

Christian Rathgeb, Christina Bundi, Martin Schmid, Frank Schuler

GRAUBÜNDENS WEG IN DIE ZUKUNFT

Zur Entwicklung und Erneuerung des bündnerischen Verfassungsrechts

Mit Kurzbeiträgen von Andreas Auer, Andrea Brüesch,
Domenic Gross, Hansmartin Schmid und Beat Stutzer

—SCALA—

Tardis Verlag

Chur, September 2010

Zum Wahlverfahren für den Bündner Grossen Rat

Christina Bundi

«Das Wahlverfahren, d. h. die Art und Weise, wie die Volksvertretungen zusammengesetzt werden, befindet sich immer noch in einem barbarischen Zustand.»

Victor Considérant, 1846¹

Das heutige Wahlverfahren für den Bündner Grossen Rat befindet sich keineswegs in einem «barbarischen Zustand». Da die unterschiedlichen politischen Anschauungen und Interessen der Bevölkerung mit dem geltenden Majorzwahlverfahren im Grossen Rat aber nur ungenügend zum Zuge kommen, ist das Wahlverfahren doch schon seit Jahren Gegenstand kontroverser Diskussionen. In neuester Zeit aufgeworfen wurde die Frage nach dem «richtigen» Wahlverfahren mit der im Jahre 2009 eingereichten Proporzinitiative «Für gerechtere Wahlen in den Grossen Rat» der Bündner SVP. Ob es allerdings schon bald zu einer Änderung des Verfahrens kommt, ist offen. Längerfristig lässt sich das Festhalten am jetzigen Wahlverfahren für den Grossen Rat indes nicht rechtfertigen.

Rückblick auf die verfassungsgeschichtliche Entwicklung Graubündens²

Bevor eingehender auf die Problematik des geltenden Wahlverfahrens eingegangen wird, soll ein kurzer historischer Rückblick aufzeigen, wie es zur heutigen Lösung gekommen ist.

Freistaat der Drei Bünde (1524–1798)

Bis zum Anschluss Graubündens an die Eidgenossenschaft war Graubünden ein selbständiger Staat («Freistaat Gemeiner Drei Bünde», bestehend aus Grauem Bund, Gotteshaus- und Zehngerichtenbund). Die höchste Gewalt stellte die Gesamtheit der sogenannten Gerichtsgemeinden dar. Das Volk konnte sich bei fast allen staatlichen Handlungen, auch der Gesetzgebung, über die Gerichtsgemeinden direkt an der Willensbildung beteiligen.

Die Französische Revolution führte auch in Graubünden zu einer grundlegenden politischen und gesellschaftlichen Umgestaltung. 1799 marschierten die Franzosen in Graubünden ein, und unter französischem Druck schloss sich Graubünden der helvetischen Republik an. Die staatliche Macht wurde unter anderem durch einen neu geschaffenen Kantonsrat ausgeübt. Nach dem Zusammenbruch der Helvetik wurde 1803 der frühere Zustand zwar wieder weitgehend hergestellt. Die Gesetzgebung verblieb den Gerichtsgemeinden aber teilweise entzogen. Daran änderte auch die neue Verfassung von 1814 nichts. Die Kompetenzen des Grossen Rates wurden ausgebaut, er setzte sich allerdings nach wie vor aus in den Gerichtsgemeinden gewählten und instruierten Mitgliedern zusammen; Graubünden verblieb ein föderatives Staatswesen. Erst mit der Verfassung von 1854 waren die Abgeordneten im Grossen Rat nicht mehr an Instruktionen der Gerichtsgemeinden gebunden und wurde die Souveränität endgültig dem Volk übertragen. Anstelle der bisherigen Bünde, Hochgerichte und Gerichtsgemeinden trat ein mit Bezirken, Kreisen und Gemeinden organisierter Kanton. Die neuen Verfassungen von 1880 und 1892 brachten einen Ausbau der demokratischen Rechte sowie eine Modernisierung des Staatswesens.

Zur Entwicklung des Verhältniswahlverfahrens

Anfänge

Die Anfänge der Proporzbewegung gehen auf das 19. Jahrhundert zurück. Der französische Frühsozialist *Victor Considérant* stellte in einer Schrift aus dem Jahre 1846 erste überzeugende Überlegungen zum schweizerischen Wahlrecht und insbesondere zum proportionalen Wahlverfahren an («De la sincérité du gouvernement représentatif ou exposition de l'élection véridique»). Er plädierte für ein rationales, loyales und wahrhaftes Wahlverfahren. Nach ihm sollten alle Meinungen im Parlament im Verhältnis ihrer Stärke beim Volk vertreten sein. Sei dies nicht der Fall, würde die Gleichheit der Wähler missachtet. Considérant beließ es aber nicht nur bei diesen abstrakten Feststellungen, sondern entwickelte ein bis ins Detail ausgearbeitetes proportionales Wahlverfahren («le procédé électoral véridique»)³.

Die Proporzidee fand in der Schweiz, ausgehend von sogenannten «Wahlreformvereinen», zunehmend Verbreitung. Erste Diskussionen zur Einführung des Proporz in kantonalen Parlamenten und Verfassungsräten wurden in den 1860-er Jahren geführt. Es dauerte aber noch bis 1891, bis die ersten Kantone – Neuenburg und Tessin – die Proporzwahl für ihre Parlamente einführten; der Kanton Tessin entschied sich gleichzeitig für die Proporzwahl des Staatsrates. Weitere Kantone und Gemeinden folgten,⁴ und auch international setzte die Debatte über das Proporzwahlverfahren ein.

Victor Considérant, 1808–1893

(Vgl. Kölz, Verfassungsgeschichte bis 1848, 298)

Geboren im französischen Jura (Salins). Absolvent einer Polytechnischen Schule und einer «Genieschule», anschliessend Armeeoffizier, bald Quittierung des Dienstes und fortan Tätigkeit als Herausgeber und Redaktor, Publizist und Politiker, Freimaurer. 1848 Mitglied der französischen Nationalversammlung. Als Frühsozialist forderte Considérant wie schon sein Lehrer Fourier die ausdrückliche Anerkennung des Faktors «Arbeit» nebst den Faktoren «Kapital» und «Talent». Considérant setzte sich auch für die direkte Gesetzgebung durch das Volk sowie für das proportionale Wahlrecht ein und hatte über Karl Bürkli (1823–1901, Zürcher Sozialdemokrat) Einfluss auf die demokratische Bewegung in Zürich. Considérant starb mittellos in Paris.



Victor Considérant,
12. Oktober 1808–27. Dezember 1893.
(Quelle: Auguste Bry [d'après
Alphonse Farcy], 1ère moitié du 19e
siècle, Lithographie sur papier,
Collection du musée des Beaux-Arts
de Dole; © Musée des Beaux-Arts
de Dole)

Wahlssysteme: Majorz – Proporz

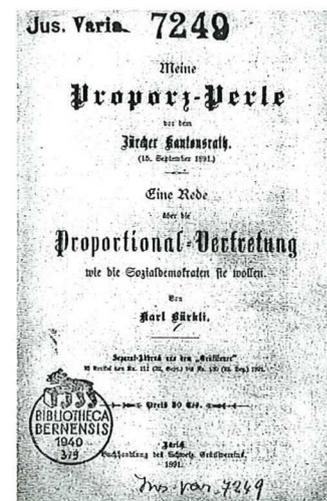
Wahlssysteme stellen Verfahren dar, die es ermöglichen, die von den Wählerinnen und Wählern zu Gunsten einer Person oder Partei abgegebenen Stimmen in Mandate zu übertragen. Dabei sind grundsätzlich zwei Verfahren möglich: das Mehrheits- (Majorz) und das Verhältniswahlverfahren (Proporz). Die beiden Systeme verfolgen zwei unterschiedliche Grundideen:

Beim *Majorz* geht es darum, *eindeutige Mehrheitsverhältnisse zu begünstigen*. Die Vergabe von Mandaten wird davon abhängig gemacht, ob eine Person das (absolute oder relative) Mehr auf sich vereinigt (das absolute Mehr erfordert in der Regel die Hälfte der abgegebenen Stimmen plus eine, das relative Mehr die meisten Stimmen). Damit wird in Kauf genommen, dass ein grosser Teil der Stimmen im Ergebnis unberücksichtigt, das heisst erfolglos bleibt, nämlich all jene unter dem erforderlichen Mehr («the winner takes all»).

Beim Majorz werden die Stimmen gezielt einem oder mehreren bestimmten Kandidaten gegeben. Die Persönlichkeit der Kandidatin oder des Kandidaten spielt damit eine bedeutende Rolle.

Beim *Proporz* geht es demgegenüber darum, ein *Gremium entsprechend der Wählerstärke* einer Gruppierung zu besetzen, und zwar unabhängig vom Erreichen einer Mehrheit oder vom Wohlwollen der Mehrheit. Damit erleichtert der Proporz kleineren Gruppierungen den Zugang zu politischen Ämtern, was eine bessere Vertretung der verschiedenen in der Bevölkerung bestehenden sozialen und politischen Kräfte ermöglicht. Allerdings wirkt der Proporz erst ab einer gewissen Anzahl zu vergebender Sitze (= natürliches Quorum): Bei zehn zu vergebenden Sitzen braucht eine Gruppierung beispielsweise einen Stimmenanteil von 9,1%, um ein Mandat zu erhalten (100%: [10 + 1]), bei fünf Sitzen 16,7% (100%: [5 + 1]).

Beim Proporz werden die Stimmen einer bevorzugten Liste (Gruppierung/Partei) und den dazu gehörenden Kandidatinnen und Kandidaten gegeben. Für die Ermittlung des Wahlergebnisses werden zunächst die Sitze nach Listenstärke auf die Gruppierungen und Parteien aufgeteilt. Erst nachher wird auf Grund der persönlichen Stimmenzahl der Kandidatinnen und Kandidaten ermittelt, wem innerhalb der Gruppierung oder Partei die errungenen Sitze zufallen – nämlich denjenigen mit der höchsten Stimmenzahl.

