

**Überparteiliches Bündner Komitee "Proporz 2014" Post-
fach 652, 7001 Chur, info@proporz2014.ch**

Die „Proporzinitiative 2014“ im Kanton Graubünden

**Gutachten zu den Fragen der Verfassungsmässigkeit des gelten-
den Grossratswahlverfahrens und der bundesrechtskonformen
Umsetzung der Initiative**

Zürich, 13. Juni 2012

Andrea Töndury, Dr. iur. Rechtsanwalt
Lehrbeauftragter und Habilitand an der Universität Zürich

Neptunstrasse 25, 8032 Zürich
Telefon 044 391 78 46
E-mail toendury@gmx.ch

Inhaltsverzeichnis

I.	Ausgangslage und Fragestellung	3
II.	Gesetze und Literatur (Auswahl)	4
	A. Gesetze	4
	B. Literatur.....	4
III.	Rechtliches	7
	A. Anforderungen der Bundesverfassung.....	7
	1. Wahlrechtsgleichheit (Zählwert, Stimmkraft und Erfolgswert)	7
	2. Freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe	9
	B. Das geltende Bündner Wahlverfahren	10
	1. Grundsätzlich: Fragliche Zulässigkeit des Majorzeses für Parlamentswahlen.....	10
	a) Keine freie Willensbildung.....	11
	b) Beschränkung des Mehrheitsprinzips auf das Notwendige	13
	c) Widerspruch zur Konkordanzdemokratie.....	14
	2. Beurteilung des Bündner Majorzverfahrens.....	16
	a) Unzulässigkeit von Mehrpersonenwahlkreisen.....	17
	b) Sicherstellung der Stimmkraftgleichheit.....	19
	c) Sicherung des Mehrheitsprinzips (Art. 51 Abs. 1 BV).....	20
	C. Bundesrechtskonforme Umsetzung der Proporzinitiative 2014	22
	1. Ausgangslage.....	22
	a) Bezirke oder Regionen als Wahlkreise	22
	b) Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise	23
	c) Anforderungen an die Wahlkreisgrösse.....	24
	2. Ausgleich durch Wahlkreisverbände oder „Doppelten Pukelsheim“	26
	a) Bildung von Wahlkreisverbänden	26
	b) Der „Doppelte Pukelsheim“	28
IV.	Beantwortung der Fragen	31
	A. Beurteilung des geltenden Majorzwahlverfahrens für den Grossen Rat.....	31
	B. Verfassungskonforme Umsetzung der Proporzinitiative 2014	31

I. Ausgangslage und Fragestellung

- 1 Das Wahlverfahren für den Grossen Rat des Kantons Graubünden wird seit Jahrzehnten kontrovers beurteilt.¹ Am 26. November 2009 wurde eine weitere Initiative auf Einführung des Proporzwahlrechts eingereicht, welche gestützt auf ein Gutachten von GEORG MÜLLER für ungültig erklärt wurde.² Am 24. März 2011 lancierte das überparteiliche Komitee „Für gerechte Wahlen“ eine neue Initiative, welche den Kritikpunkten Rechnung trägt. Die Initiative wurde am 26. August 2011 eingereicht. Die Initiative weist folgenden Wortlaut auf:

„Art. 27 Zusammensetzung und Wahl

¹ Der Grosse Rat besteht aus 120 Mitgliedern.

² Die Wahl erfolgt nach dem Verhältniswahlverfahren.

³ Die Sitze werden entsprechend der Wohnbevölkerung auf die Wahlkreise verteilt.

⁴ Das Weitere regelt das Gesetz.

Übergangsbestimmungen zu Art. 27 KV (neu):

¹ Die Grossratswahlen 2014 werden entsprechend Art. 27 KV (neu) durchgeführt.

² Die Bezirke bilden die Wahlkreise. Der Gesetzgeber kann Wahlkreisverbände festlegen.

³ Falls die Bezirke aufgehoben sind, legt der Gesetzgeber die Wahlkreise fest.“

- 2 Im Zusammenhang mit der Initiative gilt es folgende Fragen zu beantworten:

1. Ist das geltende Majorz-Wahlsystem mit den 39 (Wahl-)Kreisen mit den einschlägigen politischen Grundrechten der Bundesverfassung vereinbar?
2. Bei Einführung des Proporzwahlrechts sollen die Bezirke bzw. die neuen Regionen, welche eine sehr unterschiedliche Grösse aufweisen, als Wahlkreise dienen. Es sind im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung daher ausgleichende Massnahmen zu treffen:
 - Welches sind die rechtlichen Vor- und Nachteile eines Systems mit Wahlkreisverbänden?
 - Welches sind die rechtlichen Vor- und Nachteile eines Systems mit Anwendung des sogenannten „Doppelten Pukelsheim“?

¹ Vgl. dazu etwa KÖLZ II, S. 376 f. zu den politischen Bemühungen um Einführung eines neuen, gerechteren Wahlsystems.

² Vgl. die Botschaft der Regierung an den Grossen Rat vom 26. Oktober 2010, Heft Nr. 8/2010–2011, Kantonale Volksinitiative „Für gerechtere Wahlen in den Grossen Rat“ (Proporzinitiative), S. 567 ff.; MÜLLER GEORG, Rechtsgutachten betreffend die Gültigkeit der Volksinitiative „Für gerechtere Wahlen in den Grossen Rat“ (Proporz-Initiative) vom 31. Mai 2010.

II. Gesetze und Literatur (Auswahl)

A. Gesetze

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2011), SR 101

Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (Stand am 1. Februar 2010), SR 161.1

Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden (GPR) vom 17.06.2005, in Kraft seit: 01.01.2006 (BR 150.100)

Gesetz über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG) vom 08.12.2005, in Kraft seit: 01.08.2006 (BR 170.100)

B. Literatur

AUER ANDREAS, Rechtsvergleichende Einordnung der neuen Verfassung, Die neue Verfassung des Kantons Graubünden im Rechtsvergleich: Traditionen, Innovationen und Besonderheiten, in: Bänziger/Mengiardi/Toller & Partner (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur/Glarus/Zürich 2006

AUER ANDREAS, Ein Wahlkreisverband Willisau – Entlebuch im Kanton Luzern? Rechtsgutachten vom März 2009 (zit. Rechtsgutachten), abrufbar unter http://www.neueverfassung.lu.ch/rechtsgutachten_wahlkreisverbaende_luzern.pdf

BIAGGINI GIOVANNI, BV, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2007

BRAUNIAS KARL, Das parlamentarische Wahlrecht. Ein Handbuch über die Bildung der gesetzgebenden Körperschaften in Europa, 2. Band: Allgemeiner Teil, Berlin und Leipzig 1932

EHRENZELLER/MASTRONARDI/SCHWEIZER/VALLENDER, Die schweizerische Bundesverfassung, 2. Auflage, Zürich/St.Gallen 2008 (zit. Autor, SG-Kommentar)

BRUNNER NORBERT, Kommentar zu Art. 27 KV/GR, in: Bänziger/Mengiardi/Toller & Partner (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur/Glarus/Zürich 2006

BUNDI CHRISTINA, Der Entwurf für eine neue Bündner Kantonsverfassung, in: Jusletter 5. Mai 2003 (auch erschienen als: Der Entwurf für eine neue Bündner Kantonsverfassung. Eine kritische Beurteilung, in: Häner Isabelle [Hrsg.], Nachdenken über den demokratischen Staat und seine Geschichte, Beiträge für Alfred Kölz, Zürich/Basel/Genf 2003, S. 239 ff.)

BUNDI CALDELARI CHRISTINA/RATHGEB CHRISTIAN, Kritische Bemerkungen zur Gewährleistung der Bündner Kantonsverfassung vom 18. Mai 2003/14. September 2003, in: ZGRG 3/2004, S. 92 ff.

GARRONE PIERRE, L'élection populaire en Suisse. Étude des systèmes électoraux et leur mise en oeuvre sur le plan fédéral et dans les cantons, Diss. Genève, Basel/Frankfurt a.M. 1991

- GIACOMETTI ZACCARIA, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941
- HANGARTNER YVO/KLEY ANDREAS, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000
- HANGARTNER YVO, Die Wahl der kantonalen Parlamente nach dem Majorzsystem, ZBL 2005, S. 217 ff.
- HANGARTNER YVO, Bundesgericht, I. Öffentlich-rechtliche Abteilung, 7.7.2010, Grüne Nidwalden, Norbert Furrer und Leo Amstutz c. Verfassungsgericht des Kantons Nidwalden, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (1C_541/2009) mit Bemerkungen, AJP/PJA 2011, S. 140 ff. (zit. Bemerkungen)
- HAUSER MATTHIAS, Art. 51 KV, in: HÄNER/RÜSSLI/SCHWARZENBACH (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007
- KELSEN HANS, Vom Wesen und Wert der Demokratie, Tübingen 1920
- KÖLZ ALFRED, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992 (Zit. I)
- KÖLZ ALFRED, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Bern 2004 (zit. II)
- KÖLZ ALFRED, Probleme des kantonalen Wahlrechts, ZBI 1987, S. 1 ff.; S. 49 ff. (Wahlrecht)
- KLEY ANDREAS, § 24 Demokratisches Instrumentarium, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2011
- LOCKE JOHN, Über die Regierung (The Second Treatise of Government), Reclam Stuttgart 2008
- MAAG BERNHARD. Urnenwahl von Behörden im Majorzsystem – Ausgehend vom Recht des Kantons Zürich, Zürich 2004
- MARTENET VINCENT, L'autonomie constitutionnelle des cantons, Diss. (Genf), Basel/Genf/München 1999
- MÜLLER GEORG, Rechtsgutachten betreffend die Gültigkeit der Volksinitiative „Für gerechtere Wahlen in den Grossen Rat“ (Proporz-Initiative) vom 31. Mai 2010, abrufbar unter http://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MEL/Documents/Rechtsgutachten_Prof_Mueller.pdf
- NOHLEN DIETER, Wahlrecht und Parteiensystem, 6. Auflage, Opladen und Farmington Hills 2009
- PUKELSHEIM FRIEDRICH/SCHUHMACHER CHRISTIAN, Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen, AJP/PJA 2004, S. 505 ff. (zit. Zürcher Zuteilungsverfahren)
- PUKELSHEIM FRIEDRICH/SCHUHMACHER CHRISTIAN, Doppelproporz bei Parlamentswahlen - ein Rück- und Ausblick, AJP/PJA 2011, S. 1581 ff. (zit. Rück- und Ausblick)
- POLEDNA TOMAS, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Diss. Zürich 1988
- RATHGEB CHRISTIAN, Zur Zusammensetzung des Bündner Grossen Rates, SJZ 106/2010, S. 450 ff.

SARIPOLOS NICOLAS, La démocratie et l'élection proportionnelle, Paris 1899

TÖNDURY ANDREA, Bundesstaatliche Einheit und kantonale Demokratie. Die Gewährleistung der Kantonsverfassungen nach Art. 51, Diss. Zürich, 2004 (zit. Einheit)

TÖNDURY ANDREA, Wahlkreisgrösse und Parlamentswahlsystem. Leitgedanken zu den bundesrechtlichen Anforderungen an die Ausgestaltung der kantonalen Parlamentswahlen, Jusletter 14. August 2006 (zit. Wahlkreisgrösse)

TSCHANNEN PIERRE, Stimmrecht und politische Verständigung, Basel/Frankfurt a.M. 1995 (zit. Stimmrecht)

TSCHANNEN PIERRE, Proporzwahl im Kanton Nidwalden. Gutachten zuhanden des Demokratischen Nidwalden vom 5. Dezember 2008 (zit. Gutachten), abrufbar unter http://www.gruene-nidwalden.ch/docs/gutachten_tschannen_proporzahlen_nw.pdf

TSCHANNEN PIERRE/WYSS SIMONE, Wahlkreise im Kanton Zug. Gutachten zuhanden der Direktion des Innern des Kantons Zug vom 21. Februar 2005, abrufbar unter http://www.zrk.ch/dms/gutachten/liste_id_232_filename1_rnd6111.pdf

WEBER ANINA, Vom Proporzglück zur Proporzgenauigkeit – Zur Verfassungskonformität der geltenden Sitz- und Mandatsverteilungsverfahren im Bund, AJP/PJA 2010, S. 1373 ff.

III. Rechtliches

A. Anforderungen der Bundesverfassung

3 Die Anforderungen an die kantonalen Parlamentswahlen ergeben sich aus Art. 8 Abs. 1 BV, aus Art. 34 BV und aus Art. 51 BV.³ Im Rahmen dieser Bestimmungen sind die Kantone zwar frei in der Ausgestaltung ihres Wahlsystems (Art. 39 Abs. 1 BV).⁴ Trotz der weitgehenden Autonomie muss sich aber jedes kantonale Wahlsystem an den genannten verfassungsrechtlichen Normen und den sich daraus ergebenden Leitlinien messen lassen.

