

Gutachten zur Gültigkeit der Volksinitiative „Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug“ unter besonderer Berücksichtigung des Grundsatzes der Einheit der Materie

Rechtsgutachten erstellt durch Prof. Dr. Andreas Glaser, Lehrstuhl für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht an der Universität Zürich/Direktor Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA)

im Auftrag der Regierung des Kantons Graubünden

Zürich, 29. Januar 2019

Inhaltsverzeichnis

A. Ausgangslage.....	3
B. Frage 1: Beachtet die Volksinitiative „Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug“ den Grundsatz der Einheit der Materie?.....	4
I. Forderungen der Volksinitiative.....	4
1. Verringerung der Mitgliederzahl des Grossen Rates.....	4
2. Anpassung der Wahlkreise.....	5
3. Bestimmung des zeitlichen Anwendungsbereichs.....	6
4. Zwischenergebnis.....	7
II. Einhaltung des Erfordernisses der Einheit der Materie.....	8
1. Einschlägige Regelungen.....	8
2. Anwendung in der Staatspraxis.....	9
3. Differenzierung nach Initiativart und -form.....	10
4. Inhaltliche Anforderungen an die Einheit der Materie.....	11
5. Volksinitiative „Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug“.....	12
a) Beurteilungsmassstab.....	12
b) Sachlicher innerer Zusammenhang zwischen Parlamentsgrösse und Wahlkreiseinteilung.....	13
aa) Kein empirisch begründbarer Sachzusammenhang.....	13
bb) Verfassungsrechtlich begründeter Sachzusammenhang.....	14
c) Sachlicher innerer Zusammenhang zwischen materiellen Forderungen und Inkrafttreten.....	23
C. Frage 2: Ist die Volksinitiative „Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug“ ganz oder teilweise gültig?.....	24
I. Gültigkeit der Initiative.....	24
II. Hypothetische Annahme eines Verstosses gegen die Einheit der Materie.....	24
Literaturverzeichnis.....	27

A. Ausgangslage

Am 12. September 2017 wurde die Volksinitiative „Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug“ im Amtsblatt veröffentlicht.¹ Diese hat folgenden Wortlaut:

„Die unterzeichneten Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stellen gemäss Artikel 12 Absatz 1 der Kantonsverfassung folgendes Initiativbegehren in Form einer allgemeinen Anregung zur Verfassungsänderung:

- Der Grosse Rat besteht aus 90 Mitgliedern.
- Die Wahlkreise sind der neuen Grösse des Parlaments anzupassen. Dabei ist darauf zu achten, dass die Stimmkraftgleichheit gewährleistet ist.
- Der Grosse Rat wird erstmals 2022 nach der neuen Parlamentsgrösse gewählt.“

Mit Beschluss vom 25. September 2018 hat die Regierung festgestellt, dass die am 12. September 2018 eingereichte Volksinitiative „Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug“ mit 4359 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.²

Über die Ungültigkeit einer Initiative entscheidet gemäss Art. 14 Abs. 3 Satz 1 KV/GR³ der Grosse Rat. Mit Blick auf die Erstellung der Botschaft an den Grossen Rat hat die Regierung des Kantons Graubünden das vorliegende Rechtsgutachten betreffend folgende Fragen in Auftrag gegeben:

1. Beachtet die Volksinitiative „Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug“ den Grundsatz der Einheit der Materie? (dazu B.)
2. Ist die Volksinitiative „Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug“ ganz oder teilweise gültig? (dazu C.)

¹ eKAB-Nr: 00.017.931.

² eKAB-Nr: 00.028.540.

³ Verfassung des Kantons Graubünden – BR 110.100.

B. Frage 1: Beachtet die Volksinitiative „Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug“ den Grundsatz der Einheit der Materie?

I. Forderungen der Volksinitiative

1. Verringerung der Mitgliederzahl des Grossen Rates

Die erste Forderung der Volksinitiative lautet: „Der Grosse Rat besteht aus 90 Mitgliedern.“ Art. 27 Abs. 1 KV/GR lautet in der geltenden Fassung: „Der Grosse Rat besteht aus 120 Mitgliedern.“ Der im Falle einer Annahme der Initiative durch den Grossen Rat innert zwei Jahren seit Einreichung der Initiative auszuarbeitende Entwurf⁴ müsste demnach zwingend eine Änderung von Art. 27 Abs. 1 KV/GR vorsehen. Die Zahl von derzeit 120 Mitgliedern müsste auf 90 verringert werden.

Die auf der ersten Stufe in Erfüllung des Initiativbegehrens auszuarbeitende Verfassungsänderung⁵ unterstünde gemäss Art. 16 Abs. 1 Ziff. 1 KV/GR dem obligatorischen Referendum. Würde die Verfassungsänderung wiederum vom Volk angenommen, ergäbe sich hieraus auf einer zweiten Phase weiterer Umsetzungsbedarf auf Gesetzesstufe. So müsste Art. 2 Abs. 1 GRG⁶ angepasst werden, wo im Einklang mit der KV/GR von 120 Sitzen des Grossen Rates ausgegangen wird. Die betreffenden Gesetzesänderungen unterstünden gemäss Art. 17 Abs. 1 Ziff. 1 KV/GR dem fakultativen Referendum.

Die vorliegend zu beurteilende Volksinitiative ist gemäss Art. 12 Abs. 1 KV/GR auf die Teilrevision der Kantonsverfassung gerichtet. Mit dieser Initiativart können nicht zugleich Änderungen auf Gesetzesstufe verlangt werden. Hierfür ist gemäss Art. 12 Abs. 2 KV/GR die Gesetzesinitiative vorgesehen. Für die beiden Initiativarten der Verfassungs- und der Gesetzesinitiative sind jeweils unterschiedliche Unterschriftenzahlen vorgesehen. Bei Volksinitiativen in der Form der allgemeinen Anregungen spricht überdies gegen die Zulässigkeit der Verbindung einer Verfassungs- mit einer Gesetzesinitiative, wenn die Umsetzungserlasse in unterschiedlicher Weise dem Referendum unterstehen,⁷ wie dies im Kanton Graubünden der Fall ist. Im Kanton Graubünden muss sich somit gemäss Art. 12 KV/GR eine Volksinitiative – auch in der Form der allgemeinen Anregung – stets entweder auf die Kantonsverfassung oder auf Erlasse auf Gesetzesstufe beziehen.

Graubünden kennt demgegenüber keine „Einheitsinitiative“.⁸ Bei dieser Initiativart darf das Parlament bestimmen, auf welcher Normstufe (Verfassung oder Gesetz) das in Form einer

⁴ Vgl. Art. 15 Abs. 1 Satz 1 KV/GR. Ferner zum Anspruch der Stimmberechtigten auf Ausarbeitung und Verabschiedung einer Vorlage zur Umsetzung einer vom Volk angenommenen Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung BGE 141 I 186 E. 5.3 S. 195.

⁵ Vgl. Art. 71 Abs. 1, Abs. 2 GPR (Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden – BR 150.100).

⁶ Gesetz über den Grossen Rat – BR 170.100.

⁷ Dazu TORNAY, S. 75.

⁸ Exemplarisch Art. 43 Abs. 1 Verfassung des Kantons St. Gallen (KV/SG) – sGS 111.1: „4000 Stimmberechtigte können mit der Einheitsinitiative in Form der allgemeinen Anregung dem Kantonsrat einen Rechtsetzungsauftrag erteilen.“

allgemeinen Anregung angenommene Begehren umgesetzt wird.⁹ Fehlt es an einer ausdrücklichen Regelung der Einheitsinitiative, gilt der Grundsatz der „Einheit der Initiativart“ beziehungsweise der „Einheit des Ranges“, wonach nicht zugleich eine Verfassungsänderung und die zugehörige Umsetzungsgesetzgebung vorgeschlagen werden dürfen.¹⁰ Aus der Existenz der Verfassungsinitiative einerseits und der Gesetzesinitiative andererseits kann implizit auf das Erfordernis der Einheit des Ranges geschlossen werden.¹¹ Eine Volksinitiative darf somit Normen nur jeweils gesondert auf Verfassungs- oder auf Gesetzesstufe betreffen und darf diese Stufen nicht vermischen.¹²

Zwischenfazit: Die erste Forderung der Initiative, wonach der Grosse Rat aus 90 Mitgliedern bestehen soll, ist demnach so auszulegen, dass der Grosse Rat eine darauf gerichtete Änderung von Art. 27 Abs. 1 KV/GR ausarbeiten soll. Die neue Fassung könnte folgendermassen lauten: „Der Grosse Rat besteht aus 90 Mitgliedern.“

2. Anpassung der Wahlkreise

Die zweite Forderung der Volksinitiative lautet: „Die Wahlkreise sind der neuen Grösse des Parlaments anzupassen. Dabei ist darauf zu achten, dass die Stimmkraftgleichheit gewährleistet ist.“ Art. 27 Abs. 3 Satz 1 KV/GR bestimmt gegenwärtig, dass der Kanton „in höchstens 39 Wahlkreise eingeteilt“ ist. Gemäss Art. 27 Abs. 3 Satz 2 KV/GR sind die Zugehörigkeit der Gemeinden zu den Wahlkreisen sowie die Auswirkungen von Gemeindezusammenschlüssen auf die Anzahl der Wahlkreise durch Gesetz zu regeln.

Die Formulierung „höchstens“ in Art. 27 Abs. 3 Satz 1 KV/GR und der in Art. 27 Abs. 3 Satz 2 KV/GR enthaltene Gesetzgebungsauftrag liessen grundsätzlich eine Anpassung der Wahlkreise auf Gesetzesstufe zu, wobei auch das bundesrechtliche, aus der Wahlrechtsgleichheit (Art. 34 Abs. 2 BV) fliessende Gebot der Stimmkraftgleichheit berücksichtigt werden könnte. So wurde im Zuge der Gebietsreform ausdrücklich davon ausgegangen, dass sich die Anzahl der Wahlkreise infolge von Gemeindezusammenschlüssen im Vergleich zur Ausgangsgrösse von 39 Wahlkreisen reduzieren könne.¹³

Die genaue Anzahl von derzeit nach wie vor 39 Wahlkreisen ergibt sich aus Anhang 1 zu Art. 1 Abs. 2 GRG. Gemäss Art. 1 Abs. 2 GRG ist die Zuordnung der Gemeinden zu den Wahlkreisen im Anhang geregelt. Der Anhang wurde vom Grossen Rat als Bestandteil des Gesetzes über die Gebietsreform im Kanton Graubünden (Mantelgesetz über die Gebietsreform)

⁹ Vgl. Art. 43 Abs. 2 KV/SG: „Der Kantonsrat erfüllt den Rechtsetzungsauftrag durch eine Teilrevision der Kantonsverfassung oder durch Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes.“ Siehe dazu allgemein AUER, N. 1051; HANGARTNER/KLEY, N. 2106, 2174.

