

---

## § 6 Kantone mit Mehrheitswahlverfahren

Marco Ehrat / Julia Eigenmann

### Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	172
II.	Graubünden	172
	1. Einleitung	172
	2. Ausgestaltung des Wahlsystems	173
	2.1 Rechtliche Grundlagen der Wahl des Grossen Rats	173
	2.2 Eigenheiten des Wahlsystems	173
III.	Appenzell Innerrhoden	177
	1. Einleitung	177
	2. Ausgestaltung des Wahlsystems	177
	2.1 Rechtliche Grundlagen der Wahl des Grossen Rats	177
	2.2 Eigenheiten des Wahlsystems	178
IV.	Verfassungskonformität	180
	1. Einleitung	180
	2. Lehre und Rechtsprechung zur Wahlrechtsgleichheit in Majorz- und Mischsystemen	181
	2.1 Stimmkraftgleichheit	181
	2.2 Erfolgswertgleichheit	182
	3. Graubünden	184
	3.1 Stimmkraftgleichheit	184
	3.2 Erfolgswertgleichheit	186
	3.3 Sachliche Gründe	186
	a) Parteizugehörigkeit / Persönlichkeitswahl	186
	b) Autonomie der Wahlkreise	187
	c) Geringe Bevölkerungszahl der Gemeinden	190
	d) Besonderheiten	191
	3.4 Fazit	192
	4. Appenzell Innerrhoden	193
	4.1 Stimmkraftgleichheit	193
	4.2 Erfolgswertgleichheit	193
	4.3 Sachliche Gründe	193
	a) Parteizugehörigkeit / Persönlichkeitswahl	193
	b) Autonomie der Wahlkreise	195
	c) Geringe Bevölkerungszahl der Gemeinden	196
	d) Besonderheiten	196
	4.4 Fazit	197
V.	Schlusswort	197
VI.	Anhang	199
	1. Anhang 1: Verteilung der Grossratsitze auf die Bündner Wahlkreise	199

2. Anhang 2: Verteilung der Grossratsitze auf die Appenzell Innerrhoder Wahlkreise	200
VII. Literatur- und Materialienverzeichnis	201

### I. Einleitung

- <sup>1</sup> Mit Appenzell I.Rh. und Graubünden wählen lediglich zwei Kantone die Mitglieder ihrer Kantonsparlamente nach reinem Majorzverfahren. Das BGer hatte bis anhin noch keine Gelegenheit, die Wahlsysteme von Appenzell I.Rh. und Graubünden materiell zu beurteilen. Die Ausgangslage in den beiden Kantonen ist denkbar verschieden. Appenzell I.Rh. verfügt über ein kleines Kantonsgebiet mit vergleichsweise wenigen Einwohnern, die einzige Amtssprache ist Deutsch. Der Kanton Graubünden dagegen ist weitläufig und weist eine sehr unterschiedliche Besiedelungsdichte auf. Eine Einzigartigkeit ist die im Kanton gelebte Dreisprachigkeit. Diese und weitere Aspekte fliessen in die Beurteilung der Vereinbarkeit der Wahlsysteme mit der Bundesverfassung ein.

### II. Graubünden

#### 1. Einleitung

- <sup>2</sup> Der Kanton Graubünden wählt den Grossen Rat seit jeher nach dem Majorzsystem. Anlässlich der Totalrevision der Bündner Kantonsverfassung von 2003 schlug die Verfassungskommission einen Wechsel vom reinen Majorz- zum Proporzsystem vor.<sup>1</sup> Der Vorschlag stiess jedoch im Rahmen der Vernehmlassung auf Ablehnung, worauf die Regierung das sogenannte «Bündner Modell»<sup>2</sup> ausarbeitete.
- <sup>3</sup> Nach dem «Bündner Modell» sollte jeweils für jeden *Kreis* ein Mitglied des Grossen Rats nach dem Majorzsystem gewählt werden (Art. 28 Abs. 2 VE KV/GR<sup>3</sup>), die restlichen Mitglieder sollten in den *Bezirken* nach dem Proporzsystem bestimmt werden (Art. 28 Abs. 3 VE KV/GR). Die Regierung legte dieses Modell als Variante zum reinen Majorzsystem, das bis anhin verwendet wurde, der Bevölkerung zur Abstimmung vor. Das Stimmvolk entschied sich, wenn auch äusserst knapp, einmal mehr

---

<sup>1</sup> SCHULER, Komm. KV GR, Entstehungsgeschichte N 31.

<sup>2</sup> Vgl. Art. 28 Verfassungsentwurf Regierung, 570.

<sup>3</sup> Verfassungsentwurf Regierung.

für das reine Majorzsystem.<sup>4</sup> Zuletzt lehnte es 2013 auch die Initiative «Für gerechte Wahlen» (Proporzinitiative 2014) mit 56,1 % ab.<sup>5</sup>

Seit der Totalrevision der Kantonsverfassung wurden weitere Revisionen, namentlich die Gebiets- und Gemeindereformen, in Angriff genommen. Diese führen fortlaufend zu Veränderungen der Struktur des Kantons. Sie beeinflussen die Wahlkreiseinteilung und können damit, zumindest indirekt, auch Auswirkungen auf das Wahlsystem haben.<sup>4</sup>

## 2. Ausgestaltung des Wahlsystems

### 2.1 Rechtliche Grundlagen der Wahl des Grossen Rats

Die Wahl des Grossen Rats nach dem Majorzsystem wird in Art. 27 Abs. 2 KV/GR<sup>6</sup> statuiert. Das GRG/GR<sup>7</sup> legt diesbezüglich die Einteilung der Wahlkreise und die Sitzzuteilung fest. Das GPR/GR<sup>8</sup> regelt das Verfahren der Wahlen und wird durch die VPR/GR<sup>9</sup> konkretisiert.<sup>5</sup>

### 2.2 Eigenheiten des Wahlsystems

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden zählt 120 Mitglieder (Art. 27 Abs. 1 KV/GR).<sup>6</sup> In der Kantonsverfassung von 1803 waren lediglich 63 Mitglieder vorgesehen, 1814 sodann 65. In den folgenden Kantonsverfassungen (1854, 1880, 1892) war keine feste Anzahl festgelegt und die Zahl der Grossräte wurde lediglich auf Gesetzesstufe geregelt. Eine fixe Anzahl (von 120 Sitzen) wurde 1972 gesetzlich verankert.<sup>10</sup> Seit der Totalrevision der Kantonsverfassung 2003 wird die Grösse des

<sup>4</sup> Vgl. BBl 2004 1110 Ziff. 1; für eine Zusammenstellung der Abstimmungen über das Bündner Wahlsystem bis 2003 vgl. BUNDI/RATHGEB, ZGRG, 93 f. Von 1937 bis 2003 konnte sich das Stimmvolk sieben Mal zur Frage des Wahlsystems äussern und entschied sich immer für das Mehrheitswahlverfahren.

<sup>5</sup> Resultat der Volksabstimmung vom Sonntag, 3. März 2013: <[https://www.gr.ch/DE/publikationen/abstimmungenwahlen/abstimmungen/resultate/Seiten/2013\\_03\\_03\\_Resultat.aspx](https://www.gr.ch/DE/publikationen/abstimmungenwahlen/abstimmungen/resultate/Seiten/2013_03_03_Resultat.aspx)>, (besucht am 30. Juli 2017).

<sup>6</sup> Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003 (KV/GR; BR 110.100).

<sup>7</sup> Gesetz über den Grossen Rat (Grossratsgesetz) vom 8. Dezember 2005 (GRG/GR; BR 170.100).

<sup>8</sup> Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden vom 17. Juni 2005 (GPR/GR; BR; 150.100).

<sup>9</sup> Verordnung über die politischen Rechte im Kanton Graubünden vom 20. September 2005 (VPR/GR; BR 150.200).

<sup>10</sup> BRUNNER, Komm. KV GR, Art. 27 N 3; RATHGEB, 13; das Gesetz über die Vertretung der Kreise im Grossen Rat des Kantons Graubünden wurde durch das Inkrafttreten des GRG/GR ausser Kraft gesetzt (vgl. Art. 72 GRG/GR).

## 5 6 Kantone mit Mehrheitswahlverfahren

---

Grossen Rats wieder ausdrücklich auf Verfassungsstufe festgelegt. Zuletzt lehnte das Stimmvolk 2008 eine Verkleinerung der Sitzzahl auf 80 ab.<sup>11</sup>

- 7 Die Abgeordneten werden seit der Totalrevision von 2003 für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt (Art. 23 KV/GR), zuvor betrug die Amtsdauer drei Jahre.<sup>12</sup> Im Gegensatz zur Regierung (Art. 39 Abs. 3 KV/GR) besteht für den Grossen Rat keine Amtszeitbeschränkung.<sup>13</sup>
- 8 Wählbar sind nach Art. 21 Abs. 1 KV/GR alle Stimmberechtigten des Kantons, wobei Unvereinbarkeiten in Art. 22 KV/GR geregelt werden. Stimm- und wahlberechtigt sind alle Schweizer Bürger, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, im Kanton wohnen<sup>14</sup> und nicht wegen Geistesschwäche oder Geisteskrankheit entmündigt sind (Art. 9 Abs. 1 und Abs. 2 KV/GR).<sup>15</sup> Art. 9 KV/GR umfasst sowohl das aktive Stimm- und Wahlrecht als auch das passive Wahlrecht.<sup>16</sup> Mit der Verfassungsrevision wurde neu auch Auslandschweizern das Stimm- und Wahlrecht gewährt (Art. 9 Abs. 3 KV/GR i.V.m. Art. 3 Abs. 3 GPR/GR).<sup>17</sup>
- 9 Nach Art. 27 Abs. 3 KV/GR dürfen für die Wahlen höchstens 39 Wahlkreise gebildet werden. Die (ehemaligen) Kreise des Kantons stellen die Wahlkreise dar, wobei es die auf den 1. Januar 2015 in Kraft getretene Gebietsreform zu beachten gilt.<sup>18</sup> Während die alte Kantonsverfassung eine komplizierte Einteilung des Kantons in

---

<sup>11</sup> Vgl. zum Ganzen RATHGEB, SJZ, 450 f.; im April 2017 reichte die SP einen weiteren Fraktionsauftrag ein, der sowohl eine Verkleinerung des Grossen Rats auf 90 Mitglieder als auch eine Änderung des Wahlsystems fordert. Die Bündner Regierung beantragte dem Grossen Rat jedoch, den Auftrag nicht zu überweisen: <[https://www.gr.ch/DE/institutionen/parlament/PV/Seiten/20170419SP\(Thoeny\)08.aspx](https://www.gr.ch/DE/institutionen/parlament/PV/Seiten/20170419SP(Thoeny)08.aspx)>, (besucht am 11. September 2017).

<sup>12</sup> CAVEGN, Komm. KV GR, Art. 23 N 2.

<sup>13</sup> Bericht Verfassungskommission, 88; CAVEGN, Komm. KV GR, Art. 23 N 5; AUER, N 155.

<sup>14</sup> Vgl. dazu Art. 4 GPR/GR.

<sup>15</sup> CAVEGN, Komm. KV GR, Art. 21 N 5; SCHULER, Komm. KV GR, Art. 9 N 12; Art. 136 BV i.V.m. Art. 2 BPR; AUER, N 974 weist darauf hin, dass die sich noch auf die altrechtliche Entmündigung wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche (Art. 369 Abs. 1 aZGB, Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 [SR 210] i.d.F. vom 1. Januar 2012) beziehenden Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen seit dem 1. Januar 2013 in diesem Sinne ausgelegt werden müssen. Art. 136 BV wäre an die neue Begrifflichkeit anzupassen (vgl. KLEY, St. Galler Kommentar BV, Art. 136 Rz. 9).

<sup>16</sup> SCHULER, Komm. KV GR, Art. 9 N 4.

<sup>17</sup> SCHULER, Komm. KV GR, Art. 9 N 30 f.; Art. 3 Abs. 3 GPR/GR verweist auf die bundesrechtliche Regelung der politischen Rechte von Auslandschweizern im (inzwischen ausser Kraft getretenen) Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer (SR 161.5). Dieses wurde vom Bundesgesetz über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandschweizergesetz) vom 26. September 2014 (ASG; SR 195.1) ersetzt (vgl. Anhang ASG).

<sup>18</sup> BBl 2013 7827 Art. 1 Ziff. 4.

Gemeinden, Kreise, Bezirke und Regionalverbände vorsah,<sup>19</sup> ist der Kanton nunmehr in Gemeinden und elf Regionen eingeteilt (Art. 68 Abs. 1 KV/GR). Durch die Gebietsreform verloren die Kreise ihre Bedeutung und dienen heute lediglich noch als Wahlsprengel.<sup>20</sup> Für die Durchführung der Wahlen des Grossen Rats ab 2018 werden die Regionen und nicht mehr die Kreise zuständig sein (vgl. Art. 105 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 2 GPR/GR). Eine Änderung der Wahlkreise drängt sich nach Ansicht der Regierung jedoch nicht auf, da sich das Bündner Stimmvolk auch jüngst wieder in einer Abstimmung gegen einen Wechsel zum Proporzsystem und somit für die Beibehaltung des aktuellen Wahlsystems entschieden hat.<sup>21</sup> Die Wahlkreiseinteilung wird in Anhang 1 GRG/GR festgelegt.<sup>22</sup>

Für die Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise ist die Regierung zuständig (Art. 3 GRG/GR).<sup>10</sup> Dazu wird auf die schweizerische Wohnbevölkerung abgestellt. Massgebend ist die eidgenössische Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes aus dem Vorjahr der jeweiligen Wahlen (Art. 1 Abs. 1 GRG/GR). Die Verteilung erfolgt nach dem Bruchzahlverfahren.<sup>23</sup> Art. 2 GRG/GR beschreibt das Verfahren der Mandatsverteilung detailliert und teilt es in eine Vorweg-, Haupt- und Restverteilung auf. Aufgrund der Vorwegverteilung haben alle Kreise eine Sitzgarantie von einem Sitz.