1. Wahlrechtsgleichheit (Zählwert, Stimmkraft und Erfolgswert)

4 Die Wahlrechtsgleichheit wird aus Art. 34 BV i.V.m. Art. 8 Abs. 1 BV abgeleitet.⁵ Der Grundsatz kann in drei Teilaspekte gegliedert werden:⁶

- Die *Zählwertgleichheit* sichert allen Stimmenden das gleiche Gewicht ihrer Stimme zu („one man, one vote“);
- die *Stimmkraftgleichheit* garantiert insbesondere, dass zwischen Sitzzahl und Repräsentationsbasis überall das gleiche Verhältnis gilt.⁷ Im Sinne der *Repräsentationsgleichheit* verlangt sie „gleich grosse (Einer-)Wahlkreise bzw. ein möglichst gleichmässiges Verhältnis von Sitzen und Einwohnerschaft“⁸;
- die *Erfolgswertgleichheit* verlangt, dass alle Stimmen in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen. Es soll keine wirkungslosen Stimmen geben.

5 Von der Zählwertgleichheit kann nicht abgewichen werden; sie weist absoluten Charakter auf.⁹ Es handelt sich somit um den nicht relativierbaren Kerngehalt der Wahlrechtsgleichheit (vgl. Art. 36 Abs. 4 BV).

6 Dem Grundsatz der Stimmkraftgleichheit muss ebenfalls Nachachtung verschafft werden. Abweichungen sind gemäss der Lehre klare Grenzen gesetzt, selbst wenn diese auch aufgrund historischer Gebietseinteilungen und der Bevölkerungsveränderungen nicht gänzlich verhindert werden können.¹⁰ Das deutsche Bundeswahlgesetz sieht diesbezüglich etwa vor, dass die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise nicht um mehr als 15 Prozent nach oben oder unten abweichen soll (*relative*

³ Vgl. STEINMANN, SG-Kommentar, N 4 ff. zu Art. 34 BV.

⁴ Vgl. BGE 136 I 352, 354; BGE 136 I 376, 378; KLEY, SG-Kommentar, N 2 und 5 zu Art. 39 BV.

⁵ Vgl. BIAGGINI, Kommentar BV, N 10 zu Art. 34 BV.

⁶ Vgl. TÖNDURY, Wahlkreisgrösse, Rz. 15 f.

⁷ POLEDNA, S. 66 f. mit Hinweisen.

⁸ BIAGGINI, Kommentar BV, N 10 zu Art. 34 BV.

⁹ BGE 125 I 21, 23.

¹⁰ POLEDNA, S. 86.

Grenze). Falls die Abweichung mehr als 25 Prozent beträgt, ist eine Neuabgrenzung vorzunehmen (*absolute* Grenze).¹¹ Auch für die britischen Unterhauswahlen werden die Wahlkreise regelmässig neu eingeteilt. Die Abweichung vom Durchschnittswahlkreis soll höchstens 25 Prozent nach unten und nach oben betragen.¹² POLEDNA geht für die Schweiz von einer zulässigen Höchstabweichung von 15 Prozent gegenüber dem durchschnittlichen Repräsentationsverhältnis aus.¹³

- 7 Die Erfolgswertgleichheit muss ein ständig anzustrebendes Ziel von Politik, Gesetzgebung und Rechtsprechung sein.¹⁴ Sie stellt sicher, dass die verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung erhalten, die weitgehend ihrem Wähleranteil entspricht. Diese wahlrechtliche Forderung hängt u.a. von der Grösse der Wahlkreise ab: Je mehr Sitze in einem Wahlkreis vergeben werden, desto tiefer ist das sogenannte natürliche Quorum, d.h. jener Stimmenanteil, der benötigt wird, um bei der ersten Sitzverteilung ein Vollmandat zu erringen.¹⁵ Hohe natürliche Quoren haben zur Folge, dass selbst Minderheitsparteien mit einem gefestigten Rückhalt in der Bevölkerung von der Mandatsverteilung ausgeschlossen bleiben.¹⁶ Das natürliche Quorum darf daher nach bundesgerichtliche Rechtsprechung – im Sinne eines Zielwertes – 10 Prozent nicht überschreiten.¹⁷ Darüber hinaus muss die Erfolgswertgleichheit „wahlkreisübergreifend“ spielen, d.h. die natürlichen Quoren in den verschiedenen Wahlkreisen dürfen nicht zu stark voneinander abweichen. In der Lehre wird gefordert, dass die einzelnen Wahlkreise nur wenig bzw. um höchstens ein Drittel vom Mittelwert abweichen dürfen.¹⁸ Das Bundesgericht hat es (bisher) nicht für notwendig erachtet, die zulässige Höchstabweichung abstrakt festzulegen.¹⁹
- 8 Das Bundesgericht anerkennt allerdings weitergehende Abweichungen dann, wenn historische, föderalistische, kulturelle, sprachliche, ethnische oder religiöse Gründe angeführt werden können, „welche kleine Wahlkreise als eigene Identitäten und als ‚Sonderfall‘ erscheinen lassen und ihnen – auf Kosten des Proporz – im Sinne eines Minderheitenschutzes einen

¹¹ § 3 Abs. 3 des Bundeswahlgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch die Bekanntmachung vom 5. August 2009 (BGBl. I S. 2687) geändert worden ist.

¹² NOHLEN, 287.

¹³ POLEDNA, S. 94.

¹⁴ KÖLZ, Wahlrecht, 37.

¹⁵ Gemäss der Methode Hagenbach-Bischoff wird die Summe aller Parteistimmen durch die um eins vergrösserte Zahl der zu besetzenden Sitze geteilt und das Ergebnis auf die nächste ganze Zahl aufgerundet. Das Resultat ist die erste Verteilungszahl. Jede Liste erhält in einer ersten Verteilrunde so viele Sitze, wie diese Zahl in ihrem Parteistimmenergebnis ganz enthalten ist (sogenannte „Vollmandate“). Falls dadurch noch nicht alle Mandate vergeben sind, werden derartige „Restmandate“ in einer zweiten Runde verteilt. Dafür wird die Parteistimmenzahl jeder Liste durch die um eins vergrösserte Zahl der ihr bereits zugewiesenen Mandate geteilt. Das Mandat geht an jene Liste, welche bei dieser Division den grössten Quotienten erreicht. Das Vorgehen wird wiederholt, bis alle Mandate vergeben sind (vgl. statt vieler GARRONE, S. 222 f., KÖLZ, Wahlrecht, S. 17 ff.).

¹⁶ BGE 136 I 352, 358; BGE 129 I 185, 201

¹⁷ BGE 131 I 74, 83 f. („Um der Rechtssicherheit Willen ist, gestützt auf die angeführte Rechtsprechung, festzulegen, dass die Überschreitung einer Limite von 10% in beiden Fällen mit einem Verhältniswahlrecht grundsätzlich nicht zu vereinbaren ist“); vgl. auch BGE 136 I 352, 357 f.

¹⁸ TSCHANNEN, Stimmrecht, N 749; KÖLZ, Wahlrecht, 31.

¹⁹ Vgl. BGE 136 I 352, 360.

Vertretungsanspruch einräumen.“²⁰ Es bedarf dafür aber ausreichender sachlicher Gründe und je grösser die Abweichungen von der Erfolgswertgleichheit sind, desto gewichtiger müssen die rechtfertigenden Gründe sein.²¹

- 9 Die Zählwert- und die Stimmkraft- bzw. Repräsentationsgleichheit erlangen für das Majorzwahlsystem wie auch für das Proporzwahlsystem Geltung. Der Erfolgswertgleichheit hingegen kann nur durch die Anwendung des Verhältniswahlrechts Nachachtung geschaffen werden. Mit anderen Worten: Im (reinen) Majorzwahlsystem spielt die Erfolgswertgleichheit der Stimmberechtigten nicht. Gewählt wird nur jener Parteikandidat, der die absolute oder relative Mehrheit der Stimmen gewinnt. Die Verwirklichung der Erfolgswertgleichheit ist folglich *der* elementare Unterschied zwischen dem Majorzwahlsystem und dem Proporzwahlsystem.
- 10 Ein Wahlsystem ist in Bezug auf die Übereinstimmung mit der politischen Rechtsgleichheit daher anhand des folgenden Fragekatalogs zu überprüfen:
- Kommt allen Stimmberechtigten je (nur) eine Stimme zu?
 - Weisen alle Wahlkreise im Verhältnis zur Bevölkerung die gleiche Grösse auf?
 - Sichert das Wahlsystem den gleichen Erfolg der Stimmen?

2. Freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe

- 11 Art. 34 Abs. 2 BV garantiert als politisches Grundrecht die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe bei Wahlen. Aus dieser Wahlfreiheit leitet sich der Anspruch der Stimmberechtigten ab, dass kein Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Wählenden zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll dabei garantiert sein, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit gewährleistet somit die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung.²²
- 12 Das Bundesgericht hat anerkannt, dass das Wahlsystem bzw. zu hohe oder zu unterschiedliche Quoren nicht nur mit der Erfolgswertgleichheit in Widerspruch stehen, sondern gleichzeitig „das Wahlverfahren der sich aus Art. 34 Abs. 2 BV ergebenden Wahlfreiheit nicht gerecht“ wird, „wonach kein Wahlergebnis anerkannt werden soll, das nicht den freien Willen der Wählenden zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt.“²³
- 13 Die Wahlfreiheit ist als Kriterium gleichermassen bei Majorz- wie auch Proporzwahlverfahren zu beachten.

²⁰ BGE 136 I 352, 361; BGE 129 I 185, 190; BGE 131 I 74, 79; BGE 131 I 85, 87.

²¹ BGE 136 I 352, 361.

²² BGE 136 I 352, 355; 135 I 292, 293; 135 I 19, 21.

²³ BGE 136 I 352, 360

B. Das geltende Bündner Wahlverfahren

- 14 Die Kreise bilden in Graubünden eine kantonale Ebene zwischen den Gemeinden und Bezirken und sind die Wahlkreise für die Mitglieder des Grossen Rates. Die Sitze werden entsprechend der schweizerischen Wohnbevölkerung auf die Wahlkreise verteilt (Art. 27 Abs. 3 und 4 KV). Die 120 Grossratssitze werden nach dem Bruchzahlverfahren den Wahlkreisen zugesprochen:²⁴ Zunächst wird die schweizerische Wohnbevölkerung des Kantons durch 120 geteilt. Die nächsthöhere ganze Zahl über dem Ergebnis bildet die erste Verteilungszahl. Jeder Kreis, dessen Bevölkerung diese Zahl nicht erreicht, erhält bei der Vorwegverteilung einen Sitz.²⁵ (Nur) Einen Sitz erhalten aber auch jene Kreise, welche die zweite Verteilungszahl nicht erreichen.²⁶
- 15 Nach Art. 27 Abs. 2 KV erfolgt die Wahl in den Bündner Grossen Rat nach dem Mehrheitswahlverfahren. In 16 Kreisen wird ein Sitz vergeben, in den anderen Kreisen zwischen 2 und 20 Sitze. Es finden in letzteren somit Majorzwahlen in Mehrpersonenwahlkreisen statt.
- 16 Um im ersten Wahlgang gewählt zu werden, muss ein „absolutes Mehr“ erreicht werden. Dieses berechnet sich nach folgender Formel: „Die Gesamtzahl aller gültigen Stimmen für kandidierende Personen wird durch die doppelte Zahl der freien Sitze geteilt. Die nächsthöhere ganze Zahl ist das absolute Mehr.“²⁷ Vor wenigen Jahren wurde in der Regel noch das echte absolute Mehr für die Wahl verlangt („Bündner Mehr“). Die heutige Regelung führt dazu, dass zumeist nur ein Wahlgang stattfinden muss, da diese Berechnungsart sich stark dem relativen Mehr annähert.²⁸

1. Grundsätzlich: Fragliche Zulässigkeit des Majorzes für Parlamentswahlen

- 17 Im 19. Jahrhundert waren die Verkehrswege gerade im Kanton Graubünden noch schlecht ausgebaut. Ein Strassen- oder Schienennetz, wie wir es heute kennen, war erst in Ansätzen vorhanden. Kommunikationsmittel wie Fernsehen, Telefone, Internet etc. waren unbekannt. Die Menschen in dieser Zeit lebten dementsprechend viel abgeschiedener als heute und die Gemeinschaften in abgelegenen Dörfern und Tälern waren viel stärker auf sich alleine gestellt. Parlamentsmitglieder waren zu dieser Zeit daher vorab die Interessensvertreter ihres Dorfes oder ihrer Talschaft. Sie mussten unter Umständen schwierige und lange Wege unter ihre Füsse nehmen, um ihr Mandat wahrzunehmen. Es entsprach dieser Zeitepoche, dass jede

²⁴ Es ist die Zuteilungsmethode wie bei den Nationalratswahlen gewählt worden (vgl. Art. 17 BPR; sog. Bruchzahlverfahren). Das System wird von WEBER als verfassungswidrig beurteilt (S. 1376 f.).

²⁵ Art. 2 Bst. a Ziff. 1 GRG. Die Kreise, welche die Sitzgarantie beanspruchen, scheiden für die weitere Verteilung aus.

²⁶ Art. 2 Bst. a Ziff. 2 GRG. Zur weiteren Hauptverteilung und Restverteilung vgl. Art. 2 Bst. b und c.

²⁷ Art. 39 Abs. 1 GPR. Haben mehr Personen das absolute Mehr erreicht, als Sitze zu besetzen sind, gelten diejenigen mit den höchsten Stimmenzahlen als gewählt (Art. 39 Abs. 2 GPR). Falls im ersten Wahlgang der Sitze bzw. nicht alle Sitze haben besetzt werden können, findet ein zweiter Wahlgang statt, in welchem das relative Mehr ausschlaggebend ist (Art. 40 GPR).