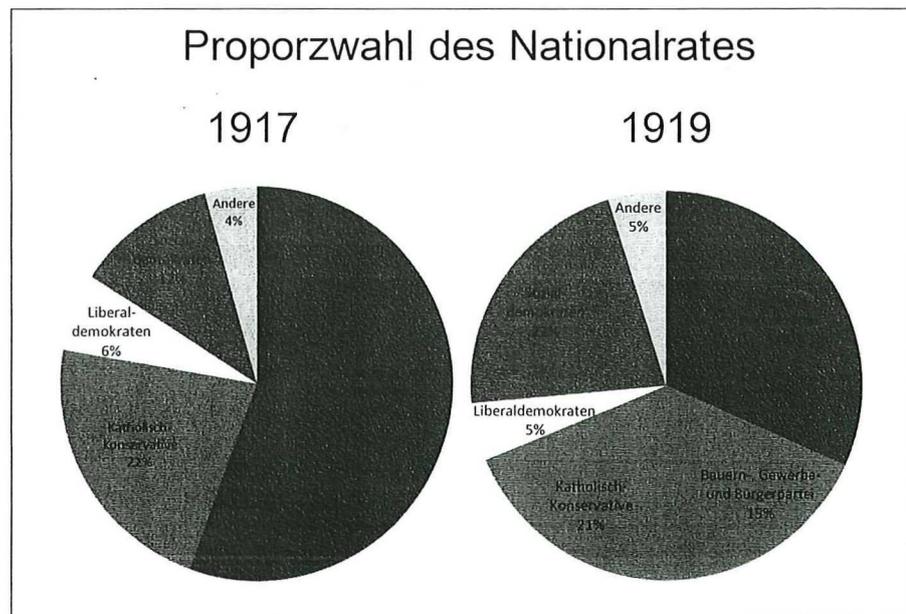


Karl Bürkli, *Meine Proporz-Perle*
vor dem Zürcher Kantonsrath,
Eine Rede über die Proportional-
Vertretung wie die Sozial-
demokraten sie wollen, Zürich 1891.

Auch im Proporz können Stimmen gezielt gewissen Kandidatinnen und Kandidaten gegeben werden, allerdings in beschränktem Umfang: Durch Kumulieren kann je der Name einer Kandidatin oder eines Kandidaten ein zweites Mal auf die bevorzugte Liste gesetzt werden (wobei insgesamt nicht mehr Namen aufgeführt sein dürfen, als Mandate zu vergeben sind), und durch Panaschieren können Kandidatinnen oder Kandidaten der «eigenen» Liste durch solche von «fremden» Listen ersetzt werden.

Entwicklung im Bund

Die Einführung des Proportionalwahlverfahrens war im Bund schon relativ früh ein Thema, so etwa 1872/1874 anlässlich der Diskussionen für eine Totalrevision der Bundesverfassung. Trotz verschiedenster parlamentarischer Vorstösse und mehrerer Volksinitiativen (1900 und 1910) dauerte es aber noch bis 1918, bis – auf Grund einer Volksinitiative von 1913 – der *Proporz für die Nationalratswahlen* von Volk und Ständen angenommen wurde. Es waren die vom Majorz benachteiligten Parteien, vornehmlich Sozialdemokraten und Katholisch-Konservative, die sich für das Proporzwahlverfahren ins Zeug legten und gegen die damalige Vormachtstellung des Freisinns kämpften.⁵



Proporzwahl des Nationalrats.
(Vgl. Kölz, Verfassungsgeschichte seit 1848, 730)

Entwicklung in den Kantonen und im Kanton Graubünden

Bis 1921 führten die meisten Kantone die Proporzwahl des Parlaments ein – erst später folgten die Waadt (1948), Schaffhausen (1952), Jura bei der Kantonsgründung (1979), Nidwalden (1981), Obwalden (1984), Uri

Die Einführung des fakultativen Proporz für die Grossratswahlen in den Kreisen wäre zu unserer Ueberraschung in der gestrigen Abstimmung beinahe durchgegangen. Trotzdem sich drei Parteien, die konservative, die sozialdemokratische und die freisinnige zur Japazole entschlossen hatten, wurde von politisch versierter Seite vorausgesagt, das Bündnervolk sei für feinerlei Proporz zu haben und werde auf diese Vorlage eine eindeutig negative Antwort erteilen. Demgegenüber hat sich nun aber herausgestellt, daß der Wunsch nach größerer Wahlgerechtigkeit gerade dort, wo politische Minderheiten unterdrückt werden, doch in den letzten zehn Jahren bedeutende Fortschritte gemacht hat, so daß den 9880 Nein fast ebenso viele, nämlich 9229 Ja gegenüberstehen. Beachtlich ist dabei, wenn man die Ständeratswahlen zum Vergleich heranzieht, die außerordentlich hohe Anzahl leerer Stimmzettel. Die Haltung der leer Einlegenden ist diesmal unschwer zu deuten. Es sind nicht grundsätzliche Gegner, sondern solche, die sich zu einem Ja für diese Gesetzesrevision nicht entschließen konnten. In letzter Minute war in den Beratungen des Grossen Rates der Passus hineingeschmuggelt worden, wonach allen Stimmberechtigten die Stimmabgabe zu gewährleisten sei, auch wenn

sie persönlich an der Wahlversammlung nicht teilnehmen könnten. Dieser von sozialdemokratischer Seite beantragte Pferdefuß ließ in weiten Kreisen die Befürchtung aufkommen, daß damit der Landsgemeinde auf kürzere oder längere Sicht das Grab geschaufelt werden könnte. Diese Bedenken waren nicht ganz von der Hand zu weisen, und in diesem Punkt ist das Bündnervolk jedenfalls bedeutend empfindlicher als in der Proporzfrage. Die Sozialdemokratie hätte in mehreren Kreisen bestimmt ein großes Interesse am neuen Wahlmodus gehabt und ist, wie die Zahlen beweisen, in der Abstimmung zweifellos auch für die Revision eingetreten. Wenn diese trotzdem knapp verworfen wurde, mag sie sich bei jenen Gewährsmännern dafür bedanken, welche die Vorlage mit dieser „Ergänzung“ am Schluß der großräthlichen Beratungen torpediert haben. Den zuständigen Behörden, vor allem dem Grossen Rat kann anderseits der Vorwurf nicht erpart werden, daß auf die Vorbereitung dieser Gesetzesrevision nicht genügende Sorgfalt verwendet worden ist.

Berichterstattung im Freien Rätier über die Volksabstimmung vom 2. März 1947 über die Einführung des fakultativen Proporz für die Grossratswahlen in den Kreisen. (Quelle: Der freie Rätier, 3. März 1947, S. 2)

(1989) und Appenzell Ausserrhoden (1998). Einzig die Kantone Appenzell Innerrhoden und Graubünden wählen ihr Parlament noch durchwegs im Majorz.⁶

In Graubünden erfolgten erste namhafte Bestrebungen zur Einführung der Proporzwahl für den Grossen Rat ab den 1930-er Jahren. Seither hat sich das Bündner Stimmvolk schon sieben Mal zu dieser Frage geäußert:

«Ein erster Anlauf zur Einführung des sogenannten <fakultativen Proporz>, welcher die Bestimmung des Wahlmodus den Kreisen überlassen wollte, scheiterte im Jahr 1937, ein zweiter, ebenfalls 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>. Der Auftakt der sechsten Folge des <Proporz-Politdramas> begann mit 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 (. . .). Der Grosse Rat entschied sich (. . .) 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. (. . .) Das Stimmvolk entschied sich (2003) schliesslich nach zwei Abstimmungen mit einer Mehrheit von rund 2000 Stimmen für das Mehrheitswahlverfahren.»⁷

Auch auf Bundesebene gab das Bündner Wahlverfahren zu reden, so 2004 im Rahmen des Gewährleistungsverfahrens, das heisst dem von Bundesrecht her vorgesehenen Prüfungsverfahren, das Widerspruchsfrei-

heit zwischen kantonalem Verfassungsrecht und Bundesrecht verlangt (vgl. Art. 51 Abs. 2 BV). Dabei stuft der Bundesrat die Verfassungsmässigkeit des Majorzsystems für Parlamentswahlen als rechtlich zweifelhaft ein. Da aber eine Änderung der Gewährleistungspraxis aus Gründen von Treu und Glauben nicht ohne Ankündigung erfolgen sollte und bis dahin kantonalen Verfassungsbestimmungen, die das Mehrheitswahlverfahren für Parlamentswahlen vorsahen, immer vorbehaltlos die Gewährleistung erteilt worden war, beantragte der Bundesrat letztlich der hierfür zuständigen Bundesversammlung die Gewährleistung der neuen Bündner Kantonsverfassung.⁸ Daraufhin reagierte die Staatspolitische Kommission des Ständerates mit einem Bericht, in welchem sie ausführte, es sei in keiner Weise ersichtlich, wie das Majorzverfahren als «undemokratisch» beurteilt werden könne. Die Abwägung für das eine oder andere Wahlsystem müsse von den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern selbst vorgenommen werden können. Würde der Bund das Proporzsystem als allein zulässiges Wahlsystem erklären, wäre dies ein schwer wiegender Eingriff in die kantonale Organisationsautonomie.⁹ National- und Ständerat stimmten schliesslich der Gewährleistung der Bündner Verfassung mehrheitlich zu (im Nationalrat mit 87 gegen 49 Stimmen, im Ständerat mit Mehrheitsentscheid).¹⁰

Für kurze Zeit verschwand das Thema «Wahlverfahren für den Grossen Rat» von der politischen Agenda. Es dauerte aber nicht lange, bis es wieder zur Diskussion gestellt wurde. Indirekt erfolgte dies ab Herbst 2006 im Zusammenhang mit der von der SP eingereichten Volksinitiative «Grosser Rat: 80 sind genug». Die Initiative wollte den Grossen Rat von 120 auf 80 Mitglieder verkleinern. Bei einer Annahme der Initiative sollten auch die Wahlkreise reorganisiert und gestrafft werden. Die Initiative wurde in der Volksabstimmung vom 24. Februar 2008 knapp abgelehnt (mit 50,9% Nein- gegenüber 49,1% Ja-Stimmen). Äusserst bemerkenswert sind dabei die von der Regierung im Vorfeld der parlamentarischen Beratung gemachten Ausführungen zu den Auswirkungen einer Annahme der Initiative auf das Wahlsystem. Der Regierungsrat bezweifelte, dass die bei einer Parlamentsverkleinerung auf 80 Mitglieder sich ergebende Repräsentationssituation und die Stimmkraftverzerrungen rechtlich noch zulässig wären. Er führte dazu aus:

