# Bericht

## zur Anpassung des Wahlsystems für den Grossen Rat

Chur, den 17. März 2020

## Inhaltsverzeichnis


**1. Ausgangslage ... 4**

**1.1 Das bisheriges Wahlverfahren für den Grossen Rat** ... 4

**1.2 Urteil des Bundesgerichts vom 29. Juli 2019** ... 4

**1.3 Auftrag Claus betreffend Anpassung des Wahlsystems für den Grossen Rat** ... 5

**1.4 Kantonale Volksinitiative «Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug»** ... 5

**2. Weiteres Vorgehen ... 6**

**3. Optionen für ein bundesrechtskonformes Wahlsystem im Kanton Graubünden ... 8**

**3.1 Vorgaben des Bundesrechts** ... 8

*3.1.1 Majorzsysteme* ... 8
*3.1.2 Proporzsysteme* ... 9
*3.1.3 Gemischte Systeme* ... 11
*3.1.4 Zusammenfassung der bundesrechtlichen Vorgaben* ... 12

**3.2 Mögliche Wahlsystem-Modelle** ... 13

*3.2.1 Majorzsystem (Modell A)* ... 14
*3.2.2 Isoliertes Proporzsystem mit Regionen als Wahlkreise (Modell B)* ... 18
*3.2.3 Doppelproporz-System im Verhältnis Kanton / Wahlkreise (Kreise, evtl. Regionen) (Modell C)* ... 20
*3.2.4 Doppelproporz-System im Verhältnis Wahlkreise (Regionen) / Unterwahlkreise (Modell D)* ... 22
*3.2.5 Gemischtes System mit Majorz und Proporz in den Kreisen Chur und Fünf Dörfer (Modell E)* ... 24
*3.2.6 Gemischtes System mit Majorz und Proporz in den Kreisen Chur, Fünf Dörfer, Davos, Ilanz, Oberengadin und Rhäzüns (Modell F)* ... 26
*3.2.7 Gemischtes System mit Majorz und Proporz im gesamten Kanton (Modell G)* ... 28
*3.2.8 Gemischtes System mit Proporz und Majorz und den Regionen als Wahlkreise (Modell H)* ... 30
*3.2.9 Single Transferable Vote (STV)* ... 32

**3.3 Neue Wahlkreiseinteilung** ... 32

**4. Bewertung der Wahlsysteme durch die Regierung ..... 33**

**4.1 Massgebliche Kriterien** .....33

**4.2 Für Graubünden weniger geeignete Wahlsysteme** .....34

*4.2.1 Isoliertes Proporzsystem mit den Regionen als Wahlkreise (Modell B)* .....34

*4.2.2 Doppelproporz-System: Wahlkreise (Regionen)/Unterwahlkreise (Modell D)* .....36

*4.2.3 Gemischtes System: Majorz und Proporz in den Kreisen Chur, Fünf Dörfer, Davos, Ilanz, Oberengadin und Rhäzüns (Modell F)* .....38

*4.2.4 Gemischtes System: Majorz und Proporz im gesamten Kanton (Modell G)* .....40

*4.2.5 Gemischtes System: Majorz und Proporz in Regionen/Wahlkreisverbänden (Modell H)* .....41

*4.2.6 Präferenzwahlsystem: Single Transferable Vote (STV)* .....43

**4.3 Für Graubünden grundsätzlich geeignete Wahlsystem-Modelle** .....44

*4.3.1 Majorzsystem (Modell A)* .....44

*4.3.2 Doppelproporz-System: Kanton/Wahlkreise (Kreise) (Modell C)* .....46

*4.3.3 Gemischtes System: mit Majorz und Proporz in den Kreisen Chur und Fünf Dörfer (Modell E)* .....48

*4.3.4 Fazit* .....50

**5. Schlussbemerkungen ..... 51**

## Beilagen

1) Übersichten zu den Optionen für ein Wahlsystem für den Grossen Rat (a – c)
2) Übersicht über den Anpassungsbedarf der Rechtsgrundlagen für die grundsätzlich geeigneten Wahlsystem-Modelle
3) Verteilung der 120 Grossratssitze auf die Regionen aufgrund Statistik «Ständige schweizerische Wohnbevölkerung (STATPOP)» des Bundes (Stand 31.12.2018)
4) Fragebogen

# 1. Ausgangslage

## 1.1 Das bisheriges Wahlverfahren für den Grossen Rat

Die Verfassung des Kantons Graubünden (KV; BR 110.100) regelt die Zusammensetzung und die Wahl des Grossen Rats in den Grundzügen: Der Grosse Rat besteht aus 120 Mitgliedern. Die Wahl erfolgt nach dem Mehrheitswahlverfahren (Majorz). Der Kanton ist in höchstens 39 Wahlkreise eingeteilt. Die Sitze für den Grossen Rat werden entsprechend der schweizerischen Wohnbevölkerung auf die Wahlkreise verteilt. Die Zuordnung der Gemeinden zu den Wahlkreisen ist im Anhang des Gesetzes über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG; BR 170.100) geregelt. Dieser listet 39 Wahlkreise auf und ordnet ihnen je eine bis elf Gemeinden zu. Die Verteilung der 120 Sitze auf die 39 Wahlkreise erfolgt nach dem Bruchzahlverfahren mit einer Sitzgarantie für jeden Wahlkreis (Art. 2 GRG). Die letzten Erneuerungswahlen im Jahr 2018 fanden entsprechend getrennt in 19 Einerwahlkreisen und in 20 Kreisen mit 2 bis 20 Sitzen statt.

## 1.2 Urteil des Bundesgerichts vom 29. Juli 2019

Mit Urteil vom 29. Juli 2019, mitgeteilt am 20. August 2019, hat das Bundesgericht festgestellt, dass das derzeit im Kanton Graubünden für die Wahl des Grossen Rats geltende Majorzverfahren zum grossen Teil, aber nicht in allen Belangen mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen vereinbar ist (BGE 145 I 259). Vor der Bundesverfassung nicht standhalten vermag nach dem Bundesgericht die Anwendung des Mehrheitsverfahrens im kleinsten Wahlkreis Avers (dies unter dem Aspekt der Stimmkraft-/Repräsentationsgleichheit) und in den sechs bevölkerungsreichsten Wahlkreisen Chur, Fünf Dörfer, Oberengadin, Rhäzüns, Davos und Ilanz (dies unter dem Aspekt der Erfolgswertgleichheit). Das Bundesgericht forderte die zuständigen Behörden des Kantons Graubünden im Sinne eines Appellentscheides auf, im Hinblick auf die nächsten Erneuerungswahlen des Grossen Rats (voraussichtlich am 15. Mai 2022) unter Beachtung der richterlichen Erwägungen eine verfassungskonforme Wahlordnung zu schaffen.

### 1.3 Auftrag Claus betreffend Anpassung des Wahlsystems für den Grossen Rat

In der Dezembersession 2019 hat der Grosse Rat den in der Augustsession 2019 eingereichten Auftrag Claus betreffend Anpassung des Wahlsystems für den Grossen Rat in einer auf Antrag der Regierung abgeänderten Fassung überwiesen. Danach hat die Regierung dem Grossen Rat eine Botschaft zur Anpassung des Wahlsystems für den Grossen Rat zu unterbreiten. Das künftige Wahlsystem muss dabei stabil, transparent/nachvollziehbar, gerecht und rechtskonform sein. Es muss insbesondere die geografische (Talschaften), kulturelle, wirtschaftliche, sprachliche, gesellschaftliche und konfessionelle Vielfältigkeit unseres Kantons berücksichtigen und garantieren, dass diese Vielfalt durch eine entsprechende Vertretung im Grossen Rat abgebildet wird (siehe GRP 1 I 2019/2020, S. 20 und 3 I 2019/2020, S. 459 ff.).

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

Die am 12. September 2018 eingereichte Volksinitiative «Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug» sollte in der Oktobersession 2019 behandelt werden, nachdem die Regierung am 18. Juni 2019 eine Botschaft verabschiedet hatte, in welcher sie dem Grossen Rat beantragte, die Initiative dem Volk zur Ablehnung zu empfehlen (siehe Botschaft Heft Nr. 5 / 2019-2020, S. 191 ff.). In der Folge beschloss die Präsidentenkonferenz des Grossen Rats in Übereinkunft mit dem Initiativkomitee die Behandlung der Botschaft bis auf Weiteres auszusetzen. Damit soll Zeit und Raum geschaffen werden, um eine breit abgestützte Lösung bezüglich Wahlsystem und Organisation des Grossen Rats zu finden (siehe Medienmitteilung der Präsidentenkonferenz auf https://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/2019/Seiten/2019092604.aspx und jene der SP Graubünden auf https://sp-gr.ch/de/presse/, beide vom 26. September 2019).

## 2. Weiteres Vorgehen

Vor diesem Hintergrund steht fest, dass die Erneuerungswahlen des Grossen Rats im Jahr 2022 nicht mehr nach dem bisherigen Wahlsystem erfolgen können. Dieses muss vielmehr zwingend angepasst werden. Dafür werden voraussichtlich eine Verfassungsänderung mit obligatorischer Volksabstimmung sowie die Anpassung von Gesetzen und Verordnungen erforderlich sein. Weiter sind, je nach konkreter Ausgestaltung des neuen Wahlsystems, umfangreiche organisatorische und administrative Vorarbeiten beim Kanton, den Regionen und Gemeinden notwendig. Schliesslich müssen auch die Parteien und die Öffentlichkeit frühzeitig über das neue Verfahren instruiert bzw. informiert werden.

Das Zeitfenster, um ein verfassungskonformes und politisch akzeptiertes Wahlsystem zu finden, ist damit sehr klein. Die wichtigsten Etappen des provisorischen Zeitplans sehen wie folgt aus:

| | |
|---|---|
| - Vernehmlassungsverfahren | April - Juni 2020 |
| - Botschaft an den Grossen Rat | August 2020 |
| - Behandlung im Grossen Rat | Dezembersession 2020 |
| - Volksabstimmung Änderung Kantonsverfassung | 13. Juni 2021 |
| - Einholen Gewährleistung Bund | 22. Juni 2021 |
| - Ablauf Referendumsfrist Gesetzesanpassungen | 15. September 2021 |
| - Inkrafttreten der neuen Bestimmungen | 1. Oktober 2021 |
| - Regierungsbeschluss betr. Sitzverteilung | 8. Oktober 2021 |
| - Erneuerungswahlen Grosser Rat | 15. Mai 2022 |

Eine erfolgreiche Zielerreichung erfordert eine gründliche Analyse des Bundesgerichtsurteils und eine breite Auslegeordnung bezüglich geeigneter, verfassungskonformer Wahlsysteme als Grundlage für den nachfolgenden politischen Diskurs. Deshalb hat die Standeskanzlei, in Absprache mit der Regierung, bei Prof. Dr. iur. Andreas Glaser, Inhaber des Lehrstuhls für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht unter besonderer Berücksichtigung von Demokratiefragen, an der Universität Zürich, zusätzlich eine externe Expertise eingeholt. Prof. A. Glaser hat am 11. Dezember 2019 sein Gutachten erstattet. Darin zeigt er den Änderungsbedarf sowie den Spielraum aufgrund des Bundesgerichtsurteils auf und geht konkret und detailliert auf die möglichen bundesrechtskonformen Wahlsysteme ein. In ANHANG

1 des Gutachtens findet sich eine Übersicht über acht Wahlsysteme mit einer Bewertung der Einhaltung der Massgaben. ANHANG 2 beinhaltet ein Glossar mit der Erläuterung der wichtigsten Begriffe und einer Erklärung des Doppelproporzes (Doppelter Pukelsheim). Der Experte kommt zum Schluss, dass es auch nach dem Urteil des Bundesgerichts eine breite Auswahl verfassungskonformer Wahlsystem-Modelle für Graubünden gibt. Das Gutachten ist als Teil der Vernehmlassungsunterlagen öffentlich zugänglich. Die Erkenntnisse aus dem Gutachten bilden eine wichtige Grundlage für den vorliegenden Bericht.

Ziel des Vernehmlassungsverfahrens ist es, klare Hinweise zu erhalten, wie es konkret um die politische Akzeptanz der verschiedenen zur Diskussion stehenden Wahlsystem-Modelle steht. Zu diesem Zweck wird im nachfolgenden Abschnitt aufgezeigt, welchen Rahmen das Bundesrecht bzw. die bundesgerichtliche Rechtsprechung den Kantonen für die Ausgestaltung des Wahlsystems für ihre Parlamente setzt, und es wird weiter ein Überblick über die für Graubünden möglichen Wahlsystem-Modelle vermittelt. Dazu finden sich auch Kurzübersichten in den BEILAGEN 1 a - c. In einem nächsten Abschnitt nimmt die Regierung dann eine Bewertung der möglichen Modelle anhand der in der Antwort zum Auftrag Claus dargelegten, aus bündnerischer Optik massgeblichen Kriterien vor und sie bestimmt die aus ihrer Sicht grundsätzlich geeignetsten Modelle. Zu diesen Modellen finden sich in BEILAGE 2 eine Übersicht über den Anpassungsbedarf der Rechtsgrundlagen auf den Stufen Verfassung und Gesetz. Der übrige Revisionsbedarf wird summarisch aufgezeigt. Die Präferenzen der Vernehmlassungsteilnehmenden bezüglich dieser Modelle sollen schliesslich mit einem Fragebogen gezielt erhoben werden (siehe BEILAGE 3).

Gestützt auf die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens wird die Regierung dann die Botschaft an den Grossen Rat mit einer politisch möglichst breit akzeptierten Vorlage über die Anpassung des Wahlsystems ausarbeiten und verabschieden.

# 3. Optionen für ein bundesrechtskonformes Wahlsystem im Kanton Graubünden

## 3.1 Vorgaben des Bundesrechts

Das Bundesgericht hat das aus Art. 8 und Art. 34 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) abgeleitete Verfassungsprinzip der Wahlrechtsgleichheit (mit den Teilgehalten der Zählwert-, Stimmkraft- und Erfolgswertgleichheit) über die letzten Jahre in Zusammenhang mit der Überprüfung zahlreicher Verfahren für kantonale Parlamentswahlen stetig weiterentwickelt. Zunächst bei Verfahren aus Kantonen, für die grundsätzlich das Prinzip des Proporzes galt. Dann bei der Prüfung der gemischten Wahlsysteme der Kantone Appenzell A.Rh. sowie Uri. Und nun mit dem Entscheid zum Kanton Graubünden, bei dem erstmals ein reines Majorzsystem auf dem Prüfstand stand. Nachfolgend wird aufgezeigt, welche rechtlichen Vorgaben sich aus dieser bundesgerichtlichen Rechtsprechung für die drei (Haupt-) Kategorien von Wahlsystemen ergeben.

