



## Verfassungsmässigkeit des Graubündner Parlamentswahlsystems

FLORIAN BERGAMIN, MLaw\*

*Das Bundesgericht äusserte sich in einem Ende Juli 2019 erlassenen Urteil erstmals zur Verfassungsmässigkeit eines reinen Majorzwahlsystems. Anlass hierzu gab das so ausgestaltete Parlamentswahlsystem des Kantons Graubünden. Nach einem Überblick über die Prozessgeschichte und die bundesgerichtlichen Erwägungen folgt eine Würdigung des Urteils im Lichte der früheren Rechtsprechung zum Parlamentswahlrecht.*

### Inhalt

<b>I. Prozessgeschichte und Sachverhalt</b> .....	<b>2</b>
<b>II. Urteil</b> .....	<b>2</b>
1. Kantonale Organisationsautonomie .....	2
2. Gegenstand der Überprüfung .....	3
3. Stimmkraftgleichheit .....	4
4. Erfolgswertgleichheit sowie Wahl- und Abstimmungsfreiheit .....	4
5. Entscheid.....	6
<b>III. Würdigung</b> .....	<b>6</b>
1. Vergleich mit früherer Rechtsprechung.....	6
2. Schlussbemerkungen .....	7

## I. Prozessgeschichte und Sachverhalt

Das Bundesgericht entschied in seinem Urteil vom 29. Juli 2019<sup>1</sup> über die Verfassungsmässigkeit der Wahlordnung für den Grossen Rat, der Legislative des Kantons Graubünden. Die Sitze im Grossen Rat werden in einer Mehrheitswahl (*Majorzwahl*) vergeben. Im Hinblick auf die Legislaturperiode 2018–2022 legte die kantonale Regierung im September 2017 die Zahl der in jedem Wahlkreis zu wählenden Abgeordneten fest. Gegen den entsprechenden Beschluss erhoben verschiedene Privatpersonen und politische Parteien Beschwerde.

Die Beschwerdeführer verlangten die Feststellung, dass das angewandte Majorzwahlsystem Art. 8 und 34 der Bundesverfassung verletzt. Die zuständigen Kantonsbehörden seien aufzufordern, im Hinblick auf die übernächste Wahl eine verfassungskonforme Wahlordnung zu schaffen.

Die Kantonsregierung sowie der Grosse Rat beantragten Nichteintreten auf die Beschwerde, eventua-  
liter deren Abweisung.

### **Majorzwahlsystem im Kanton Graubünden**

Die Verfassung des Kantons Graubünden<sup>2</sup> sieht für die Wahl des Grossen Rates ein reines Majorzwahlverfahren vor (Art. 27 KV/GR). Die Einteilung des Kantonsgebiets in Wahlkreise und die Verteilung der 120 Grossratsitze auf die insgesamt 39 Wahlkreise wird im Gesetz über den Grossen Rat<sup>3</sup> näher geregelt. Die Verteilung erfolgt nach dem sog. Bruchzahlverfahren. Dabei werden in mehreren Runden nach Massgabe der schweizerischen Wohnbevölkerung Verteilungszahlen gebildet und so die Anzahl Sitze auf die jeweiligen Wahlkreise ermittelt.

## II. Urteil

### 1. Kantonale Organisationsautonomie

#### *Erwägung 4*

Das Bundesgericht rief zunächst die bundesverfassungsrechtlichen Grundlagen in Erinnerung. Gemäss Art. 39 Abs. 1 BV regeln die Kantone die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Die Ausgestaltung des politischen Systems und des Wahlverfahrens bildet Bestandteil der kantonalen Organisationsautonomie. Hierbei sind jedoch verfassungsrechtliche Schranken zu beachten.

Zwar können die Kantone grundsätzlich frei über das System für die Wahl der Kantonsparlamente entscheiden. Die Kantonsverfassungen müssen nach Art. 51 Abs. 1 BV aber «demokratisch» sein. Auch die Regelung der Modalitäten des Wahlverfahrens fällt in die kantonale Zuständigkeit. Hierbei sind die politischen Rechte sowie die Wahl- und Abstimmungsfreiheit zu gewährleisten, welche sich als Grundsätze aus Art. 34 BV ergeben.

