

## **Botschaft**

**betreffend die Revision der Artikel der Kantonsverfassung betreffend die territoriale Organisation und die kantonalen Institutionen (Art. 26, 36 bis 59, 66 bis 68, 84 bis 86, 88 und 90 KV)**

---

***Der Staatsrat des Kantons Wallis***

***An den***

***Grossen Rat***

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren Grossräte

Wir beehren uns, Ihnen die vorliegende Botschaft zur Prüfung der Revision der Verfassungsartikel betreffend die territoriale Organisation und die kantonalen Institutionen (Art. 26, 36 bis 59, 66 bis 68, 84 bis 86, 88 und 90 KV) zu Ihrer Beurteilung zu unterbreiten.

Nach Art. 104 Abs. 2 der Kantonsverfassung muss die Abänderung der Verfassung oder die Annahme einer neuen Verfassungsbestimmung Gegenstand einer Lesung über die Zweckmässigkeit bilden, gefolgt von zwei Lesungen über den Text, bevor sie der Volksabstimmung unterbreitet wird (obligatorisches Referendum; Art. 30 Abs. 1 KV). Die neuen Verfassungsbestimmungen müssen anschliessend die Gewährleistung des Bundes gemäss Art. 51 Abs. 2 Bundesverfassung erhalten.

Am 10. September 2013 hat der Grosse Rat einstimmig die Zweckmässigkeit der Revision der Bestimmungen der Kantonsverfassung betreffend die territoriale Organisation und die Institutionen anerkannt. Die vorliegende Botschaft bezweckt die erste Debatte über den Gesetzestext einzuführen und die vom Staatsrat vorgeschlagene Vorlage vorzustellen.

Der erste Teil (I) erinnert daran, dass die vorliegende Revision ein Teil der Totalrevision der Kantonsverfassung ist, die etappenweise erfolgt; anschliessend werden die Gründe aufgeführt, die den Staatsrat dazu bewegten die Revision der Institutionen in mehrere Teile zu gliedern und zuerst die Reform der kantonalen Institutionen vorzustellen (Ziff. 1). Es werden sodann der chronologische Verlauf der Revision, sowie die jüngsten parlamentarischen Interventionen betreffend die kantonalen Institutionen in Erinnerung gerufen (Ziff. 2). Anschliessend werden die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens (Ziff. 3), sowie die Schwerpunkte der Reform (Ziff. 4) vorgestellt. Im zweiten Teil (II) wird die Gliederung des Gesetzesentwurfs (Ziff. 1) und ein artikelweiser Kommentar der vorgeschlagenen neuen Verfassungsbestimmungen (Ziff. 2) behandelt. Die Reform wird anschliessend unter dem Blickwinkel der integrierten Mehrjahresplanung (IMP) und den finanziellen Auswirkungen beleuchtet (III). Schliesslich wird in der Schlussfolgerung (IV) auf die Wichtigkeit dieser Verfassungsrevision betreffend die territoriale Organisation und die kantonalen Institutionen (Grosser Rat, Staatsrat) hingewiesen.

### **I. Allgemeine Erwägungen**

#### **1. Einführung**

- a) Eine etappenweise Revision der Kantonsverfassung – Die Reform der Institutionen (oder „Reform R21“)

Die vorliegende Revision ist Teil der schrittweisen Totalrevision der Kantonsverfassung. Der Grosse Rat hat sich im Einvernehmen mit dem Staatsrat bereits mehrmals dafür ausgesprochen, die Totalrevision der Kantonsverfassung schrittweise vorzunehmen (vgl. bspw. Bulletin des séances du Grand Conseil, ordentliche Oktobersession 1997, S. 68 ff.).

Durch die Wahl dieser Option haben das Parlament und die Regierung punktuelle Revisionen aber nicht ausgeschlossen (z.B. neuer Art. 13bis; Revision des Art. 87; usw.).

Bei der Reform der Institutionen (so genannte „Reform R21“) handelt es sich um eine wichtige Baustelle der Totalrevision der Verfassung. Zum Einen, weil die Hälfte der Bestimmungen unserer Charta betroffen sind. Zum Anderen, da sie allgemein gesehen die Institutionen, namentlich die drei institutionellen Ebenen (Kanton, Bezirk, Gemeinde), die Legislative und Exekutive sowie die Wahlen, bei welchen es sich um wichtige und empfindliche Bereiche handelt, betrifft (vgl. Botschaft des Staatsrats vom 5. Juni 2013 betreffend die Zweckmässigkeit der Revision der Artikel 26, 27, 36 bis 59, 66 bis 92 der Kantonsverfassung betreffend die territoriale Organisation und die Institutionen; nachfolgend: die Botschaft betreffend die Zweckmässigkeit). Die Reform R21 bezweckt allgemein gesehen eine Modernisierung unserer Institutionen sowie eine Stärkung der Walliser Gemeinden.

b) Erster Schritt: Die Reform der kantonalen Institutionen (territoriale Organisation und kantonale Behörden)

Verschiedene Abgeordnete forderten anlässlich der Zweckmässigkeitsdebatte die Reform der Institutionen in verschiedene Teile zu splitten. Dies um zu verhindern, dass eine Häufung von Unzufriedenheit über diesen oder jenen Punkt der Reform, sie beim Volk zwangsläufig zum Scheitern verurteilt. Auch im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurde der Staatsrat von verschiedenen politischen Parteien eingeladen, die Reform R21 in mehrere Teile oder Pakete zu gliedern.

Der Staatsrat hat sich mit dieser Frage im Detail auseinandergesetzt. Nach reiflicher Überlegung hat er sich entschieden, die Reform der Institutionen in mehrere Teile zu splitten, nämlich: einen Teil „Kanton“, einen Teil „Gemeinden“ und allenfalls einen Teil „Spezielles“.

- Der Teil „Kanton“, welcher Gegenstand der vorliegenden Botschaft bildet, befasst sich mit dem Grossen Rat und dem Staatsrat (Anzahl Mitglieder, Wahlmodus, Organisation, Befugnisse, Beziehungen zwischen ihnen, usw.) sowie der Aufhebung jeglicher Zwischenstruktur zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Bezirksrat, Präfekten, Vizepräfekten).
- Der Teil „Gemeinden“ regelt die Fragen betreffend die Einwohner- und Burgergemeinden (z. B. Organisation, Befugnisse, Präsidentenkonferenz, Fusion der Einwohner- und Burgergemeinden, usw.).
- Der Teil „Spezielles“ könnte diejenigen Bestimmungen enthalten, die sowohl für kantonale als auch kommunale Behörden Anwendung finden. Dies sind beispielsweise die Erhöhung der Mandatsdauer auf fünf Jahre, das Stimmrecht der Auslandschweizer oder die Männer- bzw. Frauenquote auf den Wahllisten (Vorschläge, die im Rahmen der Vernehmlassung vorgebracht wurden), usw.

Dem Volk eine umfassende Reform vorzulegen, welche die Wahl, die Organisation und die Befugnisse der kantonalen und kommunalen Behörden regelt, wäre eine sehr gewagte Wette – mit einem hohen Risiko des Scheiterns – gewesen.

Der Bundesgerichtsentscheid vom 12. Februar 2014 (BGE 1C\_495/2012) verleiht der Reform R21 eine gewisse Dringlichkeit. Der Staatsrat wird vor allem dazu ermuntert, die Erfolgchancen der Reform zu maximieren. Das Bundesgericht hat in diesem Urteil entschieden, dass der derzeitige Wahlmodus des Grossen Rats (Proporzsystem) nicht bundesverfassungskonform ist.

Die Reform R21 in mehrere Teile zu gliedern scheint sinnvoll. So verhindert man das „Schiff zu überladen“ und die Reform auf zwei oder drei kritische Punkte zu konzentrieren. Diese Vorgehensweise ermöglicht es auch mit dem dringlichen Dossier „Kanton“ schneller voranzukommen. Die vorgeschlagene dreiteilige Gliederung scheint logisch und kohärent.

Aus diesen Gründen befasst sich die vorliegende Botschaft mit der territorialen Organisation und den kantonalen Institutionen (Grosser Rat, Staatsrat) – dem Teil „Kanton“ – welcher vor den nächsten kantonalen Wahlen in Kraft treten muss. Was den weiteren Verlauf betrifft, so ist vorgesehen, den Teil „Gemeinden“ dem Grossen Rat – nach der Volksabstimmung über den Teil „Kanton“ im Frühjahr 2015 – vorzulegen. Der Teil „Spezielles“ muss eingehender durch den Staatsrat geprüft werden.

Die Reform R21 in mehrere Teile oder Pakete zu splitten maximiert die Erfolgchancen der Reform R21; ein Misserfolg könnte ärgerliche Konsequenzen für die Wahlen im Frühjahr 2017 haben. Ohne eine Änderung des kantonalen Rechts vor den nächsten kantonalen Wahlen würde eine Rechtsunsicherheit geschaffen, welche wenig förderlich für die Abgeklärtheit wäre, mit welcher sich in einer Demokratie eine Volkswahl umgeben sollte. Diese Unsicherheit könnte sich durch juristische Verfahren äussern, wobei die Konsequenzen noch schwierig abzuschätzen sind.

c) Grundsatz der Einheit der Materie

In Bezug auf das Prinzip der Einheit der Materie ist es möglich, das Projekt R21 in zwei oder drei Teile zu splitten. Der Grundsatz der Einheit der Materie wird in Art. 34 BV garantiert und ist bei der Partialrevision der Kantonsverfassung anwendbar<sup>1</sup>. Es erscheint daher sinnvoll die Definition und den Umfang dieses Grundsatzes zu erläutern.

Das in Art. 34 BV garantierte Stimmrecht beinhaltet die Abstimmungsfreiheit und insbesondere das Recht des Stimmbürgers den Wahlzettel nach seinem freien Willen auszufüllen. Der Bürger hat daher den Anspruch, dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt<sup>2</sup>.

In diesem Zusammenhang soll der Grundsatz der Einheit der Materie verhindern, dass anlässlich einer Abstimmung die Vereinigung mehrerer zu verschiedener Materien den Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzen, wobei es ihm nicht möglich ist seinen klaren und freien Willen kundzutun<sup>3</sup>. Dieser Grundsatz ist relativer Natur. Jede Bestimmung einer Vorlage muss nicht notwendigerweise den Stimmberechtigten einzeln unterbreitet werden: wichtig ist, dass die gemeinsam zur Abstimmung vorgelegten Bestimmungen untereinander einen engen sachlichen Zusammenhang haben und den gleichen Zweck verfolgen<sup>4</sup>.

Das Bundesgericht fordert, „dass eine bestimmte oder die nämliche Materie betroffen werde, dass zwischen den Teilen ein 'rapport intrinsèque étroit avec le même but' bestehe, dass die einzelnen zu einem bestimmten Zweck aufgestellten Vorschriften zueinander in einer sachlichen Beziehung stehen und das nämliche Ziel verfolgen, das zwischen ihnen eine enge sachliche Verbindung schafft, und dass der sachliche Zusammenhang nicht bloss künstlich, subjektiv oder rein politisch bestehe“<sup>5</sup>. Im Umstand, dass eine Vorlage aufgeteilt werden könnte, kann kein entscheidendes Indiz für eine Missachtung der Einheit der Materie erblickt werden<sup>6</sup>. Der Grundsatz der Einheit der Materie findet natürlich nur im Falle einer Partialrevision Anwendung<sup>7</sup>. Eine Totalrevision betrifft zwangsläufig mehrere Materien<sup>8</sup>.

Der Kanton und die Gemeinden sind per Definition unterschiedliche Institutionen, so dass es zulässig ist, diese in zwei separaten Verfahren zu behandeln. Unter diesem Blickwinkel ist nicht einzusehen, weshalb der Grundsatz der Einheit der Materie verletzt sein sollte. Die vorliegende Verfassungsrevision betrifft daher die kantonalen Institutionen; die Exekutive wie die Legislative sowie die Abschaffung jeglicher kantonalen Zwischenstruktur (vgl. Bezirksrat,

---

<sup>1</sup> BGE 129 I 366.

<sup>2</sup> Vgl. insbesondere BGE 104 Ia 215; BGE 129 I 366, mit Hinweisen.

<sup>3</sup> AUER/MALIVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel Suisse, Vol. I, S. 249.

<sup>4</sup> BGE 104 Ia 215.

<sup>5</sup> BGE 129 I 366, E. 2.3.

<sup>6</sup> BGE 129 I 366.

<sup>7</sup> AUER/MALIVERNI/HOTTELIER, a.a.O., S. 249.

<sup>8</sup> BGE 129 I 366 erwähnt jedoch, dass dieser Grundsatz auch bei Totalrevisionen zur Anwendung gelangt, wobei die Ansprüche in diesen Fällen nicht so hoch ausfallen.

Präfekten und Vizepräfekten). Das Projekt als Ganzes entspricht der Logik. Auch wenn die Revision verschiedene Punkte der Verfassung betrifft, so besteht ein sachlicher Zusammenhang zwischen den vorgeschlagenen Bestimmungen: sie bilden ein kohärentes Ganzes und verfolgen dasselbe Ziel und zwar die Modernisierung der Kantonsverfassung betreffend die kantonalen Institutionen. Es besteht ein sachlicher Zusammenhang zwischen den verschiedenen Teilen der Vorlage, da diese im weitesten Sinn die politische Organisation des Kantons (Exekutive und Legislative, Abschaffung jeglicher anderer kantonalen Struktur) zum Gegenstand haben. Im Übrigen sind die Ansprüche des Grundsatzes der Einheit der Materie bei Behördenvorlagen flexibler (BGE 129 I 366).

Die Tatsache, dass der Grosse Rat den Entscheid der Zweckmässigkeit über die gesamte Reform R21 gefällt hat, stellt kein Problem dar. Es steht nichts einer Aufteilung in zwei oder drei Teile eines Projekts – über welches eine einzige Zweckmässigkeitsdebatte geführt wurde – entgegen. Wichtig ist, dass die Vorlage der Partialrevision der Kantonsverfassung, welche dem Grossen Rat zur ersten Lesung vorgelegt wird, formell Gegenstand einer Zweckmässigkeitsdebatte bildete.

## **2. Chronologischer Verlauf und parlamentarische Interventionen**

### a) Chronologischer Verlauf

Es ist nicht nützlich im Detail auf die Entstehung oder den chronologischen Verlauf der Reform über die Institutionen zurückzukommen. Die Zusammensetzung, der Bericht und die Vorschläge der Kommission R21 wurden umfassend in der Botschaft betreffend die Zweckmässigkeit dargelegt, so dass darauf verwiesen werden kann. Auf die Vorschläge der Kommission R21 wird nachfolgend, soweit nützlich, in den Schwerpunkten der Reform eingegangen.

### b) Parlamentarische Interventionen

Auch hier wird auf die Botschaft betreffend die Zweckmässigkeit verwiesen. Abgesehen davon wurden mehrere parlamentarische Interventionen, welche im weitesten Sinne die Institutionen betreffen, nach der Zweckmässigkeitsdebatte hinterlegt. Es werden folgende jüngere Interventionen in Erinnerung gerufen:

- Am 17. Mai 2013 hat die FDP-Fraktion durch die Grossräte Yves Fournier und Philippe Nantermod eine parlamentarische Initiative hinterlegt mit der Überschrift „Proporzahlen für den Staatsrat: Der lange Weg zu einem erfolgreichen Gleichgewicht“, welche die Änderung des Art. 52 KV verlangte. Das Parlament wird diese Initiative in der Septembersession 2014 überprüfen.
- Am 11. Juni 2013 reichten Gaël Bourgeois und Julien Délèze (Suppl.) (AdG/LA) ein Postulat mit dem Titel „Akzeptable Fristen bei der Erneuerung des Grossen Rates“ ein. Das Postulat wurde nicht bestritten und dem Staatsrat zur Vollziehung übermittelt (Märzsession 2014).
- Am 14. November 2013 hinterlegten Christophe Clivaz und Marylène Volpi (Les Verts) die Motion „Aufhebung der Bestimmung, wonach es nur einen Staatsrat pro Bezirk geben darf“. Die Motion wurde in ein Postulat umgewandelt. Das Postulat wurde nicht bestritten und dem Staatsrat zur Vollziehung übermittelt (Maisesession 2014).
- Am 14. November 2013 haben Jérémie Pralong (AdG/LA), Serge Métrailler (PDCC), Moreno Centelleghé (PLR) und Francesco Walter (CVPO) eine Motion betreffend „Stimmrecht auf Gemeindeebene für alle“ eingereicht. In der Maisesession 2014 hat der Grosse Rat diese Motion mit 95 zu 31 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt.
- Am 12. März 2014 hinterlegten Christophe Clivaz, Marylène Volpi, Gilles Disero (Suppl.) und Fabienne Mabillard (Suppl.) (Les Verts) eine Motion betreffend die „Aufhebung des Quorums“. Diese Motion sieht die Aufhebung von Art. 154 GPR vor, welcher ein Quorum von 8 Prozent für die Wahl der Mitglieder des Grossen Rates vorsieht.

- Am 14. März 2014 haben Grégory Logean (UDC), Daniel Emonet (PDCB), Urs Kuonen (CVPO) und Jean-Pierre Guex (PDCB) eine Motion mit der Überschrift „Doppeltes Mehr des Volkes und der Bezirke bei Verfassungsänderungen“ eingereicht.
- Am 5. Mai 2014 hat die CVPO durch die Grossräte Beat Rieder und Philipp Matthias Bregy eine dringende Resolution eingereicht. Sie beantragten dem Grossen Rat bei den Bundesbehörden eine Standesinitiative „zur Wiederherstellung der Souveränität der Kantone bei Wahlfragen“ zu hinterlegen. In der Maisession 2014 hat das Parlament diese Resolution mit 90 zu 33 Stimmen bei 4 Enthaltungen abgelehnt.

c) Initiative „Jede Stimme zählt“

Am 6. Dezember 2010 wurde eine Volksinitiative mit der Überschrift „Jede Stimme zählt“ hinterlegt. Diese Initiative, welche in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht wurde, verlangt die Kantonsverfassung betreffend den Wahlmodus der Mitglieder des Grossen Rates (Art. 84) zu ändern. Der Staatsrat hat zu dieser Initiative seine Stellungnahme abgegeben<sup>9</sup>.

In der Septembersession 2013 hat der Grosse Rat diese Initiative abgelehnt und die Kommission für Institutionen und Familienfragen mit der Ausarbeitung eines Gegenentwurfs beauftragt. Das Dossier wird nun von der Kommission IF behandelt. Gemäss der vorgesehenen Planung sollte das Parlament den Gegenentwurf in erster Lesung in der Septembersession 2014 prüfen (Art. 119 Abs. 3 GORBG).

Wie bereits gesagt, muss der Wahlmodus der Mitglieder des Grossen Rats gestützt auf den Bundesgerichtsentscheid vom 12. Februar 2014 vor den nächsten kantonalen Wahlen angepasst werden. In diesem Sinn schlägt der Staatsrat die Schaffung von sechs Wahlkreisen für die Wahl der Abgeordneten und Grossrats-suppleanten vor. Diese Wahlkreise würden sich rund um die Hauptstädte des Kantons (Brig, Visp, Siders, Sitten, Martinach und Monthey) bilden und würden sich auf der Basis der derzeitigen Bezirke zusammensetzen. Diese Frage wird nachfolgend im Detail geprüft (vgl. S. 17-22). Wie man sieht reduziert die Vorlage des Staatsrats – sofern die Initiative „Jede Stimme zählt“ sowie ein allfälliger Gegenentwurf nicht bereits gegenstandslos werden – die Aktualität sowie die Relevanz der Initiative bzw. des Gegenentwurfs deutlich.

Der Hauptunterschied zwischen der Initiative „Jede Stimme zählt“ und dem vom Staatsrat vorgeschlagenen Wahlmodus liegt in der Anzahl Wahlkreise für die Wahl der Mitglieder des Grossen Rats. Die Initiative führt drei Wahlkreise (Ober-, Mittel- und Unterwallis) ein, wohingegen der Staatsrat sechs Kreise vorschlägt, um eine breitere geographische Vertretung zu gewährleisten.

Der Staatsrat muss seine Befürchtung der Nähe der Initiative (und einem allfälligen Gegenentwurf) und der vom Staatsrat vorgeschlagenen Reform betreffend die kantonalen Institutionen wiederholen. Es ist nicht sicher, dass eine solche Situation zu einer ruhigen und abgeklärten Debatte beiträgt.

### 3. Vernehmlassungsverfahren

Sobald die Zweckmässigkeit der Reform vom Grossen Rat angenommen wurde, hat der Staatsrat ein breites Vernehmlassungsverfahren – zu welchem er sich verpflichtet hatte – eröffnet. Die Vernehmlassung erfolgte vom 22. Oktober 2013 bis zum 15. Februar 2014. Für diese Vernehmlassung hat das Departement einen umfassenden Fragebogen (23 Fragen) ausgearbeitet. Diesem Fragebogen wurde ein erläuternder Bericht beigelegt, welcher die Herausforderungen der Reform und die Vorschläge der Kommission R21 darlegte<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Botschaft des Staatsrats vom 10. April 2013 zur Volksinitiative „Jede Stimme zählt“.

<sup>10</sup> Die Dokumente der Vernehmlassung (Fragebogen, Bericht, Verteilerliste) können auf der Internetseite des Kantons eingesehen werden.

a) Beteiligung an der Vernehmlassung

Innert der festgesetzten Frist sind 294 Fragebogen eingegangen. Einige haben lediglich die Reform zur Kenntnis genommen, ohne sich dazu zu äussern (bspw. das Kantonsgericht, verschiedene Dienststellen der kantonalen Verwaltung). Insgesamt wurden 285 Antworten zum Fragebogen registriert. Diese Anzahl kann als hoch angesehen werden; sie zeigt das Interesse, welches die Reform auslöst, vielleicht aber auch die Ängste, welche einige Teilnehmer davor haben.

Die Antworten (nach Kategorien) verteilen sich wie folgt:

-- Politische Parteien	19	
-- Einwohnergemeinden	97	
-- <i>französischsprachiges Wallis</i>		37
-- <i>Oberwallis</i>		56
-- <i>VWG<sup>11</sup>, Präsidentenkonferenz</i>		4
-- Bürgergemeinden	34	
-- <i>französischsprachiges Wallis</i>		10
-- <i>Oberwallis</i>		23
-- <i>VWB<sup>12</sup></i>		1
-- Präfekten, Vereinigung der Präfekten	6	
-- Gerichte	1	
-- Vereinigungen, Wirtschaftskreise, Gewerkschaften	10	
-- Schulen	87	
-- Verschiedene	31	
 Gesamttotal:	 285	 Antworten

Einige Präzisierungen:

- Nach der allgemeinen Praxis bei Vernehmlassungen beinhaltet die Rubrik „politische Parteien“ die kantonalen politischen Parteien sowie jene Kreise, welche den Parteien gleichgestellt werden (bspw. Jugendparlament, Altersparlament, usw.). In aller Regel werden die regionalen oder lokalen Sektionen der Parteien nicht in die Vernehmlassung einbezogen. Die von den lokalen Sektionen der Parteien spontan ausgefüllten Fragebogen wurden unter der Rubrik „Verschiedene“ berücksichtigt.
- Privatpersonen und Organisationen, welche an der Vernehmlassung teilnahmen ohne auf der „offiziellen Liste“ zu stehen, wurden in der Kategorie „Verschiedene“ erfasst. Dabei handelt es sich um Bürger, Parteimitglieder, ehemalige Abgeordnete oder Präfekten, Sektionen der lokalen politischen Parteien, usw. Anonyme Antworten oder Antworten von unbekanntem Verfasser (z. B. Fantasienamen, nur Vor- oder Nachname) wurden nicht berücksichtigt.

Die Teilnahme an der Vernehmlassung kann ganz allgemein gesehen als sehr gut eingestuft werden:

- Alle im Grossen Rat vertretenen politischen Parteien haben an der Vernehmlassung teilgenommen.
- 93 Gemeinden (von 134) liessen sich vernehmen (dies entspricht 69 %); jene des Oberwallis (56 von 67, d.h. 83 %) waren fleissiger als jene des französischsprachigen Wallis (37 von 67, d.h. 55 %).
- Diejenigen Bürgergemeinden, welche über einen getrennten Burgerrat verfügen, haben sich ebenfalls stark an der Befragung beteiligt (33 Antworten von 49, d.h. 69 %). Auch

<sup>11</sup> VWG ist die Abkürzung für den Verband Walliser Gemeinden.

<sup>12</sup> VWB ist die Abkürzung für den Verband der Walliser Burgerschaften.

hier war die Beteiligung des Oberwallis (23 Burgerschaften von 26, d.h. 88 %) höher als jene des französischsprachigen Wallis (10 von 23, was 43 % entspricht).

- Soweit uns bekannt ist, wurden die Schulen zum ersten Mal zu einem Vernehmlassungsverfahren eingeladen. Diese Neuerung war ein voller Erfolg, zumal 87 Klassen den Fragebogen beantwortet haben. Dies zeigt das Interesse, das unsere jungen Leute dem öffentlichen Leben und insbesondere unseren Institutionen entgegenbringen.
- Unter „Verschiedene“ können die Sektionen der lokalen politischen Parteien (12), die ehemaligen Gewählten, die Aktivisten und die Bürger erwähnt werden.

Bemerkung: es kam öfters vor, dass eine Organisation nicht alle Fragen beantwortet hat, so dass die Anzahl Antworten je nach Frage variiert (nachfolgend haben wir die % bevorzugt, wobei präzisiert werden muss, dass das Total der „Ja“ und der „Nein“ weniger als 100 beträgt; dies in Berücksichtigung der Enthaltungen oder „ohne Antwort“). Mehrere Gründe können das Fehlen von Antworten erklären: die Organisation wollte nicht antworten (keine Meinung, kein Interesse) oder aber es wurde eine interne Abstimmung vorgenommen, die zu einer Stimmgleichheit führte (z.B. Gemeinderat, Schulklasse).

#### b) Tendenzen privilegieren

Die Gesamtergebnisse sind mit Vorsicht zu geniessen. Die Gesamtzahl ist in der Tat kaum aussagekräftig, da jeder Organisation bzw. jeder Person, die sich vernehmen liess, dieselbe Bedeutung zukommt (z.B. eine kantonale politische Partei, eine Gemeinde, eine Klasse, ein Bürger, usw.).

Ein Vernehmlassungsverfahren ist keine Umfrage; ihm kommt kein wissenschaftlicher Charakter zu. Man muss es als ein Instrument betrachten, um die strittigen und unstrittigen Punkte zu erörtern und um Blockaden oder Reibungspunkte vorzugreifen.

Anstatt sich auf die Zahlen zu fokussieren, schien es uns angebracht, sich auf die Tendenzen der Schwerpunkte der Reform zu konzentrieren: welche Vorschläge bilden Gegenstand eines Konsenses, welche Bruchlinien können festgestellt werden, welches sind die umstrittensten und am meisten kritisierten Punkte der Reform, welches sind die häufigsten oder relevantesten Bemerkungen, usw.

In den Kommentaren wurden die Antworten der politischen Parteien und der öffentlich-rechtlichen Körperschaften (Gemeinden und Burgerschaften<sup>13</sup>) bevorzugt, da sie die Hauptbetroffenen der Reform der Institutionen sind.

Im Grossen und Ganzen können die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zusammenfassend wie folgt dargestellt werden.

#### c) Die Ergebnisse der Vernehmlassung

Wir werden nun Frage für Frage auf die Resultate des Fragebogens eingehen und die Gesamtergebnisse (in %) sowie jene der politischen Parteien und jene der öffentlich-rechtlichen Körperschaften auführen. Die Vorschläge, Kommentare oder Kritiken, die besonders häufig vorkommen oder besonders interessant sind, werden ebenfalls hervorgehoben.