«Unter dem Gesichtspunkt der Wahlrechtsgleichheit stellt sich die Frage, ob bei einer Verkleinerung des Grossen Rates auf 80 Mitglieder das heutige Majorzwahlverfahren sowie die Wahlkreiseinteilung beibehalten werden können. (...) Von den insgesamt 39 Wahlkreisen würden (...) beinahe zwei Drittel der Kreise Einerwahlkreise bilden. Weiter würde eine Verkleinerung des Grossen Rates den heute schon bestehenden Unterschied zwischen den kleinsten und grossen Kreisen bei der Sitzverteilung pro Einwohnerin und Einwohner weiter verschärfen. Im Kreis Avers repräsentiert(e) dann ein Sitz im Grossen Rat 190 Einwohnerinnen und Einwohner und im Kreis Schiers hingegen 3306, also mehr als das Siebzehnfache. (Würden) das Wahlverfahren und die Wahlkreiseinteilung unter der neuen Parlamentsgrösse beibehalten, so (*beständen*) *hinsichtlich der Repräsentanz gewichtige Unterschiede, welche unter dem Aspekt der Stimmkraftgleichheit als kritisch zu beurteilen* (wären). Das Bundesgericht musste sich bei Wahlsystemen mit Majorzwahlverfahren, soweit erkennbar, bislang noch nicht mit der

Frage auseinandersetzen, unter welchen Bedingungen und in welchem Rahmen von der Stimmkraftgleichheit abgewichen werden kann. (...) Bei Wahlsystemen mit Majorzverfahren gibt es – soweit ersichtlich – keine Präjudizien und nur spärliche Lehrmeinungen. Gemäss diesen erlauben beispielsweise die föderalistische Struktur, die Weitläufigkeit des Kantons und die Berücksichtigung sprachlicher und kultureller Minderheiten gewisse Abweichungen von der Stimmkraftgleichheit (...). Die heutige Mobilitäts- und Kommunikationskultur und die ausgebauten Verkehrswege relativieren jedoch die territorialen Unterschiede. (...) Vor diesem Hintergrund ist zu bezweifeln, dass die bei einer Parlamentsverkleinerung auf 80 Mitglieder sich ergebende Repräsentationssituation und Stimmkraftverzerrungen rechtlich noch zulässig wäre.»¹¹

Und im Jahre 2008 hielt die Bündner Regierung auf eine Fraktionsanfrage der SP betreffend Repräsentanz der Zusammensetzung des Bündner Grossen Rates fest, dass sie aus rechtlichen Gründen in dieser Frage keinen Handlungsbedarf sehe. Angesichts dessen aber, dass die letzten Volksentscheide zu dieser Frage teilweise knapp ausgefallen seien, zeige sich für die Regierung politisch mittelfristig doch ein gewisser Handlungsbedarf. Sie wolle deshalb die Voraussetzungen und Möglichkeiten eines den speziellen Bündner Verhältnissen gerecht werdenden Wahlsystems prüfen. Diese Abklärungen sollten allerdings erst nach Abschluss der laufenden Strukturreform erfolgen, wenn sich bezüglich der Gebieteinteilung des Kantons (Regionen, Bezirke, Kreise) konsolidierte Verhältnisse abzeichneten. Das Anliegen könne allenfalls in das nächste Regierungsprogramm aufgenommen werden.¹²

Durch die im Jahre 2009 eingereichte Proporzinitiative «Für gerechtere Wahlen in den Grossen Rat» der Bündner SVP ist die «Proporzfrage» überraschend schnell wieder aktuell geworden.¹³ Spätestens im Jahre 2011 können sich die Bündnerinnen und Bündner wieder zum Proporz äussern.

Das geltende Wahlverfahren für den Bündner Grossen Rat

Die Regelung der Ausübung der politischen Rechte auf kantonaler Ebene fällt gemäss Bundesverfassung in die Kompetenz der Kantone (Art. 39 Abs. 1 BV). Die Kantone sind dabei nicht völlig frei. Insbesondere darf die Regelung weder dem Völker- noch dem Bundesrecht widersprechen (Art. 5 Abs. 4 BV, Art. 49 Abs. 1 BV, Art. 51 BV).

Rechtliche Vorgaben

Im Bereich des Völkerrechts ist für das Wahlverfahren im Wesentlichen der Artikel 25 des UNO-Pakts II von Bedeutung. Dieser räumt unter anderem den Anspruch auf diskriminierungsfreie politische Partizipation und auf Teilnahme an echten und gleichen Wahlen ein.¹⁴ Der UNO-Menschenrechtsausschuss äusserte sich beispielsweise im Jahre 2000 zu einer in einer slowakischen Gemeinde durchgeführten Parlamentswahl ausdrück-

lich dahingehend, besagter Artikel des UNO-Pakts II sei verletzt, wenn bei der Wahl in verschiedenen Wahlkreisen markante Unterschiede beim Verhältnis Sitz pro Einwohnerzahl bestünden.

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.

Diese Vorgabe erfüllen nach Ansicht des Bundesgerichts grundsätzlich sowohl das Mehrheits- als auch das Verhältniswahlverfahren (BGE 131 I 74 E. 3.2 S. 79, 85 E. 2.2. S. 87). Weiter zu beachten sind von den Kantonen die bundesrechtlichen Vorgaben zur Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) und zur Garantie der politischen Rechte (Art. 34 BV).¹⁵

Gemäss Artikel 8 Absatz 1 der Bundesverfassung sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Dieser Grundsatz wurde schon in der ersten Bundesverfassung von 1848 erwähnt. Damals zielte er sogar schwerge- wichtig auf die Behebung politischer Ungleichheiten in den Kantonen ab.¹⁶ Und die Garantie der politischen Rechte schützt nach Artikel 34 Absatz 2 BV die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe.

Drei Teilgehalte der «Wahlrechtsgleichheit»

1. Zählwertgleichheit: Die Zählwertgleichheit bezweckt die formelle Gleichbehandlung der Wahlberechtigten innerhalb eines Wahlkreises (wahlkreisintern) und sichert allen Stimmberechtigten die gleiche Anzahl Stimmen zu («one man, one vote»).

2. Stimmkraftgleichheit: Die Stimmkraftgleichheit bezweckt Stimmeneinflussgleichheit und will die Wahlrechtsgleichheit über die Grenzen des Wahlkreises hinaus sicherstellen (wahlkreisübergreifend). Entsprechend soll jedem Wahlkreis eine seiner Bevölkerungsgrösse entsprechende Anzahl Sitze zugewiesen werden.

Einschränkungen erleidet die Stimmkraftgleichheit durch Sitzgarantien; sie weisen Wahlkreisen Mandate zu, die diesen gemäss Bevölkerungsgrösse nicht zustünden. Sitzgarantien sind deshalb nur ausnahmsweise zulässig, beispielsweise zum Schutze einer sprachregionalen Minderheit; sie müssen überdies massvoll sein.

3. Erfolgswertgleichheit: Die Erfolgswertgleichheit will, dass die Stimmen (wahlkreisintern und wahlkreisübergreifend) in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und möglichst keine Stimme unwirksam, das heisst «erfolglos» bleibt.

Einschränkungen erleidet die Erfolgswertgleichheit durch Quoren aller Art, unterschiedliche Wahlkreisgrössen oder Kombinationen von Proporz/Majorz. Da bei Majorzwahlen systemimmanent ein grosser Teil der Stimmen unberücksichtigt bleibt (nämlich die Stimmen unter dem absoluten bzw. relativen Mehr), kann Erfolgswertgleichheit nur durch ein Proporzwahlverfahren optimal gesichert werden.

Insbesondere soll sich der Wählerwille möglichst unverfälscht in der Zusammensetzung des Parlaments widerspiegeln.¹⁷ Die sich aus dem Rechtsgleichheitsgebot und der Garantie der politischen Rechte ergebende sogenannte «Wahlrechtsgleichheit» umfasst mehrere Teilgehalte, namentlich die Zählwert-, Stimmkraft- und Erfolgswertgleichheit.¹⁸

Für den Bereich der politischen Rechte gilt schliesslich noch, dass Unterscheidungen, die sich auf die politischen Einflusschancen der einzelnen Stimmberechtigten auswirken, nur in engsten Grenzen und nur aus zwingenden Gründen statthaft sind.¹⁹

Das Wahlverfahren für den Grossen Rat

Die Wahl der 120 Mitglieder des Grossen Rates durch das Volk erfolgt gemäss Bündner Verfassung nach dem Mehrheitswahlverfahren (Majorz). Die Wahlkreise bilden 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). Weiter sind auch das allgemeine, gleiche, freie, direkte und geheime Wahl- und Stimmrecht sowie der Anspruch auf unverfälschte Willensbildung und -kundgabe in der Verfassung ausdrücklich erwähnt (Art. 10 KV).

Kritik am geltenden Wahlverfahren

Die bisherige Lehre und Rechtsprechung geht davon aus, übergeordnetes Recht verbiete es einem Kanton nicht, für seine Parlamentswahlen das Majorzverfahren vorzusehen.²⁰ Diese Auffassung ist indes nicht ohne Kritik geblieben.²¹ Und selbst bei Verfechtern der Zulässigkeit des Majorzverfahrens bei Parlamentswahlen ist neuerdings ein Unbehagen diesem Wahlverfahren gegenüber zu spüren. So heisst es etwa, es müsse auch bei grundsätzlicher Entscheidung zu Gunsten des Mehrheitswahlrechts die Komponente Erfolgswertgleichheit genügend zur Geltung kommen. Problematisch könnten beispielsweise zu kleine Wahlkreise oder allzu ungleich grosse Wahlkreise sein.²²

Wahlrechtsgleichheit

Die Kritik am geltenden Wahlverfahren gründet darin, dass sich gemäss dem Gebot der Wahlrechtsgleichheit der Wählerwille möglichst unverfälscht in der Zusammensetzung des Parlaments widerspiegeln sollte.²³ Zu beachten ist dabei, dass es sich beim Parlament nicht um irgendeine Behörde handelt, sondern um die Volksvertretung als solche. Die unterschiedlichen politischen Anschauungen und Interessen haben in diesem Gremium entsprechend zum Zuge zu kommen. Denn im Kern geht es um die Beteiligungsmöglichkeit der Bürgerinnen und Bürger an

der Gesetzgebung durch ihre Vertreter im Parlament. Vergleiche mit anderen Organen, etwa mit im Majorzverfahren bestellten kantonalen Regierungen, gehen somit schon deshalb fehl, weil diesen Organen andere Funktionen zukommen – dem Regierungsrat insbesondere, die Gesetzgebung und die Beschlüsse des Parlaments zu vollziehen. Gefordert wird deshalb zu Recht, dass das Parlament «die Bevölkerung wahrhaft repräsentieren» müsse und «nicht einfach ein Abbild der politischen Mehrheitsmeinung» sein soll.²⁴