---

\* Diplomassistent am Institut für Föderalismus der Universität Freiburg ([florian.bergamin@unifr.ch](mailto:florian.bergamin@unifr.ch)).

<sup>1</sup> [BGer, Urteil 1C\\_495/2017 vom 29. Juli 2019](#) (zur Publikation vorgesehen). Soweit nicht anders bezeichnet, beziehen sich die Verweisungen auf Erwägungen dieses Urteils.

<sup>2</sup> [Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003](#), BR 110.100.

<sup>3</sup> [Gesetz über den Grossen Rat \(Grossratsgesetz; GRG\) vom 8. Dezember 2005](#), BR 170.100.

Die *Wahlrechtsgleichheit*, welche Bestandteil von Art. 34 Abs. 2 BV ist, vereint drei Teilgehalte. Die Zählwertgleichheit fordert, dass alle Stimmen formell gleichbehandelt werden. Die Stimmen sollen nach der Stimmkraft- oder Stimmgewichtsgleichheit nicht nur gezählt, sondern auch gleich verwertet werden, wobei das Verhältnis zwischen der repräsentierten Bevölkerung und der zugeteilten Sitzzahl in den einzelnen Wahlkreisen möglichst gleich sein soll. Die Erfolgswertgleichheit soll sicherstellen, dass allen Stimmen derselbe Erfolg zukommt, d.h. dass sie materiell und in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden.

Der Grundsatz der Zählwertgleichheit hat absoluten Charakter, darf also nicht eingeschränkt werden. Hingegen lässt die Praxis des Bundesgerichts sachlich gerechtfertigte Einschränkungen der Stimmkrafts- und der Erfolgswertgleichheit zu. Wegen des hohen Stellenwerts der betroffenen politischen Rechte werden solche Einschränkungen allerdings nur zurückhaltend anerkannt.<sup>4</sup>

## 2. Gegenstand der Überprüfung

### *Erwägung 5*

Die Beschwerdeführer stellten nebst der Verfassungsmässigkeit des kantonalen Gesetzesrechts auch die Verfassungsmässigkeit von Art. 27 KV/GR in Frage. Das Bundesgericht prüfte daher, ob auch diese Norm der Kantonsverfassung zu überprüfen sei.

Grundsätzlich sieht das Bundesgericht aufgrund der Gewährleistung der Kantonsverfassung durch die Bundesversammlung (Art. 51 Abs. 2 BV) sowohl von einer abstrakten als auch einer inzidenten Normenkontrolle ab.<sup>5</sup> Überprüft werden die Normen einer Kantonsverfassung jedoch, wenn das übergeordnete Recht im Zeitpunkt der Gewährleistung noch nicht in Kraft war oder sich seither in einer Weise weiterentwickelt hat, der es Rechnung zu tragen gilt.<sup>6</sup> Das Bundesgericht bejaht dies für die Wahlrechtsgleichheit. Dabei handle es sich um ein übergeordnetes Verfassungsprinzip, welches in den letzten Jahren durch die Rechtsprechung weiterentwickelt worden sei.<sup>7</sup>

Die Beschwerdeführer rügten zudem eine Verletzung der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV), weil Art. 27 Abs. 4 KV/GR die Verteilung der Sitze für den Grossen Rat entsprechend der schweizerischen Wohnbevölkerung, nicht aber der gesamten Wohnbevölkerung der Wahlkreise (inkl. Ausländer/-innen) vorsehe. Das Bundesgericht liess eine entsprechende Überprüfung offen, da sich das übergeordnete Recht nicht geändert bzw. weiterentwickelt habe. Es deutete aber gleichzeitig an, dass es die Grösse der schweizerischen Wohnbevölkerung als vernünftiges Kriterium für die Zuteilung der Anzahl Parlamentssitze auf die Wahlkreise anerkennt, weil das schweizerische Bürgerrecht im Kanton Graubünden Grundvoraussetzung für das Stimm- und Wahlrecht sei. Die Entscheidung, ob bei der Sitzzuteilung auf die Wahlkreise auch die ausländische Wohnbevölkerung miteinbezogen werden soll oder nicht, liege beim kantonalen Verfassungs- bzw. Gesetzgeber.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> [BGE 143 I 92](#) E. 3.4 m.w.H.