²⁸ Vgl. Antwort der Regierung vom 3. Mai 2000 auf die Motion vom 27. März 2000 betreffend Änderung der Berechnung des absoluten Mehrs bei Wahlen (abrufbar unter http://www.gr.ch/DE/institutionen/parlament/PV/Seiten/DE_2000-03-27_68_m.aspx).

massgebende territoriale Einheit ihren Vertreter mittels Mehrheitsentscheids bestimmte, damit er sich in der fernen Hauptstadt für ihre Interessen einsetze.

- 18 In der heutigen Kommunikations- und Mobilitätskultur und aufgrund der ausgebauten, sicheren und schnellen Verkehrswege haben sich die Interessen jedoch stark verlagert. Es kann z.B. heute eine Person problemlos in der Surselva leben und täglich zur Arbeit nach Chur fahren. Die Mobilität sprengt somit die örtlichen Grenzen. Nicht mehr territoriale Gegebenheiten stehen politisch im Fokus, sondern kulturelle, soziale und wirtschaftliche Anliegen über die örtlichen Grenzen hinweg. Ein Anhänger der Grünen in Ardez wird sich politisch seinem Parteifreund in Maienfeld näher fühlen, als seinem Nachbarn, welcher SVP wählt (und umgekehrt). Aufgrund und mit dieser Entwicklung haben daher majorzgewählte Kantonsparlamente ihre gesellschaftliche Legitimität mehr und mehr verloren. Nicht mehr eine territoriale politische Vertretung der Bevölkerung ist heute das elementare und richtige Repräsentationsprinzip, sondern die „soziologisch politische Repräsentation des Volkes“.²⁹ Dementsprechend wurde der Majorz im schweizerischen Bundesstaat fast überall vom Proporz abgelöst, welcher „der Kompromissnatur des Parlamentes klaren Ausdruck“ verleiht und „die demokratische Idee“ viel besser verkörpert.³⁰
- 19 Es verwundert daher nicht, dass die Zulässigkeit des Majorzes für kantonale Parlamentswahlen in der Rechtslehre umstritten ist. Namhafte Rechtsprofessoren und Demokratieforscher wie ANDREAS AUER oder PIERRE TSCHANNEN haben festgehalten, dass das Mehrheitswahlverfahren mit den verfassungsmässigen Anforderungen von Art. 51 BV, Art. 34 BV sowie Art. 8 Abs. 1 BV grundsätzlich nicht in Übereinstimmung gebracht werden kann.³¹ Die Argumente für die Beibehaltung eines Majorzsystems sind den auch kaum staatsrechtlicher Natur, sondern meist auf der machtpolitischen Ebene zu suchen. Die Machtpolitik wird dabei – so DIETER NOHLEN – „oft genug dadurch zu verschleiern versucht, dass auf demokratietheoretische Begründungen zurückgegriffen wird. Die Entscheidung erfolgt jedoch aus der konkreten Interessenlage einer Partei heraus.“³²

a) Keine freie Willensbildung

- 20 Für den Stimmberechtigten ist es von grösster Bedeutung, ob er seine Stimme bei einer Majorz- oder Proporzwahl abgibt. Bei einer Majorzwahl hat er nämlich folgende Konsequenzen zu bedenken:
- Der Stimmberechtigte hat keinen Anspruch darauf, dass er seine Stimme mit Erfolg abgibt. Wählt er den Kandidaten einer Minderheitspartei, geht seine Stimme verloren – sie verhallt ungehört.

²⁹ GIACOMETTI, S. 306.

³⁰ So GIACOMETTI, S. 306.

³¹ AUER, Rz. 22 ff.; TSCHANNEN, Stimmrecht, N 751; vgl. auch TÖNDURY, Einheit, S. 258; BUNDI/RATHGEB, S. 92 ff.

³² NOHLEN, S. 157. Gerade anlässlich der Gewährleistung der Bündner Verfassung zeigte sich dieses Phänomen: Der positive Gewährleistungsentscheid war politisch motiviert (vgl. TÖNDURY, Wahlkreisgrösse, Rz. 26 f.; vgl. auch BUNDI/RATHGEB, S. 95).

- Der Sympathisant einer Minderheitspartei steht damit vor der Wahl, ob er von vorneherein auf die Stimmabgabe verzichten oder sich für einen erfolgsversprechenden Kandidaten entscheiden will.
- 21 Das Mehrheitswahlssystem beschränkt dementsprechend die Freiheit des Meinungsbildungsprozesses. Der damit verbundene faktische „Wählbarkeits-Ausschluss“ von Kandidaten selbst relevanter Minderheitsparteien ist „angesichts realer Pluralismen ein befremdlicher und nicht besonders demokratischer Versuch der Wählerdisziplinierung“.³³ Nach dem Motto „Friss oder stirb“ wird der Wähler dazu gezwungen, seine Stimme einer aussichtsreichen Partei zu geben oder auf jegliche Wirkkraft seiner Stimme zu verzichten.³⁴ Das Resultat einer Majorzwahl des Parlamentes bringt folglich den freien Willen der Stimmberechtigten weder zuverlässig noch unverfälscht zum Ausdruck: Der Wähler ist nämlich durch das Wahlverfahren gezwungen worden, das „kleinere Übel“ bzw. „mit zugehaltener Nase“ zu wählen.³⁵
- 22 Im Kanton Graubünden muss der Wähler sich denn in der Regel auch für die Kandidaten der zwei, höchstens drei erfolgversprechendsten Parteien in seinem Wahlkreis entscheiden (vgl. dazu hinten Rz. 42). Das Bündner Majorzwahlssystem hat dementsprechend *massive Verzerrungen zwischen den eigentlichen politischen Kräfteverhältnissen in der Bevölkerung und der Mandatsverteilung im Grossen Rat zur Folge*, was der Vergleich der Grossratswahlen 2010 mit den Nationalratswahlen 2011 deutlich aufzeigt:³⁶

Partei	Mandate Kreiswahlen 2010 (Majorz)	Wähleranteile NR-Wahlen 2011 (Proporz; inkl. Listenverbindungen)
CVP	27.5 Prozent der Mandate	16.63 Prozent Wähleranteil
FDP	31.67 Prozent der Mandate	11.9 Prozent Wähleranteil
BDP	21.67 Prozent der Mandate	20.46 Prozent Wähleranteil
SVP	3.33 Prozent der Mandate	24.49 Prozent Wähleranteil
SP	10 Prozent der Mandate	15.61 Prozent Wähleranteil
GLP	1.67 Prozent der Mandate	8.25 Prozent Wähleranteil
Parteilos	4.17 Prozent der Mandate	--
Verda	--	2.16 Prozent Wähleranteil
EDU	--	0.51 Prozent Wähleranteil

³³ TSCHANNEN, Stimmrecht, N 754.

³⁴ In Graubünden wird diese Problematik noch dadurch verschärft, dass in einigen Kreisen das Stimmgeheimnis nicht gilt, weil in einer Landsgemeinde mit offenem Handmehr gewählt wird.

³⁵ Vgl. dazu die Situation in Grossbritannien, das ein Majorzwahlssystem in Einerwahlkreisen mit relativem Mehr kennt; Tagesanzeiger online vom 06.05.2010, Mit „zugehaltener Nase“ die Tories wählen.

³⁶ Die Resultate der Kreiswahlen 2010 sind abrufbar unter <http://www.gr.ch/DE/publikationen/abstimmungenwahlen/kreiswahlen/Seiten/Kreiswahlen2010.aspx>; Die Wähleranteile bei den Nationalratswahlen 2011 sind abrufbar unter <http://www.gr.ch/DE/publikationen/abstimmungenwahlen/nrw2011/Seiten/Resultat2011.aspx>.

- 23 Wenn die Wähleranteile der Nationalratswahlen als Anhaltspunkte für das eigentliche Stimmungsbild in der Bevölkerung herangezogen werden,³⁷ so ist festzuhalten, dass die CVP um den Faktor 1.65 und die FDP gar um den Faktor 2.66 *übervertreten* sind. Der Wähleranteil der BDP bei den Nationalratswahlen und die Anzahl Mandate im Grossen Rat stimmen in etwa überein. Hingegen sind die SVP um den Faktor 7.35, die SP um den Faktor 1.56 und die GLP um den Faktor 4.94 *untervertreten*.
- 24 Mit anderen Worten haben viele Stimmberechtigte bei den Grossratswahlen offensichtlich nicht nach ihrer eigentlichen politischen Ausrichtungen gewählt, sondern sich – im Sinne des kleineren Übels – für den Kandidaten einer aussichtsreicheren Partei entschieden. Das Bundesgericht hat jedoch zu Recht festgehalten, dass kein Wahlergebnis anerkannt werden soll, das nicht den *freien* Willen der Wählenden zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt.³⁸ Diesem Anspruch müsste selbstverständlich auch das Bündner Wahlsystem gerecht werden. Mit Blick auf die aus Art. 34 Abs. 2 BV abgeleitete Wahlfreiheit erscheint daher das Majorzwahlsystem grundsätzlich fragwürdig.

b) Beschränkung des Mehrheitsprinzips auf das Notwendige

- 25 Das Mehrheitsprinzip ist geschichtlich primär als ein Mittel für konkrete Beschlussfassungen entstanden und nicht als ein Mittel zur Bildung eines beschlussfassenden Organs.³⁹ Da in der gesellschaftlichen Wirklichkeit zu (fast) keiner Frage Einmütigkeit herrscht, bedarf es eines Mechanismus, der es einer Gemeinschaft ermöglicht, gemeinsame *Entscheidungen* zu treffen, welche durch alle Personen anerkannt werden.⁴⁰ In der Demokratie nimmt diese Funktion das Mehrheitsprinzip wahr, d.h. sämtliche oder strittige Sachvorlagen werden den Stimmberechtigten vorgelegt und im Sinne der Mehrheitsmeinung entschieden. Das Mehrheitssystem beruht dabei auf der Gegenüberstellung der Gegensatzpaare „ja oder nein“, „wahr oder falsch“, „schwarz oder weiss“. Die Stimmenden haben sich mit anderen Worten zwischen der Zustimmung und der Ablehnung zu einer Sache zu entscheiden (oder sie können sich der Stimme enthalten). Mit Wahlen hingegen werden (noch) keine Sachentscheidungen getroffen. Vielmehr wird lediglich die Vertretung der Stimmberechtigten im Parlament bestimmt.
- 26 Diese grundsätzliche Verschiedenheit von Wahlen und Abstimmungen darf nicht ausser Acht gelassen werden.⁴¹ Sie gebietet es, eine getrennte Beurteilung in Bezug auf die Anwendung der Mehrheitsregel vorzunehmen. So haben Wahlen keine spezifische Stellungnahme des Stimmberechtigten zu einer Sachfrage zum Inhalt, sondern ermöglichen dem Stimmberechtig-

³⁷ Es ist zusätzlich zu beachten, dass im Kanton Graubünden lediglich 5 Nationalratsmandate verteilt werden. Das natürliche Quorum beträgt aufgrund des angewandten Wahlsystems daher 16.67 Prozent und liegt damit deutlich über dem vom Bundesgericht für kantonale Wahlen noch akzeptierten Quorum von 10%. Die Folge davon ist, dass der Proporz auch bei den Nationalratswahlen nicht systemgerecht spielen kann.

³⁸ BGE 136 I 352, 360.

³⁹ Vgl. BRAUNIAS, S. 193.

⁴⁰ Vgl. SARIPOLOS I, S. 193 ff.

⁴¹ Bereits Victor Considerant, der „Vater des Proporzwahlrechts“, hat auf die Notwendigkeit dieser Unterscheidung aufmerksam gemacht (KÖLZ I, S. 541).

ten (nur) einen ungefähren Richtungsentscheid. Die Stimme wird einer Partei bzw. einem Kandidaten gegeben, da der Stimmberechtigte in deren bzw. dessen politischen Ausrichtung seine Meinungen und seine Interessen vertreten sieht.

