bundi*, Die Buchbesprechung, Die Verfassungsentwicklung Graubündens im 19. Jahrhundert, ZGRG 01/2003, 36 ff.). Jedenfalls sollte die Kantonsverfassung bezüglich des Wahlsystems nicht erst bei der nächsten Totalrevision den Anforderungen des 21. Jahrhunderts angepasst werden (vgl. *Christina Bundi*, Der Entwurf für eine neue Bündner Kantonsverfassung, Eine kritische Beurteilung, in: Nachdenken über den demokratischen Staat und seine Geschichte, Beiträge für *Alfred Kölz*, Zürich/Basel/Genf 2003, 239 ff., 257).

Der En

Stockwe

Art. 647

- Für die ursprüngliche Stockweauszugung und die einzelnen der staltun für die (E. 2.).
- Welche würdig, we riös an Würdig

I. Sachve

A. In geteilte 2 Laut der dungserkd Liegensch – Trakt I Nr. 1 – Trakt I. trieb (f – Trakt I. le Nr. (– Trakt I – Trakt V – Trakt 218–2 Z. is Nr. ... (V zungsrech stellhalle l Hotels Y; werkantei

B. An gentümer welcher v Wertquot wesend o Stockwerfl