Wie bereits erwähnt, betrifft die vorliegende Botschaft die kantonalen Institutionen (Grosser Rat, Staatsrat, usw.). Es werden daher nur Fragen zu diesen Institutionen vorgestellt. Die Fragen betreffend die Gemeinden und die Burgerschaften werden später behandelt, wenn der Teil „Gemeinden“ in Angriff genommen wird.

---

<sup>13</sup> Der Einfachheit halber versteht man hier unter dem Begriff „Gemeinde“ die Einwohnergemeinde und unter dem Begriff „Burgerschaft“ die Burgergemeinde.

1. Frage 1: Sind Sie für die Erhöhung der Anzahl Staatsräte von 5 auf 7?

Eine Mehrheit spricht sich für einen Staatsrat mit sieben Mitgliedern aus (Ja: 57 %, Nein: 38 %).

Die Mehrheit der Parteien unterstützt diesen Vorschlag (UDC, SVPO, CVPO, CSPO, Les Verts, PCS, La Gauche, Entremont-Autrement, JDC, JSVPO, Jeunes Verts, Altersparlament, Jugendparlament). Andere Parteien sind dagegen (PDC, PLR, PS, SPO, JUSO, MCC). Wie man sieht, gehen die Meinungen auseinander und die Frage geht über den Graben Links-Rechts hinaus.

Zwar befürworten die Gemeinden des französischsprachigen Wallis diesen Vorschlag (30 Ja, 5 Nein), jene des Oberwallis sprechen sich jedoch dagegen aus (18 Ja, 37 Nein). Die Burgerschaften sind für die Erhöhung der Staatsratsmitglieder (19 Ja, 12 Nein), jene des Oberwallis jedoch ohne grosse Begeisterung.

Der VWG und der VWB befürworten diesen Vorschlag. Die Präfekten sind hingegen einstimmig dagegen (6 Nein). Die Schulen begrüßen diesen Vorschlag (60 Ja, 25 Nein).

Für die PDC müssen Vor- und Nachteile einer Erhöhung der Anzahl Staatsratsmitglieder auf sieben aufmerksam überprüft werden, insbesondere unter dem Budget- und Finanzblickwinkel (jeder Staatsrat verfügt über eine Stabseinheit). Im aktuellen Kontext ist eine Erhöhung schwer vertretbar. Die PDC behält sich das Recht vor, sich – je nach Entwicklung der Debatte – definitiv festzulegen.

Die Verfassung soll laut CVPO zwei Sitze für das Oberwallis garantieren und das Präsidium soll verstärkt werden. Mit der Erhöhung von fünf auf sieben soll weder der Staatsapparat aufgebläht werden noch sollen Mehrkosten entstehen.

Die CSPO befürwortet einen Staatsrat mit sieben Mitgliedern, wobei die Verfassung mindestens zwei Sitze im Oberwallis gewährleisten soll.

Die SVPO und die JSVPO sind für eine Erhöhung der Mitglieder des Staatsrats auf sieben, sofern die Wahl nach Proporz erfolgt. Die Verfassung muss vorsehen, dass mindestens zwei von sieben Staatsräten aus dem Oberwallis stammen.

Für les Verts sprechen mehrere Gründe für einen Staatsrat zu sieben: die wichtigen Herausforderungen, welche sich dem Wallis stellen (Tourismus, Energie, Wasserrechtskonzessionen, Raumplanung, 3. Rhonekorrektur, Alterung der Bevölkerung, Gesundheit, usw.) und deren überkantonale oder nationale Auswirkung, die zunehmende Komplexität der Dossiers, die Notwendigkeit unablässig zu kommunizieren und zu erklären, die Fläche des Kantonsgebiets, die Berücksichtigung der sprachlichen Dimension und den Willen eine bürgernahe Regierung zu behalten.

Für die PCS würde ein Staatsrat zu sieben einerseits eine bessere Führung des Departements mit weniger unterstellten Dienststellen und andererseits die Einführung eines Präsidenten für die Dauer einer Legislaturperiode ermöglichen.

Die Effizienz muss im Vordergrund stehen. Ein Staatsrat muss die Dossiers seines Departements beherrschen. Man sollte mit der Festlegung von Prioritäten beginnen. Man sollte auch die Einführung von Staatssekretären in Erwägung ziehen. Mit einem Staatsrat zu sieben wäre es möglich, sich in die Dossiers zu vertiefen und auf die Anliegen der Bürger und der Gemeindepräsidenten mehr einzugehen. Man müsste die Zusammensetzung der Departemente neu überprüfen und allenfalls ein Ressort „Gemeinden“ bilden (Präsidentenkonferenz des Bezirks Siders, nachfolgend: PK-Siders).

Für die PK-Visp ist eine Erhöhung aufgrund der finanziellen Lage des Kantons nicht vorstellbar; die Abschaffung des Zwischenorgans (Präfekten und Bezirke) und die Stärkung der Zentralverwaltung sind nicht wünschenswert.

Ein Staatsrat mit sieben Mitgliedern sollte eine Stärkung des Präsidiums und der Beziehung zum Bund zulassen (Betreibungsamt).

2. Frage 2: Sind Sie dafür, dass die Mitglieder des Staatsrates nach dem Majorzsystem gewählt werden?

Eine klare Mehrheit (85 %) spricht sich für die Wahl der Mitglieder des Staatsrats nach dem Majorzsystem aus.

Zwar sind die Ergebnisse bei den politischen Parteien eng (Ja: PDC, CVPO, CSPO, Les Verts, PCS, La Gauche, JDC, JUSO, Jeunes Verts, Altersparlament, Jugendparlament – Nein: UDC, SVPO, PLR, PS, SPO, Entremont-Autremont, JSVPO), bei den Einwohnergemeinden (88 Ja, 4 Nein) und den Burgerschaften (25 Ja, 6 Nein) sind diese hingegen klar. Insbesondere die Städte des französischsprachigen Wallis (Siders, Sitten, Martinach und Monthey) sind für die Beibehaltung des jetzigen Wahlsystems.

Die Wahl der Mitglieder des Staatsrats nach dem Majorzsystem wird auch von den Schulen befürwortet (78 Ja, 8 Nein).

Die PDC ist für die Wahl der Regierung nach Majorz, da dies den Stimmberechtigten eine Wahl nach Persönlichkeiten anstatt eine Aufteilung der Sitze nach Parteien ermöglicht. Für les Verts muss die kantonale Exekutive nach dem Majorzsystem gewählt werden, zumal Persönlichkeiten und nicht bloss Vertreter einer Partei gewählt werden. Für die PCS müssen Persönlichkeiten, welche über den Parteien stehen, gewählt werden. Die Stimmbürger ziehen es vor, eine Persönlichkeit anstatt eine Partei zu wählen (WBV).

3. Frage 3: Sind Sie dafür, dass in der Verfassung festgehalten wird, dass mindestens ein Staatsrat aus dem Oberwallis, dem Mittelwallis und dem Unterwallis stammt?

Die Vertretung der drei Regionen (Ober-, Mittel- und Unterwallis) wird stark befürwortet (Ja: 92 %, Nein: 6 %).

Alle politischen Parteien sprechen sich für eine Vertretung der drei Verfassungsregionen aus, von wenigen Ausnahmen abgesehen (PS, Entremont-Autremont, Jeunes Verts, Jugendparlament).

Die Resultate sind bei den Gemeinden (88 Ja, 4 Nein) und den Burgerschaften (30 Ja, 1 Nein) fast einstimmig. Auch das Ergebnis der Schulen fällt klar aus (81 Ja, 5 Nein).

Eine minimale regionale Vertretung der Staatsräte zwischen dem Ober-, Mittel- und Unterwallis muss in der Verfassung verankert sein und ein Gleichgewicht der Vertretung der Regionen gewährleisten – ohne allzu zwingend zu sein (PDC).

Mehrere Parteien verlangen, dass die Verfassung mindestens zwei Sitze dem Oberwallis zuweist, falls der Staatsrat sieben Mitglieder zählt (CVPO, CSPO, SVPO, JSVPO, lokale Sektion der CVPO, rund ein Dutzend Oberwalliser Gemeinden).

Die Verfassung sollte die Wahl einer Person jedes Geschlechts vorsehen (PCS).

Die Solidarité Femmes erachtet es als wichtig, dass die Vertretung der drei Regionen im Staatsrat gewährleistet ist. Überdies sind sie der Ansicht, dass eine Vertretung der Frauen entscheidend ist. Falls der Staatsrat sieben Mitglieder zählt, sollten von jedem Geschlecht mindestens zwei Personen vertreten sein.

4. Frage 4: Sind Sie für die Abschaffung der Regel, wonach pro Bezirk nicht mehr als ein Staatsrat gewählt werden kann?

Eine klare Mehrheit spricht sich für die Abschaffung der obgenannten Regel aus (Ja: 62 %, Nein: 34 %).

Alle politischen Parteien, mit Ausnahme der MCC, befürworten diesen Vorschlag. (Die Gauche und die JDC sind dafür, sofern der Staatsrat sieben Mitglieder zählt).

Die französischsprachigen Gemeinden (30 Ja, 7 Nein) sind begeisterter als jene des Oberwallis (31 Ja, 23 Nein). Dieses Ergebnis findet man bei den Burgerschaften wieder: jene des Oberwallis (15 Ja, 8 Nein) sind geteilter, als jene des französischsprachigen Wallis (7 Ja, 1 Nein).

Die PDC befürwortet die Abschaffung der Regel, wonach pro Bezirk nicht mehr als ein Staatsrat gewählt werden kann: der Kanton braucht bessere Persönlichkeiten und die soeben erwähnte Regel (vgl. Vertretung der drei Regionen) stellt bereits eine minimale regionale Vertretung sicher.

Die Verfassung muss vorsehen, dass es pro Bezirk maximal zwei Staatsräte geben kann (WHV). Die städtischen Bezirke sind stark bevölkert; der Kanton soll sich nicht durch eine territoriale Beschränkung grosse und talentierte Persönlichkeiten entgehen lassen (WBV).

5. Frage 5: Sind Sie für die Reduktion der Anzahl Grossräte?

Eine Mehrheit spricht sich für eine Ablehnung der Reduktion der Anzahl Abgeordneten (Nein: 62 %, Ja: 36 %), d.h. für die Beibehaltung des Status quo aus (ein Parlament bestehend aus 130 Abgeordneten).

Ganz allgemein gesehen wollen die Parteien den Status quo beibehalten. Einer Reduktion der Anzahl Grossräte wohlgesinnt sind folgende Parteien: PDC, PS, PCS, Entremont-Autremont, Jeunes Verts.

Die Gemeinden des französischsprachigen Wallis sprechen sich für eine Reduktion der Anzahl Abgeordneten aus (23 Ja, 14 Nein), im Gegensatz zu jenen des Oberwallis (20 Ja, 36 Nein). Die Burgerschaften des französischsprachigen Wallis sind geteilterer Ansicht (4 Ja, 4 Nein) als jene des Oberwallis (9 Ja, 14 Nein). Der VWG (Ja) und der VWB (Nein) haben nicht die gleiche Meinung zu dieser Frage. Die Schulen sprechen sich gegen diesen Vorschlag aus (22 Ja, 62 Nein).

Die PDC begrüsst die Reduktion der Anzahl Abgeordneten (von 130 auf 100), um so die Arbeit des Parlaments zu verbessern und zu rationalisieren. Die Grossrats-Suppleanten sollen beibehalten werden, um den Milizgedanken des Parlaments zu erhalten, um Neulinge in die gesetzgeberische Tätigkeit einzuführen und um die nächste Generation auszubilden. Die Anzahl der Suppleanten muss mit jener der Abgeordneten identisch sein. Der Unterschied der Funktion der Abgeordneten und der Suppleanten soll beibehalten werden.

Für die CSPO ist das Parlament in einem zweisprachigen Kanton mit zwei Kulturen nicht bloss ein Gesetzgebungsorgan, sondern auch eine Verbindung zwischen den sprachlichen Regionen unseres Kantons. Unser Kanton ist vielfältig: Täler und Berge, städtische und ländliche Gegenden. Um einem hohen Bevölkerungsanteil eine Vertretung zu ermöglichen, befürwortet die CSPO die Beibehaltung der 130 Grossräte und Suppleanten. Die Suppleanten tragen insbesondere zur guten Arbeit des Parlaments bei; dies ist auch eine Möglichkeit – mit einem vernünftigen zeitlichen Aufwand – dem politischen Leben beizutreten.

Die Beziehung zwischen dem Grossen Rat und den Gemeinden ist derzeit nicht optimal. Die Herausforderungen, welche von den Gemeinden gemeistert werden

müssen, werden immer je schwieriger. Man sollte die Gemeindepräsidenten ermutigen oder anregen, sich zur Wahl in den Grossen Rat zu stellen (PK-Siders).

Eine Verringerung der Anzahl Abgeordneten und Suppleanten wird kategorisch abgelehnt, da dies dazu führen könnte, dass einige Regionen oder kleine Gemeinden nicht mehr im Grossen Rat vertreten sind (PK-Visp, mehrere Gemeinden des Oberwallis).

Erwähnenswert ist schliesslich, dass drei Viertel derjenigen Kreise, welche sich für eine Reduktion der Abgeordneten aussprachen, ein Parlament mit 100 Abgeordneten bevorzugen (z.B. PDC, PS, Entremont-Autremont).

6. Frage 6: Sind Sie für die Abschaffung der Grossrats-Suppleanten?

Die Resultate sind klar: eine breite Mehrheit spricht sich gegen die Abschaffung der Suppleanten aus (Ja: 11 %, Nein: 87 %).

Alle politischen Parteien, mit einer Ausnahme (Altersparlament) sind gegen diesen Vorschlag. Auch die Gemeinden (9 Ja, 84 Nein) und die Burgerschaften (4 Ja, 27 Nein) lehnen ihn ab.

Unter jenen, die eine Beibehaltung der Suppleanten möchten, wird eine Reduktion ihrer Anzahl von einer Mehrheit im Verhältnis 2 zu 1 befürwortet. Die politischen Parteien sind jedoch mehrheitlich gegen eine Verringerung der Anzahl Suppleanten (Ja: PDC, PS, Les Verts, PCS, Entremont-Autremont, Jeunes Verts, Jugendparlament – Nein: UDC, SVPO, PLR, CVPO, CSPO, SPO, La Gauche, MCC, JDC, JUSO, JSVPO).

Unter den befürwortenden Kreisen wird die Variante von 65 Suppleanten bevorzugt (58%).

7. Frage 7: Sind Sie für eine Unterscheidung des Status von Grossräten und Suppleanten?

Eine klare Mehrheit spricht sich für eine Unterscheidung des Status von Grossräten und Suppleanten aus (Ja: 63 %, Nein: 31 %).

Die politischen Parteien sind zwiegespalten. Für eine Unterscheidung des Status sind: PDC, UDC, SVPO, PS, Les Verts, Entremont-Autremont, La Gauche, MCC, Jeunes Verts, JSVPO. Dagegen widersetzen sich: CVPO, CSPO, PLR, SPO, PCS, JUSO, Altersparlament.

Die Einwohnergemeinden befürworten eine Unterscheidung des Status (57 Ja, 32 Nein), wohingegen eine schwache Mehrheit der Burgerschaften dies ablehnt (13 Ja, 18 Nein).

Die Funktion des Suppleanten muss präzisiert und aufgewertet werden; die Grossrats-Suppleanten müssen besser integriert werden, insbesondere in die vorbereitenden Diskussionen der Parlamentssitzungen (PK-Siders).

8. Frage 8: Sind Sie für eine Neudefinierung der Wahlkreise für die Wahl der Mitglieder des Grossen Rates?

Falls Sie diese Frage mit „Ja“ beantwortet haben: welche Lösung befürworten Sie?

- 3 Wahlkreise (Oberwallis, Mittelwallis, Unterwallis)
- 6 Wahlkreise (Brig, Visp, Siders, Sitten, Martinach und Monthey)
- Pukelsheim-Modell (doppelter Proporz), mit 3 Wahlkreisen und Unterwahlkreisen
- Pukelsheim-Modell (doppelter Proporz), mit 6 Wahlkreisen und Unterwahlkreisen
- Weitere (zu präzisieren)

Vorab ist zu erwähnen, dass etliche Antworten vor dem Bundesgerichtsentscheid vom 12. Februar 2014 verfasst wurden; dieses entschied, dass das Wahlsystem des

Grossen Rats nach dem Proporzsystem nicht bundesverfassungskonform ist. Seit dieser Entscheidung des Bundesgerichts wissen wir, dass das Wahlsystem des Parlaments zwingend vor den nächsten kantonalen Wahlen angepasst werden muss.

Auch wenn das Gesamtergebnis ziemlich knapp ausfällt (Ja: 51 %, Nein: 39 %), sind alle politischen Parteien – bis auf drei Ausnahmen (UDC, CVPO, MCC) – für eine Neudefinierung der Wahlkreise. Die UDC ist an der Initiative „Jede Stimme zählt“ beteiligt; ihre Antwort ist daher wohl so zu verstehen, dass die Bezirke als Unterwahlkreise nach dem Pukelsheim-Modell zu behalten sind.

Es besteht eine Diskrepanz zwischen den Gemeinden des Oberwallis (17 Ja, 39 Nein) und jenen des französischsprachigen Wallis (31 Ja, 6 Nein). Vielleicht sollte man hier die Befürchtung der Gemeinden und Dörfer sehen, nicht mehr im Parlament vertreten zu sein. Dieser Graben findet man bei den Burgerschaften nicht wieder; sie befürworten deutlich eine Reform der Wahlkreise (28 Ja, 3 Nein).

Der VWG und der VWB befürworten ebenfalls eine Neudefinierung des Wahlsystems. Die Präfekten sind abgeneigt (1 Ja, 4 Nein), was sich sicherlich durch die Verbindung zwischen den Präfekten und den Bezirken erklären lässt.

Unter den vorgeschlagenen Lösungen sprechen sich die meisten der befürwortenden Kreise für ein System mit sechs Wahlkreisen (80 Antworten, d.h. 56 %) vor dem Pukelsheim-Modell mit sechs Wahlkreisen und Unterwahlkreisen (34 Antworten, d.h. 24 %) aus. Die anderen Vorschläge, welche drei Wahlkreise vorsehen, erhalten tiefere bzw. marginale Ergebnisse (jeweils 11 Antworten). Die Befürworter sprechen sich somit klar für ein Wahlsystem mit sechs Wahlkreisen aus (80 %).

Die politischen Parteien, welche ein Wahlsystem mit „sechs Wahlkreisen“ befürworten sind: PDC, PLR, Les Verts, Entremont-Autremont, Altersparlament, Jugendparlament.

Für das Pukelsheim-Modell (mit sechs Wahlkreisen mit Unterwahlkreisen) sind: PCS, Jeunes Verts.

Für das Pukelsheim-Modell (mit drei Wahlkreisen mit Unterwahlkreisen) sprechen sich folgende politischen Parteien aus: SVPO, SPO, La Gauche, JUSO, JSVPO. Dies ist das System, welches die Initiative „Jede Stimme zählt“ einführen will.

Was den Rest betrifft:

- Die PS ist für ein Wahlsystem mit drei Wahlkreisen.
- Die CVPO schlägt ein Pukelsheim-Modell mit sieben Wahlkreisen und Unterwahlkreisen vor.
- Die CSPO will ein Wahlsystem mit drei Wahlkreisen im Oberwallis.
- Die JDC schlagen neun Wahlkreise (drei pro Region – Ober-, Mittel- und Unterwallis) vor.

Für die SVPO und die JSVPO ist neben dem Pukelsheim-Modell (mit drei Wahlkreisen und Unterwahlkreisen), das Wahlsystem mit sechs Wahlkreisen vorstellbar.

Für die Verts muss die politische und territoriale Organisation dem alltäglichen Leben der Einwohner entsprechen. Die Schaffung von Unterwahlkreisen entspricht einem uralten Modell, womit die Bezirke – unter dem Vorbehalt deren Vertretung zu gewährleisten – beibehalten werden. Die Erfahrung zeigt, dass die Befürchtungen der kleinen Bezirke nicht begründet sind: es geschieht eher das Gegenteil (die Vertreter der Stadt sind häufig gegenüber den Randregionen untervertreten). Es soll auf die Schaffung von Unterwahlkreisen verzichtet werden. Die Verts sprechen sich für grössere Wahlkreise, ohne Unterwahlkreise und ohne Quorum, allenfalls ein Quorum von 5 %, aus.

Wie man sieht, sind die Meinungen und Vorschläge sehr verschieden.

9. Frage 9: Sind Sie dafür, dass die Verfassung zwischen Kanton und Gemeinden eine Zwischenstruktur vorsieht?

Falls Sie diese Frage mit „Ja“ beantwortet haben:

- Wie soll die (geographische) Aufteilung dieser Zwischenstruktur aussehen?
- Was für Kompetenzen soll diese Zwischenstruktur erhalten?
- Was für Organe soll diese Zwischenstruktur haben?

Es besteht ein breiter Konsens darüber, die Verankerung einer Zwischenstruktur zwischen Kanton und Gemeinden in der Verfassung zu verwerfen (Ja: 31 %, Nein: 59 %).

Die politischen Parteien sind sich mit einigen wenigen Ausnahmen (La Gauche, Altersparlament) einig, dass eine Zwischenstruktur nicht in der Verfassung verankert werden soll.

Das Oberwallis und das französischsprachige Wallis haben unterschiedliche Sensibilitäten. Die Gemeinden des französischsprachigen Wallis sind mehrheitlich gegen diesen Vorschlag (8 Ja, 29 Nein), wohingegen das Resultat im Oberwallis knapper ausfällt (25 Ja, 31 Nein). Was die Burgerschaften des Oberwallis betrifft, so sind diese für eine Zwischenstruktur (17 Ja, 6 Nein), währenddessen die Burgerschaften des französischsprachigen Wallis geteilter Meinung sind (4 Ja, 4 Nein).

Die Präfekten sind sich einig (6 Ja), vielleicht weil ihre Funktion an eine Zwischenstruktur gegliedert ist.

Für die PDC soll die Verfassung nicht eine Zwischenstruktur zwischen Kanton und Gemeinden aufzwingen. Mit der Abschaffung der Bezirke hat auch die Funktion des Präfekten keine Daseinsberechtigung mehr (dies umso mehr, als die Funktion der Vertretung der Regierung keinen Sinn mehr ergibt); eine interkommunale Koordination soll beibehalten werden, jedoch in einer von den Gemeinden gewählten Form.

Für die PS genügt die interkommunale Zusammenarbeit. Es gibt keine Zwischenstruktur oder Aufteilung, die allen überkommunalen Tätigkeiten gerecht wird.

Man sollte je nach Tätigkeitsgebiet verschiedene Formen von Gemeindeverbänden vorsehen (PCS).

Mit einer Zwischenstruktur erhöht sich die Distanz zwischen dem Kanton und den Gemeinden, was nicht angebracht ist (Eischoll). Die Abschaffung der Zwischenstruktur könnte zu einer Stärkung der Zentralverwaltung (Zentralisierung) führen, was nicht wünschenswert ist (Saas-Balen).

Die Kreise, die eine Zwischenstruktur befürworten, wollen ihr folgende Aufgaben übertragen: regionale Koordination, interkommunale Zusammenarbeit, Verteidigung der Interessen der Gemeinden gegenüber dem Kanton, Mediation, Wahlkreis, usw. Diese Zwischenstruktur wäre auf den Wahlkreis für die Wahl des Grossen Rats oder auf die sozio-ökonomischen Regionen oder die aktuellen Bezirke zugeschnitten. Häufig werden als mögliche Organe dieser Struktur die Präsidentenkonferenz und/oder die Präfekten genannt.

10. Frage 10: Sind Sie für die Aufrechterhaltung der Funktion des Präfekten?

Eine klare Mehrheit spricht sich gegen die Beibehaltung der Präfekten aus (Ja: 34 %, Nein: 56 %).

Bis auf einige wenige Ausnahmen (CVPO, MCC, Altersparlament) sind die politischen Parteien für die Abschaffung der Funktion des Präfekten. Die Gemeinden (40 Ja, 53 Nein), die Burgerschaften (10 Ja, 21 Nein), der VWG und der VWB folgen dem

gleichen Trend. Die Präfekten (6 Ja) sprechen sich einstimmig für die Aufrechterhaltung ihrer Funktion aus.

Zahlreiche Kreise, die die Aufrechterhaltung der Präfekten befürworten, wollen ihre Funktion und ihre Aufgaben neu definieren.

Die Präfekten erfüllen wichtige und reale Aufgaben. Auch wenn die Funktion des Präfekten nun diskutiert wird, kann nicht bestritten werden, dass die Präsenz eines Koordinators – aktuelle und hauptsächliche Funktion des Präfekten – bei kommunalen Problemen wichtig wenn nicht sogar notwendig ist. Der Präfekt wird oft angefragt das Präsidium von kommunalen Institutionen oder Verbänden (Orientierungsschule, SMZ, Samariter, Hilfsvereine, usw.) zu übernehmen. Die Gemeinden müssen immer komplexere Aufgaben bewältigen, was die Präsenz, den Rat, die Unterstützung und das Handeln eines Dritten, der über Eigeninitiative und spezifische Kenntnisse verfügt, notwendig macht. Diese Person – wie auch immer man sie benennt – könnte von der Präsidentenkonferenz gewählt werden (Vereinigung der Präfekten, PK-Brig).

Die Zwischenstruktur mit dem Präfekten und die Gemeindepräsidentenkonferenz müssen beibehalten werden; der Bezirk muss aufrechterhalten bleiben. Der „neue Präfekt“ muss ein präzises Pflichtenheft haben. Die Präfekten erfüllen wichtige Aufgaben. Falls die Gemeinden auf Schwierigkeiten treffen, ist die Präsenz eines Koordinators notwendig. Der Präfekt spielt diese Rolle. Stehen die Interessen mehrerer Gemeinden auf dem Spiel oder tauchen Probleme zwischen ihnen auf, wird die Notwendigkeit eines Koordinators nicht bestritten. Die Präfekten präsidieren oft kommunale Institutionen oder Verbände. Wer wird diese Aufgaben bei der Abschaffung der Präfekten übernehmen? Die Gemeinden stehen vor immer komplizierteren Aufgaben, was die Präsenz einer Person mit Eigeninitiative und spezifischen Kenntnissen notwendig macht (PK-Visp, verschiedene Gemeinden des Oberwallis).

Allgemein gesehen sind die befürwortenden Kreise zur Aufrechterhaltung der Präfekten der Ansicht, dass die Aufgaben der Präfekten modernisiert und neu definiert werden müssen (ihre aktuellen gesetzlichen Aufgaben sind veraltet).

Künftig muss der Präfekt als Koordinator der Präsidentenkonferenz und Vertreter der Gemeinden handeln (lokale Sektion der CVPO). Bevor man die Abschaffung der Präfekten vorschlägt, sollte man über nützliche Aufgaben nachdenken, welche man ihnen auferlegen könnte (HEVS 2).

11. Frage 22: Sind Sie dafür, dass die kantonalen Wahlen im Herbst durchgeführt werden?

Eine sehr deutliche Mehrheit spricht sich für eine Verschiebung der kantonalen Wahlen in den Herbst aus (Ja: 72 %, Nein: 22 %).

Bis auf drei Ausnahmen (UDC, CVPO, MCC) befürworten alle politischen Parteien diesen Vorschlag. Sowohl die Gemeinden (77 Ja, 14 Nein) als auch die Burgerschaften (31 Ja, 1 Nein) unterstützen diese Massnahme.

Die PDC spricht sich für einen einheitlichen Wahlkalender aus. Die Wahlen sollen im Herbst stattfinden und der Amtsantritt der neuen Behörden soll im darauffolgenden Kalenderjahr erfolgen.