Für die Grossratswahlen von 2018 wurde die Sitzverteilung auf die Wahlkreise<sup>11</sup> durch die Regierung wie folgt vorgenommen:<sup>24</sup>

- 1 Sitz: Avers, Belfort, Bergell, Bergün, Brusio, Calanca, Churwalden, Jenaz, Küblis, Luzein, Ramosch, Rheinwald, Ruis, Safien, Schams, Seewis, Sur Tasna, Surses, Val Müstair;

<sup>19</sup> RAESS, ZGRG, 100; vgl. Art. 60 Abs. 1, Art. 68 Abs. 1 und Art. 69 Abs. 1 aKV/GR (Fassung vom 18. Mai 2003/14. September 2003).

<sup>20</sup> RAESS, ZGRG, 100.

<sup>21</sup> Botsch. Regierung, 772; vgl. in diesem Beitrag, Fn. 115.

<sup>22</sup> Die Zuteilung der Gemeinden im GRG/GR ist auf dem Stand vom 1. Januar 2016. Trotzdem ist die Gemeindefusion von Grono, Leggia und Verdabbio zur Gemeinde Grono von 2017 bereits berücksichtigt. Noch nicht berücksichtigt sind die Fusionen der Gemeinden Thusis und Mutten zur Gemeinde Thusis sowie später erfolgte Fusionen (vgl. Entwicklung der Anzahl Gemeinden Graubündens: <<https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/afg/Dokumentenliste/Entwicklung%20Anzahl%20Gemeinden%20GR.pdf>>, [besucht am 20. Juli 2017]; dazu Anhang 1 GRG/GR).

<sup>23</sup> SCHULER, Komm. KV GR, Art. 11 N 12; TÖNDURY, ZGRG, Rz. 12; vgl. auch WEBER, AJP, 1376 f., die dieses Verfahren als verfassungswidrig erachtet.

<sup>24</sup> Regierungsmitteilung vom 14. September 2017: <<https://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/2017/MedienDokumente/Sitzverteilung%202018.pdf>>, (besucht am 28. September 2017); bei der Sitzzuteilung wurden zwei Gemeindefusionen, die Veränderungen der Wahlkreiszuteilung zur Folge haben, jedoch erst 2018 in Kraft treten, bereits berücksichtigt. Dies betrifft die Gemeindefusion von Mutten und Thusis zur Gemeinde Thusis sowie die Fusion der Gemeinden Andiastr, Waltensburg/Vuorz und Breil/Brigels zur Gemeinde Breil/Brigels.

## § 6 Kantone mit Mehrheitswahlverfahren

---

- 2 Sitze: Alvaschein, Lumnezia/Lugnez, Misox, Poschiavo, Schanfigg;
  - 3 Sitze: Domleschg, Klosters, Roveredo, Schiers, Suot Tasna;
  - 4 Sitze: Disentis, Maienfeld, Thusis;
  - 5 Sitze: Trins;
  - 6 Sitze: Davos, Ilanz;
  - 7 Sitze: Rhäzüns;
  - 8 Sitze: Oberengadin;
  - 12 Sitze: Fünf Dörfer;
  - 20 Sitze: Chur.
- 12 Die Wahlen finden gemeindeweise und am gleichen Tag an der Urne oder, sofern dies die Regionen vorsehen, durch die Landsgemeinde<sup>25</sup> statt (Art. 8 Abs. 1 und Art. 26 i.V.m. Art. 2 Abs. 2 GPR/GR). Im ersten Wahlgang sind diejenigen Kandidaten gewählt, die das absolute Mehr der gültigen Stimmen erzielen. Zur Ermittlung des absoluten Mehrs wird die Gesamtzahl der gültigen Stimmen durch die doppelte Zahl der zu vergebenden Sitze dividiert und auf die nächsthöhere Zahl gerundet (Art. 39 Abs. 1 GPR/GR). Falls mehr Personen gewählt werden als Sitze vorhanden sind, sind diejenigen mit den höchsten Stimmzahlen gewählt (Art. 39 Abs. 2 GPR/GR). Muss ein zweiter Wahlgang durchgeführt werden, sind Kandidaten, die das relative Mehr erreichen, gewählt. Der zweite Wahlgang ist frei (Art. 40 Abs. 1 GPR/GR) und hat spätestens drei Wochen nach dem ersten stattzufinden (Art. 18 GPR/GR).<sup>26</sup> Bei gleich hohen Stimmzahlen entscheidet das Los (Art. 41 GPR/GR). Das in Graubünden verlangte absolute Mehr nähert sich (vor allem in grossen Wahlkreisen) stark dem relativen Mehr an. Aus diesem Grund ist ein zweiter Wahlgang meist nicht nötig.<sup>27</sup>
- 13 Eine Eigenheit ist die Wahl von Stellvertretern nach Art. 27 Abs. 5 KV/GR i.V.m. Art. 4 GRG/GR. Es gelten dieselben Bestimmungen wie für die Wahl der ordentlichen Mitglieder.<sup>28</sup> Da grundsätzlich gleich viele Stellvertreter pro Kreis gewählt

<sup>25</sup> Bei den Grossratswahlen 2014 kannten noch sechs Kreise die offene Kreisversammlung. Seit Einführung der Regionen 2015 ist zwar immer noch die Möglichkeit einer Wahl an der Landsgemeinde vorgesehen, 2018 werden aber voraussichtlich alle Kreise Urnenwahlen vornehmen (Auskunft vom 21. Juli 2017 durch Thomas Kollegger, Amt für Gemeinden Graubünden). Art. 8 Abs. 1 Satz 2 GPR/GR dürfte somit heute nicht mehr von Relevanz sein.

<sup>26</sup> Von diesem Termin kann die Regierung nur aus gewichtigen Gründen abweichen (Art. 19 GPR/GR).

<sup>27</sup> Vgl. TÖNDURY, ZGRG, Rz. 16; für eine Übersicht der Kreiswahlen seit dem Jahre 2000: Kreiswahlen: <<https://www.gr.ch/DE/publikationen/abstimmungenwahlen/kreiswahlen/Seiten/start.aspx>>, (besucht am 20. Juli 2017).

<sup>28</sup> SCHULER, Komm. KV GR, Art. 11 N 13.

werden, wie Abgeordnete zu wählen sind (höchstens jedoch 10), werden Ersatzwahlen (Art. 17 GPR/GR) nur sehr selten notwendig sein.<sup>29</sup>

### III. Appenzell Innerrhoden

#### 1. Einleitung

Der Kanton Appenzell I.Rh. ist nicht nur aufgrund seines kleinen Gebietes und seiner tiefen Bevölkerungszahl ein Sonderfall. Das allgemeine und gleiche Wahlrecht auf kantonaler Ebene wurde in Appenzell I.Rh. erst 1991 verwirklicht, nachdem das BGer die Einführung des Frauenstimmrechts angeordnet hatte.<sup>30</sup> Eine Besonderheit stellt der Wahlmodus in den Wahlkreisen dar. Die Grossräte werden in Appenzell I.Rh. überwiegend an Bezirksgemeinden, d.h. in offener Wahl, gewählt. Die Verfassungsmässigkeit von versammlungsdemokratischen Wahlen wurde in der Lehre verschiedentlich in Frage gestellt, vom BGer aber wiederholt bestätigt.<sup>31</sup> 14

Hervorzuheben ist auch die Stellung der politischen Parteien, welche erst vergleichsweise spät gegründet wurden und nur schwach etabliert sind. Die staatliche Organisation durchlebte in den 1980er- und 1990er-Jahren mehrere Veränderungen,<sup>32</sup> das Wahlsystem ist hingegen von Kontinuität geprägt. 15

#### 2. Ausgestaltung des Wahlsystems

##### 2.1 Rechtliche Grundlagen der Wahl des Grossen Rats

Das Majorzsystem wird nicht durch die Kantonsverfassung vorgeschrieben, sondern durch Art. 9 VLG/AI<sup>33</sup> («Gewählt ist, wer die Mehrheit der Stimmen auf sich 16

<sup>29</sup> Art. 40 GRG/GR i.V.m. Art. 3 GGO/GR (Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 8. Dezember 2005 [BR 170.140]) schreibt das Verfahren für die Einsitznahme der Stellvertreter vor; RATHGEB, SJZ, 452, m.w.H.

<sup>30</sup> BGE 116 Ia 359.

<sup>31</sup> Für eine Übersicht über die Vereinbarkeit der Versammlungsdemokratie mit übergeordneten Rechtsgrundlagen und einen Überblick über die bundesgerichtliche Rechtsprechung siehe HELG, 81 ff.; für einen politikwissenschaftlichen Vergleich von Versammlungs- und Urmandemokratie siehe SCHAUB; sehr kritisch: TSCHANNEN, Rz. 87, 216 ff., 221.

<sup>32</sup> KÜNG, 415: So die Einführung des Frauenstimmrechts auf Kantons- und Bezirksebene, die Verkleinerung der Regierung oder die Einführung des obligatorischen Finanzreferendums.

<sup>33</sup> Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen vom 1. Dezember 2014 (VLG/AI; GS 160.410). Dies beeinflusst die Prüfungsbefugnis des BGer, da es Kantonsverfassungen nur sehr eingeschränkt überprüft.

vereinigt.»). In der VLG/AI wird das Wahlverfahren für die Lands- und Bezirksgemeinden geregelt (Art. 1 i.V.m. Art. 5 ff. VLG/AI). Für Bezirke, welche die offenen Wahlen durch eine Urnenwahl ersetzt haben, ist die VUA/AI<sup>34</sup> anwendbar (Art. 1 Abs. 1 lit. a VUA/AI). Die Einteilung der Wahlkreise (Bezirke) erfolgt durch Art. 15 Abs. 1 KV/AI<sup>35</sup>.

### 2.2 Eigenheiten des Wahlsystems

- 17 Der Grosse Rat zählt 50 Sitze (Art. 22 Abs. 1 KV/AI). Seine Kompetenzen unterscheiden sich von anderen Parlamenten insofern, als er der Landsgemeinde nur Verfassungs- und Gesetzesentwürfe vorlegen kann (Art. 26 Abs. 2 KV/AI), diese aber die gesetzgebende Behörde ist (Art. 20 Abs. 1 KV/AI). Eine Amtsdauerbeschränkung ist nicht vorgesehen. Die Wahlen des Grossen Rats werden durch die Bezirke jeweils in den Jahren der Gesamterneuerungen des Nationalrates vorgenommen (Art. 33 Abs. 4 KV/AI). Hieraus ergeben sich vierjährige Amtsperioden (vgl. Art. 145 BV).
- 18 Der Grosse Rat wird durch die Bezirksgemeinden (Art. 33 Abs. 4 KV/AI) bzw. in Oberegg durch Urnenwahl<sup>36</sup> gewählt.<sup>37</sup> An den Bezirksgemeinden sind alle Schweizer Bürger stimmberechtigt, die im Kanton wohnhaft sind, das 18. Altersjahr vollendet haben und im Stimmregister eingetragen sind (Art. 16 Abs. 1 KV/AI). Von der Stimmberechtigung ausgeschlossen werden Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden (Art. 16 Abs. 2 KV/AI und Art. 3 VPR/AI).<sup>38</sup>
- 19 Der Kanton ist in sechs Bezirke eingeteilt: Appenzell, Schwende, Rüte, Schlatt-Haslen, Gonten und Oberegg (Art. 15 Abs. 1 KV/AI).<sup>39</sup> Diese Einteilung blieb seit

---

<sup>34</sup> Verordnung über die Urnenabstimmungen (VUA) vom 23. Oktober 2017 (VUA/AI; GS 160.010).

<sup>35</sup> Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I.Rh. vom 24. November 1872 (KV/AI; GS 101.000).

<sup>36</sup> AUER, N 989 (Fn. 189).

<sup>37</sup> Den Bezirken steht es frei, die Urnenwahl einzuführen oder die offene Wahl beizubehalten (Art. 1 Abs. 3 Satz 2 KV/AI i.V.m. Art. 22 Abs. 1 Satz 1 VUA/AI).

<sup>38</sup> Art. 136 BV i.V.m. Art. 2 BPR; AUER, N 974 weist darauf hin, dass die sich noch auf die altrechtliche Entmündigung wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche (Art. 369 Abs. 1 aZGB, Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 [SR 210] i.d.F. vom 1. Januar 2012) beziehenden Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen seit dem 1. Januar 2013 in diesem Sinne ausgelegt werden müssen. Art. 136 BV wäre an die neue Begrifflichkeit anzupassen (vgl. KLEY, St. Galler Kommentar BV, Art. 136 Rz. 9).

<sup>39</sup> Die Einteilung in Bezirke hat die sog. «Rhoden» abgelöst, welche dadurch ihre politische Bedeutung verloren haben.