¹⁰ BGE 130 I 185 E. 2.1 S. 192: „unité du genre ou du rang“. Kritisch zu dieser Anforderung SEFEROVIC, S. 248 f.

¹¹ GRISEL, N. 674.

¹² ATTINGER, S. 138; HANGARTNER/KLEY, N. 2105.

¹³ Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 10/2013 – 2014, S. 757, 820.

beschlossen.¹⁴ Die Rechtsnatur des Anhangs entspricht somit derjenigen des Gesetzes insgesamt, weist also ebenfalls Gesetzescharakter auf.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die entsprechende Forderung der Initiative nach Anpassung der Wahlkreise auszulegen ist. Vom Ergebnis her betrachtet wäre es ausreichend, die genannte gesetzliche Bestimmung zu ändern. Die Initiative ist jedoch explizit auf die Teilrevision der Verfassung gerichtet und dürfte aus verfassungsrechtlichen Gründen mangels Zulässigkeit einer Einheitsinitiative auch keine Vermischung von Verfassungs- und Gesetzesänderungen enthalten.¹⁵

Der Charakter als Verfassungsinitiative würde den Grossen Rat somit nach deren Annahme verpflichten, die Anpassung der Wahlkreise zuhanden der Volksabstimmung im Wege der Änderung des Wortlautes von Art. 27 Abs. 3 Satz 1 KV/GR vorzuschlagen. Die gemäss Initiativtext neu zu schaffende Verfassungsbestimmung wäre so auszuformulieren, dass sie bereits für sich genommen die Gewährleistung der Stimmkraftgleichheit sicherstellt und deren Einhaltung nicht auf die Stufe der Gesetzgebung delegiert. Dies könnte durch die Bezifferung der genauen Anzahl und Zusammensetzung der Wahlkreise anhand der Gemeinden oder aber auch die Umschreibung abstrakter Leitlinien für die konkrete Konstituierung der einzelnen Wahlkreise durch den Gesetzgeber erfolgen. Der Grosse Rat würde bei der Umsetzung dieser Initiativforderung in jedem Fall über einen weiten politischen Spielraum verfügen. Zu beachten wären vor allem die aus der Wahlrechtsgleichheit fliessenden bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben. Letztlich erschöpft sich die Initiativforderung in einem – teilweise deklaratorischen – Auftrag an den Grossen Rat, bei Gelegenheit der Verringerung der Sitzzahl den Zuschnitt der Wahlkreise auf Verfassungsstufe unter Einhaltung der zwingenden bundesrechtlichen Vorgaben mitzuregeln.

Zwischenfazit: Die Anpassung der Wahlkreise müsste unter Beachtung der Gewährleistung der Stimmkraftgleichheit durch eine Verfassungsänderung umgesetzt werden. Eine Anpassung des Gesetzesrechts würde unabhängig von der inhaltlichen Ausgestaltung nicht ausreichen.

3. Bestimmung des zeitlichen Anwendungsbereichs

Die dritte Forderung der Volksinitiative lautet: „Der Grosse Rat wird erstmals 2022 nach der neuen Parlamentsgrösse gewählt.“

Die Initiative „Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug“ ist in der Form der allgemeinen Anregung verfasst. Den Stimmberechtigten werden demnach keine Normen unterbreitet, die im Zeitpunkt der Zustimmung in Kraft treten könnten. Der Grosse Rat wird vielmehr verpflichtet, die einschlägigen Verfassungsnormen auszuarbeiten. Im Fall der An-

¹⁴ AGS 2015-005.

¹⁵ Siehe oben B. I. 1.

nahme der Initiative hätte der Grosse Rat gemäss Art. 15 Abs. 1 Satz 1 KV/GR grundsätzlich zwei Jahre ab Einreichung der Initiative für die Ausarbeitung eines Entwurfs zur Umsetzung der Initiative Zeit, also im konkreten Fall bis zum 12. September 2020. Der Grosse Rat könnte diese Frist gemäss Art. 15 Abs. 1 Satz 2 KV/GR um sechs Monate verlängern, also bis zum 12. März 2021.

Wird der Zeitraum bis zur Volksabstimmung und der sich allenfalls anschliessende Anpassungsbedarf auf Gesetzesstufe¹⁶ miteinberechnet, erweist sich die Anordnung der Anwendbarkeit auf die Wahlen 2022 als ehrgeizig. Dem könnte aber beispielsweise durch parallele Verfahren der Verfassungs- und Gesetzgebung begegnet werden. Der Zeitplan ist jedenfalls nicht derart eng, dass die Initiative insoweit undurchführbar gemäss Art. 14 Abs. 1 Nr. 3 KV/GR würde und insoweit für ungültig zu erklären wäre.

Der vom Grossen Rat im Fall der Annahme der Initiative auszuarbeitende Umsetzungsentwurf muss danach in Abweichung von der gegenwärtigen Regelung in Art. 15 Abs. 1 KV/GR auf Verfassungsstufe vorsehen, dass die einschlägigen Änderungen der Verfassung bereits für die Grossratswahlen im Jahr 2022 Anwendung finden. Im Sinne einer Spezialregelung würde Art. 15 Abs. 1 KV/GR mit einem Beschleunigungsgebot versehen. Danach dürfte der Grosse Rat beispielsweise nicht von der Verlängerungsmöglichkeit Gebrauch machen. Regelungstechnisch zielt die Forderung auf eine Ergänzung der Schlussbestimmungen der Verfassung ab, ähnlich wie dies bereits bei anderen Teilrevisionen gehandhabt wurde.¹⁷ Es würde demnach nicht genügen, wenn die Regierung lediglich zur Inkraftsetzung der neuen Bestimmungen zur Mitgliederzahl und den Wahlkreisen ermächtigt würde.

Zwischenfazit: Der Grosse Rat müsste eine Verfassungsbestimmung ausarbeiten, wonach die geänderten Art. 27 Abs. 2 und Abs. 3 KV/GR für die Grossratswahlen 2022 Anwendung finden.

4. Zwischenergebnis

Die Volksinitiative „Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug“ enthält mit den Forderungen nach Verringerung der Mitgliederzahl des Grossen Rates von 120 auf 90, nach Anpassung der Wahlkreise unter Berücksichtigung der Stimmkraftgleichheit und der Anwendbarkeit dieser Neuerungen auf die Grossratswahlen 2022 drei verschiedene Gegenstände.

¹⁶ Siehe dazu oben B. I. 1.

¹⁷ Vgl. nur Art. 105, 108 KV/GR.

II. Einhaltung des Erfordernisses der Einheit der Materie

1. Einschlägige Regelungen

Eine Initiative ist gemäss Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1 KV/GR ganz oder teilweise ungültig, wenn sie die Einheit der Materie nicht wahrt. Eine ausdrückliche Definition der Einheit der Materie findet sich im kantonalen Recht nicht.¹⁸ Aus der Zusammenschau verschiedener einschlägiger Bestimmungen lassen sich indes Rückschlüsse auf den Gehalt des in Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1 KV/GR angesprochenen Grundsatzes der Einheit der Materie ziehen.

Gemäss Art. 10 Abs. 2 Satz 1 KV/GR sollen Abstimmungsvorlagen einfach und verständlich sein. Die Vorschrift weist einen Zusammenhang mit dem Grundsatz der Einheit der Materie auf.¹⁹ Ausserdem ist eine unverfälschte Willensbildung und Willenskundgabe zu gewährleisten (Art. 10 Abs. 2 Satz 2 KV/GR). Dadurch wird unter anderem die Einhaltung des Grundsatzes der Einheit der Materie geschützt.²⁰ Eine Teilrevision der Verfassung kann im Allgemeinen eine einzelne Bestimmung oder mehrere sachlich zusammenhängende Bestimmungen umfassen (Art. 101 Abs. 2 KV/GR). In dieser Bestimmung kommt der Grundsatz der Einheit der Materie als Anforderung für Teilrevisionen der Verfassung ebenfalls zum Ausdruck.²¹ Aus Art. 101 Abs. 2 KV/GR lässt sich daher auch in Bezug auf Volksinitiativen entnehmen, dass die Einheit der Materie einen sachlichen Zusammenhang zwischen verschiedenen Teilen der Vorlage verlangt.²² Die Regelung in Graubünden weist zudem eine grosse Nähe zur entsprechenden Bestimmung Bundesebene auf.²³ Gemäss Art. 75 Abs. 2 BPR²⁴ ist die Einheit der Materie in Bezug auf eine Volksinitiative gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht.

Bundesverfassungsrechtlich wurzelt das Erfordernis der Einheit der Materie in der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV), wonach die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe geschützt sind.²⁵ Das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden legt bei der Anwendung des Grundsatzes der Einheit der Materie umfassend das vom Bundesgericht in langjähriger Rechtsprechung vertretene Verständnis zugrunde (siehe dazu auch 3. und 4.).²⁶

Der Grundsatz der Einheit der Materie im Sinne von Art. 34 Abs. 2 BV verlangt, dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden dürfen, die die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzen und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belassen

¹⁸ SCHULER, in: KV-Komm., Art. 14 N. 16.

¹⁹ Zum diesbezüglichen Zusammenhang Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, PVG 2009, S. 19 E. 6.

²⁰ SCHULER, in: KV-Komm., Art. 13 N. 38.

²¹ SCHULER, in: KV-Komm., Art. 101 N. 26 f.

²² SCHULER, in: KV-Komm., Art. 101 N. 29.

²³ GRISEL, N. 683.

²⁴ Bundesgesetz über die politischen Rechte – BPR 161.1.

²⁵ BIAGGINI, Art. 34 N. 22; STEINMANN, in: SG-Komm., Art. 34 N. 23; TSCHANNEN, in: BSK-BV, Art. 34 N. 41.

²⁶ Siehe Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, PVG 2009, S. 19 ff. E. 6.

würde.²⁷ Wird der Grundsatz missachtet, können die Stimmbürger ihre Auffassung nicht ihrem Willen gemäss zum Ausdruck bringen. Entweder müssen sie der Gesamtvorlage zustimmen, obschon sie einen oder gewisse Teile missbilligen, oder sie müssen die Vorlage ablehnen, obwohl sie den anderen oder andere Teile befürworten.

Zwischenfazit: Für die Beurteilung der Einhaltung des Grundsatzes der Einheit der Materie sind im Kanton Graubünden die aus der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) abgeleiteten Massgaben heranzuziehen.