### *3.1.1 Majorzsysteme*

Im Urteil zum Kanton Graubünden hat das Bundesgericht erstmals klargestellt, dass die Kantone das Recht haben, ihre Parlamente nach einem reinen Majorzverfahren zu wählen und zwar auch in sog. Mehrpersonenwahlkreisen. Aber das Gericht hat auch daran festgehalten, dass die Erfolgswertgleichheit[1] als Teilgehalt der Wahlrechtsgleichheit grundsätzlich auch bei reinen Majorzsystemen zu beachten ist. Allerdings muss gemäss Bundesgericht das Prinzip der Erfolgswertgleichheit bei reinen Majorzwahlverfahren noch stärker in den Hintergrund treten als in einem gemischten Wahlsystem. Einschränkungen der Erfolgswertgleichheit sind zulässig, wenn die Persönlichkeit der Kandidatinnen und Kandidaten für den Entscheid eines Grossteils der Wählerinnen und Wähler von einer gewissen Bedeutung ist und die Zugehörigkeit der Kandidatinnen und Kandidaten zu einer bestimmten politischen Gruppierung für die Wahlberechtigten nicht zu stark im Vordergrund steht. Diese Voraussetzungen erachtete das Bundesgericht für Wahlkreise als erfüllt, die eine schweizerische Wohnbevölkerung von weniger als 7000 Personen aufweisen und in denen zwischen 1 und 5 Grossrätinnen bzw. Grossräte

[1] Die Erfolgswertgleichheit soll sicherstellen, dass allen Stimmen derselbe Erfolg zukommt, d.h., dass sie materiell und in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden. Die Erfolgswertgleichheit lässt sich im Majorzwahlverfahren nicht verwirklichen.

zu wählen waren. Bei solchen Wahlkreisen könne wegen der beschränkten Bevölkerungsgrösse sowie der geografischen, politischen und gesellschaftlichen Besonderheiten vermutet werden, dass eine gewisse Nähe zwischen den Kandidierenden und den Wahlberechtigten bestehe. Bei bevölkerungsreicheren Wahlkreisen mit einer grossen Anzahl zu vergebender Sitze muss hingegen gemäss Bundesgericht angenommen werden, dass sich die Wahlberechtigten stark an der Zugehörigkeit der Kandidierenden zu einer politischen Partei orientieren. **Ein Systementscheid zugunsten des Majorz bedingt demnach, dass kein Wahlkreis eine schweizerische Wohnbevölkerung von mehr als 7000 Personen bzw. mehr als 5 Sitze aufweist**.

Zu beachten ist weiter auch die Stimmkraftgleichheit als weiterer Teilgehalt der Wahlrechtsgleichheit. Das Verhältnis zwischen der repräsentierten Bevölkerung und der zugeteilten Sitzzahl soll in den einzelnen Wahlkreisen möglichst gleich sein. Einschränkungen der Stimmkraftgleichheit aufgrund einer Sitzgarantie für kleine Wahlkreise sind nach der Praxis des Bundesgerichts unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Im Urteil zu Graubünden hat das Bundesgericht erstmals eine Abweichungstoleranz festgelegt: Eine Sitzgarantie lasse sich nicht mehr rechtfertigen, wenn der betreffende Wahlkreis im Vergleich zur durchschnittlichen Repräsentationsziffer deutlich zu klein sei. **Als Richtwert für die minimale Grösse eines Wahlkreises sei von der Hälfte der durchschnittlichen Repräsentationsziffer bzw. der ersten Verteilungszahl auszugehen.** Das Bundesgericht tolerierte kleine Unterschreitungen des Richtwerts bei den Kreisen Rheinwald und Belfort und hat allgemein «besondere Situationen» vorbehalten, in denen gewichtige sachliche Gründe ausnahmsweise für die Beibehaltung eines bestimmten Wahlkreises trotz zu geringer Wohnbevölkerung sprechen würden.

### *3.1.2 Proporzsysteme*

Zu den Anforderungen an die Ausgestaltung des Proporzwahlsystems besteht eine gefestigte bundesgerichtliche Rechtsprechung (siehe etwa BGE 143 I 92 ff.). Massgebliches Kriterium für die Vereinbarkeit mit der bundesrechtlich garantierten Wahlrechtsgleichheit ist die Einhaltung der Erfolgswertgleichheit. Entscheidend ist der wahlkreisübergreifende Charakter, sodass innerhalb des gesamten Wahlgebiets eine gleiche Verwirklichung des Erfolgswerts eintreten muss.

Wenn sich ein Kanton in Bezug auf das Wahlverfahren seines Parlaments für das Proporzprinzip entschieden hat, hat er somit dafür zu sorgen, dass die abgegebenen Stimmen wahlkreisübergreifend möglichst in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden.

Wenn isoliert in einer Mehrzahl von Wahlkreisen gewählt wird, hängt die Realisierung des Proporzwahlrechts demzufolge von der in den einzelnen Wahlkreisen zu vergebenden Zahl der Mandate ab. Je mehr Mandate einem Wahlkreis zustehen, desto tiefer ist das natürliche Quorum, d.h. der Stimmenanteil, welchen eine Liste benötigt, um bei der ersten Verteilung ein Mandat zu erhalten. Nach der jüngeren Rechtsprechung des Bundesgerichts sind natürliche Quoren (wie auch direkte, gesetzliche Quoren), welche die Limite von 10 Prozent übersteigen, unzulässig. Das Bundesgericht schliesst eine Durchbrechung des natürlichen Quorums von 10 Prozent gänzlich aus. Es verweist auf die Möglichkeiten, im Sinne eines Minderheitenschutzes, an kleinen Wahlkreisen festzuhalten und dennoch eine relativ genaue Abbildung der Parteistärke im Parlament zu gewährleisten: dies könne durch Schaffung von Wahlkreisverbänden oder durch Anwendung der Stimmenverrechnungsmethode «Doppelter Pukelsheim» erreicht werden (BGE 143 I 92 E. 5.2 S. 99).

Ein **isoliertes** Proporzwahlsystem ohne übergreifende Wirkung zwischen verschiedenen Wahlkreisen lässt sich somit nur unter der Voraussetzung verwirklichen, dass in keinem Wahlkreis ein 10 Prozent der abgegebenen Stimmen überschreitendes natürliches Quorum auftritt. Dies kann nur dadurch sichergestellt werden, dass in jedem Wahlkreis **mindestens neun Sitze** zu vergeben sind. Will man hingegen an (zu) kleinen Wahlkreisen festhalten, muss die Mandatsverteilung auf die Parteien/Gruppierungen wahlkreisübergreifend in (genug grossen) *Wahlkreisverbänden* oder nach dem *Doppelproporz* (auf Kantonsebene oder in genügend grossen «Regionen») erfolgen.

Das Bundesgericht lässt bei Proporzwahlsystemen gewisse Einschränkungen der Erfolgswertgleichheit zu. So allgemein die sog. **Sperrklauseln (gesetzliches Quorum)**, die für die Teilnahme der Parteien an der Sitzverteilung verlangen,

dass diese einen bestimmten Prozentsatz an Stimmen erreichen, sei es im gesamten Wahlgebiet oder im einzelnen Wahlkreis. Das Bundesgericht anerkennt, dass die Kantone ein legitimes Interesse daran haben, so eine allzu grosse Zersplitterung der politischen Kräfte im Parlament zu verhindern, erschwere doch eine grosse Zersplitterung der Parteien die Arbeit eines Parlaments und schwäche unter Umständen seine Stellung im Verhältnis zu Regierung und Verwaltung. Wie bei den natürlichen Quoren soll auch bei einem sog. gesetzlichen Quorum der Maximalwert von 10 Prozent gelten (BGer. 1C_546/2014, Urteil vom 9. Dezember 2014, E. 4). Bei Anwendung des **«Doppelten Pukelsheim»** lässt das Bundesgericht zudem sog. **Majorzbedingungen (Mehrheitsklausel)** zu, die sicherstellen, dass die stimmenstärkste Liste in einem Wahlkreis mindestens einen Sitz erhält (BGE 143 I 92 E. 6.3.2 S. 104 f.). Damit lässt sich namentlich für Einerwahlkreise verhindern, dass der einzige Sitz wegen einer möglichen gegenläufigen Sitzverteilung nicht an die stärkste Liste geht. Der Ausgleich muss in solchen Fällen in anderen (Mehrsitz-) Wahlkreisen gefunden werden.

### *3.1.3 Gemischte Systeme*

Die rechtlichen Anforderungen an die Ausgestaltung eines gemischten Wahlsystems lassen sich weniger klar fassen. Allgemein erachtet das Bundesgericht ein gemischtes Wahlsystem für die Wahl des kantonalen Parlaments unter der Voraussetzung als mit der Bundesverfassung vereinbar, dass der kantonale Verfassungs- oder Gesetzgeber nicht ausdrücklich das Proporzprinzip für anwendbar erklärt und im Vergleich zu einem reinen Majorzwahlverfahren das Prinzip der Erfolgswertgleichheit insgesamt besser gewahrt wird. Ein Mischsystem muss gesamthaft betrachtet ausgewogen und sachlich nachvollziehbar ausgestaltet sein. Das konkrete Nebeneinander von Majorz- und Proporzelementen muss an vernünftige Kriterien anknüpfen und insbesondere muss nachvollziehbar sein, weshalb gewisse Sitze nach dem Majorz- und andere nach dem Proporzprinzip verteilt werden (vgl. BGE 140 I 394 E. 11.2 S. 407).

Bezogen auf die **Proporzkomponente** soll es nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung für die Vereinbarkeit mit der Erfolgswertgleichheit als Ausprägung der Wahlrechtsgleichheit keine Rolle spielen, dass diese in einem gemischten Wahlsystem zur Anwendung gelangt und es nicht um ein reines Proporzsystem geht (vgl. BGE 143 I 92 E. 5.4 S.100). Das heisst, das natürliche Quorum von 10

Prozent, d.h. mindestens 9 Sitze pro Wahlkreis, ist zu beachten. Was die **Majorzkomponente** betrifft, könnte das Bundesgericht in einem gemischten System die Erfolgswertgleichheit möglicherweise etwas stärker gewichten als in einem reinen Majorzsystem und die Grenzen für die Grösse von Majorzkreisen tendenziell eher enger ziehen (e contrario aus BGE 145 I 259, E. 8.5.3.). Unsicherheiten, in welchem konkreten Mass das sein könnte, verbleiben. Immerhin hat das Bundesgericht das Mischsystem mit Bezug auf Graubünden selber als Möglichkeit ins Spiel gebracht. In jedem Fall zumindest müssten die jeweils systembedingten Voraussetzungen für Majorz- bzw. Proporzsysteme erfüllt werden.

#### *3.1.4 Zusammenfassung der bundesrechtlichen Vorgaben*

Beim **Majorzwahlverfahren** sind nur Wahlkreise mit weniger als 7000 Schweizer Einwohner, in denen maximal 1 bis 5 Mandate zu vergeben sind, mit dem Bundesrecht vereinbar. Beim **Proporzwahlverfahren** ist das natürliche Quorum von 10 Prozent zu beachten, d.h. Wahlkreise haben mindestens 9 Sitze zu umfassen; bei kleineren Wahlkreisen muss die Mandatsverteilung auf die Parteien wahlkreisübergreifend in Wahlkreisverbänden (mit mindestens 9 Sitzen) oder nach dem Doppelproporz (auf Kantonsebene oder in genügend grossen "Regionen" [mit mindestens 9 Sitzen]) erfolgen. Bei **gemischten Wahlsystemen** gelten diese Voraussetzungen für die Majorz- und Proporzkomponente grundsätzlich auch, wobei für das Nebeneinander von Majorz- und Proporzelementen zudem vernünftige und nachvollziehbare Kriterien vorhanden sein müssen.

### 3.2 Mögliche Wahlsystem-Modelle

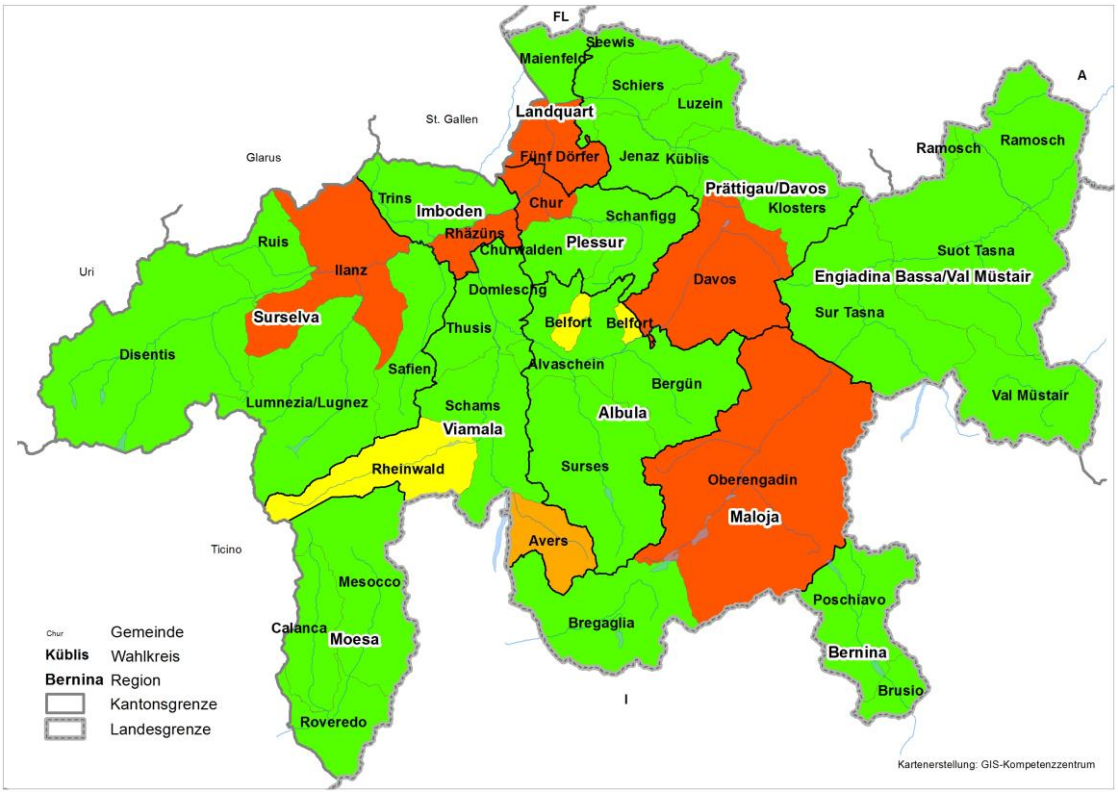
In Beachtung der bisherigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung und unter Berücksichtigung der vom Bundesgericht im Urteil zu Graubünden neu gemachten rechtlichen Vorgaben und der darin enthaltenen konkreten Hinweise zu möglichen Lösungsvarianten sowie gestützt auf das Gutachten von Prof. Glaser werden nachfolgend – im Sinne einer breiten Auslegeordnung – mögliche Optionen für ein neues Wahlsystem in den Grundzügen aufgezeigt.[2] Diese lassen sich grob in drei Kategorien einteilen:

- Majorzverfahren (Modell A)
- Proporzverfahren (Modelle B bis D)
- Gemischte Systeme (Modelle E bis H)

(In den BEILAGEN 1 A–C finden sich dazu auch noch vereinfachte Übersichten).