Die SVPO und die JSVPO befürworten die Durchführung der kantonalen Wahlen im Herbst, sofern die Mandatsdauer bei vier Jahren verbleibt. Bei einer Mandatsdauer von fünf Jahren und der Verschiebung der Wahlen in den Herbst, würden Schwierigkeiten entstehen, da alle 20 Jahre die eidgenössischen Wahlen mit den kantonalen oder kommunalen Wahlen zusammenfallen würden. Dies würde die Aufgabe der Verwaltung erschweren und auch den politischen Parteien organisatorische und finanzielle Probleme bereiten.

12. Frage 11: Haben Sie andere Bemerkungen oder Vorschläge betreffend die kantonalen Instanzen (Staatsrat, Grosser Rat, Präfekten, usw.)?

Die PDC ist für die Abschaffung der Präfekten, will aber ein interkommunales Koordinationsorgan beibehalten (von den Gemeinden zu beschliessen).

Die UDC ist gegen die Abschaffung der Bezirke, insbesondere bei neuen Wahlkreisen, da sie ein Problem der Vertretung der derzeitigen kleinen Bezirke sieht.

Die Verts unterbreiten mehrere Vorschläge: der Suppleant muss einen verhinderten Grossrat vertreten, er muss ein echter Vertreter sein; Abschaffung des Quorums von 8 %, resp. Herabsetzung auf 5 %; einen Staatsratspräsidenten für die Dauer von vier Jahren einführen, welcher von der Regierung gewählt wird und insbesondere für die Aussenbeziehungen zuständig ist.

Die PCS würde es begrüessen, wenn die Festlegung der Anzahl Abgeordneten pro Wahlkreis nicht gestützt auf die Schweizerische Wohnbevölkerung sondern gestützt auf die gesamte Wohnbevölkerung errechnet wird. Sie verlangen die Einführung einer Frauenquote auf den Wahllisten des Grossen Rats.

Für die SPO und die JUSO ist die Funktion des Staatsrats mit einem eidgenössischen Mandant (Nationalrat, Ständerat) unvereinbar.

Für die CVPO soll der Präfekt nicht mehr der Vertreter des Staatsrats in den Bezirken sein, sondern der Koordinator der Gemeinden; der Präfekt soll von den Gemeinden gewählt werden. Das Präsidium des Staatsrats soll verstärkt werden, indem der Präsident für eine Legislaturdauer gewählt wird. Im Grossen Rat soll der Parlamentsdienst verstärkt werden.

Für die CSPO muss die Funktion des Präfekten neu definiert werden, falls diese beibehalten wird (z.B. Koordinator und Mediator zwischen dem Staatsrat und den Gemeinden). Die Abschaffung dieser Zwischenstruktur führt zu einer Lücke, welche durch die Schaffung einer interkommunalen Gemeindepräsidentenkonferenz pro Wahlkreis ersetzt werden könnte. Es liegt an den Gemeinden aus dieser Konferenz ein wirksames Instrument zu machen.

Die Verfassung soll ein Staatsratssitz für das Oberwallis garantieren (SVPO, CSPO, JSVPO).

Man sollte das Doppelmandat Staatsrat und Nationalrat (oder Ständerat) verbieten. Die Funktion des Präfekten soll aufgewertet werden; er soll sich bei interregionalen Projekten beteiligen (Sitten).

Das Gesetz sollte für die Ausübung eines Wahlmandates eine Altersbeschränkung von 65 Jahren vorsehen (Leuk).

Man muss die Abgeordneten besser entlönnen, um ihnen eine gute Ausübung ihres Mandates zu ermöglichen. Die Rolle des Grossen Rats wird zunehmen. Die Gewählten sollten daher ihre Aufgabe als Gesetzgeber und Gegenmacht der Exekutive auf professionelle Weise ausüben. Das Milizsystem soll beibehalten werden, da dieses die Politik in der sozialen Realität verankert (WBV).

Solidarité Femmes erachtet es als wichtig, die Vertretung der Frauen im Grossen Rat zu verbessern; die vorliegende Reform soll konkrete Massnahmen vorsehen, d.h. eine Quote für Wahllisten einführen (diese Regel wäre anzuwenden bis 30 % der Gewählten jedes Geschlechts erreicht ist).

In Berücksichtigung von Art. 34 Abs. 1 BV muss jeder Bürger das Recht haben, im Grossen Rat Einsitz zu nehmen, auch wenn er Teil der kantonalen Verwaltung ist (ZMLP).

Der Staatsrat soll vom Grossen Rat gewählt werden (PDC Hérens, PDC Vex).

Die Reform R21 sollte die Unvereinbarkeiten behandeln (Parti pirate).

13. Frage 23: Ganz allgemein, haben Sie andere Bemerkungen oder Vorschläge betreffend die Reform unserer Institutionen?

Die PDC würde es als sinnvoll erachten, eine Abspaltung von gewissen Elementen von der Globalrevision zu überprüfen, insbesondere im Hinblick auf die Volksabstimmung: Dies um zu verhindern, dass der eine oder andere heikle Punkt sämtliche Vorschläge blockiert.

Die PS will, dass die Reform folgende Punkte überprüft: Männer- bzw. Frauenquote für die Wahllisten des Grossen Rats vorsehen; Verbot eines Doppelmandats für die Mitglieder des Staatsrats; bei den kantonalen und kommunalen Wahlen Listenverbindungen ermöglichen; das Quorum auf 5 % herabsetzen, falls die Wahl des Parlaments in drei Wahlkreisen stattfindet.

Laut den Verts soll die Beziehung zwischen dem Kanton und dem Bund (Rolle des Regierungspräsidenten) verstärkt werden. Jüngste Enttäuschungen zeigen, dass der überkantonalen Ebene zu wenig Rechnung getragen wurde. Die Verts bedauern die Kurzsichtigkeit des vorgeschlagenen Projekts. Um über die Institutionen des XXI. Jahrhunderts nachzudenken, muss die Debatte so weit wie möglich geöffnet werden. Der Grosse Rat ist nicht das geeignetste Organ um frei über die Reform unserer Institutionen nachzudenken. Es besteht das Risiko, dass die konservativen Kräfte die Reformatorischen überwiegen. Aus diesem Grund verlangen die Verts die Einführung eines Verfassungsrats um die Institutionen zu überdenken.

Für die PCS sollte die Reform auch die Frage der Vertretung der Frauen behandeln (Frauenquote bei den Wahllisten für die Grossratswahlen; mindestens eine Frau im Staatsrat). Die Funktion des Staatsrats sollte mit einem eidgenössischen Mandat (Nationalrat, Ständerat) unvereinbar sein. Ein Staatsrat muss auf jede private Funktion verzichten, welche in einem Interessenkonflikt mit seiner Funktion steht. Schliesslich muss das Projekt R21 dem Volk in Form von verschiedenen Fragen (oder Teilen) vorgelegt werden.

Entremont-Autrement schlägt die Abschaffung des Wahlquorums vor.

Für die Gauche muss die Reform R21 auf folgende Fragen eingehen: Abschaffung des Quorums; Einsetzung eines Verfassungsrats; Ausländerstimmrecht; Finanzierung der politischen Parteien.

Die SPO wünscht sich, dass die Reform R21 den Bürgern in verschiedenen Teilen (oder Paketen) vorgelegt wird. Überdies muss die Reform die Finanzierung der politischen Parteien behandeln.

Für die JUSO sollte die Verfassung auch folgende Themen behandeln: die Einführung des Jugendparlaments, die Verstärkung der politischen Ausbildung, die Finanzierung der politischen Parteien, die Wahl- oder Abstimmungskampagnen.

Das Gesetz sollte eine Grenze der Mandatsdauer festlegen, d.h. maximal vier Legislaturperioden à fünf Jahre (Randogne).

Die Vereinigung der Präfekten bestreitet die Notwendigkeit einer Aktualisierung der Verfassung nicht. Diese sollte aber massvoll und vernünftig sein und nicht ändern wollen, nur um der Änderung wegen. Sie ist überrascht, dass die Bezirke als Zwischenstruktur, die unabdingbar ist, für eine gewisse Nähe und eine Vertretung der kleinen Gemeinden im Parlament gewährleistet, abgeschafft werden soll. Es ist bedauernd, dass die Funktion der Präfekten nicht aufgewertet wurde. Ein Sprecher der Gemeinden gegenüber dem Kanton, der die Rolle des Mediators oder

Vermittler innehat, ist unentbehrlich. Dies ist die aktuelle Aufgabe der Präfekten. Des Weiteren ist hervorzuheben, dass der Präfekt derzeit die Gemeindepräsidentenkonferenz präsidiert. Schliesslich ist die Vereinigung der Präfekten erstaunt darüber, dass ein einziges Modell dem ganzen Kanton aufgezungen wird. Damit werden die Randregionen und die kleinen Gemeinden geschwächt (identische Stellungnahmen: PK-Brig, PK-Visp).

Man muss sich über die Konsequenzen einer neuen administrativen Aufgliederung im Klaren sein, sei dies für die richterlichen, administrativen oder gerichtsähnlichen Behörden (z.B. Betreibungsamt, Handelsregisteramt, Grundbuchamt). Die Betreibungsämter sind direkt betroffen, da sich ihre Organisation auf die Bezirke abstützt (Betreibungsamt).

Wie auch immer die Einteilung der Zwischenstruktur zwischen Kanton und Gemeinden aussieht, müssen die territorialen Kompetenzen mit den kantonalen Institutionen (Gerichte, Staatsanwalt, Betreibungsamt, Grundbuchamt, Handelsregisteramt, KESB, usw.) übereinstimmen (Gericht Martinach-Saint-Maurice).

Das Oberwallis muss als sprachliche und kulturelle Minderheit geschützt werden (Ferden). Der Schutz der sprachlichen und regionalen Minderheiten muss in der Verfassung verankert werden (verschiedene lokale Sektionen der CVPO, Blatten, Unterbäch).

Man sollte die Möglichkeit vorsehen, die Gewählten, welche weitgehend ihre Pflichten verletzt haben, abzusetzen (Klasse des Kollegiums Saint-Maurice).

#### **4. Schwerpunkte der Reform**

Nachdem der Staatsrat die Kommentare und Resultate des Vernehmlassungsverfahrens zur Kenntnis genommen hat, prüfte er das Dossier der Reform R21 und traf mehrere Entscheidungen.

Wie bereits erwähnt, hat sich die Regierung dafür entschieden, die Reform R21 in mehrere Teile zu splitten (Teil „Kanton“; Teil „Gemeinden“; Teil „Spezielles“). Diese Entscheidung, welche von vielen Parteien mit unterschiedlichen politischen Ansichten empfohlen wurde, erscheint sinnvoll, realistisch und kohärent.

Der Staatsrat hat seinen Willen bekräftigt, mit diesem Dossier zügig voranzuschreiten - die zwei Lesungen zum Verfassungstext sollten während dem zweiten Semester 2014 durchgeführt werden - damit die Bürger sich im Frühjahr 2015 zur Reform der kantonalen Institutionen äussern können.

Um der Wichtigkeit der Reform 21 und den komplexen juristischen Fragen die sich stellen, Rechnung zu tragen, hat der Staatsrat beschlossen, Experten zu ernennen, welche ihn in diesem Dossier unterstützen. Seine Wahl fiel auf Herrn Jean-Baptiste Zufferey, Professor an der Universität Freiburg am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, welcher von Frau Marie-Claire Pont Veuthey, Anwältin und Dr. jur., Ersatzrichterin am Bundesgericht, sowie von Frau Nadja Schwery, Anwältin und Dr. jur., wissenschaftliche Mitarbeiterin an der juristischen Fakultät der Universität Freiburg, unterstützt wird. Der Staatsrat wollte dem Expertenkollegium eine „Walliser“ Verankerung geben.

Schliesslich hat der Staatsrat die Prinzipien festgelegt, welche die Reform der kantonalen Institutionen lenken sollen. Die Schwerpunkte dieser Reform der kantonalen Institutionen können wie folgt dargestellt werden.

##### **a) Der Grosse Rat**

Die zwei Hauptfragen, die untersucht werden müssen, sind diejenige der Anzahl (Ziffer I) und der Art des Wahlverfahrens der Abgeordneten und Suppleanten (Ziffer II). Die Frage

betreffend den Status der Abgeordneten und Suppleanten ist von geringerer Bedeutung (Ziffer I).

I. Der Grosse Rat zählt 130 Abgeordnete und 130 Suppleanten

In der Verfassung von 1802 wurde die Legislative von einem Landrath ausgeübt, welcher aus den Deputirten der Zehnden bestand, welche vom Rath der Zehnden im Verhältnis von einem Deputirten auf 2'000 Seelen ernannt wurden. Die Verfassung von 1815 läutet eine neue Ära der Republik Wallis, vereinigt als Kanton in der schweizerischen Eidgenossenschaft, ein und sieht vor, dass die Räte der Zehnden die Abgeordneten des Landraths nach dem Schema vier pro Zehnden bestimmen. Dieser Vorschlag provozierte eine Welle der Auflehnung, welche nach langen Auseinandersetzungen in zwei aufeinanderfolgenden Verfassungen vom 30. Januar und 3. August 1839 endete.

Diese legten den Grundsatz der indirekten Wahl der Deputirten auf Basis der Bevölkerungszahl fest. Der Grosse Rat hat den Landrath ersetzt. Später sah die Verfassung vom 10. Januar 1848 die direkte Wahl des Grossen Rates durch die Urversammlungen vor. Die Satzung vom 23. Dezember 1852 festigte das Prinzip der Vertretung der Minderheiten mit der Möglichkeit, für die Wahlen der Gesandten neben den Bezirken Wahlkreise zu bilden.

Am 23. Juni 1912 akzeptierte das Volk den Artikel, gemäss welchem die Abgeordneten des Grossen Rats im Verhältnis ein Abgeordneter auf 1'100 Seelen der Schweizer Bevölkerung, anstatt ein Abgeordneter auf 1'000 Seelen der gesamten Bevölkerung ernannt wurde. Im Jahre 1952 schliesslich, bestimmte eine neue Verfassungsrevision mit nähmlichem Inhalt, den Grundsatz der festen Anzahl und setzte diese auf 130 fest. Es war von nun an nicht mehr nötig, aufgrund jedes Bevölkerungszuwachses einen neuen Wahlquotienten zu bestimmen.

Wenn es um die Anzahl der Abgeordneten und Suppleanten geht, schlägt der Staatsrat vor, den Status quo beizubehalten. Auf der einen Seite erlaubt es die Zahl von 130 Abgeordneten allen Regionen, im Parlament vertreten zu sein. Diese geografische und sprachliche Vertretung, welche weit und mannigfaltig ist, ist ein Zeichen zugunsten der Einheit und des Zusammenhalts des Kantons. Eine Reduktion der Anzahl Abgeordnete könnte möglicherweise zu einem Graben zwischen dem Parlament und der Bevölkerung führen. Auf der anderen Seite lässt sich eine Änderung der Wahlkreise für die Wahl des Parlaments nicht unbedingt mit einer gleichzeitigen Reduktion der Anzahl Abgeordneten vereinbaren. Es scheint nicht sinnvoll, in diesen heiklen Fragen zu viele Unbekannte zu schaffen. Ausserdem ist der Staatsrat nicht davon überzeugt, dass eine Reduktion der Grösse des Grossen Rats einen Einfluss auf die Effizienz seiner Arbeit hat. Im Gegenteil, diese Massnahme könnte die Arbeitslast pro Abgeordneten erhöhen, was für ein Milizparlament nicht sinnvoll ist. Im interkantonalen Vergleich scheint die Zahl 130 nicht ungeeignet (siehe Bericht R21, Beilage f, S. 106). Schliesslich hat die Vernehmlassung gezeigt, dass eine grosse Mehrheit der befragten Kreise - vor allem die politischen Parteien - für die Beibehaltung von 130 Abgeordneten sind.

Im Endeffekt sprechen zahlreiche Argumente für die Beibehaltung der 130 Abgeordneten, eine Zahl, die am besten eine Vertretung der geografischen und sprachlichen Vielfältigkeit des Kantons erlaubt.

Die Institution der Suppleanten findet eine breite Zustimmung. Sie erlaubt es den jungen Gewählten, erste politische Erfahrungen zu sammeln, was positiv und ermutigend ist. Die Suppleanten - welche alle politischen Parteien beibehalten möchten - tragen dazu bei, dass die geografische Vertretung des Parlaments vergrössert wird. Der Vorschlag hinsichtlich einer Reduktion der Anzahl Suppleanten überzeugt nicht. Der Staatsrat sieht kein objektives Argument, welches eine Reduktion der Anzahl Suppleanten rechtfertigen könnte. Schliesslich hat das Bundesgericht am 12. Februar 2014 nicht für eine Reduktion plädiert, da Wahlkreise mit weniger als 10 wählbaren Suppleanten als nicht bundesverfassungskonform erachtet werden könnten.

Ein Wort zum Status der Abgeordneten und Suppleanten. Gemäss der Kommission R21 hat der Suppleant nicht den gleichen Status wie der Abgeordnete, aber vertritt Letzteren von Zeit zu Zeit. Sie schlägt vor, den Status der Abgeordneten und Suppleanten besser voneinander zu unterscheiden, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass ihnen nicht die gleichen Rechte und Pflichten zukommen. Eigentlich zielt dieser Vorschlag darauf ab, das Mandat des Abgeordneten zu verstärken, welcher zur Vertretung der Wähler, einer Region oder eines Dorfes, gewählt ist, und welcher diese Verantwortungen eigenständig wahrnehmen muss, ohne diese nach Belieben an einen Suppleanten zu delegieren. Die befragten Kreise befürworten die stärkere Abgrenzung des Status der Abgeordneten von demjenigen der Suppleanten. Nach Meinung des Staatsrats ist diese Frage nicht ohne Bedeutung, sie hat aber nicht Verfassungsrang; sie müsste direkt in der kantonalen Gesetzgebung geregelt werden (vgl. GORBG und RGR).

## II. Wahlmodus für die Mitglieder des Grossen Rates

Das Urteil des Bundesgerichts vom 12. Februar 2014 (BGE 1C\_495/2012) ist deutlich<sup>14</sup>: der derzeitige Wahlmodus nach Proporzsystem des Grossen Rats ist nicht bundesverfassungskonform. Dieses Urteil macht die Einführung eines neuen Wahlsystems für die Mitglieder des Parlaments für die nächsten kantonalen Wahlen im Frühling 2017 notwendig.

Die Frage nach der Wahl der Mitglieder des Parlaments ist eine heikle Frage. Aufgrund der Dringlichkeit, wonach ein neues bundesrechtskonformes Wahlverfahren angenommen werden muss, hält es der Staatsrat für angebracht, zwei Varianten zu präsentieren (welche den Anforderungen der Bundesverfassung entsprechen, so wie dies vom Bundesgericht verlangt wurde).

Diese beiden Varianten haben eine Gemeinsamkeit: sie basieren auf sechs Wahlkreisen, welche rund um die Städte Brig, Visp, Siders, Sitten, Martinach und Monthey gründen. Gegebenenfalls könnte der Grosse Rat entscheiden, das Volk zu befragen, damit es sich über die beiden Varianten aussprechen kann (vgl. Art. 104 Abs. 3 KV). In dieser Hinsicht legt Art. 96 RGR das zu befolgende Verfahren bei mehreren Varianten fest; er hat folgenden Inhalt: Bei Verfassungsentwürfen entscheidet der Grosse Rat vor Ende der Beratungen in zweiter Lesung, ob das Volk über Varianten zu befragen ist (Abs. 1). Wenn ja, wird die Diskussion über die Variantenvorschläge eröffnet. Der Grosse Rat kann auch die Rückweisung an die Kommission oder an den Staatsrat zwecks Ausarbeitung und Formulierung der Varianten beschliessen (Abs. 2). Der Staatsrat kann bereits in seiner Botschaft vorschlagen, für die Volksabstimmung Varianten zu unterbreiten (Abs. 3).

### Variante 1: sechs Wahlkreise

Diese Variante hat den Vorteil der Einfachheit. Faktisch übernimmt sie das aktuelle Wahlsystem, indem sie grössere Wahlkreise verwendet und dabei den Anforderungen des Bundesrechts gerecht wird. Anstelle der heutigen 14 Wahlkreise (die aktuellen Bezirke und Halbbezirke) werden sechs Wahlkreise rund um die grösseren Städte des Kantons gebildet. Ein System mit sechs Wahlkreisen ist einem System mit drei Wahlkreisen vorzuziehen, welches gemäss Definition eine Vertretung aller Regionen des Kantons nicht unbedingt garantieren könnte. Ausserdem könnten mit nur drei Wahlkreisen die Kandidatenlisten mehrere Duzend Namen enthalten, was nicht zweckmässig ist. Um eine neue Einteilung von Wahlkreisen zu verhindern, bei welcher es nicht an Einwänden und Kritik fehlen würde, basieren die sechs neuen Wahlkreise auf den heutigen Bezirken und Halbbezirken. Konkret schlagen wir vor, die sechs Wahlkreise folgendermassen festzulegen:

---

<sup>14</sup> Dieses Urteil, welches eine unverkennbare Tragweite auf die vorliegende Reform hat, wird der vorliegenden Botschaft hinzugefügt (in seiner Originalversion auf Deutsch und in der französischen Übersetzung)

- Der Wahlkreis „Brig“ mit den Bezirken und dem Halbbezirk Goms, Östlich-Raron und Brig;
- Der Wahlkreis „Visp“ mit den Bezirken und dem Halbbezirk Visp, Westlich-Raron und Leuk;
- Der Wahlkreis „Siders“ mit dem Bezirk Siders;
- Der Wahlkreis „Sitten“ mit den Bezirken Sitten, Ering und Gundis;
- Der Wahlkreis „Martinach“ mit den Bezirken Martinach und Entremont;
- Der Wahlkreis „Monthey“ mit den Bezirken Saint-Maurice und Monthey.

Die Kommission R21 hat von dieser Variante Abstand genommen, da sie für die Vertretung der Rand- und Bergregionen wenig vorteilhaft ist. Der Staatsrat ist davon überzeugt, dass die politischen Parteien darauf achten, attraktive Kandidatenlisten zu erarbeiten und eine weite geografische Vertretung des Wahlkreises sicherzustellen. Ansonsten muss man der Stimme des Wählers vertrauen, für welchen die Kompetenzen, die Erfahrung und das Profil eines Kandidaten gleichviel oder gar mehr zählt als sein Wohnort. Es genügt die aktuellen Resultate der „Stadt“-Bezirke zu konsultieren, um sich davon zu überzeugen, dass sich die Randregionen nicht vor der Präsenz einer Stadt in einem Wahlkreis fürchten müssen. Zum Beispiel sind im Bezirk Sitten die Gemeinden Grimisuat (drei Sitze) und Veysonnaz (ein Sitz) bevölkerungsmässig übervertreten, wobei unterstrichen wird, dass die Sitze, die der Gemeinde Sitten zugeteilt sind, geografisch gut verteilt sind (fünf Gewählte wohnen in der Stadt, drei in Brämis, je einer in Uvrier und in Pont-de-la-Morge).

Diese Variante weist den Vorteil der Einfachheit auf. Sie ist allen bekannt: es ist das aktuelle System, welches auf grössere Wahlkreise übertragen wird (sechs Wahlkreise anstelle von 14, indem die aktuellen Bezirke zusammengelegt werden). Der Nachteil dieser Variante ist, dass eine Vertretung aller Regionen des Kantons nicht garantiert werden kann.

#### Variante 2: „Das Pukelsheim-Modell (oder doppelproportionales Zuteilungsverfahren oder Modell des doppelten Proporz)“, mit sechs Wahlkreisen und Unterwahlkreisen

Das ist die Variante, von welcher sich die Kommission R21 hat inspirieren lassen (siehe Bericht R21, S. 73-79). Die Kommission R21 zog es vor, sechs Wahlkreise zu schaffen (eher als drei), welche es erlauben, den lokalen Empfindungen besser Rechnung zu tragen.

Seit der Bearbeitung der Initiative „Jede Stimme zählt“ ist das „Pukelsheim-Modell“ (oder „doppelproportionales Zuteilungsverfahren“ oder „Modell des doppelten Proporz“) dem Parlament bekannt. Es scheint deshalb unnötig, im Detail auf dieses Wahlsystem zurückzukommen.<sup>15</sup>

Kurz gesagt wird der Kanton in Wahlkreise eingeteilt; diese Wahlkreise sind grundsätzlich in Unterwahlkreise gegliedert. Man bestimmt in einem ersten Schritt die Anzahl Sitze, für welche eine Liste in einem Wahlkreis Anrecht hat (indem man die doppelt proportionale Divisormethode mit Standardrundung anwendet). In einem zweiten Schritt werden die von den Listen erlangten Sitze zwischen den Unterwahlkreisen aufgeteilt. Man wendet ein mathematisches Verfahren an, welches dafür bestimmt ist, ein gerechtes Gleichgewicht zwischen den Rechten des Wahlkreises und der Parteien sicherzustellen. Die Kommission R21 hat das Pukelsheim-Modell wie folgt dargestellt:

*„Die Wahlkreise (die den aktuellen Bezirken entsprechen) werden innerhalb einer Wahlregion zusammengefasst (z.B. Oberwallis, Mittelwallis, Unterwallis). Jedem Wahlkreis wird seiner Bevölkerungszahl entsprechend eine gewisse Anzahl Vertreter zugewiesen. In einer ersten Phase werden die Sitze nach Listen auf Ebene der*

---

<sup>15</sup> Das Pukelsheim-Modell ist komplex, eine detaillierte Darstellung findet sich in der Broschüre mit Titel: „Sitzverteilung bei Parlamentswahlen nach dem neuen Zürcher Zuteilungsverfahren: Eine leicht verständliche Darstellung“ (Broschüre, welche von der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich erarbeitet wurde). Diese Broschüre findet sich im Anhang zu dieser Botschaft.

*Wahlregion verteilt. Damit kann jede in einer Wahlregion abgegebene Stimme berücksichtigt und eine Auswirkung auf das Resultat auf Ebene der Region erzielt werden. In einer zweiten Phase werden die von den Listen erlangten Sitze zwischen den Wahlkreisen der jeweiligen Region aufgeteilt. Gewählt sind die Kandidaten, die a) auf den Listen stehen, welche die Sitze erlangen, und b) die meisten Stimmen innerhalb ihres Wahlkreises (entspricht dem aktuellen Bezirk) auf sich vereinen.“ (siehe Bericht R21, S. 76).*

Bei diesem Wahlmodell sind die sechs Wahlkreise identisch mit den obgenannten. Die Unterwahlkreise entsprechen den aktuellen Bezirken. Neben der unterschiedlichen Berechnungsmethode liegt der Hauptunterschied zur Variante 1 darin, dass jeder Unterwahlkreis (Bezirk) hier je nach Wohnbevölkerung eine bestimmte Anzahl Gewählte erhält.

Die Vor- und Nachteile des Pukelsheim-Modells sind bekannt. Die Verteilung der Sitze unter den Listen (oder Parteien) erfolgt zentralisiert für den ganzen Wahlkreis. Die verhältnismässige Vertretung wird dadurch innerhalb der sechs Wahlkreise sehr gut respektiert und die Anzahl verlorener Stimmen ist gering.

Der grösste Nachteil dieses Modells ist seine mathematische Komplexität<sup>16</sup>. Auch wenn das Bundesgericht die „ideale theoretische Perfektion“, welche in seinen Augen das Pukelsheim-Modell darstellt, befürwortet, hat dieses in den eher praktisch orientierten und pragmatischen Kantonen wenig Begeisterung ausgelöst. Im August 2013 hat die Bundeskanzlei einen Bericht mit Titel „Proporzwahlsystem im Vergleich“ (nachfolgend: der Bericht) erarbeitet, aus welchem folgendes hervorgeht: „Drei Kantone (ZH, AG, SH) mit Doppeltem Pukelsheim steht also ein weiterer (FR)<sup>17</sup> mit einer gewissen Tendenz hin zu diesem System zur Seite, derweil es in fünf Kantonen (BE, LU, SO, SG, TG) abgelehnt wurde und derzeit in weiteren vier Kantonen (UR, SZ, NW, ZG) auf deutliche Ablehnung stösst.“ (siehe Bericht, S. 13). Wie man sieht, wird das Pukelsheim-Modell nicht unumwunden befürwortet.