2. Anwendung in der Staatspraxis

In der Praxis der Gültigkeitsprüfung von Initiativen im Kanton Graubünden spielte das Kriterium der Einheit der Materie bislang – im Vergleich zum Ungültigkeitsgrund des offensichtlichen Widerspruchs zu übergeordnetem Recht²⁸ – kaum eine Rolle.²⁹ Dieser Umstand ist mit Blick auf allfällige Rechtsmittel von Bedeutung, weil das Bundesgericht eine einzelfallbezogene Betrachtung anlegt und den Behörden einen weiten Gestaltungsspielraum zubilligt.³⁰

Eine etwas ausführlichere Auseinandersetzung mit dem Erfordernis der Einheit der Materie fand in jüngerer Zeit einzig bezüglich der Volksinitiative „Für eine naturverträgliche und ethische Jagd“ statt.³¹ Diese ist in der Form der allgemeinen Anregung gehalten und beinhaltet neun gesonderte Forderungen. Im Wege einer Bündelung der einzelnen Begehren unter den Titeln des besseren Schutzes der Wildtiere, der Reorganisation der Jagdverwaltung sowie der Verbote, Kinder auf die Jagd mitzunehmen, und der schulischen Motivation gelangte die Regierung zum Schluss, dass sich „eine zentrale Idee ausmachen lässt, nämlich die Jagd restriktiver zu gestalten“. Dabei sprach laut der Regierung zugunsten der Gültigkeit der Initiative im Hinblick auf das Kriterium der Einheit der Materie, dass die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung verfasst ist und auf eine Gesetzesänderung abzielt.

Die Initiative wurde vom Grossen Rat entsprechend dem Antrag der Regierung wegen offensichtlichen Widerspruchs zum Bundesrecht teilweise für ungültig erklärt. Da die Einheit der Materie unbestrittenermassen als gegeben angesehen wurde, setzte sich das Verwaltungsgericht im Rahmen der gegen die Ungültigerklärung erhobenen Beschwerde mit dieser Frage nicht auseinander, sondern prüfte lediglich das Vorliegen eines offensichtlichen Widerspruchs gegen Bundesrecht.³²

Bezüglich der Volksinitiative „Grosser Rat: 80 sind genug“ stellte sich die Frage der Einheit der Materie von vornherein nicht, da diese Initiative auf die Forderung nach einer Verkleine-

²⁷ Siehe dazu und zum Folgenden grundlegend BGE 129 I 366 E. 2.2 S. 370 f.; ausserdem BGE 130 I 185 E. 3.1 S. 195; BGer., Urteil vom 8. August 2016, 1C_109/2016 E. 2.1.

²⁸ Vgl. dazu BGE 143 I 361 E. 3 S. 364 ff.; BGer., Urteil vom 8. November 2017, 1C_208/2016.

²⁹ SCHULER, in: KV-Komm., Art. 14 N. 30.

³⁰ BIAGGINI, Art. 34 N. 22.

³¹ Vgl. Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 13/2015 – 2016, S. 907, 913 f.

³² Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, Urteil vom 26. Juni 2018, V 16 8, E. 2.2.

nung des Parlaments begrenzt blieb.³³ Beiläufig erwähnte die Regierung in diesem Zusammenhang, dass insbesondere die Einteilung und Grösse der Wahlkreise nicht Gegenstand der Initiative seien. Hieraus lässt sich implizit folgern, dass das Erfordernis der Einheit der Materie einer vertieften Erörterung bedarf, wenn mit der Verkleinerung des Parlaments zugleich Veränderungen bei den Wahlkreisen gefordert werden.

Zwischenfazit: Aus der Staatspraxis des Kantons Graubünden lassen sich keine die bundesrechtlichen Vorgaben aus Art. 34 Abs. 2 BV konkretisierenden Kriterien gewinnen.

3. Differenzierung nach Initiativart und -form

Der Grundsatz der Einheit der Materie ist im Ausgangspunkt bei allen Vorlagen zu beachten, die den Stimmberechtigten unterbreitet werden. Grundsätzlich ist es daher unerheblich, ob es sich um eine Initiative oder Behördenvorlage, um Partial- oder Totalrevisionen von Verfassungen oder Gesetzen oder um Gesetzes- oder Finanzvorlagen handelt.³⁴

Bei Teilrevisionen der Verfassung gelten indes höhere Anforderungen als bei Totalrevisionen, insbesondere um die beiden Initiativarten im Hinblick auf das mitunter unterschiedliche Verfahren³⁵ voneinander abzugrenzen. Aus praktischen Gründen der Gesetzgebung wie auch um die Willenskundgabe der Unterzeichner von Initiativen zu schützen und missbräuchliche Erleichterungen der Unterschriftensammlung zu verhindern, wird dem Grundsatz ausserdem bei Initiativen grösseres Gewicht beigemessen als bei Behördenvorlagen.³⁶ In materieller Hinsicht ist demnach einerseits massgeblich, ob es sich um eine Teil- oder eine Totalrevision der Verfassung handelt und andererseits, ob es um eine Volksinitiative oder eine Behördenvorlage geht.³⁷

Überdies werden formulierte Initiativen strenger beurteilt als allgemeine, eine Ausarbeitung durch das Parlament erfordernde Anregungen.³⁸ Diese Unterscheidung in formeller Hinsicht rechtfertigt sich dadurch, dass es für die Initianten im Fall einer allgemeinen Anregung schwieriger ist, auf nur einen Initiativgegenstand abzielen, und das Parlament allfällige Mängel bezüglich der Einheit der Materie durch die Ausgestaltung der Umsetzungsvorlage nach Annahme der Initiative noch beheben kann.³⁹ Insoweit genügt ein objektiver Zusammenhang zwischen den Teilen einer Initiative. Insgesamt wird der Grundsatz der Einheit der

³³ Botschaft der Regierung an den Grossen Rat Heft Nr. 7/2007 – 2008, S. 435, 437.

³⁴ Dazu und zum Folgenden grundlegend BGE 129 I 366 E. 2.2 S. 370 f.

³⁵ Vgl. etwa Art. 13 Abs. 2, Art. 101 Abs. 3 und 4 KV/GR.

³⁶ Kritisch dazu TORNAY, S. 210; TSCHANNEN, in: BSK-BV, Art. 34 N. 43.

³⁷ GRISEL, N. 687 f.; HANGARTNER/KLEY, N. 2518 f.

³⁸ BGE 123 I 63 E. 4. b) S. 72; BGE 129 I 366 E. 2.2 S. 371; BGE 129 I 381 E. 2.2 S. 385; BGE 130 I 185 E. 3.1 S. 195; BGer., Urteil vom 26. August 2010, 1C_103/2010 E. 3.2. Siehe auch BIAGGINI, Art. 34 N. 22; HANGARTNER/KLEY, N. 2522.

³⁹ GRISEL, N. 690.

Materie demnach bei Volksinitiativen auf Partialrevision der Verfassung in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs am strengsten ausgelegt.⁴⁰

Die Volksinitiative „Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug“ zielt auf die Teilrevision der Verfassung ab und ist in der Form der allgemeinen Anregung gehalten. Auf der einen Seite gelten somit eher strenge Anforderungen an die Einheit der Materie, da es sich um eine Volksinitiative im Unterschied zu einer Behördenvorlage, und um eine Verfassungsinitiative auf Teilrevision im Unterschied zu einer solchen auf Totalrevision handelt. Auf der anderen Seite rechtfertigt sich eine weniger strenge Beurteilung, da die Initiative die Form der allgemeinen Anregung im Unterschied zu einem ausgearbeiteten Entwurf aufweist.

Zwischenfazit: Die Art als Initiative auf Teilrevision der Verfassung und die Form als allgemeine Anregung führen dazu, dass die Initiative „Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug“ mit Blick auf den Gültigkeitsgrund der Einheit der Materie mit einem mittleren Grad der Strenge zu beurteilen ist.

4. Inhaltliche Anforderungen an die Einheit der Materie

Das Bundesgericht hat die inhaltlichen Anforderungen an die Einheit der Materie in langjähriger Rechtsprechung abgeleitet aus der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) konkretisiert. Diesen Massgaben folgt das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden eins zu eins.⁴¹

Eine Vorlage darf grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben, hingegen dürfen zwei oder mehrere Sachfragen und Materien, die keinen inneren sachlichen Zusammenhang aufweisen, nicht zu einer einzigen Abstimmungsfrage verbunden werden.⁴² Ausschlaggebend ist somit der *sachliche innere Zusammenhang der einzelnen Teile einer Vorlage*.⁴³ Es muss eine bestimmte oder die nämliche Materie betroffen werden, zwischen den Teilen muss ein „rapport intrinsèque étroit avec le même but“ bestehen, die einzelnen zu einem bestimmten Zweck aufgestellten Vorschriften müssen zueinander in einer sachlichen Beziehung stehen und das nämliche Ziel verfolgen, das zwischen ihnen eine enge sachliche Verbindung schafft, auch darf der sachliche Zusammenhang nicht bloss künstlich, subjektiv oder rein politisch bestehen.⁴⁴

Umfasst eine Abstimmungsvorlage mehrere Sachfragen und Materien, ist zur Wahrung der Einheit der Materie erforderlich, dass die einzelnen Teile einen sachlichen inneren Zusammenhang aufweisen und in einer sachlichen Beziehung zueinander stehen und dasselbe Ziel

⁴⁰ AUER, N. 1151.

⁴¹ Siehe oben B. II. 1.

⁴² Dazu und zum Folgenden BGE 129 I 366 E. 2.3 S. 371 m. w. N. Vgl. ausserdem BGE 130 I 185 E. 3 S. 195; BGE 137 I 200 E. 2.2 S. 203.

⁴³ Siehe auch BGE 128 I 190 E. 3.2 S. 196; BGE 129 I 381 E. 2.1 S. 384.