[2] Bevölkerungsmässig wird dabei grundsätzlich auf die aktuellste verfügbare Statistik "Ständige schweizerische Wohnbevölkerung (STATPOP)", des Bundes, Stand 31.12.2018, abgestellt. Dort, wo Ausnahmen erforderlich sind, wird das entsprechend deklariert. Für die Wahlen 2022 und spätere Wahlen können sich natürlich durchaus noch Änderungen ergeben.

### 3.2.1 Majorzsystem (Modell A)




***Modell A**: Majorz wie bisher. Die zu grossen Wahlkreise Chur, Fünf Dörfer, Oberengadin, Rhäzüns, Davos und Ilanz sind aufzuspalten, die zu kleinen Wahlkreise Avers, evtl. Rheinwald und Belfort, zusammenzulegen.*

Die 120 Sitze des Grossen Rats würden wie bisher in den Wahlkreisen nach dem Majorzsystem gewählt. Von den heute 39 Wahlkreisen könnten gemäss Bundesgericht 32 beibehalten werden. Die sechs Wahlkreise mit mehr als 7000 Personen mit schweizerischer Staatsangehörigkeit (Chur, Fünf Dörfer, Oberengadin, Rhäzüns, Davos und Ilanz) müssten in kleinere Wahlkreise aufgespalten werden; evtl. vorsorglich auch der Wahlkreis Trins (6726 Personen). Der zu kleine Wahlkreis Avers müsste mit einem benachbarten Wahlkreis zusammengelegt werden.

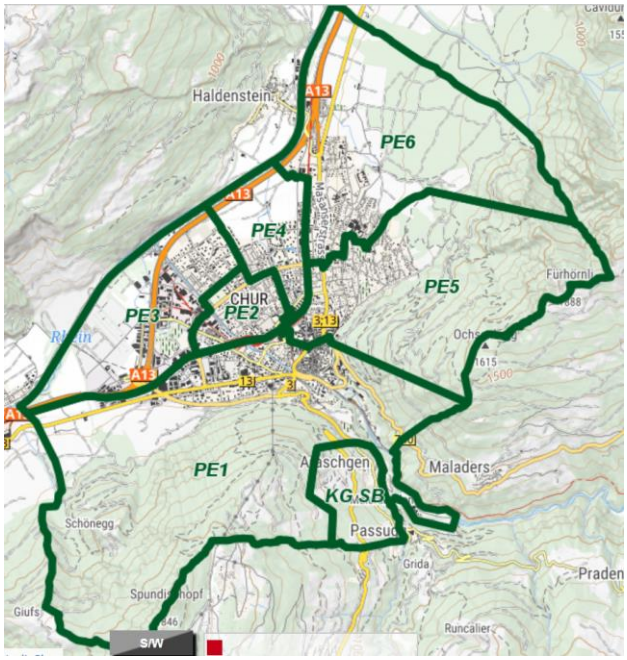
Bei den Wahlkreisen *Ilanz, Oberengadin und Rhäzüns* könnte die Aufspaltung unter Berücksichtigung der Gemeindegrenzen beispielsweise wie folgt geschehen:

- *Wahlkreis Ilanz:* Wahlkreis I bestehend aus Ilanz/Glion und Obersaxen Mundaun (5053 Personen) und Wahkreis II bestehend aus Falera, Laax, Sagogn und Schluein (3127 Personen).

- *Wahlkreis Oberengadin:* Wahlkreis I bestehend aus Sils i. E./Segl, Silvaplana, St. Moritz und Celerina/Schlarigna (5180 Personen) und Wahlkreis II bestehend aus Samedan, Pontresina, Bever, La Punt-Chamues-ch, Madulain, S-chanf und Zuoz (6221 Personen).
- *Wahlkreis Rhäzüns:* Wahlkreis I bestehend aus Domat/Ems (6212 Personen) und Wahlkreis II bestehend aus Bonaduz und Rhäzüns (4123 Personen).

Bei den Wahlkreisen *Chur, Fünf Dörfer und Davos* müssten Wahlkreise teilweise unter Übergehung der Gemeindegrenzen gebildet werden, beispielsweise wie folgt:

- *Wahlkreis Fünf Dörfer:* Wahlkreis I bestehend aus den Dörfern Landquart und Mastrils (4080 Personen), Wahlkreis II bestehend aus dem Dorf Igis und der Gemeinde Trimmis (5888 Personen), Wahlkreis III bestehend aus den Gemeinden Untervaz und Zizers (5192 Personen). Die Gemeinde Haldenstein fällt in infolge der voraussichtlichen Fusion mit Chur aus der Betrachtung heraus.[3]
- *Wahlkreis Davos:* Wahlkreis I bestehend aus Dorf (2507 Personen), Wahlkreis II bestehend aus Platz (4186 Personen), Wahlkreis III bestehend aus Frauenkirch, Glaris, Monstein und Wiesen (1262 Personen).[4]
- Beim *Wahlkreis Chur* käme eine Wahlkreisaufspaltung in Orientierung an den sechs evangelischen Kirchgemeindekreisen in Betracht. Siehe nachfolgende Abbildung:




Quelle: GIS-Stadtplan

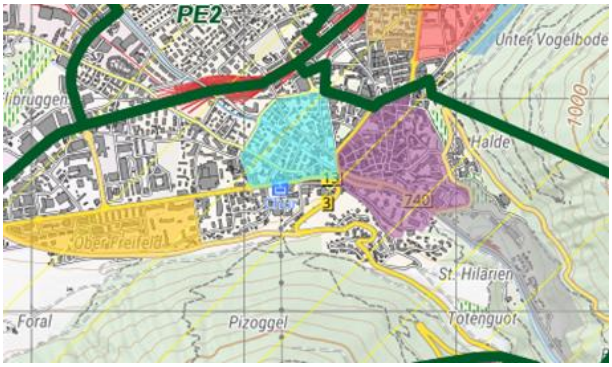
[3] Zahlen gemäss Gutachten von Prof. Andreas Glaser (siehe Gutachten Glaser, S. 14, FN 50).
[4] Zahlen gemäss Gutachten von Prof. Andreas Glaser (siehe Gutachten Glaser, S. 14, FN 52).

Die schweizerische Bevölkerung in den evangelischen Kirchgemeindekreisen beträgt:[5]

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **PE1** | 8524 | **PE2** | 4736 | **PE3** | 4913 |
| **PE4** | 5731 | **PE5** | 3625 | **PE6** | 4670 |

**KG SB** (Kirchgemeinde Steinbach) 177

Fünf Kirchgemeindekreise würden das Kriterium von höchstens 7000 Personen schweizerischer Staatsangehörigkeit erfüllen. Lediglich der Kreis PE 1 müsste in zwei Wahlkreise aufgespalten werden. Dies könnte wiederum anhand der Quartiervereinsgrenzen innerhalb dieses Kreises erfolgen. Als Referenz könnten die Gebiete der Quartiervereine Altstadt (violett), Gäuggeli (türkis) und Kornquader/Ober Freifeld (gelb) dienen. Siehe die nachfolgende Abbildung:




Quelle: GIS-Stadtplan Chur

Zum Kreis PE 6 kämen noch 936 Personen aus der voraussichtlich auf 1. Januar 2021 mit Chur fusionierenden Gemeinde Haldenstein hinzu. 475 Personen der am 1. Januar 2020 mit Chur fusionierten Gemeinde Maladers könnten zum Wahlkreis PE 5 zugeteilt werden, ebenso wie die 177 Personen auf dem Gebiet der Kirchgemeinde Steinbach.

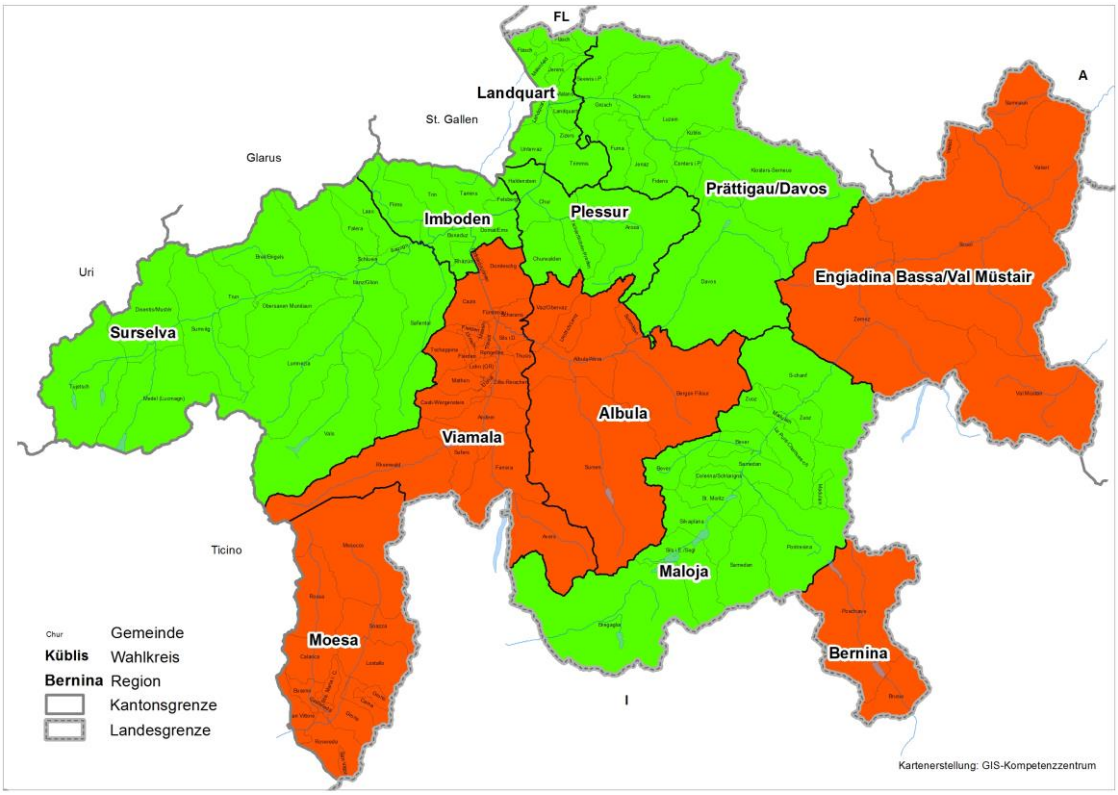
Der Wahlkreis **Avers** müsste wegen der vom Bundesgericht monierten zu grossen Verzerrung der Stimmkraftgleichheit mit einem anderen Wahlkreis zusammengelegt werden. Geografisch läge dafür der Wahlkreis Schams nahe. Sprachlich-kulturell stünde der *Wahlkreis Rheinwald* wohl mehr im Vordergrund. Damit könnte zugleich auch das demographische Problem im Wahlkreis Rheinwald, der mit einer schweizerischen Wohnbevölkerung von 633 Personen unter dem Richtwert (673 Personen) für die minimale Grösse eines Wahlkreises liegt, gelöst werden. In gleicher Weise könnte dieses Problem auch beim *Wahlkreis Belfort* (645

[5] Zahlen gemäss Gutachten von Prof. Andreas Glaser (siehe Gutachten Glaser, S. 14, FN 57).

Personen) durch dessen Zusammenlegung mit dem Wahlkreis Alvaschein gelöst werden.

Beliesse man es bei den aktuell rechtlich zwingend notwendigen Anpassungen, würde das neue Majorzwahlsystem somit 51 Wahlkreise umfassen. Integrierte man den Kreis Belfort in den Kreis Alvaschein und spaltete man den Wahlkreis Trins (6726 Personen schweizerischer Staatsangehörigkeit) mit Blick auf die demographische Entwicklung vorsorglich in zwei Wahlkreise auf, beispielsweise in Wahlkreis I bestehend aus Flims und Trin (3427 Personen) und in Wahlkreis II bestehend aus Felsberg und Tamins (3299 Personen), käme man auf insgesamt 52 Wahlkreise. Abgesehen von der neuen Wahlkreiseinteilung würde sich das Wahlverfahren gegenüber heute kaum verändern. Die administrative Abwicklung der Wahlen würde weiterhin durch die Gemeinden und die Regionen erfolgen. Die heutige separate Wahl der Grossratsstellvertreterinnen und -stellvertreter könnte übernommen werden.

### 3.2.2 Isoliertes Proporzsystem mit Regionen als Wahlkreise (Modell B)




***Modell B**: Isolierter Proporz in den Regionen. Die zu kleinen Regionen Albula, Bernina, Engiadina Bassa/Val Müstair, Moesa und Viamala sind in Wahlkreisverbänden zusammenzufassen.*

Der Grosse Rat würde nach dem Proporzwahlverfahren gewählt. Anstelle der bisherigen 39 Wahlkreise träten die 11 Regionen als Wahlkreise. Die Sitzverteilung würde grundsätzlich isoliert anhand der jeweiligen Ergebnisse in den 11 Wahlkreisen vorgenommen.

In den fünf Regionen *Albula* (6632 Personen / 5 Sitze), *Bernina* (4192 Personen / 3 Sitze), *Engiadina Bassa/Val Müstair* (7633 Personen / 6 Sitze), *Moesa* (6638 Personen / 5 Sitze) und *Viamala* (11 457 Personen / 8 Sitze) läge das natürliche Quorum allerdings über der vom Bundesgericht gezogenen absoluten Grenze von 10 Prozent der abgegebenen Stimmen, weil diese Regionen nicht jeweils mindestens 9 Sitze aufweisen. Die Bundesrechtskonformität müsste dadurch hergestellt werden, dass diese fünf zu kleinen Regionen in Wahlkreisverbände mit anderen Regionen zusammengefasst würden, die jeweils mindestens 9 Sitze umfassen. Die Sitzverteilung auf die Parteien würde in diesen Wahlkreisverbänden dann zuerst auf Wahlkreisverbandsebene erfolgen und anschliessend in den Wahlkreisen.