Gemäss dem Bericht der Bundeskanzlei stösst „ausserdem [...] der Umstand auf massive Kritik, dass die Angleichung des Erfolgswerts sämtlicher Stimmen beim Doppelten Pukelsheim dazu führen kann, dass in einem Kanton eine dort schwächere Partei einer dort stärkeren Partei ein Mandat "wegschnappen" kann, weil sie von einem grösseren Transfer eigener Stimmen aus anderen Kantonen profitiert. Der Stimmtransfer über die Kantonsgrenzen und damit über die Wahlkreise hinweg ist einer der Hauptgründe für die Ablehnung des Doppelten Pukelsheim.“ (siehe Bericht, S. 18).

Weiter kann „das Verfahren Doppeltem Pukelsheim [...] einer Parteifragmentierung Vorschub leisten. Dies führte unter anderem in den Kantonen Zürich und Aargau dazu, dass das Wahlsystem relativ kurz nach seiner Einführung revidiert und durch die Statuierung eines Quorums ergänzt wurde. Dies widerspricht dem Ansinnen, durch die Einführung des doppeltproportionalen Sitzzuteilungsverfahrens eine noch stärkere Annäherung an den Proporzgedanken zu realisieren, nur um die erlangte Proportionalität und die möglichst exakte Abbildung des Wählerwillens sogleich durch eine – letztlich willkürlich festgesetzte – Sperrklausel wieder zu relativieren. Stimmquoten enthalten arbiträre Grenzen und verursachen damit im Zeitablauf grosse Schwankungen bei der Vertretung kleiner Parteien im Parlament“ (siehe Bericht, S. 18).

Zusammenfassend ist der Vorteil des Pukelsheim-Modells, dass eine Vertretung der aktuellen Bezirke im Grossen Rat garantiert wird. Der Nachteil ist seine grosse Komplexität.

---

<sup>16</sup> Eine Komplexität, die ein Professor des Instituts für öffentliches Rechts der Universität Bern wie folgt beurteilt: „Offenbar gelingt die „Unterzuteilung“ nur noch mit Hilfe eines Computerprogramms. Den hier Schreibenden ist es auch nach mehrmaliger Lektüre nicht gelungen, die Gedankenschritte der „Unterzuteilung“ nachzuvollziehen.“ (vgl. P. Tschannen / B. Herrmann, Wahl des Berner Regierungsrats im Proporzverfahren, S. 14 Fussnote Nr. 47).

<sup>17</sup> Am 11. März 2014 hat der freiburgische Staatsrat das doppeltproportionale Zuteilungsverfahren (Pukelsheim) verworfen und ein anderes Wahlsystem (das System des „Wahlkreisverbund“ vorgeschlagen.

Der Staatsrat bevorzugt die Variante 2.

Die Darstellung der beiden Vorschläge ist eine Art und Weise, den Grossen Rat einzuladen, die Zweckmässigkeit zu prüfen, dem Volk zwei Varianten zu präsentieren. Die juristische Möglichkeit besteht (Art. 104 Abs. 3 KV). Gegebenenfalls bleibt es dem Parlament vorbehalten, die Vor- und Nachteile einer Abstimmung über beide Varianten abzuwiegen.

b) Der Staatsrat

Die Hauptfragen, welche untersucht werden müssen, sind jene über die Anzahl Mitglieder des Staatsrats (Ziffer I) und jene über deren Wahlmodus (Ziffer II). Anschliessend muss die Vertretung der Regionen (Kapitel III) und der Bezirke (Ziffer V) der kantonalen Exekutive erörtert werden.

I. Ein Staatsrat, der aus sieben Mitgliedern besteht

Derzeit bestehen alle kantonalen Regierungen aus fünf oder sieben Mitgliedern<sup>18</sup>. Diese Zahl wird in der Verfassung festgelegt; es stellt sich deshalb die Frage, welche Zahl angemessen ist.

Als Anekdote wird daran erinnert, dass unser Kanton in den Jahren 1848 bis 1852 kurz einen Staatsrat mit sieben Mitgliedern kannte (die Änderung wurde am 10. Januar 1848 in die Kantonsverfassung aufgenommen, aber am 23. Dezember 1852 wieder geändert). Aus dieser kurzen Erfahrung, welche einmalig und schon lange her ist, können offensichtlich keine Lehren gezogen werden. Seit diesem Datum hat der Staatsrat immer aus fünf Mitgliedern bestanden.

In ihrem Bericht hat die Kommission R21 vorgeschlagen, die Zahl der Mitglieder des Staatsrats auf sieben festzulegen (siehe Bericht R21, S. 47). Ihrer Meinung nach würde es diese Änderung erlauben, einem der Staatsräte die Aufgabe zuzuteilen, den Kanton in Bezug auf die Entwicklung der eidgenössischen und interkantonalen Politik zu vertreten; er könnte in gewisser Hinsicht der Staatsrat für äussere Angelegenheiten sein. Zumindest würde sich dadurch jeder Staatsrat stärker an den verschiedenen interkantonalen Konferenzen einbringen und sich besser für die direkt den Kanton betreffenden Dossiers einsetzen können. Schliesslich würde ein Staatsrat mit sieben Mitgliedern zu einer gerechteren Vertretung der politischen und regionalen Kräfte führen, da dies für das „Oberwallis zwei sichere Regierungssitze bedeuten würde – eine bevölkerungsmässig gerechtfertigte Lösung“ (siehe Bericht R21, S. 47).

Im Vernehmlassungsverfahren hat sich die Mehrheit für einen Staatsrat mit sieben Mitgliedern ausgesprochen (vgl. oben, S. 8-9).

Es ist durchaus möglich, die Vor- und Nachteile von sieben Staatsräten zusammenzufassen:

Vorteile:

- die Rolle des Präsidenten wird gestärkt, insbesondere um eine intensivere Präsenz des Kantons auf der eidgenössischen Bühne sicherzustellen, um wichtige Dossiers zu begleiten oder zu führen und für Dossiers, die einer Koordination oder Zusammenarbeit bedürfen.
- die Departemente sind ausgeglichener und „Mamut-Departemente“ werden verhindert, was unter dem Aspekt der Organisation und Effizienz ausschlaggebend erscheint. Die Anzahl der Mitglieder der Regierung hat einen Einfluss auf die Verteilung der Arbeitslast. Die Zunahme und die wachsende Diversität der öffentlichen Aufgaben werden auf den Staatsrat überwältigt. Ausserdem erlaubt eine

---

<sup>18</sup> Bericht R21, Beilage g, S. 107.

Erhöhung der Anzahl Staatsräte eine bessere Aufteilung des Arbeitsvolumens, indem grundsätzlich die Grösse des Departements reduziert wird.

- theoretisch erlaubt diese Änderung eine bessere Vertretung der Parteien, Regionen, Sprachen und Geschlechter. Ein grösserer Staatsrat ist ein Garant für eine bessere sprachliche und regionale Vertretung; diese Massnahme erlaubt es, der deutschsprachigen Minderheit zwei sichere Sitze zu gewährleisten. Im Prinzip erlaubt sie, dass im Staatsrat die wichtigsten Parteien des Grossen Rates vertreten sind; eine Vielzahl von Meinungen ist unter dem Aspekt des Funktionierens der Regierung und dem Kräfteverhältnis vorteilhaft. Die Möglichkeit, eine grössere politische Vertretung sowie höchstwahrscheinlich eine bessere weibliche Vertretung zu haben, sind Argumente, die für diese Änderung sprechen. Ein Staatsrat mit sieben Mitgliedern erlaubt eine grössere Vertretung der einzelnen Empfindlichkeiten des Kantons.

#### Nachteile:

- kein ausschlaggebendes Argument rechtfertigt eine Erhöhung der Zahl der Staatsräte. Das aktuelle System hat sich bewährt, kein objektives Element gibt Anlass zu einer Änderung.
- das Argument der Kosten eines Mitglieds der Regierung ist nicht ausser Acht zu lassen, dies mit Blick auf den ökonomischen und finanziellen Kontext, welchem die Reform folgt. Neben seiner Entlohnung verfügt jeder Staatsrat über eine Stabseinheit zur Unterstützung bei der strategischen Führung und bei der Leitung des Departements (vgl. Art. 3 Abs. 1 des Reglements über die Organisation der Kantonsverwaltung vom 15. Januar 1997). Dieses Argument darf jedoch, obwohl es nicht vernachlässigt werden darf, nicht überbewertet werden. Die Stabseinheit kann aus dem aktuellen Verwaltungspersonal zusammengestellt werden. Ausserdem ist es schwierig, die Einsparungen zu beziffern, die aus einem ruhigeren politischen Klima resultieren - man denke an die Beziehungen zwischen der legislativen und exekutive Gewalt - und aus einer noch effizienteren Führung des Staatsrats.

## II. Ein nach Majorzsystem gewählter Staatsrat

Über die Wahl des Staatsrats nach dem Mehrheitssystem besteht ein sehr breiter Konsens. Dies ist nicht wirklich umstritten (in der Vernehmlassung hat sich die Mehrheit - 85% - für eine Wahl des Staatsrats nach Majorzsystem ausgesprochen).

Mehrere Argumente rechtfertigen den Status quo.

- Die Wahl des Staatsrats ist eine Wahl von Persönlichkeiten

Das Majorzsystem bevorzugt die Persönlichkeit eines Kandidaten seiner Parteizugehörigkeit. Mit diesem System wählt der Bürger für eine oder mehrere bestimmte Personen; um gewählt zu werden, darf ein Kandidat nicht nur auf die Mitglieder und Sympathisanten seiner Partei zählen, sondern braucht auch die Stimmen der anderen Bürger. Die politischen Parteien müssen dies bei der Kandidatenwahl berücksichtigen.

Im Gegensatz dazu stellt das Proporzsystem die Wahl einer Partei in den Vordergrund; es legt die Gewichtung nicht auf die Kandidaten. Dieses System ist sinnvoll für die Wahl der Mitglieder des Parlaments, da es eine Vertretung der signifikanten politischen Parteien als auch der wichtigen Minderheiten erlaubt. Eine Legislative muss nach Proporzsystem gewählt werden, um die gesamte Wählerschaft wiederzugeben.

Um sich für ein Mitglied der Regierung zu entscheiden, ist die Persönlichkeit des Kandidaten wichtiger als seine politische Zugehörigkeit. Die Bürger scheinen diese

Ansicht zu teilen (die Anzahl der von den Kandidaten erhaltenen Stimmen liegen weit über der politischen Stärke ihrer Partei).

Im Endeffekt wählen die Leute für die Wahl des Staatsrats Personen, die regieren sollen. Die Wahl des Bürgers basiert eher auf der Persönlichkeit als auf der Partei. Das Mehrheitssystem ist deshalb für die Wahl der Mitglieder des Staatsrats sinnvoll.

-- Die Kantone wählen ihre Regierung nach Majorzsystem

Mit Ausnahme von Zug und Tessin<sup>19</sup>, wählen alle Kantone ihre Regierung nach dem Majorzsystem. Die Kantone, die in den 2000er Jahren eine neue Verfassung verabschiedet haben oder diejenigen, welche ihre Bürger zur Einführung des Proporzsystem für die Wahl der Regierung befragten, haben alle ohne Ausnahme, das Majorzsystem beibehalten. Diese eindeutige Tendenz sollte in Bezug auf einen möglichen Wechsel des Wahlsystems zur Vorsicht mahnen.

In unserem Kanton hat sich das Parlament diese Frage bereits mehrmals auseinandergesetzt. Seit die Bevölkerung das Parlament nach Majorzsystem wählt (1920)<sup>20</sup>, wurde die Bevölkerung fünf Mal zu dieser Thematik befragt (1947, 1963, 1969, 1980 und 2005); jedes Mal wurde die Einführung des Proporz für die Wahl des Staatsrats verworfen, das letzte Mal am 25. September 2005. An diesem Tag haben die Bürger die Volkinitiative für die Wahl des Staatsrats nach Proporzsystem mit 54.4% abgelehnt (Wahlbeteiligung: 55.7%). Nach Ansicht der Kommission R21 zeigt diese sukzessive Ablehnung klar, dass die Bürger „die Personen ernennen wollen, welche die Regierung bilden, und nicht Parteivertreter, die in die Regierung berufen werden“ (siehe Bericht R21, S. 80).

Aufgrund dieser Überlegungen scheint das Mehrheitssystem für die Wahl der Kantonsregierung zweckmässig.

-- Das Proporzsystem lässt sich schlecht mit der Vertretung der Regionen vereinbaren

Bis auf einige wenige Ausnahmen wird es allgemein anerkannt, dass jede Region (Ober-, Mittel- und Unterwallis) im Staatsrat vertreten sein sollte. Es geht darum, die sprachliche Minderheit und den Zusammenhalt des Kantons zu respektieren. Das Proporzsystem verträgt sich jedoch nicht immer mit dieser Garantie.

Um einen Gewählten pro Region zu garantieren, muss der Verfassungsgeber Wahlvorschriften aufstellen. Faktisch muss geregelt werden, wie eine Vertretung jeder Region sichergestellt werden kann, wenn aufgrund des Wahlergebnisses eine Region im Staatsrat nicht vertreten ist.

Mit dem Proporzsystem verteilt man zuerst die Sitze zwischen den Parteien, abhängig davon, wie viele Stimmen für jede von ihnen abgegeben wurde; daraufhin bezeichnet man die Gewählten, abhängig davon wie viele Sitze die Parteien erhalten haben und wie viele Stimmen die Kandidaten sammeln konnten. Anschliessend muss untersucht werden, ob jede Region im Staatsrat vertreten ist. Falls nicht, müsste entschieden werden, welcher Gewählte ausscheidet und ersetzt wird, da durch seine Wahl nicht alle Regionen vertreten sind. An dieser Stelle wird die Angelegenheit ausserordentlich kompliziert.

Beim Majorzsystem wird folgerichtig derjenige Kandidat, der mit am wenigsten Stimmen gewählt wurde - durch den Kandidaten der nicht vertretenen Region ersetzt, der am meisten Stimmen erhalten hat.

Beim Proporzsystem ist es nicht einfach, denjenigen Kandidaten zu bestimmen, der seinen Platz hergeben muss. Mehrere Möglichkeiten sind vorstellbar, aber alle

---

<sup>19</sup> Im Tessin wurde das Proporzsystem eingeführt, um den Antagonismus gegen die zuweilen gewalttätigen Methoden zwischen Konservativen und Liberalen zu lösen, welche 1890 zu blutigen Auseinandersetzungen geführt haben. Ein bewaffneter Aufstand führte zu einer eidgenössischen Intervention (P. Garrone, L'élection populaire en Suisse, S. 89 ff. und 103).

<sup>20</sup> Vor diesem Datum wurden die Mitglieder des Staatsrats vom Grossen Rat gewählt.

weisen Nachteile auf. Es ist bereits hier darauf hinzuweisen, dass das gewählte System im Prinzip nicht dazu führen dürfte, dass die Verteilung der Sitze zwischen den Parteien verändert werden muss. Mehrere Möglichkeiten sind denkbar:

- Unter den Gewählten wird derjenige nicht berücksichtigt, der am wenigsten Kandidatenstimmen erhalten hat und durch den ersten Nichtgewählten seiner Liste, der aus der nicht vertretenen Region stammt, ersetzt. Was macht man aber, wenn die Liste keinen Kandidaten der betroffenen Region enthält? Und was, wenn sich der wahlfähige Kandidat am Ende seiner Liste befindet und sein Stimmenanteil sehr gering ist? Eigentlich ist es nicht gerecht, dass der Kandidat mit dem schlechtesten Resultat seinen Platz hergeben muss, da grundsätzlich die kleinste Partei die Leidtragende sein wird.
- Muss man den letzten gewählten Kandidaten ersetzen (das heisst den Gewählten der zweiten, ja gar der dritten Verteilung; wenn eine einzige Verteilung nötig ist, nimmt man die Liste mit dem kleinsten Rest)? Was macht man, wenn die berücksichtigte Liste keinen Kandidaten der betreffend Region enthält um den weggefallenen Kandidaten zu ersetzen? Muss man diesfalls den zweitletzten Kandidaten ersetzen?
- Man könnte den letzten Kandidaten derjenigen Liste ersetzen, auf der sich ein Kandidat befindet, der aus der nicht vertretenen Region stammt; dieser Kandidat würde als gewählt erklärt werden. Es könnten jedoch mehrere Listen mit einem Gewählten betroffen sein: Welche Liste wählt man und nach welchen Kriterien?
- Man kann unter den Gewählten denjenigen Kandidaten ausschliessen, der in seiner Partei am wenigsten Stimmen erhalten hat, das heisst denjenigen, der das schlechteste Verhältnis zwischen seinen Kandidatenstimmen und den Stimmen seiner Partei hat.

Wie man sieht, ist keine Lösung befriedigend und überzeugend.

Und was macht man schliesslich, wenn kein Kandidat der nicht vertretenen Region auf einer Liste steht, die einen Sitz erhalten hat? Welcher Kandidat wird ersetzt? Welche Partei müsste seinen (einen seiner) Sitz(e) hergeben, damit eine Vertretung aller drei Regionen gewährleistet werden kann? Müsste man eine Zusatzwahl nach Majorzsystem anstreben, um das letzte Mitglied der Regierung zu wählen?

In Anbetracht dieser Überlegungen - welche nicht abschliessend sind - versteht man die Schwierigkeiten besser, die sich daraus ergeben, wenn das Proporzsystem mit der Vertretung der drei Regionen des Kantons in Einklang gebracht werden soll. Die Frage erscheint theoretischer Natur, man muss sie aber im Hinterkopf behalten, da sie sich eines Tages stellen wird. In Anbetracht dessen scheinen die Wahlergebnisse (im Proporzverfahren) des Nationalrats vom Oktober 2011 – eine Gewählte aus der Region Oberwallis unter sieben Nationalräten – die Aktualität dieser Problematik aufzuzeigen, insbesondere für das Oberwallis als sprachliche Minderheit.

Im Endeffekt muss man festhalten, dass sich die Vertretung der drei Regionen des Kantons nicht immer leicht mit dem Proporzsystem vereinbaren lässt. Offensichtlich wäre die gewählte Bestimmung, die diese Vertretung garantieren soll - welche es auch ist - kritisierbar und Quelle von Schwierigkeiten.

Es sei darauf hingewiesen, dass sich diese Schwierigkeit nicht nur bei einem Staatsrat von fünf Mitgliedern stellt. Sie besteht auch bei einem Staatsrat mit sieben Mitgliedern, wobei zwei Gewählte aus dem Oberwallis stammen müssen.

-- bei Vakanzen

Schliesslich scheint das Proporzsystem für die Wahl des Staatsrats untauglich zu sein, falls das Amt eines Staatsrates neu zu besetzen ist (Demission, Todesfall oder Unwählbarkeit).

Gemäss der für gewöhnlich anwendbaren Regel bleibt im Proporzsystem ein während der Verwaltungsperiode frei werdender Sitz bei jener Liste (Partei), der sie zugeteilt waren. Daraufhin wird der erste Nichtgewählte dieser Liste – die erste Ersatzperson – als gewählt erklärt (vgl. Art. 160 und 211 GPR). Gibt es keine Ersatzpersonen mehr (enthält die Liste beispielsweise nur den Namen eines Kandidaten), sind die Listenunterzeichner der betreffenden Liste berechtigt, die Kandidatur vorzulegen. Die so ermittelte Person gilt als in stiller Wahl gewählt (vgl. Art. 157 und 211 GPR).

Diese Lösung scheint wenig sinnvoll für den Ersatz eines Staatsrats. Welche Legitimation hätte eine Person, die mit einem schlechten Wahlergebnis weit hinter dem Gewählten, aber dennoch als Zweitplatzierte der Liste figuriert? Oder falls eine Person als Dritt- oder Viertplatzierte auf der Liste steht, aber alle vorangehenden Kandidaten verzichten, vielleicht weil sie dazu aufgefordert wurden oder weil die Partei Druck auf sie ausgeübt haben (es gibt keine Pflicht als Staatsrat zu amten)? Oder falls der neu Gewählte durch die Listenunterzeichner vorgeschlagen wird?

Müsste man, um eine Bezeichnung durch die Listenunterzeichner zu verhindern - was wenig wünschenswert ist - eine Ersatzwahl nach Majorz vorsehen, falls das Amt eines Staatsrates frei wird? Sicher, Vakanzen sind nicht häufig, aber die Frage muss gleichwohl angesprochen werden (dies umso mehr, da gemäss der erwähnten Regel eine Partei einen Gewählten während der Mandatsdauer oder vor einer Generalwahl zur Demission drängen könnte).

Diese Ausführungen sprechen für eine Wahl des Staatsrats nach dem Mehrheitssystem.

III. Jede Region (Ober-, Mittel- und Unterwallis) ist im Staatsrat vertreten, zwei sichere Sitze für das Oberwallis

- Gemäss dem derzeit gültigen Art. 52 Abs. 2 KV müssen die drei Regionen des Kantons (Ober-, Mittel- und Unterwallis) im Staatsrat vertreten sein.

Die Vertretung der drei Regionen im Staatsrat versteht sich von selbst. Sie ist das Zeichen des kantonalen Zusammenhalts und des Respekts der sprachlichen Minderheit. So ist diese Massnahme in der Vernehmlassung denn auch von eher grosser Mehrheit befürwortet worden (92%) und niemand hat sie wirklich in Frage gestellt. Es scheint unnütz, diese Bestimmung, die sich mit grosser Wahrscheinlichkeit durchsetzen wird, weiter zu begründen. Man halte sich indessen den Satz der Kommission R21 im Hinterkopf: „Das Fehlen eines Vertreters in einem Organ wie in der Exekutive hingegen kann rasch zu einem trennenden Faktor werden oder ein Gefühl von Ungerechtigkeit aufkommen lassen“ (siehe Bericht R21, S. 48).

- Ausserdem müsste es ein Staatsrat mit sieben Mitgliedern ermöglichen, zwei Sitze für die deutschsprachige Minderheit zu garantieren. Diese Aufteilung - zwei von sieben, d.h. ungefähr 28% - entspricht mehr oder weniger der Oberwalliser Bevölkerung in unserem Kanton. Diese Massnahme scheint insoweit angebracht, als dass sie eine gerechte Vertretung der sprachlichen Minderheit des Oberwallis garantiert. Eine gerechte Vertretung der kantonalen Minderheiten, insbesondere der deutschsprachigen Minderheit, trägt zum kantonalen Zusammenhalt bei.

#### IV. Abschaffung der Vorschrift „ein einziger Staatsrat pro Bezirk“

Zurzeit darf es pro Bezirk nur einen Staatsrat geben (Art. 52 Abs. 3 KV). Haben zwei oder mehrere Bürger des gleichen Bezirks die absolute Mehrheit erhalten, so gilt nur derjenige als gewählt, der die meisten Stimmen erhalten hat (Art. 52 Abs. 9 KV). Es ist vorgesehen, diese Bestimmung, wonach es pro Bezirk nur einen Staatsrat geben darf, abzuschaffen.

Alle politischen Parteien befürworten diesen Vorschlag (mit Ausnahme der MCC). Im Vernehmlassungsverfahren sprach sich eine grosse Mehrheit dafür aus (Ja: 62%).

Diese Massnahme rechtfertigt sich aus mehreren Gründen. Die derzeit geltende Verfassungsbestimmung scheint überholt, wenn es darum geht, sieben Staatsräte zu wählen: sie schränkt die Wahl der Stimmenden zu stark ein; es wäre schade, wenn diese Bestimmung dem Kanton kompetente Persönlichkeiten vorenthalten würde.

Schliesslich wird daran erinnert, dass die Bundesverfassung die Vorschrift abgeschafft hat, gemäss welcher der Bundesrat nicht aus mehreren Mitgliedern desselben Kantons zusammengesetzt sein darf (gemäss neuem Art. 175 Abs. 4 BV ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass die Landesgegenden und Sprachregionen im Bundesrat angemessen vertreten sind). Es konnte nicht festgestellt werden, dass diese Änderung bis heute zu Spannungen oder Komplikationen geführt hätte.

#### c) Das Datum der kantonalen Wahlen

Die kantonalen Wahlen finden derzeit am ersten Sonntag im März statt, welcher auf die kommunalen Wahlen (die im vorangehenden Oktober stattfinden) folgt. Weniger als fünf Monate stehen zwischen den kommunalen und den kantonalen Wahlen.

Nach Ansicht der Kommission R21 ist diese kurze Zeitspanne nicht sachgemäss für die politischen Parteien, welche Kandidaten aussuchen, die Kampagne vorbereiten müssen usw. In diesem Sinne schlägt sie vor, die kantonalen Wahlen im Herbst festzusetzen (im Prinzip am zweiten Sonntag des Monats Oktober). Im Vernehmlassungsverfahren erhielt dieser Vorschlag eine grosse Mehrheit (Ja: 72%, Nein: 22%). Fast alle politischen Parteien sind für eine Verschiebung der kantonalen Wahlen in den Herbst, ein Vorschlag, der auch von den Gemeinden befürwortet wird.

Für den Staatsrat ist es angebracht, den politischen Parteien mehr Zeit zu geben, um sich auf die Wahlen vorzubereiten (z.B. Auswahl der Kandidaten, Ausarbeitung eines Programms, Suche nach einer Finanzierung, usw.). Eine Zeitspanne von einem Jahr zwischen den kommunalen und kantonalen Wahlen scheint sinnvoll. Auf diese Weise könnte man den Wahlkalender vereinheitlichen, da die (eidgenössischen, kantonalen und kommunalen) Wahlen immer im Herbst stattfinden würden. Eine Zeitspanne von einem Jahr zwischen den Wahlen würde vor allem zu einer besseren Wahrnehmung der kommunalen Wahlen führen. Zurzeit scheinen die Gemeindewahlen tendenziell Gefahr zu laufen, durch die zeitliche Nähe der Wahlen in den Hintergrund gedrängt zu werden, ja sogar vernachlässigt zu werden. Dieser Umstand ermutigt die Bürger nicht gerade dazu, als Gemeindevertreter anzutreten. Dieser Wechsel scheint auch zuträglich für die Gemeindeverwaltungen, welche die Legislaturperiode beginnen können ohne gänzlich von der Organisation der Kantonswahlen beherrscht zu werden. Nach Ansicht der Regierung rechtfertigen diese Argumente, die kantonalen Wahlen im Herbst (welcher auf die kommunalen Wahlen folgt) festzusetzen.

#### d) Die Abschaffung jeglicher Struktur zwischen dem Kanton und den Gemeinden

##### I. Das Fehlen einer Zwischenstruktur zwischen dem Kanton und den Gemeinden

Die Kommission R21 schlägt die Abschaffung der Bezirke vor. Sie möchte die Bezirke nicht durch eine andere Struktur zwischen dem Kanton und den Gemeinden ersetzen. Im Vernehmlassungsverfahren hat sich ein grosser Konsens herausgearbeitet, kein

neues Zwischenorgan in die Verfassung aufzunehmen. Insbesondere die politischen Parteien lehnen fast einheitlich die Einführung einer solchen Struktur ab.

Offen gesagt findet es der Staatsrat unnützlich, in der Kantonsverfassung ein Zwischenorgan zwischen dem Kanton und den Gemeinden vorzusehen. Welche Aufteilung sollte man vorsehen, welche Organe einführen und vor allem, welche Aufgaben und Kompetenzen sollte man dieser Struktur zubilligen? Handelt es sich einzig darum, diesem Organ die Aufgaben in Bezug auf die regionale Koordination und die interkommunale Zusammenarbeit anzuvertrauen (häufigste Antworten im Vernehmlassungsverfahren), so kann eine solche Organisation auf Gesetzesstufe eingeführt werden. Der Spezialgesetzgebung ist es möglich, eine solche Zwischenstruktur in einem bestimmten Bereich einzuführen. In dieser Hinsicht unterteilt das Gesetz über die Regionalpolitik den Kanton in drei sozioökonomische Regionen (Art. 7); eine Verankerung in der kantonalen Verfassung ist weder nötig noch nützlich.