Erlass der Verfassung im Jahre 1872 unverändert. Diverse öffentlich-rechtliche Aufgaben werden jedoch auch von anderen Körperschaften wahrgenommen. So ist das Schul-, Justiz- und Kirchenwesen anders aufgeteilt, das Gemeindebürgerrecht wird nur von Appenzell und Oberegg verliehen,<sup>40</sup> und eine Sonderstellung *sui generis* nimmt die Feuerschaugemeinde ein.<sup>41</sup>

Jedem Wahlkreis werden vorerst vier Sitze zugeteilt, d.h. jeder Bezirk hat eine Sitzgarantie von vier Sitzen. Auf diese vier Sitze werden 4/50 der Gesamteinwohnerzahl angerechnet. Die übrigen Sitze werden proportional zur Restbevölkerung zugeteilt, wobei die Bruchteile abgerundet werden. Die Restmandate werden den Bezirken der Reihenfolge der abgerundeten Bruchteile nach zugewiesen. Verfügen zwei Bezirke über denselben abgerundeten Bruchteil, entscheidet das Los (Art. 22 Abs. 2 KV/AI). Grundlage für die Einwohnerzahlen bildet die Einwohnerkontrolle am letzten Tag des Vorjahres des Erneuerungswahljahres (Art. 22 Abs. 3 KV/AI). Die Zuweisung wird durch die Standeskommission vorgenommen, der Grosse Rat ist Beschwerdeinstanz (Art. 22 Abs. 4 KV/AI). 20

Die *Bezirksgemeinden* finden jeweils eine Woche nach der ordentlichen Landsgemeinde statt (Art. 33 Abs. 2 KV/AI). Die Wahlen erfolgen mit offenem Handmehr, welches der Gemeindeführer, d.h. der Leiter der Bezirksgemeinde, abschätzt. Es wird nur im Zweifelsfall ausgezählt (Art. 5 Abs. 1–3 VLG/AI). 21

Werden für vakante Mandate Kandidaten durch Zurufen vorgeschlagen, ist gewählt, wer die Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigt (Art. 9 Abs. 1 VLG/AI). Kann die Mehrheit von keinem der Kandidaten erreicht werden, wird ausgemehrt. Bei klaren Verhältnissen können in einem Wahlgang auch mehrere Kandidaten aus dem Verfahren ausscheiden (Art. 9 Abs. 2 VLG/AI). Erreicht ein Kandidat mehr Stimmen als die anderen zusammen, ist er gewählt (Art. 9 Abs. 3 VLG/AI). Die Nominierung durch Zurufen ist von «nicht zu überbietender Einfachheit», der «Zuruf» muss sich jedoch exponieren und über eine genügend kräftige Stimme verfügen.<sup>42</sup> 22

Stellt sich ein Amtsinhaber zur Wiederwahl, gilt er als vorgeschlagen. Dies gibt der Gemeindeführer bekannt. Er gibt der Bezirksgemeinde daraufhin Gelegenheit, einen anderen Kandidaten durch Zurufen zu ernennen. Erfolgt kein Zuruf, ist der Vorgeschlagene durch stille Wiederwahl gewählt. Macht die Bezirksgemeinde Gegenwahlvorschläge, wird direkt ausgemehrt (Art. 7 VLG/AI). Dieses Prozedere 23

<sup>40</sup> Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 4a Abs. 1 und Abs. 2 Verordnung über das Landrecht und das Gemeindebürgerrecht vom 24. November 1997 (GS 141.010). Appenzell verleiht das Gemeindebürgerrecht den Einwohnern des inneren Landesteils, Oberegg den Einwohnern des äusseren Landesteils.

<sup>41</sup> KÜNG, 415.

<sup>42</sup> HUBER-SCHLATTER, 104.

## 5 6 Kantone mit Mehrheitswahlverfahren

---

wird für alle Amtsinhaber separat durchgeführt, folglich ist eine Globalbestätigung des Grossen Rats ausgeschlossen.<sup>43</sup>

- 24 Bei *Urnenwahlen* gilt im ersten Wahlgang das einfache Mehr. Dieses ist erreicht, wenn ein Kandidat nach Abzug der leeren und ungültigen Wahlzettel mehr als die Hälfte der Stimmen auf sich vereinigt (Art. 24 Abs. 1 VUA/AI). Können nicht alle Mandate durch Kandidaten besetzt werden, welche in einem ersten Wahlgang das einfache Mehr erreichen, wird frühestens eine Woche nach dem ersten Wahlgang ein zweiter Wahlgang durchgeführt, bei dem das relative Mehr zählt und die Kandidaten mit den meisten Stimmen als gewählt gelten. Bei Stimmgleichheit entscheidet das Los (Art. 24 Abs. 2 und 3 VUA/AI).

## IV. Verfassungskonformität

### 1. Einleitung

- 25 Grundsätzlich sind gemäss Lehre und ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung sowohl das Mehrheits- als auch das Verhältniswahlverfahren für kantonale Parlamente bundesverfassungskonform.<sup>44</sup> Um die Frage der Verfassungskonformität beantworten zu können, sind die jeweiligen Wahlsysteme – ob Proporz oder Majorz – jedoch in ihrer *konkreten* Ausgestaltung zu analysieren.<sup>45</sup> Schranke für das Wahlverfahren bildet Art. 8 Abs. 1 BV, der in Verbindung mit Art. 34 BV die politische Gleichheit sowie die Stimm- und Wahlrechtsgleichheit gewährleistet.<sup>46</sup> Sodann hat es den Anforderung von Art. 51 Abs. 1 BV zu genügen. In seiner neuen Rechtsprechung hat das BGer in Bezug auf das Mehrheitswahlverfahren Vorbehalte angebracht und dieses zumindest für *nicht optimal* befunden.<sup>47</sup>
- 26 Seit der Weiterentwicklung seiner Rechtsprechung hat sich das BGer noch nicht zu reinen Mehrheitswahlverfahren geäussert. Die Ausführungen zum Mehrheitswahlverfahren in den Entscheiden zu den Mischsystemen der Kantone Appenzell A.Rh.<sup>48</sup>

<sup>43</sup> HUBER-SCHLATTER, 105.

<sup>44</sup> BGE 129 I 185, 190; 131 I 85, 87; 136 I 376, 379; HANGARTNER/KLEY, N 1418; POLEDNA, 135; kritisch: TSCHANNEN, Rz. 57, 206, 751 (der das Mehrheitswahlverfahren ausserdem als «fremd» bezeichnet; TSCHANNEN, BSK BV, Art. 34 N 46); ebenfalls kritisch: KÖLZ, ZBl, 37; a.A. TONDURY, Gewährleistung, 259.

<sup>45</sup> HANGARTNER, ZBl, 218.

<sup>46</sup> BGE 129 I 185, 190; 131 I 85, 87; gem. SCHULER, Komm. KV GR, Art. 10 N 3, entspricht Art. 10 KV/GR weitgehend der Regelung von Art. 34 BV. Sie «geht höchstens punktuell darüber hinaus».

<sup>47</sup> BGE 140 I 394, 405.

<sup>48</sup> BGE 140 I 394.

und Uri<sup>49</sup> dürften aber auch auf reine Majorzsysteme, wie sie in Graubünden und Appenzell I.Rh. existieren, Anwendung finden. Das BGer weist im Urner Entscheid indessen explizit darauf hin, dass die Voraussetzungen, unter welchen ein reines Majorzsystem mit Art. 34 BV vereinbar wäre, im konkreten Fall nicht zu klären seien.<sup>50</sup>

## 2. Lehre und Rechtsprechung zur Wahlrechtsgleichheit in Majorz- und Mischsystemen

Die aus Art. 34 BV fließende Wahlrechtsgleichheit umfasst drei Teilgehalte: die Zählwertgleichheit, die Stimmkraftgleichheit und die Erfolgswertgleichheit.<sup>51</sup> Die Zählwertgleichheit erfordert die formelle Gleichbehandlung aller Wähler, d.h. «gleiche Berücksichtigung aller gültig abgegebenen Stimmen».<sup>52</sup> Ihr kommt absoluter Charakter zu, eine Einschränkung ist unter keinen Umständen zulässig.<sup>53</sup> In beiden Kantonen ist die Zählwertgleichheit unproblematisch, weshalb im Folgenden nicht weiter darauf einzugehen ist.

### 2.1 Stimmkraftgleichheit

Die Stimmkraftgleichheit garantiert, dass alle Stimmen gleich gewichtet werden. Dazu muss das Verhältnis der Wählerschaft und den sie repräsentierenden Abgeordneten zwischen den Wahlkreisen gleich sein.<sup>54</sup>

Das BGer liess bis anhin sachlich gerechtfertigte Einschränkungen der Stimmkraftgleichheit zu, wenn auch mit grösster Zurückhaltung.<sup>55</sup> Eine numerische Grenze für zulässige Verzerrungen der Stimmkraft wurde bislang nicht festgelegt; das BGer erlaubte aber auch schon in seiner älteren Rechtsprechung, andere Aspekte in die Sitzverteilung einzubeziehen.<sup>56</sup> Immerhin sind unterschiedlich grosse Wahlkreise so lange unbedenklich, als das Verhältnis zwischen repräsentierter Bevölkerungs-

<sup>49</sup> BGE 143 I 92.

<sup>50</sup> BGE 143 I 92, 102.

<sup>51</sup> BGE 129 I 185, 199; 131 I 74, 78 f.; 140 I 394, 402 f.

<sup>52</sup> BGE 129 I 185, 199.

<sup>53</sup> BGE 140 I 394, 402.

<sup>54</sup> BGE 140 I 394, 402 f.

<sup>55</sup> BGE 125 I 21, 33.

<sup>56</sup> BGE 99 Ia 658, 663: «Il n'existe pas de principe constitutionnel en vertu duquel chaque siège de député devrait correspondre à un nombre d'habitants aussi constant que possible. En particulier, le principe d'égalité ne l'exige pas absolument. Le constituant et le législateur cantonal peuvent prendre en considération d'autres facteurs.»; bestätigt in BGE 103 Ia 603, 609; kritisch: TSCHANNEN, Rz. 748.

zahl und Anzahl Sitzen gleich oder zumindest «möglichst gleich» ist.<sup>57</sup> In der Lehre werden Abweichungen von bis zu 15 % vom mittleren Vertretungsanspruch toleriert.<sup>58</sup>

- 30 Im Urner Entscheid<sup>59</sup> präzisierte das BGer diese möglichen sachlichen Gründe. Es führte an, dass Sitzgarantien zur Stärkung kleiner gegenüber grossen Gemeinden einem zulässigen Zweck dienen würden, zumal die Gemeinden in Uri über grosse Autonomie verfügen und traditionellerweise die Wahlkreise bilden.<sup>60</sup> Ob die weiteren sachlichen Gründe, welche die Erfolgswertgleichheit zu rechtfertigen vermögen,<sup>61</sup> ebenfalls analog für die Stimmkraftgleichheit angewendet werden können, ist noch nicht restlos geklärt.<sup>62</sup> Jedenfalls scheinen die genannten Gründe an ähnliche Kriterien wie bei der Erfolgswertgleichheit anzuknüpfen.

### 2.2 Erfolgswertgleichheit

- 31 Die Erfolgswertgleichheit bedeutet, dass das Wahlresultat alle Stimmen mitberücksichtigt und sämtliche Stimmen zur Mandatsverteilung beitragen.<sup>63</sup> Anders als bei Proporzwahlen führen bei Majorzwahlen grössere Wahlkreise nicht zu einer besseren Verwirklichung der Erfolgswertgleichheit, da im Gegenteil die Möglichkeit besteht, dass alle Sitze an die im betreffenden Wahlkreis dominierende Gruppierung fallen.<sup>64</sup> Ein Wahlsystem mit Mehrheitswahlverfahren kann der Erfolgswertgleichheit systembedingt nicht gerecht werden, da alle Stimmen unberücksichtigt bleiben, die an Personen gehen, welche keinen Sitz im Parlament erringen. Zudem bildet das Parlament die tatsächlichen Parteistärken im Kanton ungenau ab.<sup>65</sup> Die für erfolglose Kandidierende abgegebenen Stimmen tragen folglich weder wahlkreisintern noch -übergreifend zum Resultat bei.<sup>66</sup> Trotzdem ist das Gebot der Erfolgswertgleichheit nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auch in Majorzsystemen zu berücksichtigen. Dies mit der einfachen, aber unzulänglichen Begründung, Art. 34 BV unterscheidet nicht zwischen Mehrheits- und Verhältnis-

---

<sup>57</sup> BGE 143 I 92, 95.

<sup>58</sup> TÖNDURY, Wahlkreise, 53, 61; POLEDNA, 94.

<sup>59</sup> BGE 143 I 92.

<sup>60</sup> BGE 143 I 92, 108; vgl. diesbezüglich HANGARTNER, ZBl, 233, der die Meinung vertritt, sprachlich-kulturelle Minderheiten könnten in Ausnahmefällen Sitzgarantien rechtfertigen; ebenso TÖNDURY, ZGRG, Rz. 37 ff.

<sup>61</sup> Vgl. in diesem Beitrag, Rz. 32.

<sup>62</sup> Gem. TÖNDURY, Wahlkreise, 54, ist die Stimmkraftgleichheit auch bei Majorzwahlen ausnahmslos (bzw. im Rahmen der obgenannten Toleranzgrenzen) zu beachten.