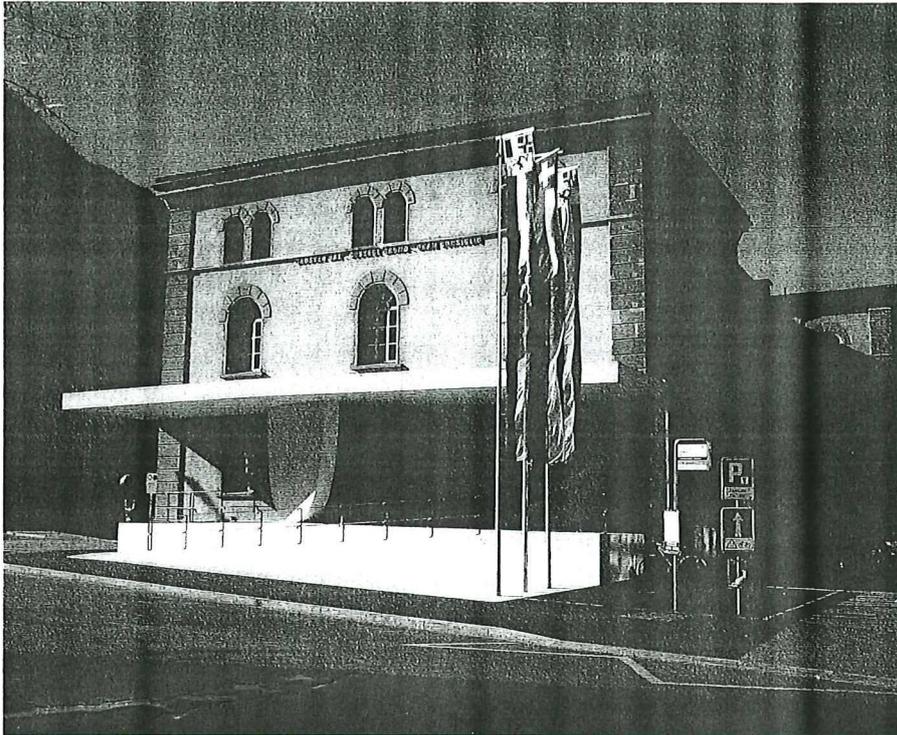
Eine angemessene Vertretung aller politischen Strömungen im Parlament kann aber nur durch ein Verhältniswahlverfahren (Proporz) sicher gestellt werden. Denn nur bei diesem Verfahren können Sitze von einer Partei oder Gruppierung auch dann errungen werden, wenn sie weniger als 51% Wähleranteil erreicht. Beim Majorz wird demgegenüber in Kauf genommen, dass ein grosser Teil der Stimmen im Ergebnis unberücksichtigt, eben erfolglos bleibt, nämlich all jene unter dem erforderlichen (absoluten oder relativen) Mehr. Mit dem Gebot der politischen Gleichheit klar unvereinbar ist deshalb, dass nur Stimmen von Wählerinnen und Wählern berücksichtigt werden (können), die letztlich die Mehrheit stellen, und dass die anderen Wählerinnen und Wähler ebenso gut auf eine Teilnahme an der Wahl verzichten könnten, weil ihre Stimmen im Ergebnis unberücksichtigt und damit erfolglos bleiben.²⁵ Das Verhältniswahlverfahren bei Parlamentswahlen entspricht deshalb einem Postulat der Gerechtigkeit.

Wahlkreisgrösse

Hinzuweisen ist zudem auf die Wahlkreisgrösse, hat sie doch wie das Wahlverfahren einen beträchtlichen Einfluss auf die Vertretung im Parlament. Denn ein ungleiches Verhältnis von Sitzen zur Einwohnerschaft bewirkt ebenfalls, dass nicht jeder Wählerstimme das gleiche Gewicht zukommt. So sind während der Legislatur 2010–2014 beispielsweise die 166 Bewohner des Kreises Avers oder die 412 Bewohner des Kreises Safien mit je einem Grossratsmitglied im Grossen Rat vertreten, wogegen die 27 103 Churer über lediglich 20 Mandate verfügen; ein Churer Grossrat vertritt somit 1355 Bewohner, was zeigt, dass die Stimmkraft der Averser oder Safier gegenüber jener der Churer um ein Vielfaches höher ist.²⁶ Derartige Verzerrungen der Stimmkraft, mitausgelöst durch Sitzgarantien zu Gunsten kleiner Kreise, sind mit der Wahlrechtsgleichheit klar nicht mehr vereinbar.²⁷ Diese Auffassung vertritt das Bundesgericht in einem neuesten Entscheid zum Kanton Nidwalden ausdrücklich.²⁸

Sitzgarantien

Sitzgarantien bewirken, dass kleine Gebiete unabhängig von der Bevölkerungszahl einen Sitz im Parlament zugesichert erhalten. Ihre Rechtfertigung liegt darin, die Regionen sollten sich damit im Parlament für ih-



Grossratsgebäude in Chur 2010. (Foto Ralph Feiner)

re Anliegen ausreichend Gehör verschaffen können. Zu Gute kommen Sitzgarantien im Majorzverfahren aber nicht in erster Linie den betroffenen Regionen, sondern den dort vorherrschenden politischen Parteien, weil wegen des Majorzverfahrens wiederum nur diejenigen Stimmen im Ergebnis berücksichtigt werden, die der Mehrheit entsprechen, und die anderen «regionalen Stimmen» erfolglos bleiben. Solcherlei Sitzgarantien führen deshalb im Parlament lediglich zu einer weiteren Überrepräsentation der politischen Mehrheiten zu Lasten von Minderheitsparteien.²⁹

Alternativen für die Zukunft

Die Kritikpunkte am bestehenden Majorzverfahren für den Grossen Rat zeigen, dass es nicht angehen kann, sich damit zu begnügen, pauschal auf die grundsätzliche Zulässigkeit des Majorzwahlverfahrens für Parlamentswahlen zu verweisen. Vielmehr ist zumindest eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Frage, unter welchen Bedingungen und inwiefern im Rahmen des Majorzverfahrens von der Stimmkraftgleichheit abgewichen werden kann, nötig. Letztlich führt aber nur ein Wechsel zu einem Proporzverfahren zu einer wirklich angemessenen Vertretung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im Parlament.

Dabei gibt es verschiedene Möglichkeiten, wie das Wahlverfahren für den Grossen Rat reformiert werden könnte:

- Mischsystem von Majorz und Proporz
- Proporzsystem mit Beibehaltung der bisherigen Wahlkreise
- Proporzsystem mit grösseren Wahlkreisen

Mischsystem von Majorz und Proporz

Gewisse Kantone kennen für die Wahl des Parlaments ein Mischsystem von Majorz und Proporz, so die Kantone Uri, Zug und Appenzell Ausserrhoden. In den Kantonen Uri und Zug gilt bis zur Bestellung von zwei Abgeordneten das System der Mehrheitswahl, ab drei Abgeordneten die Verhältniswahl.³⁰ Im Kanton Appenzell Ausserrhoden gilt grundsätzlich das Mehrheitswahlverfahren, die Wahlkreise (hier die Gemeinden) können allerdings das Verhältniswahlverfahren vorsehen.³¹

Mischsysteme wurden für den Kanton Graubünden auch schon in Betracht gezogen, bisher aber immer abgelehnt:

Im Hinblick auf die Nationalratswahlen 1991 bildete sich eine Gruppierung «Jung 91». Sie reichte eine Volksinitiative zur Einführung des «Urner Modells» ein und sah den Majorz bei der Wahl von bis zu zwei Abgeordneten pro Wahlkreis und für den Rest den Proporz vor. Die Initiative scheiterte in der Volksabstimmung von 1996 knapp mit einer Stimmdifferenz von rund 400 Stimmen (21 587 Nein- gegenüber 21 203 Ja-Stimmen).³²

Bei der Totalrevision der Bündner Verfassung konnten die Stimmberechtigten zwischen den Varianten reiner Majorz und «Bündner Modell» wählen. Dieses Modell zeichnete sich dadurch aus, dass in den 39 Kreisen ein Mitglied des Grossen Rates im Majorz gewählt worden wäre und die Wahl der restlichen 81 Grossratsmitglieder in den elf Bezirken im Proporz erfolgt wäre. Die Stimmberechtigten entschieden sich in der Volksabstimmung vom 18. Mai 2003 mit einer Differenz von bloss 12 Stimmen zunächst für das «Bündner Modell». In der auf Grund von Abstimmungsbeschwerden diesbezüglich neuerlich angesetzten Abstimmung vom 14. September 2003 sprach sich das Stimmvolk hingegen für den reinen Majorz aus (mit einer Differenz von rund 2000 Stimmen).³³

Auch wenn Mischsysteme in drei Kantonen Realität sind, bleibt doch zu fragen, ob die Einführung eines neuen Mischsystems heute – nachdem das Bundesgericht mehrere wegweisende Entscheide zu den Anforderungen an die Wahlkreiseinteilung und an ein rechtsgleiches Verhältniswahlrecht gefällt hat –³⁴ rechtlich zulässig wäre. In der bundesgerichtlichen Rechtsprechung fehlen zu dieser Frage weiterführende Hinweise. Soweit sich aber die Lehre zu dieser Frage äussert, stellt sie sich überwiegend auf den Standpunkt, es lasse sich mit «... dem Grundsatz der politischen Gleichheit und der Erfolgswertgleichheit (...) nur schwerlich vereinbaren, wenn im Ergebnis verschiedene Wahlverfahren innerhalb desselben Wahlgebietes für die Bestellung desselben Organs angewandt» würden.³⁵ Nach Tschannen verbietet die Wahlrechtsgleichheit ein Neben-

einander von Proporz und Majorz, da ein solches Mischsystem innerhalb ein und desselben Wahlkörpers eine «Zweiklassengesellschaft» schaffen würde.³⁶ Es kann somit nicht ausgeschlossen werden, dass das Bundesgericht ein Mischsystem als mit der Wahlrechtsgleichheit (Art. 8 und 34 BV) unvereinbar erklären würde.³⁷

Proporzwahlssystem mit Beibehaltung der bisherigen Wahlkreise

Die Beibehaltung des Majorz- und die Ablehnung des Proporzwahlverfahrens wird regelmässig damit begründet, das Majorzwahlverfahren sei angezeigt, um Angehörigen eines bevölkerungsschwachen Gebietes mit allenfalls noch ausgeprägter Identität eine angemessene Repräsentation im übergeordneten Rahmen zu ermöglichen.³⁸

Nun gibt es auch im Proporzwahlverfahren Möglichkeiten, die regionale Verankerung der Abgeordneten sicherzustellen und dennoch eine gerechtere Vertretung im Parlament zu erzielen, indem die Wahl in bisherigen, allenfalls auch kleinräumigen Wahlkreisen beibehalten wird. Dies kann einerseits durch die Schaffung von Wahlkreisverbänden erfolgen oder durch ein System einer vorgängigen zentralen Verteilung der Partei-mandate («doppelter Pukelsheim»).