<sup>5</sup> Ob an dieser von der Lehre zum Teil stark kritisierten Rechtsprechung festgehalten werden kann oder ob die bundesgerichtliche Praxis aufgegeben oder gelockert werden müsste, liess das Bundesgericht zuletzt offen (vgl. [BGE 142 I 99](#) E. 4.3.3; [BGE 140 I 394](#) E. 9.1; [BGE 138 I 378](#) E. 5.3).

<sup>6</sup> [BGE 142 I 99](#) E. 4.3.3; [BGE 140 I 394](#) E. 9.1.

<sup>7</sup> Siehe E. 5.2.

<sup>8</sup> Vgl. zum Ganzen E. 6.

### 3. Stimmkraftgleichheit

#### Erwägung 7

Die Beschwerdeführer machten weiter geltend, dass das Repräsentationsverhältnis in den verschiedenen Wahlkreisen unter anderem wegen der Sitzgarantie für jeden Wahlkreis sehr stark variere. Verschiedene Wahlkreise weichen ihrer Auffassung nach zu stark von der durchschnittlichen Repräsentationsziffer (= gesamte schweizerische Wohnbevölkerung dividiert durch die Gesamtzahl zu vergebender Sitze) ab und verletzen daher die Stimmkraftgleichheit.

#### **Wahlkreise im Kanton Graubünden**

Der Kanton Graubünden ist in relativ viele Wahlkreise (39) eingeteilt und Art. 2 Abs. 1 lit. a GRG garantiert jedem Wahlkreis mindestens einen der 120 Kantonsratssitze, was die – dem angewendeten Bruchzahlverfahren inhärente – Folge mit sich bringt, dass mehrere Wahlkreise deutlich weniger als 1/120 der gesamtkantonalen schweizerischen Wohnbevölkerung aufweisen.

Namentlich repräsentiert das im kleinsten Wahlkreis Avers gewählte Grossratsmitglied 160 Einwohner. Die durchschnittliche Repräsentationsziffer beträgt 1'342 Personen.

Die bundesgerichtliche Praxis lässt gewisse Einschränkungen der Stimmkraftgleichheit durch Sitzgarantien zu. Nicht mehr gerechtfertigt sind jedoch kleine Wahlkreise, deren Grösse zu stark von der durchschnittlichen Repräsentationsziffer bzw. von der ersten Verteilungszahl abweichen. Als Richtwert für die Mindestgrösse eines Wahlkreises legt sich das Bundesgericht auf die *Hälfte der durchschnittlichen Repräsentationsziffer bzw. der ersten Verteilungszahl* fest.<sup>9</sup>

Als *deutlich zu klein* erachtet wurde der Wahlkreis Avers mit einer schweizerischen Wohnbevölkerung von 160 Personen.<sup>10</sup> Die Differenz zum Richtwert sah das Bundesgericht als nicht vereinbar mit der aus Art. 34 Abs. 2 BV fließenden Stimmkraftgleichheit an. Es sei nicht einzusehen, weshalb im Unterschied zu anderen bevölkerungsarmen Gemeinden im Kanton Graubünden mit ähnlicher geografischer Charakteristik gerade die Gemeinde Avers von einer Sitzgarantie profitieren sollte.

Die beiden nächstgrösseren Wahlkreise wurden als *gerade noch gross genug* betrachtet.<sup>11</sup> Die Grösse der schweizerischen Wohnbevölkerung lag 16 Personen (Rheinwald) bzw. 6 Personen (Belfort) unter dem Richtwert. Das Bundesgericht berücksichtigte die historisch gewachsene Wahlkreiseinteilung, welche «nicht ohne Vorliegen gewichtiger Gründe» als verfassungswidrig bezeichnet werden könne, sowie Praktikabilitätsgründe. Sinke die massgebende Bevölkerungszahl deutlich, sei eine Einschränkung der Stimmkraftgleichheit jedoch nicht mehr zu rechtfertigen. Dies unter dem Vorbehalt, dass «gewichtige sachliche Gründe» ausnahmsweise für die Beibehaltung eines bestimmten Wahlkreises trotz zu geringer Wohnbevölkerung sprechen würden.