<sup>63</sup> BGE 140 I 394, 403.

<sup>64</sup> BGE 143 I 92, 102.

<sup>65</sup> BGE 140 I 394, 405.

<sup>66</sup> BGE 143 I 92, 101.

wahlverfahren.<sup>67</sup> Die Erfolgswertgleichheit kann, gleich wie die Stimmkraftgleichheit, durch sachliche Gründe eingeschränkt werden, wobei das BGer auch hier zu «grösster Zurückhaltung» mahnt.<sup>68</sup>

Dass die Erfolgswertgleichheit im Majorzsystem nicht verwirklicht werden kann, hat also nicht *per se* die Verfassungswidrigkeit zur Folge. Das BGer anerkennt, dass in gewissen Kantonen die Vorteile des Mehrheitswahlverfahrens überwiegen können und verweist auf die Ansicht der Staatspolitischen Kommission des Ständerats.<sup>69</sup> In Bezug auf den Kanton Appenzell A.Rh. führt das BGer dreierlei sachliche Gründe für die Einschränkung der Erfolgswertgleichheit aus: (i) Eine grosse Autonomie der die Wahlkreise bildenden Gemeinden, (ii) eine geringe Bevölkerungszahl der nach dem Majorzverfahren wählenden Gemeinden und (iii) ein relativ tiefer Stellenwert der politischen Parteien<sup>70</sup> in Verbindung mit einer untergeordneten Bedeutung der Parteizugehörigkeit der Kandidaten für den Entscheid der Wähler.<sup>71</sup> Im Urner Entscheid bestätigte das BGer diese sachlichen Gründe und erachtete sie für die nach Majorz wählenden Urner Gemeinden als gegeben.<sup>72</sup> Ausschlaggebender Rechtfertigungsgrund dürfte jedoch alleine die Bedeutung der Parteizugehörigkeit sein, zumal die anderen Argumente gem. BGer für «sich allein nicht durchzuschlagen vermögen».<sup>73</sup> Dieses Kriterium relativiert das BGer nun jedoch insofern, als dass es die Bedeutung der politischen Zugehörigkeit für den Wahlentscheid als Tatfrage bezeichnet und es genügen lässt, wenn die kantonalen Behörden mit nachvollziehbarer Begründung darlegen, die Parteizugehörigkeit spiele nur eine untergeordnete Rolle.<sup>74</sup>

<sup>67</sup> BGE 140 I 394, 404; kritisch auch: MÜLLER, SJZ, 105.

<sup>68</sup> BGE 140 I 394, 403.

<sup>69</sup> BGE 140 I 394, 405; vgl. in diesem Beitrag, Fn. 99.

<sup>70</sup> Eine parteilose Politikkultur lässt MARBACH, Jusletter, Rz. 64 ff., noch nicht als Argument für die Verfassungskonformität genügen. Um die Anzahl verlorener Stimmen zu minimieren, schlägt er das «Single Transferable Vote System» vor. Für Wahlkreise mit weniger als fünf Sitzen sieht er keine Lösung vor, womit seinem Vorschlag für diverse Wahlkreise in Appenzell I.Rh. und Graubünden keine Folge geleistet werden kann.

<sup>71</sup> BGer, Urteil 1C\_59/2012, 1C\_61/2012 vom 26. September 2014 E. 12.6., nicht publ. in BGE 140 I 394; bestätigt in BGE 143 I 92, 103; dazu AUER, N 585.

<sup>72</sup> BGE 143 I 92, 107.

<sup>73</sup> BGer, Urteil 1C\_59/2012, 1C\_61/2012 vom 26. September 2014 E. 12.6., nicht publ. in BGE 140 I 394; zustimmend: GLASER, § 42 Rz. 85; BIAGGINI, ZBL, 419.

<sup>74</sup> BGE 143 I 92, 106.

### 3. Graubünden

- 33 Das Bündner Wahlverfahren ist seit langer Zeit umstritten. Sowohl im Hinblick auf die Stimmkraft-<sup>75</sup> als auch auf die Erfolgswertgleichheit bestehen einige Bedenken.
- 34 Der Bundesrat äusserte anlässlich der Gewährleistung der totalrevidierten Bündner Kantonsverfassung von 2003 Zweifel an der Verfassungskonformität des Mehrheitswahlverfahrens, beantragte der Bundesversammlung aber aus Gründen von Treu und Glauben<sup>76</sup> trotzdem die uneingeschränkte Gewährleistung.<sup>77</sup> Die staatspolitische Kommission des Ständerats kritisierte die Haltung des Bundesrats und sah das Majorzsystem für Graubünden als zulässig an.<sup>78</sup> Die Bundesversammlung folgte dieser Ansicht und erteilte der KV/GR die Gewährleistung.<sup>79</sup>

#### 3.1 Stimmkraftgleichheit<sup>80</sup>

- 35 Obwohl das Majorzsystem zur Anwendung gelangt, finden in Graubünden die Wahlen nicht nur in Einer-, sondern auch in Mehrpersonenwahlkreisen statt.<sup>81</sup> Die 39 Wahlkreise des Kantons weisen erhebliche Unterschiede in ihrer Grösse auf. Sitzzahlen variieren von 1 (bspw. Avers) bis zu 20 Sitzen (Chur). Analysiert man die schweizerischen Bevölkerungszahlen der Wahlkreise für die Grossratswahlen von 2018, werden teils erhebliche Ungleichheiten ersichtlich. Der Kreis Avers mit einer schweizerischen Bevölkerung von 160 Personen wird durch *einen* Abgeordneten im Grossen Rat repräsentiert.<sup>82</sup> Damit kommt auf 160 Einwohner ein Sitz. Dem Kreis Churwalden, der 1918 Einwohner zählt, wurde ebenfalls nur *ein* Sitz zugeteilt.<sup>83</sup> Folglich ist die Stimmkraft einer Person in Avers fast um das *Zwölffache*

---

<sup>75</sup> MÜLLER, Gutachten, 4 f.

<sup>76</sup> Eine Änderung der Praxis betreffend die Gewährleistung von Kantonsverfassungen solle nicht ohne Ankündigung erfolgen.

<sup>77</sup> BBl 2004 1114 f. Ziff. 3.4.

<sup>78</sup> BBl 2004 3637 f. Ziff. 3; die SPK führte zusätzlich aus, dass es «*ein schwer wiegender Eingriff in die kantonale Organisationsautonomie*» wäre, würde der Bund, sei es auf dem Wege über die Gewährleistung der Kantonsverfassung oder über die Beurteilung von Stimmrechtsbeschwerden, das Proporzwahlssystem als allein zulässiges Wahlsystem erklären. Es obliege den Bürgerinnen und Bürgern zu beurteilen, welches Wahlsystem den Gegebenheiten in ihrem Kanton am besten Rechnung trage.

<sup>79</sup> BBl 2004 3643 Art. 1.

<sup>80</sup> Vgl. in diesem Beitrag, Anhang 1, für eine Übersicht über die Sitzzuteilung an die Wahlkreise.

<sup>81</sup> TÖNDURY, ZGRG, Rz. 15, 41.

<sup>82</sup> Vgl. in diesem Beitrag, Anhang 1.

<sup>83</sup> Vgl. in diesem Beitrag, Anhang 1.

höher als diejenige eines Bewohners von Churwalden.<sup>84</sup> Es resultieren Abweichungen vom Mittelwert der Einwohnerzahl pro Sitz von beinahe 90%.

Die Sitzgarantien, die bevölkerungsarmen Kreisen nach Art. 2 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 GRG/GR gewährt werden, sind ebenfalls problematisch,<sup>85</sup> da sie die Verzerrungen der Stimmkraft verstärken. Im Einklang mit der bisherigen Rechtsprechung wäre es naheliegend, diese hinsichtlich der geografischen wie auch sprachlichen Struktur des Kantons als zulässig zu erachten. Dass dies im Kanton Graubünden aber nicht (mehr) der Fall ist, wird unten dargelegt.<sup>86</sup> 36

Da sich die Wähler bei Grossratswahlen überlegen müssen, ob sie ihre Stimme dem aussichtsreichsten Kandidaten geben wollen (der möglicherweise nicht ihr Favorit ist) oder jenem, der am ehesten ihrer politischen Ausrichtung entspricht, kommt es zu Verzerrungen in der Repräsentation.<sup>87</sup> Mit anderen Worten entspricht die parteipolitische Zusammensetzung des Grossen Rats mutmasslich nicht den wahren Parteipräferenzen des Stimmvolkes.<sup>88</sup> Dies wird anhand eines Vergleichs zu den Nationalratswahlen ersichtlich.<sup>89</sup> Das System bevorteilt vor allem bevölkerungsarme Kreise mit Sitzgarantien und die dort dominierenden Parteien.<sup>90</sup> 37

Kritisch beurteilt denn auch die Lehre die Wahlkreiseinteilung und die Beeinträchtigung der Stimmkraftgleichheit.<sup>91</sup> Verschiedene Autoren sind der Auffassung, dass die in Graubünden bestehenden Verzerrungen der Stimmkraft nicht mehr zu rechtfertigen sind.<sup>92</sup> 38

<sup>84</sup> Vgl. zum Ganzen SCHMID H., 101 f.

<sup>85</sup> Seit Inkrafttreten der Gebietsreform sieht Art. 27 Abs. 3 KV/GR nur noch vor, dass «höchstens» 39 Wahlkreise gebildet werden und nicht, dass die Kreise die Wahlkreise bilden. Die Verfassung gibt also anders als früher keine feste Anzahl Wahlkreise mehr vor. Damit sind auch keine Sitzgarantien mehr vorgeschrieben. Die Wahlkreise könnten nun auf Gesetzesstufe geregelt werden, um die eklatanten Verzerrungen zumindest abzumildern.

<sup>86</sup> Vgl. in diesem Beitrag, Rz. 40 ff.

<sup>87</sup> TÖNDURY, ZGRG, Rz. 24; MARBACH, Jusletter, Rz. 21, sieht hierin auch eine Einschränkung der freien Willensbildung nach Art. 34 Abs. 2 BV.

<sup>88</sup> TÖNDURY, ZGRG, Rz. 54, geht noch einen Schritt weiter und spricht dem Grossen Rat wegen der Verletzung des Mehrheitsprinzips die demokratische Legitimität ab und sieht dementsprechend Art. 51 Abs. 1 BV als verletzt an.

<sup>89</sup> RAESS, ZGRG, 101, zeigt auf, dass, obwohl nicht in jeglicher Hinsicht vergleichbar, extreme Unterschiede im Wähleranteil der Parteien bei den Nationalratswahlen 2015 und dem Sitzanteil bei den Grossratswahlen 2014 bestanden. Die FDP mit einem Wähleranteil von 13,3% erzielte 28,3% der Sitze im Grossen Rat, die SVP hingegen erhielt nur 7,5% der Sitze bei einem Wähleranteil von 29,7%.

<sup>90</sup> TÖNDURY, ZGRG, Rz. 48.

<sup>91</sup> Stellvertretend: GLASER, § 42 Rz. 89.

<sup>92</sup> BUNDI, 42; AUER, Komm. KV GR, Rechtsvergleichende Einordnung N 22; TÖNDURY, Gewährleistung, 262; TÖNDURY, Jusletter, Rz. 24 f.

### 3.2 Erfolgswertgleichheit

- <sup>39</sup> Auch in Bezug auf die Erfolgswertgleichheit bestehen Bedenken gegen das Bündner Wahlsystem. Da jeweils nur die Stimmen für den mit absolutem bzw. relativem Mehr gewählten Kandidaten berücksichtigt werden, gehen diejenigen aller anderen Wähler verloren. Sie tragen nicht zum Wahlergebnis bei und werden folglich im Grossen Rat nicht abgebildet. Problematisch ist dies nicht nur in kleinen, sondern gerade auch in grossen Wahlkreisen wie Chur.<sup>93</sup> Immerhin ist anzufügen, dass durch die Berechnungsart des absoluten Mehrs<sup>94</sup> die Anzahl erforderlicher Stimmen für einen Sitz erheblich tiefer ist als in anderen Mehrheitswahlverfahren. Damit können in grösseren Wahlkreisen auch kleinere Parteien eher Sitze erhalten.<sup>95</sup>

### 3.3 Sachliche Gründe

#### a) Parteizugehörigkeit / Persönlichkeitswahl

- <sup>40</sup> Anders als im Kanton Appenzell A.Rh.<sup>96</sup> ist es fraglich, ob in Graubünden die Parteizugehörigkeit lediglich von untergeordneter Bedeutung ist. In den Wahlen von 2010 wurden 5 von 120 Mandaten an Parteilose vergeben, seit 2014 nehmen nur noch zwei Parteilose Einsitz im Grossen Rat.<sup>97</sup> Es können jedoch Umstände vorliegen, die nicht ausschliessen lassen, dass für die Wähler die Persönlichkeit der Kandidaten und nicht deren Parteizugehörigkeit im Vordergrund steht. Dass ein solcher Fall vorliegt, sieht das BGer dann als umso wahrscheinlicher an, «je dezentralisierter sich das politische und gesellschaftliche Leben im Kanton abspielt, je weniger Personen in einem Wahlkreis wohnen und je stärker die Wähler sowie die Kandidaten in ihrem Wahlkreis verwurzelt sind».<sup>98</sup> Eine solche Konstellation bejahte das BGer im Fall des Kantons Uri.<sup>99</sup>

<sup>93</sup> Vgl. dazu GLASER, § 42 Rz. 90.