- Wahlkreisverbände: Wahlkreisverbände verbinden mehrere Wahlkreise für die Mandatsverteilung zu einer grösseren Einheit. Gewählt wird nach wie vor in den einzelnen Wahlkreisen. Die Zuteilung der Sitze erfolgt jedoch auf der Ebene der Wahlkreisverbände. Und weil in diesen eine grössere Anzahl Sitze verteilt werden kann, sinkt der für eine Mandatserlangung notwendige Stimmenanteil. Damit sinkt die Zahl der «erfolglosen» Stimmen zum Vorteil der Wahlrechtsgleichheit.

«Zur Verteilung der Mandate sind mehrere Schritte nötig. Im ersten Schritt werden die Mandate innerhalb des Wahlkreisverbandes gemäss der Zahl der Stimmen auf die Listen verteilt. Im zweiten Schritt kommt es zur Weiterverteilung der den Listen des Wahlkreisverbandes zugeteilten Mandate an die einzelnen Wahlkreise. Der Proporz im gesamten Wahlkreisverband ist dem Proporz in den einzelnen Wahlkreisen übergeordnet. In einem dritten Schritt kann es deshalb zu Umverteilungen kommen. Dies ist dann der Fall, wenn eine Liste gestützt auf ihre Wähleranteile im Wahlkreisverband in einem bestimmten Wahlkreis ein Mandat erzielt, obwohl ein solches Mandat in einer rein wahlkreisbezogenen Betrachtungsweise nicht ausgewiesen wäre. Für den Wahlakt bringt die Bildung von Wahlkreisverbänden keine Änderung. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger können ihre Stimme nur den Kandidatinnen und Kandidaten des eigenen Wahlkreises geben.»³⁹

Mit Wahlkreisverbänden wird im Kanton Basel-Landschaft seit längerem das Parlament gewählt.⁴⁰ Und auch der Kanton Bern kannte bis 2002 für die Wahl des Kantonsparlaments Wahlkreisverbände. Inzwischen vergrösserte der Kanton Bern die Wahlkreise und «wählt» nur noch in diesen.

- «*Doppelter Pukelsheim*»: Bei diesem vom deutschen Mathematiker Friedrich Pukelsheim entwickelten Verfahren wird zwar auch in Wahlkreisen gewählt, für die Mandatsverteilung werden aber die Listen jeder Partei des ganzen Wahlgebiets zu Listengruppen zusammengefasst.⁴¹

Zuerst erfolgt zentral für das ganze Wahlgebiet (z. B. Kanton) die Sitzverteilung an die Parteien (= Oberzuteilung). Danach werden die Sitze auf die betreffenden Listen der Wahlkreise (z. B. Bezirke) verteilt (= Unterzuteilung). «Die Zuteilung erfolgt damit nach einer doppelten Proportionalität (deshalb «doppelter» Pukelsheim): Jede Partei soll so viele Sitze erhalten, wie ihr in der Oberzuteilung gesamtkantonal zugewiesen werden, und gleichzeitig soll jeder Wahlkreis so viele Vertreterinnen und Vertreter entsenden, wie ihm auf Grund der Mandatszuteilung zustehen.» Der Vorteil dieses Systems besteht darin, dass die Anzahl «erfolgloser» Stimmen sehr markant reduziert werden kann; Nachteil ist, dass es ähnlich den Wahlkreisverbänden zu Umverteilungen kommen kann.⁴²

Das System des «doppelten Pukelsheim» kennen, obwohl es erst in jüngster Zeit entwickelt worden ist, bereits die Kantone Zürich, Aargau und Schaffhausen für die Wahl ihrer Kantonsparlamente. Bemerkenswert ist, dass gerade diese Kantone früher teilweise sehr kleine Wahlkreise hatten, die den Anforderungen des Bundesgerichts an die Wahlkreiseinteilung und an ein rechtsgleiches Verhältniswahlrecht nicht mehr zu genügen vermochten.⁴³ Der «doppelte Pukelsheim» ermöglicht es den Kantonen, diese Anforderungen zu erfüllen und dennoch an kleinen Wahlkreisen festzuhalten.

Die beiden Modelle haben den sehr gewichtigen Vorteil, dass sich der Proporzgedanke – die angemessene Vertretung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im Parlament – auch dann realisieren lässt, wenn an kleinen Wahlkreisen festgehalten wird. Beim «doppelten Pukelsheim» ist das ausgeprägter der Fall als bei Wahlkreisverbänden, weil bei diesem die erste Zuteilung, das heisst die Zuteilung der Sitze an die Parteien, über das ganze Wahlgebiet hin erfolgt und nicht nur innerhalb eines Wahlkreisverbandes. Ein weiterer Vorteil der beiden Modelle kann darin gesehen werden, dass die Wählerinnen und Wähler wie gewohnt in ihrem «eigenen» Wahlkreis wählen.

Nachteil der beiden Modelle ist wie angetönt, dass es zu gewissen, für die Wählerschaft und die Kandidatinnen und Kandidaten nicht immer leicht nachvollziehbaren Umverteilungen kommen kann. Das ist dann der Fall, wenn eine im betreffenden Wahlkreis schwache Liste mit den Stimmen aus anderen Wahlkreisen ein Mandat gewinnt.⁴⁴ In der Praxis hat dies bisher aber zu keinen namhaften Problemen geführt.

Proporzwahlssystem mit grösseren Wahlkreisen

Je grösser ein Wahlkreis ist, desto besser kann die angemessene Vertretung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im Parlament gewährleistet werden. Die naheliegendste und am leichtesten nachvollziehbare

Art, dem Proporzgedanken zum Durchbruch zu verhelfen, besteht deshalb in der Vergrösserung der Wahlkreise.

Dieser Ansatz ist im Kanton Graubünden bereits diskutiert worden. So empfahl etwa die im Rahmen der Totalrevisionsarbeiten von der Regierung zur Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs eingesetzte ausserparlamentarische Kommission im Jahre 2000, die Wahl des Grossen Rates in den elf Bezirken und nach dem Verhältniswahlverfahren durchzuführen.⁴⁵ Dieser Vorschlag gründete auf folgenden Überlegungen: Das Verhältniswahlrecht gewährleiste in einem bestimmten Wahlkreis den vorhandenen Gruppierungen politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Art einen Anteil an der Vertretung im Parlament, der dem realen Stärkeverhältnis entspreche. Der Grosse Rat solle die Bevölkerung widerspiegeln, dies entspreche der Funktion des Parlaments als Vertretung des Volkes. Der Proporz mache aber nur Sinn, wenn die Wahlkreise derart gross seien, dass sich auch kleinere Gruppierungen Chancen auf eine Vertretung im Parlament ausrechnen dürften. Daher rechtfertige es sich, die elf Bezirke als Wahlkreise vorzusehen.⁴⁶

In reinster Form würde das Proporzsystem in einem Einheitswahlkreis über das gesamte Kantonsgebiet funktionieren. Aus Gründen der Übersichtlichkeit bezüglich Kandidatinnen und Kandidaten sowie wegen der örtlichen Nähe der Gewählten zur Wählerbasis wird das Kantonsgebiet aber auch im Proporzwahlverfahren regelmässig in mehrere Wahlkreise aufgeteilt. Auch heute noch dürfte es deshalb für den Kanton Graubünden naheliegend sein, im Falle der Vergrösserung der Wahlkreise auf die (elf) Bezirke abzustellen.⁴⁷ Damit könnte nicht nur auf eine bewährte Struktur zurückgegriffen werden, sondern es könnte auch der gesellschaftlichen, politischen und rechtlichen Realität Rechnung getragen werden, dass nämlich die Bezirke inzwischen stark an Bedeutung gewonnen und bereits etliche Aufgaben der Kreise übernommen haben.⁴⁸ Ebenfalls denkbar wäre, anstelle der Bezirke künftig Regionen oder dergleichen als Wahlkreise vorzusehen.

Welche Anforderungen schliesslich ein Proporzverfahren heute zu erfüllen hätte, ist nach den wegweisenden Entscheiden des Bundesgerichts betreffend Wahlkreiseinteilung und rechtsgleichem Verhältniswahlrecht geklärt.⁴⁹ So bestünde vorab einmal ein Anspruch auf Verwirklichung der Erfolgswertgleichheit. Als mit der Wahlrechtsgleichheit grundsätzlich unvereinbar erachtet würden Wahlkreise mit einem natürlichen Quorum von über 10%. Das heisst, dass pro Wahlkreis mindestens 9 Sitze besetzt werden müssten (100%: [9 + 1]). Auch wäre darauf zu achten, dass es nicht allzu grosse Unterschiede zwischen den verschiedenen Wahlkreisen gäbe,⁵⁰ bzw. dass die Wahlkreise möglichst gleich bemessen wären.⁵¹

Ausblick

«Ruft ins Leben die unverfälschte, allein richtige, loyale und wahrhafte Volksvertretung!»

*Victor Considérant, 1846*⁵²

Die Ausführungen haben gezeigt, dass am jetzigen Wahlverfahren für den Grossen Rat nicht mehr länger festgehalten werden sollte. Allerdings gibt es für das «neue» Wahlverfahren nicht nur ein einziges, «allein richtiges», gerechtes Modell. Vielmehr kommen mehrere Modelle in Betracht, die allesamt vertretbar sind.

Im Vordergrund steht entweder die *Vergrösserung der Wahlkreise*, wenn nach einem möglichst einfachen System verfahren werden soll, oder das Modell des «*doppelten Pukelsheim*», weil damit die Zahl der «erfolgslosen» Stimmen zum Vorteil der Wahlrechtsgleichheit auf ein Minimum reduziert werden kann. Blosser Verbesserungen des Majorzwahlverfahrens oder ein Mischsystem Majorz/Proporz würden nicht nur rechtlich unbefriedigend bleiben, sondern letztlich auch dem Gleichheitspostulat nicht genügen. Zu einer wirklich gerechten Vertretung der Stimmberechtigten im Parlament führt deshalb einzig der Wechsel hin zu einem der dargestellten Proporzwahlverfahren.