Ausserdem wäre die Einführung einer neuen Zwischenstruktur in der kantonalen Verfassung gegen das Ziel der Reform, welche die Gemeinden stärken will. Wie die Regierung bereits erwähnte: „Es erscheint beispielsweise unnötig, in der Verfassung ein Zwischenorgan zwischen dem Kanton und den Gemeinden, mit eigenen Aufgaben (z.B. die Region) zu schaffen, wenn man beabsichtigt die kommunalen Institutionen zu verstärken und zu dynamisieren“ (Botschaft betreffend die Zweckmässigkeit, S. 8). Tatsächlich rechtfertigt es sich „in Berücksichtigung der gewünschten Verstärkung der Gemeinden [...] nicht, eine Zwischenstruktur zwischen dem Kanton und den Gemeinden in die Verfassung aufzunehmen. Im Übrigen ist es schwer sich vorzustellen, welche Aufgaben einem solchen Organismus (heisst dieser nun Region oder Bezirk) zu übertragen sind. Es wird aber immer noch möglich sein, in einem Spezialgesetz eine Zwischenstruktur in dem einen oder anderen Gebiet vorzusehen (vgl. das Gesetz über die politischen Rechte)“ (Botschaft betreffend die Zweckmässigkeit, S. 11).

Aus diesen Gründen möchte der Staatsrat nicht ein neues Organ oder eine neue Zwischenstruktur zwischen dem Kanton und den Gemeinden in die Verfassung aufnehmen.

## II. Die Abschaffung des Bezirksrats, der Präfekten und Vizepräfekten

Einleitend erscheint es nützlich, an die Überlegungen der Kommission R21 zu erinnern. Diese schlägt vor, die Bezirke abzuschaffen: diese Struktur rechtfertigte sich aus historischen Gründen zu einer Zeit, „in der die physische Mobilität beschränkt und beschwerlich war, Reise und Weg viel Zeit in Anspruch nahmen“. „Die Vermittlung und Verbreitung der Nachrichten war an die allgemeine Beweglichkeit gebunden und hing an der Geschwindigkeit des Menschen, des Pferdes oder der Postkutsche. Solche Verhältnisse rechtfertigen es bei weitem, dass es die Regierung (Staatsrat) für notwendig hielt, das Territorium durch eine Art Kontrollnetz zu durchkämmen und einen Vertreter der Autorität am Orte des Geschehens, d.h. in jedem Bezirk zu haben und zu wissen“ (siehe Bericht R21, S. 28).

Die Kommission R21 stellt fest, dass die Kompetenzen des Bezirks und des Präfekten im Laufe der Zeit an Substanz verloren haben, aufgrund „der Stärkung der Zentralverwaltung, der allgemeinen wirtschaftlichen und technischen Entwicklung und nicht zuletzt mit der Einführung der Informatik und der neuen Kommunikationstechnologien“ (siehe Bericht R21, S. 29). Sie hebt hervor, dass „die Entwicklung der Wirtschaft, die regionale Wirtschaftspolitik, die Gebietsplanung und die Mobilität hingegen immer mehr über die Bezirksgrenzen hinausgehen. Dasselbe gilt für das wirtschaftliche, geschäftliche, ja sogar kulturelle Leben, das sich immer stärker auf die Agglomerationen konzentriert, während einige Dörfer in der Talebene und am Berg zunehmend zu Schlafgemeinden und Ferienorten werden“ (siehe Bericht R21, S. 29). Daher steht „[die Beibehaltung des Bezirks und seiner Organe] nicht mehr mit der modernen Zeit im Einklang, ebenso wenig mit der allgemeinen Mobilität oder der Wirtschaftsentwicklung“ (siehe Bericht R21, S. 31).

Schliesslich führt die Kommission R21 aus, dass „die zahlreichen und verschiedenartigen Formen der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden ein klarer Beweis dafür sind, dass diese Interessenverbindungen nicht mit der Bezirkzugehörigkeit, sondern vielmehr mit den konkreten Bedürfnissen der Gemeinden und ihrer Bevölkerung zusammenhängen“ (siehe Bericht R21, S. 30). Anders gesagt fallen die interkantonalen Zusammenarbeiten nicht mit den Grenzen der Bezirke zusammen. Die Kommission R21 ist der Ansicht, dass der Distrikt keine nützliche Struktur mehr darstellt oder unabdingbar für das institutionelle, politische, wirtschaftliche und soziale Leben der Gemeinden ist. Sie schlägt vor, die Bezirke abzuschaffen.

In Folge der Abschaffung der Bezirke als territoriale Einheit sieht die Kommission R21 die Abschaffung der Funktionen des Präfekten und Vizepräfekten sowie des Bezirksrats, obsoleter Institutionen, die fast keine Kompetenzen mehr haben, vor. Die Anwesenheit eines Vertreters des Staatsrats in jedem Bezirk rechtfertigte sich in der Vergangenheit; sie rechtfertigt sich heute aber nicht mehr.

Für den Staatsrat ist die Abschaffung des Bezirksrats eine Offensichtlichkeit. Die Bestimmungen die diesen Rat betreffen, haben jegliche Bedeutung verloren (Art. 66 bis 68 KV). So nimmt der Bezirksrat weder „Kenntnis von dem Berichte über die Finanzverwaltung des Staates“ (Art. 67 Abs. 2 KV, noch „wacht er im Besonderen über dessen ökonomische Entwicklung und die Verwertung der landwirtschaftlichen Produkte desselben“ (Art. 67 Abs. 3 KV). Im Übrigen ist nicht ersichtlich, welche neuen Aufgaben und Kompetenzen ihm anvertraut werden könnten. Die Abschaffung des Bezirksrats drängt sich auf.

*„Die Beibehaltung oder Abschaffung der Funktion des Präfekten ist eine sehr politische Frage, wobei man befürchten muss, dass an diese Frage mit einigen Vorurteilen herangegangen wird. Der Staatsrat will das Engagement der Präfekten bei den Gemeinden und deren Verbänden hervorheben. Heutzutage ist der Präfekt in einigen Bezirken ein effizienter Koordinator und ein erfahrener Berater, welcher den Behörden zur Verfügung steht. Es ist bedauernswert, dass das Gesetz dem nicht gefolgt ist und die derzeit vom Präfekten ausgeführten Aufgaben zur Kenntnis genommen hat.“* (Botschaft betreffend die Zweckmässigkeit, S. 10).

Die Institution des Präfekten ist heute kaum mehr anerkannt. In der Vernehmlassung hat sich eine klare Mehrheit gegen die Beibehaltung der Präfekten ausgesprochen, insbesondere die Gemeinwesen. Mit wenigen Ausnahmen sind alle politischen Parteien für die Abschaffung des Amtes des Präfekten. Der Staatsrat nimmt von diesem Willen Akt.

Gemäss Art. 59 Abs. 1 KV hat die Regierung in jedem Bezirk einen Regierungsstatthalter oder einen Stellvertreter. Man muss zugeben, dass es sich zu Beginn des 21. Jahrhundert, im Zeitalter des Internets und der sozialen Netzwerke – das heisst der globalen und unmittelbaren Information – nicht mehr wirklich rechtfertigt, Vertreter des Staatsrats im Kanton zu haben. Andererseits rechtfertigt die Stärkung der Gemeinden – was Bestandteil des zweiten Teils der Reform R21 bildet (Teil „Gemeinden“) – eine Abschaffung des Vertreters oder des Repräsentanten des Staats zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Auch die Änderung der Wahlkreise für die Wahl der Mitglieder des Grossen Rats (Bezirk) spricht für die Abschaffung des Amtes des Präfekten.

Schliesslich scheint die Abschaffung der Bezirke als administrative Einheit offensichtlich, zumal seine aktuellen Kompetenzen sehr gering sind. Wie bereits erwähnt, möchte der Staatsrat die Bezirke beibehalten, aber als simple territoriale Einheit, welche vordergründig die Bildung von Wahlkreisen für die Wahl der Mitglieder des Parlaments ermöglicht.

e) Synthese

Die Schwerpunkte der Reform der kantonalen Institutionen können wie folgt zusammengefasst werden:

- Ein Grosser Rat mit 130 Abgeordneten und 130 Suppleanten, welcher in sechs Wahlkreisen nach dem Proportional-Wahlverfahren oder dem doppelproportionalen Zuteilungsverfahren (Modalität zu definieren) gewählt wird;
- Ein Staatsrat mit sieben Mitglieder, welcher nach dem Mehrheitssystem gewählt wird;
- Die kantonalen Wahlen finden im Herbst statt;
- Die Abschaffung der Organe zwischen dem Kanton und den Gemeinden, was die Aufhebung des Bezirksrats, der Präfekten und Vizepräfekten bedeutet.

**II. Besonderer Teil**

Im besonderen Teil wird zuerst die Systematik des Entwurfs behandelt (Ziff. 1). Anschliessend werden die vorgeschlagenen neuen Verfassungsbestimmungen erläutert (Ziff. 2).

**1. Systematik der Reform**

Was die territoriale Organisation und die kantonalen Institutionen anbelangt, kann die geltende Verfassung wie folgt dargestellt werden:

- |  |                  |
|--|------------------|
| -- <u>2. Titel: Einteilung des Kantons</u>   | (Art. 26 und 27) |
| -- <u>5. Titel: Öffentliche Gewalt</u>   | (Art. 36 bis 59) |
| 1. Kapitel: Gesetzgebende Gewalt   | (Art. 37 bis 51) |
| A. Befugnisse  | (Art. 37 bis 42) |
| B. Organisation  | (Art. 43 bis 49) |
| C. Rechte der Abgeordneten   | (Art. 50 und 51) |
| 2. Kapitel: Vollziehende Gewalt  | (Art. 52 bis 59) |
| A. Wahl  | (Art. 52)        |
| B. Organisation und Befugnisse   | (Art. 53 bis 59) |
| -- <u>6. Titel: Bezirks- und Gemeindeverwaltung</u>  | (Art. 66 bis 82) |
| 1. Kapitel: Bezirksrat   | (Art. 66 bis 68) |
| -- <u>7. Titel: Wahlmodus, Bedingungen der Wahlfähigkeit, Dauer der öffentlichen Ämter (Art. 84 bis 92)<sup>21</sup></u> |                  |

Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass die Kantonsverfassung die wichtigsten Regeln hinsichtlich unseres politischen Systems enthält; sie hat die Zusammensetzung, die Befugnisse und das Funktionieren der wichtigsten Staatsorgane festzulegen. Obwohl die Kantonsverfassung wichtige Regeln und allgemeine Grundsätze enthält, darf sie nicht alles bis ins letzte Detail regeln. Die Detailpunkte sind in der kantonalen Ausführungsgesetzgebung festzulegen. Der Staatsrat hat deshalb besonderen Wert auf einen kurz gehaltenen Verfassungsentwurf gelegt, der sich aufs Wesentliche beschränkt und Details ausklammert.

Der Staatsrat schlägt vor, die Systematik der Verfassung auf vollständige Weise zu überarbeiten, um sie kohärenter darzustellen. Es scheint beispielsweise logisch, den Wahlmodus, die Wählbarkeitsvoraussetzungen und die Dauer der Ämter der kantonalen Behörden – der gegenwärtige 7. Titel – in jenes Kapitel einzufügen, welches von diesen Behörden handelt. Durch das Zusammenlegen der Bestimmungen über die jeweiligen Behörden wird dem Bedürfnis nach einer klaren und lesbaren Verfassung Rechnung getragen. Dass heute jemand, der sich über die

---

<sup>21</sup> Die Artikel 93 bis 99 KV wurden infolge der Änderung vom 24. Oktober 1993 aufgehoben.

Modalitäten der kantonalen Wahlen informieren möchte, zwischen Art. 52 und Art. 84 ff. hin und her wechseln muss, ist kaum logisch.

Was die Einteilung des Kantons anbelangt, wird vorgeschlagen, Art. 26 aufzuheben und ihn teilweise in den 5. Titel – „Kantonsbehörden“ – einzufügen. Es ist zwar vorgesehen, dass der Bezirk als Verwaltungseinheit abgeschafft wird, dass er jedoch als Gebietsaufteilung bestehen bleibt, um die Wahlkreise für die Wahl der Mitglieder des Grossen Rates zu definieren und die Vertretung der drei Regionen im Staatsrat sicherzustellen. Art. 27 wird überarbeitet und demnächst in den 1. Titel der Kantonsverfassung integriert (vgl. Bericht der Arbeitsgruppe zur Unterstützung des Vorentwurfs zur Revision des ersten Titels der Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907, zu Art. 3, S. 17-18).

In der Tat werden diese Vorschläge dazu führen, dass die gegenwärtigen Titel 2 und 7 früher oder später aufgehoben werden. Das 1. Kapitel des 6. Titels betreffend den Bezirksrat wird im Rahmen der vorliegenden Revision bereits aufgehoben.

Der Staatsrat möchte den Bestimmungen der Kantonsverfassung Randtitel zuweisen. Wie die Gesetze enthalten sämtliche neuere Verfassungen Randtitel für jeden Artikel. Dieses Vorhaben wird weiter verfolgt und die entsprechenden Hinzufügungen erfolgen anlässlich der nächsten Reformen der Kantonsverfassung.

Ganz allgemein hatte die Regierung ein doppeltes Ziel, als sie den Entwurf des Verfassungstextes vorlegte: einerseits einen Text präsentieren, der sich in eine klare und kohärente Systematik, das heisst in eine natürliche und logische Ordnung, eingliedert; und andererseits Bestimmungen vorlegen, die präzise formuliert sind.

Der vorliegende Entwurf handelt daher – gemäss dem Wortlaut des 5. Titels – von den „Kantonalen Behörden“. Dieser Titel befasst sich mit der Organisation der kantonalen Behörden und stellt unter dem politischen Gesichtspunkt einen der Kernaspekte einer Verfassung dar. In diesem Bereich verfügt der Kanton über einen erheblichen Ermessensspielraum oder Autonomie. Angesichts seines Inhalts hat dieser Titel eine starke politische Komponente, regelt er doch die Trennung und das Gleichgewicht der verschiedenen Gewalten.

Formell gesehen wird der 5. Titel in vier Kapitel unterteilt. Das erste Kapitel beinhaltet die „Allgemeine Bestimmungen“. Das 2. und 3. Kapitel betreffen die öffentlichen Gewalten, sprich die gesetzgebende Gewalt (Grosser Rat) und die vollziehende Gewalt (Staatsrat). Es ist daran zu erinnern, dass die richterliche Gewalt – deren Nummerierung geändert wird und zum 4. Kapitel wird – von der vorliegenden Reform nicht betroffen ist. Sie bleibt weiterhin in den Art. 60 bis 65 der gegenwärtigen Kantonsverfassung geregelt. Diese Bestimmungen werden unverändert in das 4. Kapitel (richterliche Gewalt) vom 5. Titel – „Kantonale Behörden“ überführt. Schliesslich werden die Kapitel betreffend die gesetzgebende und vollziehende Gewalt in die gleiche Struktur unterteilt: A. Zusammensetzung – B. Organisation – C. Kompetenzen.

Der Entwurf, der Ihnen unterbreitet wird, folgt der folgenden Systematik:

## 5. Titel – Kantonale Behörden

### 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 36	(Kantonale Wahlen)
Art. 37	(Öffentliche Gewalt)
Art. 38	(Bezirke)
Art. 39	(Unabhängigkeit)
Art. 39bis	(Wählbarkeit)
Art. 39ter	(Unvereinbarkeit)
Art. 39quater	(Immunität)

### 2. Kapitel: Gesetzgebende Gewalt

Art. 40	(Grundsatz)
---------	-------------

A. Zusammensetzung

- Art. 41 (Zusammensetzung)  
Art. 42 (Wahlmodus)

B. Organisation

- Art. 43 (Präsidentschaft)  
Art. 43bis (Sessionen)  
Art. 43ter (Öffentlichkeit der Sitzungen)  
Art. 44 (Organisation)  
Art. 45 (Interventionsrecht)  
Art. 46 (Kommissionen und parlamentarische Gruppen)  
Art. 46bis (Dienst des Grossen Rates)

C. Kompetenzen

- Art. 47 (Gesetzgebungskompetenz)  
Art. 48 (Finanzbefugnisse)  
Art. 49 (Wahlkompetenz)  
Art. 50 (Weitere Kompetenzen)  
Art. 51 (Oberaufsicht)

3. Kapitel: Vollziehende Gewalt

- Art. 52 (Grundsatz)

A. Zusammensetzung

- Art. 53 (Zusammensetzung)  
Art. 53bis (Wahlmodus)

B. Organisation

- Art. 54 (Kollegialität und Autonomie)  
Art. 54bis (Präsidentschaft)  
Art. 54ter (Departemente)

C. Kompetenzen

- Art. 55 (Gesetzgebungskompetenz)  
Art. 56 (Planung)  
Art. 57 (Finanzbefugnisse)  
Art. 58 (Verwaltungsbefugnisse)  
Art. 58bis (Beziehungen nach aussen)  
Art. 58ter (Öffentliche Ordnung)  
Art. 58quater (Notstand)  
Art. 58quinquies (Weitere Kompetenzen)

4. Kapitel: Richterliche Gewalt

*[die vorliegende Reform ändert das Kapitel über die richterliche Gewalt nicht; es entspricht somit den Art. 60 bis 65 der gegenwärtigen Verfassung, ohne sie zu ändern]*

Die vorgeschlagene Nummerierung mit den Hinzufügungen „bis“, „ter“, usw., ist zwar nicht passend, drängt sich indessen auf, da an dem von der gegenwärtigen Verfassung vorgegebenen Rahmen festzuhalten ist. Diese Nummerierung wird angepasst, sobald die Kantonsverfassung vollständig überarbeitet sein wird, da das Ziel (aus Gründen der Klarheit und der Lesbarkeit) in einer fortlaufenden Nummerierung besteht. Es ist vorgesehen, dass eine Übergangsbestimmung der Kantonsverfassung den Grossen Rat dazu ermächtigt, die endgültige Nummerierung der Bestimmungen der Kantonsverfassung festzusetzen.

Diesbezüglich ist festzuhalten, dass der Entwurf mehrere Bestimmungen des 7. Titels aufhebt und Übergangsbestimmungen enthält; diese Änderungen werden weiter unten dargestellt und erläutert.

## 2. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

Zuerst eine einleitende Bemerkung: In der vorliegenden Botschaft und im beigelegten Entwurf des Verfassungstextes gilt jede Bezeichnung einer Person, eines Statuts oder einer Funktion in gleicher Weise für Mann oder Frau (wie dies die Anmerkung von Art. 3 KV in Erinnerung ruft). Soweit möglich, gaben wir Wörtern, die beide Geschlechter einschliessen, den Vorzug (z.B. die Mitglieder). Es war indes nicht immer möglich, neutrale Wörter zu verwenden, zumal die Wendungen „die Präsidentin oder der Präsident“ oder „der/die Präsident/in“ nicht sehr elegant und schwerfällig sind und sich nicht mit dem Ziel, einen einfach lesbaren Verfassungstext zu verfassen, verträgt.

### a) 2. Titel – Einteilung des Kantons

#### Art. 26

Die Absätze 1, 2 und 4 dieser Bestimmungen werden aufgehoben; der Bezirk wird als Verwaltungseinheit abgeschafft. Die Beibehaltung des Bezirkes als territoriale Einheit für die Wahl der kantonalen Behörden wird überdies im neuen Art. 38 geregelt.

Absatz 3 bleibt bestehen, damit dem Grossen Rat die Möglichkeit gewährleistet wird, bis zur Revision des Teils „Gemeinden“ der Kantonsverfassung gegebenenfalls über etwaige Gemeindefusionen zu entscheiden. Er wird geändert, um den neuen vorerwähnten Art. 38 zu berücksichtigen. Dieser Absatz wird bei der Revision der Kantonsverfassung über die Gemeinden aufgehoben.

### b) V. Titel – Kantonale Behörden

#### 1. Kapitel – Allgemeine Bestimmungen

#### Art. 36 (Kantonale Wahlen)

Diese Bestimmung ist neu. Sie zählt die kantonalen Wahlen auf, an denen das Volk teilnimmt. Jede Wahl wird anschliessend im passenden Kapitel in einer Bestimmung geregelt, die in groben Zügen die Grundsätze und Modalitäten festsetzt. Das kantonale Stimmvolk umfasst die in einem Wahlregister einer Gemeinde eingetragenen Personen.

Absatz 2 legt die anwendbaren Grundsätze für die Wahl der zwei Walliser Ständeräte dar. Die Modalitäten dieser Wahl nach Majorz mit zwei Wahlgängen werden im Gesetz über die politischen Rechte definiert. Es ist nicht vorgesehen, das gegenwärtige System zu ändern (unter Vorbehalt der Frist zwischen den beiden Wahlgängen). Wie bis anhin wird diese Wahl am gleichen Tag wie diejenige der Mitglieder des Nationalrats stattfinden.

#### Art. 37 (Öffentliche Gewalt)

Diese Bestimmung entspricht dem heutigen Art. 36 und übernimmt die Waadtländer Lösung (Art. 89 KV VD). Sie nimmt die gewöhnliche Unterteilung der öffentlichen Gewalt in eine gesetzgebende, vollziehende und richterliche Gewalt vor. Die Verwaltung stellt keine Gewalt dar; sie ist der vollziehenden Gewalt (Staatsrat) unterstellt, so dass sie nicht erwähnt werden muss.

Obwohl einige Kantonsverfassungen die öffentliche Gewalt und den Grundsatz der Gewaltentrennung in der gleichen Bestimmung behandeln (z. Bsp. Art. 89 KV VD), dürfte es sinnvoller sein, diesen Grundsatz im ersten Titel der Kantonsverfassung aufzuführen (vgl. Bericht der Arbeitsgruppe zur Unterstützung des Vorentwurfs zur Revision des ersten Titels der Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907, zu Art. 7, S. 21-22). Die Erwähnung des Grundsatzes der Gewaltentrennung im 1. Titel unterstreicht dessen Bedeutung. Dies entspricht beispielsweise der vom Kanton Genf gewählten Lösung (Art. 2 Abs. 2 KV GE).

### Art. 38 (Bezirke)

Wie bereits erwähnt, wird der Bezirk als Verwaltungseinheit abgeschafft. Daher werden seine Organe – der Bezirksrat, der Präfekt und der Vizepräfekt – aufgehoben. Es sei indes erwähnt, dass der Bezirk als territoriale Gebietseinteilung bestehen bleibt. Es ist nämlich vorgesehen, dass sich die Wahlkreise für die Wahl des Grossen Rates nach den Bezirken richten (vgl. oben S. 19-22). Es scheint angebracht, dass sich diese Kreise auf eine bestehende, bekannte und anerkannte Gebietsaufteilung stützen. Ansonsten müssten neue Kreise festgelegt werden, deren Aufteilung es wegen Mangel an Objektivität, der vermuteten Vetternwirtschaft, usw. nicht an Kritik fehlen würde. Es ist auch der Bezirk, der es möglich macht, die drei Regionen des Kantons (Ober-, Mittel- und Unterwallis) zu bestimmen, deren Vertretung im Staatsrat garantiert ist. Diese Gründe erklären die Bezugnahme auf die gesetzgebende und die vollziehende Gewalt im Absatz 1. Was die richterliche Gewalt angeht, ist daran zu erinnern, dass das Gesetz über die Rechtspflege – und nicht die Kantonsverfassung – den Bezirksgerichten die gesetzliche Grundlage schafft (vgl. Art. 10 Abs. 1 des Gesetzes über die Rechtspflege vom 11. Februar 2009 - (RPfG). Diese Organisation könnte bestehen bleiben.

Die vollständige Abschaffung der Bezirke würde überdies auf starke Ablehnung stossen und zu emotionsgeladenen Diskussionen führen, stützt sich doch das Walliser Wappen auf die Bezirke (die dreizehn Sterne des Walliser Wappens, mit welchem alle Walliser stark verbunden sind). Ist es notwendig, zu präzisieren, dass niemand gewillt ist, das gegenwärtige Wappen zu überarbeiten und abzuändern (vgl. Bericht der Arbeitsgruppe zur Unterstützung des Vorentwurfs zur Revision des ersten Titels der Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907, zu Art. 2, S. 17)?

Absatz 2 zählt die dreizehn Bezirke des Kantons– 12 Bezirke und zwei Halbbezirke – dem Lauf des Rottens folgend auf. Es handelt sich dabei um die übliche Reihenfolge (vgl. der gegenwärtige Art. 52 Abs. 2 KV). Der Bezirk Raron ist in zwei Halbbezirke unterteilt (Östlich Raron und Westlich Raron). Im Interesse der Vereinfachung findet sich diese Klarstellung in diesem Absatz; es wurde nicht für angebracht gehalten, dafür einen neuen Absatz einzufügen.

Derzeit wird die Zusammensetzung der Bezirke durch kein Gesetz festgelegt. Seltsamerweise weist die Zivilstandsverordnung vom 21. November 2007 in seinem Anhang I den Bezirken Gemeinden zu, indem die Zusammensetzung der sechs Zivilstandskreise definiert wird. Diese Vorgehensweise ist nicht befriedigend. Absatz 3 sieht vor, dass ein Gesetz die Zugehörigkeit jeder einzelnen Gemeinde zu einem Bezirk festlegen muss. Es wäre nicht angemessen, diese Frage in der Kantonsverfassung zu regeln, da diese ja bei jeder Gemeindefusion geändert werden müsste (wofür eine Volksabstimmung erforderlich wäre).

### Art. 39 (Unabhängigkeit)

Absatz 1 bringt den Grundsatz zum Ausdruck, wonach es den Mitgliedern des Grossen Rates und des Staatsrates möglich sein muss, ihr Mandat frei und ohne äussere Einflüsse auszuüben. Sie sind nur gegenüber ihren Wählern und sich selber rechenschaftspflichtig.

Absatz 2 erfordert von den erwähnten Behörden eine gewisse Transparenz in der Ausübung ihres Mandates. Diese Anforderung zur Offenlegung hilft, etwaige Interessenkonflikte zu erkennen. Nach Meinung des Staatsrates verleiht dieser Absatz dem Erfordernis von Art. 77bis GORBG Verfassungsrang<sup>22</sup>.

Die Unabhängigkeit der Justiz ist ein Grundprinzip, welches sich aus der Gewaltentrennung ergibt. Die Personen, die ein richterliches Amt ausüben, müssen vor jeglicher äusseren

---

<sup>22</sup> Gemäss Art. 77bis GORBG gibt jedes Mitglied des Staatsrats bei Amtsantritt und bei jeder erfolgten Änderung seine im Reglement des Staatsrates festgelegten Interessenbindungen an. Die Staatskanzlei erstellt ein öffentliches Register über die gemachten Angaben. Dieses Register wird auf der offiziellen Internetseite des Kantons Wallis veröffentlicht.

Einflussnahme und vor jeglicher Form von Vorurteilen sicher sein. Der Begriff „richterliche Behörden“ umfasst auch die Vertreter der Staatsanwaltschaft.

#### Art. 39bis (Wählbarkeit)

Diese Bestimmung regelt allgemein die Wählbarkeit der kantonalen Behörden. Sie entspricht und verbindet die aktuellen Art. 88 Abs. 2 KV und Art. 15 GPR. Dieser Artikel bleibt gegenteiligen Bestimmungen der Verfassung und des Gesetzes (grundsätzlich des Gesetzes über die politischen Rechte) vorbehalten. So sieht Art. 53bis Abs. 2 des Entwurfes strengere Wählbarkeitsvoraussetzungen für die Mitglieder des Staatsrates vor (sie müssen im Kanton stimmberechtigt sein, das heisst ihren politischen Wohnsitz im Wallis haben). Faktisch können der Verfassungsgeber und der Gesetzgeber andere Regeln für die Gemeindebehörden vorsehen.