<sup>94</sup> Vgl. in diesem Beitrag, Rz. 12.

<sup>95</sup> KÖLZ, ZBl, 36 f.

<sup>96</sup> Vgl. BGer, Urteil 1C\_59/2012, 1C\_61/2012 vom 26. September 2014 E. 12.5.3., nicht publ. in BGE 140 I 394.

<sup>97</sup> Kreiswahlen 2014: <<https://www.gr.ch/DE/publikationen/abstimmungenwahlen/kreiswahlen/Seiten/Kreiswahlen2014.aspx>>, (besucht am 17. Juli 2017); vgl. GLASER, § 42 Rz. 91; RAESS, ZGRG, 101.

<sup>98</sup> BGer, Urteil 1C\_59/2012, 1C\_61/2012 vom 26. September 2014 E. 12.5. f., nicht publ. in BGE 140 I 394; BGE 143 I 92, 105 f.

<sup>99</sup> BGE 143 I 92, 106 f. Das BGer führte i.c. aus, dass die Parteizugehörigkeit wegen der tiefen Bevölkerungszahlen sowie der geografischen Verhältnisse lediglich von untergeordneter Bedeutung sei.



Insbesondere in kleineren Bündner Wahlkreisen könnten ähnliche Konstellationen wie im Kanton Uri vorliegen. In Kreisen mit tiefen Einwohnerzahlen ist es naheliegend, dass sich Wähler und Kandidaten persönlich kennen und nicht in erster Linie die Parteizugehörigkeit ausschlaggebend ist.<sup>100</sup> Trotzdem ist davon auszugehen, dass die Parteizugehörigkeit einen nicht unwesentlichen Einfluss auf die Wahlentscheidungen der Wähler hat. Dies wird dadurch untermauert, dass die meisten Parteien (jedenfalls alle im Grossen Rat vertretenen) über Regional-, Bezirks-, Kreis- und/oder Ortsparteien verfügen und damit wohl nicht nur kantonal, sondern auch regional und kommunal verwurzelt sind.<sup>101</sup> Die Parteizugehörigkeit dürfte aber ohnehin in grösseren Kreisen wie Chur von ausschlaggebender Bedeutung sein. Es ist nicht vorstellbar, dass in einem Wahlkreis mit über 27'000 Einwohnern alle Kandidierenden den Wählern persönlich bekannt sind. Das Argument der untergeordneten Bedeutung der Parteizugehörigkeit ist im Fall Graubündens damit zumindest in grösseren Wahlkreisen zu verwerfen.

#### b) Autonomie der Wahlkreise

Bereits seit Erlass des Gesetzes über die Einteilung des Kantons Graubünden in Bezirke und Kreise (Einteilungsgesetz) 1851<sup>102</sup> bilden die Kreise die Wahlsprengel für die Wahl des Grossen Rats. Die damals gesetzlich festgelegten Kreise entsprechen im Wesentlichen den 48 historisch gewachsenen Gerichtsgemeinden, die bereits vor Entstehung des Bundesstaates 1848 Bestand hatten<sup>103</sup> und «während Jahrhunderten eine dominierende Rolle» spielten.<sup>104</sup> Die damals festgelegten Kreise bestimmten auch die heutige Gemeindestruktur<sup>105</sup>, die jedoch erst 1872

<sup>100</sup> Diese Ansicht vertrat die Staatspolitische Kommission des Ständerats anlässlich der Gewährleistung der KV/GR (BBl 2004 3637 f. Ziff. 3): «In den Kantonen und Gemeinden wird das Majorzsystem traditionsgemäss vor allem in kleineren, ländlich geprägten Gebieten angewendet, wo die Kandidierenden in der Regel den meisten Wahlberechtigten persönlich bekannt sind. [...] ihre Parteizugehörigkeit spielt keine oder nur eine untergeordnete Rolle. Das Majorzsystem wird vor allem auch dort angewendet, wo die zahlenmässig beschränkte Bevölkerung eines kleineren Gebietes mit ausgeprägter eigener Identität Anspruch auf Repräsentation im übergeordneten Rahmen und damit Anspruch auf einen eigenen Wahlkreis erhebt – wie z.B. im Kanton Graubünden und seinen Talschaften.» [Zweite Hervorhebung hinzugefügt].

<sup>101</sup> Insofern liegt die Situation anders als im Kanton Uri. Dort anerkannte das BGer die Ausführungen des Regierungsrats, dass die Parteien in den betroffenen Gemeinden «keine dominante Rolle spielten», als «nachvollziehbar» (BGE 143 I 92, 107 *in fine*).

<sup>102</sup> Nicht mehr in Kraft.

<sup>103</sup> Botsch. Regierung, 759; Botsch. Regierung 8/2010–2011, 614.

<sup>104</sup> SCHMID M., 86; vgl. SCHMID H., 101; die Kreise übernahmen jedoch schon damals nur in geringem Umfang Aufgaben von den Gerichtsgemeinden (Botsch. Regierung, 759).

<sup>105</sup> Bis ins Jahr 2015 blieb diese Gebieteinteilung bis auf einige wenige Gemeindegemeinschaften erhalten (Botsch. Regierung, 760).

## § 6 Kantone mit Mehrheitswahlverfahren

---

gesetzlich festgeschrieben wurde.<sup>106</sup> Dass die Gemeindeeinteilung derart lange unverändert blieb, zeugt von einem starken Autonomiebewusstsein ebendieser Gemeinden.<sup>107</sup>

- 43 Mit Erlass des Gemeindegesetzes von 1974 wurde sodann der Grundstein für eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit gelegt. Infolgedessen entstand eine unübersichtliche Struktur mit über 400 Verbänden. Indem kommunale Aufgaben auf die interkommunale Ebene übertragen wurden, wurde die Gemeindeautonomie eingeschränkt.<sup>108</sup>
- 44 Seit Inkrafttreten der Gebietsrevision<sup>109</sup> haben die Kreise ihre Bedeutung verloren und stellen keine öffentlich-rechtlichen Körperschaften mehr dar; sie dienen nur noch als Wahlsprengel.<sup>110</sup> Es dürfen den Kreisen auch keine weiteren Aufgaben mehr zugewiesen werden (Art. 108 Abs. 3 KV/GR). Der Kanton Graubünden hat also entschieden, nicht mehr an seiner ursprünglichen, historisch gewachsenen Aufteilung festzuhalten, zumal durch die zahlreichen Gemeindefusionen<sup>111</sup> auch die einstigen Gemeindestrukturen laufend verändert werden. Es soll den neuen Gemeinden mehr Autonomie zukommen;<sup>112</sup> dies führt aber zwangsläufig zu einem Bedeutungsverlust der ehemaligen Strukturen.
- 45 Die in Zusammenhang mit Gemeindefusionen in Graubünden offenkundig praktizierte Manipulation der Wahlkreiseinteilung ist höchst problematisch. Fusionierende Gemeinden können selbst bestimmen, zu welchem Wahlkreis sie fortan gehören sollen (Art. 1 Abs. 3 GRG/GR). Um zu verhindern, dass durch Gemeindefusionen gewisse Wahlkreise Sitze verlieren, werden die neuen Gemeinden taktisch

---

<sup>106</sup> SCHMID M., 87.

<sup>107</sup> SCHMID M., 87.

<sup>108</sup> SCHMID M., 90.

<sup>109</sup> Vgl. in diesem Beitrag, Rz. 9.

<sup>110</sup> RAESS, ZGRG, 100; Botsch. Regierung, 758; bereits mit der Reform der Gerichtsorganisation hatten die Kreise alle richterlichen Aufgaben ab dem 1. Januar 2011 abgegeben und waren ab diesem Zeitpunkt lediglich noch für die Durchführung der Kreiswahlen, für «vereinzelte besondere Verwaltungsaufgaben» und «justiznahe Aufgaben im Zivilrechtsbereich» zuständig (Botsch. Regierung, 762).

<sup>111</sup> Die Regierung und der Grosse Rat beabsichtigen, die Zahl der Gemeinden erheblich zu verkleinern. Der Grosse Rat plant, bis im Jahr 2020 die Zahl der Gemeinden auf 50 bis 100 zu reduzieren, langfristig sollen sogar weniger als 50 Gemeinden angestrebt werden (Botsch. Regierung, 769). Die Zahl der Gemeinden hat seit Beginn des Jahrhunderts dementsprechend abgenommen. Während 2002 der Kanton aus 209 Gemeinden bestand, sind es 2017 noch 112, wobei bereits weitere Fusionen geplant sind (Amt für Gemeinden Graubünden, Entwicklung der Anzahl Gemeinden Graubündens: <<https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/afg/Dokumentenliste/Entwicklung%20Anzahl%20Gemeinden%20GR.pdf>>, [besucht am 17. Juli 2017]).

<sup>112</sup> Erläuterungen GR, 3 f.

den Wahlkreisen zugeteilt. Dies wird anhand der Kreise der Region Surselva ersichtlich. Bei der Fusion der Gemeinden Obersaxen und Mundaun wurde die fusionierte Gemeinde dem Kreis Ilanz zugeteilt, was zu einem Sitzgewinn führte. Die Gemeinde Brigels wird nach ihrer Fusion mit Andiastr und Waltensburg bei den nächsten Grossratswahlen nicht mehr zum Kreis Disentis, sondern zum Kreis Ruis gehören. Diese Gemeindezuteilung wurde derart vorgenommen, um eine Auflösung des Kreises Ruis (und somit einen Verlust des durch Art. 1 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 GRG/GR garantierten Sitzes) zu verhindern. Eine Zuteilung zum Kreis Disentis hätte einen Sitzverlust von Disentis wahrscheinlich ohnehin nicht verhindern können. Durch den Sitzgewinn des Wahlkreises Ilanz kann der Sitzverlust des Kreises Disentis kompensiert werden und die Region Surselva kann ihre Anzahl Sitze bei den nächsten Wahlen beibehalten.<sup>113</sup>

Auch am Beispiel der Fusion der Gemeinden Mutten und Thusis zur Gemeinde Thusis zeigen sich Veränderungen in der Gebiets- und somit Wahlkreisstruktur.<sup>46</sup> Mutten gehörte einst dem Kreis Alvaschein an. Neu gehört gemäss Fusionsvertrag die fusionierte Gemeinde Thusis dem Wahlkreis Thusis an. Diese Fusion hat somit die Wahlkreisgrenzen verändert, indem das Gebiet der ehemaligen Gemeinde Mutten neu zum Wahlkreis Thusis gehört.<sup>114</sup>

Vor diesem Hintergrund ist es kaum vertretbar, die verbleibende Autonomie der Wahlkreise als genügend bedeutend zu betrachten, um die schwerwiegenden Eingriffe in die Wahlrechtsgleichheit zu rechtfertigen.<sup>115</sup> Wegen der Gemeindefusionen ist es nicht möglich, die einstigen Wahlsprengel in der historischen Form beizubehalten. Daran ändert nichts, dass sich das Volk mehrfach für das bestehende Mehrheitswahlverfahren – und damit auch für die vorliegende Wahlkreiseinteilung – ausgesprochen hat.<sup>116</sup><sup>47</sup>

<sup>113</sup> Vgl. zum Ganzen: La Surselva vul mantegnair ils 14 sezs da deputads: <<http://www.rtr.ch/novitads/grischun/surselva/la-surselva-vul-mantegnair-ils-14-sezs-da-deputads>>, (besucht am 04. September 2017); zur Wahlkreiseinteilung für die Grossratswahlen 2018 siehe Regierungsmitteilung vom 14. September 2014: <<https://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/2017/Seiten/2017091401.aspx>>, (besucht am 28. September 2017).

<sup>114</sup> Fusion genehmigt am 13. Juni 2017 durch den Grossen Rat: <<https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/afg/aktuelles/Seiten/Fusion-Thusis-Mutten.aspx>>, (besucht am 21. Juli 2017).

<sup>115</sup> GLA. GLASER, § 42 Rz. 91; TÖNDURY, Jusletter, Rz. 25; a.A. BRUNNER, Komm. KV GR, Art. 27 N 14.

<sup>116</sup> Botsch. Regierung, 772; noch anderer Ansicht war die Regierung im Jahre 2010, als sie nach dem Grundsatz «zuerst Gebietsreform dann Wahlreform» eine Wahlreform beabsichtigte (vgl. Botsch. Regierung 8/2010–2011, 670).

- 48 Zusätzlich ist anzumerken, dass sich durch den Ausbau der Verkehrs- und Kommunikationswege die Interessenlagen stark verändert haben und im Vergleich zum 19. Jahrhundert heute nicht mehr territoriale Interessen im politischen Mittelpunkt stehen. Zentral sind nunmehr soziale, wirtschaftliche und kulturelle Anliegen der Bevölkerung, die über Ortsgrenzen hinweg von Bedeutung sind.<sup>117</sup> Diesen Veränderungen hat der Kanton Graubünden in Bezug auf das Wahlsystem keine Rechnung getragen. Im Gegenteil: Er hält seit Jahrzehnten an seinem zwischenzeitlich veralteten System fest.