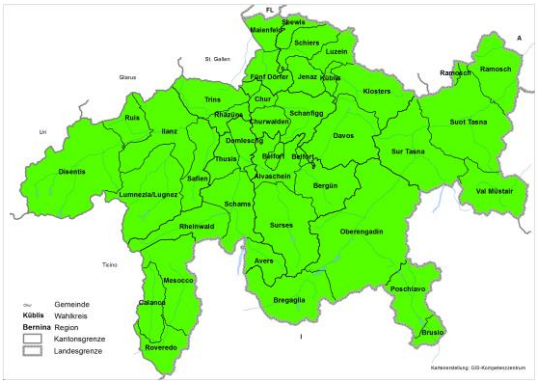
Dabei kann es zu gegenläufigen Sitzverteilungen zwischen den Wahlkreisen innerhalb eines Wahlkreisverbands kommen, d.h. wegen des für die Sitzverteilung auf die Parteien massgeblichen Wahlkreisverbandergebnisses könnte in einem Wahlkreis eine Person gewählt werden, obwohl sie bzw. ihre Partei da weniger Stimmen erreicht hat als ihre Konkurrenten. Durch die Einführung einer *Majorzbedingung* liesse sich sicherstellen, dass die stimmenstärkste Partei in einem Wahlkreis mindestens einen Sitz erhält und mit einer *Sperrklausel* liesse sich das Risiko von gegenläufigen Sitzverteilungen etwas einschränken.

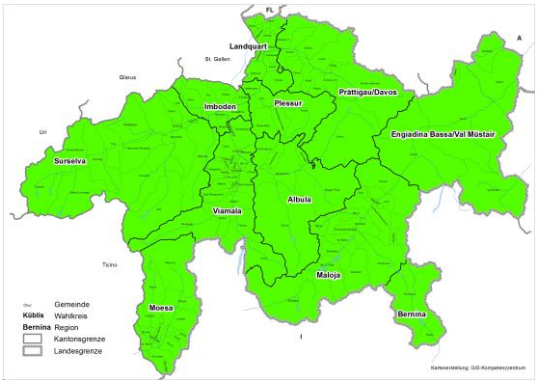
Für die Bildung der erforderlichen Wahlkreisverbände böten sich rechnerisch verschiedene Varianten an, mit denen die erforderliche Mindestsitzzahl von neun zu vergebenden Sitzen erreicht werden könnte:

- Verbindung Viamala (8 Sitze) + Albula (5 Sitze) = 13 Sitze
- Verbindung "Südbünden": Moesa (5 Sitze) + Maloja (9 Sitze) + Bernina (3 Sitze) + Engiadina Bassa/Val Müstair (6 Sitze) = 23 Sitze
- Verbindung Bernina (3 Sitze) + Moesa (5 Sitze) + Engiadina Bassa/Val Müstair (6 Sitze) = 14 Sitze
- Verbindung Bernina (3 Sitze) + Engiadina Bassa/Val Müstair (6 Sitze) + Maloja (9 Sitze) = 18 Sitze
- Verbindung Moesa (5 Sitze) + Albula (5 Sitze) + Viamala (8 Sitze) = 18 Sitze

Die heutige Stellvertreter-Regelung müsste im Proporzsystem durch ein angepasstes Modell abgelöst werden, zum Beispiel in Form eines temporären Nachrutschens der nächsten Nicht-Gewählten bzw. Überzähligen.

### 3.2.3 *Doppelproporz-System im Verhältnis Kanton / Wahlkreise (Kreise, evtl. Regionen) (Modell C)*




***Modell C**: Doppelter Pukelsheim: Proporz in den bisherigen 39 Kreisen mit Sitzverteilung anhand des kumulierten kantonalen Wahlergebnisses. Majorzbedingung und Sperrklausel möglich. (Variante: Regionen statt Kreise).*

Der Grosse Rat würde nach dem (Doppel-) Proporzwahlsystem (Doppelproportionale Divisorenmethode mit Standardrundung = «Doppelter Pukelsheim») gewählt. Als Wahlkreise könnten die bisherigen 39 Wahlkreise beibehalten werden. In einem ersten Schritt würde die Sitzverteilung an die Parteien anhand ihres Wahlergebnisses im gesamten Kanton (Zusammenfassung der Ergebnisse in den Wahlkreisen) vorgenommen (sog. Oberzuteilung).[6] Damit stünde fest, wie viele Sitze jede Listengruppe (= politische Partei) gesamtkantonal erhält. Die Erfolgswertgleichheit würde damit über das ganze Wahlgebiet sichergestellt. In einem weiteren Schritt würde unter Berücksichtigung des Ergebnisses in den Wahlkreisen (Kreise) die Sitzzuteilung an die in den einzelnen Wahlkreisen kandidierenden Parteilisten vorgenommen (sog. Unterzuteilung). Dadurch könnte in verschiedenen Wahlkreisen der Fall eintreten, dass das Ergebnis der Sitzverteilung nicht mit der Parteistärke im Wahlkreis übereinstimmt (sog. gegenläufige Sitzverteilung). Gewählt werden könnten aber auch in diesen Fällen immer nur Personen des gleichen Wahlkreises, d.h. es könnten keine Personen gewählt werden, die sich nicht im Kreis

[6] Dabei sollen die Wählenden aller Kreise unabhängig von der Kreisgrösse alle den gleichen Einfluss auf die kantonale Sitzverteilung haben. Deshalb werden nicht die Parteistimmen addiert, sondern die sog. Wählerzahlen der Parteien (Listengruppe) ermittelt. Dazu werden für jeden Kreis die dort erzielten Parteistimmen einer Liste (Partei) dividiert durch die im jeweiligen Kreis zu vergebenden Sitze. Die einzelnen Wählerzahlen einer Partei aus den verschiedenen Kreisen werden anschliessend zusammengezählt und dann durch einen sog. Kantonswahlschlüssel (wird so festgelegt, dass alle 120 Sitze vergeben werden) geteilt. Damit steht fest, wie viele Sitze eine Partei (Listengruppe) im gesamten Kanton erhält.

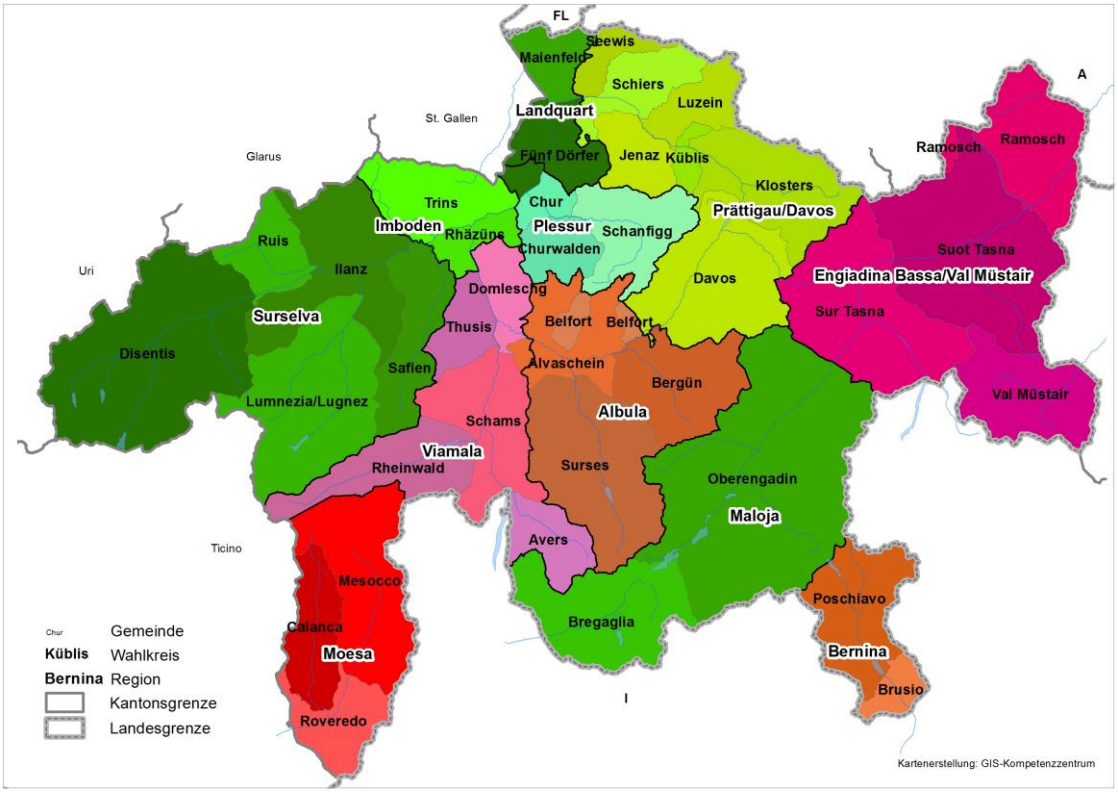
zur Wahl gestellt haben. Ob und wie häufig solche gegenläufigen Sitzvergaben in einzelnen Wahlkreisen einträten, lässt sich nicht prognostizieren. Durch die Einführung einer Sperrklausel (auf kantonaler und/oder auf Wahlkreisebene) liesse sich das Risiko von gegenläufigen Sitzverteilungen etwas einschränken und bei Einerwahlkreisen durch die Einführung einer Majorzbedingung gänzlich ausschliessen. Mit der Majorzbedingung könnte überdies sichergestellt werden, dass die stimmenstärkste Partei in einem Wahlkreis mindestens einen Sitz erhält (siehe dazu auch S. 11).

Als Variante könnten als Wahlkreise an Stelle der bisherigen 39 Kreise auch die elf Regionen fungieren.

Die heutige Stellvertreter-Regelung müsste im Proporzsystem durch ein angepasstes Modell abgelöst werden, zum Beispiel in Form eines temporären Nachrutschens der nächsten Nicht-Gewählten bzw. Überzähligen.

Hinweis: Detailliertere Erklärungen zum Doppelproporz-System finden sich im Gutachten von Prof. Andreas Glaser auf S. 21-24 und im zugehörigen Anhang 2, S. 52 ff.

### 3.2.4 *Doppelproporz-System im Verhältnis Wahlkreise (Regionen) / Unterwahlkreise (Modell D)*




***Modell D**: Doppelter Pukelsheim: Proporz in den bisherigen 39 Kreisen mit Sitzverteilung anhand der kumulierten Wahlergebnisse der jeweiligen Regionen. Zu kleine Regionen sind in regionsübergreifende Wahlkreise zusammenzufassen. Majorzbedingung und Sperrklausel möglich. (Variante: zu kleine Regionen als Unterwahlkreise in zusammengefassten Regionen).*

Der Grosse Rat würde nach dem (Doppel-) Proporzwahlsystem (Doppelproportionale Divisorenmethode mit Standardrundung = "Doppelter Pukelsheim") gewählt. Als Wahlkreise würden grundsätzlich die Regionen fungieren. Regionen mit zu wenigen Sitzen müssten jeweils zu einem Wahlkreis mit mindestens neun Sitzen zusammengefasst werden (= regionsübergreifende Wahlkreise). Innerhalb der Wahlkreise gäbe es zwei Möglichkeiten für die Bildung von Unterwahlkreisen: entweder - begrenzt auf die regionsübergreifenden Wahlkreise - die zusammengefassten Regionen (Variante 1) oder flächendeckend in sämtlichen Wahlkreisen die bestehenden Kreise (Variante 2). Die Sitzverteilung würde anhand der Ergebnisse in den Wahlkreisen (Regionen bzw. zusammengefasste Regionen) vorgenommen (Oberzuteilung). Im Unterschied zum Modell C würde die Erfolgswertgleichheit somit nur innerhalb der einzelnen Wahlkreise, nicht

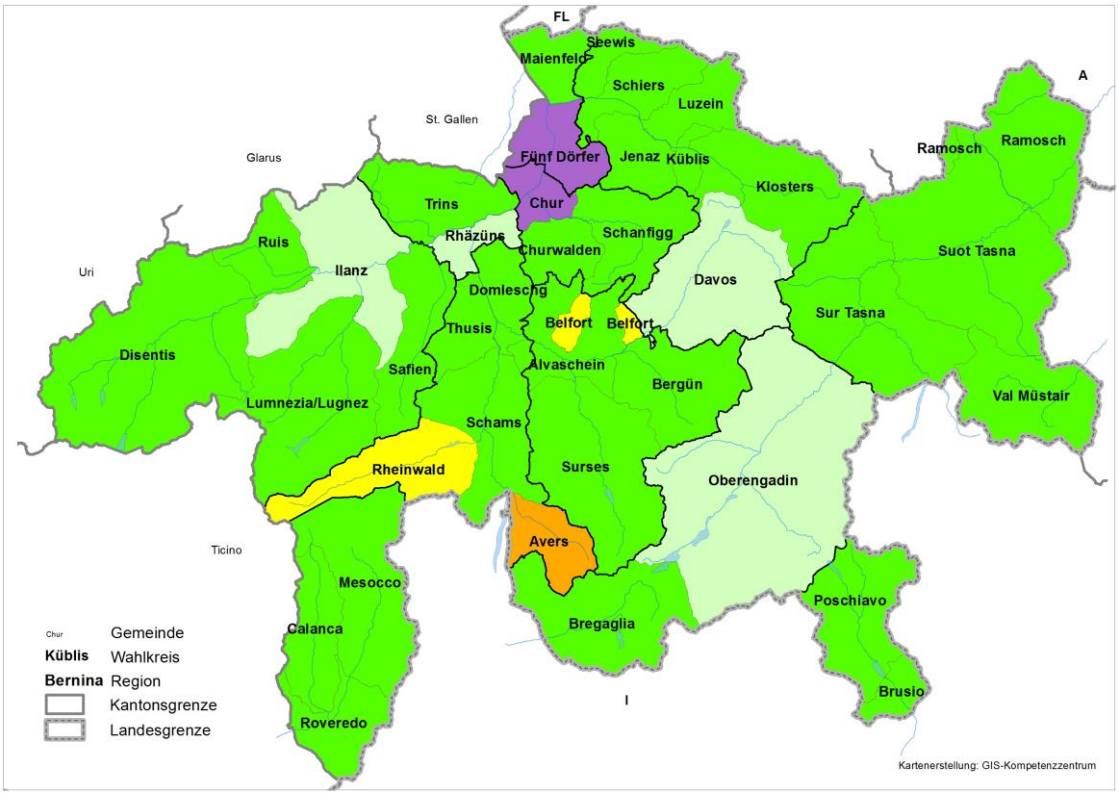
gesamthaft übers ganze Wahlgebiet (Kanton) sichergestellt. In einem weiteren Schritt würde unter Berücksichtigung des Ergebnisses in den Unterwahlkreisen (bestehende Wahlkreise oder zu kleine Regionen) die Sitzzuteilung an die in den Unterwahlkreisen kandidierenden Parteilisten vorgenommen (Unterzuteilung).