⁴⁴ Siehe dazu auch BGE 123 I 63 E. 4. d) S. 73.

verfolgen.⁴⁵ Leitkriterium ist somit nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts der „sachliche Zusammenhang“ zwischen den einzelnen Teilen einer Vorlage.⁴⁶ Der Grundsatz der Einheit der Materie ist demnach gewahrt, wenn eine bestimmte Materie geregelt werden soll und die einzelnen zu diesem Zweck vorgeschlagenen Bestimmungen in einer sachlichen Beziehung zueinander stehen.⁴⁷

Da die Anforderungen an die Einheit der Materie und insbesondere der geforderte innere Zusammenhang zwischen einzelnen Teilen nur schwer abstrakt zu definieren sind, müssen diese vor dem Hintergrund der konkreten Verhältnisse betrachtet werden.⁴⁸ Der innere Zusammenhang kann sich aus einer logischen Betrachtung ergeben, wenn etwa der eine Teil den anderen bedingt und der eine ohne den anderen keinen vernünftigen Sinn ergibt. Eine Verbindung zwischen einzelnen Teilen kann sich aus einem einheitlichen Ziel oder gemeinsamen Zweck ergeben. Ob dies im Einzelfall als gegeben erachtet wird, kann vom Standpunkt und der Abstraktionshöhe der Betrachtung abhängen. Zur Wahrung der Einheit der Materie genügt jedenfalls nicht jegliche, rein künstlich oder politisch hergestellte Verbindung zwischen einzelnen Teilen. Erforderlich ist vielmehr eine Ausrichtung, die aus der Sicht der Willensbildung und -äusserung der Stimmberechtigten als gemeinsam wahrgenommen werden kann. Dies wiederum hängt vom gesellschaftlich-historischen Umfeld und der konkreten politischen Auseinandersetzung ab. Dabei ist nicht allein auf die Absichten der Initianten abzustellen, sondern der Text der Norm ist nach den anerkannten Interpretationsregeln auszulegen und der Sicht des „aufgeklärten“, politisch interessierten Stimmbürgers Rechnung zu tragen.⁴⁹

Zwischenfazit: Um das Erfordernis der Einheit der Materie zu erfüllen, müssen die verschiedenen Teile einer Volksinitiative einen inneren Zusammenhang aufweisen, der sich auf sachliche Gründe abstützen und aus der Sicht informierter Stimmberechtigter auch so nachvollzogen werden kann.

5. Volksinitiative „Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug“

a) Beurteilungsmassstab

Bei der Beurteilung der Einhaltung des Grundsatzes der Einheit der Materie ist zu prüfen, in welchem Verhältnis die Teile einer Vorlage stehen, was sie miteinander verbindet beziehungsweise, was sie voneinander trennt.⁵⁰ Die Volksinitiative „Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug“ enthält drei unterschiedliche Forderungen.⁵¹ Verlangt wer-

⁴⁵ BGer., Urte. vom 12. September 2006, 1P.223/2006, E. 2.

⁴⁶ Vgl. AUER, N. 1150.

⁴⁷ SCHULER, in: KV-Komm., Art. 14 N. 23.

⁴⁸ Dazu und zum Folgenden BGE 129 I 366 E. 2.3 S. 372 f.

⁴⁹ Siehe auch BGer., Urteil vom 8. August 2016, 1C_109/2016 E. 2.1.

⁵⁰ BGer., Urteil vom 8. August 2016, 1C_109/2016 E. 2.5.

⁵¹ Vgl. oben B. I.

den die Verkleinerung der Mitgliederzahl des Grossen Rates auf 90, die Anpassung der Wahlkreise und die Anwendung auf die Wahlen 2022. Es stellt sich daher die Frage, ob die drei Forderungen einen sachlichen inneren Zusammenhang aufweisen. Zunächst müssten die Forderungen nach Verkleinerung der Mitgliederzahl des Grossen Rates und nach Anpassung der Wahlkreise in einem sachlichen inneren Zusammenhang zueinander stehen (dazu 5. b). Anschliessend ist zu untersuchen, ob die Anordnung der zeitlichen Anwendbarkeit einen sachlichen inneren Zusammenhang zu den beiden materiell-rechtlichen Teilen aufweist (dazu 5. c).

b) Sachlicher innerer Zusammenhang zwischen Parlamentsgrösse und Wahlkreiseinteilung

aa) Kein empirisch begründbarer Sachzusammenhang

Bei empirischer Betrachtung lässt sich mit Blick auf die Kantonsparlamente in der Schweiz keine Wechselbezüglichkeit feststellen zwischen der Mitgliederzahl von Parlamenten und der Anzahl der Wahlkreise, in denen die Sitze über das Wahlgebiet verteilt vergeben werden. Insbesondere lässt sich keine Korrelation dahingehend feststellen, dass Kantonsparlamente mit weniger Sitzen in weniger Wahlkreisen bestellt werden als Kantonsparlament mit mehr Sitzen. So kennen beispielsweise die Kantone Tessin mit 90 Sitzen sowie Genf und Neuenburg mit jeweils 100 Sitzen einen Einheitswahlkreis.⁵² Im Kanton Schwyz mit ebenfalls 100 Sitzen bestehen hingegen 30 Wahlkreise, im Kanton Appenzell Ausserrhoden etwa werden die 65 Sitze in 20 Wahlkreisen vergeben, in Uri 64 Sitze in ebenfalls 20 Wahlkreisen und in Nidwalden 60 Sitze in 11 Wahlkreisen. Als Bezugspunkt für die Wahlkreiseinteilung dienen vielmehr, sofern überhaupt mehrere Wahlkreise vorgesehen sind, häufig die territorialen Untergliederungen des Kantonsgebiets wie Bezirke und Gemeinden, in einigen Kantonen finden sich aber auch – wie in Graubünden – einzig für die Parlamentswahl geschaffene Wahlkreise.⁵³

Zwischen der Anzahl an Parlamentssitzen und dem Zuschnitt der Wahlkreise besteht somit keine logische Beziehung der Abhängigkeit oder der Unterordnung, wodurch das Vorliegen der Einheit der Materie begründet werden könnte. So besteht weder eine mathematische noch eine empirische Notwendigkeit, im Zuge der Verkleinerung der Mitgliederzahl eines Parlaments die Wahlkreise anzupassen. Verschiedene Kantone haben anlässlich der Verkleinerung des Parlaments denn auch die Wahlkreise nicht angepasst.⁵⁴ Andere Kantone hingegen haben die Verkleinerung zum Anlass genommen, die Wahlkreisstruktur anzupassen. Daher scheint auf den ersten Blick kein innerer Zusammenhang zwischen der Verkleinerung des Kantonsparlaments und der Veränderung der Wahlkreise zu bestehen. Die bei Annahme der Initiative noch zu vergebenden 90 Parlamentssitze könnten auf der einen Seite nach wie

⁵² Siehe zur Anzahl der Wahlkreise in den Kantonen BISAZ, § 2 N. 42; zu den Mitgliederzahlen der Kantonsparlamente AUER, N. 141.

⁵³ BISAZ, § 2 N. 44.

⁵⁴ Vgl. dazu und zum Folgenden EHRENZELLER, ZBI 110/2009 S. 1, 20, 25 m. Fn. 162.

vor auf 39 Wahlkreise aufgeteilt werden. Auf der anderen Seite spräche a priori auch nichts dagegen, 90 Sitze in einem einzigen Wahlkreis zu vergeben.

Zwischenfazit: Die Mitgliederzahl eines Kantonsparlaments und die Art und Weise der Aufteilung des Kantonsgebiets in Wahlkreise weisen keinen empirisch begründbaren Zusammenhang auf. Kantonsparlamente mit zahlreichen Mitgliedern können ebenso in vergleichsweise wenigen Wahlkreisen gewählt werden wie Kantonsparlamente mit wenigen Mitgliedern in vergleichsweise vielen Wahlkreisen.

bb) Verfassungsrechtlich begründeter Sachzusammenhang

Ein sachlicher innerer Zusammenhang zwischen Parlamentsgrösse und Wahlkreiszuschnitt könnte sich indes aus den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen ergeben. Ein solcher wäre insbesondere zu bejahen, wenn die Verkleinerung der Mitgliederzahl des Grossen Rates aus verfassungsrechtlichen Gründen zwingend eine Anpassung des Wahlkreiszuschnitts bedingen würde, die Neuordnung der Wahlkreise also eine rechtliche Voraussetzung für die Umsetzung der Verkleinerung des Grossen Rates darstellen würde. Die rechtlichen Voraussetzungen könnten namentlich aus der in der Initiative erwähnten Stimmkraftgleichheit als einer der drei vom Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung entwickelten Ausprägungen der Wahlrechtsgleichheit folgen.

(1) Rechtsprechung

Die Stimmkraft- oder Stimmgewichtsgleichheit in Bezug auf das Mehrheitswahlsystem war bislang nur betreffend den Kanton Uri Gegenstand eines bundesgerichtlichen Urteils.⁵⁵ Ansonsten schenkte das Bundesgericht der Problematik der Stimmkraftgleichheit kaum Beachtung.⁵⁶ Die Rechtsprechung wird vielmehr von Fragen der Erfolgswertgleichheit im Zusammenhang mit dem Verhältniswahlrecht dominiert. Im Zuge dieser Entwicklung haben mehrere Kantone ihr klassisches Verhältniswahlrecht umgestaltet, indem sie die Verteilungsmethode des Doppelten Pukelsheim einführten. Die vom Bundesgericht zum Ausdruck gebrachte Präferenz für den Doppelten Pukelsheim dürfte denn auch die Ursache dafür sein, dass es der Frage der Stimmkraftgleichheit im Rahmen von Verhältniswahlsystemen keine Bedeutung zumisst.⁵⁷ Dementsprechend hat es das Bundesgericht bisher unterlassen, die höchstzulässige numerische Abweichung von der Stimmkraftgleichheit abstrakt festzulegen.⁵⁸ Dies gilt sowohl in Bezug auf das Verhältnis- als auch auf das Mehrheitswahlsystem.

⁵⁵ BGE 143 I 92.

⁵⁶ TÖNDURY, S. 61.

⁵⁷ Siehe zu dieser Einschätzung TÖNDURY, S. 62; ähnlich MUSLIU, § 1 N. 64.

⁵⁸ Siehe auch MUSLIU, § 1 N. 5.

Inhaltlich garantiert die Stimmkraft- oder Stimmgewichtsgleichheit jedem Wähler, dass seine Stimme nicht nur gezählt, sondern gleich wie alle anderen Stimmen verwertet wird.⁵⁹ Das Verhältnis zwischen der repräsentierten Bevölkerung und der zugeteilten Sitzzahl soll in den einzelnen Wahlkreisen möglichst gleich sein. Die Zuweisung der Sitze an die Wahlkreise darf sich nur an der Bevölkerungsgrösse messen. Während dem Grundsatz der Zählwertgleichheit absoluter Charakter zukommt, lässt die bundesgerichtliche Rechtsprechung bis zu einem gewissen Grad sachlich gerechtfertigte Einschränkungen der Stimmkraft- und der Erfolgswertgleichheit zu.