### 4. Erfolgswertgleichheit sowie Wahl- und Abstimmungsfreiheit

#### Erwägung 8

Weiter sahen die Beschwerdeführer die Erfolgswertgleichheit sowie die Wahl- und Abstimmungsfreiheit verletzt. Das Majorzwahlverfahren zwingt die Personen, die mit einer Minderheitspartei sympathisieren, entweder eine Kandidatin oder einen Kandidaten einer ihnen nicht genehmen Mehrheitspartei zu wählen oder auf eine Stimmabgabe zu verzichten. Das System führe zudem zu einer starken

<sup>9</sup> Der für die Grossratswahl 2018 massgebende Richtwert liegt bei einer durchschnittlichen Repräsentationsziffer von 1'342 folglich bei 671 Personen (schweizerische Wohnbevölkerung).

<sup>10</sup> E. 7.3.

<sup>11</sup> E. 7.3.

Übervertretung der regional gut verwurzelten bzw. einer starken Untervertretung der kantonal eher gleichmässig vertretenen Parteien.

Zu weit ging die Forderung der Beschwerdeführer, dass im Sinne eines konsequenten Majorzwahlsystems Sitze in Einerwahlkreisen zu vergeben seien, alle Wahlkreise ungefähr die gleiche Bevölkerungszahl aufweisen und im ersten Wahlgang die leeren Stimmen bei der Berechnung des absoluten Mehrs berücksichtigt werden müssten. Art. 8, Art. 34 oder Art. 51 Abs. 1 BV bieten nach Auffassung des Bundesgerichts keine rechtliche Grundlage für eine so starke Einschränkung der kantonalen Souveränität bei der Ausgestaltung des kantonalen Parlamentswahlverfahrens.<sup>12</sup>

Der Umstand, dass sich die Erfolgswertgleichheit in einem reinen Majorzwahlverfahren nicht verwirklichen lasse, bedeutet nach Auffassung des Bundesgerichts noch nicht, dass eine entsprechende Wahlordnung mit Art. 34 Abs. 2 BV unvereinbar ist.<sup>13</sup> Das Prinzip der Erfolgswertgleichheit müsse mit Blick auf Art. 39 Abs. 1 BV aber noch stärker in den Hintergrund treten, gerade wenn sich der kantonale Verfassungs- und Gesetzgeber vorbehaltlos für die Anwendung eines reinen Majorzprinzips entscheide. Dennoch sei der Erfolgswertgleichheit Rechnung zu tragen. Es müsse zumindest wahrscheinlich sein, dass die Persönlichkeit der Kandidatinnen und Kandidaten für den Entscheid eines Grossteils der Wählerinnen und Wähler tatsächlich von einer gewissen Bedeutung ist, und nicht etwa die Zugehörigkeit der Kandidatinnen und Kandidaten zu einer bestimmten politischen Gruppierung.

Seien diese Voraussetzungen offenkundig nicht erfüllt, lasse sich die mit dem reinen Majorzprinzip verbundene Missachtung der Erfolgswertgleichheit nicht rechtfertigen. Die konkrete Aufteilung des Wahlgebiets und die Wahlkreisgrösse werden für diese Beurteilung als massgeblich betrachtet.<sup>14</sup>