Ausländische Personen sind davon nicht betroffen. Der Grosse Rat hat kürzlich die Motion „Stimmrecht auf Gemeindeebene für alle“ abgelehnt; es wäre daher nicht sinnvoll, hier die Wählbarkeit von ausländischen Staatsangehörigen vorzusehen (dies würde weiter gehen als das Stimmrecht).

#### Art. 39ter (Unvereinbarkeiten)

Art. 39ter behandelt die Unvereinbarkeiten von Funktionen, welche ein wichtiges Element einer guten staatlichen Organisation ausmachen. Sie zielen generell drauf ab, die Doppelbelastung zu verhindern, die Gewaltentrennung sicherzustellen und die Unabhängigkeit von gewissen Funktionen zu garantieren. Die Kantonsverfassung kann nicht alle Fälle von Unvereinbarkeiten regeln.

Diese Bestimmung nimmt den aktuellen Art. 90 KV auf, welcher drastisch vereinfacht wurde. Sie hält kurz und präzise die allgemeinen Grundsätze fest, wobei wie bis anhin im kantonalen Recht - namentlich im Gesetz über die Unvereinbarkeiten - die unterschiedlichen Fälle von Unvereinbarkeiten im Detail zu regeln sind (z.B. Unvereinbarkeit aufgrund von Verwandtschaft, aufgrund der Ausübung einer öffentlichen Funktion, usw.).

Absatz 1 präzisiert die Regelung der personellen Trennung, welche ausschliesst, dass eine Person gleichzeitig Mitglied von mehreren kantonalen Behörden sein kann.

Absatz 2 bestätigt die aktuelle Vorschrift, gemäss welcher ein Mitglied des Staatsrats in den eidgenössischen Räten sitzen darf. Die Beibehaltung dieser Regelung rechtfertigt sich mit einem Staatsrat mit sieben Mitgliedern umso mehr.

Gemäss Absatz 3 kann das Gesetz andere Unvereinbarkeiten vorsehen. Vordergründig denke man an das Gesetz über die Unvereinbarkeiten, aber andere Spezialgesetze können ebenfalls Fälle von Unvereinbarkeiten regeln (vgl. Botschaft über den Änderungsentwurf des Gesetzes über die Unvereinbarkeiten, S. 8, welche insbesondere das Gesetz über die Kantonspolizei, das Gesetz über die Walliser Kantonalbank, das Notariatsgesetz, usw. nennt). Es sei darauf hingewiesen, dass der neue Art. 39ter keine Änderung des Gesetzes über die Unvereinbarkeiten erforderlich macht. Auf kommunaler Ebene ist vorgesehen, dass eine spezifische Bestimmung die Unvereinbarkeiten regelt.

#### Art. 39quater (Immunität)

Diese Bestimmung erinnert an den Grundsatz der Immunität, gemäss welchem die Mitglieder des Parlaments und des Staatsrats in der Regel rechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden können für Äusserungen, die während den Sitzungen des Grossen Rates oder vor seinen Organen gemacht wurden (Abs. 1). Die Immunität kann allerdings aufgrund der gesetzlich vorgesehenen Modalitäten aufgehoben werden (Abs. 2).

c) 2. Kapitel - Gesetzgebende Gewalt

Das 2. Kapitel handelt von der gesetzgebenden Gewalt, sprich dem Grossen Rat. Es bestimmt die Zusammensetzung, den Wahlmodus, die Organisation, die Rechte der Abgeordneten, die Kompetenzen, usw. Dieses Kapitel hält die Grundprinzipien fest, die detaillierten Bestimmungen werden entweder in einem Gesetz (vgl. GORBG), oder im Reglement des Grossen Rates (vgl. RGR) ausgeführt.

Mit Ausnahme des Wahlmodus sind die Änderungen der Bestimmungen, die den Grossen Rat betreffen, eher kosmetischer Natur. Der Kompetenzbereich des Parlaments bleibt im Grossen und Ganzen wie er war. Die Organisation und die Rechte der Abgeordneten unterscheiden sich nicht merklich vom aktuellen System.

Art. 40 (Grundsatz)

Diese Bestimmung zeigt die juristische Überlegenheit des Grossen Rates über die anderen Gewalten auf. Dies findet man in mehreren neueren Verfassungen wieder (z.B. Art. 91 KV VD, Art. 94 KV FR). Dennoch bringt dieser Vorrang nicht mit sich, dass sich der Grosse Rat von der Gewaltentrennung befreien oder sie verschmähen könnte.

Art. 41 (Zusammensetzung)

Aufgrund der bereits dargelegten Motive wird die Beibehaltung der Anzahl von 130 Abgeordneten und 130 Suppleanten vorgeschlagen. Kurz gesagt erlaubt diese Zahl eine genügende Vertretung der verschiedenen politischen, sprachlichen und regionalen Empfindsamkeiten des Kantons.

Es gilt festzuhalten, dass für die Legislaturperiode eine Dauer von vier Jahren beibehalten wird. Der Staatsrat wollte diese Frage nicht im Rahmen der Reform der kantonalen Institutionen anpacken. Dies geschieht allenfalls später. Man muss dennoch präzisieren, dass die Erhöhung der kantonalen und kommunalen Mandate auf fünf Jahre in der Vernehmlassung Gegenstand von Vorbehalten war (Ja: 42%, Nein: 55%, es ist richtig, dass ohne die klare Ablehnung der Schulen das Resultat nahe am Gleichstand wäre). Die politischen Parteien sind geteilter Meinung, aber überwiegend gegen diese Massnahme (Ja: PDC, CSPO, PCS, JDC, Jeunes Verts, JUSO, Altersparlament - Nein: UDC, SVPO, CVPO, PLR, SPO, Les Verts, Entremont-Autrement, La Gauche, MCC, JSVPO, Jugendparlament). Es besteht auch ein Graben zwischen den Gemeinden des Oberwallis (18 Ja, 38 Nein) und jenen des französischsprachigen Wallis (25 Ja, 11 Nein). Diese Resultate bestätigen jene der vorangegangenen Vernehmlassung zur selben Frage (Vernehmlassung vom Dezember 2010 - Januar 2011). Damals hat sich eine grosse Mehrheit gegen die Verlängerung der Dauer der kantonalen und kommunalen Mandate auf fünf Jahre ausgesprochen (Ja: 38.5%, Nein: 61.5%).

Wie bereits erwähnt, wird es dem Gesetz (GORBG) vorbehalten sein, den Status der Abgeordneten oder jenen der Suppleanten zu bestimmen und festzulegen. Da die Frage wichtig ist, scheint es sinnvoll, diese auf Gesetzesstufe zu regeln (vgl. oben, S. 19).

Um dem Wunsch der Kommission R21 gerecht zu werden, ist vorgesehen, das Prinzip der Entschädigung der Mitglieder des Parlaments in die Verfassung aufzunehmen (vgl. Art. 201 KV VD); dieser Vorschlag soll der Sorge um die Wertschätzung der Funktion der Parlamentarier Rechnung tragen.

Art. 42 (Wahlmodus)

Der Wahlmodus der Mitglieder des Grossen Rates ist eine heikle Frage. Dies umso mehr seit dem Urteil des Bundesgerichts vom 12. Februar 2014. Insoweit hält es der Staatsrat für angebracht, für die Wahl der Mitglieder des Grossen Rates zwei Varianten vorzustellen. Ihre Vor- und Nachteile wurden bereits dargelegt. Um den Anforderungen des Bundesgerichts gerecht zu werden, legt jede Variante den Wahlkreis für die Wahl des Parlaments neu fest.

Wie bereits erwähnt, sollte der Grosse Rat dasjenige Wahlsystem wählen, das ihm am sinnvollsten scheint. Es besteht auch die Möglichkeit, dem Volk die Gelegenheit zu bieten, sich über die beiden Varianten auszusprechen. Diese Entscheidung liegt in der Kompetenz des Grossen Rates (vgl. Art. 104 Abs. 3 KV).

#### Variante 1

Das auf die Wahl des Grossen Rates anwendbare Wahlsystem ist das Proportional-Wahlverfahren (Abs. 2). Deswegen wird das aktuelle System - dessen Modalitäten und Details im Gesetz über die politischen Rechte festgelegt sind - beibehalten.

Demgegenüber ist der Wahlkreis nicht mehr der Bezirk: die Wahl spielt sich nicht mehr in 14 Wahlkreisen ab (12 Bezirke und zwei Halbbezirke), sondern in sechs Wahlkreisen, welche rund um die grösseren Städte des Kantons gebildet werden, sprich: Brig, Visp, Siders, Sitten, Martinach und Monthey (Abs. 3). Die Wahlkreise werden so festgelegt, dass sie die heutigen Bezirke berücksichtigen und die Anforderungen der Bundesverfassung erfüllen.

Absatz 4 regelt die Art der Aufteilung der Sitze innerhalb eines Wahlkreises, gestützt auf die Schweizer Wohnbevölkerung; dies entspricht dem aktuellen Zustand (vgl. Art. 84 Abs. 3 KV), wobei präzisiert wird, dass die Details der Verteilung im Gesetz geregelt werden (es ist vorgesehen, den obgenannten Abs. 3 wieder aufzugreifen). Vor jeder Wahl bestimmt und publiziert der Staatsrat die Anzahl Sitze, die an jeden Wahlkreis vergeben werden, indem er sich auf die letzten offiziellen Bevölkerungszahlen stützt.

Gemäss Absatz 5 regelt das Gesetz die Einzelheiten und legt das Datum der Wahl fest. Es wäre zu schwer und langatmig, diese Fragen in der Verfassung zu regeln. Es wird daran erinnert, dass die kantonalen Wahlen im Herbst stattfinden.

#### Variante 2

Das anwendbare Wahlsystem ist das doppelproportionale Zuteilungsverfahren (oder „Modell des doppelten Proporz“ oder „Pukelsheim-Modell“). Nähere Informationen liefert der vorangehende Kommentar (vgl. oben, S. 20-22) sowie die Broschüre, die dieser Botschaft beigelegt ist. Es bleibt dem Gesetz vorbehalten, die Modalitäten des Systems im Detail zu regeln.

Im doppelproportionalen Zuteilungsverfahren sind die Wahlkreise grundsätzlich in Unterwahlkreise eingeteilt, wie dies Absatz 3 erläutert. Gemäss Absatz 4 werden 130 Abgeordnete zwischen den Wahlkreisen (vgl. Siders) und Unterwahlkreisen (welche den Bezirken entsprechen) entsprechend der Schweizer Wohnbevölkerung aufgeteilt.

#### Art. 43 (Präsidentschaft)

Der Grosse Rat muss für die Dauer eines Jahres eine Person wählen, die ihn präsidiert, und deren Hauptaufgabe die Leitung der Debatten ist. Er wählt ausserdem für die gleiche Dauer einen ersten und zweiten Vizepräsidenten.

#### Art. 43bis (Sessionen)

Absatz 1 verdeutlicht, dass sich der Grosse Rat vor dem 1. Januar, der der Wahl folgt, zu einer konstituierenden Session versammelt. Es ist nicht ratsam, ein präzises Datum für die Session zu bestimmen, da dies von speziellen Umständen abhängen kann (z.B. Beschwerde gegen die Wahl des Grossen Rates und/oder des Staatsrats, ein allfälliger zweiter Wahlgang für die Wahl des Staatsrats, usw.). Diese Sitzung muss es dem Parlament erlauben, über die Gültigkeit der kantonalen Wahlen zu befinden, die Mitglieder der parlamentarischen Aufsichtskommission zu bestimmen, usw. Am ersten Januar, der der Wahl folgt, muss der Grosse Rat seine Organe bestimmt haben und bereit sein, seine Arbeit aufzunehmen.

Absatz 2 behält das System der Sessionen (eher als ein System von Sitzungen) bei. Es obliegt dem Gesetz, den Rhythmus der Sessionen festzulegen; es scheint nicht angebracht, einer solchen Bestimmung Verfassungsrang zukommen zu lassen. Dieser Absatz erlaubt es einem Teil seiner Mitglieder oder dem Staatsrat, eine Versammlung des Parlaments in ausserordentlichen Sessionen zu verlangen.

Absatz 3 übernimmt die Bestimmung von Art. 47 KV. Der Grosse Rat kann nur gültig entscheiden, wenn die Absolute Mehrheit der Mitglieder - das heisst mindestens 66 - anwesend ist.

#### Art. 43ter (Öffentlichkeit der Sitzungen)

Jedermann darf in die Sitzungen des Grossen Rates Einsitz nehmen können (Abs. 1). Der Grosse Rat kann jedoch die geheime Verhandlung beschliessen, wenn es die Umstände erfordern. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn der Grosse Rat persönliche Angelegenheiten behandelt (z.B. Begnadigungsgesuche, Einbürgerungen).

#### Art. 44 (Organisation)

Diese Bestimmung übernimmt ohne Änderung Art. 43 Abs. 1 KV und bedarf keines besonderen Kommentars. Anerkanntermassen wird die Organisation des Grossen Rates im GORBG und RGR geregelt.

#### Art. 45 (Interventionsrecht)

Der Randtitel „Interventionsrecht“ erscheint angebrachter als „Rechte der Abgeordneten“, welche die Suppleanten nicht einzubeziehen scheint. Absatz 1 legt die verschiedenen Rechte fest, die den Mitgliedern des Grossen Rates zukommen. Grundsätzlich übernimmt dieser Absatz die aktuellen Rechte; es scheint schwierig, in diesem Bereich Neuerungen einzuführen. Wie bis zum heutigen Tag obliegt es dem Gesetz, diese Rechte zu definieren und ihre Ausübung zu regeln (Abs. 2).

#### Art. 46 (Kommissionen und parlamentarische Gruppen)

Ein Parlament kann nur rationell funktionieren, wenn seine Arbeit von Kommissionen vorbereitet wird. Absatz 1 erinnert an das Grundprinzip der parlamentarischen Aktivität gemäss welchem sich der Grosse Rat in Kommissionen organisiert, welche die Themen erörtern und vorbereiten, die zur Beratung im Plenum vorgelegt werden. Die Kommissionen sind im GORBG aufgeführt, diese Frage hat nicht Verfassungsrang (gleichwohl erwähnt der neue Art. 51 Abs. 2 die Untersuchungskommission).

Absatz 2 institutionalisiert die parlamentarischen Gruppen. Er zielt auf Gruppen ab, die von Abgeordneten der gleichen politischen Partei begründet werden. Die Gruppen müssen aus mindestens fünf Abgeordneten gebildet werden. Man übernimmt die aktuelle Anzahl da die Zahl der Abgeordneten unverändert bleibt.

Absatz 3 sieht die angemessene Vertretung der parlamentarischen Gruppen in den Kommissionen vor. Es bleibt dem Gesetz, ja sogar der Verordnung des Grossen Rates, vorbehalten, die Modalitäten und Abstufungen dieser Vertretung der politischen Gruppen zu bestimmen.

#### Art. 46bis (Dienst des Grossen Rates)

Diese Bestimmung gibt dem Dienst des Grossen Rates einen verfassungsrechtliche Verankerung, dem Beispiel anderer kürzlich geänderter Verfassungen folgend (vgl. Art. 98 KV VD, Art. 97 KV FR, Art. 88 KV GE, auch wenn die beiden letzten von einem Sekretariat sprechen).

Der Dienst des Grossen Rates, gemeinhin „Parlamentsdienst“ genannt, ist eine notwendige Struktur für das gute Funktionieren des Parlaments. Seine Aufgabe besteht in der

Unterstützung der Organe des Grossen Rates, der Kommissionen und Abgeordneten. Dabei handelt es sich insbesondere um folgende Tätigkeiten: die Erfüllung von administrativen Aufgaben, wissenschaftliche Hilfe oder für Informationen und Kommunikation, die Zusammenstellung von wichtigen Dokumenten, das Ausführen von Recherchen für die Abgeordneten, usw. Den Dienst des Grossen Rates in die Verfassung aufzunehmen, zeigt seine Wichtigkeit, insbesondere für das gute Funktionieren der legislativen Gewalt.

#### Art. 47 (Gesetzgebungskompetenz)

Die Art. 47 bis 51 legen die Kompetenzen des Grossen Rates fest, wobei die Gesetzgebungskompetenz (Art. 47), die Finanzbefugnisse (Art. 48) und die Wahlkompetenz (Art. 49) unterschieden werden, gefolgt von den weiteren Kompetenzen (Art. 50) und jenen, die die Oberaufsicht betreffen (Art. 51).

Absatz 1 präzisiert die Gesetzgebungskompetenz des Parlaments. Der Grosse Rat hat die Kompetenz, Gesetze und Dekrete zu erlassen. Erstgenannte unterliegen dem fakultativen Referendum (Art. 31 KV), letztere dem resolutiven Referendum (Art. 32 Abs. 2 KV). Der Grosse Rat behandelt alle übrigen Geschäfte in Form von Beschlüssen.

Absatz 2 übernimmt den aktuellen Art. 38 Abs. 2 KV. Dem Vorschlag der Kommission R21 folgend, räumt der zweite Satz dem Grossen Rat von nun an das Recht ein, „Vorschläge zum Inhalt eines Konkordats anzubringen“. Damit soll ein starkes politisches Zeichen zu Gunsten des Parlaments gesetzt werden (siehe Bericht der Kommission R21, S. 38).

#### Art. 48 (Finanzbefugnisse)

Diese Bestimmung erläutert die Befugnisse des Grossen Rates in finanziellen Angelegenheiten. Er übernimmt, ohne Änderungen, den aktuellen Art. 41 Ziff. 1, 3 und 4 KV).

Der Bst. b betrifft Geschäftsfälle, die eine grosse wirtschaftliche oder politische Bedeutung haben können. Was die Ausgaben oder andere hier genannte Geschäfte betrifft, gilt es festzuhalten, dass das Gesetz die Kompetenz, den Kanton für eine bestimmte Summe zu verpflichten, an den Staatsrat delegieren kann. Allerdings darf diese Delegation keine all zu hohe Summe betreffen, um nicht das Wesen dieser Bestimmung zu unterlaufen. Diese Bestimmung, die bereits existiert, hat bis heute noch nie zu Problemen geführt.

Gemäss Bst. c legt der Grosse Rat die Gehälter der Magistraten, Beamten und Angestellten des Staates fest, unter Vorbehalt der im Gesetz vorgesehenen Ausnahmen. Das Parlament behält diese heikle Kompetenz bei.

#### Art. 49 (Wahlkompetenz)

Aktuell wählt der Grosse Rat die Staatsanwaltschaft, das heisst die Staatsanwälte und Substituten. Die Partialrevision der Judikativen, welche im Gange ist, schlägt vor, dass das Parlament sich damit begnügt, den Generalstaatsanwalt, den Generalstaatsanwalt-Stellvertreter und die Oberstaatsanwälte zu wählen: „Die Wahl der Staatsanwälte und der Substituten durch den Grossen Rat ist ein ungeeignetes System zur Ernennung der Mitglieder der Staatsanwaltschaft, wenn man den Funktionsmodus des Parlaments und die Bedürfnisse der Staatsanwaltschaft in Betracht zieht.“ (Botschaft zur Zweckmässigkeit der Revision des Artikels 39 Absatz 2 der Kantonsverfassung unter Einführung einer verfassungsmässigen Grundlage für die Gründung eines Justizrates). Art. 49 übernimmt die Formulierung, die diese Reform vorschlägt. Für genauere Informationen verweisen wir auf die erwähnte Botschaft, wobei präzisiert wird, dass die vorliegende Reform gegebenenfalls „im Verlaufe des Verfahrens“ die allfälligen Änderungen betreffend die Einführung eines Justizrates (welcher Gegenstand der vorerwähnten Teilrevision ist) integrieren müsste.

#### Art. 50 (weitere Kompetenzen)

Dieser Artikel zählt die Kompetenzen auf, die als wichtig eingestuft werden, die aber nicht in die Gesetzgebungs-, Finanz- oder Wahlkompetenz fallen.

Bst. a bestimmt, dass es dem Grossen Rat vorbehalten ist, über die Gültigkeit der Wahl seiner Mitglieder zu befinden. Dies geschieht an der konstitutiven Session.

Bst. b präzisiert, dass der Grosse Rat das kantonale Initiativrecht ausübt, welches gemäss Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vorgesehen ist. Das eidgenössische Recht regelt die Frage, welches Organ in dieser Sache kompetent ist, nicht, so dass dies von den Kantonen präzisiert werden muss. Demgegenüber ist es nicht angebracht, das fakultative Referendum ebenfalls in der Verfassung zu erwähnen (vgl. Art. 141 Abs. 1 BV), da dies bereits aufgrund von Art. 67 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte in der Kompetenz des Grossen Rates liegt („Bestimmt das kantonale Recht nichts anderes, so entscheidet das Kantonsparlament, ob das Kantonsreferendum ergriffen wird.“).

Es wird darauf hingewiesen, dass die Kompetenz des Grossen Rates betreffend die Vernehmlassung des Bundes über atomare Einrichtungen (vgl. aktueller Art. 38 Abs. 3 KV) auf den Staatsrat übertragen wurde (vgl. den neuen Art. 58quinquies Abs. 1 Bst. b).

Bst. c behält das Begnadigungsrecht bei. Dies ist das Recht, gemäss welchem aus Billigkeit die ganze oder ein Teil der Strafe, die von einer Gerichtsinstanz auferlegt wurde, erlassen werden kann. Dieses Begnadigungsrecht ist Ausdruck der überlegenen und ausserordentlichen Macht des Grossen Rates.

#### Art. 51 (Oberaufsicht)

Diese Bestimmung – welche Art. 40 Abs. 1 und 2 KV übernimmt – setzt den Grossen Rat als Oberaufsicht über die Führung des Staatsrats und den anderen staatlichen Behörden ein. Die Natur der Aufsicht unterscheidet sich je nach Behörde und Beschlüssen, um die es sich handelt. Sie müsste im Gesetz definiert und ausgebaut werden. Eine Änderung muss angezeigt werden: wenn staatliche Aufgaben delegiert werden, wird die Oberaufsicht über die Beauftragten ausgeführt. Diese Bestimmung ist logisch, da es nicht richtig wäre, wenn es die Delegation von Aufgaben ermöglichen würde, sich der Oberaufsicht zu entziehen.

Absatz 2 verleiht der Untersuchungskommission Verfassungsrang. Dies ist eine Kommission der parlamentarischen Oberaufsicht (vgl. 3. Titel des GORBG), wobei deren Schaffung ausserordentlich ist und die Kompetenz weiter geht als jene der Gesetzgebungs-, Finanz- oder Wahlkompetenz. Es obliegt dem Gesetz, die Modalitäten zu regeln (Voraussetzungen, Kompetenzen, Verfahren, usw.; vgl. Art. 133 ff. GORBG).

#### d) 3. Kapitel - Vollziehende Gewalt

##### Art. 52 (Grundsatz)

Diese Bestimmung sieht vor, dass der Staatsrat die oberste vollziehende Behörde des Kantons ist.

##### Art. 53 (Zusammensetzung)

Gemäss Absatz 1 setzt sich der Staatsrat aus sieben Mitgliedern zusammen. Die Argumente, die für diesen Vorschlag sprechen, wurden weiter oben erörtert. Wie bereits erwähnt, wird die Dauer der Mandate von vier Jahren beibehalten.

Die neu gewählten Mitglieder des Staatsrats treten ihr Amt am 1. Januar des Jahres an, der auf ihre Wahl folgt (Abs. 1). Diese Änderung drängt sich auf, da die kantonalen Wahlen von nun an im Herbst stattfinden werden. Es ist angebracht, dass die Legislaturperiode mit dem Kalenderjahr übereinstimmt.

Absatz 2 bestimmt, dem Waadtländer Beispiel folgend, die Frist, bis wann eine Ersatzwahl eines vakant gewordenen Sitzes stattfinden muss (vgl. Art. 113 Abs. 2 KV VD). Die Frist von 60 Tagen entspricht dem aktuellen Recht (vgl. Art. 52 Abs. 5 KV).

#### Art. 53bis (Wahlmodus)

Diese Bestimmung regelt die Grundsätze der Wahl der Mitglieder des Staatsrats. Aufgrund der bereits dargelegten Gründe ist das Mehrheitssystem in zwei Wahlgängen sinnvoll. Wie bisher finden die Wahlen der Mitglieder des Grossen Rates und des Staatsrates am gleichen Tag statt.

Es ist nicht ratsam, in der Kantonsverfassung das Datum der kantonalen Wahlen oder die Frist zwischen den beiden Wahlgängen festzulegen. Dem Beispiel von Art. 87 Abs. 4 KV für die kommunalen Wahlen folgend, ist es vorzuziehen, diese Frage vom Gesetz regeln zu lassen. Eine gewisse Flexibilität ist wünschenswert, um mögliche eidgenössische Abstimmungen, Fest- oder Feiertage usw. zu berücksichtigen. Ausserdem ist die Frist von fünfzehn Tagen zwischen den beiden Wahlgängen schwer umsetzbar (die anderen Kantone sehen längere Fristen vor). Diese Fragen müssten im Gesetz geregelt werden, wie dies Absatz 3 vorsieht.

Die Vertretung der drei Regionen (Ober-, Mittel- und Unterwallis) im Staatsrat versteht sich von selbst. Absatz 2 behält diese Bestimmung bei. Allerdings geht dieser Absatz weiter, da er die Garantie ausweitet, indem er dem Oberwallis zwei sichere Sitze zuspricht. Diese Massnahme ergibt sich direkt aus der Erhöhung der Anzahl Staatsratssitze auf sieben. In dieser Zusammensetzung ist es gerecht, dem Oberwallis zwei Sitze zuzusprechen. Dieser Vorschlag - zwei von sieben, also ungefähr 28% - entspricht mehr oder weniger der Oberwalliser Bevölkerung in unserem Kanton. Diese Massnahme soll als starkes und sichtbares Zeichen des kantonalen Zusammenhalts und Respekts der sprachlichen Minderheit verstanden werden. Im Endeffekt ist es gerecht der deutschsprachigen Minderheit zwei Sitze - von sieben - zu garantieren.

Neben dem Wahldatum und der Frist zwischen den beiden Wahlgängen wird das Gesetz, auf welches Absatz 3 verweist, aufzeigen müssen, wie im gegebenen Fall die Vertretungsbestimmung von Absatz 2 angewandt wird.

#### Art. 54 (Kollegialität und Autonomie)

Absatz 1 legt den Grundsatz fest, dass die Regierung als Kollegium handelt. Das Kollegialitätsprinzip, welches in der ganzen Schweiz angewandt wird, bedeutet namentlich, dass die Mitglieder des Staatsrats die Verantwortung für alle getroffenen Entscheide zusammen tragen und diese loyal verteidigen müssen. Der Platz dieser Bestimmung - unter dem Titel „Organisation“ - zeigt die Wichtigkeit die der Verfassungsgeber dem Grundsatz der Kollegialität zuerkennen möchte.

Der Absatz 2 übernimmt den heutigen Art. 53 Abs. 5 KV.

#### Art. 54bis (Präsidentschaft)

Diese Bestimmung erhebt Art. 78 GORBG auf Verfassungsrang, gemäss welcher der Staatsrat unter seinen Mitgliedern für ein Jahr einen Präsidenten und einen Vizepräsidenten wählt (Abs. 1). Der Text verbietet es nicht, den Präsident als amtierenden Vorsitzenden wiederzuwählen. Bei Verhinderung wird der Präsident vom Vizepräsidenten vertreten.

Der Präsident sichert die Kohärenz der Regierungstätigkeit und koordiniert die Tätigkeit der Departemente (Abs. 2). Diese Aufgaben sind wichtig werden sich mit der Zeit weiterentwickeln müssen. Die Staatskanzlei - welche nicht Teil eines Departements im Sinne der folgenden Artikel ist - wird auf Verfassungsstufe erhoben (vgl. Art. 179 BV betreffend die Bundeskanzlei); sie unterstützt die Präsidentschaft.