Variiert das Verhältnis zwischen der den Wahlkreisen zugeteilten Sitzzahl und der repräsentierten Bevölkerung stark, kommt dies einer Einschränkung der Stimmkraft- bzw. Stimmgewichtsgleichheit gleich.⁶⁰ Eine solche Einschränkung lässt sich jedoch sachlich rechtfertigen und ist je nach den konkreten Umständen mit Art. 34 Abs. 2 BV vereinbar, wenn die in Bezug genommenen Körperschaften – wie etwa die Gemeinden – traditionellerweise die Wahlkreise bilden und mit grosser Autonomie ausgestattet sind. Die Sitzgarantie für jeden Wahlkreis ermöglicht es, dass auch die kleinsten Wahlkreise mit einer Person im Parlament vertreten sind. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts dient eine so ausgestaltete Sitzgarantie einem zulässigen Zweck und es ist nicht zu beanstanden, dass die kleinsten Wahlkreise des Kantons gegenüber den grossen Wahlkreisen etwas gestärkt werden.

Im einzigen bislang vom Bundesgericht entschiedenen Fall war die Stimmkraft der Wählenden in dem am stärksten begünstigten Wahlkreis mit einem Verhältnis von 134 schweizerischen Staatsangehörigen pro Parlamentssitz (Realp) mehr als fünf Mal so hoch wie in dem am stärksten benachteiligten Wahlkreis mit 691 schweizerischen Staatsangehörigen pro Parlamentssitz (Unterschächen). Die übrigen Wahlkreise wiesen Verhältnisse von 1:147 (Bauen), 1:173 (Hospental), 1:332 (Sisikon), 1:360 (Wassen), 1:368 (Göschenen) 1:418 (Spiringen), 1:508 (Isenthal) 1:523 (Gurtellen) 1:551 (Andermatt) sowie 1:576 (Seelisberg) auf. Die Idealwahlkreisgrösse betrug in den zehn Majorzgemeinden circa 411 Einwohner mit schweizerischer Staatsangehörigkeit. Die stärksten Abweichungen betragen + 590 und - 277.

Es entspricht danach gesicherter Erkenntnis, dass eine Verzerrung der Stimmkraft um das Fünffache jedenfalls bei kleinen Wahlkreisen, die von einer Sitzgarantie profitieren, vom Bundesgericht akzeptiert wird. Im Hinblick auf Sitzgarantien zugunsten bevölkerungsschwacher Wahlkreise nimmt das Bundesgericht demnach auch in seiner neuesten Rechtsprechung erhebliche Abweichungen zwischen den Wahlkreisen bezüglich der pro Parlamentssitz vertretenen Bevölkerung hin.⁶¹ Dies scheint auch unabhängig von einer Sitzgarantie zu gelten. Unklar bleibt indes, ob die hinsichtlich der Erfolgswertgleichheit vom Bundesgericht anerkannten Gründe für die Rechtfertigung von Durchbrechungen auf die Stimmkraftgleichheit übertragen werden können.⁶²

⁵⁹ Dazu und zum Folgenden BGE 143 I 92 E. 3.4 S. 95. Siehe auch BGE 140 I 394 E. 8.3 S. 402 f.

⁶⁰ BGE 143 I 92 E. 6.4 S. 108.

⁶¹ Siehe auch MUSLIU, § 1 N. 19.

⁶² EHRAT/EIGENMANN, § 6 N. 30.

Eine Übertragung der anhand des Kantons Uri ergangenen Rechtsprechung auf den Kanton Graubünden ist mit einigen Unsicherheiten behaftet. Die Rechtsprechung hatte bislang keine Gelegenheit, die Verfassungskonformität der gegenwärtigen Wahlkreiseinteilung im Kanton Graubünden zu beurteilen, obwohl gegen die Grossratswahlen 2014 und 2018 hierauf Bezug nehmende Beschwerden erhoben worden waren. Das Verwaltungsgericht erachtete sich anlässlich der Beschwerde gegen die Wahlen 2014 nicht als kompetent, das in Art. 27 KV/GR normierte Wahlsystem des Grossen Rates auf dessen Bundesverfassungskonformität zu überprüfen, zumal dadurch die Gewährleistung durch die Bundesversammlung unterlaufen würde.⁶³ Ausserdem trat das Verwaltungsgericht auf die Beschwerde wegen Versäumung der Frist nicht ein, da die Beschwerde erst nach der Wahl erhoben worden war, was durch das Bundesgericht gestützt wurde.⁶⁴

Auf eine Beschwerde gegen die Wahlen 2018 trat das Verwaltungsgericht wiederum nicht ein, da dem Rechtsvertreter der Beschwerdeführenden die Postulationsfähigkeit abging.⁶⁵ Zudem bestätigte das Verwaltungsgericht unabhängig davon die Rechtsprechung betreffend seine mangelnde Kognitionsbefugnis in Bezug auf Verfassungsnormen.⁶⁶ Gegen das Urteil ist eine Beschwerde beim Bundesgericht hängig. Der Ausgang dieses Verfahrens wirkt sich allenfalls mittelbar auf die hier zu beurteilende Frage aus. Wird die Beschwerde abgewiesen, lassen sich aus der Begründung wohl ohnehin keine weiteren Erkenntnisse in Bezug auf die Stimmkraftgleichheit ableiten. Würde sich das Bundesgericht materiell äussern, liessen sich dem Urteil vermutlich Massgaben für die Umsetzung der hier behandelten Initiative entnehmen. Diese könnten den Zuschnitt der Wahlkreise unter dem Gesichtspunkt der Stimmkraftgleichheit vorprägen und möglicherweise darüber hinaus zur Einführung des Proporzwahlsystems zwingen, was wiederum auch Handlungsbedarf in Bezug auf die Konzeption der Wahlkreise auslösen würde.

Zwischenfazit: Aus der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden lässt sich nicht mit hinreichender Gewissheit ableiten, ob die Verkleinerung des Grossen Rates aus verfassungsrechtlich zwingenden Erwägungen eine Pflicht zur Anpassung der Wahlkreise nach sich zieht.

(2) Literatur

In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird analog zur Entwicklung in der Rechtsprechung des Bundesgerichts auch in Bezug auf das Majorzsystem das Problem der Erfolgswertgleichheit in den Vordergrund gestellt.⁶⁷ Das Mehrheitswahlsystem wird in der Folge verbreitet als

⁶³ Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, PVG 2015 S. 29, 32 f.

⁶⁴ BGer., Urteil vom 4. Juli 2016, 1C_100/2016, E. 3.2.3.

⁶⁵ Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, Urteil vom 16. Januar 2018, V 17 5, E. 6.

⁶⁶ Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, Urteil vom 16. Januar 2018, V 17 5, E. 7.

⁶⁷ Vgl. etwa HANGARTNER, ZBl 106/2005 S. 217, 225; MARBACH, in: Jusletter 28. November 2016, Rz. 18.

verfassungswidrig und damit als unzulässig angesehen.⁶⁸ Die Initiative „Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug“ tangiert diese Problematik indes allenfalls mittelbar unter Einbezug politischer Fernwirkungen. Unmittelbar würde eine Annahme der Initiative indes gerade keinen Systemwechsel bewirken, sondern die Verkleinerung müsste im Sinne der Initiative im Rahmen des geltenden Mehrheitswahlrechts umgesetzt werden.

Die hier einschlägige Problematik der Stimmkraftgleichheit im Rahmen von Mehrheitswahlsystemen wird in der Literatur verschiedentlich aufgegriffen.⁶⁹ Hinsichtlich der Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise wird spezifischer auch von Repräsentationsgleichheit gesprochen.⁷⁰ Aus der Stimmkraftgleichheit wird die Pflicht der Kantone zur Bildung gleich grosser Wahlkreise beziehungsweise zur Schaffung eines in allen Wahlkreisen möglichst gleich bleibenden Verhältnisses von Sitzen zur Einwohnerschaft abgeleitet.⁷¹ Jedem Wahlkreis müsse eine seiner Bevölkerungszahl entsprechende Zahl zu vergebender Sitze zugesprochen werden. Dadurch soll die Wahlrechtsgleichheit über die Wahlkreisgrenzen hinweg im gesamten Wahlgebiet gewährleistet werden.⁷² Die Abweichung vom durchschnittlichen Repräsentationsverhältnis in einem Wahlgebiet solle nicht über 15 Prozent liegen.⁷³ An anderer Stelle wird gefordert, Abweichungen von der Repräsentationsgleichheit dürften nur in einer Bandbreite von 15 bis höchstens 25 Prozent hingenommen werden.⁷⁴ Nach wiederum anderer Auffassung wird eine Abweichung von höchstens bis zu einem Drittel vom Durchschnitt als zulässig angesehen.⁷⁵

Allgemein anerkannt ist dabei, im Ausgangspunkt, dass sich Durchbrechungen der Stimmkraftgleichheit ergeben, wenn eine bestimmte Anzahl von Sitzen unabhängig von der Bevölkerungszahl auf die Wahlkreise verteilt wird.⁷⁶ Dies ist beispielsweise bei der Verteilung der Ständeratssitze auf die Kantone der Fall, da jeder Kanton losgelöst von der Bevölkerungszahl über zwei Sitze verfügt. In Graubünden kommt eine derartige Konstellation nicht vor. In abgeschwächter Form wird die Stimmkraftgleichheit aber auch durch Sitzgarantien für Wahlkreise eingeschränkt, denen bei proportionaler Verteilung wegen zu geringer Bevölkerungszahl kein Sitz zustünde.⁷⁷ Überdies wird die Stimmkraftgleichheit durch das divergierende Verhältnis zwischen den Wahlkreisen von Bevölkerungszahl und Sitzzahl durchbrochen.⁷⁸

Vor diesem Hintergrund wird in Bezug auf die gegenwärtige Rechtslage im Kanton Graubünden vertreten, diese widerspreche dem Bundesrecht auch mit Blick auf die Anforderungen

⁶⁸ TÖNDURY, in: Jusletter 14. August 2006, Rz. 50.

⁶⁹ Siehe BIAGGINI, Art. 34 N. 10; STEINMANN, in: SG-Komm., Art. 34 N. 21.

⁷⁰ WEBER, N. 285.

⁷¹ TÖNDURY, S. 52 f.; WEBER, N. 207.

⁷² WEBER, N. 208.

⁷³ EHRAT/EIGENMANN, § 6 N. 29; WEBER, N. 209.

⁷⁴ TÖNDURY, S. 61.

⁷⁵ MUSLIU, § 1 N. 5.

⁷⁶ BISAZ, § 2 N. 48; TÖNDURY, in: Jusletter 14. August 2006, Rz. 20.

⁷⁷ RAESS, ZGRG 2016, S. 98, 102; TÖNDURY, in: Jusletter 14. August 2006, Rz. 21.