Das Bundesgericht ging davon aus, dass in 33 von 39 Wahlkreisen aufgrund der geringen Bevölkerungsgrösse sowie der geografischen, politischen und gesellschaftlichen Besonderheiten eine gewisse Nähe zwischen den kandidierenden Personen und den Wahlberechtigten bestand und dass die Persönlichkeit der Kandidatinnen und Kandidaten — allenfalls neben ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten politischen Gruppierung — für einen Grossteil der Wahlberechtigten von wesentlicher Bedeutung war. Die Anwendung des Majorzprinzips in diesen Wahlkreisen mit einer schweizerischen Wohnbevölkerung von weniger als 7'000 Personen ist trotz der verbundenen Missachtung der Erfolgswertgleichheit mit Art. 34 Abs. 2 BV bzw. Art. 8 BV vereinbar.<sup>15</sup>

Als sachlich nicht gerechtfertigt erachtete das Bundesgericht die Anwendung des Majorzprinzips in den sechs Wahlkreisen mit der grössten schweizerischen Wohnbevölkerung (Chur, Fünf Dörfer, Oberengadin, Rhäzüns, Davos und Ilanz mit zwischen 7'991 und 27'995 Personen bzw. 6–20 zu vergebenden Sitzen). In Wahlkreisen von dieser Grössenordnung könne eindeutig nicht mehr davon ausgegangen werden, dass die Kandidierenden einer Mehrzahl der Wählerinnen und Wählern persönlich bekannt sind, vielmehr orientierten sich die Wahlberechtigten an der Zugehörigkeit der Kandidaten und Kandidatinnen zu einer politischen Gruppierung.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Vgl. E. 8.6.

<sup>13</sup> Dies ist in der Lehre umstritten (vgl. E. 8.1).

<sup>14</sup> Zum Ganzen E. 8.2 mit Hinweis.

<sup>15</sup> E. 8.4.

<sup>16</sup> Vgl. E. 8.5.2.

## 5. **Entscheid**

### *Erwägung 9*

Das Bundesgericht kommt im hier kommentierten Urteil zum Schluss, dass ein reines Majorzwahl-system nicht per se verfassungswidrig ist. Entsprechend werden die zuständigen Behörden im Sinne eines Appellentscheids aufgefordert, im Hinblick auf die nächste Grossratswahl eine verfassungskon-forme Wahlordnung zu schaffen. Will der Kanton Graubünden das reine Majorzwahlverfahren beibe-halten, bedingt dies eine Überarbeitung der Wahlkreise im Sinne der Erwägungen. Im Urteil werden entsprechende Alternativen zum bestehenden System aufgeführt, namentlich das Einführen von Pro-porzelementen oder eine Aufteilung der grösseren Wahlkreise.<sup>17</sup>

## III. **Würdigung**

### 1. **Vergleich mit früherer Rechtsprechung**

Im Allgemeinen äusserte sich das Bundesgericht auch im jüngsten Urteil mit einer gewissen Skepsis gegenüber der Anwendung des Majorzprinzips bei kantonalen Parlamentswahlen. So wiederholte das Bundesgericht seine Position, dass das Prinzip der Mehrheitswahl im Hinblick auf die Erfolgswert-gleichheit «nicht optimal» sei.<sup>18</sup> Die Erfolgswertgleichheit sei auch in reinen Majorzwahlverfahren zu beachten. Zudem anerkannte es aber, dass je nach den konkreten Umständen die Vorteile des Majorz-prinzips grösser sein können als die mit seiner Anwendung verbundenen Nachteile.<sup>19</sup>

Unter Berücksichtigung der früheren Rechtsprechung umriss und präzierte das Bundesgericht die verfassungsmässigen Schranken eines Majorzsystems. Bestimmte Kriterien, welche in den entspre-chenden Urteilen zu den gemischten Wahlsystemen der Kantone Uri<sup>20</sup> und Appenzell Ausserrhoden<sup>21</sup> zum Tragen kamen, wurden mutatis mutandis auf das Wahlsystem des Kantons Graubünden ange-wendet. Den Eigenheiten der kantonalen Systeme wurden dabei durchaus Rechnung getragen.