### c) Geringe Bevölkerungszahl der Gemeinden

- 49 Das BGer sieht in der geringen Bevölkerungszahl von Gemeinden einen weiteren sachlichen Grund für Einschränkungen der Erfolgswertgleichheit.<sup>118</sup> Wähler in bevölkerungsarmen Gemeinden sind den Kandidaten tendenziell näher als in grossen Wahlkreisen und kennen diese eher auch persönlich.
- 50 Die durchschnittliche Zahl der schweizerischen Einwohner pro Kreis lag in Graubünden Ende 2016 bei über 4000 Personen, die Anzahl zu verteilender Sitze zwischen 1 und 20. Der kleinste Kreis Avers zählte 160 Einwohner und der grösste Kreis Chur 27'955. Neun Wahlkreise wiesen eine Einwohnerzahl von über 5'000 auf, deren vier hatten mehr als 10'000 Einwohner. Dies stellt ein sehr weites Spektrum dar.<sup>119</sup>
- 51 Im Vergleich zu Appenzell A.Rh., wo das BGer eine durchschnittliche Bevölkerungszahl der Majorz-Gemeinden von 1980 Personen als gering einschätzte (und deshalb die Wählernähe der Kandidaten hervorhob),<sup>120</sup> liegt also in Graubünden eine grundlegend andere Situation vor. Nur drei Gemeinden weisen in Appenzell A.Rh. eine Bevölkerung von über 3'000 Personen aus (die grösste Majorz-Gemeinde Teufen zählt 5'535 Einwohner).<sup>121</sup> In diesem Kanton waren jeweils ein bis sechs Sitze pro Majorz-Gemeinde zu vergeben. Im Lichte der aktuellen Rechtsprechung scheint es also zweifelhaft, ob die durchschnittliche Bevölkerungszahl der Bündner Gemeinden als gering betrachtet würde.

---

<sup>117</sup> TONDURY, ZGRG, Rz. 18, der ausführt, Majorzwahlen für Kantonsparlamente hätten deshalb mehr und mehr ihre gesellschaftliche Legitimation verloren. Heute sei eine «soziologisch politische Repräsentation des Volkes» (GIACOMETTI, 306) angezeigt.

<sup>118</sup> BGE 143 I 92, 103.

<sup>119</sup> Vgl. in diesem Beitrag, Anhang 1, für eine Übersicht über die Einwohnerzahlen der Wahlkreise.

<sup>120</sup> BGer, Urteil 1C\_59/2012, 1C\_61/2012 vom 26. September 2014 E. 12.5.3, nicht publ. in BGE 140 I 394.

<sup>121</sup> BGer, Urteil 1C\_59/2012, 1C\_61/2012 vom 26. September 2014 E. 12.5.3, nicht publ. in BGE 140 I 394.

## d) Besonderheiten

Die vom BGer genannten sachlichen Gründe sind nicht abschliessend.<sup>122</sup> Denkbar sind daher weitere Gründe, die Ungleichheiten im Kanton erlauben könnten. 52

Der Kanton Graubünden weist mit seinen drei Landes- und Amtssprachen<sup>123</sup> eine grössere sprachliche Vielfalt als die übrigen Schweizer Kantone auf. Die Förderung des Italienischen und Rätoromanischen ist ausdrücklich in der Kantonsverfassung verankert (Art. 3 Abs. 2 KV/GR). Die rätoromanisch- (ca. 16 %) bzw. italienischsprachige (ca. 13 %) Bevölkerung ist gegenüber der deutschsprachigen (ca. 74 %) in der Minderheit.<sup>124</sup> Dementsprechend besteht die Gefahr, dass bei Mehrheitswahlen diese Minderheiten nicht genügend im Parlament berücksichtigt werden. Es rechtfertigt sich, zur Wahrung ebendieser Sprachenvielfalt und zur Gewährleistung des Einflusses der sprachlichen Minderheiten in Politik und Rechtsetzung, im Parlament Verzerrungen der Stimmkraft zu akzeptieren.<sup>125</sup> Hierin könnte ein sachlicher Grund für die Ungleichheiten des Wahlsystems, insbesondere der Wahlkreiseinteilung, liegen. 53

In jedem Fall sollte die Wahlkreiseinteilung nicht unabhängig von sprachlichen und geografischen Kriterien erfolgen. Ein Einheitswahlkreis im Kanton Graubünden wäre unter diesem Aspekt nicht angebracht.<sup>126</sup> Es stellt sich aber die Frage, ob die heutige Gliederung tatsächlich Ausdruck sprachlich-kultureller Vielfalt und des Bedürfnisses nach Repräsentation sprachlicher Minoritäten ist. 54

Ein Hinweis dafür, dass die Stimmkraftverzerrung nicht den sprachlichen Minderheiten zugutekommt, ist die Verteilung der Sitzgarantien. Die Sitzgarantien wären geeignet, das Gehör der italienisch- und rätoromanischsprachigen Bevölkerung im Parlament zu gewährleisten. Fünf der insgesamt elf Sitzgarantien<sup>127</sup> entfallen jedoch auf überwiegend deutschsprachige Wahlkreise, je drei auf italienisch- bzw. rätoromanischsprachige. Von einer überwiegenden Mehrheit von Sitzgarantien für Wahlkreise mit sprachlichen Minderheiten kann demzufolge nicht gesprochen werden. 55

Die mehrheitlich italienischsprachigen Wahlkreise Roveredo, Calanca, Misox, Poschiavo, Brusio und Bergell erreichen zusammen 8,3 % der Sitze (10 Sitze) im 56

<sup>122</sup> In diesem Sinne BIAGGINI, ZBl, 419.

<sup>123</sup> Vgl. Art. 3 KV/GR.

<sup>124</sup> Vgl. die Strukturhebung Bevölkerung: Bezirke und Hauptsprachen, 2013–2015, Amt für Wirtschaft und Tourismus Graubünden. Diese Zahlen führen insgesamt zu über 100 %, da die Befragten mehrere Hauptsprachen angeben konnten und neben den drei genannten Sprachen auch weitere Sprachen berücksichtigt wurden.

<sup>125</sup> TÖNDURY, Gewährleistung, 238 f.; HANGARTNER, ZBl, 233.

<sup>126</sup> Dazu TÖNDURY, ZGRG, Rz. 61.

<sup>127</sup> Zur Berechnung vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 GRG/GR.

## 5.6 Kantone mit Mehrheitswahlverfahren

---

Grossen Rat. Im Verhältnis zum Anteil der italienischsprachigen Bevölkerung (13 %) liegt also eine Unterrepräsentation vor. Zu einem ähnlichen Schluss kommt man, wenn man die Wahlkreise einzeln betrachtet. Die deutschsprachigen Wahlkreise Avers, Rheinwald und Safien sind stark übervertreten, die rätoromanischsprachigen Wahlkreise Ruis, Schams und Surses sowie der italienischsprachige Wahlkreis Poschiavo dagegen untervertreten.<sup>128</sup> Es gibt jedoch auch übervertretene italienisch- und rätoromanischsprachige Wahlkreise (insbesondere jene mit Sitzgarantien). Eine Korrelation zwischen abweichender Stimmkraft und sprachlichen Minderheiten kann vorliegend also nicht erkannt werden. Die Abweichungen in der Stimmkraft lassen sich somit nicht mit dem Argument der sprachlichen Minoritäten rechtfertigen, da sie diesen gar nicht ausreichend zugutekommen.<sup>129</sup>

- 57 Die Wahlkreiseinteilung kann somit *prima facie* nicht als Ausdruck der sprachlichen Vielfalt betrachtet werden.

### 3.4 Fazit

- 58 Das Bündner Wahlsystem weist sowohl bezüglich der Stimmkraft- als auch der Erfolgswertgleichheit erhebliche Mängel auf. Vor dem Hintergrund der aktuellen strukturellen Veränderungen und der teilweise bewusst wahltaktisch vorgenommenen Wahlkreiszuweisung kann sich der Kanton nicht auf eine besondere Autonomie der Wahlkreise berufen. Auch die politischen Parteien üben einen beachtlichen Einfluss auf die Willensbildung der Wähler aus. Die übrigen Besonderheiten vermögen die schweren Defizite der Wahlrechtsgleichheit ebenfalls nicht zu rechtfertigen. Selbst wenn richtigerweise von der grundsätzlichen Verfassungskonformität des Mehrheitswahlverfahrens ausgegangen wird, ist das aktuelle Bündner Mehrheitswahlverfahren nicht mit der Bundesverfassung vereinbar.<sup>130</sup>

---

<sup>128</sup> Vgl. zum Ganzen: in diesem Beitrag, Anhang 1.

<sup>129</sup> Die Berechnungen sind exemplarisch und mit Vorsicht zu betrachten, da in den verschiedenen Wahlkreisen nicht nur eine Sprache gesprochen wird.

<sup>130</sup> GLA. statt vieler AUER, N 585; das Bundesgericht trat auf eine Stimmrechtsbeschwerde für die Wahlen von 2014 wegen zu später Erhebung nicht ein und hat die Verfassungsmässigkeit des Wahlsystems bis anhin materiell noch nicht überprüft (BGer, Urteil 1C\_100/2016 vom 4. Juli 2016). Eine erneute Beschwerde im Vorfeld der Wahlen 2018 ist bereits eingereicht. Vgl. GLASER, in diesem Band, § 10 Rz. 13.

## 4. Appenzell Innerrhoden

### 4.1 Stimmkraftgleichheit

Wie in Anhang 2 ersichtlich, gibt es in den einzelnen Wahlkreisen nur sehr kleine Abweichungen vom Mittelwert. Grundsätzlich verfügen die Einwohner von Appenzell I.Rh. also über eine relativ ähnliche Stimmkraft. Ausnahmen bilden die Bezirke Schlatt-Haslen mit einer Abweichung vom Mittel von  $-14,48\%$  und Gonten mit  $+11,61\%$ .<sup>59</sup>

Die mittleren Abweichungen übersteigen die in der Lehre genannten  $15\%$  nicht. In Anbetracht der mehrheitlich minimalen Abweichungen, der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, welche keine fixe Grenzen vorschreibt,<sup>131</sup> und der periodischen Neubeurteilung der Sitzzuteilung durch die Standeskommission (Art. 22 KV/AI), kann die Stimmkraftgleichheit im Kanton Appenzell I.Rh. als gewahrt beurteilt werden.<sup>60</sup>

### 4.2 Erfolgswertgleichheit

Die Erfolgswertgleichheit kann in Appenzell I.Rh. nicht verwirklicht werden. Insbesondere in den grösseren Wahlkreisen (Appenzell und Rüte mit 18 bzw. 11 Grossräten) kommt es zu starken Verzerrungen und eine beträchtliche Anzahl Stimmen bleibt unberücksichtigt.<sup>132</sup> Aber auch schon in den kleinsten Wahlkreisen kommt es zu Verzerrungen, da diese über mindestens vier Sitze verfügen. Die Wahlrechtsgleichheit i.S.v. Art. 34 BV wird dadurch verletzt.<sup>61</sup>

### 4.3 Sachliche Gründe

#### a) Parteizugehörigkeit / Persönlichkeitswahl

Traditionell spielt die Parteizugehörigkeit in Appenzell I.Rh. eine geringe Rolle.<sup>133</sup> Gemäss eigenen Informationen des Grossen Rats ist eine Angabe der Parteizugehörigkeit seiner Mitglieder nicht möglich. Erwähnt werden vom Grossen Rat dagegen feste Interessenvereinigungen, namentlich Bauern-, Gewerbe- und Arbeitnehmergruppierungen. Trotzdem verfügen die Ratsmitglieder über «relativ grosse

<sup>131</sup> Im Urteil 1C\_407/2011, 1C\_445/2011, 1C\_447/2011 vom 19. März 2012 (nicht publ.) spricht das BGer die viel krasserer Stimmkraftverzerrungen zwischen den Wahlkreisen des Kantons Schwyz gar nicht erst an. Hierzu: TÖNDURY, Wahlkreise, 61 f.

<sup>132</sup> Vgl. hierzu: TÖNDURY, Wahlkreise, 60: Die dominierenden Parteien (bzw. in Appenzell I.Rh. Interessenverbände) könnten, sofern sie die nötigen Mehrheiten erreichten, sämtliche Sitze erringen, währenddem Minderheiten leer ausgehen.

<sup>133</sup> HUBER-SCHLATTER, 176 f., 204.