⁷⁸ GLASER, in: Biaggini/Gächter/Kiener, § 42 N. 88 f.

aus der Stimmkraftgleichheit „in krasser Weise“.⁷⁹ Insbesondere werden die Verzerrungen der Stimmkraft um in Einzelfällen bis fast das Zwölfwache bereits heute bei einem Grossen Rat mit 120 Sitzen als nicht verfassungskonform erachtet.⁸⁰ Rechtfertigende Gründe für die Durchbrechung der Stimmkraftgleichheit (und auch der Erfolgswertgleichheit) lägen im Ergebnis nicht vor, insbesondere weil die ehemals als staatliche Aufgabenträger bedeutsamen Kreise mittlerweile ihre Bedeutung gänzlich verloren hätten und nur noch als Wahlkreise fungierten.⁸¹ Zudem seien die Sitzgarantien zugunsten der Wahlkreise nicht geeignet, die sprachlich-kulturellen Besonderheiten der rätoromanischen und italienischen Minderheiten zu schützen, da diese insoweit keine Bevorzugung erführen.⁸²

Die Verringerung der Sitzzahl des Grossen Rates auf 90 würde die gegenwärtige Verzerrung der Stimmkraftgleichheit in der Tendenz noch weiter verschärfen.⁸³ Unter Heranziehung verschiedener Stellungnahmen in der Literatur wäre die neue Rechtslage ohne Anpassung der Wahlkreise damit erst recht als bundesverfassungswidrig einzustufen. Im Zuge der Umsetzung der Initiative würde demnach mit grosser Wahrscheinlichkeit der Vorwurf erhoben, die neu ausgearbeitete Verfassungsbestimmung, wonach der Grosse Rat aus 90 Mitgliedern bestünde,⁸⁴ widerspreche dem Bundesrecht und die Bundesversammlung dürfe sie daher nicht gewährleisten (vgl. Art. 51 Abs. 2 Satz 2 BV). Um die Bundesrechtskonformität sicherzustellen, bedürfe es zumindest Anpassungen in der Wahlkreisstruktur, um die Vorgaben der Stimmkraftgleichheit – unabhängig von der gesonderten Problematik der Erfolgswertgleichheit – einzuhalten.

Daneben wird für die Verfassungskonformität von Majorzsystemen vereinzelt vorausgesetzt, dass im Interesse der Folgerichtigkeit beziehungsweise Systemgerechtigkeit sämtliche Sitze in Einerwahlkreisen zu vergeben sind.⁸⁵ Jedenfalls Wahlkreise mit sechs bis 20 Sitzen werden als mit der Stimmkraftgleichheit unvereinbar angesehen.⁸⁶ Aus der von der Initiative geforderten Anpassung der Wahlkreise unter Berücksichtigung der Stimmkraftgleichheit lassen sich jedoch keine derart engen Vorgaben für die Umsetzung ableiten. Es wäre mit Blick auf Wortlaut und Zweck durchaus weiterhin möglich, Wahlkreise mit unterschiedlicher Sitzzahl vorzusehen. Auch eine Obergrenze ist nicht ersichtlich.

Zwischenfazit: Die Analyse der rechtswissenschaftlichen Literatur ergibt, dass im Kanton Graubünden bereits heute bei einem Grossen Rat mit 120 Mitgliedern die Stimmkraftgleichheit verbreitet als verletzt angesehen wird. Da die Stimmkraftgleichheit bei 90 Sitzen noch stärker beeinträchtigt würde, dürfte die in der Literatur anzutreffende Einordnung nach Annahme der Initiative bei unveränderter Wahlkreisstruktur erst recht gelten. Ein adäquates

⁷⁹ TÖNDURY, in: Jusletter 14. August 2006, Rz. 25.

⁸⁰ EHRAT/EIGENMANN, § 6 N. 35 f.; RAESS, ZGRG 2016, S. 98, 102.

⁸¹ EHRAT/EIGENMANN, § 6 N. 47. Siehe auch GLASER, in: Biaggini/Gächter/Kiener, § 42 N. 91; RAESS, ZGRG 2016, S. 98, 102.

⁸² EHRAT/EIGENMANN, § 6 N. 55 ff.

⁸³ Näher dazu unten B. II. 5. b) bb) (4).

⁸⁴ Siehe oben B. I. 1.

⁸⁵ TÖNDURY, S. 60.

⁸⁶ RAESS, ZGRG 2016, S. 98, 101.

Mittel zur Behebung der potenziellen Bundesrechtswidrigkeit bestünde in einer Anpassung der Wahlkreise.

(3) Praxis anderer Kantone

Anlässlich der Verkleinerung des Grossen Rates des *Kantons Neuenburg* von 115 Mitgliedern auf 100 im Jahr 2017 wurde zugleich in einer Vorlage über die Schaffung eines Einheitswahlkreises anstelle der zuvor bestehenden sechs Wahlkreise abgestimmt. Die zuständige Kommission des Grossen Rates wies den hiergegen von einem Mitglied geäusserten Einwand des fehlenden sachlichen inneren Zusammenhangs und damit eines angeblichen Verstosses gegen den Grundsatz der Einheit der Materie zurück, da die Verringerung der Sitzzahl ohne gleichzeitige Reform der Wahlkreise – allerdings im Rahmen eines Proporzsystems – zur Bundesverfassungswidrigkeit des Wahlrechts führen würde. Im Kommissionsbericht wird dazu ausgeführt: « considérant que les deux objets sont intimement liés, et que l'adoption par exemple de la seule diminution du nombre de députés sans réforme de district pourrait amener à une inconstitutionnalité du système électoral (égalité de suffrage) »⁸⁷.

Im *Kanton Aargau* wurde die Gültigkeit der – in der Volksabstimmung vom 18. Mai 2003 gutgeheissenen – Volksinitiative „Abspecken beim Grossen Rat“ im Hinblick auf das Kriterium der Einheit der Materie diskutiert. Die Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes verlangte die Änderung von zwei Verfassungsartikeln: 1. „Er (der Grosse Rat) besteht aus hundertvierzig Mitgliedern.“ 2. „Wahlkreise sind die Bezirke. Diese können durch Gesetz zu Wahlkreisverbänden zusammengefasst werden.“ Ganz ähnlich wie in Graubünden wurden die Fragen der Verkleinerung des Grossen Rates von 200 auf 140 Mitgliedern und der Ausgestaltung der Wahlkreise in einer Initiative zusammengefasst. Die Initiative wies die Form des ausgearbeiteten Entwurfes auf, war also im Vergleich zu einer allgemeinen Anregung grundsätzlich strengeren Anforderungen unterworfen.

Der Regierungsrat begründete die Einhaltung des Erfordernisses der Einheit der Materie damit, dass die beiden in der Initiative vorgesehenen Änderungen eng miteinander zusammenhängen beziehungsweise sogar untrennbar voneinander seien.⁸⁸ Bei einer Parlamentsverkleinerung sei nämlich unabdingbar auch eine Änderung im Bereich des Wahlsystems vorzunehmen. Im Kanton Aargau war dies im Rahmen des dort zur Anwendung gelangenden Verhältniswahlsystems bundesverfassungsrechtlich zwingend, weil durch die Verkleinerung der Sitzzahl des Parlaments das natürliche Quorum für die Erlangung eines Parlamentssitzes in mehreren Bezirken die vom Bundesgericht vorgegebene Obergrenze von 10 Prozent überschritten hätte. Die isolierte Verkleinerung des Parlaments wäre bei gleichzeitiger Beibehaltung der Bezirke als Wahlkreise ohne weitere Massnahmen, wie beispielsweise die Schaffung von Wahlkreisverbänden, unmittelbar bundesrechtswidrig gewesen. Die Initianten waren

⁸⁷ Commission Réforme des institutions et commission législative, Rapport du 17 janvier 2017, 15.052, S. 6 f.

⁸⁸ Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 10. Juli 2002, 02.237, S. 3.

zwecks Vermeidung eines Widerspruchs zu übergeordnetem Recht gezwungen, zugleich die Wahlkreiseinteilung zu thematisieren.

Zwischenfazit: In jüngerer Zeit wurde in den Kantonen Neuenburg und Aargau bei der Verknüpfung von Sitzzahl des Parlaments und Anpassung der Wahlkreisstruktur ein sachlicher innerer Zusammenhang bejaht und damit zugleich eine Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie verneint.

(4) Gesamtwürdigung

Eine Zusammenschau von Rechtsprechung und Literatur ergibt, dass Zweifel an der Bundesverfassungskonformität der Durchbrechung der Stimmkraftgleichheit im Kanton Graubünden bereits unter der geltenden Rechtslage mit 120 Parlamentssitzen bei 39 Wahlkreisen jedenfalls nicht völlig von der Hand zu weisen sind.⁸⁹ Insbesondere die in der Literatur vertretenen Ansichten lassen bei einer Verkleinerung des Grossen Rates erst recht auf einen Anpassungsbedarf schliessen. In ähnlicher Weise hat das Bundesgericht im Hinblick auf das Vorliegen eines offensichtlichen Widerspruchs gegen übergeordnetes Recht gemäss Art. 14 Abs. 1 Ziff. 2 KV/GR unter Hinweis auf verschiedene Lehrmeinungen darauf abgestellt, dass sich eine Rechtsauffassung mit guten Gründen vertreten lässt.⁹⁰

Durch die Verschärfung der Unterschiede infolge einer Verringerung der Sitzzahl auf 90 unter Beibehaltung der gegenwärtigen Wahlkreisstruktur würden die bestehenden Bedenken in der Literatur und die Unsicherheiten mit Blick auf die spärliche Rechtsprechung weiter verstärkt. Wird die für die Sitzverteilung der Grossratswahlen 2018 massgebliche Zahl der ständigen schweizerischen Wohnbevölkerung zugrunde gelegt, ergäbe sich die grösste Differenz in der Stimmkraft pro Sitz zwischen dem Kreis Avers mit 160 Personen und dem Kreis Lumnezia mit 2801 Personen pro Sitz. Die Stimmkraft variiert also um mehr als das Siebzehnfache. Gegenwärtig beträgt die Abweichung das Zwölffache. 27 Kreise mit 64 zu vergebenden Sitzen würden um mehr als 10 Prozent von der fiktiven Idealwahlkreisgrösse abweichen. Es wären also 71 Prozent der Sitze von einer erheblichen Abweichung von der Idealwahlkreisgrösse betroffen.

Die Bündner Regierung warf anlässlich der Beurteilung der Volksinitiative „Grosser Rat – 80 sind genug“ die Frage auf, „ob bei einer Verkleinerung des Grossen Rates auf 80 Mitglieder das heutige Majorzwahlverfahren sowie die Wahlkreiseinteilung beibehalten werden können“⁹¹. Seinerzeit stand wie heute bei einer Reduktion der Sitze auf 90 eine Verzerrung der Stimmkraft um das Siebzehnfache im Raum, was die Regierung zur Bemerkung veranlasste, es bestünden „hinsichtlich der Repräsentanz gewichtige Unterschiede, welche unter dem

⁸⁹ Siehe bereits GLASER, § 10 N. 7.