#### Art. 54ter (Departemente)

Absatz 1 erinnert daran, dass ein Mitglied des Staatsrats Departementvorsteher ist; die kantonale Verwaltung ist in verschiedene Departemente gegliedert, wobei jedes davon einem Staatsrat zugeordnet wird.

Absatz 2 übernimmt den aktuellen Art. 53 Abs. 4 KV. Es ist angebracht, eine flexible und pragmatische Lösung beizubehalten – eine Verordnung, die der Genehmigung des Grossen Rates unterliegt - welche es erlaubt, der Erfahrung und den Kompetenzen der Gewählten Rechnung zu tragen.

#### Art. 55 (Gesetzgebungskompetenz)

Gemäss Abs. 1 obliegt es dem Staatsrat, die gesetzgeberischen Projekte zu erarbeiten und diese dem Grossen Rat, in dessen Zuständigkeitsbereich sie fallen (grundsätzlich Gesetze und Dekrete), vorzustellen. Der zweite Satz verpflichtet den Staatsrat, die Mandate, die ihm durch Volksinitiativen oder parlamentarische Initiativen zuerkannt wurden, gewissenhaft auszuüben.

Die Reglemente unterliegen der Kompetenz des Staatsrats (Abs. 2). Sie bestehen aus ausführenden Bestimmungen des kantonalen Rechts sowie aus notwendigen Bestimmungen betreffend die Anwendbarkeit der kantonalen Gesetze und Dekrete.

Absatz 3 - welcher Art. 57 Abs. 2 KV übernimmt - handelt von den gesetzvertretenden Verordnungen. Er schafft die verfassungsrechtliche Grundlage für die Delegationen, welche der Grosse Rat (gegebenenfalls das Volk) dem Staatsrat überträgt.

Absatz 4 teilt dem Staatsrat die Kompetenz zu, Gesetze zu erlassen und diese in Kraft zu setzen. Was die Inkraftsetzung der Gesetze betrifft, behält Absatz 4 vor, dass der Grosse Rat selber über den Zeitpunkt der Inkraftsetzung entscheiden kann.

Gemäss Abs. 5 behandelt der Staatsrat weitere Angelegenheiten in Form von Beschlüssen oder Entscheiden.

#### Art. 56 (Planung)

Der Staatsrat unterbreitet dem Grossen Rat das Legislaturprogramm und den Finanzplan. Das Gesetz wird die Form, den Inhalt und die Modalitäten festsetzen müssen.

#### Art. 57 (Finanzbefugnisse)

Der Staatsrat ist für die Ausarbeitung und Unterbreitung des Entwurfs des Voranschlages, der Rechnung und des Verwaltungsberichts zu Händen des Grossen Rates zuständig (Abs. 1).

Budgetentwurfs, der Konten und des Geschäftsführungsberichts

Das Gesetz (vgl. FHG) muss die Ausgabenarten und Kompetenzen des Staatsrats regeln (Abs. 2).

#### Art. 58 (Verwaltungsbefugnisse)

In seiner Eigenschaft als administrative Behörde leitet der Staatsrat die Verwaltung (Abs. 1) und ernennt das Staatspersonal (Abs. 4). Im Bereich der Direktionstätigkeit muss die Regierung ausserdem die staatlichen Tätigkeiten planen und koordinieren (Abs. 1).

Der Staatsrat kann Verträge abschliessen (Abs. 2). Er überwacht die ihm unterstellten Behörden, namentlich die Einwohner- und Burgergemeinden (Abs. 3); dieser Absatz weist dem Staatsrat die Kompetenz als Aufsichtsbehörde über die Gemeinden zu.

#### Art. 58bis (Beziehungen nach aussen)

Im Allgemeinen vertritt der Staatsrat den Kanton in seinen Beziehungen zu Privaten und zu anderen Körperschaften (Abs. 1). Er kann Konkordate und internationale Verträge abschliessen, soweit das Gesetz, ein Konkordat oder ein internationaler Vertrag, welche vom Grossen Rat genehmigt worden sind, dies vorsehen (Abs. 2).

#### Art. 58ter (Öffentliche Ordnung)

Gemäss dieser Bestimmung gewährleistet der Staatsrat die Sicherheit und öffentliche Ordnung.

#### Art. 58quater (Notstand)

Art. 58quater verleiht der Regierung ausserordentliche Rechte bei Notstand. Es kann vorkommen, dass im Falle einer schweren und unmittelbar drohenden Gewalt oder einer anderen Ausnahmesituation dringend und ohne gesetzliche Grundlage in kurzer Zeit alle nötigen Massnahmen getroffen werden müssen, um diese abzuwenden. Es ist offensichtlich, dass die Regierung von diesem Artikel, welcher das Notstandrecht einführt, nur in Ausnahmesituationen gebraucht machen darf.

Gemäss Abs. 2 verlieren diese Massnahmen ihre Wirkung mit dem Wegfall der Gefahr oder falls der Grosse Rat die Massnahmen nicht innerhalb eines Jahres seit ihrem Inkrafttreten genehmigt hat.

#### Art. 58quingies (Weitere Kompetenzen)

Dieser Artikel zählt die Kompetenzen auf, die als wichtig eingestuft werden, nicht aber in die Gesetzgebungs-, Finanz- oder Wahlkompetenz fallen.

Buchstabe a des ersten Absatzes erinnert an die richterliche Kompetenz des Staatsrats, der über Beschwerden befinden muss, die durch Gesetz in seinen Kompetenzbereich fallen (als Beispiele können das VVRG, das kRPG, das BauG, usw. genannt werden).

Gemäss Buchstabe b des ersten Absatzes wird die aktuelle Praxis, gemäss welcher der Staatsrat Stellungnahmen des Kantons bei eidgenössischen Vernehmlassungsverfahren verabschiedet, förmlich festgehalten. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass der Bund die Kantone über die kantonalen Regierungen, wenn nicht sogar über die in der betroffenen Materie zuständigen kantonalen Departemente, konsultiert.

Gemäss Absatz 2 erfüllt der Staatsrat weitere Aufgaben, die ihm nach Verfassung oder Gesetz zukommen. Es wird der ehemalige Art. 53 Abs. 1 KV übernommen.

#### Art. 59

Gemäss Art. 59 hat die Regierung in jedem Bezirk einen Vertreter, den Präfekten und Vizepräfekten. Aufgrund der bereits erläuterten Gründe (vgl. oben, S. 28-29) wird diese Bestimmung aufgehoben.

- e) 6. Titel – Gemeindeordnung  
1. Kapitel – Bezirksrat

#### Art. 66 bis 68

Die veraltete Institution des Bezirksrats wird aufgehoben. Die Artikel 66 bis 68 werden demzufolge gestrichen. Die Bezeichnung des 6. Titels muss demnach korrigiert werden, da er ein zweites Kapitel enthält (Gemeindeordnung) welches die Gemeinden und Burgerschaften betrifft und beibehalten wird. Das zweite Kapitel wird im Rahmen der Revision der kantonalen Verfassung betreffend die „Gemeinden“ angepasst.

f) 7. Titel – Wahlmodus, Bedingungen der Wahlfähigkeit, Dauer der öffentlichen Ämter

Der 7. Titel wird infolge der aktuellen Revision teilweise beibehalten, da sich einige seiner Artikel auf die kommunalen Behörden beziehen. Dieser Titel wird bei der nächsten Revision der kantonalen Verfassung, die die Gemeinden betrifft, definitiv aufgehoben.

Art. 84

Dieser Artikel wird aufgehoben. Er wird durch die neuen Art. 41 (Zusammensetzung) und 42 (Wahlmodus) ersetzt.

Art. 85

Absatz 1 wird geändert, zumal die Mandatsdauer der Mitglieder des Grossen Rates und des Staatsrats in den neuen Art. 41 Abs. 1 (Zusammensetzung) und 53 Abs. 1 (Zusammensetzung) bestimmt werden. Die Mandatsdauer von vier Jahren wird beibehalten.

Absatz 2 wird aufgehoben. Er wird durch den neuen Art. 54bis (Präsidentschaft) ersetzt.

Art. 85 wird im Rahmen der Revision der Kantonsverfassung, Teil „Gemeinden“, ganz aufgehoben werden.

Art. 85bis

Dieser Artikel wird aufgehoben. Diese Frage wird nun – in kürzerer Art und Weise – im neuen Art. 36 Abs. 2 geregelt. In der Sache werden keine Änderungen an der Wahl der beiden Walliser Mitglieder des Ständerates vorgenommen.

Art. 86

Dieser Artikel wird aufgehoben.

Es wird daran erinnert, dass nun die kantonalen Wahlen im Herbst stattfinden. Das Datum dieser Wahlen kann auf flexible Weise im Gesetz bestimmt werden. Insbesondere im Hinblick auf Feste, Feiertage und die Daten der eidgenössischen Abstimmungen, usw. ist es wichtig, dass das Datum angepasst werden kann.

Absatz 2 bringt eine Selbstverständlichkeit vor, welcher keinen Verfassungsrang zukommt (wenn der neu gewählte Grosse Rat nicht mit der konstituierten Session das Amt antreten würde, hätten die Entscheide, welche anlässlich dieser Sitzung getroffen wurden, keine Bedeutung oder Gültigkeit).

Art. 88

Absatz 2 wird aufgehoben. Dies wird im neuen Art. 39bis geregelt.

Art. 90

Diese Bestimmung wird aufgehoben. Der neue Art. 39ter regelt die Unvereinbarkeit.

g) 9. Titel – Übergangsbestimmungen

Art. 108

Diese Bestimmung regelt die Aufhebung und die vorläufige Beibehaltung des bisherigen Rechts. Es handelt sich um eine übliche Übergangsbestimmung welche keines besonderen Kommentars bedarf.

#### Art. 109

Aus rechtlichen Gründen (Grundsatz der Nichtrückwirkung von Gesetzen) müssen die nächsten kantonalen Wahlen – jene von 2017 – im Frühling stattfinden. Eine Verfassungs- oder Gesetzesänderung darf grundsätzlich nicht rückwirkend sein: der Grundsatz der Vorhersehbarkeit und das Gesetzmässigkeitsprinzip stehen dem entgegen. Eine Verkürzung oder Verlängerung der aktuellen Mandate wäre nicht adäquat, da die Abgeordneten bereits jetzt für eine Periode von vier Jahren gewählt worden sind. Die darauffolgenden kantonalen Wahlen – jene von 2021 – werden jedoch im Herbst stattfinden, die Legislaturperiode 2017-2021 wird daher ein bisschen länger als die üblichen vier Jahre sein.

Diese Bestimmung hält fest, dass die kantonalen Wahlen 2017 (Grosser Rat und Staatsrat) am ersten Sonntag im März stattfinden. Die Mitglieder des Grossen Rates, die dann gewählt werden, bleiben bis zur konstitutiven Session der Legislaturperiode 2021-2025 im Amt. Die Mitglieder des Staatsrats, welche im Frühling 2017 gewählt werden, bleiben bis zum 31. Dezember 2021 im Amt.

#### Art. 110

Diese Bestimmung trägt der Sorge Rechnung, eine Verfassung mit einer fortlaufenden Nummerierung zu haben, welche „bis“, „ter“, usw. - Artikel weglässt (vgl. oben, S. 32). In diesem Sinne wird der Grosse Rat berechtigt, die Reihenfolge und Nummerierung der Artikel in nützlicher Weise zu ändern. Es handelt sich um eine rein formelle Korrektur, weshalb es weder nötig noch ratsam ist, sie dem Volk zur Abstimmung vorzulegen (die bisherigen Art. 108 Abs. 3 und 109 haben eine ähnliche Regelung vorgesehen).

#### h) Ziffer II

Ziffer II erläutert den Wunsch des Staatsrats, dem Volk zwei Fragen betreffend die Reform der kantonalen Institutionen zur Abstimmung vorzulegen:

-- die erste Frage betrifft die Reform als Ganzes mit Ausnahme der Zusammensetzung und des Wahlmodus der Mitglieder des Grossen Rates.

-- die zweite Frage betrifft die Zusammensetzung und den Wahlmodus der Mitglieder des Grossen Rates.

Im Zusammenhang mit der zweiten Frage steht es dem Grossen Rat gegebenenfalls offen, den Text abzuändern, um dem Volk die beiden Varianten zur Abstimmung zu unterbreiten.

Dem Volk zwei Fragen zu unterbreiten entspricht dem Grundsatz der Einheit der Materie. Diese Vorgehensweise scheint aufgrund des heiklen Charakters der Frage und der Dringlichkeit der Änderung des Wahlmodus für den Grossen Rat sinnvoll.

### **III. Integrierte Mehrjahresplanung (IMP) und finanzielle Auswirkungen**

Die Reform der kantonalen Institutionen ist in der integrierten Mehrjahresplanung 2014-2017 aufgeführt (S. 10). Die IMP sieht vor, dass die „Verfassungs- und Gesetzesänderung im Zusammenhang mit der territorialen und institutionellen Organisation des Kantons“ zwischen 2014 und 2016 durchgeführt wird. Ausserdem hat das Parlament am 10. September 2013 die Zweckmässigkeit der Revision der Bestimmungen der Kantonsverfassung betreffend die territoriale Organisation und die Institutionen beschlossen.

Die finanziellen Auswirkungen der Reform der kantonalen Institutionen konzentrieren sich auf zwei Bereiche. Auf der einen Seite ist dies die Streichung der den Präfekten und Vizepräfekten ausbezahlten Beträge (Fr. 320'000.--). Und auf der anderen Seite ist dies die Erhöhung der Staatsräte von fünf auf sieben (d.h. ein jährlicher Betrag zwischen Fr. 480'000.-- und Fr. 600'000.--, exklusive Renten). Im Rahmen des Möglichen soll diese Erhöhung ohne neue Anstellungen von Staatspersonal einhergehen, allerwenigstens aber gezielte und einzelne

Anstellungen (man denke dabei an den Generalsekretär des Departementes, welcher in Osmose mit seinem Departementsvorsteher sein muss).

Die vorliegende Reform betreffend die kantonalen Institutionen hat auf die Gemeindeautonomie keine Auswirkungen.

Schliesslich hat die Vorlage keinen Einfluss auf den NFA II, da sie die kantonalen Institutionen, insbesondere die Organisation des Grossen Rates und des Staatsrats, betrifft. Weder der Finanzausgleich noch die Aufgabeneinteilung zwischen Bund, Kanton und Gemeinden sind betroffen.

### III. Schlussfolgerung

Gemäss den obgenannten Überlegungen und bestärkt durch die Entscheide des Parlaments, die Schlussfolgerungen der Kommission R21 und die Resultate des Vernehmlassungsverfahrens, hofft der Staatsrat sehr, dass sich der Grosse Rat seinem Standpunkt anschliessen kann und für die Reform der kantonalen Institutionen stimmen wird.

Wie bereits dargelegt, dient diese Reform der Totalrevision der kantonalen Verfassung, welche etappenweise vorgenommen wird. Sie geht der Reform der kommunalen Institutionen voraus, welche dem Grossen Rat demnächst vorgelegt wird.

Die Regierung ist sich der Wichtigkeit der Reform der kantonalen Institutionen bewusst. Sie weiss, dass es sich um ein heikles und delikates Dossier handelt, wobei es nicht einfach ist, ein kohärentes und harmonisches Gleichgewicht zu finden: es braucht eine gesunde Prise Bescheidenheit und Pragmatismus. Ihre Aufgabe ist jedoch aufregend und mitreissend: die Konturen unserer Institutionen zu Beginn des 21. Jahrhunderts neu zu definieren. Der Staatsrat ist überzeugt, dass das Parlament Offenheit, Kreativität und Realismus beweist, um den Bedürfnissen der Bevölkerung gerecht zu werden.

Wir entbieten Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident des Grossen Rates, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung, und empfehlen Sie samt uns dem Machtschutz Gottes.

Sitten, den 18. Juni 2014

Der Staatsratspräsident: **Jean-Michel Cina**  
Der Staatskanzler: **Philipp Spörri**

Beilagen:

- Bundesgerichtsentscheid vom 12. Februar 2014 (1C\_495/2012)
- Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, „Sitzverteilung bei Parlamentswahlen nach dem neuen Zürcher Zuteilungsverfahren: Eine leicht verständliche Darstellung“

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal



1C\_495/2012

DEPARTEMENT DES FINANCES ET DES INSTITUTIONS	
Département: SAIC	
Copie à:	
Reçu le	19 FEV. 2014
Réf. N°:	
Message:	

CHANCELLERIE D'ÉTAT	
Reçu le	18 FEV. 2014
Transmis à	DF
Enreg. N°	C-15640
Copie à	ME

Service des affaires intérieures et communales
Reçu le 19 FEV. 2014

## Urteil vom 12. Februar 2014

### I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,  
Bundesrichter Aemisegger, Merkli, Karlen, Chaix,  
Gerichtsschreiber Mattle.

Verfahrensbeteiligte

1. Jean-Luc **Addor**, chemin du Grand-Roé,  
1965 Savièse,
2. German **Eyer**, Weingartenstrasse 51, 3904 Naters,
3. Raymond **Borgeat**, Luitte 35, 1971 Grimisuat,
4. Oskar **Freysinger**,  
chemin de Crettamalernaz, 1965 Savièse,
5. Beat **Jost**, Chez Davic, 3955 Albinen,
6. Jean-Henri **Dumont**, rue du Rhône 32, 1950 Sion,
7. Jean-Marie **Meilland**, rue du Chemin-de-Fer 4,  
1920 Martigny,
8. Marcelle **Monnet-Terrettaz**, rue de Chillon 2,  
1908 Riddes,
9. Grégoire **Raboud**, rue du Centre Scolaire 7,  
1971 Grimisuat,
10. Stéphane **Rossini**, chemin du Tzablo,  
1997 Haute-Nendaz,
11. Franz **Ruppen**, Binenweg 2, 3904 Naters,  
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Advokat  
Peter Volken, Englisch-Gruss-Strasse 6, Postfach 395,  
3900 Brig,

gegen

**Staatsrat des Kantons Wallis**, Regierungsgebäude,  
Place de la Planta, Postfach 478, 1951 Sitten,

**Kantonsgericht Wallis, Öffentlichrechtliche  
Abteilung**, Justizgebäude, avenue Mathieu-Schiner 1,  
1950 Sitten 2.

Gegenstand

Wahl des Grossen Rates des Kantons Wallis, Zahl der  
von jedem Bezirk für die Legislaturperiode 2013-2017 zu  
wählenden Abgeordneten,

Beschwerde gegen den Beschluss vom 22. August 2012  
des Staatsrats des Kantons Wallis.

## Sachverhalt:

### A.

Der Staatsrat des Kantons Wallis fasste am 22. August 2012 den Beschluss, der die Zahl der von jedem Bezirk für die Legislaturperiode 2013-2017 zu wählenden Abgeordneten für den Grossen Rat festsetzt (Amtsblatt des Kantons Wallis vom 31. August 2012). Danach wird die Verteilung der 130 Abgeordneten-Sitze für die bevorstehende Legislaturperiode wie folgt festgelegt:

Bezirk	Schweizer Wohnbevölkerung	Zuteilung
Goms	4'168	2
Östlich Raron	2'751	2
Brig	21'853	12
Visp	22'336	12
Westlich Raron	7'313	4
Leuk	10'601	6
Siders	33'099	17
Ering	9'416	5
Sitten	32'757	17
Gundis	19'363	10
Martinach	31'065	16
Entremont	11'369	6
St-Maurice	9'928	5
Monthey	30'991	16
Total	247'010	130

### B.

Gegen den Beschluss des Staatsrats haben Jean-Luc Addor, German Eyer, Raymond Borgeat, Oskar Freysinger, Beat Jost, Jean-Henri Dumont, Jean-Marie Meilland, Marcelle Monnet-Terrettaz, Grégoire Raboud, Stéphane Rossini sowie Franz Ruppen am 1. Oktober 2012 gemeinsam Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht erhoben. Sie stellen die Anträge, es sei gerichtlich festzustellen, dass das Proporzwahlverfahren des Kantons Wallis für die Wahl des Grossen Rats vor der Bundesverfassung nicht standhalte, und die zuständigen Behörden des Kantons Wallis seien im Sinne eines Appellentscheids aufzufordern, im Hinblick auf die nächste Wahl des Grossen Rats eine verfassungskonforme Wahlordnung zu schaffen. Gleichzeitig haben die Beschwerdeführer beim Kantonsgericht Wallis Beschwerde eingereicht und entsprechende Begehren gestellt. Das Kantonsgericht ist darauf mit Urteil vom 10. Oktober 2012 nicht eingetreten. Dieses Urteil blieb unangefochten.

## **C.**

Der Staatsrat beantragt dem Bundesgericht, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Mit Eingabe vom 10. Januar 2013 haben die Beschwerdeführer an der Beschwerde festgehalten.

### **Erwägungen:**

#### **1.**

**1.1** Der Beschluss des Staatsrats des Kantons Wallis über die Zahl der von jedem Bezirk zu wählenden Abgeordneten ist eine Vorbereitungshandlung zur Wahl des Grossen Rats für die Legislaturperiode 2013-2017. Mängel bei der Vorbereitung von Wahlen oder Abstimmungen sind sofort und vor Durchführung des Urnenganges zu rügen (BGE 118 Ia 271 E. 1d S. 274; 118 Ia 415 E. 2a S. 417; Urteile 1C\_407/2011 etc. vom 19. März 2012 E. 2.1 sowie 1C\_541/2009 vom 7. Juli 2010 E. 1, nicht publ. in BGE 136 I 352). Der Beschluss des Staatsrats ist somit nach Art. 82 lit. c BGG grundsätzlich mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten anfechtbar.

**1.2** Das Kantonsgericht ist mangels Zuständigkeit auf die von den Beschwerdeführern bei ihm erhobene Beschwerde gegen den auch vorliegend angefochtenen Beschluss nicht eingetreten. Der Beschluss des Staatsrats vom 22. August 2012 ist kantonal letztinstanzlich und kann gemäss Art. 88 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 BGG direkt beim Bundesgericht angefochten werden.

**1.3** Der Staatsrat wirft die Frage auf, ob auf die Beschwerde überhaupt eingetreten werden könne, da sich das Bundesgericht bereits im Urteil 1P.309/2004 vom 27. Oktober 2004 (BGE 131 I 85) mit dem Wahlverfahren des Grossen Rats befasst hat. Dieser Entscheid steht dem Eintreten auf die Beschwerde nicht entgegen, weil das Anfechtungsobjekt der vorliegend zu beurteilenden Beschwerde nicht identisch ist mit demjenigen der Beschwerde, welche dem damaligen Urteil des Bundesgerichts zugrunde lag. Jene Beschwerde richtete sich gegen einen Beschluss des Staatsrats vom 7. April 2004, welcher die Wahl des Grossen Rats für die Legislaturperiode 2005-2009 betraf. Ausserdem führten damals mit einer Ausnahme nicht die gleichen Personen Beschwerde. Als im Kanton stimm- und wahlberechtigte Personen sind die Beschwerdeführer nach Art. 89 Abs. 3 BGG zur Beschwerde legitimiert.

**1.4** Die Wahl des Grossen Rats für die Legislaturperiode 2013-2017 hat am 3. März 2013 und damit nach Einreichen der Beschwerde beim Bundesgericht stattgefunden. Wird ein Urnengang während der Hängigkeit einer Stimmrechtsbeschwerde beim Bundesgericht durchgeführt, so wird die gegen eine Vorbereitungshandlung gerichtete Beschwerde grundsätzlich so verstanden, dass sinngemäss auch der Antrag auf Aufhebung der Wahl oder Abstimmung selber gestellt wird (BGE 116 Ia 359 E. 2c S. 364 mit Hinweis; Urteil 1C\_217/2008 vom 3. Dezember 2008 E. 1.2 mit Hinweisen).

Allerdings zielte die vorliegend zu beurteilende Beschwerde – wie der Beschwerdeschrift sowie der Stellungnahme der Beschwerdeführer vom 10. Januar 2013 zu entnehmen ist – von vornherein nicht auf die Aufhebung der inzwischen durchgeführten Wahl für die Legislaturperiode 2013-2017 ab. Die Beschwerdeführer verlangen denn auch nicht, der angefochtene Beschluss des Staatsrats vom 22. August 2012 sei aufzuheben. Vielmehr stellen sie den Antrag, es sei festzustellen, dass das Wahlverfahren, welches auf die am 3. März 2013 durchgeführte Wahl angewandt worden ist, vor der Bundesverfassung nicht standhalte. Ausserdem beantragen sie, die zuständigen Behörden seien aufzufordern, im Hinblick auf die nächste Wahl des Grossen Rats eine verfassungskonforme Wahlordnung zu schaffen.

Diese Anträge sind im Rahmen von Art. 107 Abs. 2 BGG zulässig, weil die mit der Beschwerde aufgeworfenen Fragen sich unter gleichen Umständen wieder stellen können, an ihrer Beantwortung wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht und eine rechtzeitige bundesgerichtliche Prüfung im Einzelfall kaum je möglich ist (vgl. Urteile 1C\_407/2011 etc. vom 19. März 2012 E. 2.2 sowie 1C\_127/2010 etc. vom 20. Dezember 2010 E. 3.1, nicht publ. in BGE 136 I 376; je mit Hinweisen). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

## **2.**

Die Beschwerdeführer machen geltend, die vom Staatsrat im angefochtenen Beschluss vorgenommene Zuteilung der Abgeordneten-Sitze des Grossen Rates auf die Bezirke und Halbbezirke verhindere ein echtes Proporzwahlverfahren. Eine besondere Rechtfertigung für die proporzfremden Elemente des Wahlsystems bzw. das Abweichen vom Verhältniswahlrecht bestehe nicht. Damit stehe das Wahlsystem im Widerspruch zur in Art. 34 Abs. 2 BV garantierten Wahl- und Abstimmungsfreiheit der Stimmberechtigten.

### 3.

**3.1** Die Kantone sind in der Ausgestaltung ihres politischen Systems und des Wahlverfahrens weitgehend frei. Art. 39 Abs. 1 BV hält fest, dass die Kantone – entsprechend ihrer Organisationsautonomie – die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten regeln. Diese Zuständigkeit wird im Rahmen der bundesverfassungsrechtlichen Garantie von Art. 34 BV sowie nach den Mindestanforderungen gemäss Art. 51 Abs. 1 BV ausgeübt (BGE 136 I 352 E. 2 S. 354, 376 E. 4.1 S. 378).

Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet die politischen Rechte (auf Bundes- sowie Kantons- und Gemeindeebene) in abstrakter Weise und ordnet die wesentlichen Grundzüge der demokratischen Partizipation im Allgemeinen. Der Gewährleistung kommt Grundsatzcharakter zu. Sie weist Bezüge auf zur Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) sowie zur Rechtsweggarantie (Art. 29a BV). Der konkrete Gehalt der politischen Rechte mit ihren mannigfachen Teilgehalten ergibt sich nicht aus der Bundesverfassung, sondern in erster Linie aus dem spezifischen Organisationsrecht des Bundes bzw. der Kantone (BGE 136 I 352 E. 2 S. 354 f., 376 E. 4.1 S. 379). Die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (BGE 139 I 195 E. 2 S. 201 f.; 136 I 352 E. 2 S. 355; 135 I 19 E. 2.1 S. 21, 292 E. 2 S. 293 f.; 129 I 185 E. 7.2 S. 199; je mit Hinweisen).