These 1:

Die bessere Vertretung der verschiedenen politischen Strömungen im Bündner Grossen Rat entspricht einem Gerechtigkeitspostulat.

These 2:

Es besteht kein Grund dafür, mit der Einführung eines Proporzwahlverfahrens für den Bündner Grossen Rat noch lange zuzuwarten.

Abkürzungsverzeichnis

AJP	Aktuelle Juristische Praxis
BBl	Bundesblatt
BDP	Bürgerlich Demokratische Partei
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (Amtliche Sammlung)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
SP	Sozialdemokratische Partei
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SVP	Schweizerische Volkspartei
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
ZGRG	Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung in Graubünden

Anmerkungen

- ¹ «Victor Considerants Kritik des Majoritäts Wahlsystems» vom 26. Oktober 1846, abgedruckt in Karl Bürkli, Meine Proporz-Perle vor dem Zürcher Kantonsrath, Eine Rede über die Proportional-Vertretung wie die Sozialdemokraten sie wollen, Separat-Abdruck aus dem «Grütliener», Zürich 1891, S. 62.
- ² Vgl. Pieth, Bündnergeschichte, 109 ff.; Liver, Überblick, 81 ff., Liver, Rechtsgeschichte, 216 ff., Liver, Kantonsverfassung, 7 ff. Metz I, 67 ff.; Rathgeb, Verfassungsentwicklung, 15 ff.
- ³ Vgl. Kölz, Verfassungsgeschichte bis 1848, 540 ff. sowie Fussnote 32 (S. 298). Vgl. auch die freie Übersetzung von Victor Considérants Schrift vom 26. Oktober 1846 durch Karl Bürkli in: Karl Bürkli, Meine Proporz-Perle vor dem Zürcher Kantonsrath, Eine Rede über die Proportional-Vertretung wie die Sozialdemokraten sie wollen, Separat-Abdruck aus dem «Grütliener», Zürich 1891, S. 62 ff. – Klöti weist in seiner Dissertation aus dem Jahre 1901 noch darauf hin, dass die Ansicht, wonach die Volksvertretung ein Abbild des Volkes in seinen verschiedenen Meinungs- und Interessenrichtungen sein soll, auf einen Ausspruch Mirabeaus von 1789 während der Französischen Revolution zurückgehe (Klöti, Proportionalwahl, 144 f., 178 f.).
- ⁴ Vgl. zur Einführung der Proporzwahl in den Kantonen: Kölz, Verfassungsgeschichte seit 1848, Anhang 1 (S. 932).
- ⁵ Vgl. Kölz, Verfassungsgeschichte seit 1848, 692 ff., Klöti, Proportionalwahl, 130 ff.
- ⁶ Vgl. Kölz, Verfassungsgeschichte seit 1848, Anhang 1 (S. 932). In den Kantonen Uri, Zug und Appenzell Ausserrhoden gibt es ein Mischsystem und damit kein reines Proporzwahlverfahren (z. B. wird in Einerwahlkreisen im Majorz gewählt); vgl. dazu im Detail die Hinweise im Haupttext S. 44.
- ⁷ Bundi Caldelari/Rathgeb, Gewährleistung, 92 sowie im Detail den tabellarischen Überblick auf S. 93 f. Vgl. zum «Bündner Modell» im Haupttext S. 44.
- ⁸ Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 5. März 2004 über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Graubünden (BBl 2004 1107, insb. 1114 f.).
- ⁹ Vgl. Bericht vom 24. Mai 2004 der Staatspolitischen Kommission des Ständerates zur Gewährleistung der Kantonsverfassung Graubünden (BBl 2004 3635, insb. 3637 f.).
- ¹⁰ Vgl. Amtliches Bulletin Ständerat vom 7. Juni 2004 sowie Amtliches Bulletin Nationalrat vom 15. Juni 2004 (jeweils Geschäft 04.018).
- ¹¹ Vgl. Botschaft der Regierung vom 4. September 2007 an den Grossen Rat betreffend die kantonale Volksinitiative «Grosser Rat: 80 sind genug», Heft 7/2007–2008, 435 ff., insb. 445 ff. – Hervorhebungen durch Autorin.
- ¹² Vgl. Fraktionsanfrage SP vom 23. April 2008 (PVAN 8/2008) sowie Antwort der Bündner Regierung vom 17.6.2008 (Protokoll Nr. 817).
- ¹³ Gemäss der im November 2009 eingereichten SVP-Proporzinitiative «Für gerechtere Wahlen in den Grossen Rat» bestünde der Grosse Rat nach wie vor aus 120 Mitgliedern, und die 39 Kreise wären weiterhin die Wahlkreise. In Kreisen mit nur einem Grossratsmandat würde die Wahl im Majorzwahlverfahren erfolgen, in den übrigen Kreisen im Proporz. – Dass die Proporzinitiative von Seiten der SVP lanciert worden ist, überrascht. Denn bis anhin sprach sich die SVP stets dezidiert gegen den Proporz aus. Die SVP-Proporzinitiative hängt denn auch unzweifelhaft mit der im Jahre 2008 erfolgten Abspaltung der BDP von der SVP und den damit einhergehenden grossen Sitzverlusten der SVP im Bündner Grossen Rat zusammen (30 ehemalige SVP-Grossratsmitglieder wechselten zur BDP, die SVP verfügte danach noch über zwei Grossratsmitglieder). Seit den Erneuerungswahlen vom 13. Juni 2010 verfügt die SVP über vier Sitze.
- ¹⁴ Vgl. Steinmann, Kommentar zu Art. 34 BV, N 24. Der internationale 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 des UNO-Pakts II lautet wie folgt: Jeder Staatsbürger hat das Recht und die Möglichkeit, (...) 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 zu werden; c) unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit zu öffentlichen Ämtern seines Landes Zugang zu haben. In dem im Haupttext erwähnten Fall der Slowakei betrug das Verhältnis Sitz/Einwohnerzahl in einem Wahlkreis 1/200 und in einem anderen 1/1400. Die Slowakei wurde verpflichtet, dafür zu sorgen, derlei Verletzungen künftig zu unterbinden (vgl. Human Rights Committee, Session 75, Communication No. 923/2000 vom 15.1.2000 [Mr. Istvan Mátyus v. Slovakia; U.N.Doc. CCPR/C/75/D/923/2000]).

¹⁵ Vgl. BBl 2004 1112 f.

¹⁶ Vgl. Poledna, Wahlrechtsgrundsätze, 4 f.; BGE 124 I 55 E. 5a S. 62.

¹⁷ Urteil des Bundesgerichts vom 17.12.2008 (1C_291/2008 E. 5.1)

¹⁸ Vgl. Poledna, Wahlrechtsgrundsätze, 26 ff., BGE 129 I 185 E. 7.3 S. 199 f., Tschannen, Wahlkreise, 8 f., Rhinow/Schefer, Verfassungsrecht, N 2067, S. 399 f.

¹⁹ Vgl. BGE 124 I 55 E. 5a S. 62, Tschannen, Staatsrecht, N 19, S. 612.

²⁰ Vgl. Hangartner/Kley, Bund und Kantone, N 1418, S. 578, Martenet, cantons, 351 ff.

²¹ Vgl. Auer, Kommentar KV-GR, Rz. 21 ff., insb. Rz. 22 und Rz. 25, Kölz, Wahlrecht, 37, Tschannen, Stimmrecht, N 209, S. 126 f. und N 751, 500, Rathgeb, Verfassungsgeschichte, 113, Bundi, Entwurf Kantonsverfassung, 247 ff., Töndury, Gewährleistung, 258 ff., Bundi/Rathgeb, Gewährleistung, 97 ff.,

²² Vgl. Hangartner, Majorzsystem, 232 f.

²³ Vgl. dazu auch Urteil des Bundesgerichts vom 17. Dezember 2008 (1C_291/2008), E. 2.1.

²⁴ Vgl. Töndury, Gewährleistung, 259.

²⁵ Vgl. Tschannen, Stimmrecht, N 751, S. 500, Töndury, Gewährleistung, 262.

²⁶ Vgl. zur Verteilung der Grossratsitze auf die Kreise/Wahlkreise: Medienmitteilung der Standeskanzlei Graubünden vom 10. September 2009. Grosse Unterschiede bei der Stimmkraft gibt es auch innerhalb der Einerwahlkreise. Während wie erwähnt 166 Averser oder 412 Safier mit je einem Grossratsmitglied im Grossen Rat vertreten sind, verfügen auch die 1868 Jenazer oder die 1934 Bewohner des Kreises Rueun über bloss einen Vertreter im Grossen Rat. Eine «Averser Stimme» hat damit gut 11 Mal mehr Gewicht als eine aus dem Kreis Rueun! Vgl. zur Wahlkreiseinteilung auch Schuler, Kommentar zu Art. 10 KV-GR, Rz. 10 sowie zu Art. 11 KV-GR, Rz. 10.

²⁷ Vgl. dazu auch Auer, Kommentar KV-GR, Rz. 22.

²⁸ Vgl. NZZ 8. Juli 2010 mit Verweis auf Urteil des Bundesgerichts 1C_541/2009 – noch ohne schriftliche Begründung. Offenbar lassen sich gemäss Bundesgericht die Unausgewogenheiten betreffend die Stimmkraft nicht mit dem Argument rechtfertigen, die Nidwaldner Gemeinden, die die Wahlkreise bildeten, seien so historisch aus den mittelalterlichen Örten gewachsen. Das Bundesgericht verlangt vom Kanton Nidwalden, dass er sein Wahlsystem bis zu den nächsten Wahlen im Jahre 2014 anpasst.

²⁹ Vgl. Töndury, Wahlkreisgrösse, Rz. 19 ff., S. 3 f.

³⁰ Vgl. Artikel 88 Absatz 1 der Verfassung vom 28. Oktober 1984 des Kantons Uri (SR 131.214) sowie § 78 Absatz 2 der Verfassung vom 31. Januar 1894 des Kantons Zug (SR 131.218).

³¹ Vgl. Artikel 71 Absatz 4 der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden (SR 131.224.1).