⁹⁰ Vgl. BGE 143 I 361 E. 7.2 S. 373.

⁹¹ Botschaft der Regierung an den Grossen Rat Heft Nr. 7/2007 – 2008, S. 435, 446.

Aspekt der Stimmkraftgleichheit als kritisch zu beurteilen sind⁹². Bezug nehmend auf die für die einzelnen Wahlkreise bei einer Reduktion der Sitze simulierten Verzerrungen der Stimmkraft und allfällige Rechtfertigungsgründe hierfür führte die Regierung aus: „Bezogen auf den Kanton Graubünden erscheint es [...] fraglich, ob aufgrund der veränderten Verhältnisse heute noch in allen kritischen Fällen (v. a. Einerwahlkreisen) tatsächlich solche sachlichen Gründe für eine derart massive Bevorzugung bestehen“⁹³. Im Ergebnis bezweifelte die Regierung, „dass die bei einer Parlamentsverkleinerung auf 80 Mitglieder sich ergebende Repräsentationssituation und Stimmkraftverzerrung rechtlich noch zulässig wäre“⁹⁴.

Die damaligen Schlussfolgerungen der Regierung bestätigen, dass die Initianten mit der Forderung nach Anpassung der Wahlkreise unter Beachtung der Stimmkraftgleichheit das rechtliche Hauptproblem bei der Umsetzung der Initiative nach deren allfälliger Annahme ansprechen. Die Grundsatzfrage nach dem Wahlsystem (Majorz oder Proporz) wäre im Unterschied dazu von der Verkleinerung nur mittelbar berührt. Zugleich ging die Regierung aber seinerzeit davon aus, dass eine Beibehaltung des Majorzwahlverfahrens, wie dies bei Annahme der Initiative „Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug“ der Fall wäre, Anpassungsbedarf bezüglich der Wahlkreiseinteilung auslösen würde. Den Äusserungen lässt sich im Umkehrschluss entnehmen, dass die Anpassung mit Blick auf die Einhaltung der Stimmkraftgleichheit erfolgen müsste, die Erfolgswertgleichheit aber nur bei einem Wechsel zum Proporzwahlrecht zu beachten wäre. Die Regierung führte dazu aus: „Bei einer Verkleinerung des Grossen Rates auf 80 Mitglieder sind sowohl das Majorz- als auch das Proporzwahlverfahren bzw. Mischformen möglich. Ein Festhalten am Majorzwahlverfahren bedingt jedoch Änderungen an der Wahlkreiseinteilung [...]. Beim Proporzwahlverfahren wäre insbesondere zu beachten, dass die Wahlkreiseinteilung auch vor der Erfolgswertgleichheit standhalten muss.“⁹⁵

Ob die Einschätzung der Regierung hinsichtlich der Unerheblichkeit der Erfolgswertgleichheit im Rahmen des Majorzwahlsystems in Anbetracht der mittlerweile ergangenen neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts⁹⁶ heute noch zutreffend wäre,⁹⁷ kann im vorliegenden Zusammenhang dahinstehen. Die Initiative verlangt bei der Umsetzung durch den Grossen Rat ausdrücklich nur eine Berücksichtigung der Stimmkraftgleichheit, nicht aber der Erfolgswertgleichheit. Sie beschränkt sich damit auf weniger weitgehende Massgaben, hat doch das Bundesgericht Verzerrungen der Stimmkraftgleichheit immerhin um das mehr als Fünffache zugelassen.⁹⁸ Diesbezügliche Anpassungen liessen sich durch eine wesentlich weniger weitgehende Anpassung der Wahlkreisstruktur vornehmen, als dies bei einer Pflicht zur Berücksichtigung der Erfolgswertgleichheit der Fall wäre, durch welche das Majorzwahlsystem als solches in Frage gestellt würde.

⁹² Botschaft der Regierung an den Grossen Rat Heft Nr. 7/2007 – 2008, S. 435, 448.

⁹³ Botschaft der Regierung an den Grossen Rat Heft Nr. 7/2007 – 2008, S. 435, 449.

⁹⁴ Botschaft der Regierung an den Grossen Rat Heft Nr. 7/2007 – 2008, S. 435, 451.

⁹⁵ Botschaft der Regierung an den Grossen Rat Heft Nr. 7/2007 – 2008, S. 435, 451.

⁹⁶ Vgl. BGE 140 I 394 E. 10 S. 405 f.; BGE 143 I 92 E. 6.1 S. 101 f.

⁹⁷ Siehe dazu MUSLIU, § 1 N. 61.

⁹⁸ Siehe oben B. II. 5. b) bb) (1).

Aus den in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung enthaltenen Vorgaben zur Stimmkraftgleichheit, den in der Literatur diesbezüglich vertretenen Ansichten, den in jüngerer Zeit in anderen Kantonen in vergleichbarer Konstellation vorgenommenen Beurteilungen und den von der Bündner Regierung in der Vergangenheit angestellten Erwägungen lässt sich in der Zusammenschau ein sachlicher innerer Zusammenhang zwischen der Verringerung der Mitglieder des Grossen Rates von 120 auf 90 und der Anpassung der Wahlkreise unter Berücksichtigung der Stimmkraftgleichheit begründen.

Wenn dies auch aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bislang nicht abgeleitet werden kann, war es mit Blick auf die Staatspraxis und die rechtswissenschaftliche Literatur jedenfalls aus Sicht der Initianten vertretbar anzunehmen, dass eine Verkleinerung der Sitzzahl im Parlament eine Anpassung der Wahlkreise bedingt. Umgekehrt hätten sie bei hypothetischer Betrachtung eine Anpassung der Wahlkreise wohl nicht isoliert ohne die Forderung nach Verkleinerung des Grossen Rates vorgeschlagen. Das Argumentarium der Initianten legt diese Vermutung ebenfalls nahe, wenn es dort – wenn auch in der juristischen Bewertung nur teilweise zutreffend⁹⁹ – heisst: „Die Initiative ist offen formuliert. Sie verlangt nur, dass der Grosse Rat auf 90 zu verkleinern ist. Explizit nicht Teil der Initiative ist das Wahlsystem. Bei einer Annahme der Initiative regelt der Grosse Rat Details, wie Wahlkreise usw. Anschliessend hat erneut das Volk das letzte Wort.“¹⁰⁰ Möglicherweise mussten die Initianten die Anpassung der Wahlkreise sogar als notwendiges Mittel zum Zweck der Verkleinerung des Parlaments ansehen, um die Initiative nicht dem Einwand des offensichtlichen Widerspruchs zu übergeordnetem Recht in Form der Verletzung der aus der Wahlrechtsgleichheit fliessenden Stimmkraftgleichheit auszusetzen. Es erschiene auch vor dem Hintergrund der Äusserungen der Regierung zur Initiative „Grosser Rat – 80 sind genug“ widersprüchlich, den sachlichen inneren Zusammenhang von Parlamentsverkleinerung und Anpassung der Wahlkreise nunmehr, ohne dass eine Klärung der Rechtslage eingetreten wäre, zu verneinen.

Auch aus der Sicht der Willensbildung und -äusserung politisch interessierter Stimmberechtigten ergibt sich ein Zusammenhang zwischen den Fragen der Parlamentsgrösse und des Wahlkreischnitts. Im Fall der Annahme der Initiative hätte der Grosse Rat sich ohnehin mit einer Anpassung der Wahlkreise befassen müssen, selbst wenn ausdrücklich nur die Verringerung der Sitzzahl des Grossen Rates Gegenstand der Initiative gewesen wäre. Dass in der Initiative die Anpassung der Wahlkreise ausdrücklich thematisiert wird, ist folglich den mit dem Schutz der Abstimmungsfreiheit verbundenen Zwecken der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe nicht abträglich. Die im Initiativtext vorgenommene Verknüpfung trägt vielmehr dazu bei, dass sich die Stimmberechtigten im Interesse einer freien Willensbildung und unverfälschten Stimmabgabe bewusst sind, dass eine Zustimmung zur Verkleinerung des Grossen Rates zwangsläufig Diskussionen über den Zuschnitt der Wahlkreise auslösen würde.

⁹⁹ Siehe zur Auslegung des Initiativtextes oben B. I.

¹⁰⁰ <http://90sindgenug.ch/#1504624672399-8cbc9b4a-a050> (abgerufen am 25. Januar 2019).

Zwischenfazit: Aus einer Gesamtwürdigung von Rechtsprechung, Staatspraxis und Literatur ergibt sich, dass ein sachlicher innerer Zusammenhang zwischen der Verkleinerung des Grossen Rates von 120 auf 90 Sitze und der Anpassung der Wahlkreise unter Beachtung der Stimmkraftgleichheit besteht. Durch die Verknüpfung der beiden Forderungen in einer Volksinitiative wird der Grundsatz der Einheit der Materie nicht verletzt. Eine Ungültigerklärung der Initiative fällt insoweit ausser Betracht.

c) Sachlicher innerer Zusammenhang zwischen materiellen Forderungen und Inkrafttreten

Die dritte Forderung der Volksinitiative, wonach der Grosse Rat erstmals 2022 nach der neuen Parlamentsgrösse gewählt werden soll, müsste einen sachlichen inneren Zusammenhang zu den genannten materiellen Forderungen aufweisen. Unter Geltung der gegenwärtigen Rechtslage wären die in Art. 15 Abs. 1 KV/GR enthaltenen Fristen zur Umsetzung der Initiative massgeblich, was dazu führen könnte, dass die erforderliche Anpassung der Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen einschliesslich des für die Organisation der Grossratswahlen nötigen zeitlichen Vorlaufes so viel Zeit in Anspruch nimmt, dass die geänderten Rechtsgrundlagen erst für die Grossratswahlen 2026 Anwendung finden könnten.

Hätte die Initiative die erstmalige Anwendbarkeit offen gelassen, hätte der Grosse Rat eine Anwendbarkeit erst ab den Wahlen 2026 in Erwägung ziehen können. Um dies zu verhindern, haben die Initianten die Bestimmung zur Inkraftsetzung rechtzeitig auf die Grossratswahlen 2022 hin aufgenommen. Es ist als legitimes Anliegen der Initianten anzusehen, dass nach einer allfälligen Annahme der Initiative, auch wenn diese die Form der allgemeinen Anregung aufweist, nicht noch einmal eine Grossratswahl nach politisch mittlerweile nicht mehr erwünschten Massgaben, sondern unter Anwendung der neuen Mitgliederzahl stattfindet. Die Anordnung, die neu zu erarbeitenden Normen auf die Grossratswahlen 2022 anzuwenden, stellt vor diesem Hintergrund ein Mittel zur Zielerreichung dar und ist den beiden materiellen Forderungen insoweit untergeordnet. Aufgrund des untergeordneten Verhältnisses der zeitlichen Bestimmung des Inkrafttretens zu den materiellen Bestimmungen ist ein sachlicher innerer Zusammenhang zu bejahen.