- 27 Der Stimmberechtigte stimmt somit bei Wahlen nicht wie bei Abstimmungen punktuell und situativ einmal mit einer Minderheit und ein anderes Mal mit der Mehrheit. Vielmehr handelt es sich um eine Festlegung über eine längere Zeitdauer, ohne Möglichkeit innerhalb dieser Dauer seine Meinung ändern zu können. Gibt der Stimmberechtigte bei Majorzwahlen aufgrund seiner eigentlichen politischen Ansichten einer Minderheitspartei seine Stimme, ist er zumindest für die nächste Legislaturperiode – d.h. für mehrere Jahre – von einer mittelbaren Beteiligung am parlamentarischen Gesetzgebungsprozess ausgeschlossen. Soweit daher einer Rechtsordnung das demokratische Ideal zugrunde liegt, dass jeder Stimmberechtigte als Rechtsunterworfener das gleiche Recht haben soll, an einem diskursiven Gesetzgebungsprozess *direkt oder indirekt* mitzuwirken,⁴² handelt es sich beim Majorzwahlrecht um ein untaugliches Instrument.
- 28 Aus diesen demokratietheoretischen Überlegungen und im Sinne des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes⁴³ folgt, dass das Mehrheitsprinzip (nur) dann angewandt werden sollte, wenn keine anderen demokratischen Verfahren denkbar sind, welche eine Berücksichtigung verschiedener, auch gegensätzlicher gesellschaftlichen Ansichten ermöglichen.⁴⁴ Bei Parlamentswahlen existiert mit dem Proporzwahlrecht ein entsprechendes und erprobtes Verfahren. Das Verhältniswahlverfahren entspricht in diesem Sinne „einem Postulate der Gerechtigkeit“.⁴⁵ Umgekehrt schliesst der Gedanke der Wahlgerechtigkeit das Majorzverfahren bei kantonalen Parlamentswahlen aus.⁴⁶

c) Widerspruch zur Konkordanzdemokratie

- 29 Der Bündner Verfassungsordnung liegt die Idee zu Grunde, dass eine „angemessene *Vertretung aller Schichten einer pluralistischen Gesellschaft*“ im Parlament zu gewährleisten ist.⁴⁷ Der Grosse Rat soll mit anderen Worten „ein Spiegelbild der Gesellschaft sein“⁴⁸. Dieses Ziel wird jedoch gerade mit dem Majorzwahlssystem nicht erreicht. Im Gegenteil werden dadurch politische Minderheiten im Parlament marginalisiert oder von einer angemessenen Vertretung gar ausgeschlossen. Das Mehrheitswahlssystem setzt voraus, dass sich (nur) zwei oder höchst-

⁴² Dieser Grundsatz entspricht aber gerade den Vorstellungen im Kanton Graubünden. So soll die politische Diskussion „von möglichst breiten Kreisen aus der Bevölkerung mitbestimmt werden. Erst die derartige Meinungsbildung und Entscheidung im Kantonsparlament gibt dem staatlichen Handeln die erforderliche Legitimation“ (RATHGEB, Zusammensetzung, S. 451 f.). Auch Art. 51 Abs. 1 BV liegt das Ideal einer solchen Demokratie zu Grunde (vgl. TÖNDURY, Einheit, S. 179 f. und S. 262).

⁴³ Vgl. Art. 5 Abs. 2 BV.

⁴⁴ Vgl. ähnlich KELSEN, S. 12. f.

⁴⁵ GIACOMETTI, S. 305.

⁴⁶ Der Gedanke der Wahlgerechtigkeit findet sich in Art. 8 Abs. 1 BV und 34 Abs. 2 BV wieder und kann alleine durch die Sicherstellung einer möglichst grossen Erfolgswertgleichheit der Stimmen verwirklicht werden (TÖNDURY, Wahlkreisgrösse, Rz. 49).

⁴⁷ BRUNNER, Rz. 2 [Hervorhebung im Original].

⁴⁸ RATHGEB, Zusammensetzung, S. 451 f.

tens drei unterschiedliche Meinungen, Wege und Parteien gegenüberstehen, zwischen denen die Stimmberechtigten entscheiden können und müssen (Oppositionssystem). Das Mehrheits-system trifft indes in der bündnerischen Wirklichkeit auf eine komplexe, vielfältige und pluralistische Gesellschaft, in welcher keine einzig richtigen Lösungen für Probleme existieren, sondern in der es eine Mehrzahl von Lösungen für eine bestimmte Aufgabe gibt, welche jeweils unterschiedliche Folgen und Konsequenzen haben. In der konsensorientierten Demokratie werden diese verschiedenen Lösungswege und Möglichkeiten *im Parlament* abgewogen und Lösungen ausgehandelt, welche anschliessend in einer Volksabstimmung eine Mehrheit erhalten können.

- 30 Das Majorzwahlssystem dient hingegen dazu, eine bessere Handlungsfähigkeit zu erreichen. Es soll nicht diskutiert, sondern im Sinne der Mehrheit entschieden werden. Auf diese Weise sei die Parlamentsarbeit „konstruktiver“, da es nicht zu „unheiligen Allianzen“ komme. Die Folgen der Parteienzersplitterung seien negativ.⁴⁹ PIERRE TSCHANNEN hat diese Argumente allerdings schon vor Jahren entkräftet und ausgeführt, die Parolen „Sicherung klarer Mehrheiten“ oder auch „Gewährleistung störungsfreier Staatsfunktionen“ seien nur „andere Worte für ‚mehr Regierbarkeit‘“⁵⁰. Mittels des Mehrheitssystem soll denn meist auch nur der traditionelle Vorsprung – und damit die Macht – von bevorzugten politischen Parteien (zumeist der bürgerlich-konservativen Mitte) gesichert werden. Diesen Parteien soll ein möglichst ungestörter Handlungsspielraum verschafft und ein leichteres Regieren ermöglicht werden. Ob ein Majorzwahl-system dabei tatsächlich zu konstruktiverer Parlamentsarbeit führt, darf mit Blick etwa auf die Arbeit des Kongresses in den USA oder auf das britische Unterhaus mehr als bezweifelt werden. Das Majorzwahlssystem ist vielmehr einfach „dezisionistisch“: Es steht nicht die demokratische Legitimation von Entscheiden im Vordergrund, sondern es geht darum, effizient entscheiden bzw. regieren zu können.
- 31 Das Mehrheitswahlssystem steht damit aber in einem unauflösbaren Gegensatz zur Konkordanzdemokratie: Nach dieser Form des Politisierens soll sich die Mehrheit gerade nicht der ständigen Auseinandersetzung, dem parlamentarischen Diskurs mit den als lästig empfundenen politischen Minderheiten entledigen können. Die Konkordanz verlangt umgekehrt gerade den Einbezug von sämtlichen relevanten politischen Minderheiten in den parlamentarischen Meinungsbildungsprozess. Das Majorzwahlverfahren steht daher zu allen Kennzeichen des Konkordanzsystems in der Schweiz quer.⁵¹
- 32 Gerade die Bündner Demokratie beruht auf dem Gedanken einer aktiven und möglichst unmittelbaren Mitbestimmung der Stimmberechtigten an der staatlichen Willensbildung. Diese Form der Demokratie will das Individuum nicht in seinen demokratischen Rechten beschneiden, sondern eine möglichst breite Anwendung des demokratischen Prinzips ermöglichen. Eine direkte Gesetzgebung bleibt zwar aufgrund der Komplexität und Grösse der Gemeinwesen eine Utopie. Parlamente sind deshalb ein unabdingbares Gefäss der Konsensfindung, Entscheidungsvorbereitung und Beschlussfassung. Die Einrichtung des Parlaments fordert aus diesem

⁴⁹ So zuletzt HANGARTNER, Bemerkungen, S. 143.

⁵⁰ TSCHANNEN, Stimmrecht, N 754 im Zusammenhang mit der Rechtfertigung von Quoren.

⁵¹ TSCHANNEN, Stimmrecht, N 751.

Blickwinkel aber eine Kompensation des damit verbundenen Verzichts der Stimmberechtigten auf direkte Diskussionsbeteiligung im Gesetzgebungsprozess. In diesem Sinne sollte sich jeder Stimmberechtigte im Parlament durch selbstgewählte Repräsentanten vertreten sehen. Als das Volk vertretende „Landsgemeinde“ soll das Parlament darüber hinaus ein „wahrhaftes“ Abbild der Meinungen in der Bevölkerung darstellen und nicht einfach ein Abbild der politischen Mehrheitsmeinung sein.⁵²

- 33 Solche und ähnliche Überlegungen haben in der neueren Lehre zur überzeugenden Schlussfolgerung geführt, dass das Verhältniswahlrecht heute als Anforderung des Bundes an die Kantone verstanden werden muss.⁵³ Die demokratische Zielsetzung einer möglichst grossen direkten oder indirekten Beteiligung aller Personen, die von den gefällten Entscheidungen betroffen sind, lässt sich jedenfalls nur mit dem Verhältniswahlrecht verwirklichen. HANS KELSEN hat dies mit den folgenden Worten treffend ausgedrückt: „Soll man von keinem fremden Willen beherrscht sein, darf man auch nur von Angehörigen der eigenen Partei vertreten werden.“⁵⁴

2. Beurteilung des Bündner Majorzverfahrens

- 34 Das Bundesgericht vertritt in ständiger Rechtsprechung die Ansicht, dass „nach Rechtsprechung im Grundsatz sowohl das Mehrheits- als auch das Verhältniswahlrecht den genannten verfassungsrechtlichen Anforderungen“ genügen.⁵⁵ ANDREAS AUER weist mit Recht darauf hin, dass das höchste Gericht diese Standardformel „aber eigentlich nie“ begründet hat.⁵⁶ Ausserdem sei nicht einzusehen, „weshalb im Proporzsystem Quoren von mehr als 10% verfassungsrechtlich verpönt sind, im Majorz aber einfach hingenommen werden müssen.“⁵⁷
- 35 Soweit jedoch davon auszugehen ist, dass das Majorzwahlssystem bei kantonalen Parlamentswahlen weiterhin als zulässig zu beurteilen wäre, gilt es zu beachten, dass dies selbstverständlich nur für korrekt ausgestaltete Majorzverfahren gelten kann:
- 36 In Bezug auf die kantonalen Proporzwahlverfahren hat das Bundesgericht in seiner neusten Rechtsprechung festgehalten, dass bei Wahl des Verhältniswahlverfahrens dieser „Grundentscheid konsequent“ umzusetzen sei.⁵⁸ Es seien die für „die echte Proporzwahl erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen“.⁵⁹ Die Aufnahme proporzfremder Elemente und ein Abweichen vom Verhältniswahlrecht bedürften einer besonderen Rechtfertigung.⁶⁰ Mit anderen Worten: Das gewählte Verfahren muss in seiner idealen Form bzw. systemgerecht verwirklicht wer-

⁵² TÖNDURY, Wahlkreisgrösse, Rz. 41.

⁵³ Art. 51 BV; AUER, Rz. 24 f.; POLEDNA, S. 87 ff.; TSCHANNEN, Stimmrecht, N 751; BBl 2004, 1115.

⁵⁴ KELSEN, S. 13.

⁵⁵ BGE 131 I 85 E. 2.2 S. 87 mit Hinweisen.

⁵⁶ AUER, Rz. 25.

⁵⁷ AUER, Rz. 25.

⁵⁸ BGE 136 I 352, 363.

⁵⁹ BGE 136 I 352, 363.

⁶⁰ BGE 136 I 352, 357 f.; BGE 136 I 364, 366 f.; BGE 376, 379 und 384; BGE 131 I 85, 87; je mit Hinweisen.

den.⁶¹ Diese Ausführungen des Bundesgerichts zum Proporzverfahren müssen folgegerecht im Falle von Majorzverfahrens ebenfalls Geltung erlangen: Auch dieser Grundentscheid ist somit „konsequent“ umzusetzen und es sind die für die „echte“ Majorzwahl erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen.

- 37 In der Lehre wird darüber hinaus vertreten, dass bei Anwendung des Majorzwahlsystems der – an sich majorzforemde – Komponente der Erfolgswertgleichheit genügend Rechnung getragen werden müsse:

„Deshalb muss zum Beispiel auch bei grundsätzlicher Entscheidung zugunsten des Mehrheitswahlrechts die Komponente Erfolgswertgleichheit genügend zur Geltung kommen. Problematisch können etwa zu kleine Wahlkreise oder allzu ungleich grosse Wahlkreise sein.“⁶²

- 38 Die Erfolgswertgleichheit ist also bei Majorzwahlen ebenfalls als gewichtiges Kriterium anzusehen.⁶³ Es muss sich aber zumindest strikte am Mehrheitsprinzip und an der Stimmkraftgleichheit ausrichten. Unter dem Blickwinkel der Demokratie ist es dementsprechend von vorneherein unzulässig, dass aufgrund von Abweichungen von diesen Grundsätzen politische Minderheiten eine parlamentarische Mehrheit erringen können.

- 39 Das „echte“, d.h. systemgerechte Majorzwahlverfahren ist durch folgende drei Elemente gekennzeichnet:

- Sämtliche Sitze werden in nicht manipulativ festgelegten⁶⁴ Einerwahlkreisen vergeben;
- Sämtliche Wahlkreise sind in etwa gleich gross (Repräsentationsgleichheit);
- Sicherung des Mehrheitsprinzips, etwa durch das Erfordernis des absoluten Mehrs der Stimmen (50 Prozent plus eine Stimme) im ersten Wahlgang.

- 40 Abweichungen von diesen Anforderungen verfälschen ein Majorzwahlverfahren, sodass dieses den Ansprüchen an ein demokratisches Wahlverfahren nicht zu genügen vermag.⁶⁵

a) Unzulässigkeit von Mehrpersonenwahlkreisen

- 41 Im idealtypischen Majorz werden so viele Wahlkreise gebildet, wie Sitze im Parlament zu vergeben sind („Einerwahlkreise“). Werden mehrere Sitze in einem Wahlkreis im Majorz vergeben („Mehrpersonenwahlkreise“), kann die Partei, welche die erforderliche Mehrheit erringt,

⁶¹ Vgl. NOHLEN, S. 164 ff.

⁶² HANGARTNER, S. 233 [Hervorhebung durch den Verfasser]. *Ausnahmsweise* dürfe aber „auf eine lokale sprachlich-kulturelle Minderheit“ Rücksicht genommen werden. HANGARTNER unterscheidet allerdings nicht zwischen Stimmkraftgleichheit und Erfolgswertgleichheit (vgl. auch Bemerkungen, S. 143). Welche konkreten Forderungen er aus seinen grundsätzlichen Erwägungen ableitet, wird daher nicht ganz klar.