Die Bildung der regionsübergreifenden Wahlkreise mit den zu kleinen Regionen könnte analog zu den Wahlkreisverbänden im Modell B erfolgen (siehe S. 19).

In Wahlkreisen mit Unterwahlkreisen könnten bei beiden Varianten (zu kleine Regionen oder Kreise als Unterwahlkreise) gegenläufige Sitzverteilungen auftreten, tendenziell weniger bei Variante 1 als bei Variante 2. Auch hier könnte zum einen eine *Majorzbedingung* erlassen werden, wonach die stimmenstärkste Liste im Unterwahlkreis auf jeden Fall einen Sitz erhält. Zum anderen könnte eine *Sperrklausel* vorgesehen werden, sodass nur diejenigen Listen Sitze erringen, die in einem Wahlkreis und/oder Unterwahlkreis einen bestimmten Prozentanteil der Stimmen erhalten haben.

Die heutige Stellvertreter-Regelung müsste im Proporzsystem durch ein angepasstes Modell abgelöst werden, zum Beispiel in Form eines temporären Nachrutschens der nächsten Nicht-Gewählten bzw. Überzähligen.

### 3.2.5 *Gemischtes System mit Majorz und Proporz in den Kreisen Chur und Fünf Dörfer (Modell E)*



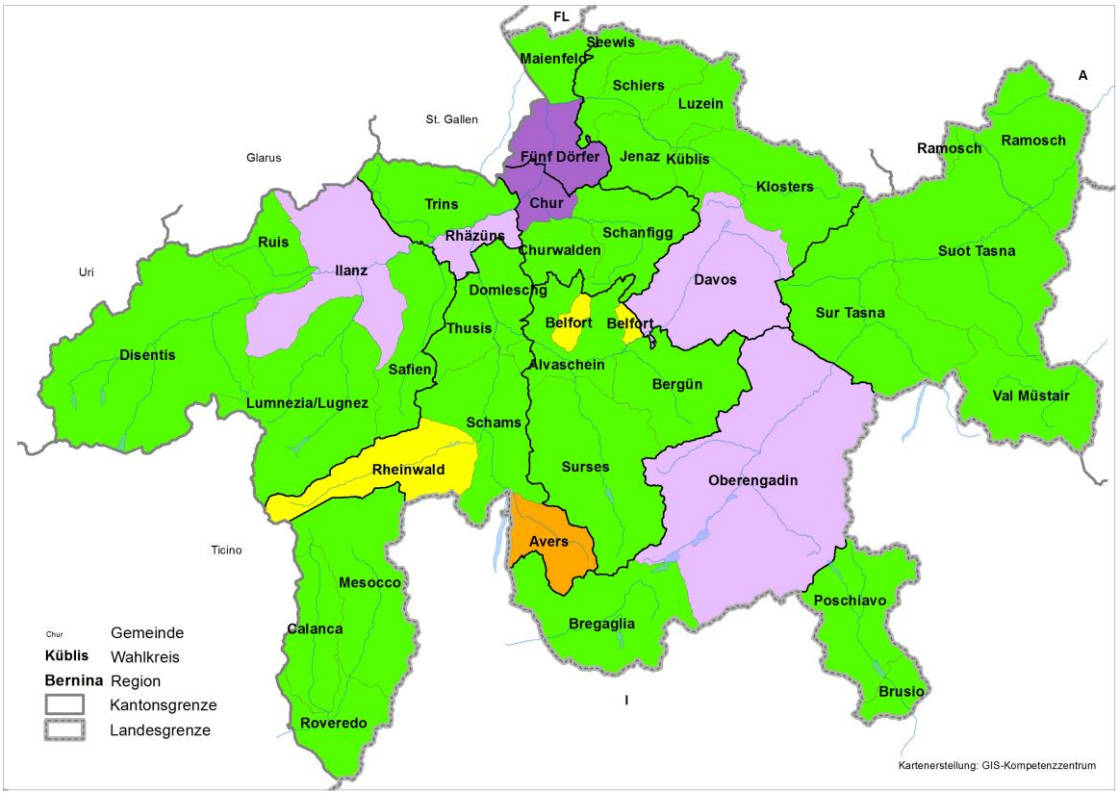

***Modell E****: Analog Modell A, Majorz wie bisher, jedoch mit isoliertem Proporz in den Kreisen Chur und Fünf Dörfer. Die zu grossen Wahlkreise Oberengadin, Rhäzüns, Davos und Ilanz sind aufzuspalten, die zu kleinen Wahlkreise Avers, evtl. Rheinwald und Belfort, zusammenzulegen.*

Das Majorzwahlsystem würde in der überwiegenden Zahl der bestehenden Wahlkreise beibehalten, nämlich in den 32 Wahlkreisen (ausser dem zusammenzulegenden Kreis Avers) die 5 und weniger Sitze aufweisen. Die bisherigen Wahlkreise *Davos*, *Ilanz*, *Oberengadin* und *Rhäzüns* sind für den Majorz zu gross (mehr als 5 Sitze), aber für den Proporz zu klein (weniger als 9 Sitze). Sie müssten deshalb in 9 Wahlkreise mit 5 und weniger Sitzen aufgespalten werden (siehe dazu auch bei Modell A, S. 14 f.). In den beiden bisherigen Wahlkreisen *Chur* und *Fünf Dörfer*, in denen kein zu hohes natürliches Quorum entstünde, weil sie mehr als 9 Sitze aufweisen, könnte isoliert nach dem Proporzverfahren gewählt werden. Anders als beim Modell A müssten sie hier also nicht aufgespalten werden.

In den beiden Proporzkreisen könnte eine *Sperrklausel* mit einem gesetzlichen Quorum von bis max.10 Prozent vorgesehen werden, um einer Konzentration von Kleinstparteien entgegenzuwirken.

Die Stellvertreter-Regelung könnte jeweils gesondert im Majorz beibehalten und im Proporz neu geregelt werden, zum Beispiel in Form eines temporären Nachrutschens der nächsten Nicht-Gewählten bzw. Überzähligen.

### 3.2.6 *Gemischtes System mit Majorz und Proporz in den Kreisen Chur, Fünf Dörfer, Davos, Ilanz, Oberengadin und Rhäzüns (Modell F)*




***Modell F:*** *Wo es möglich ist, wie bisher Majorz (32 bisherige Kreise). In den übrigen Kreisen Proporz, wobei die für den isolierten Proporz zu kleinen Kreise Ilanz, Rhäzüns, Davos und Oberengadin in Wahlkreisverbände zusammenzufassen sind (Variante: Doppelter Pukelsheim in allen Proporzkreisen).*

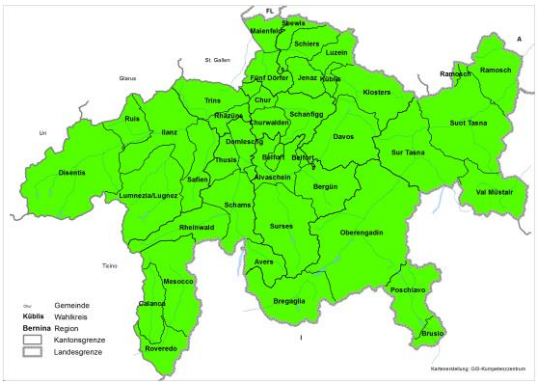
In den bestehenden 32 Wahlkreisen (ausser dem zusammenzulegenden Kreis *Avers*) mit bis zu 5 Sitzen würde nach dem Majorzsystem gewählt. In den restlichen bestehenden Wahlkreisen *Chur, Fünf Dörfer, Davos, Ilanz, Oberengadin* und *Rhäzüns*, die mindestens 6 Sitze aufweisen, würde nach dem Proporzwahlsystem gewählt. Für die vier (Proporz-) Kreise Ilanz (6 Sitze), Rhäzüns (7 Sitze), Davos (6 Sitze) und Oberengadin (8 Sitze), müssten allerdings Wahlkreisverbände (z.B. Ilanz und Rhäzüns, Davos und Oberengadin) gebildet werden oder über alle der Doppelproporz angewendet werden, weil sie weniger als 9 Sitze aufweisen. Damit käme es zur Verrechnung von Stimmen zwischen einigen (bei Wahlkreisverbänden) oder allen zu kleinen Proporzwahlkreisen (beim Doppelproporz). Auch hier könnte zum einen eine *Majorzbedingung* erlassen werden, wonach die stimmenstärkste Liste im Wahlkreis auf jeden Fall einen Sitz erhält. Zum anderen könnte

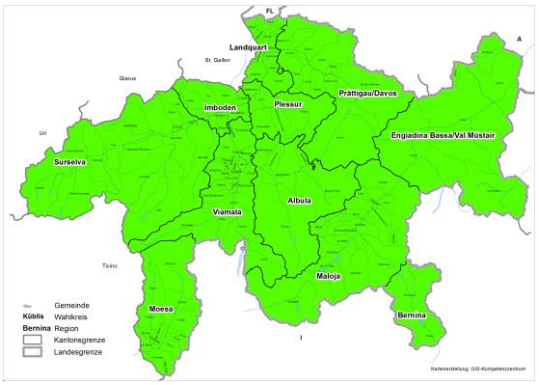
eine *Sperrklausel* vorgesehen werden, sodass nur diejenigen Listen Sitze erringen, die in einem Wahlkreis und/oder im Wahlkreisverband einen bestimmten Prozentanteil der Stimmen erhalten haben.

Somit würden also 59 Sitze im Proporz in sechs (Proporz-) Kreisen vergeben. Der Majorz käme in 32 Kreisen zum Zuge, wo 61 Sitze zu vergeben wären.

Die Stellvertreter-Regelung könnte jeweils gesondert im Majorz beibehalten und im Proporz neu geregelt werden, zum Beispiel in Form eines temporären Nachrutschens der nächsten Nicht-Gewählten bzw. Überzähligen.

### 3.2.7 *Gemischtes System mit Majorz und Proporz im gesamten Kanton (Modell G)*



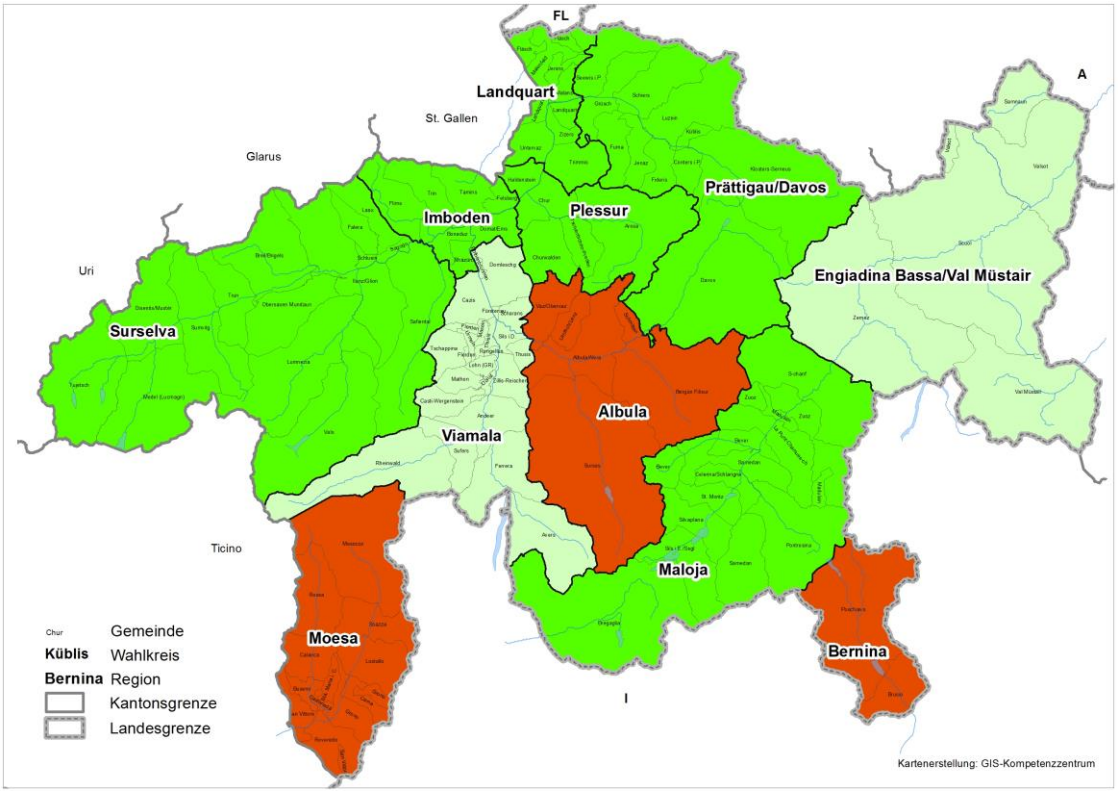

***Modell G:*** *Erster Sitz in allen Kreisen im Majorz, wobei wie im Modell A zu grosse Wahlkreise aufzuspalten und zu kleine zusammenzulegen sind. Die restlichen Sitze in den Regionen im isolierten Proporz. Zu kleine Regionen sind in regionsübergreifende Wahlkreise zusammenzufassen. (Variante: Doppelproporz über diese Regionen).*

Dieses Modell orientiert sich an den früher zur Diskussion gestandenen Systemen "Bündner Modell" und "Piccolo Primo". In den bestehenden 32 Wahlkreisen (ausser dem zusammenzulegenden Kreis *Avers*) mit bis zu 5 Sitzen und den analog zum Modell A (siehe S. 14 f.) nach den Vorgaben des Bundesgerichts aufzuspaltenden zu grossen Wahlkreisen *Chur*, *Fünf Dörfer, Oberengadin, Rhäzüns, Davos* und *Ilanz* würde je ein Sitz und damit eine entsprechende Anzahl von gut 50 Mitgliedern des Grossen Rates im *Majorzverfahren* gewählt. Die restlichen rund 70 Mitglieder des Grossen Rates würden im *Proporzverfahren* gewählt. Als Wahlkreise würden hier die 11 Regionen dienen. Theoretisch kämen auch die bestehenden Wahlkreise unter Anwendung des Doppelproporzes in Betracht. Dies würde allerdings zu einer doppelten Sitzgarantie zugunsten der bisherigen Kreise führen.

Da nur noch rund 70 Sitze im Proporz zu vergeben wären, müssten die zu kleinen Regionen als Wahlkreise zu Wahlkreisverbänden zusammengelegt oder bei diesen der Doppelproporz zur Anwendung gebracht werden. Dies wäre wegen der geringeren Zahl zu vergebender Sitze in weiterem Umfang der Fall als bei der Einführung eines reinen Proporzsystems (vgl. Modell B, S. 18 f.): voraussichtlich wären nur noch in den Regionen Plessur, Landquart und Prättigau/Davos (mit 9 und mehr Sitzen) ein isolierter Proporz rechtlich möglich.