Das Bundesgericht weist darauf hin, dass «die im Zusammenhang mit gemischten Wahlsystemen angestellten Überlegungen nicht unbesehen auf das reine Majorzwahlverfahren des Kantons Graubünden übertragen werden [können]... Sie können indessen auch nicht losgelöst davon betrachtet werden und stellen eine Weiterentwicklung von Art. 34 BV dar, der es im vorliegenden Verfahren Rechnung zu tragen gilt.»<sup>22</sup>

#### **Föderalistische Vielfalt bei den kantonalen Parlamentswahlsystemen**

Neben dem Kanton Graubünden sieht nur der Kanton Appenzell Innerrhoden ein reines Majorzver-fahren für die Wahl des Kantonsparlaments vor. Die überwiegende Mehrheit der Kantone wendet das Proporzwahlverfahren an. Vereinzelt sehen die Kantone für die Wahl des kantonalen Parlaments ein Mischverfahren mit Majorz- und Proporzelementen vor.<sup>23</sup>

<sup>17</sup> Vgl. hierzu E. 8.5.3.

<sup>18</sup> [BGE 143 I 92](#) E. 6.1.; [BGE 140 I 394](#) E. 10.2.

<sup>19</sup> [BGE 143 I 92](#) E. 6.1.; [BGE 140 I 394](#) E. 10.2.

<sup>20</sup> [BGE 143 I 92](#).

<sup>21</sup> [BGE 140 I 394](#).

<sup>22</sup> E. 5.3.

<sup>23</sup> Vgl. [BGE 140 I 394](#) E. 6 f. zu den verschiedenen Typen von Parlamentswahlsystemen.

Im Urteil über die Verfassungsmässigkeit des Urner Wahlsystems entschied das Bundesgericht, dass eine Sitzgarantie für kleine Gemeinden, die einen eigenen Wahlkreis bilden, selbst dann mit der Wahlrechtsgleichheit vereinbar ist, wenn das Verhältnis zwischen der den Wahlkreisen zugeteilten Sitzzahl und der repräsentierten Bevölkerung teilweise stark variiert.<sup>24</sup> Gerechtfertigt wurde dies unter anderem dadurch, dass die Urner Einwohnergemeinden traditionellerweise die Wahlkreise bilden und mit grosser Autonomie ausgestattet sind.<sup>25</sup>

Die Graubündner Wahlkreise sind im Gegensatz zum Kanton Uri nicht mit Autonomie ausgestaltete Gemeinden. Die Wahlkreise sind seit der Teilrevision der Kantonsverfassung in 2012 nicht mehr Körperschaften des öffentlichen Rechts, sondern dienen lediglich noch zur Wahl des Grossen Rats. Entsprechend kann die Einschränkung der Stimmgewichtsgleichheit nicht mit der Autonomie der Wahlkreise gerechtfertigt werden.<sup>26</sup>

Die Verfassungsmässigkeit der Sitzgarantie wurde im Graubündner Fall anhand der Abweichungen zur durchschnittlichen Repräsentationsziffer geprüft.<sup>27</sup> Es handelt sich hierbei bloss um einen Richtwert und nicht um eine starre Vorgabe eines bestimmten Repräsentationsverhältnisses. Dabei beachtet das Bundesgericht den nach seiner Praxis zulässigen Zweck der Sitzgarantie, nämlich auch kleineren Gemeinden eine Vertretung zuzusichern und diese damit gegenüber grösseren Gemeinden zu stärken.<sup>28</sup>

Auch Überlegungen zugunsten eines Minderheitenschutzes hätten einen an und für sich zu kleinen Wahlkreis rechtfertigen können. Das Bundesgericht sah jedoch keinen solchen Sonderfall gegeben.<sup>29</sup>

Bei den (zu) grossen Wahlkreisen stand im Vordergrund, ob die Persönlichkeit der Kandidierenden als Wahlkriterium taugt oder nicht vielmehr deren Parteizugehörigkeit massgeblich ist. Auch dieses Kriterium fällt nicht aus dem in der bisherigen Rechtsprechung vorgespurten Rahmen.