⁶³ Tatsächlich existieren Abwandlungen des Majorzwahlsystems, die eine gewisse Erfolgswertgleichheit sicherzustellen vermögen, so etwa die beschränkte Stimmgebung oder die Alternativstimmgebung.

⁶⁴ Jede Wahlkreisgeometrie bzw. das „Gerrymandering“ ist auszuschliessen.

⁶⁵ Vgl. TÖNDURY, Wahlkreisgrösse, Rz. 26.

sämtliche zwei, drei, vier (oder gar mehr) Mandate erhalten, wogegen alle anderen Gruppierungen keinen *rechtlichen* Anspruch auf ein Mandat erheben können. Die Realität im Kanton Graubünden zeigt anschaulich auf, dass die Mehrpersonenwahlkreise stark zu den politischen Verzerrungen der Mehrheitsverhältnisse im Parlament beitragen:⁶⁶

- 42 Die SP etwa ist seit Jahrzehnten stark untervertreten⁶⁷ und erhielt bei den letzten Kreiswahlen die Hälfte ihrer immer noch wenigen Mandate im Kreis Chur, dort aber 6 von 20 Sitzen des Kreises. Die SVP hingegen hat in diesem Wahlkreis – trotz einem gesamtkantonalen Wähleranteil von 24.49 Prozent bei den letzten Nationalratswahlen – kein einziges Mandat gewinnen können. Im Kreis Rhäzuns erhielt die CVP 5 von 7 Mandanten bei einem gesamtkantonalen Wähleranteil von bloss 16.63 Prozent und im Kreis Disentis gar *alle* 5 Sitze, d.h. 100 Prozent der Mandate. Die FDP gewann im Kreis Trins 3 von 5 Mandaten und im Kreis Oberengadin 5 der 9 Mandate, d.h. jeweils die absolute Mandatsmehrheit; dies bei einem gesamtkantonalen Wähleranteil von 11.9 Prozent.
- 43 Beim Majorz in Mehrmannwahlkreisen handelt es sich in den Worten von ALFRED KÖLZ um das „wohl schlechtestefn] Wahlsystem[s] überhaupt“,⁶⁸ da Mehrpersonenwahlkreise die politischen Minderheiten zusätzlich benachteiligen.⁶⁹ Dementsprechend wurde in den Kantonen im 19. Jahrhundert durch die politischen Minderheiten immer wieder die Verkleinerung der Majorzwahlkreise gefordert.⁷⁰ Absolut unzulässig wäre vor diesem Hintergrund insbesondere die Bildung eines Einheitswahlkreises, wenn die Mandate im Majorz vergeben würden: Ein solches System wäre zu unübersichtlich und daher viel zu anfällig für Fehler und politische Manipulationen. Grundlage eines „echten“ Majorzsystems muss im Gegenteil der Einerwahlkreis sein. Im Kanton Graubünden werden jedoch nur 16 Sitze in Einerwahlkreisen vergeben. In allen anderen 23 Wahlkreisen sind es zwischen 2 und 20 Sitzen.⁷¹ Diese abweichenden Grössen haben zusätzlich zur Folge, dass das Bündner Majorzwahlsystem nicht wahlkreisübergreifend gleich funktioniert.⁷²
- 44 Die unterschiedlichen Wahlkreise und die Ungleichbehandlung der Stimmberechtigten im Kanton Graubünden sind verfassungswidrig; sie widersprechen insbesondere den Grundsätzen der Wahlrechtsgleichheit im Sinne von Art. 8 Abs. 1 BV und Art. 34 BV.

⁶⁶ Alle Resultate der Kreiswahlen sind abrufbar unter <http://www.gr.ch/DE/publikationen/abstimmungen-wahlen/kreiswahlen/Seiten/Kreiswahlen2010.aspx>. Zur Zusammenstellung der Wähleranteile der Parteien bei den letzten Nationalratswahlen vgl. Rz. 21.

⁶⁷ Vgl. KÖLZ II, S. 376.

⁶⁸ KÖLZ II, S. 389. Das englische, französische und amerikanische Mehrheitswahlrecht ermögliche dagegen dank Einerwahlkreisen immerhin eine bessere Vertretung von Minderheiten.

⁶⁹ Ausser in einem System mit beschränkter Stimmgebung, d.h. wenn die Wähler deutlich weniger Stimmen verteilen können, als Mandate zu verteilen sind.

⁷⁰ Vgl. KÖLZ II, insb. S. 57, 66, 117, 126, 136, 203. Im Gegensatz dazu erfordert der Proporz möglichst grosse bzw. genügend grosse Wahlkreise.

⁷¹ Das angewandte Verfahren der Mandatsverteilung nach Art. 2 GRG ist zudem bundesverfassungswidrig (vgl. WEBER, S. 1376 f.).

⁷² Analog der Rechtsprechung betreffend die Wahlkreiseinteilung beim Proporz muss auch bei Majorzwahlen die politische Gleichheit „wahlkreisübergreifend“ gewahrt sein, d.h. sie muss gleich wirken bzw. unabhängig davon sein, in welchem Wahlkreis ein Stimmberechtigter wählt.

b) Sicherstellung der Stimmkraftgleichheit

- 45 In einem demokratischen Majorzwahlverfahren verfügen sämtliche Wahlkreise über eine gleiche Bevölkerungszahl, sodass die Repräsentationsgleichheit als Kernstück der Stimmkraftgleichheit gewahrt ist. Grössere Abweichungen von der Repräsentationsgleichheit werden meistens damit begründet, es müsse der wirtschaftlich rückständigen ländlichen Bevölkerung eine ihren Bevölkerungsanteil übersteigende Repräsentation eingeräumt werden, damit diese ihren Einfluss im Hinblick auf eine Verbesserung ihrer Lage besser wahrnehmen könne.⁷³ Wie NOHLEN anmerkt, handelt es sich im konkreten Fall indes dann meist doch um ein bloss vorgeschobenes Argument, „und die wahren Motive liegen in der erhofften parteipolitischen Begünstigung durch die ungleiche Repräsentation“.⁷⁴
- 46 Bereits im Jahr 1690 (I) hat JOHN LOCKE in seiner zweiten Abhandlung über die Regierung festhalten, dass die gerechte und gleiche Repräsentation im Parlament im Interesse des Volkes liege. Alle Wahlkreise müssten neu geschaffen, abgeschafft oder auch angepasst werden können, da „sich mit fortschreitender Zeit die Repräsentationsverhältnisse ändern können und Orte ein begründetes Recht auf Repräsentation haben, die es vorher nicht besaßen; dass aus demselben Grunde andere, die es vormals besaßen, dieses Recht verlieren können (...)“.⁷⁵ Mit anderen Worten forderte bereits LOCKE, dass die Wahlkreise beständig den sich verändernden Bevölkerungsgrössen angepasst werden müssen. Es handle sich dabei um eine notwendige „Berichtigung der Missstände, die mit fortschreitender Zeit“ sozusagen schleichend auftreten.⁷⁶ Bei Wahlen in die kantonalen Parlamente ist die Repräsentationsgleichheit darüber hinaus von besonderer Bedeutung,⁷⁷ weil der schweizerische Bundesstaat auf die Verwirklichung der politischen Gleichheit in den Kantonen von allem Anfang an überragendes Gewicht gelegt hat.⁷⁸ Die Bundesverfassung von 1848 untersagte dementsprechend alle „Vorrechte des Ortes“ explizit.⁷⁹
- 47 Selbst bei Berücksichtigung einer Toleranzabweichung von (hohen) 25 Prozent vom mittleren Vertretungsanspruch (vgl. Rz. 6), genügt die Bündner Wahlkreiseinteilung der Stimmkraft- bzw. Repräsentationsgleichheit in keiner Weise:⁸⁰ Im Kreis Avers etwa repräsentiert ein Sitz gerade mal 166 Personen. Der Mittelwert läge bei einer schweizerischen Wohnbevölkerung von 160'840 und 120 Sitzen bei 1'340 Personen. Weit unter dem Mittelwert pro Sitz liegen auch die Einerwahlkreise Bergün, Calanca, Rheinwald und Safien, deutlich darüber anderer-

⁷³ Vgl. NOHLEN, S. 87.

⁷⁴ NOHLEN, S. 88.

⁷⁵ LOCKE, § 157.

⁷⁶ LOCKE, § 157.

⁷⁷ Vgl. dazu TÖNDURY, Wahlkreisgrösse, Rz. 15 f. mit Hinweisen.

⁷⁸ KÖLZ I, S. 588 f.; POLEDNA, S. 5; vgl. BÉATRICE WEBER-DÖRLER, Rechtsgleichheit, in: THÜRER/AUBERT/MÜLLER (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 41 Rz. 1 ff.

⁷⁹ So auch der Bundesrat im Jahr 1875 ausdrücklich bezüglich einer unzulässigen Wahlkreiseinteilung des Kantons Tessin (KÖLZ II, S. 385).

⁸⁰ Vgl. die Sitzverteilung auf die Kreise für die Amtsperiode 1. August 2010 bis 31. Juli 2014; (Kantonsamtsblatt GR Nr. 36 vom 10. September 2009, S. 3459 ff.).

seits etwa der Kreis Ruis mit 1'934 Personen.⁸¹ Die Abweichung vom Mittelwert beträgt somit nach unten 87.6 Prozent bzw. die Übervertretung das über achtfache. Nach oben beträgt die Abweichung über 30 Prozent. Eine Person im Kreis Avers verfügt folglich über die elffache Stimmkraft wie eine Person im Kreis Ruis, die Abweichung beträgt 91.5 Prozent.

- 48 Die kleinen, ländlichen Bevölkerungsteile und die dominierenden Parteien in den Kreisen werden durch dieses Wahlsystem stark bevorteilt.⁸² Eine Rechtfertigung für diese Sitzgarantien findet sich heute jedoch nicht mehr, wie dies auch GEORG MÜLLER in seinem Gutachten festgestellt hat.⁸³ In einem idealtypischen Majorzwahlsystem erscheint zudem eine stete Anpassung der Wahlkreisgrenzen an veränderte Verhältnisse zwingend. In jedem Fall steht aber die derzeitige Wahlkreiseinteilung im Kanton Graubünden in unauflösbarem Widerspruch zur Repräsentationsgleichheit, welche durch Art. 8 Abs. 1 BV und Art. 34 BV garantiert ist.⁸⁴

c) Sicherung des Mehrheitsprinzips (Art. 51 Abs. 1 BV)

- 49 Das Mehrheitswahlrecht wird seit jeher mit dem Argument gerechtfertigt, dass in einer Demokratie der Volkswille jener der Volksmehrheit sei.⁸⁵ Folgt man dieser Rechtfertigung, ist ein Majorzwahlverfahren somit dann als demokratisch zu beurteilen, wenn sich a) jeder Mandatsträger auf eine Mehrheit der Wählenden in seinem Wahlkreis berufen kann und b) sich am Ende die Parlamentsmehrheit auf eine Mehrheit aller Wähler zu stützen vermag. Während die Proporzwahl die politischen Meinungen im Parlament abbildet, spiegelt die Mehrheitswahl somit die politischen Mehrheitsverhältnisse. Ein im Majorz gewähltes Parlament muss bzw. die vom diesem erlassenen Gesetze und gefassten Beschlüsse müssen demnach stets den Mehrheitswillen im Volk repräsentieren können.
- 50 Wenn die Zulässigkeit des Majorzes bei Parlamentswahlen befürwortet wird, dann werden Wahlen und Abstimmungen hinsichtlich der Anwendung des Mehrheitsprinzips unterschiedslos gedeutet. Dies muss folgerichtig auch in Bezug auf die Frage der ausschlaggebenden Mehrheit. Mit anderen Worten: Der Gewinn einer Wahl und der Gewinn einer Sachabstimmung darf nicht von unterschiedlichen Mehrheiten abhängig gemacht werden. Bei Abstimmungen ist in den Kantonen das absolute Mehr massgebend, denn dieses beinhaltet „die relativ grösste Annäherung an die Idee der Freiheit“.⁸⁶
- 51 Entsprechendes ist auch für die Wahlen ins Parlament zu fordern: Die Übereinstimmung von Parlamentsmehrheit und Volksmehrheit kann nur dadurch gesichert werden, dass ein „richtiges“ absolutes Mehr von 50 Prozent plus eine Stimme zumindest für die Wahl im ersten Wahlgang vorgesehen ist. Nur auf diese Weise ist garantiert, dass jeder Mandatsträger sich

⁸¹ Botschaft der Regierung an den Grossen Rat (Fn. 2), S. 575.

⁸² Diese Bevorzugung wird dadurch noch verstärkt, dass die Sitze entsprechend der schweizerischen Wohnbevölkerung auf die Wahlkreise verteilt werden (Art. 27 Abs. 4 KV GR).

⁸³ MÜLLER, Gutachten, S. 16.

⁸⁴ Vgl. auch BUNDI/RATHGEB, 96 ff.

⁸⁵ Vgl. BRAUNIAS, S. 178.