Die Stellvertreter-Regelung könnte jeweils gesondert im Majorz und im Proporz beibehalten werden. Dabei müsste für den Proporz ein angepasstes System entwickelt werden.

### 3.2.8 Gemischtes System mit Proporz und Majorz und den Regionen als Wahlkreise (Modell H)




***Modell H:*** *Wo es möglich ist, in den Regionen Majorz. In den übrigen Regionen isolierter Proporz, wobei zu kleine Regionen in regionsübergreifende Wahlkreisverbände zusammenzufassen sind (Variante: Doppelter Pukelsheim in diesen Regionen).*

In Regionen mit weniger als 7000 Einwohnern (bzw. mit 5 oder weniger Sitzen) würde grundsätzlich nach dem Majorzwahlsystem gewählt. In den Regionen mit mehr als 7000 Einwohnern bzw. mit mehr als 5 Sitzen nach dem isolierten Proporzwahlsystem.

Für den Majorz böten sich grundsätzlich die Regionen *Albula* (5 Sitze), *Bernina* (3 Sitze) und *Moesa* (5 Sitze) an. Für die Regionen *Viamala* (8 Sitze) und *Engiadina Bassa/Val Müstair* (6 Sitze), die für den Majorz zu gross und den Proporz zu klein sind, müssten Lösungen über Wahlkreisverbände oder den Doppelproporz gefunden werden, so dass mindestens 9 Sitze zu verteilen sind. Engiadina Bassa/Val Müstair könnte mit Maloja verbunden werden. Damit könnte zugleich die sich mit 9 Sitzen an der Proporzgrenze befindliche Region Maloja langfristig proporzfähig gemacht werden. Für die Region Viamala böte sich dann wohl nur die Region Albula als Wahlkreisverbandspartnerin an. Das hätte aber zur Folge, dass

der Majorz lediglich noch in den beiden italienischsprachigen Regionen Moesa und Bernina zur Anwendung gelangen würde (nicht aber in der dritten italienischsprachigen Talschaft, dem Bergell).

In den beiden Wahlkreisverbänden könnte es zu gegenläufigen Sitzverteilungen kommen. Dieses Risiko liesse sich durch Statuierung einer *Majorzbedingung* und einer *Sperrklausel* etwas mindern.

Die Stellvertreter-Regelung könnte jeweils gesondert im Majorz beibehalten und im Proporz neu geregelt werden, zum Beispiel in Form eines temporären Nachrutschens der nächsten Nicht-Gewählten bzw. Überzähligen.

### *3.2.9 Single Transferable Vote (STV)*

Der Modus des Single Transferable Vote (System der übertragbaren Einzelstimmgebung) ist ein Präferenzwahlsystem, das sich nicht ohne Weiteres den klassischen Wahlsystemen zuordnen lässt. Die 120 Sitze des Grossen Rates würden in Mehrpersonenwahlkreisen mit rund fünf Sitzen besetzt. Es müssten demnach verteilt über den Kanton rund 24 gleich grosse Wahlkreise gebildet werden. Die Wahlen würden isoliert in den einzelnen Wahlkreisen durchgeführt. Es fände eine Personenwahl statt, bei denen die Wählenden über ihre in erster Präferenz gewählten Kandidierenden hinaus nachrangige Präferenzen für weitere Kandidierende angegeben würden.

Die Stellvertreter-Regelung könnte grundsätzlich auch im System des STV beibehalten werden, bedürfte indes einer grundlegenden Anpassung, wonach etwa die ersten Nicht-Gewählten die Stellvertretung übernähmen.

## 3.3 Neue Wahlkreiseinteilung

Theoretisch denkbar wäre – sowohl im Rahmen eines Majorz- wie auch eines Proporzwahlsystems – eine völlige Neueinteilung der Wahlkreise im Kanton. Für die Regierung ist eine solche «Wahlkreisgeometrie» jedoch keine Option. Die Wahlberechtigten sollten einen näheren historischen oder aktuellen Bezug zum Wahlkreis haben. Auch die Gemeinden als Wahlkreise heranzuziehen, ist für die Regierung, vor allem wegen der markanten Grössenunterschiede der Gemeinden, nicht vorstellbar. In einem Majorzsystem müssten die grossen Gemeinden aufgespalten werden. Und bei den kleineren Gemeinden würde sich das Problem der Stimmkraftgleichheit stellen. In einem Proporzsystem müssten die kleineren Gemeinden, um als Wahlkreise den Vorgaben des Bundesrechts zu genügen, zu grösseren Einheiten (Wahlkreisverbänden) zusammengefasst werden oder es müsste mit dem «Doppelten Pukelsheim» eine gesamtkantonale Stimmenverwertung erfolgen. Letztere dürfte wegen der markanten Grössenunterschiede der Gemeinden (Wahlkreise) und den sich ergebenden vielen Einerwahlkreisen zu einer grossen Zahl von gegenläufigen Sitzzuteilungen führen. Nachvollziehbarkeit und Transparenz wären stark beeinträchtigt.

# 4. Bewertung der Wahlsysteme durch die Regierung

## 4.1 Massgebliche Kriterien

Die massgeblichen Kriterien für die Bewertung der verschiedenen Optionen für die Anpassung des Wahlsystems lassen sich dem vom Grossen Rat in der Dezembersession 2019 überwiesenen Auftrag Claus betreffend Anpassung des Wahlsystems für den Grossen Rat entnehmen. Danach soll sich das künftige Wahlsystem primär nach folgenden Massgaben richten:

- *Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht (Bundesrechtskonformität)*
- *Berücksichtigung und Abbildung der geografischen (Talschaften), kulturellen, wirtschaftlichen, sprachlichen, gesellschaftlichen und konfessionellen Vielfalt Graubündens (Vielfalt)*
- *Mittelfristige Stabilität angesichts der demographischen Veränderungen (Stabilität)*
- *Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Wahlergebnisse (Transparenz und Nachvollziehbarkeit)*

Diese Vorgaben lassen sich bei den verschiedenen Wahlsystemen nicht alle in gleicher Ausprägung umsetzen. Es ist deshalb erforderlich, sie untereinander zu gewichten und nach insgesamt optimalen Lösungen zu suchen, damit für Graubünden ein rechtskonformes und politisch akzeptiertes Wahlsystem gefunden werden kann. Zum vornherein wenig Kompromisse sind beim Kriterium der Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht möglich. Soweit sich aus der Bundesgerichtspraxis klare, gefestigte Vorgaben ergeben, sind diese einzuhalten. Dort allerdings, wo sich Spielräume ergeben, sind diese zu nutzen, um eine auf die in verschiedenster Hinsicht (Geografie, Sprachen, Kultur, Wirtschaft, Konfession, föderalistische Tradition etc.) vielfältigen und komplexen Verhältnisse im Kanton Graubünden abgestimmte Lösung zu finden. Damit ist auch zum Ausdruck gebracht, dass der Abbildung dieser Vielfalt des Kantons im Grossen Rat eine sehr grosse Bedeutung zukommt. Das gilt es auch bei der Anwendung der weiteren Kriterien immer zu beachten.

Im Folgenden werden die in Kapitel 3.2 vorgestellten Wahlsystem-Modelle anhand der dargelegten Kriterien bewertet.

## 4.2 Für Graubünden weniger geeignete Wahlsysteme

Die Regierung erachtet aus den nachfolgend dargelegten Gründen die Modelle B, D, F, G und H als für den Kanton Graubünden weniger geeignet.

### *4.2.1 Isoliertes Proporzsystem mit den Regionen als Wahlkreise (Modell B)*

***Modell B**: Isolierter Proporz in den Regionen. Die zu kleinen Regionen Albula, Bernina, Engiadina Bassa/Val Müstair, Moesa und Viamala sind in Wahlkreisverbänden zusammenzufassen.*

Bundesrechtskonformität

Dieses Modell ist im Ausgangspunkt nicht mit den Vorgaben des Bundesrechts vereinbar, da in 5 von 11 Wahlkreisen das natürliche Quorum mit über 10 Prozent zu hoch wäre, wie die Verteilung der 120 Sitze auf die 11 Regionen aufgrund der Bevölkerungszahlen der letzten Erneuerungswahlen 2018 (Schweizerische Wohnbevölkerung, Stand 30.12.2016) zeigt (siehe BEILAGE 3). Diese Vorgabe wird vom Bundesgericht in einer inzwischen gefestigten Rechtsprechung konsequent, ohne Spielraum zu lassen, eingefordert. In einem isolierten Proporz müssen in einem Wahlkreis mindestens 9 Sitze zur Verteilung gelangen. Die Bundesrechtskonformität lässt sich nur dadurch herstellen, dass die 5 Wahlkreise mit weniger als 9 Sitzen in einem Wahlkreisverband mit einer anderen Region mit mindestens 9 Sitzen zusammengefasst würden. Wie oben dargelegt (siehe Ziffer 3.2.2, S. 19), gibt es dafür rein rechnerisch mehrere Lösungen, von denen inhaltlich aber keine restlos zu überzeugen vermag, weil es teilweise erforderlich würde, Regionen zusammenzuführen, die kaum grössere Gemeinsamkeiten aufweisen.

Die Notwendigkeit, für bestimmte Regionen Wahlkreisverbände schaffen zu müssen, führt zu einer Ungleichbehandlung unter den Regionen. In den zusammengeführten Regionen wird das Wahlergebnis nämlich regionsübergreifend ermittelt. Bei den anderen Regionen gibt es keine solche Beeinflussung durch andere Regionen.

Vielfalt

Wie ausgeführt, kommt der Berücksichtigung und Abbildung der grossen Vielfalt Graubündens im Grossen Rat eine zentrale Bedeutung zu. Diese Vielfalt des Kantons lässt sich anhand von 11 Regionen nicht in gleichem Mass abbilden, wie dies heute bei 39 Wahlkreisen der Fall ist. So wäre namentlich eine Vertretung der Talschaftskreise (Bregaglia, Calanca, Safiental, Schanfigg, Surses, Val Müstair) nicht mehr garantiert. Wegen der notwendigen Schaffung von Wahlkreisverbänden wären weitere Abstriche hinzunehmen. So müssten die italienischsprachigen Regionen Bernina und Moesa mit anderssprachigen Regionen zusammengefasst werden.

Stabilität

Die mittelfristige Stabilität angesichts der demographischen Veränderungen wäre nach der Bildung von Wahlkreisverbänden mit den zu kleinen Regionen gewährleistet.

Transparenz und Nachvollziehbarkeit

Beeinträchtigt wären Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Wahlergebnisse in den Regionen, die sich in einem Wahlverband befinden. Da könnte es zu gegenläufigen Sitzverteilungen zwischen den Wahlkreisen (Regionen) innerhalb eines Wahlverbands kommen.

*Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das isolierte Proporzwahlsystem mit den Regionen als Wahlkreise vor allem bezüglich der notwendigen Bildung der Wahlkreisverbände und der Abbildung der Vielfalt des Kantons deutliche Defizite aufweist, welche es nach Ansicht der Regierung als weniger geeignet erscheinen lassen.*

### *4.2.2 Doppelproporz-System: Wahlkreise (Regionen)/Unterwahlkreise (Modell D)*

> ***Modell D**: Doppelter Pukelsheim: Proporz in den bisherigen 39 Kreisen mit Sitzverteilung anhand der kumulierten Wahlergebnisse der jeweiligen Regionen. Zu kleine Regionen sind in regionsübergreifende Wahlkreise zusammenzufassen. Majorzbedingung und Sperrklausel möglich. (Variante: zu kleine Regionen als Unterwahlkreise in zusammengefassten Regionen).*

Bundesrechtskonformität

Das System des Doppelproporzes ist grundsätzlich mit dem Bundesrecht vereinbar. Die Bundesrechtskonformität darf deshalb auch angenommen werden, wenn der Doppelproporz nicht übers ganze Wahlgebiet, sondern im Verhältnis von Wahlkreisen und Unterwahlkreisen gilt (regionaler Doppelproporz). Eine vergleichbare Regelung kennt der Kanton Wallis.

Für die Anwendung dieses Systems müssten die fünf für den Proporz zu kleinen Regionen zu Wahlkreisen mit mindestens 9 Sitzen zusammengefasst werden. Für die Bildung dieser regionsübergreifenden Wahlkreise gilt die gleiche Problematik wie bei Modell B mit der Bildung der Wahlkreisverbände. Rein rechnerisch gibt es mehrere Lösungen, von denen inhaltlich aber keine restlos zu überzeugen vermag, weil es teilweise erforderlich wird, Regionen zusammenzuführen, die kaum grössere Gemeinsamkeiten aufweisen. So müssten namentlich die italienischsprachigen Regionen Bernina und Moesa mit anderssprachigen Regionen zu einem Wahlkreis zusammengefasst werden.

Die Notwendigkeit, bestimmte Regionen zu Wahlkreisen zusammenzuführen, führt zu einer Ungleichbehandlung unter den Regionen. In den zusammengeführten Regionen wird das Wahlergebnis nämlich regionsübergreifend ermittelt. Bei den anderen Regionen gibt es keine solche Beeinflussung durch andere Regionen.

Vielfalt

Was die Abbildung der Vielfalt Graubündens angeht, fällt die Beurteilung für Variante 1 (mit den Regionen und regionsübergreifenden Zusammenschlüssen als Wahlkreise und ausschliesslich den zu kleinen Regionen als Unterwahlkreise) analog zum vorangehenden Modell B negativ aus, weil die Vertretung der Talschaftskreise nicht mehr garantiert wäre. Besser schneidet Variante 2 ab, weil mit den

Kreisen als Unterwahlkreise der Regionen bzw. der Regionszusammenschlüsse die parlamentarische Vertretung der Kreise garantiert wäre.

Stabilität

Die mittelfristige Stabilität angesichts der demographischen Veränderungen wäre nach der Bildung von Wahlkreisen mit den zu kleinen Regionen gewährleistet.

Transparenz und Nachvollziehbarkeit

Bei beiden Varianten, tendenziell aber häufiger bei Variante 2 als bei Variante 1, könnte es zu gegenläufigen Sitzverteilungen kommen, was die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Wahlergebnisse beeinträchtigt.

*Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das Doppelproporz-Wahlsystem mit den Regionen als Wahlkreisen vor allem wegen der Notwendigkeit als problematisch erscheint, dass die zu kleinen, teilweise jedoch sehr unterschiedlichen Regionen zu Wahlkreisen zusammengefasst werden müssten. Bei der ersten Variante, mit den zu kleinen Regionen als Unterwahlkreise, wäre auch die Vielfalt des Kantons deutlich schlechter als heute abgebildet. Bei der zweiten Variante, mit den heutigen Kreisen als Unterwahlkreise, bliebe die Problematik der überregionalen Wahlkreisbildung. Die Regierung erachtet dieses System deshalb als weniger geeignet.*

### *4.2.3 Gemischtes System: Majorz und Proporz in den Kreisen Chur, Fünf Dörfer, Davos, Ilanz, Oberengadin und Rhäzüns (Modell F)*

> ***Modell F:*** *Wo möglich Majorz (32 bisherige Kreise). In den übrigen Kreisen Proporz, wobei die für den isolierten Proporz zu kleinen Kreisen Ilanz, Rhäzüns, Davos und Oberengadin in Wahlkreisverbände zusammenzufassen sind (Variante: Doppelter Pukelsheim in allen Proporzkreisen).*

Bundesrechtskonformität

Dieses Modell sieht vor, dass in den Wahlkreisen mit bis 5 Sitzen nach dem Majorz gewählt würde. Ob das Bundesgericht allerdings Wahlkreise dieser Grösse auch im Rahmen eines gemischten Systems als bundesrechtskonform erachten würde, ist als offen anzusehen. Bei seinem Urteil zum ähnlichen Mischsystem des Kantons Uri hatte das Bundesgericht nur Majorzwahlkreise mit bis zu 2 Sitzen zu beurteilen, die es nicht beanstandete (siehe BGer 1C_511/2015 vom 12. Oktober 2016). Am 19. Mai 2019 beschloss der Souverän des Kantons Uri eine Verfassungsänderung, die eine Ausdehnung des Majorzverfahrens bei den Landratswahlen auf Wahlkreise mit 3 und 4 Sitzen vorsieht. Erst ab 5 Sitzen gilt das Proporzwahlverfahren. Der Bundesrat bezeichnet in seiner Botschaft zur Gewährleistung der geänderten Verfassung vom 6. Dezember 2019 die neue Grösse der Urner Majorzkreise als Grenzfall; er beantragt aber der Bundesversammlung, u.a. mit Hinweis auf das Bundesgerichtsurteil zum Kanton Graubünden, dennoch die Gewährleistung (siehe dazu BBl 2020 147, https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2019/2019-12-060/bot-d.pdf).[7] Offen scheint auch, ob das Bundesgericht das Nebeneinander von Majorz- und Proporzelementen als auf vernünftigen Kriterien basierend und nachvollziehbar erachtet (siehe S. 11). Vor diesem Hintergrund erscheint die Bundesrechtskonformität dieses Modells zumindest unsicher.

Vielfalt

Problematisch erscheint auch die rechtlich zwingend erforderliche Zusammenfassung der vier für den für den isolierten Proporz zu kleinen Kreise Ilanz, Rhäzüns, Davos und Oberengadin zu Wahlkreisverbänden oder in einem Doppelproporz. In beiden Fällen käme es zu einer Verrechnung von Stimmen zwischen

[7] Gewährleistung durch Eidg. Räte inzwischen in Märzsession erfolgt, Schlussabstimmung noch ausstehend, Session aber inzwischen wegen Coronavirus abgebrochen.

einigen oder allen Proporzwahlkreisen, also auch unter Umständen zwischen georafisch nicht benachbarten und sprachlich unterschiedlichen Wahlkreisen.

Stabilität

Unter dem Aspekt der mittelfristigen Stabilität angesichts der demographischen Änderungen könnte sich in den Majorzwahlkreisen bei starker Ab- oder Zunahme der schweizerischen Wohnbevölkerung Anpassungsbedarf ergeben, die Proporzwahlkreise würden eine längerfristige Stabilität aufweisen.

Transparenz und Nachvollziehbarkeit

Aus Sicht der Wählenden und Kandidierenden abträglich für Transparenz und Nachvollziehbarkeit wären in den Wahlkreisen, in denen nach Proporz gewählt würde, mögliche gegenläufige Sitzvergaben innerhalb eines Wahlkreisverbundes oder – bei Anwendung des Doppelproporzes – des entsprechenden Proporzwahlgebietes.

*Zusammenfassend ergibt sich, dass ein gemischtes System mit Majorz und Proporz je nach Sitzzahl der Wahlkreise vor allem wegen der unsicheren Bundesrechtskonformität sowie der notwendigen, aber problematischen Zusammenfassung der zu kleinen, jedoch geografisch nicht zusammenhängenden und sprachlich teilweise unterschiedlichen Proporzwahlkreise zu Wahlkreisverbänden oder zum Doppelproporz, als weniger geeignet erscheint.*

### *4.2.4 Gemischtes System: Majorz und Proporz im gesamten Kanton (Modell G)*

***Modell G:*** *Erster Sitz in allen Kreisen im Majorz, wobei wie im Modell A zu grosse Wahlkreise aufzuspalten und zu kleine zusammenzulegen sind. Die restlichen Sitze in den Regionen im isolierten Proporz. Zu kleine Regionen sind in regionsübergreifende Wahlkreise zusammenzufassen. (Variante: Doppelproporz über diese Regionen).*

Bundesrechtskonformität

Dieses System orientiert sich an den vor Jahren politisch diskutierten Modellen "Bündner Modell" und "Piccolo Primo". Wegen der inzwischen verschärften Rechtsprechung des Bundesgerichts hätte die Vergabe der Majorzsitze in den gemäss Modell A zugeschnittenen kleinen Wahlkreisen zu erfolgen. Für die Vergabe der restlichen Proporzsitze in den Regionen müssten die zu kleinen Regionen zu Wahlkreisverbänden von mindestens 9 Sitzen zusammengefasst oder der Doppelproporz angewendet werden und zwar in noch weiterem Umfang als bei einer Einführung des isolierten Proporzes gemäss Modell B. Von der Bundesrechtskonformität eines derart konzipierten Wahlsystems kann grundsätzlich ausgegangen werden, wenn es dazu auch keine Rechtsprechung des Bundesgerichts gibt.

Vielfalt, Transparenz und Nachvollziehbarkeit

Die Regierung erachtet dieses Modell allerdings als zu komplex. Es erfordert nicht nur eine Zerschlagung der zur grossen Wahlkreise für den Majorz, sondern für den Proporz auch die problematische Zusammenfassung der zu kleinen, jedoch geografisch nicht zusammenhängenden und sprachlich teilweise unterschiedlichen Proporzwahlkreise zu Wahlkreisverbänden oder zum Doppelproporz. Insoweit wären auch der Transparenz und Nachvollziehbarkeit abträgliche gegenläufige Sitzvergaben möglich. Auch verfahrensmässig erscheint dieses Modell als zu kompliziert. Die Beteiligten (Wählende, Kandidierende und Behörden) wären gleichzeitig mit Wahlen befasst, bei denen unterschiedliche Entscheidungsprinzipien sowie Stimmgebungsregeln gelten und die in unterschiedlichen Wahlkreisen stattfinden. Dieses Nebeneinander würde ein dichtes Regelwerk an Verfahrensbestimmungen erfordern.

*Zusammenfassend erscheint aus all diesen Gründen dieses Modell wenig geeignet für den Kanton Graubünden.*

### *4.2.5 Gemischtes System: Majorz und Proporz in Regionen/Wahlkreisverbänden (Modell H)*

***Modell H:*** *Wo möglich in den Regionen Majorz. In den übrigen Regionen isolierter Proporz, wobei zu kleine Regionen in regionsübergreifende Wahlkreise zusammenzufassen sind (Variante: Doppelter Pukelsheim in diesen Regionen).*

Bundesrechtskonformität

Bezüglich der Majorzkreise, das heisst den Regionen Moesa (5 Sitze) und Bernina (3 Sitze) sowie allenfalls noch Albula (5 Sitze), falls man diese Region nicht in einem Wahlkreisverband mit Viamala zusammenfasst, würde sich die Frage stellen, ob sie aufgrund ihrer Grösse (Sitzzahl) im Rahmen eines gemischten Wahlsystems noch als bundesrechtskonform gelten können. Wie bereits zu den Modellen E und F ausgeführt, bleibt diesbezüglich eine gewisse Unsicherheit bestehen. Bei den für den Proporz zu kleinen und für den Majorz zu grossen Regionen Viamala (8 Sitze) und Engiadina Bassa/Val Müstair (6 Sitze) könnte die Bundesrechtskonformität durch die Bildung von Wahlkreisverbänden mit mindestens 9 Sitzen hergestellt werden. Offen scheint, ob das Bundesgericht das Nebeneinander von Majorz- und Proporzelementen als auf vernünftigen Kriterien basierend und nachvollziehbar erachtet (siehe S. 11).

Vielfalt

Die Vielfalt des Kantons würde in diesem System mit den Regionen als Wahlkreise deutlich weniger stark als heute widergespiegelt. So gäbe es insbesondere keine garantierte Vertretung mehr für die Talschaftskreise (Bregaglia, Calanca, Safiental, Schanfigg, Surses, Val Müstair). Wegen den notwendigerweise zu schaffenden Wahlkreisverbänden wären weitere Abstriche hinzunehmen.

Das diesem Modell zugrundeliegende Prinzip "Dort wo möglich nach Majorz, dort wo nötig nach Proporz wählen" lässt sich nicht konsequent umsetzen, ausser man würde die zwei für den Majorz zu grossen Regionen Viamala und Engiadina Bassa/Val Müstair zusammenfassen. Damit wäre aber nur der Arithmetik genüge getan. Geografische, sprachliche und kulturelle Gemeinsamkeiten zwischen diesen beiden Regionen gibt es hingegen kaum. Wollte man diese besser berücksichtigen, müsste man die grundsätzlich wohl majorzfähige Region Albula mit der Region Viamala zu einem Wahlkreisverband zusammenfassen und dem Proporz unterstellen. Und die Region Engiadina Bassa/Val Müstair müsste mit der eigentlich allein

proporzfähigen Region Maloja zusammengefasst werden. Aus Sicht der beiden Regionen Albula und Maloja würde dies eine im Vergleich zu den übrigen Regionen zufällige Ungleichbehandlung bedeuten.

Stabilität

Die Region Maloja würde als eigenständiger Wahlkreis aktuell 9 Sitze umfassen und stünde damit als Proporzkreis auf der Grenze. Würde man die Region nicht mit einer anderen zu einem Wahlkreisverband zusammenfassen, könnte es je nach Entwicklung sein, dass die Region bald ihre Proporzfähigkeit verliert. Bei den Majorzkreisen mit 5 Sitzen könnte sich bei einer positiven Bevölkerungsentwicklung, die sich in den konkreten Fällen zurzeit aber nicht abzeichnet, die Frage der Majorzfähigkeit stellen. Die demographischen Veränderungen wären inskünftig vor jeder Wahl zu beobachten und nötigenfalls rechtzeitig Anpassungen bei der Wahlkreiseinteilung vorzunehmen.

Transparenz und Nachvollziehbarkeit

In den zu Wahlkreisverbänden zusammengefassten Regionen könnte es zu gegenläufigen Sitzverteilungen zwischen den Regionen kommen, was der Transparenz und Nachvollziehbarkeit abträglich wäre.

*Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich bei diesem Modell Unsicherheiten bezüglich der Bundesrechtskonformität der Majorzkreise ergeben. Auch könnte die Vielfalt des Kantons nicht im heutigen Masse abgebildet werden. Fragezeichen ergeben sich weiter bezüglich der Stabilität gewisser Wahlkreise. Das Modell bringt ein Nebeneinander von Proporz in den Regionen, Proporz in Wahlkreisverbänden und Majorz, was der Transparenz und Nachvollziehbarkeit abträglich ist. Für die notwendige Bildung von Wahlkreisverbänden ergeben sich wohl arithmetische, aber keine sachlich überzeugenden Lösungen. Aus all diesen Gründen erachtet die Regierung dieses Modell für Graubünden nicht als geeignet.*

### *4.2.6 Präferenzwahlsystem: Single Transferable Vote (STV)*

Dieses System kommt in der Schweiz nicht vor und es gibt weltweit nur wenige praktische Anwendungsfälle. Allein schon wegen der grossen Unsicherheit hinsichtlich seiner Bundesrechtskonformität kann es nicht ernsthaft in Frage kommen. Zudem würde das System eine völlig neue Wahlkreiseinteilung erfordern, welche weder auf der heutigen Kreiseinteilung noch auf den Regionen basieren würde. Die Stimmgebung nach Präferenzen wäre für die Wählenden auch völlig ungewohnt und die Ermittlung der Ergebnisse wäre schwierig nachzuvollziehen.

*Ein solches Wahlsystem erachtet die Regierung nicht als für Graubünden geeignet.*

## 4.3 Für Graubünden grundsätzlich geeignete Wahlsystem-Modelle

Die Regierung erachtet aus den nachfolgend dargelegten Gründen die Modelle A, C und E als für den Kanton Graubünden grundsätzlich geeignet.

### *4.3.1 Majorzsystem (Modell A)*

***Modell A**: Majorz wie bisher. Die zu grossen Wahlkreise Chur, Fünf Dörfer, Oberengadin, Rhäzüns, Davos und Ilanz sind aufzuspalten, die zu kleinen Wahlkreise Avers, evtl. Rheinwald und Belfort, zusammenzulegen.*

Bundesrechtskonformität

Nachdem das Bundesgericht in seinem einschlägigen Urteil zu Graubünden ganz konkrete dahingehende Hinweise gegeben hat, darf davon ausgegangen werden, dass die Vereinbarkeit dieses Modells mit dem Bundesrecht gegeben ist.

Vielfalt

Die für Graubünden aufgrund seiner Geografie besonders wichtige regionale Repräsentation, insbesondere auch der Talschaften, wäre in ihrer heutigen Form sichergestellt. Wegen der erforderlichen Aufspaltung der sechs zu grossen Wahlkreise und der im Ergebnis dann über 50 Wahlkreisen könnte sie sogar noch stärker berücksichtigt werden.

Stabilität

Die mittelfristige Stabilität angesichts der demographischen Entwicklung könnte in einigen Kreisen nicht gegeben sein. Sei es, dass ein Wahlkreis für den Majorz zu gross würde (über 7000 schweizerische Wohnbevölkerung bzw. 5 Sitze), sei es, dass ein Wahlkreis zu klein würde und damit die Stimmkraftgleichheit nicht mehr gegeben wäre. Die demographischen Veränderungen wären inskünftig vor jeder Wahl zu beobachten und nötigenfalls rechtzeitig Anpassungen bei der Wahlkreiseinteilung vorzunehmen.