Zwischenfazit: Die Anordnung der Anwendbarkeit auf die Grossratswahlen 2022 weist einen sachlichen inneren Zusammenhang zu den materiellen Forderungen der Initiative auf.

Antwort auf Frage 1: Die Volksinitiative „Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug“ beachtet den Grundsatz der Einheit der Materie.

C. Frage 2: Ist die Volksinitiative „Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug“ ganz oder teilweise gültig?

I. Gültigkeit der Initiative

Da der Grundsatz der Einheit der Materie in Bezug auf die Volksinitiative „Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug“ eingehalten wird und damit der in Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1 KV/GR genannte Ungültigkeitsgrund nicht erfüllt ist und auch sonstige Ungültigkeitsgründe ausser Betracht fallen, ist die Initiative vollständig für gültig zu erklären.

II. Hypothetische Annahme eines Verstosses gegen die Einheit der Materie

Würde die Volksinitiative die Einheit der Materie verletzen, wäre diese gemäss Art. 14 Abs. 1 KV/GR ganz oder teilweise ungültig. Gemäss Art. 14 Abs. 2 KV/GR kann eine Initiative teilweise für ungültig erklärt werden, falls dadurch der Wille der Initiantinnen und Initianten nicht verfälscht wird und die Vorlage ein sinnvolles Ganzes ergibt. Unter der hypothetischen Annahme, dass die Verkleinerung des Grossen Rates und die Neuordnung der Wahlkreise keinen sachlichen inneren Zusammenhang besässen, und damit ein Verstoß gegen die Einheit der Materie zu bejahen wäre, müsste demnach überlegt werden, ob die Initiative in diesem Fall ganz oder nur teilweise ungültig wäre.

Aus dem Bundesrecht lässt sich keine Pflicht ableiten, eine den Grundsatz der Einheit der Materie verletzende Volksinitiative mit der Sanktion der Ungültigerklärung zu belegen.¹⁰¹ Die Aufspaltung der Initiative in mehrere unterschiedliche Abstimmungsgegenstände ist ebenso zulässig. Hinsichtlich des Ungültigkeitsgrundes der Einheit der Materie wird vereinzelt nicht die Teilungültigerklärung als adäquate Sanktion angesehen, sondern die Aufspaltung der Initiative in unterschiedliche Abstimmungsvorlagen, da jeder Teil für sich genommen gültig wäre.¹⁰² Im Fall von Rechtsmissbrauch erfordert das Bundesrecht indes die Ungültigerklärung einer die Einheit der Materie nicht wahren Initiative.¹⁰³

Die Formulierung in Art. 14 Abs. 2 KV/GR entspricht den Voraussetzungen, die das Bundesgericht bei fehlender kantonaler Regelung an die Teilungültigkeit stellt. „Im Fall von Teilungültigkeit gebietet der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, die Initiative nicht als Ganzes für ungültig zu erklären, sofern vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre. Dies ist dann der Fall, wenn der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung ist, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, so dass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehaltes beraubt wird“.¹⁰⁴ Zentrale Voraussetzung für die Annahme der Teilungültigkeit ist demnach der hypothetische

¹⁰¹ BGE 123 I 63 E. 4. c) S. 72.

¹⁰² MOECKLI, ZBl 115/2014, S. 579, 593 f.

¹⁰³ BGE 129 I 381 E. 4.3 S. 389 f.

¹⁰⁴ BGE 125 I 21 E. 7. b) S. 44. Ebenso BGE 130 I 185 E. 5 S. 202; BGE 139 I 292 E. 7.2.3 S. 298 f.

Wille der Unterzeichner, wobei das Verbleiben eines sinnvollen Ganzes als möglicher Anhaltspunkt für den Willen der Unterzeichner dient.¹⁰⁵

Aus Art. 14 Abs. 2 KV/GR in Verbindung mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 KV/GR) folgt, dass die Initiative „Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug“ lediglich teilweise für ungültig erklärt werden dürfte, falls dadurch der Wille der Initiantinnen und Initianten nicht verfälscht wird und die Vorlage ein sinnvolles Ganzes ergibt. Der Titel der Initiative, in dem nur die Verkleinerung des Grossen Rates unter Nennung der genauen Mitgliederzahl erwähnt wird, lässt darauf schliessen, dass dieses Anliegen ganz im Vordergrund steht. Dies wird durch die folgende Äusserung des Initiativkomitees bekräftigt: „Sie [Die Initiative] verlangt nur, dass der Grosse Rat auf 90 zu verkleinern ist. Explizit nicht Teil der Initiative ist das Wahlsystem. Bei einer Annahme der Initiative regelt der Grosse Rat Details, wie Wahlkreise usw.“¹⁰⁶.

Würde nur die Forderung nach Anpassung der Wahlkreise für ungültig erklärt, wäre davon auszugehen, dass der verbleibende Teil der Initiative, also die Forderung nach einer Verringerung der Mitgliederzahl auf 90, von den Unterzeichnenden gleichermassen unterstützt worden wäre. Titel und Argumentarium der Initiative heben die Reduktion der Mitgliederzahl hervor, die Anpassung der Wahlkreise wird hingegen als – vermeintlich rechtlich zwingende – Begleiterscheinung dargestellt. Der Wille der Initiantinnen und Initianten würde nicht verfälscht, wenn einzig die Forderung nach einer Verkleinerung des Grossen Rates auf 90 Sitze aufrechterhalten würde. Die verbleibende Forderung entspräche nach wie vor der Hauptstossrichtung der Initiative.

Die Initiative ergäbe auch ohne die Forderung nach Anpassung der Wahlkreise einen eigenständigen Sinn. So ist aus rechtlicher Sicht unsicher, inwieweit sich die Reduktion der Sitzzahl zwingend auf die Ausgestaltung der Wahlkreise auswirken würde. Dem Grossen Rat stünde mit oder ohne ausdrückliche Verpflichtung durch die Initiative je nach rechtlicher Beurteilung ein weiter oder enger Handlungsspielraum zu. Möglicherweise ist der Gehalt der Initiative insoweit sogar rein deklaratorischer Natur, da der Grosse Rat bei der Umsetzung ohnehin die aus der Stimmkraftgleichheit abgeleiteten bundesrechtlichen Massgaben zu beachten hätte. Somit könnte die Forderung nach Verkleinerung des Parlaments isoliert bestehen bleiben.

Rechtsmissbräuchliches Handeln des Initiativkomitees, das eine Sanktionierung in Form der vollständigen Ungültigerklärung nach sich ziehen müsste, ist nicht ersichtlich. Das Initiativkomitee durfte bei der Aufnahme der Forderung nach Anpassung der Wahlkreise in die Initiative auf verschiedene Stellungnahmen in der rechtswissenschaftlichen Literatur und auf frühere Äusserungen der Bündner Regierung vertrauen.¹⁰⁷

¹⁰⁵ MOECKLI, ZBI 115/2014, S. 579, 587.

¹⁰⁶ <http://90sindgenug.ch/#1504624672399-8cbc9b4a-a050> (abgerufen am 25. Januar 2019).

¹⁰⁷ Siehe dazu oben B. II. 5. b) bb) (4)..

Zwischenfazit: Würde die Einheit der Materie durch die Verbindung der Verkleinerung des Grossen Rates mit einer Anpassung der Wahlkreise verletzt, wäre die Initiative nur teilweise hinsichtlich der Anpassung der Wahlkreise für ungültig erklärt werden. Die Forderung nach Verringerung der Mitgliederzahl müsste für gültig erklärt werden, da dies dem hypothetischen Willen der Unterzeichnenden entspräche und nach wie vor ein sinnvolles Ganzes ergäbe.

Antwort auf Frage 2: Die Volksinitiative „Für die Verkleinerung des Grossen Rates – 90 sind genug“ ist vollständig gültig, da Gründe für eine Ungültigkeit nicht gegeben sind. Wäre die Anforderung der Einheit der Materie als verletzt anzusehen, wäre die Initiative teilweise in Bezug auf die Verkleinerung des Grossen Rates auf 90 Sitze als gültig zu erklären. Die Forderung nach Anpassung der Wahlkreise unter Berücksichtigung der Stimmkraftgleichheit wäre für ungültig zu erklären.

Literaturverzeichnis

ATTINGER PATRIZIA, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen, 2016.

AUER ANDREAS, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 2016.

Bänziger/Mengiardi/Toller & Partner (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, 2006 (zitiert: BEARBEITER, in: KV-Komm.).

BIAGGINI GIOVANNI, BV Kommentar, 2. Aufl. 2017.

BISAZ CORSIN, Wahlorgan, Wählbarkeit und Wahlkreise, in: Glaser (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht der Kantone, 2018, § 2.

EHRAT MARCO/EIGENMANN JULIA, Kantone mit Mehrheitswahlverfahren, in: Glaser (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht der Kantone, 2018.

EHRENZELLER BERNHARD, ZBl 110/2009 S. 1 ff.

Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Band I und Band II, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014 (zit. Bearbeiter, in: SG-Komm.).

GLASER ANDREAS, Kantonales Wahlrecht zwischen harmonisiertem Proporz und neuen Spielräumen, in: ders. (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht der Kantone, 2018, § 10.

GLASER ANDREAS, Politische Rechte, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl. 2015, § 42.

GRISEL ETIENNE, Initiative et référendum populaires, 3. Aufl. 2004.

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

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

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

MOECKLI DANIEL, Die Teilgültigerklärung und Aufspaltung von Volksinitiativen, ZBl 115/2014, S. 579 ff.

MUSLIU NAGIHAN, Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Wahlsysteme der Kantone in: Glaser (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht der Kantone, 2018, § 1.

RAESS CHRISTOPH, Sind die Wahlsysteme der Kantone Graubünden, Appenzell I.Rh. und Uri verfassungskonform?, ZGRG 2016, S. 98 ff.

SEFEROVIC GORAN, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, 2018.

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

TÖNDURY ANDREA, Wahlkreisgrösse und Parlamentswahlsystem, in: Jusletter 14. August 2006.

TORNAY BÉNÉDICTE, La démocratie directe saisie par le juge, 2008.

Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Bundesverfassung, 2015 (zitiert: BEARBEITER, in: BSK-BV).

WEBER ANINA, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte, 2016.