⁸⁶ KELSEN, S. 9.

tatsächlich auf eine Mehrheit der Stimmberechtigten in seinem Wahlkreis berufen kann und sich die Anhänger von Minderheitsparteien wenigstens in einem ersten Wahlgang „frei“ für ihren Wunsch Kandidaten entscheiden können. Auf diese Weise wird ihre Erfolgswertgleichheit immerhin etwas berücksichtigt, indem ein zweiter Wahlgang erzwungen werden kann.⁸⁷ In diesem zweiten Wahlgang müssen sich solche Stimmberechtigten dann aber dennoch – wohl am besten im Rahmen einer Stichwahl von zwei Kandidaten – auf ein „kleineres Übel“ festlegen, wollen sie die Wahl tatsächlich mitbestimmen können.⁸⁸ Die Beeinträchtigung der Wahlfreiheit nach Art. 34 Abs. 2 BV (vgl. vorne Rz. 20 ff.) wird durch dieses System mithin nur abgeschwächt, nicht aber aufgehoben.

- 52 Bei der Bündner Grossratswahl ist das für die *Zulässigkeit der Majorzwahl notwendige Mehr nicht gewährleistet*: Die Berechnungsweise nach Art. 39 GPR führt dazu, dass sich das absolute Mehr in den Wahlkreisen mit mehr als einem Sitz stark dem relativen Mehr annähert (vgl. vorne Rz. 16).⁸⁹ Dies hat zur Folge, dass das Mehrheitsprinzip ausgehebelt wird:
- 53 Der Vergleich der Mandate im Grossen Rat mit den Wähleranteilen der Parteien bei den Nationalratswahlen 2011 zeigt auf (vgl. vorne Rz. 22), dass im Bündner Wahlsystem das Mehrheitsprinzip missachtet ist: Die FDP hat bei 11.9 Prozent Wähleranteilen bei den Nationalratswahlen 31.67 Prozent der Sitze im Grossen Rat inne, die CVP mit 16.63 Prozent Wähleranteilen 27.5 Prozent der Sitze. Die beiden grossen bürgerlichen Mitteparteien verfügen im Parlament zusammen somit über eine sehr deutliche Mehrheit von fast 60 Prozent der Mandate, obschon ihr gemeinsamer Wähleranteil bei den Nationalratswahlen bei lediglich 28.53 Prozent betrug. Ein demokratisches Wahlsystem aber müsste „die Mehrheit der Wähler davor bewahren, von der bestorganisierten Minderheit regiert zu werden.“⁹⁰ Wenn wie in Graubünden eine Minderheit der Wähler sich gegenüber den restlichen über 70 Prozent durchsetzen kann, dann ist dies „nicht nur eine Verzerrung der Repräsentation, sondern eine Frage elementarer Bürgerrechte.“⁹¹
- 54 Zusammengefasst: Im Bündner Majorzwahlsystem ist das Mehrheitsprinzip ausser Kraft gesetzt, da im Parlament die Minderheit die Mehrheit dominiert. Ein solches Majorzwahlsystem, welches nicht die reale Mehrheit im Volk abzubilden vermag, verfügt jedoch über keine demokratische Legitimität. Dementsprechend ist das Demokratiegebot von Art. 51 Abs. 1 BV verletzt.

⁸⁷ HANGARTNER fordert explizit die Berücksichtigung der Erfolgswertgleichheit auch bei Majorzwahlen (vgl. vorne Rz. 37).

⁸⁸ Vgl. dazu GIACOMETTI, S. 262.

⁸⁹ Vgl. Antwort der Regierung vom 3. Mai 2000 zur Motion betreffend Änderung der Berechnung des absoluten Mehrs bei Wahlen vom 27.03.2000 (vgl. vorne Rz. 28).

⁹⁰ NOHLEN, S. 301 im Zusammenhang mit dem britischen Wahlsystem.

⁹¹ NOHLEN, S. 301.

C. Bundesrechtskonforme Umsetzung der Proporzinitiative 2014

1. Ausgangslage

a) Bezirke oder Regionen als Wahlkreise

55 Gemäss dem Initiativtext soll in Graubünden auf die Grossratswahlen 2014 hin das Proporzwahlssystem eingeführt werden.⁹² Nach den Übergangsbestimmungen bilden die Bezirke die Wahlkreise, sofern diese nicht aufgehoben werden. Es ist für das vorliegende Gutachten davon auszugehen, dass entweder die Bezirke zumindest für die Grossratswahl 2014 die Wahlkreise bilden oder die geplanten Regionen bereits diese Aufgabe übernehmen. Das Initiativkomitee erwartet, dass bis zu diesem Zeitpunkt die Regionen im Sinne des Vorschlags der Regierung die Wahlkreise bilden können:⁹³

Variante Bezirk	Bevölkerung	Variante Region	Bevölkerung
Albula	8'227	Albula	8'227
Bernina	4'629	Bernina	4'629
Hinterrhein	12'672		
Imboden	18'773	Imboden	18'773
Inn	9'670	Inn	9'670
Landquart	24'093	Landquart	23'090
Maloja	18'652	Maloja	18'652
Moesa	7'863	Moesa	7'863
Plessur	40'067	Plessur	41'070
Prättigau/Davos	26'198	Prättigau/Davos	26'198
Surselva	21'777	Surselva	21'777
		Viamala	12'672
Gesamt	192'621		192'621

56 Bezirke und Regionen sind nahezu gleich. Einzig Hinterrhein erhält den neuen Namen Viamala und die Bevölkerungsgrössen der Bezirke bzw. Regionen Landquart und Plessur variieren

⁹² Vorliegend ist davon auszugehen, dass ein System mit Einzelstimmenkonkurrenz und mit den Möglichkeiten des Panaschierens und Kumulierens gewählt wird, analog der Nationalratswahl (vgl. Art. 35 BPR).

⁹³ Vgl. die Botschaft der Regierung an den Grossen Rat zur Teilrevision der Kantonsverfassung (Gebietsreform) vom 28. Februar 2012, Heft Nr. 18 / 2011 – 2012, S. 1963 ff., 1970, 1994.

leicht. Vor diesem Hintergrund rechtfertigt es sich bei den nachfolgenden Erwägungen auf die geplanten Regionen abzustellen.⁹⁴ Die Ausführungen gelten analog für die Bezirke.

b) Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise

57 Ein Bündner Bezirk bzw. eine Bündner Region weist durchschnittlich 17'511 Einwohnerinnen und Einwohner auf, wobei die kleinste bloss 4'629 (Bernina) und die grösste 41'070 (Plessur) Einwohnerinnen und Einwohner hat. Wie sind nun die Sitze zu verteilen? Das bisherige Zuteilungssystem im Kanton Graubünden nach Bruchzahlverfahren wird in der Lehre als verfassungswidrig qualifiziert.⁹⁵ Es ist daher ein anderes Verfahren anzuwenden. Es empfiehlt sich ein System mit Standardrundung:

Zur Ermittlung der Sitzzahl eines Wahlkreises wird die Bevölkerungszahl desselben durch einen so genannten Zuteilungsdivisoren geteilt. Das Ergebnis wird zur nächstgelegenen ganzen Zahl „kaufmännisch“ gerundet (Standardrundung). Das Resultat zeigt, wie viele Sitze im betreffenden Wahlkreis zu vergeben sind. Der Zuteilungsdivisor ist durch versuchen und korrigieren zu ermitteln und er ist für alle Wahlkreise gleich.⁹⁶

58 Die Wahlkreise würden folgende Sitzzahlen aufweisen (Zuteilungsdivisor 1'611):

Region	Bevölkerung	Sitze
Albula	8'227	5
Bernina	4'629	3
Imboden	18'773	12
Inn	9'670	6
Landquart	23'090	14
Maloja	18'652	12
Moesa	7'863	5
Plessur	41'070	25
Prättigau/Davos	26'198	16
Surselva	21'777	14
Viamala	12'672	8
Gesamt	192'621	120

⁹⁴ Allerdings plant die Regierung das Inkrafttreten der Gebietsreform erst auf den 1. Januar 2015.

⁹⁵ WEBER, S. 1376 f. mit Hinweisen.

⁹⁶ Vgl. PUKELSHEIM/SCHUMACHER, Rück- und Ausblick, S. 1592 zu den Vorteilen dieser Zuteilungsmethode.

c) Anforderungen an die Wahlkreisgrösse

59 Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung zwei Hauptkriterien herausgeschält, an welchen sich ein kantonales Proporzwahlsystem auszurichten hat, damit es der Anforderung der Erfolgswertgleichheit genügt (vgl. vorne Rz. 7):

- Die Wahlkreisgrösse steht bei Proporzwahlen in einem engen Zusammenhang zum „natürlichen Quorum“. Das natürliche Quorum ist eine theoretische Grösse, welche aufzeigt, wie viele Prozentanteile der Stimmen eine Partei erhalten muss, um gemäss der Methode Hagenbach-Bischoff sicher einen Sitz zu gewinnen.⁹⁷ Je mehr Sitze zu vergeben sind, desto tiefer liegt dieses Quorum. Nach Rechtsprechung des Bundesgerichts soll das natürliche Quorum 10 Prozent nicht überschreiten.⁹⁸ Gemäss der angewandten Formel $100 / \text{Anzahl Sitze plus 1}$ darf ein Wahlkreis daher nicht weniger als 9 Sitze umfassen.
- Die Erfolgswertgleichheit gilt für das gesamte Wahlgebiet und nicht nur für den bestimmten Wahlkreis. In den Worten des Bundesgerichts: Die Erfolgswertgleichheit muss „wahlkreisübergreifend“ zur Geltung gelangen.⁹⁹ Dies hat zur Folge, dass Wahlkreisgrössen nicht frei festgelegt werden können: Der kleinste Wahlkreis und der grösste Wahlkreis dürfen nicht mehr als ein Drittel von der Durchschnittsgrösse abweichen.¹⁰⁰ Als Beispiel: Wenn der durchschnittliche Wahlkreis 15 Sitze umfasst, darf der kleinste nicht weniger als 10, der grösste nicht mehr als 20 Sitze umfassen.

Nicht zuletzt aus diesem Grund hätte das in Graubünden in der Volksabstimmung zur neuen Verfassung abgelehnte „Bündner Modell“ als bundesrechtswidrig beurteilt werden müssen, da die im Proporz zu verteilenden 81 Sitze in elf sehr unterschiedlich grossen Wahlkreisen vergeben worden wären. Das Wahlsystem hätte dazu geführt, dass – infolge einer Vorweg-Verteilung von Majorzmandaten in den Kreisen – in bevölkerungsarmen, aber kreisreichen Wahlbezirken für die Proporzwahl deutlich zu wenige Mandate übrig geblieben wären.¹⁰¹

60 Wenn ein kantonales Proporzwahlsystem diese Bedingungen nicht einhält, wird es vom Bundesgericht zu Anpassungen gezwungen. Die letzten derartigen Urteile betrafen die Kantone Nidwalden, Zug und Schwyz.¹⁰² Alle diese Kantone sind verpflichtet worden, auf die nächsten Wahlen hin ihr Proporzwahlsystem mit den bundesrechtlichen Anforderungen in Übereinstim-

⁹⁷ vgl. vorne Fn. 15.

⁹⁸ BGE 131 I 74, 83 f.; vgl. auch BGE 136 I 352, 357 f.

⁹⁹ BGE 129 I 185 E. 7.2 und 7.3 mit Hinweisen.

¹⁰⁰ TSCHANNEN, Stimmrecht, N 749; KÖLZ, Wahlrecht, 31. Das Bundesgericht hat es (noch) nicht für notwendig erachtet, die zulässige Höchstabweichung abstrakt festzulegen (vgl. BGE 136 I 352, 360).

¹⁰¹ TÖNDURY, Einheit, S. 264.

¹⁰² BGE 136 I 352, 360 (Kanton Nidwalden); BGE 136 I 376, 383 (Kanton Zug); BGer. Urteil 1C_407/2011, 1C_445/2011, 1C_447/2011 vom 19. März 2012, E. 5.5 (Kanton Schwyz).

mung zu bringen. Das Bundesgericht hat dabei jeweils auf vier Möglichkeiten hingewiesen, wie die betroffenen Kantone handeln können:¹⁰³

- *Einführung eines Einheitswahlkreises:* Wenn keine Wahlkreisunterteilung besteht, liegt auch das natürliche Quorum entsprechend tief. Im Kanton Graubünden läge es bei einer Zählweise nach Hagenbach-Bischoff bei 0.826 Prozent.
- *Neueinteilung der Wahlkreise:* In einigen Kantonen dürfte es verhältnismässig einfach sein, die Wahlkreisgrenzen neu zu ziehen und die Wahlkreise dabei grössermässig mit den bundesgerichtlichen Anforderungen in Übereinstimmung zu bringen.¹⁰⁴
- *Schaffung von Wahlkreisverbänden:* Insbesondere wenn nur wenige Wahlkreise den bundesgerichtlichen Anforderungen entgegenstehen, können diese zu Verbänden zusammengefasst werden. Die Verteilung der Mandate und damit die Verwirklichung des Proporz werden dabei auf die Ebene des Wahlkreisverbandes verlagert.
- *Einführung des „Doppelten Pukelsheim“:* Der Grundsatz des Proporz lässt sich durch den Einbezug des ganzen Kantons anstelle der isolierten Betrachtung der einzelnen Wahlkreise optimieren. Mit der zentralen Verteilung der Parteimandate nach der doppelproportionalen Divisormethode kann ein wahlkreisübergreifender Ausgleich verwirklicht werden.