³² Vgl. Rathgeb, Proporz, 58, Bundi Caldelari/Rathgeb, Gewährleistung, 94. Zu erinnern ist auch noch an einen Vorschlag einer Privatperson (Thomas Accola) aus dem Jahre 1991. Vorgeschlagen wurde das System «Piccolo primo». Demnach hätte *jeder Kreis einen Vertreter im Majorz bestellt*. Die *übrigen Sitze* wären

über *regionale Wahlkreisverbände im Proporz* gewählt worden. Die bereits heute übermässige Stimmkraft der Bevölkerung in den Einerwahlkreisen wäre mit diesem Modell allerdings noch verstärkt worden, da diese Stimmbürgerinnen und -bürger bei den in den regionalen Wahlkreisverbänden zu wählenden Sitze auch noch hätten mitbestimmen können (vgl. Rathgeb, Proporz, 51 ff.).

³³ Vgl. Bendi Caldelari/Rathgeb, Gewährleistung, 93.

³⁴ Vgl. insb. BGE 129 I 185 und BGE 131 I 74.

³⁵ Vgl. Poledna, Wahlrechtsgrundsätze, 135. Vgl. auch Kölz, Wahlrecht, 27: «es sollte (...) ein bestimmtes System dann auch in allen Wahlkreisen gleich zur Anwendung gelangen». Anderer Ansicht Garrone, *élection*, 115.

³⁶ Tschannen, Wahlkreise, 20 f.

³⁷ Dessen ungeachtet steht im Kanton Schwyz im Rahmen der Verfassungstotalrevision ein Mischsystem Majorz/Proporz zur Diskussion. In erster Lesung entschied sich der Schwyzer Kantonsrat am 19. Mai 2010 allerdings, am bisherigen Wahlverfahren fürs Parlament festzuhalten.

³⁸ Vgl. Hangartner, Majorzsystem, 227, Bericht vom 24. Mai 2004 der Staatspolitischen Kommission des Ständerates zur Gewährleistung der Kantonsverfassung Graubünden (BBl 2004 3635, insb. 3637 f.).

³⁹ Vgl. Nuspliger, Staatsrecht, 52.

⁴⁰ Vgl. § 40–43 des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte des Kantons Basel-Landschaft.

⁴¹ Der Befürchtung einer übermässigen Zersplitterung der politischen Kräfteverhältnisse könnte mit der Einführung einer Sperrklausel (direktes Quorum) begegnet werden. Die Teilnahme an der Sitzverteilung würde diesfalls davon abhängig gemacht, dass ein bestimmter Stimmenprozentsatz erreicht werden müsste. Kanton und Stadt Zürich verlangen für die Wahl ihrer Parlamente beispielsweise, dass nur Sitze erringen kann, wer in einem der Wahlkreise mindestens fünf Prozent der Stimmen erhalten hat. Die Kantone Aargau und Schaffhausen kennen demgegenüber für die Wahl ihrer Parlamente keinerlei Sperrklausel.

⁴² Vgl. Nuspliger, Staatsrecht, 52 f. Für detaillierte Hinweise zum Zuteilungsverfahren: vgl. Pukelsheim/Schuhmacher, Zuteilungsverfahren, 511 ff. Vgl. ferner auch Friedrich Pukelsheim, Jedem Wähler der gleiche Erfolgswert. Das neue Zürcher Wahlsystem aus Sicht seines Erfinders, NZZ 2.12.2005, 55 (mit Kästchen zur Entstehungsgeschichte doppelproportionaler Zuteilungsmethoden).

⁴³ Vgl. BGE 129 I 185 und BGE 131 I 74.

⁴⁴ Vgl. Töndury, Gewährleistung, 270, Tschannen, Wahlkreise, 16 f.

⁴⁵ Vgl. Bendi, Entwurf Kantonsverfassung, 247. Der Vorschlag der Verfassungskommission stiess im Vernehmlassungsverfahren aber mehrheitlich auf Ablehnung, weshalb die Regierung das «Bündner Modell» entwickelte und mit zur Abstimmung brachte (vgl. mehr dazu im Haupttext S. 44).

⁴⁶ Vgl. Bendi, Entwurf Kantonsverfassung, 248 mit weiterführenden Hinweisen.

⁴⁷ Vgl. zur gegenwärtigen Zusammensetzung der Bezirke: Artikel 68 KV GR.

⁴⁸ Vgl. etwa die Aufgabenerweiterung der Bezirke im Rahmen der Gerichtsreform 1 im Jahre 2000 und im Rahmen der Aufgabenentflechtung der Justiz im Jahre 2009 (insb. Übertragung aller richterlichen Aufgaben der Kreise auf die Bezirke und teilweise auf andere Organe).

⁴⁹ Vgl. insb. BGE 129 I 185 und BGE 131 I 74

⁵⁰ Vgl. BGE 131 I 74 E. 5.4 S. 83 und E. 5.5 S. 84.

⁵¹ Vgl. Tschannen, Wahlkreise, 15. Gemäss Tschannen sollten die Wahlkreisgrößen nicht zu stark vom Durchschnitt abweichen. Er hält eine Bandbreite von plus/minus einem Drittel der durchschnittlichen Wahlkreisgrösse für akzeptabel.

⁵² «Victor Considerants Kritik des Majoritäts-Wahlsystems» vom 26. Oktober 1846, abgedruckt in Karl Bürkli, *Meine Proporz-Perle vor dem Zürcher Kantonsrat*, Eine Rede über die Proportional-Vertretung wie die Sozialdemokraten sie wollen, Separat-Abdruck aus dem «Grütlianer», Zürich 1891, S. 72.

Literatur

- Auer, Andreas. Rechtsvergleichende Einordnung, in: Bänziger/Mengiardi/Toller & Partner (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur/Glarus/Zürich 2006 (zit. Auer, Kommentar KV-GR).
- Bundi, Christina. Der Entwurf für eine neue Bündner Kantonsverfassung, in: Isabelle, Häner (Hrsg.): Nachdenken über den demokratischen Staat und seine Geschichte, Zürich 2003, S. 239–259 (zit. Bundi, Entwurf Kantonsverfassung).
- Bundi Caldelari, Christina/Rathgeb, Christian. Kritische Bemerkungen zur Gewährleistung der Bündner Kantonsverfassung vom 18. Mai 2003/14. September 2003, ZGRG S. 92–100 (zit. Bundi/Rathgeb, Gewährleistung).
- Garrone, Pierre. L'élection populaire en Suisse, Diss. Genève 1991 (zit. Garrone, élection).
- Hangartner, Yvo/Kley, Andreas. Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000 (zit. Hangartner, Bund und Kantone).
- Hangartner, Yvo. Die Wahl kantonaler Parlamente nach dem Majorzsystem, ZBl 2005, S. 217–233 (zit. Hangartner, Majorzsystem).
- Klöti, Emil. Die Proportionalwahl in der Schweiz, Diss. Bern 1901 (zit. Klöti, Proportionalwahl).
- Kölz, Alfred. Probleme des kantonalen Wahlrechts, Darstellung und kritische Betrachtung der Gesetzgebung und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, ZBl 1987, S. 1–60 (zit. Kölz, Wahlrecht).
- Kölz, Alfred. Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte, Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992 (zit. Kölz, Verfassungsgeschichte bis 1848).
- Kölz, Alfred. Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte, Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Bern 2004 (zit. Kölz, Verfassungsgeschichte seit 1848).
- Liver, Peter. Die Verfassung des Kantons Graubünden im geschichtlichen Überblick, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeinde-Verwaltung, Zürich 1940, S. 81–87 (zit. Liver, Überblick).
- Liver, Peter. Abhandlungen zur schweizerischen und bündnerischen Rechtsgeschichte, in: Die Regenerationszeit in den 1830/31 nicht regenerierten Kantonen, Chur 1970, S. 196–235 (zit. Liver, Rechtsgeschichte).
- Martenet, Vincent. L'autonomie constitutionnelle des cantons, Basel/Genf/München 1999 (zit. Martenet, cantons).
- Metz, Peter. Geschichte des Kantons Graubünden, 3 Bde., Chur 1989/1991/1993 (zit. Metz I/Metz II/Metz III).
- Nuspliger, Kurt. Bernisches Staatsrecht, 3. Auflage, Bern 2008 (zit. Nuspliger, Staatsrecht).
- Pieth, Friedrich. Bündnergeschichte, Chur 1945 (zit. Pieth, Bündnergeschichte).
- Poledna, Tomas. Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Diss. Zürich 1988 (zit. Poledna, Wahlrechtsgrundsätze).
- Pukelsheim, Friedrich/Schuhmacher, Christian. Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen, AJP 2004, S. 505–522 (zit. Pukelsheim/Schuhmacher, Zuteilungsverfahren).
- Rathgeb, Christian. Graubünden und der Proporz für die Wahl des Grossen Rates, Rhäzüns/Zürich 1995 (zit. Rathgeb, Proporz).
- Rathgeb, Christian. Streifzug durch die neuere Verfassungsgeschichte Graubündens, ZGRG 3/2002, S. 104–116 (zit. Rathgeb, Verfassungsgeschichte).
- Rathgeb, Christian. Die Verfassungsentwicklung Graubündens im 19. Jahrhundert, Diss. Zürich 2003 (zit. Rathgeb, Verfassungsentwicklung).
- Rhinow, René/Schefer, Markus. Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Auflage, Basel/Genf/München 2009 (zit. Rhinow/Schefer, Verfassungsrecht).

- Schuler, Frank, in: Bänziger/Mengiardi/Toller & Partner (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur/Glarus/Zürich 2006 (zit. Schuler Kommentar zu Art. 10 und 11 KV-GR).
- Steinmann, Gerold, in: Ehrenzeller, Bernhard/Mastronardi, Philippe/Schweizer, Rainer J./Vallender, Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 2. Auflage, Kommentar zu Artikel 34 BV (zit. Steinmann, Kommentar zu Art. 34 BV).
- Töndury, Andrea Marcel. Bundesstaatliche Einheit und kantonale Demokratie – die Gewährleistung der Kantonsverfassungen nach Art. 51 BV, Diss. Zürich 2004 (zit. Töndury, Gewährleistung).
- Töndury, Andrea Marcel. Wahlkreisgrösse und Parlamentswahlsystem – Leitgedanken zu den bundesstaatlichen Anforderungen an die Ausgestaltung der kantonalen Parlamenten, Jusletter 14. August 2006 (zit. Töndury, Wahlkreisgrösse).
- Tschannen, Pierre. Stimmrecht und politische Verständigung, Basel und Frankfurt am Main 1995 (zit. Tschannen, Stimmrecht).
- Tschannen, Pierre. Wahlkreise im Kanton Zug, Gutachten vom 21. Februar 2005 zu Händen der Direktion des Innern des Kantons Zug (zit. Tschannen, Wahlkreise).
- Tschannen, Pierre. Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Bern 2007 (zit. Tschannen, Staatsrecht).