Transparenz und Nachvollziehbarkeit

Die Transparenz und die Nachvollziehbarkeit der Wahlergebnisse wäre wie bisher in hohem Masse gewährleistet. Für die Beteiligten (Wählende, Kandidierende und Behörden) würden grundsätzlich die bisher vertrauten Verfahren und Abläufe gelten, auch die Stimmgebung würde sich nicht ändern.

*Zusammenfassend kann gesagt werden, dass dieses Modell dem bisherigen System am nächsten kommt. Es berücksichtigt insbesondere auch die lange Reihe demokratischer Entscheide des Souveräns: acht Mal konnte sich das Bündner Stimmvolk seit 1937 in Volksabstimmungen zum Wahlverfahren des Grossen Rats äussern, acht Mal bekannte es sich zum Majorzwahlverfahren. Kritisch sieht die Regierung jedoch die erforderliche Aufspaltung der sechs für den Majorz zu grossen Wahlkreise, insbesondere in den drei Wahlkreisen Chur, Fünf Dörfer und Davos, bei denen Gemeinden aufgeteilt und neue Wahlkreise teilweise unter Übergehung der Gemeindegrenzen gebildet werden müssten. Diese Aufspaltung stünde auch im Widerspruch zu den bisherigen Bestrebungen im Rahmen der Gebiets- und Gemeindereform, wo es gerade darum geht, grössere Einheiten zu bilden.*

### *4.3.2 Doppelproporz-System: Kanton/Wahlkreise (Kreise) (Modell C)*

***Modell C**: Doppelter Pukelsheim: Proporz in den bisherigen 39 Kreisen mit Sitzverteilung anhand des kumulierten kantonalen Wahlergebnisses. Majorzbedingung und Sperrklausel möglich. (Variante: Regionen statt Kreise als Wahlkreise).*

Bundesrechtskonformität

Das System des Doppelproporzes im Verhältnis Kanton und Wahlkreise (bisherige Kreise) ist mit dem Bundesrecht vereinbar, wie das Bundesgericht in einer ständigen Rechtsprechung bestätigt. Ob der Wahlkreis Avers wegen der Stimmkraftgleichheit auch in einem Doppelproporz-System als rechtswidrig anzusehen wäre, scheint offen. Im Fall des Kantons Schwyz, der hinsichtlich der Stimmkraft ähnlich unterschiedliche Wahlkreise kennt wie Graubünden, hatte das Bundesgericht diese Frage im Rahmen des Doppelproporzes jedenfalls nicht thematisiert (vgl. BGer. 1C_407/2011, 1C_445/2011, 1C_447/2011 vom 19. März 2012). Mit diesem System könnte somit allenfalls auch der Kreis Avers als eigener Wahlkreis beibehalten werden.

Vielfalt, Stabilität, Transparenz und Nachvollziehbarkeit

Die Vielfalt des Kantons in geografischer, kultureller, wirtschaftlicher, sprachlicher, gesellschaftlicher und konfessioneller könnte mit der Struktur von 39 Wahlkreisen im bisherigen Umfang im Grossen Rat abgebildet werden. Die für Graubünden aufgrund seiner Geografie besonders wichtige regionale Repräsentation, insbesondere auch der Talschaften, wäre in ihrer heutigen Form sichergestellt. Wegen der systembedingten Sitzverteilung auf die Parteien aufgrund der Ergebnisse im gesamten Kantonsgebiet, wäre weiter gewährleistet, dass die Verteilung möglichst genau der Stärke der Parteien im Kanton entspricht. Diese Verteilung auf kantonaler Ebene hätte aber auf der anderen Seite zur Folge, dass die politische Konstellation in den einzelnen Wahlkreisen wegen möglicher gegenläufiger Sitzverteilungen nicht zwangsläufig in der Sitzverteilung im jeweiligen Wahlkreis zum Ausdruck kommen würde. Es wäre also nicht gesichert, dass die heutigen parteipolitischen "Hochburgen" gleichermassen aufrechterhalten werden könnten. Die Kreise wären jedoch immer noch nur durch Personen vertreten, die im Kreis gewählt würden, allenfalls aber nicht den dort stärksten Parteien angehören. Ob und inwieweit solche gegenläufige Sitzvergaben in einzelnen Wahlkreisen einträten, bemisst sich nach mathematischen Gesetzmässigkeiten und lässt sich im Voraus

nicht prognostizieren. Bei 39 Wahlkreisen, zudem von sehr unterschiedlicher Grösse, könnten gegenläufigen Sitzverteilungen aber nicht ausgeschlossen werden. Die Nachvollziehbarkeit und die Transparenz der Wahlergebnisse wäre daher für die Bürgerinnen und Bürger voraussichtlich geringer als heute. Durch eine *Majorzbedingung* liesse sich jedoch zumindest sicherstellen, dass der erste Sitz in einem Wahlkreis immer an die dort stärkste Partei geht. Das wäre insbesondere für die 19 Einerwahlkreise im Hinblick auf die politische Akzeptanz der Ergebnisse wichtig. Und um eine der Konzentration von Sitzen zugunsten von Kleinstparteien in Wahlkreisen mit vielen Sitzen entgegenzuwirken, könnte eine *Sperrklausel* eingeführt werden. Wegen den vielen kleinen Wahlkreisen sinnvollerweise auf kantonaler Ebene.

Keine valable Option wäre für die Regierung hingegen die Variante mit den Regionen als Wahlkreise, weil damit die Vielfalt des Kantons deutlich weniger genau abgebildet würde.

*Zusammenfassend erachtet die Regierung das Doppelproporz-System im Verhältnis von Gesamtkanton und den bisherigen Kreisen als Wahlkreise, ergänzt mit einer Majorzbedingung und einer Sperrklausel, als für Graubünden durchaus geeignet.*

### *4.3.3 Gemischtes System: mit Majorz und Proporz in den Kreisen Chur und Fünf Dörfer (Modell E)*

***Modell E**: Analog Modell A Majorz wie bisher, jedoch mit isoliertem Proporz in den Kreisen Chur und Fünf Dörfer. Die zu grossen Wahlkreise Oberengadin, Rhäzüns, Davos und Ilanz sind aufzuspalten, die zu kleinen Wahlkreise Avers, evtl. Rheinwald und Belfort, zusammenzulegen.*

Bundesrechtskonformität

Gleich wie beim Modell F stellt sich auch hier die Frage, welche Grösse (Sitzzahl) die Majorzkreise haben dürfen, um im Rahmen eines gemischten Wahlsystems noch als bundesrechtskonform gelten zu können. Es gibt Hinweise in verschiedene Richtungen. Auf eine strengere Handhabung scheinen gewisse Passagen im Urteil des Bundesgerichts zu Graubünden hinzudeuten, aus denen eine Abstufung der Geltung des Erfolgswertprinzips zwischen gemischten Systemen und reinen Majorzsytemen herausgelesen werden könnte (vgl. BGE 145 I 259, E. 8.2). Auf der anderen Seite brachte das Bundesgericht im besagten Urteil das vorliegende Modell für Graubünden selber ins Spiel. Auch tolerierte das Gericht beim vergleichbaren gemischten Wahlsystem des Kantons Appenzell Ausserrhoden Majorzwahlkreise mit bis zu 6 Sitzen (vgl. BGE 143 I 92 E. 6.1 S. 102). Kritischer scheint da, wie oben aufgezeigt, der Bundesrat in seiner Gewährleistungsbotschaft zum Mischsystem des Kantons Uri zu sein (vgl. S. 38). Die für den Proporz zu kleinen und den Majorz zu grossen Wahlkreise Davos, Ilanz, Oberengadin und Rhäzüns müssten analog zum Modell A aufgespalten werden. Offen scheint, ob das Bundesgericht das Nebeneinander von Majorz- und Proporzelementen als auf vernünftigen Kriterien basierend und nachvollziehbar erachtet (siehe S. 11).

Vielfalt

Die Vielfalt wäre mindestens in gleichem Mass gewährleistet wie bisher, teilweise könnte diese durch die Aufspaltung von Wahlkreisen noch verstärkt berücksichtigt werden. Bei ganz kleinen Wahlkreisen (Avers; evtl. auch Belfort) wären hingegen gewisse Abstriche erforderlich, weil sie wegen dem Gebot der Stimmkraftgleichheit in andere Kreise integriert werden müssten.

Stabilität

Die mittelfristige Stabilität angesichts der demographischen Entwicklung könnte in einigen (Majorz-) Kreisen nicht gegeben sein. Sei es, dass ein Wahlkreis für den Majorz zu gross würde (über 7000 schweizerische Wohnbevölkerung bzw. 5 Sitze), sei es, dass ein Wahlkreis zu klein würde und damit die Stimmkraftgleichheit nicht mehr gegeben wäre. Die demographischen Veränderungen wären inskünftig vor jeder Wahl zu überprüfen und nötigenfalls rechtzeitig Anpassungen bei der Wahlkreiseinteilung vorzunehmen. Bezüglich der Proporzwahlkreise wäre langfristige Stabilität gesichert, da weder im Kreis Chur noch im Kreis Fünf Dörfer wegen der Bevölkerungsentwicklung mit einer Reduktion der Sitzzahlen zu rechnen ist.

Transparenz und Nachvollziehbarkeit

In den Majorzkreisen würde sich gegenüber heute nichts ändern bzw. in den aufzuspaltenden bisherigen Wahlkreisen könnten Transparenz und Nachvollziehbarkeit sogar noch etwas verstärkt werden. In den beiden Proporzwahlkreisen würden die beim Proporz geltenden Eigenheiten zum Tragen kommen. Insgesamt wäre die Situation wohl in etwa mit der heutigen vergleichbar.

*Zusammenfassend ist festzustellen, dass dieses Modell dem heutigen System in weiten Teilen recht nahekommt. Die rein auf arithmetischen Gründen beruhende Abgrenzung der Proporz- von den Majorzkreisen erscheint aber letztlich etwas willkürlich. Heikel ist die unsichere Bundesrechtskonformität des Systems hinsichtlich der Grösse der Majorzkreise. Auch die geringe Stabilität gewisser Majorzkreise angesichts der demographischen Entwicklung ist als ungünstig zu werten. Aus Sicht der Regierung ist das Modell machbar, aber nicht besonders überzeugend.*

### *4.3.4 Fazit*

Die vorgenommene Auslegeordnung zeigt auf, wie anspruchsvoll es aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen und der in verschiedener Hinsicht grossen Vielfalt des Kantons ist, ein adäquates Wahlsystem zu finden. Nach durchgeführter Bewertung gemäss den vom Grossen Rat im Auftrag Claus vorgegebenen Kriterien und dem Vergleich der verschiedenen Möglichkeiten kommen für die Regierung, wie aufgezeigt, grundsätzlich drei Systeme in Frage. Nicht zuletzt in Respektierung der langen Reihe von demokratischen Entscheiden des Bündner Stimmvolks zugunsten des Majorzwahlsystems könnte die Regierung das Modell A (Majorzsystem) oder allenfalls auch das Modell E (Majorzsystem mit zwei Proporzkreisen) mittragen, wenn sich zeigen sollte, dass sich für eines dieser Systeme eine genügend breite politische Akzeptanz findet. Insgesamt betrachtet vermag aber aus Sicht der Regierung das Doppelproporzsystem im Verhältnis Kanton mit den bisherigen Kreisen als Wahlkreise (Modell C) den gesetzten Massgaben am besten zu entsprechen, aus nachfolgend zusammengefassten Gründen:

- Dieses System ist bundesrechtskonform. Das Risiko von möglichen weiteren rechtlichen Diskussionen oder gar von Rechtsverfahren ist gering. Die Gewährleistung durch die Bundesversammlung scheint garantiert.
- Dieses System berücksichtigt durch die Beibehaltung der bisherigen 39 Wahlkreise in hohem Masse die grosse Vielfalt des Kantons Graubünden und bildet diese weiterhin im Grossen Rat ab.
- Dieses System ermöglicht wegen der kantonsweiten Sitzverteilung auf die Parteien zudem eine genauere Abbildung der politischen Kräfteverhältnisse im Grossen Rat.
- Dieses System ist gegenüber demographischen Veränderungen langfristig stabil.
- Dieses System lässt es zu, die wegen möglichen gegenläufigen Sitzverteilungen eingeschränkte Transparenz und die Nachvollziehbarkeit der Wahlergebnisse zu verbessern, indem eine Majorzbedingung und eine kantonale Sperrklausel eingeführt werden. Mit einer Majorzbedingung kann sichergestellt werden, dass in jedem Wahlkreis die dort stimmenstärkste Partei mindestens einen Sitz erhält. Das ist insbesondere für die zurzeit 19 Einerwahlkreise eine wichtige Garantie. Mit einer Sperrklausel, die ein gesamtkantonales Quorum, d.h. einen

bestimmten Stimmenanteil (bis max. 10 Prozent) vorsieht, den eine Partei gesamtkantonal erreichen muss, um bei der Sitzverteilung berücksichtigt zu werden, kann einer Konzentration von Kleinstparteien im Parlament entgegengewirkt werden. Mit diesen beiden Vorkehrungen könnte der Übergang vom bisherigen Majorz- zum neuen Proporzsystem in einer den Besonderheiten des Kantons Graubünden angemessen Weise ausgestaltet werden.

Nach Ansicht der Regierung bietet sich mit diesem System eine reelle Möglichkeit, eine lange politische Diskussion um das richtige Wahlsystem für den Grossen Rat im Kanton Graubünden zu beenden und stabile institutionelle Verhältnisse zu schaffen.

## 5. Schlussbemerkungen

Wie bereits eingangs ausgeführt, hat das Bundesgericht in seinem Urteil vom 29. Juli 2019 die zuständigen Behörden des Kantons Graubünden aufgefordert, auf die nächsten Wahlen hin eine verfassungskonforme Wahlordnung zu schaffen. Damit ist klar, dass die voraussichtlich am 15. Mai 2022 stattfindenden Erneuerungswahlen des Grossen Rats in keinem Fall nach dem bisherigen Wahlverfahren erfolgen können. Dieses ist vielmehr zwingend zu reformieren. Dafür steht nur ein sehr enges Zeitfenster zur Verfügung. Der provisorische (ideale) Fahrplan wurde bereits aufgezeigt. Die Aufgabe stellt unter den gegebenen Umständen eine sehr grosse Herausforderung dar. Es muss das gemeinsame Ziel aller am Prozess Beteiligten (Behörden und Parteien) sein, diese zu meistern und eine verfassungskonforme und auch sachlich gute Regelung zu schaffen. Das wird voraussichtlich nicht ohne Kompromisse möglich sein, die dann auch noch in einer Volksabstimmung bestehen müssen. Die Regierung ist aber zuversichtlich, dass sich alle der grossen Verantwortung bewusst sind und es gelingen wird, ein rechtskonformes und politisch breit akzeptiertes Wahlsystem zu installieren.