61 Gerade im dreisprachigen Kanton Graubünden macht eine Einteilung des Gebietes in Wahlkreise grundsätzlich Sinn: Dadurch wird nicht zuletzt die Übersichtlichkeit gefördert. Wähler und Gewählte sind örtlich enger miteinander verbunden. Der Wahlkampf kann in der eigenen Sprache und ortsgebundener stattfinden, was die Möglichkeit verbessert, die Kandidaten wenigstens dem Ruf nach zu kennen. Im Idealfall stärkt die Einteilung in Wahlkreise daher die Rückbindung der Parlamentarier an die Wählerbasis und das Vertrauen der Stimmberechtigten in die Gewählten. Dementsprechend kann ein Einheitswahlkreis im Kanton Graubünden keine befriedigende Lösung sein. Auch können die Wahlkreisgrenzen offensichtlich nicht unabhängig von der Geographie des Kantons und seinen Sprachgrenzen gezogen werden.

62 Einerlei ob die Bezirke oder neue Regionen die Wahlkreise darstellen, ist aber festzuhalten, dass die Proporzinitiative 2014 ohne ausgleichende Massnahmen nicht bundesrechtskonform durchgesetzt werden könnte: In 5 Wahlkreisen wäre nämlich das natürliche Quorum von 10 Prozent überschritten (Albula, Bernina, Inn, Moesa und Via Mala). Zudem sind die Wahlkreisgrössen offensichtlich zu unterschiedlich. Dementsprechend muss die Wahlkreiseinteilung durch einen Verhältnisausgleich (Wahlkreisverbände oder „Doppelter Pukelsheim“) ergänzt werden.¹⁰⁵

¹⁰³ BGE 136 I 352, 363; BGE 136 I 376, 384.

¹⁰⁴ Der Kanton Thurgau z.B. wurde die Anzahl der Wahlkreise von 8 auf 5 reduziert.

¹⁰⁵ Zulässigkeitsbedingung dafür ist m.E., dass wie im Kanton Graubünden gewichtige sachliche Gründe bestehen, welche eine richtige Zusammenlegung der Wahlkreise oder eine Neuziehung der Wahlkreisgrenzen als schlechtere Lösungen erscheinen lassen. Andernfalls haftet solchen Konstrukten „der schale Beigeschmack rechtlich unbefriedigender ... Kompromisse an, wobei konstatiert werden muss,

2. Ausgleich durch Wahlkreisverbände oder „Doppelten Pukelsheim“

a) Bildung von Wahlkreisverbänden

- 63 Das Bundesgericht hat die Zulässigkeit von Wahlkreisverbänden im Grundsatz anerkannt und es sind keine Gründe ersichtlich, welche eine Änderung dieser Rechtsprechung erwarten lassen. Sofern die bundesgerichtlichen Anforderungen insbesondere bezüglich der Quoren erfüllt sind und die Erfolgswertgleichheit wahlkreisübergreifend spielen kann, steht einer Schaffung von Wahlkreisverbänden nichts entgegen,¹⁰⁶ sofern keine kantonalen (Verfassungs-)Bestimmungen dagegen sprechen.¹⁰⁷ Im Kanton Graubünden können zudem gute regionale und sprachliche Gründe für eine Einteilung nach Bezirken bzw. Regionen und gegen eine echte Zusammenlegung von Wahlkreisen geltend gemacht werden. Es erscheint dabei bundesrechtlich auch zulässig, bloss einzelne Wahlkreisverbände einzuführen und kein flächendeckendes Wahlkreisverbandssystem vorzusehen.¹⁰⁸
- 64 Im Initiativtext selbst ist die Möglichkeit der Bildung von Wahlkreisverbänden bereits angelegt (Abs. 2 Satz 2 zu den Übergangsbestimmungen zu Art. 27 KVneu). Dementsprechend wäre die Schaffung von Wahlkreisverbänden rechtlich auch aus kantonarechtlicher Sicht ohne weiteres als zulässig zu erachten.
- 65 Im Falle von Wahlkreisverbänden findet der Wahlkampf weiterhin in den Wahlkreisen statt. Die Mandatsverteilung nach der Wahl muss hingegen in drei Schritten vorgenommen werden:¹⁰⁹ Zunächst werden die Mandate auf Ebene des Wahlkreisverbandes auf die Parteilisten verteilt. Anschliessend müssen die Parteimandate in einer Unterverteilung den einzelnen Wahlkreisen zugeteilt werden.¹¹⁰ Der Vertretungsanspruch der Wahlkreise berechnet sich nach der Bevölkerungszahl, die Verteilung der Parteimandate hingegen nach der Stimmenzahl. Deshalb ist es bei unterschiedlicher Stimmbeteiligung in den Wahlkreisen möglich, dass einem Wahlkreis in diesem zweiten Schritt mehr Mandate zugeteilt werden, als ihm zustehen. Aus diesem Grund ist ein dritter Schritt notwendig, bei welchem eine Umverteilung von übervertretenen hin zu untervertretenen Wahlkreisen erfolgt.¹¹¹ Dieses Verfahren wird heute insbesondere im Kanton Basel-Land angewandt, der das System flächendeckend eingeführt hat.¹¹² Wahlkreisverbände haben zur Folge, dass sich die Zahl der gewichtslosen Stimmen vermindert wird und damit die Chancen kleiner Parteien erhöht werden, ein Mandat zu gewinnen.

dass ohne solche Umwege eine Vergrösserung der Wahlkreise politisch schwer durchsetzbar ist.“ (TÖNDURY, Einheit, S. 270)

¹⁰⁶ Vgl. BGE 131 I 74; Urteil P.918/1986 vom 9. Dezember 1986, in: ZBl 88/1987 S. 367; vgl. auch BGer. Urteil 1P.555/2002 vom 3. September 2003.

¹⁰⁷ Vgl. BGE 136 I 376 S. 384.

¹⁰⁸ AUER, Rechtsgutachten, S. 9 f.

¹⁰⁹ KÖLZ, Wahlrecht, S. 30 ff.; POLEDNA, S. 141 ff.

¹¹⁰ AUER, Rechtsgutachten, S. 5 f.

¹¹¹ POLEDNA, S. 143; vgl. auch TSCHANNEN/WYSS, S. 15 f.

¹¹² § 40 f. Gesetz des Kantons Basel-Land über die politischen Rechte vom 7. September 1981 (SGS 27.820; <http://www.baselland.ch/120-0-htm.275550.0.html>).

- 66 Falls im Kanton Graubünden Wahlkreisverbände gebildet würden, könnte sich folgende Aufteilung aufdrängen (Mittelwert: 32'103 Einwohner und 20 Sitze):¹¹³

Wahlkreise/Wahlkreisverbände	Bevölkerung	Mandate	Abweichung Mittelwert Bevölkerung / Sitze
Plessur	41'070	26	+28% bzw. +30%
WKV 1: Albula/Viamala/Moesa	28'762	18	-10.4% bzw. -10%
WKV 2: Bernina/Maloja/Inn	32'951	21	+2.6% bzw. +5%
Prättigau/Davos	26'198	16	-18.4% bzw. +20%
Landquart	23'090	14	-28.1% bzw. -30%
WKV 3: Surselva/Imboden	40'550	25	+26.3% bzw. +25%
Gesamt	192'621	120	

- 67 Bei einer Mandatszuteilung nach Hagenbach-Bischoff würden sich die natürlichen Quoren zwischen ca. 6.67 Prozent (Wahlkreis Landquart) und ca. 3.7 Prozent (Wahlkreis Plessur) bewegen. Sie liegen somit deutlich unter dem vom Bundesgericht festgelegten Wert von 10 Prozent. Eine grössere Problematik stellen allerdings die hohen Abweichungen vom Mittelwert von Wahlkreissitzen in den genannten Wahlkreisen Plessur und Landquart dar, da diese sehr nahe an die postulierte Toleranzgrenze von einem Drittel herankommen. Bei einer Veränderung der Bevölkerungszahlen insbesondere in diesen Wahlkreisen, würde sich dementsprechend rasch Anpassungsbedarf ergeben.
- 68 Mittels der Wahlkreisverbände könnte aber (zumindest zurzeit) den bundesgerichtlichen Vorgaben Genüge getan werden, indem die Wahrscheinlichkeit erfolglos abgegebener Stimmen im notwendigen Mass reduziert wird.
- 69 Es sind aber auch Nachteile damit verbunden. So kommt es im System mit Wahlkreisverbänden zu Mandatsumverteilungen, welche dazu führen können, dass eine Partei in einem Wahlkreis des Verbandes ein Mandat erhält, obschon sie in diesem keinen Anspruch darauf hätte. Dieser „Lotteriefekt“¹¹⁴ entsteht, weil der Proporz primär auf Verbandsebene spielt und nur sekundär der Wahlkreis beachtet wird. Derartige Resultate sind für betroffene Wähler und Kandidierende schwer nachvollziehbar,¹¹⁵ aber bei Wahl dieses Ausgleichsystems in Kauf zu nehmen.

¹¹³ Vgl. vorne Rz. 57 und Fn. 96 zur Zuteilungsmethode mittels Zuteilungsdivisor und Standardrundung. Der vorliegende Zuteilungsdivisor beträgt 1606.

¹¹⁴ TSCHANNEN/WYSS, S. 16; TSCHANNEN, Nidwalden, S. 18.

¹¹⁵ Solche Nachteile haben den Kanton Bern dazu bewogen, die eingeführten Wahlkreisverbände wieder abzuschaffen. Für die Kritik an den Wahlkreisverbänden in Bern: Botschaft des Grossen Rates des Kantons Bern zur kantonalen Volksabstimmung vom 22. September 2002, 4 und 7 ff.

b) **Der „Doppelte Pukelsheim“**

70 Im Nachgang zum Bundesgerichtsurteil BGE 129 I 185, in welchem die Wahlkreiseinteilung in der Stadt Zürich gerügt wurde, hat der deutsche Mathematiker Friedrich Pukelsheim – in Zusammenarbeit mit dem Kanton Zürich – ein neues Wahlsystem entwickelt: die „Doppeltproportionale Divisormethode mit Standardrundung“, vereinfacht „Doppelproporz“ oder „Doppelter Pukelsheim“ genannt.¹¹⁶ Der „Doppelte Pukelsheim“ bezweckt einerseits die Möglichkeit der Beibehaltung von Wahlkreisen, welche den bundesgerichtlichen Kriterien widersprechen. Andererseits kann durch die Anwendung dieses Verfahrens die Erfolgswertgleichheit nahezu optimal verwirklicht werden.

71 Das System kombiniert die Wahl in Wahlkreisen mit einer Sitzverteilung nach gesamtkantonalen Parteienstärke. Dafür werden in einem ersten Schritt die Sitze kantonsweit an die Listen verteilt (Oberzuteilung). In einem zweiten Schritt wird berechnet, wie viele Sitze einer Partei in jeweils in den Wahlkreisen zukommt (Unterzuteilung). Schliesslich müssen (allenfalls) noch ausgleichende Massnahmen getroffen werden, wenn die Sitzzahlen der beiden Berechnungen nicht übereinstimmen. Der „Doppelte Pukelsheim“ funktioniert somit – vereinfacht gesagt – wie ein Wahlkreisverband, welcher sämtliche Wahlkreise umfasst. Er merzt aber verschiedene Schwächen des Systems mit Wahlkreisverbänden aus (sofern solche flächendeckend bestehen). Ein gewichtiger Vorteil besteht nicht zuletzt darin, dass als Berechnungsmethode anstatt der heute in der Schweiz üblichen Methode nach Hagenbach-Bischoff die sogenannte Divisormethode mit Standardrundung nach Webster/Sainte-Laguë zur Anwendung gelangt.¹¹⁷

72 Im Einzelnen:¹¹⁸

- *Wahl:* Das Bundesgericht dürfte die Wahlkreiseinteilung wohl als zulässig beurteilen, da die Bezirke bzw. Regionen gemäss Begründung der Initiative „althergebracht“ und in der Bevölkerung verankert sind und eine (Verwaltungs-)Funktion aufweisen. Die Wahlkreise nach Bezirken oder Regionen können daher eingeführt werden und der Wahlkampf kann in diesen stattfinden.
- *Oberzuteilung:* Nach der Wahl und der Ermittlung der Parteistimmen werden die „Wählerzahlen“ der Parteien in den Wahlkreisen ermittelt. Dazu wird die Anzahl der erreichten Stimmen einer Partei durch die Anzahl Sitze des Wahlkreises geteilt und zur nächstgelegenen Zahl gerundet. Dieser Schritt ist notwendig, da andernfalls die Wähler in Wahlkreisen mit vielen Sitzen und damit viel mehr Parteistimmen ein viel grösseres Gewicht erhalten würden. Beispiel: Bei den Kantonsratswahlen in Zürich 2011 waren im Bezirk Bülach 17 Sitze zu besetzen, weshalb die Wähler dort 17 Stimmen vergeben konnten. Im Wahlkreis Andelfingen hingegen standen den Wählern nur 4 Stimmen zur Verfügung. Solche Ungleichheiten werden durch das Abstellen auf die Wählerzahl in einem Wahlkreis ausgeglichen.

¹¹⁶ Vgl. dazu HAUSER, Rz. 38; PUKELSHEIM/SCHUMACHER, Zürcher Zuteilungsverfahren, S. 505 ff.

¹¹⁷ Vgl. PUKELSHEIM/SCHUMACHER, Zürcher Zuteilungsverfahren, S. 511 ff.; HAUSER, Rz. 38.