## § 6 Kantone mit Mehrheitswahlverfahren

---

Eigenständigkeit». <sup>134</sup> Auch in anderen amtlichen Publikationen ist von der Parteizugehörigkeit nie die Rede. In den Landeschroniken von Appenzell I.Rh. wird zur Identifizierung der einzelnen Gewählten z.T. die Angabe «Bauer» oder «Gewerbeverband» etc. angefügt. <sup>135</sup>

- 63 In einer Befragung von 1987 gaben 70 % der Grossräte an, keiner Partei anzugehören. <sup>136</sup> Als erste kantonale Partei wurde 1988 die CVP Appenzell I.Rh. gegründet. Seit 1996 besteht auch eine kantonale Sektion der SVP. <sup>137</sup> 2012 kam eine Abteilung der SP dazu und 2017 schliesslich auch eine FDP-Sektion. <sup>138</sup> Es scheint sich also eine Veränderung anzubahnen, deren Auswirkungen im derzeitigen Stadium noch nicht beurteilt werden können. Das BGer führt in Bezug auf den Kanton Appenzell A.Rh. aus, dass es Aufgabe der kantonalen Behörden sei, «die rechtliche und gesellschaftliche Entwicklung, welche Einfluss auf die Vereinbarkeit des Verfahrens für die Wahl des Kantonsrats mit Art. 34 BV haben kann, zu beobachten und insbesondere periodisch zu prüfen, ob die Bedeutung der Parteizugehörigkeit der Kantonsratskandidaten für den Entscheid der Wähler weiter zunimmt». <sup>139</sup> Demzufolge muss die Bedeutung der Parteizugehörigkeit weiterhin beobachtet werden.
- 64 Eine Besonderheit in Appenzell I.Rh. ist die Bedeutung anderer Interessenorganisationen, namentlich der Arbeitnehmervereinigung Appenzell, des Bauernverbands Appenzell, der Gruppe für Innerrhoden und des Kantonalen Gewerbeverbandes Appenzell Innerrhoden. Ihre Statuten erklären unter anderem die politische Einflussnahme als ihr Ziel. <sup>140</sup> Sie nominieren sodann auch Kandidaten und die Arbeitnehmervereinigung bildet sogar eine Fraktion im Grossen Rat. Die Bedeutung dieser Organisationen kann wohl mit der Bedeutung von Parteien verglichen werden, wenn auch die Interessenbindung nur auf gewisse Themengebiete beschränkt sein dürfte.
- 65 Die Innerrhoder Bezirke verfügen über eine so kleine Bevölkerungszahl, dass die einzelnen Kandidaten den Wählern grösstenteils persönlich bekannt sein dürften.

---

<sup>134</sup> Grosser Rat: <<https://www.ai.ch/politik/grosser-rat>>, (besucht am 13. Juli 2017).

<sup>135</sup> RECHSTEINER 2016, 182; RECHSTEINER 2015, 176; RECHSTEINER 2014, 170.

<sup>136</sup> HUBER-SCHLATTER, 176.

<sup>137</sup> KÜNG, 416 f.

<sup>138</sup> Parteiprogramm: <<http://www.sp-ai.ch/partei/parteiprogramm>>, (besucht am 17. Juli 2017); FDP Appenzell Innerrhoden: Die letzte Lücke geschlossen: <<http://www.fdp-ar.ch/blog-fdp-ar/114295-fdp-appenzell-innerrhoden-die-letzte-luecke-geschlossen>>, (besucht am 17. Juli 2017).

<sup>139</sup> BGer, Urteil 1C\_59/2012, 1C\_61/2012 vom 26. September 2014 E. 12.6, nicht publ. in BGE 140 I 394.

<sup>140</sup> Informationen des Bauernverbands konnten diesbezüglich nicht erhoben werden.



Nur bedingt dürfte diese Aussage auf den Bezirk Appenzell mit 5'902 Einwohnern zutreffen.<sup>141</sup>

Zusammenfassend kann Folgendes festgehalten werden: Zum jetzigen Zeitpunkt haben die Parteien eine untergeordnete Bedeutung, jedenfalls im Vergleich zu anderen Kantonen. Dagegen verfügen andere Vereinigungen mit politischen Zielen über einen nicht vernachlässigbaren Einfluss auf die Ratsmitglieder. Eine abschliessende Beurteilung der Bedeutung der Partei- und Interessensorganisationszugehörigkeit für die Wählerschaft ist deshalb nicht möglich.<sup>142</sup> Insbesondere die kleinen Wahlkreise sprechen aber für eine stärker persönlichkeitsgeprägte Wahl als für Partei- oder Verbandswahlen.

#### b) Autonomie der Wahlkreise

Die Bezirke, welche auch die Wahlkreise bilden, sind historisch aus den ehemaligen Rhoden entstanden. Über eine besondere politische Eigenständigkeit verfügen sie heute jedoch nicht mehr, zumal zahlreiche Verwaltungsaufgaben teils zentralisiert sind, teils von der Feuerschaugemeinde wahrgenommen werden und auch die Möglichkeit von Fusionen<sup>143</sup> vorgesehen ist. Die Bevölkerungsstruktur ist homogen, die grosse Mehrheit der Bevölkerung spricht Deutsch und ist römisch-katholischer Konfession, Minderheiten-Wahlkreise wie in Graubünden gibt es nicht.<sup>144</sup> Eine Fusion der Bezirke des inneren Landsteils (d.h. aller Bezirke ausser Oberegg) wurde an der Landsgemeinde 2012 nach zweimaligem Ausmehren knapp abgelehnt.<sup>145</sup> Die Votanten an der Landsgemeinde brachten im Vorfeld der Abstimmung vor, die Bezirksgrenzen seien unlogisch<sup>146</sup> und betonten ihren stärkeren Bezug zum Kanton als zum Bezirk.<sup>147</sup>

<sup>141</sup> Unser Innerrhoden in Zahlen, 1 f.

<sup>142</sup> Gem. BGE 143 I 91, 106, genügen «nachvollziehbare Begründungen» und «hinreichende Indizien» für die Klärung der Frage, welche Bedeutung die Parteien für die Wähler haben, zumal diese «Tatfrage» nicht einfach zu beantworten sei.

<sup>143</sup> Gesetz über die Fusion von Bezirken und Schulgemeinden (Fusionsgesetz) vom 29. April 2012 (FusG; GS 175.600).

<sup>144</sup> Ständige Wohnbevölkerung nach Hauptsprachen und Kanton: <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.2220392.html>>, (besucht am 17. Juli 2017); ständige Wohnbevölkerung ab 15 Jahren nach Kanton und Religions- und Konfessionszugehörigkeit: <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.217311.html>>, (besucht am 17. Juli 2017); vgl. hierzu auch: KÜNG, 415; und HUBER-SCHLATTER, 13.

<sup>145</sup> Protokoll, 23.

<sup>146</sup> Protokoll, 16, 20.

<sup>147</sup> Protokoll, 14, 18, 23.

- 68 Das Majorzsystem lässt sich dementsprechend in Appenzell I.Rh. weder durch den Schutz von Minderheiten noch durch die besondere Autonomie der Wahlkreise<sup>148</sup> rechtfertigen, obwohl die Wahlbezirke schon lange Bestand haben.

### c) Geringe Bevölkerungszahl der Gemeinden

- 69 Die Verhältnisse im Kanton Appenzell I.Rh. sind sehr kleinräumig und die Wahlkreise umfassen verhältnismässig wenige Stimmbürger.<sup>149</sup>
- 70 Die Grösse der einzelnen Wahlkreise variiert. So ist die Einwohnerzahl von Appenzell fünf Mal so hoch wie jene von Schlatt-Haslen. In Appenzell I.Rh. beträgt die durchschnittliche Einwohnerzahl pro Wahlkreis 2'686. Im Vergleich zu den Wahlkreisen der Majorz-Gemeinden in Appenzell A.Rh. (durchschnittliche Einwohnerzahl von 1980) und den Majorz-Gemeinden in Uri, welche das BGER beide als sehr klein bezeichnete,<sup>150</sup> sind die Bezirke in Appenzell I.Rh. etwas grösser. Gonten, Oberegg, Schwende und Schlatt-Haslen mit ihren tiefen Einwohnerzahlen<sup>151</sup> sind demnach als sehr kleine Wahlkreise zu bezeichnen, Appenzell (5'902 Einwohner) und Rüte (3'560) indes weniger. In einer Gesamtwürdigung können die Wahlkreise in Appenzell I.Rh. noch knapp als klein betrachtet werden.

### d) Besonderheiten

- 71 Hervorzuheben ist die traditionelle und identitätsstiftende Bedeutung der offenen Wahlen und Abstimmungen in Appenzell I.Rh. Gesicherte Quellen für die Anfänge der Versammlungsdemokratie im Kanton reichen bis ins Jahr 1403 zurück.<sup>152</sup> Eine Grossratswahl im Proporzsystem würde verschiedene Verkomplizierungen im Vergleich mit dem aktuellen Majorzsystem mit sich bringen.<sup>153</sup> Proporzwahlen an der

---

<sup>148</sup> Eine stärkere Autonomie kann bei der Enklave Oberegg (äusseres Land) angenommen werden, zumal der Bezirk ein eigenes Bürgerrecht verleiht und neben dem Bezirk Appenzell die einzige erstinstanzliche Gerichtsbarkeit ausübt.

<sup>149</sup> Der ganze Kanton hat weniger Einwohner (16'117 per Ende 2016) als einzelne Gemeinden anderer Kantone (Unser Innerrhoden in Zahlen, 1 f.).

<sup>150</sup> BGER, Urteil 1C\_59/2012, 1C\_61/2012 vom 26. September 2014 E. 12.5.3, nicht publ. in BGE 140 I 394; BGE 143 I 92, 106 f.

<sup>151</sup> Gonten, Oberegg und Schlatt-Haslen haben Einwohnerzahlen von unter 2'000, Schwende knapp mehr. Zahlen gem.: Unser Innerrhoden in Zahlen, 1 f.

<sup>152</sup> SCHAUB, 90; HUBER-SCHLATTER, 63.

<sup>153</sup> Eine Wahl von starren Listen (d.h. der Wähler kann nur die Liste wählen, nicht aber die einzelnen Kandidaten oder deren Position auf der Liste bestimmen. Hierzu: NOHLEN, 110 f.) im offenen Verfahren wäre denkbar. Dazu müssten aber die Parteien und Verbände eine grössere Rolle als heute einnehmen. Das Abschätzen bzw. Zählen der nötigen Mehrheiten würde erschwert, zumal schon das Abschätzen des einfachen Mehrs teilweise nicht möglich ist und eine Auszählung erforderlich wird. Das System der starren Listen wäre ausserdem der direkte Gegensatz von Persönlichkeitswahlen, was der politischen Realität

Bezirksgemeinde wären nur sehr schwierig durchführbar und hätte faktisch die Einführung einer Urnenwahl zur Folge.<sup>154</sup>

Betreffend Uri führt das BGer sogar aus, dass die Wahl an der Gemeindeversammlung dagegen spricht, das Majorzsystem als verfassungswidrig zu beurteilen.<sup>155</sup> Die Bezirksgemeinden leisten zur kollektiven Identität und zum politischen Leben des Kantons Appenzell I.Rh. einen zentralen Beitrag. Da Appenzell I.Rh. in fünf von sechs Bezirken offen wählt, während in Uri nur noch zwei von zwanzig Gemeinden eine Gemeindeversammlung kennen, dürfte dieser Aspekt in Appenzell I.Rh. noch stärker ins Gewicht fallen. 72

#### 4.4 Fazit

In Appenzell I.Rh. führt das Majorzsystem zu einer massiven Verletzung der Erfolgswertgleichheit. Einschränkungen der Stimmkraftgleichheit dürften dagegen weniger problematisch sein. Politische Parteien haben bisher eine untergeordnete Bedeutung, was mit einer grösseren Bedeutung von Persönlichkeitswahlen einhergeht. Die Wahlkreise haben eine relativ geringe durchschnittliche Einwohnerzahl. Eine ausgeprägte Autonomie der einzelnen Wahlkreise kann dagegen nicht festgestellt werden. Ausserdem sind die traditionellen offenen Wahlen auf das Majorzsystem angewiesen. 73

Da das BGer die geringe Bedeutung der Parteien als Hauptaspekt betrachtet, darf das Majorzverfahren, wie es aktuell ausgestaltet ist, trotz der Einschränkungen bei der Erfolgswertgleichheit als verfassungsmässig betrachtet werden. Eine Neubeurteilung wird erforderlich, falls die kürzlich gegründeten Parteien die Bedeutung der Parteizugehörigkeit der Kandidierenden für die Wähler verstärken. 74

## V. Schlusswort

Die Wahlsysteme in den zwei Majorz-Kantonen Appenzell I.Rh. und Graubünden sind in ihrer Ausgestaltung sehr unterschiedlich. Beide Wahlsysteme führen aber – systembedingt – zu einer Einschränkung der Erfolgswertgleichheit, sodass Art. 34 75

---

nicht gerecht würde. Die Problematik des Wahlheimnisses würde noch verstärkt, da der Wähler gezwungen wäre, sich öffentlich zu einer Gruppierung zu bekennen. Eine offene Wahl mit lose gebundenen oder freien Listen wäre dagegen faktisch kaum durchführbar, da dies enorm langwierig und kompliziert wäre.

<sup>154</sup> In diesem Sinne auch BGE 143 I 92, 107.

<sup>155</sup> BGE 143 I 92, 107.

BV in beiden Kantonen tangiert ist. Die Einschränkung der Stimmkraftgleichheit ist nur in Graubünden problematisch.

- 76 Auch die Gegebenheiten, welche nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Einschränkung der Erfolgswertgleichheit zu rechtfertigen vermögen, sind in den beiden Kantonen grundlegend verschieden.
- 77 Die Verhältnisse in Appenzell I.Rh. sind mit jenen in Appenzell A.Rh. vergleichbar. Insbesondere ist das vom Bundesgericht als zentral erachtete Kriterium der geringen Bedeutung der Parteizugehörigkeit in Appenzell I.Rh. gegenwärtig erfüllt. Die kleinen Wahlkreise ermöglichen Persönlichkeitswahlen. Deshalb kann, vor dem Hintergrund der höchstrichterlichen Rechtsprechung, von der Verfassungsmässigkeit des Systems ausgegangen werden.
- 78 Ein anderes Bild zeigt Graubünden. Hier haben die Parteien eine stärkere Bedeutung und zumindest in grösseren Wahlkreisen sind Parteiwahlen unausweichlich. Mit der Revision der Gebietsstruktur haben die Kreise ihre politische Bedeutung und Selbständigkeit eingebüsst. Von den starken Verzerrungen der Stimmkraft profitieren die sprachlichen Minderheiten nicht systematisch, die Verzerrungen scheinen eher arbiträr gewisse Wahlkreise zu bevorzugen bzw. zu benachteiligen. Die Verfassungskonformität des Bündner Wahlsystems muss daher verneint werden.