Diskussion: Majorz oder Proporz?

Andreas Auer

Proporz oder Majorz – das ist die Frage. Schon wieder, immer noch, jetzt erst recht! Wenn sich so viele interessierte und begabte Bürgerinnen und Bürger, Politikerinnen und Politiker, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, Medienschaffende und Behörden seit so vielen Jahren so eingehend mit dieser Frage befasst haben und dabei zu so unterschiedlichen Schlüssen gekommen sind, muss es ein Problem geben. Und wo ein Problem besteht, muss eine Lösung gefunden werden. Entscheidend ist jedoch, wem die Ausarbeitung dieser Lösung zusteht.

Das Problem ist bestens bekannt und nicht sonderlich kompliziert. Die Wahl des Bündner Grossen Rates nach dem Majorz in den Kreisen führt zu markanten Verzerrungen des Wählerwillens und damit zu einer grob ungerechten Vertretung des Volkes im kantonalen Parlament. Der Grund dafür liegt einerseits in der sehr ungleichen Bevölkerungszahl der 39 Kreise und in deren Sitzgarantie, andererseits in der Natur des Majorzsystems, in welchem die Stimmen für den oder die unterlegenen Kandidaten wohl gezählt, aber nicht berücksichtigt werden.

Rechtspolitisch stellt diese Situation eine permanente Herausforderung für die untervertretenen Stimmbürger und Parteien dar, die sich seit langem mit unzähligen Vorschlägen und Vorstössen für eine Änderung des Ist-Zustandes einsetzen, bisher ohne Erfolg. Christina Bundi ruft in Erinnerung, dass sich die Bündner Stimmbürgerschaft seit dem Jahre 1937 nicht weniger als sieben Mal schon zu dieser Grundsatzfrage geäussert hat und dass sie demnächst wieder Gelegenheit haben wird, in dieser Sache einen neuen Entscheid zu fällen.

Rechtlich wird die Lage unterschiedlich beurteilt. Nach der klassischen und wohl immer noch herrschenden Ansicht von Lehre und Rechtsprechung vermögen sowohl der Majorz wie der Proporz den Anforderungen der Bundesverfassung nach einer demokratischen Kantonsverfassung (BV 51–1) und nach Wahlrechtsgleichheit (BV 34–2) zu genügen. Sie besteht dezidiert auf der Wahrung der Organisations- und Verfassungsautonomie der Kantone (BV 3, 39–1 und 47–2) und verweist auf die weite Verbreitung des Majorzes für Parlamentswahlen in anderen demokratischen Ländern. Die nachgeführte Bundesverfassung könne nicht so ausgelegt werden, dass heute für die kantonalen Parlamente plötzlich nur noch das Proporzwahlrecht rechtens sei, wenn doch 1848 und noch 1874 alle Kantone einzig das Mehrheitswahlverfahren gekannt hätten.

Christina Bundi und der Schreiber gehören zu der wachsenden Gruppe von Autoren, die anderer Ansicht sind. Die Bündner Wahlkreiseinteilung und die damit verbundene Sitzgarantie widersprechen grundsätzlich dem verfassungsrechtlichen Demokratiegebot und der Garantie

der politischen Rechte. Zehnfache Stimmrechtsverzerrungen und systematische Nichtberücksichtigung bedeutender Wählerschichten lassen sich mit dem einfachen Hinweis auf Föderalismus und kantonale Organisationshoheit genauso wenig rechtfertigen, wie das ausschliessliche Männerstimmrecht oder Einbürgerungen an der Urne. Die sich aus der Stimm- und Wahlfreiheit ergebenden Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit, vom Bundesgericht beharrlich herausgeschält, lassen es nicht zu, die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die kantonale Demokratie auch heute noch nach dem Standard von 1848 zu messen. Wenn die Rechtsprechung sich seit 2003 dazu durchgerungen hat, den Kantonen und Gemeinden bei der Umsetzung des Proporzwahlsystems gewisse Grenzen zu setzen – Bildung möglichst gleich grosser Wahlkreise mit genügend grosser Anzahl von Mandaten, kein Ausschluss einer Liste mit mehr als zehn Prozent Stimmenanteil von der Mandatszuteilung –, geht es zumindest nicht an, den Majorz ohne jegliche Einschränkung und Reserve als verfassungskonform durchzuwinken. Der Bündner Status quo ist schlicht und einfach, aber klar verfassungswidrig.

Die Frage ist lediglich, wer für die Herstellung eines verfassungsmässigen Zustandes im grössten Kanton der Schweiz verantwortlich ist. Bekanntlich zeichnet sich das schweizerische Regierungs- und Verfassungssystem nicht besonders durch eine klare Zuordnung der Verantwortlichkeiten für Staatshandlungen aus: Das Kollegialprinzip, die Unabhängigkeit von Parlament und Regierung, die Bindung der Richter an Bundesgesetze, der Föderalismus und die direkte Demokratie sorgen im Gegenteil für ein umständliches Ab- und Weiterschieben von Verantwortung. Dieses staatsrechtliche Kuriosum findet hier erneute Bestätigung.

Die Bundesversammlung hatte es in der Hand, anlässlich der Gewährleistung der neuen Bündner Verfassung die Kehrtwende einzuleiten. Der Bundesrat lieferte ihr dazu sozusagen die Munition, indem er durchblicken liess, dass die herkömmliche majorzfreundliche Praxis in Zukunft aufgegeben werden könnte. Das parlamentarische Festhalten am Status quo war eine politisch motivierte Trotzreaktion, vermischt mit schlecht verstandener föderalistischer Zurückhaltung. Wie dem auch immer sei, dieser Weg ist bis auf weiteres versperrt.

Das Bundesgericht hatte bis anhin noch nicht Gelegenheit, in dieser Sache ein Machtwort zu sprechen. Wäre es dazu aufgerufen, muss bezweifelt werden, dass es mit einem Schlag von der tradierten Rechtsprechung bezüglich der inzidenten Normenkontrolle von Kantonsverfassungen und der verfassungsrechtlichen Gleichwertigkeit von Majorz und Proporz abweichen würde. Eine doppelte Praxisänderung dürfte, angesichts der starren Haltung der Wahlbehörde, das vorhandene Potential an Mut und Innovation übersteigen.

Das geltende Wahlverfahren für den Bündner Grossen Rat ist demokratisch legitimiert, vom Volk gewollt, zum letzten Mal in der Abstimmung vom 14. September 2003 mit einer Mehrheit von gut 2000 Stimmen, bei einer Stimmbeteiligung von rund 24%. Nun kann jedoch die Stimmbürgerschaft infolge ihrer unvollständigen und unregelmässigen Zusammensetzung und aufgrund des sich aus der Abstimmungsfreiheit ergebenden

Stimmgeheimnisses grundsätzlich für ihre Entscheide keine Verantwortung übernehmen. Das Volk hat gesprochen, aber es bleibt un(an)greifbar – *inherently unaccountable*.

Das Volk kann selbstverständlich auf seine Entscheide zurückkommen. Im schweizerischen Staatsrecht sind Wiederholungen von Volksabstimmungen nichts Aussergewöhnliches. Sowohl im Bund wie in den Kantonen haben sich etliche Vorlagen erst nach mehreren Anläufen durchgesetzt. Wenn also bei der nächsten Gelegenheit eine Mehrheit von Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern Graubündens dem geltenden Wahlsystem den Rücken kehrt, wäre die ehrwürdige, weil allzu lange währende Verfassungswidrigkeit endlich vom Tisch, das Problem gelöst. Daran gäbe es rechtlich nichts zu rütteln, denn die beiden bis anhin zur Zementierung des Majorzes ins Feld geführten Argumente der kantonalen Organisationshoheit und Demokratie hätten nunmehr die gegenteilige Wirkung.

Doch auch diesen Grundsatzentscheid könnte das Volk bei der übernächsten Gelegenheit wieder in Frage stellen. Die demokratische Lösung des Bündner Demokratieproblems wäre sicher elegant, aber eben nicht endgültig. Sie würde die Bundesversammlung und das Bundesgericht nur scheinbar aus der Verantwortung entlassen, die hängigen Fragen rechtsgültig zu beantworten. Für die Einhaltung des Rechtsstaates kann nicht allein auf den Volkswillen abgestellt werden.



Christian Rathgeb (geb. 1970), von Rhäzüns, wohnhaft in Chur. Dr. iur. 1997 Universität Zürich, Dissertation im bündnerischen Verfassungsrecht 2003, seit 2006 Grossrat (Kreis Chur); 2009/2010 Standespräsident. 2010 Wahl zum Präsidenten der Stiftung und des Instituts für Kulturforschung Graubünden.



Christina Bundi Caldelari (geb. 1971), von Sagogn, aufgewachsen in Chur, wohnhaft in Bern. Studium der Jurisprudenz an der Universität Bern, lic. iur. 1996. Seit Mai 2010 Juristin der Parlamentsdienste des Kantons Bern. Ab 2001 gelegentliche wissenschaftliche Publikationen.



Martin Schmid (geb. 1969), heimatberechtigt in Vals und Splügen. Studium der Jurisprudenz, Rechtsanwalt. Seit 2002 Regierungsrat des Kantons Graubünden. Er leitet das Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit. Auf die Amtsperiode 2007 wurde er zum Regierungspräsidenten gewählt.



Frank Schuler (geb. 1966), von Alvaneu und Genf, aufgewachsen und wohnhaft in Chur. Studium an der Juristischen Fakultät der Universität Genf. 1999 Dissertation im bündnerischen Verfassungsrecht. Seit 1995 Leiter Verfassungssekretariat bzw. Projektleiter für Justiz- und Verfassungsfragen im Justizdepartement des Kantons Graubünden.

WALD 6: «Um den gegenwärtigen Zustand Graubündens zu begreifen, muss man seine Geschichte kennen» (P. C. von Planta). Deshalb blickt das Heft «**GRAUBÜNDENS WEG IN DIE ZUKUNFT**» zurück auf Geschichte und Entwicklung des Kantons Graubünden, um gestützt darauf Wege für die Zukunft zu skizzieren. Die Aufsätze der Autorin Christina Bundi Caldelari und der Autoren Christian Rathgeb, Martin Schmid und Frank Schuler widmen sich dem Thema.