## 2. Schlussbemerkungen

Das Bundesgericht führte in diesem jüngsten Urteil erstmals aus, unter welchen Voraussetzungen es ein rein ausgestaltetes Majorzprinzip als verfassungsgemäss erachtet. Dabei wurden die in der früheren Rechtsprechung entwickelten Prüfkriterien (Parteizugehörigkeit, Rolle der Persönlichkeit, Autonomie der Wahlkreise, Bevölkerungszahl, Besonderheiten) auf die Graubündner Wahlordnung angewendet. Insofern trägt das Urteil zu einer differenzierten Weiterentwicklung der bisherigen Rechtsprechung bei.

---

<sup>24</sup> [BGE 143 I 92](#) E. 6.4.

<sup>25</sup> [BGE 143 I 92](#) E. 6.4.

<sup>26</sup> E. 7.3.

<sup>27</sup> E. 7.3. In [BGE 143 I 92](#) E. 6.3.5 wurde der ländlich geprägte Charakter der Majorz-Gemeinden im Kanton Uri bejaht.

<sup>28</sup> E. 7.2 bestätigt [BGE 143 I 92](#) E. 6.4.

<sup>29</sup> E. 7.3. Vgl. ebenfalls – allerdings im Kontext eines gemischten Wahlsystems – [BGE 143 I 92](#) E. 5.2, wonach sich aus historischen, föderalistischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Gründen proporzfremde Elemente rechtfertigen und im Sinne des Minderheitenschutzes ein Vertretungsanspruch für einen kleinen Wahlkreise ergeben kann.

Allerdings illustriert das Urteil abermals das schwierige Terrain, auf dem sich das Bundesgericht bewegt. Gerade in Bezug auf die Ausgestaltung der Wahlordnungen als Teil der kantonalen Organisationsautonomie stellt sich nämlich die Frage der föderalistischen Zurückhaltung durch das Bundesgericht. Die Ausgangslage gegenüber anderen höchstrichterlichen Beurteilungen der Wahlordnungen der Kantone hat sich dabei nicht wesentlich geändert.<sup>30</sup>

Zwar berücksichtigt das Bundesgericht die kantonalen Verhältnisse und anerkennt die Organisationsautonomie im Grundsatz, namentlich den eigentlichen (rechtspolitischen) Entscheid zu einem bestimmten Wahlsystem. Diesen gilt es nicht zuletzt auch infolge der politischen Gewährleistung der Kantonsverfassung durch die Bundesversammlung zu respektieren.<sup>31</sup> *Faktisch* zwingt das Urteil den Kanton aber in ein enges Korsett, in dem die Ausgestaltungsfreiheit der Wahlordnung weitgehend begrenzt ist. Hinzu kommt, dass die sechs Wahlkreise mit der grössten schweizerischen Wohnbevölkerung betroffen sind, also ein Grossteil der Wahlordnung.

Es bleibt abzuwarten, wie die zuständigen Behörden des Kantons Graubünden den höchstrichterlichen Appellentscheid umsetzen werden, namentlich, ob es in den nicht verfassungsmässig ausgestalteten Wahlkreisen zu einem Systemwechsel kommt.<sup>32</sup> In diesem Sinne bleibt die Frage noch offen, ob die föderalistische Vielfalt bei den kantonalen Parlamentswahlsystemen bald um ein reines Majorzwahlsystem «ärmer» sein wird.

---

<sup>30</sup> Vgl. für einen Überblick über verschiedene kritische Lehrmeinungen zur bisherigen bundesgerichtlichen Praxis im Bereich des Parlamentswahlrechts GROSSENBACHER KLARA, [Das grosse Ringen um die kantonalen Parlamentswahlsysteme](#), in: Newsletter IFF 2/2018, S. 11.

<sup>31</sup> Letztere führte gerade im Fall Graubündens und den entsprechenden Bestimmungen zum Mehrheitswahlverfahren zu Diskussionen (vgl. E. 3.5.).

<sup>32</sup> Zu den allgemeinen Implikationen eines Systemwechsels äusserte sich zum Beispiel BIAGGINI GIOVANNI, Majorz und majorzgeprägte Mischsysteme: Parlamentswahlverfahren mit Verfalldatum?, in: ZBl (117) 2016, S. 409 ff., 420.