## VI. Anhang

### 1. Anhang 1: Verteilung der Grossratsitze auf die Bündner Wahlkreise

Kreis	Einwohner <sup>155</sup>	Grossräte	Verhältnis <sup>156</sup>	Prozentuale Abweichung vom Mittelwert <sup>157</sup>
Alvaschein	3'254	2	1'627	+21.32
Avers	160	1	160	-88.07
Belfort	665	1	665	-50.41
Bergell	1'327	1	1'327	-1.05
Bergün	752	1	752	-43.93
Brusio	986	1	986	-26.48
Calanca	713	1	713	-46.83
Chur	27'955	20	1'397.8	+4.22
Churwalden	1'918	1	1'918	+43.02
Davos	8'062	6	1'343.7	+0.19
Disentis	5'507	4	1'376.8	+2.66
Domleschg	3'991	3	1'330.3	-0.8
Fünf Dörfer	16'009	12	1'334.1	-0.52
Ilanz	7'991	6	1'331.8	-0.69
Jenaz	1'844	1	1'844	+37.5
Klosters	3'592	3	1'197.3	-10.72
Küblis	914	1	914	-31.85
Lumnezia/Lugnez	2'801	2	1'400.5	+4.43
Luzein	1'450	1	1'450	+8.12
Maienfeld	6'086	4	1'521.5	+13.45
Misox	1'998	2	999	-25.51
Oberengadin	11'430	8	1'428.8	+6.54
Poschiavo	3'224	2	1'612	+20.2
Ramosch	1'406	1	1'406	+4.84
Rhäzüns	10'229	7	1'461.3	+8.96

<sup>156</sup> Zahlen gem. Regierungsmitteilung vom 14. September 2017: < <https://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/2017/Seiten/2017091401.aspx>>, (besucht am 21. September 2017).

<sup>157</sup> Berechnet sich aus Wählerzahl geteilt durch Anzahl Sitze des betreffenden Wahlkreises.

<sup>158</sup> Berechnet sich als Verhältnis der Anzahl Wähler für einen Grossratsitz je Wahlkreis zur mittleren Anzahl Wähler (1341.1) pro Grossrat. Die Abweichung eines Wahlkreises mit Wählerzahl über dem Durchschnitt trägt ein positives Vorzeichen; die Wähler sind aber im Parlament untervertreten. Negative Vorzeichen bedeuten eine negative Abweichung vom Mittelwert; die Wähler des betroffenen Kreises sind aber im Parlament übervertreten.

## 5 6 Kantone mit Mehrheitswahlverfahren

Rheinwald	655	1	655	-51.16
Roveredo	3'917	3	1'305.7	-2.64
Ruis	1'675	1	1'675	+24.9
Safien	843	1	843	-37.14
Schams	1617	1	1'617	+20.57
Schanfigg	2'910	2	1'455	+8.49
Schiers	4'096	3	1'365.3	+1.81
Seewis	1'240	1	1'240	-7.54
Suot Tasna	3'669	3	1'223	-8.81
Sur Tasna	1'260	1	1'260	-6.05
Surses	1'970	2	1'970	+46.89
Thusis	4'866	4	1'216.5	-9.29
Trins	6'555	5	1'311	-2.24
Val Müstair	1'395	1	1'395	+4.02
Total	160'932	120	1'341.1	

## 2. Anhang 2: Verteilung der Grossratssitze auf die Appenzell Innerrhoder Wahlkreise

Bezirk	Einwohner <sup>158</sup>	Grossräte	Verhältnis <sup>159</sup>	Prozentuale Abweichung vom Mittelwert <sup>160</sup>
Appenzell	5'902	18	327.89	+1.72 %
Gonten	1'439	4	359.75	+11.61 %
Oberegg	1'911	6	318.5	-1.19 %
Rüte	3'560	11	323.64	+0.4 %
Schlatt-Haslen	1'104	4	276	-14.38 %
Schwende	2'201	7	314.43	-2.45 %
Total	16'117	50	322.34	

<sup>159</sup> Zahlen gem. Unser Innerhoden in Zahlen, 1 f.

<sup>160</sup> Berechnet sich aus Einwohnerzahl geteilt durch Anzahl Sitze des betreffenden Wahlkreises.

<sup>161</sup> Berechnet sich als Verhältnis der Anzahl Einwohner für einen Grossratssitz je Wahlkreis zur mittleren Anzahl Einwohner (322.34) pro Grossrat. Die Abweichung eines Wahlkreises mit Einwohnerzahl über dem Durchschnitt trägt ein positives Vorzeichen; die Einwohner sind aber im Parlament untervertreten. Negative Vorzeichen bedeuten eine negative Abweichung vom Mittelwert; die Einwohner des betroffenen Kreises sind aber im Parlament übervertreten.

## VII. Literatur- und Materialienverzeichnis

### 1. Literatur

AUER ANDREAS, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016

BÄNZIGER/MENGIARDI/TOLLER & PARTNER (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur/Glarus/Zürich 2006 (zit.: BEARBEITERIN, Komm. KV GR, Art. ... N ...)

BIAGGINI GIOVANNI, Majorz und majorzgeprägte Mischsysteme: Parlamentswahlverfahren mit Verfalldatum?, ZBl 117 (2016), 409 ff.

BUNDI CALDELARI CHRISTINA/RATHGEB CHRISTIAN, Kritische Bemerkungen zur Gewährleistung der Bündner Kantonsverfassung vom 18. Mai 2003/14. September 2003, ZGRG 3/04, 92 ff.

BUNDI CHRISTINA, Zum Wahlverfahren für den Bündner Grossen Rat, in: Rathgeb Christian/Bundi Christina/Schmid Martin/Schuler Frank (Hrsg.), Graubündens Weg in die Zukunft, Zur Entwicklung und Erneuerung des bündnerischen Verfassungsrechts, Chur 2010, 33 ff.

GIACOMETTI ZACCARIA, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941

HANGARTNER YVO, Die Wahl kantonaler Parlamente nach dem Majorzsystem, ZBl 106 (2005), 217 ff.

HANGARTNER YVO/KLEY ANDREAS, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000

HELIG FELIX, Die schweizerischen Landsgemeinden, Ihre staatliche Ausgestaltung in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Nidwalden und Obwalden, Zürich/Basel/Genf 2007

HUBER-SCHLATTER ANDREAS, Politische Institutionen des Landsgemeinde-Kantons Appenzell Innerrhoden, Bern 1987

KLEY ANDREAS/GLASER ANDREAS, § 42 Politische Rechte, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015, 583 ff. (zit.: BEARBEITER, § 42 Rz. ...)

KÖLZ ALFRED, Probleme des kantonalen Wahlrechts, Darstellung und kritische Betrachtung der Gesetzgebung und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, ZBl 88 (1987), 1 ff.

KÜNG JOSEF, Appenzell Innerrhoden, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Band 1, Basel 2002, 408 ff.

MARBACH JULIAN, Ist der Majorz für kantonale Parlamentswahlen verfassungsgemäss?, Jusletter 28. November 2016

MÜLLER GEORG, Gerichtsrubrik, Sind Wahlen von Parlamenten nach dem Majorzsystem verfassungswidrig?, SJZ 111 (2015), 103 ff.

MÜLLER GEORG, Rechtsgutachten betreffend die Gültigkeit der Volksinitiative «Für gerechtere Wahlen in den Grossen Rat» (Proporz-Initiative) vom 31. Mai 2010, abrufbar unter: <[https://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MEL/Documents/Rechtsgutachten\\_Prof\\_Mueller.pdf](https://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MEL/Documents/Rechtsgutachten_Prof_Mueller.pdf)>, (besucht am 20. Juli 2017) (zit.: MÜLLER, Gutachten)

NOHLEN DIETER, Wahlrecht und Parteiensystem, 7. Aufl., Opladen 2014

POLEDNA TOMAS, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Diss, Zürich 1988

## 5 6 Kantone mit Mehrheitswahlverfahren

---

RAESS CHRISTOPH, Sind die Wahlsysteme der Kantone Graubünden, Appenzell I.Rh. und Uri verfassungskonform?, ZGRG 3/16, 98 ff.

RATHGEB CHRISTIAN, Der Grosse Rat gestern – heute – morgen, in: Rathgeb Christian/Bundi Christina/Schmid Martin/Schuler Frank (Hrsg.), Graubündens Weg in die Zukunft, Zur Entwicklung und Erneuerung des bündnerischen Verfassungsrechts, Chur 2010, 9 ff.

RATHGEB CHRISTIAN, Zur Zusammensetzung des Bündner Grossen Rates, SJZ 106 (2010), 450 ff.

RECHSTEINER ROLF, Landeschronik von Appenzell Innerrhoden für das Jahr 2015, in: Appenzelische Jahrbücher, (143) 2016 (zit.: RECHSTEINER 2016,)

RECHSTEINER ROLF, Landeschronik von Appenzell Innerrhoden für das Jahr 2014, in: Appenzelische Jahrbücher, (142) 2015 (zit.: RECHSTEINER 2015)

RECHSTEINER ROLF, Landeschronik von Appenzell Innerrhoden für das Jahr 2013, in: Appenzelische Jahrbücher, (141) 2014 (zit.: RECHSTEINER 2014)

SCHAUB HANS-PETER, Landsgemeinde oder Urne – was ist demokratischer?, Diss., Baden-Baden 2016

SCHMID HANSMARTIN, Diskussion: Gemeinde-, Gebiets-, Kreis- und Wahlkreisreform – eine herkulische Aufgabe, in: Rathgeb Christian/Bundi Christina/Schmid Martin/Schuler Frank (Hrsg.), Graubündens Weg in die Zukunft, Zur Entwicklung und Erneuerung des bündnerischen Verfassungsrechts, Chur 2010, 100 ff. (zit.: SCHMID H.)

SCHMID MARTIN, Zukünftige Gemeinde- und Gebietsstrukturen im Kanton Graubünden, in: Rathgeb Christian/Bundi Christina/Schmid Martin/Schuler Frank (Hrsg.), Graubündens Weg in die Zukunft, Zur Entwicklung und Erneuerung des bündnerischen Verfassungsrechts, Chur 2010, 85 ff. (zit.: SCHMID M.)

TÖNDURY ANDREA, Bundesstaatliche Einheit und kantonale Demokratie, Die Gewährleistung der Kantonsverfassungen nach Art. 51 BV, Diss., Zürich 2003 (zit.: TÖNDURY, Gewährleistung)

TÖNDURY ANDREA, Der ewige K(r)ampf mit den Wahlkreisen, in: Good Andrea/Platipodis Bettina (Hrsg.), Direkte Demokratie, Herausforderungen zwischen Politik und Recht – Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag, 2013, 51 ff. (zit.: TÖNDURY, Wahlkreise)

TÖNDURY ANDREA, Die «Proporzinitiative 2014» im Kanton Graubünden, ZGRG 2/12, 64 ff.

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

TSCHANNEN PIERRE, Art. 34, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015 (zit.: TSCHANNEN, BSK BV, Art. ... N ...)

TSCHANNEN PIERRE, Stimmrecht und politische Verständigung, Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie, Habil., Basel 1995

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



## 2. Materialien

### 2.1 Bund

Botschaft über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Graubünden vom 5. März 2004, BBl 2004 1107 ff.

Bundesbeschluss über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Uri, Solothurn, Basel-Landschaft, Graubünden, Aargau, Neuenburg und Genf vom 23. September 2013, BBl 2013 7827 f.

Bundesbeschluss über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Graubünden vom 15. Juni 2004, BBl 2004 3643 f.

Kantonsverfassung Graubünden. Gewährleistung, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerats vom 24. Mai 2004, BBl 2004 3635 ff.

### 2.2 Graubünden

Die neue Verfassung des Kantons Graubünden, erläuternder Bericht der Verfassungskommission vom 6. September 2000 (zit.: Bericht Verfassungskommission)

Verfassungsentwurf der Regierung vom 15. Januar 2002, in: Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 10/2001–2002, 563 ff. (zit.: Verfassungsentwurf Regierung)

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 8/2010–2011, 589 ff. (zit.: Botsch. Regierung 8/2010–2011)

Amtsblatt des Kantons GR, Nr. 37 vom 12. September 2013, Standeskanzlei Graubünden, 2612 ff. (zit.: Amtsblatt GR 2013)

Botschaft Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 10/2013–2014, 757 ff. (zit.: Botsch. Regierung)

Kantonale Volkst Abstimmung vom 30. November 2014, Erläuterungen des Grossen Rates vom 26. August 2014, Gesetz über die Gebietsreform im Kanton Graubünden (Mantelgesetz über die Gebietsreform) (zit.: Erläuterungen GR)

### 2.3 Appenzell Innerrhoden

Protokoll der ordentlichen Landsgemeinde vom 29. April 2012 auf dem Landsgemeindeplatz in Appenzell, Ratskanzlei (zit.: Protokoll)

Unser Innerrhoden in Zahlen, Ausgabe 2017/2018, Appenzell 2017 (zit.: Unser Innerrhoden in Zahlen)