¹¹⁸ Anschaulich: KLEY, Rz. 97 ff.; PUKELSHEIM/SCHUMACHER, Rück- und Ausblick, S. 1584 ff.

Anhand der zusammengezählten Wählerzahlen aller Wahlkreise können die Sitze im Parlament mittels eines „Kantonswahlschlüssels“ proportional auf die Parteilisten bzw. Listen verteilt werden.¹¹⁹ Anschliessend ist bekannt, wie viele Sitze im Parlament eine Partei erhalten wird. Es ist aber noch unbekannt, in welchen Wahlkreisen die Partei diese Sitze erhält.

- *Untertzuteilung:* Bei der Untertzuteilung wird in jedem Wahlkreis zunächst die Parteistimmenzahl einer Liste durch einen sogenannten „Wahlkreisdivisoren“ geteilt.¹²⁰ Es wird somit auch auf Wahlkreisebene eine proportionale Verteilung der Mandate durchgeführt. Aufgrund dieses Resultates kann festgestellt werden, wie viele Sitze eine Partei in einem bestimmten Wahlkreis in etwa erringt. Diese Sitzzahlen werden für alle Wahlkreise wiederum zusammengezählt.
- *Wahlkreisübergreifender Sitzausgleich:* Weichen die beiden eruierten Sitzzahlen der Oberzuteilung und der Untertzuteilung voneinander ab, d.h. ist der gesamtkantonale Anspruch kleiner oder grösser als alle in den Wahlkreisen erhaltenen Sitze, muss ausgeglichen werden. Dies geschieht mit einem Korrekturdivisoren (sog. Listengruppendivisor).¹²¹ Vereinfacht gesagt, wird dabei für jede Liste solange „geprübelt“, bis die erhaltenen Sitzzahlen gemäss Oberzuteilung und die Sitzzahlen in den Wahlkreisen miteinander übereinstimmen. Die bei der Untertzuteilung bevorteilte Partei verliert einen Sitz in einem Wahlkreis, die benachteiligte Partei gewinnt einen Sitz.

73 Aufgrund der doppelten Proporzrechnung im Kanton einerseits und in den einzelnen Wahlkreisen andererseits wird das System „Doppelproporz“ genannt. Dieser bedingt zwar die Anwendung eines Computerprogramms, da insbesondere die Ermittlung der Divisoren für die verschiedenen Zuteilungen und Korrekturen ansonsten zu aufwändig wäre. Sobald diese Divisoren aber ermittelt und bekannt sind, können die Resultate von einem Durchschnittsbürger auch ohne technische Hilfsmittel nachgerechnet und geprüft werden. Zu beachten gilt es zudem, dass das in der Schweiz zumeist verwendete Verfahren nach Hagenbach-Bischoff für Laien ebenfalls nur schwer verständlich ist. Falls noch Wahlkreisverbände bestehen, erschwert sich die Verständlichkeit noch zusätzlich (vgl. dazu vorne Rz. 65). Zudem kann das System des „Doppelten Pukelsheim“ mit entsprechender Kommunikation zumindest grundsätzlich verständlich gemacht werden.¹²²

74 Der „Doppelte Pukelsheim“ vermag zwar eine Neueinteilung der Wahlkreise, wie sie im Kanton Graubünden notwendig geworden ist, nicht zu ersetzen.¹²³ Die Methode vermag aber regi-

¹¹⁹ PUKELSHEIM/SCHUHMACHER, Rück- und Ausblick, S. 1585.

¹²⁰ PUKELSHEIM/SCHUHMACHER, Rück- und Ausblick, S. 1585 f.

¹²¹ PUKELSHEIM/SCHUHMACHER, Rück- und Ausblick, S. 1586.

¹²² So auch WEBER, S. 1380.

¹²³ Es ist Sorge zu tragen, dass nicht nur die Wahlgleichheit, sondern auch die *Wähl*gleichheit beachtet wird, d.h. die Möglichkeiten des Stimmberechtigten auch differenziert mittels Panaschierens und Kumulierens auf die Wahl von ganz bestimmten Personen Einfluss zu nehmen (TÖNDURY, Einheit, S. 271). Unzulässig wäre etwa, wenn in einem Wahlkreis derartige Möglichkeiten bestehen, in einem anderen aber nicht. Auch die Gleichheit der Auswahlmöglichkeiten muss somit wahlkreisübergreifend spielen.

onal bedingte Ungleichheiten der Wahlkreisgrössen befriedigend ausgleichen, sofern nicht viele zu kleine Wahlkreise bestehen bleiben.¹²⁴ Letztere Einschränkung hat mit einem Nachteil des Systems zu tun: Nur über das gesamte Wahlgebiet gesehen ist die Erfolgswertgleichheit gewahrt. In den einzelnen Wahlkreisen ist dies nicht zwingend so: Bei der Zürcher Kantonsratswahl 2011 konnte sich im Wahlkreis 6 in der Stadt Zürich die SVP mit einer Wählerzahl von 3'770 über vier Sitze freuen, während die SP mit der höheren Wählerzahl von 3'836 nur drei Sitze erhielt.¹²⁵ Dies war für die Wähler der letzteren Partei in diesem Wahlkreis wohl schwer verständlich, die SP erhielt ihren Sitz jedoch in einem anderen Wahlkreis. Allerdings sind auch gewichtige Vorteile anzuführen:

- 75 Bei Anwendung des „Doppelten Pukelsheim“ läge das natürliche Quorum im Kanton Graubünden deutlich unter einem Prozent. Der Hauptgrund für diese sehr hohe Erfolgswertgleichheit liegt darin, dass bei der Oberzuteilung sämtliche Parlamentssitze gesamtkantonal an die Parteien verteilt werden. Dies führt zu einer Erhöhung der Abbildungsgenauigkeit, da das „differenzierte Wählerverhalten“ bestmöglich abgebildet werden kann.¹²⁶ Der „Doppelte Pukelsheim“ macht daher auch die wahlrechtlich unbefriedigende Anwendung von Listenverbindungen unnötig.
- 76 Sodann beseitigt die Anwendung des „Doppelten Pukelsheim“ den Einfluss von Nicht-Stimmberechtigten und Nicht-Wählenden auf die Wahl.¹²⁷ Alle Stimmkraftungleichheiten werden ausgeglichen, da auf die „Wählerzahl“, d.h. die tatsächlich Wählenden, abgestellt wird. Was ist damit gemeint: Im Kanton Zürich gilt die Wohnbevölkerung – wie im Kanton Graubünden vorgesehen – als Basis für die Sitzzuteilung. Je nach Altersstruktur und Ausländeranteil ist der Anteil der Nichtstimmberechtigten in den Wahlkreisen höher oder tiefer: der Nicht-Stimmberechtigten-Anteil im Wahlkreis Andelfingen im Kanton Zürich beträgt etwa 29.5 Prozent und in der Stadt Zürich (Wahlkreis 6; Kreise 11+12) 45.6 Prozent.¹²⁸ Ohne Korrektur hätte dieser Unterschied zur Folge, dass die Wähler in letzterem Wahlkreis mehr Einfluss auf die Wahl nehmen könnten. Der „Doppelte Pukelsheim“ verhindert dies, da wie bei einer Abstimmung – und wie gesagt – nur die tatsächlich Wählenden Einfluss auf das Resultat haben („les absents ont toujours tort“).
- 77 Es sind keine Gründe ersichtlich, welche eine Anwendung des „Doppelten Pukelsheim“ kantonalrechtlich ausschliessen würden.¹²⁹ Der initiierte Verfassungsartikel steht einer Anwendung ebenfalls in keiner Weise entgegen.

¹²⁴ Das System kann bei vielen sehr kleinen Wahlkreisen nicht mehr genügend funktionieren, weil die prozorz verfälschenden Effekten sehr zahlreich würden: Insbesondere die grossen Wahlkreise müssten letzten Ende überproportional zum Mandatsausgleich beitragen. Mit anderen Worten würde die Erfolgswertgleichheit in den grossen Wahlkreisen verletzt.

¹²⁵ Vgl. dazu PUKELSHEIM/SCHUHMACHER, Rück- und Ausblick, S. 1589 mit weiteren Beispielen.

¹²⁶ PUKELSHEIM/SCHUHMACHER, Rück- und Ausblick, S. 1587.

¹²⁷ PUKELSHEIM/SCHUHMACHER, Rück- und Ausblick, S. 1587 f.

¹²⁸ Vgl. PUKELSHEIM/SCHUHMACHER, Rück- und Ausblick, S. 1588.

¹²⁹ Vgl. dazu BGE 136 I 376, 384.

IV. Beantwortung der Fragen

A. Beurteilung des geltenden Majorzwahlverfahrens für den Grossen Rat

78 Das Bündner Parlamentswahlrecht widerspricht gleich in dreifacher Hinsicht den rechtlichen Anforderungen, welche an ein Majorwahlssystem zu stellen sind:

- **Einerwahlkreise:** Die meisten Wahlkreise sind Mehrpersonenwahlkreise, was zu einer zusätzlichen wahlrechtlichen Benachteiligung der Minderheitsparteien führt;
- **Stimmkraftgleichheit:** Die Sitzgarantie für die kleinen Wahlkreise unabhängig ihrer Bevölkerungsgrösse widerspricht in eklatanter Weise der Stimmkraftgleichheit (Repräsentationsgleichheit) nach Art. 8 Abs. 1 BV und Art. 34 BV;
- **Mehrheitsprinzip:** Die angewandte Mehrheitsregel im ersten Wahlgang setzt das Mehrheitsprinzip ausser Kraft, indem es einer Minderheit ermöglicht, eine Mehrheit der Parlamentsmandate zu erringen. Aus diesem Grund ist das Demokratiegebot von Art. 51 Abs. 1 BV verletzt.

79 Sofern ein Majorzwahlverfahren vor dem Hintergrund insbesondere von Art. 34 Abs. 2 BV, Art. 8 Abs. 1 BV und Art. 51 BV heute überhaupt noch als verfassungskonform beurteilt werden kann, ist festzuhalten, dass der Kanton Graubünden aus demokratischer Sicht über das wohl denkbar „schlechteste Wahlsystem überhaupt“¹³⁰ verfügt. Es handelt sich um ein Relikt aus dem 19. Jahrhundert, das den wahlrechtlichen und wahltechnischen Entwicklungen der letzten 150 Jahre in keiner Weise Rechnung getragen hat.

B. Verfassungskonforme Umsetzung der Proporzinitiative 2014

80 Die Proporzinitiative 2014 will entweder die Bezirke oder die neuen Regionen als Wahlkreise einführen. Diese sind jedoch teilweise zu klein und ihre Grösse ist zu unterschiedlich, damit sie den bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben genügen könnten. Der Kanton Graubünden kann dieser Problematik aber entweder mittels der Einführung von Wahlkreisverbänden oder mit Einführung des „Doppelten Pukelsheim“ begegnen. Die Anwendung beider Möglichkeiten ist im Falle des Kantons Graubünden aus sprachlich-regionalen Gründen sachlich gerechtfertigt und daher grundsätzlich als zulässig zu beurteilen.


81 Meines Erachtens sollte der Kanton Graubünden jedoch das System des „Doppelten Pukelsheim“ wählen. Wahlkreisverbände sind nur dann als geeigneteres Instrument zu betrachten, wenn z.B. lediglich zwei zu kleine Wahlkreise in einem Gebiet zusammengefasst werden müssen.¹³¹ Andernfalls bietet der „Doppelte Pukelsheim“ Vorteile, welche ein System mit Wahlkreisverbänden nicht bieten kann. Insbesondere werden etwa Listenverbindungen unnö-

¹³⁰ KÖLZ II, S. 389 im Zusammenhang mit einem alten Wahlsystem Kanton Tessin aus dem 19. Jahrhundert. Der Kanton Tessin wurde denn auch vom Bund dazu gedrängt, das Proporzwahlssystem einzuführen.

¹³¹ So wie im Kanton Luzern; vgl. dazu auch AUER, Rechtsgutachten.

tig und es wird nicht nur dem Prinzip der Erfolgswertgleichheit, sondern auch der Stimmkraftgleich besser zum Durchbruch verholfen.

- 82 Diese Empfehlung wird durch folgende Überlegung gestützt: Trotz Wahlkreisverbänden würde das natürliche Quorum im kleinsten Wahlbezirk Landquart (14 Sitze) immer noch bei 6.67 Prozent liegen, d.h. eine Partei müsste diesen Stimmenanteil erringen, um sicher ein Mandat in diesem Wahlkreis zu gewinnen. Bei der Anwendung des „Doppelten Pukelsheim“ läge das natürliche Quorum jedoch deutlich unter einem Prozent. Anders gesagt: Mit dem doppelten Pukelsheim würde die Erfolgswertgleichheit fast optimal durchgesetzt. Nicht umsonst empfiehlt das Bundesgericht heute bevorzugt dieses System, wenn es Kantone verpflichtet, ihr Proporzwahlssystem bis zu den nächsten Wahlen den bundesgerichtlichen Anforderungen anzupassen.¹³²



Andrea Töndury

¹³²

BGE 136 I 352, 363 (Kanton Nidwalden); BGE 136 I 376, 384 ff. (Kanton Zug); BGer. Urteil 1C_407/2011, 1C_445/2011, 1C_447/2011 vom 19. März 2012, E. 5.6 (Kanton Schwyz).