**3.2** In Bezug auf das Wahlsystem in den Kantonen genügen nach der Rechtsprechung im Grundsatz sowohl das Mehrheits- als auch das Verhältniswahlrecht den genannten verfassungsrechtlichen Anforderungen (BGE 136 I 376 E. 4.1 S. 379 mit Hinweis). Soweit sich ein Kanton zum Proporzwahlverfahren bekennt, erlangt die Gewährleistung von Art. 34 Abs. 2 BV, wonach kein Wahlergebnis anerkannt werden soll, das nicht den freien Willen der Wählenden zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt, besondere Bedeutung. Zu beachten ist diesfalls insbesondere der Grundsatz der Erfolgswertgleichheit, wo-

nach alle Stimmen möglichst in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und möglichst alle Stimmen bei der Mandatsverteilung zu berücksichtigen sind. Ein Proporzverfahren zeichnet sich dadurch aus, dass es den verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung ermöglicht, die weitgehend ihren Wähleranteilen entspricht. Die Zahl der gewichtslosen Stimmen ist auf ein Minimum zu begrenzen (BGE 129 I 185 E. 7.3 S. 199 f.).

Soweit in einer Mehrzahl von Wahlkreisen gewählt wird, hängt die Realisierung des Verhältniswahlrechts unter anderem von der Grösse der Wahlkreise ab. Je mehr Mandate einem Wahlkreis zustehen, desto tiefer ist das natürliche Quorum, d.h. der Stimmenanteil, den eine Liste benötigt, um bei der ersten Sitzverteilung einen Sitz zu erhalten. Ein tiefes natürliches Quorum trägt dazu bei, dass alle massgeblichen politischen Kräfte nach Massgabe ihrer Parteistärke im Parlament Einsitz nehmen können. Stehen einem Wahlkreis hingegen nur wenige Mandate zu, kann dies dazu führen, dass die Parteistärke im Parlament ungenau abgebildet wird. Kleine Wahlkreise bzw. hohe natürliche Quoren können zudem zur Folge haben, dass nicht bloss unbedeutende Splittergruppen, sondern auch Minderheitsparteien mit einem gefestigten Rückhalt in der Bevölkerung von der Mandatsverteilung gänzlich ausgeschlossen bleiben (BGE 136 I 352 E. 3.4 S. 357 f., 364 E. 2.2 S. 366 f., 376 E. 4.1 S. 379; 129 I 185 E. 7.3 S. 199 f. und E. 7.6 S. 201 ff.; Urteil 1C\_407/2011 etc. vom 19. März 2012 E. 5.1 und E. 5.3; je mit Hinweisen). Fehlen geeignete ausgleichende Massnahmen, sind zu kleine Wahlkreise mit einem echten Verhältniswahlrecht und im Grundsatz mit Art. 34 Abs. 2 BV nicht vereinbar.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind natürliche Quoren (wie auch direkte, gesetzliche Quoren), welche die Limite von 10 % übersteigen, grundsätzlich unzulässig, wobei dieser Wert als Zielgrösse gilt. Ausnahmsweise können Gründe überkommener Gebietsorganisation proporzfremde Elemente und somit ein Abweichen vom Verhältniswahlrecht rechtfertigen. Es kann sich dabei um historische, föderalistische, kulturelle, sprachliche oder religiöse Gründe handeln, welche kleine Wahlkreise als eigene Identitäten und als "Sonderfall" erscheinen lassen und ihnen – auf Kosten des Proporz – im Sinne eines Minderheitenschutzes einen Vertretungsanspruch einräumen. Das Bundesgericht hat allerdings betont, dass es hierfür ausreichender sachlicher Gründe bedarf. Je grösser die Abweichungen vom Proporzverfahren und von der Erfolgswertgleichheit sind, desto gewichtiger müssen sich die rechtfertigenden Gründe erweisen (BGE 136

I 352 E. 3.5 S. 359 und E. 4.1 S. 360 f., 376 E. 4.7 S. 384 f.; Urteil 1C\_407/2011 etc. vom 19. März 2012 E. 5.1 sowie 5.4; je mit Hinweisen).

**3.3** Im Kanton Wallis wählt das Volk 130 unter die Bezirke zu verteilende Abgeordnete in den Grossen Rat und ebenso viele Ersatzleute (Art. 84 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907 [KV; SGS 101.1]). Wahlkreise sind die Bezirke bzw. Halbbezirke (Art. 84 Abs. 2 und 6 KV sowie Art. 137 des Gesetzes des Kantons Wallis über die politischen Rechte vom 13. Mai 2004 [GPR/VS; SGS 160.1]). Die 130 Abgeordneten-Sitze werden im Verfahren nach Art. 84 Abs. 3 und 4 KV sowie Art. 135 GPR/VS abhängig von der Zahl der Schweizer Wohnbevölkerung auf die Bezirke bzw. Halbbezirke verteilt. Die Wahlen erfolgen nach dem Proporzsystem (Art. 84 Abs. 6 KV sowie Art. 136 Abs. 1 GPR/VS). Die Artikel 154 ff. GPR/VS regeln die Sitzverteilung pro Bezirk bzw. Halbbezirk nach Auszählung der Stimmen. An der Verteilung der Sitze nehmen nur diejenigen Listen teil, die im Wahlkreis 8 % der Summe der Parteistimmen erhalten haben (Art. 154 Satz 1). Die Summe aller Parteistimmen wird durch die um eins erhöhte Zahl der zu verteilenden Sitze geteilt (Art. 155 Abs. 1 Satz 1). Die so erhaltene Zahl wird auf die nächst höhere ganze Zahl erhöht, die dann den Quotienten bildet (Art. 155 Abs. 1 Satz 2). Jede Liste, die das gesetzliche Quorum von 8 % Prozent der Summe der Parteistimmen erreicht hat, hat Anspruch auf so viele Abgeordnete und Ersatzpersonen, als der Quotient in der Summe der Parteistimmen enthalten ist (Art. 155 Abs. 2). Sind noch nicht alle Mandate verteilt, so werden die verbliebenen den Listen nach den Regeln von Art. 156 zugeteilt.

Unter Berücksichtigung der vom Staatsrat vorgenommenen Verteilung der 130 Mandate auf die Bezirke bzw. Halbbezirke (vgl. Sachverhalt Lit. A) benötigten die Listen bei der Grossratswahl für die Legislaturperiode 2013-2017 folgende Stimmenanteile, um bei der ersten Sitzverteilung einen Sitz zu erhalten: In zwei Wahlkreisen mit je 2 Sitzen 33.3 %, in einem Wahlkreis mit 4 Sitzen 20 %, in zwei Wahlkreisen mit je 5 Sitzen 16.7 %, in zwei Wahlkreisen mit je 6 Sitzen 14.3 % und in einem Wahlkreis mit 10 Sitzen 9.1 %. In den sechs grössten Wahlkreisen (zwei mal 12, zwei mal 16 und zwei mal 17 Sitze) benötigte eine Liste wegen des gesetzlichen Quorums von Art. 154 GPR/VS 8 % der Stimmen, um einen Sitz zu erhalten. In sieben von vierzehn Wahlkreisen ergaben sich demnach natürliche Quoren von mehr als den grundsätzlich noch zulässigen 10 %, wobei dieser Wert in den kleins-

ten Wahlkreisen sehr deutlich überschritten wurde. Es kann nicht gesagt werden, das Verfahren für die Wahl des Grossen Rats entspreche einem echten Proporzverfahren.

#### 4.

Der Staatsrat macht geltend, die Wahlkreiseinteilung im Kanton Wallis sei historisch bedingt und gerechtfertigt durch das Ziel, neben dem Parteienproporz auch die Vertretung der kleinen bzw. schwach besiedelten Bezirke im Parlament sicherzustellen. Das Wahlsystem stelle einen Kompromiss dar zwischen dem Parteienproporz und dem Vertretungsanspruch der Bezirke im Grossen Rat. Die Beschwerdeführer bringen vor, heute stellen die Bezirke wie in anderen Regionen der Schweiz keine Identitätseinheiten mehr dar. Ein hoher Mobilitätsgrad und eine mehr oder wenig grosse Durchmischung mit Zugezogenen hätten im Wallis seit einiger Zeit dazu geführt, dass das Zusammengehörigkeitsgefühl in ehemals eher abgeschotteten ländlichen Regionen und Bezirken abgenommen habe.

**4.1** Das Bundesgericht stellte im Jahr 2004 im BGE 131 I 85 fest, die Bezirke des Kantons Wallis seien bevölkerungsmässig teilweise sehr klein und die natürlichen Quoten bei der Wahl der Abgeordneten in den Grossen Rat entsprechend zum Teil sehr hoch. Dennoch erachtete es das Verfahren für die Wahl des Grossen Rats seinerzeit als mit Art. 34 BV vereinbar. Es begründete diesen Entscheid u.a. damit, dass die Walliser Bezirke seit jeher Einheiten mit erheblicher Autonomie und entsprechendem Zusammengehörigkeitsgefühl gewesen seien. Weil der Vertretungsanspruch der Bezirke ausgewiesen sei, sei es zulässig, ihn in den kleinen Bezirken auch zu Lasten des Parteienproporz durchzusetzen (a.a.O., E. 2.5 S. 89 f.).

Seit diesem Entscheid hat das Bundesgericht seine Rechtsprechung zur Vereinbarkeit von kantonalen Proporzwahlen mit Art. 34 Abs. 2 BV weiterentwickelt. Gemäss seiner jüngeren Rechtsprechung ist bei der Prüfung der Frage, ob Gründe überkommener Gebietsorganisation ausnahmsweise Wahlkreise mit einem natürlichen Quorum von über 10 % rechtfertigen, zu berücksichtigen, dass es Möglichkeiten gibt, im Sinne eines Minderheitenschutzes an kleinen Wahlkreisen festzuhalten und dennoch eine relativ genaue Abbildung der Parteistärke im Parlament zu gewährleisten. Zu denken ist namentlich an die Schaffung von Wahlkreisverbänden sowie an die Methode "Doppelter Pukelsheim". Entsprechende Verfahren haben sich in den letzten Jahren in verschiedenen Kantonen etabliert und bewährt. Wird nach diesen Methoden vorgegangen, so kann auch in kleinen Wahlkreisen

im Sinne eines Minderheitenschutzes eine angemessene Vertretung im Parlament garantiert werden (BGE 139 I 195 E. 3.1 S. 202 f.; 136 I 352 E. 5.1 S. 363, 376 E. 4.6 S. 383 f.; Urteil 1C\_407/2011 etc. vom 19. März 2012 E. 5.6; je mit Hinweisen). Macht ein Kanton von diesen Möglichkeiten keinen Gebrauch, lassen sich im Proporzwahlverfahren jedenfalls Wahlkreise, die gemessen am Leitwert eines grundsätzlich noch zulässigen natürlichen Quorums von 10 % deutlich zu klein sind, selbst dann nicht mehr rechtfertigen, wenn gewichtige historische, föderalistische, kulturelle, sprachliche oder religiöse Gründe für die Wahlkreiseinteilung bestehen (vgl. BGE 136 I 376 E. 4.7 S. 384 f. sowie Urteil 1C\_407/2011 etc. vom 19. März 2012 E. 5.6.).

**4.2** In den kleinsten Wahlkreisen im Kanton Wallis liegt das natürliche Quorum sehr deutlich über 10 % (vgl. E. 3.3 hiavor). Dass die Wahlkreiseinteilung historisch bedingt ist und die Bezirke nach wie vor Einheiten mit einer gewissen Autonomie und entsprechendem Zusammengehörigkeitsgefühl sein mögen, rechtfertigt keine derart erheblichen Einbrüche in das Proporzwahlverfahren. Will der Kanton Wallis an den Bezirken als Wahlkreise festhalten und den kleinen Bezirken im Sinne eines Minderheitenschutzes weiterhin einen Vertretungsanspruch einräumen, so muss er in geeigneter Weise ihm zur Verfügung stehende ausgleichende Massnahmen ergreifen. Der kantonale Gesetzgeber hat von diesen Möglichkeiten bisher keinen Gebrauch gemacht und daher ein Verhältniswahlverfahren geschaffen, das mit der in Art. 34 Abs. 2 BV garantierten Wahl- und Abstimmungsfreiheit nicht im Einklang steht.

Unter diesen Umständen braucht nicht weiter darauf eingegangen zu werden, ob den Walliser Bezirken noch die gleiche Bedeutung zukommt wie im Jahr 2004 oder ob sie – wie die Beschwerdeführer vorbringen – in den letzten Jahren an Identität eingebüsst haben. Immerhin ist diesbezüglich darauf hinzuweisen, dass heute im Unterschied zu früher politische Bestrebungen bestehen, die Bezirke als institutionelle und räumliche Einheiten auf Verfassungsebene abzuschaffen, da ihre Beibehaltung mit der modernen Zeit, der allgemeinen Mobilität oder der Wirtschaftsentwicklung nicht mehr im Einklang stehe (vgl. R21-Bericht der ausserparlamentarischen Kommission vom 3. Oktober 2012, S. 27 ff. sowie Botschaft des Staatsrats zur Volksinitiative "Jede Stimme zählt" vom 10. April 2013, S. 7 f.). Der Staatsrat hat sich im Hinblick auf eine mögliche Reform der Kantonsverfassung sodann kürzlich dahingehend geäußert, dass es sich in Berücksichtigung der gewünschten Stärkung der Gemeinden nicht rechtfertige, eine Zwischenstruktur zwischen dem Kanton und den Gemeinden in die revi-

dierte Verfassung aufzunehmen, zumal schwer vorstellbar sei, welche Aufgaben einem solchen Organismus noch zu übertragen seien (Botschaft des Staatsrats betreffend die Zweckmässigkeit der Revision der Artikel 26, 27, 36-59, 66-92 der Kantonsverfassung betreffend die territoriale Organisation und die Institutionen vom 5. Juni 2013, S. 10).

## 5.

Der Staatsrat bringt sinngemäss vor, das umstrittene Verfahren zur Wahl des Grossen Rats sei weitgehend in der Kantonsverfassung festgelegt, welche seinerzeit von der Bundesversammlung gewährleistet worden sei. Die Kantonsverfassung schreibe lediglich einen Bezirksproporz vor.

5.1 Im Jahr 2004 hielt das Bundesgericht im BGE 131 I 85 fest, die Verfassung des Kantons Wallis sehe für die Wahl des Grossen Rates gemäss der Auslegung der entsprechenden Bestimmungen durch den Staatsrat zwar das Proporzverfahren vor, beziehe dieses aber nur auf die einzelnen Wahlkreise und nicht wahlkreisübergreifend auf das ganze Kantonsgebiet. Eine solche Begrenzung des Proporzverfahrens auf die einzelnen Wahlkreise durch die Kantonsverfassung sei grundsätzlich nicht zu beanstanden (a.a.O., E. 2.3, S. 88 f.).

In seinem Urteil 1C\_407/2011 etc. vom 19. März 2012 hat das Bundesgericht allerdings darauf hingewiesen, dass es im Anwendungsfall auch Wahlverfahren überprüft, deren Modalitäten bereits weitgehend in der von der Bundesversammlung seinerzeit gewährleisteten Kantonsverfassung festgelegt sind. Ausserdem hat es zum Ausdruck gebracht, dass der kantonale Gesetzgeber Bestimmungen der Kantonsverfassung, welche das Verfahren von kantonalen Parlamentswahlen betreffen, bundesverfassungskonform anzuwenden hat (a.a.O., E. 3 und 5.6). Weil das Bundesgericht seine Rechtsprechung zu Art. 34 Abs. 2 BV in den letzten Jahren weiterentwickelt hat, sind kantonale Verfassungsbestimmungen zum Proporzwahlverfahren von den kantonalen Behörden unter Umständen differenzierter umzusetzen als früher. Bekennt sich ein Kanton zum Proporzwahlverfahren, obliegt es dem kantonalen Gesetzgeber, im Rahmen der Kantonsverfassung die für eine echte Proporzwahl erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen und den ihm von der Kantonsverfassung eingeräumten Gestaltungsspielraum im Sinne des Proporzgedankens zu nutzen (vgl. BGE 136 I 352 E. 5.1 S. 363, 376 E. 4.6 ff. S. 383 ff. sowie Botschaft des Bundesrats zur Gewährleistung der Verfassung des Kantons Schwyz vom 15. August 2012, BBl 2012 7913 ff., S. 7915 ff.).

**5.2** Die Verfassung des Kantons Wallis bekennt sich für die Wahl des Grossen Rats zum Proporzverfahren und überlässt die Detailregelung ausdrücklich dem Gesetzgeber. Sie legt zwar für den Gesetzgeber verbindlich fest, dass die Bezirke und Halbbezirke die Wahlkreise darstellen (vgl. E. 3.3 hiervor). Der Wortlaut der Kantonsverfassung steht aber einem Wahlverfahren, das den Proporzgedanken auf das ganze Kantonsgebiet bezieht, nicht entgegen, sofern die Bezirke und Halbbezirke als Wahlkreise beibehalten werden. Wie bereits erwähnt, bestehen verschiedene Möglichkeiten, eine auf das ganze Kantonsgebiet bezogene echte Proporzwahl zu verwirklichen und gleichzeitig an den Bezirken und Halbbezirken als Wahlkreise festzuhalten (vgl. E. 4.1 hiervor). Ein entsprechendes Wahlverfahren lässt sich im Rahmen der bundesverfassungskonform ausgelegten Kantonsverfassung auf Gesetzesebene umsetzen. Demzufolge können sich die Behörden des Kantons Wallis nicht (mehr) darauf berufen, die Kantonsverfassung schreibe lediglich einen Bezirksproporz vor. Es obliegt dem Walliser Gesetzgeber, im Rahmen der bundesverfassungskonform ausgelegten Kantonsverfassung die für eine auf das ganze Kantonsgebiet bezogene und mit Art. 34 Abs. 2 BV vereinbare Proporzwahl erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen. Anzuführen ist, dass eine Stärkung des Proporzgedankens auch durch eine Wahlkreisreform auf Verfassungsstufe erreicht werden könnte (vgl. auch die Vorschläge im R21-Bericht, a.a.O., S. 72 ff.).

## **6.**

Zusammenfassend ergibt sich, dass das im Kanton Wallis praktizierte System für die Wahl des Grossen Rats den Anforderungen an ein Proporzverfahren nicht genügt. Die Beschwerde ist gutzuheissen und es ist festzustellen, dass das Proporzwahlverfahren des Kantons Wallis für die Wahl des Grossen Rats vor der Bundesverfassung nicht standhält. Es ist Sache der zuständigen Kantonsorgane, die geeigneten Massnahmen zu einer Verbesserung des Verhältniswahlrechts zu treffen. Die zuständigen Behörden des Kantons Wallis sind daher im Sinne eines Appellentscheids aufzufordern, im Hinblick auf die nächste Wahl des Grossen Rats unter Beachtung der vorstehenden Erwägungen eine verfassungskonforme Wahlordnung zu schaffen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Gerichtskosten zu erheben (vgl. Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Die Beschwerdeführer haben Anspruch auf eine angemessene Parteientschädigung für das Verfahren vor Bundesgericht (vgl. Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

## Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Es wird festgestellt, dass das Proporzwahlverfahren des Kantons Wallis für die Wahl des Grossen Rats vor der Bundesverfassung nicht standhält.

2.

Es werden keine Kosten erhoben.

3.

Der Kanton Wallis hat den Beschwerdeführern für das Verfahren vor Bundesgericht eine Parteientschädigung von Fr. 2'500.-- zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Kantonsgericht Wallis, Öffentlichrechtliche Abteilung, und dem Staatsrat des Kantons Wallis schriftlich mitgeteilt.

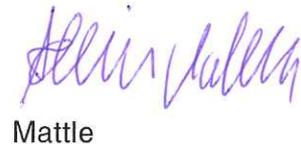
Lausanne, 12. Februar 2014

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident:

  
Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber:

  
Mattle



Bundesgericht

Tribunal fédéral

Tribunale federale

Tribunal federal



CH-1000 Lausanne 14  
Korrespondenznummer 11.5.2/03\_2014

An alle akkreditierten Journalisten  
des Bundesgerichts

Lausanne, 19. Februar 2014

**Embargo: 19. Februar 2014, 12:00 Uhr**

## Medienmitteilung des Bundesgerichts

Urteil vom 12. Februar 2014 (1C\_495/2012)

### Proporzwahlverfahren für den Grossen Rat des Kantons Wallis

*Das Bundesgericht heisst eine von mehreren Stimmberechtigten aus verschiedenen Parteien gemeinsam erhobene Beschwerde gut und stellt fest, dass das Verfahren für die Wahl des Grossen Rats des Kantons Wallis vor der Bundesverfassung nicht standhält. Das bisher praktizierte Wahlsystem genügt den Anforderungen an ein Proporzwahlverfahren nicht, weil die Wahlkreise teilweise zu klein sind. Das Bundesgericht fordert die zuständigen kantonalen Behörden auf, eine bundesverfassungskonforme Wahlordnung zu schaffen.*

Die Wahlen für den Grossen Rat erfolgen nach dem Proporzwahlverfahren. Dieses zeichnet sich dadurch aus, dass es den verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung ermöglicht, die weitgehend ihren Wähleranteilen entspricht. Soweit in einer Mehrzahl von Wahlkreisen gewählt wird, hängt eine repräsentative Vertretung der politischen Gruppierungen unter anderem von der Grösse der Wahlkreise ab. Fehlen geeignete ausgleichende Massnahmen, sind zu kleine Wahlkreise mit einem echten Proporzwahlverfahren und im Grundsatz mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) nicht vereinbar.

Wahlkreise sind im Kanton Wallis die Bezirke bzw. Halbbezirke. Die 130 Abgeordneten-Sitze werden nach der Zahl der Schweizer Wohnbevölkerung auf sie verteilt. Bei der Wahl für die Legislaturperiode 2013-2017 wurden in der Hälfte der vierzehn Wahlkreise sechs oder weniger Sitze vergeben, in den beiden kleinsten Wahlkreisen gar nur zwei Sitze. So kleine Wahlkreise sind in einem Proporzwahlverfahren nicht zulässig, weil das natürliche Quorum für einen Sitzgewinn zwischen 14 % und 33 % beträgt. Das

natürliche Quorum soll 10 % grundsätzlich nicht übersteigen. Dass die Wahlkreiseinteilung im Kanton Wallis historisch bedingt ist, rechtfertigt keine derart erheblichen Einbrüche in das Proporzwahlverfahren. Zwar hat das Bundesgericht vor zehn Jahren eine Beschwerde gegen das Wahlsystem mit Rücksicht auf die grosse Bedeutung der Bezirke abgewiesen. Seither haben sich aber die Umstände geändert: Zum einen sind Möglichkeiten bekannt geworden, die es erlauben, kleine Wahlkreise bestehen zu lassen und die damit verbundenen Mängel auszugleichen. Zum andern sind im Kanton Wallis organisatorische Bestrebungen im Gange, welche die Bedeutung der Bezirke relativieren.

Will der Kanton an den Bezirken bzw. Halbbezirken als Wahlkreise festhalten, so muss er in geeigneter Weise ausgleichende Massnahmen ergreifen. Zu denken ist namentlich an die Schaffung von Wahlkreisverbänden sowie an die Methode "Doppelter Pukelsheim". Entsprechende Verfahren haben sich in den letzten Jahren in verschiedenen Kantonen etabliert und bewährt. Es obliegt dem Walliser Gesetzgeber, die für eine mit der Bundesverfassung vereinbare Proporzwahl erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen, wobei das Bundesgericht anmerkt, dass eine Stärkung des Proporzgedankens auch durch eine Wahlkreisreform auf Stufe Kantonsverfassung erreicht werden könnte.

**Kontakt:** Lorenzo Egloff, Adjunkt des Generalsekretärs  
Tel. +41 (0)21 318 97 16; Fax +41 (0)21 323 37 00  
E-Mail: [presse@bger.ch](mailto:presse@bger.ch)

**Hinweis:** Das Urteil ist ab 19. Februar 2014 um 13:00 Uhr auf unserer Webseite [www.bger.ch](http://www.bger.ch) / "Rechtsprechung (gratis)" / "Weitere Urteile ab 2000" veröffentlicht. Geben Sie die Urteilsreferenz 1C\_495/2012 ins Suchfeld ein.



## **Sitzverteilung bei Parlamentswahlen nach dem neuen Zürcher Zuteilungsverfahren**

Eine leicht verständliche Darstellung

Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich  
Mai 2005

Herausgeberin: Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich

Autor: Christian Schuhmacher

Vertrieb: Kantonale Drucksachen- und Materialzentrale KDMZ  
Räffelstrasse 32  
Postfach  
8090 Zürich

Telefon 043 259 99 91

Telefax 043 259 99 98

Email: [info@kdmz.zh.ch](mailto:info@kdmz.zh.ch)

## Einleitung

Am 1. Januar 2005 ist im Kanton Zürich das neue **Gesetz über die politischen Rechte** (GPR; Gesetzesnummer [LS] 161) in Kraft getreten. Mit diesem Gesetz wurde unter anderem das Verfahren geändert, mit welchem bei Parlamentswahlen die Sitze verteilt werden. Die Sitzverteilung erfolgt fortan nach dem **neuen Zürcher Zuteilungsverfahren**. In der vorliegenden Broschüre soll dieses Verfahren leicht verständlich erläutert werden.

Die Kapitel der Broschüre entsprechen den Schritten, die bei einer Wahl nach dem neuen Zürcher Zuteilungsverfahren durchlaufen werden müssen. Es sind dies:

1. Kapitel: Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise
2. Kapitel: Wahlvorbereitung
3. Kapitel: Stimmabgabe und Auswertung der Wahlzettel
4. Kapitel: Ermittlung des Wahlergebnisses
  - a) Prüfung, ob Listengruppe das Quorum erreicht
  - b) Oberzuteilung auf die Listengruppen
  - c) Untertzuteilung auf die Listen
  - d) Zuteilung der Sitze auf die Kandidierenden

Jedes Kapitel ist wie folgt aufgebaut: Zunächst werden die massgebenden **gesetzlichen Bestimmungen** genannt. Dann folgen **allgemeine Ausführungen**, was beim betreffenden Schritt gemacht werden muss. Anschliessend folgt die Anwendung auf ein **konkretes Beispiel**.

Die Ausführungen sind bewusst knapp gehalten, um den Kern des neuen Zürcher Zuteilungsverfahrens besser herauszuschälen. Immerhin werden im letzten Kapitel einige **spezielle Fragen** vertieft behandelt. Am Ende sind die wichtigsten Begriffe des neuen Zürcher Zuteilungsverfahrens in einem **Glossar** zusammen gestellt.

Für eine **vertiefte Behandlung** des Sitzverteilungsverfahrens sei auf die Publikation FRIEDRICH PUKELSHEIM/CHRISTIAN SCHUHMACHER, Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen, Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 5/2004, S. 505-522 hingewiesen.

# 1. Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise

## § 88 GPR *Sitzzuteilung*

<sup>1</sup> Die Zahl der Personen, die in einem Wahlkreis wohnhaft sind, wird durch den Zuteilungs-Divisor geteilt und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Das Ergebnis bezeichnet die Zahl der Sitze, die im betreffenden Wahlkreis zu vergeben sind.

<sup>2</sup> Der Zuteilungs-Divisor wird so festgelegt, dass beim Verfahren nach Abs. 1 genau 180 Sitze vergeben werden.

<sup>3</sup> Der Kantonsrat nimmt die Sitzzuteilung vor jeder Wahl auf Antrag des Regierungsrates vor.

Für die Wahl des Zürcher **Kantonsrates** ist das Kantonsgebiet in 18 Wahlkreise eingeteilt, und die Wahl des **Gemeinderates der Stadt Zürich** (Parlament) erfolgt in 9 Wahlkreisen. (Für die andern Städte des Kantons mit Gemeindeparlamenten vgl. Kap. 5.b.) Vor jeder Parlamentswahl müssen deshalb die Parlamentssitze auf die einzelnen Wahlkreise verteilt werden. Das erfolgt **proportional zur Wohnbevölkerung** der Wahlkreise. Jeder Wahlkreis erhält also so viele Sitze, wie dies seinem Bevölkerungsanteil an der Gesamtbevölkerung entspricht. Zur Ermittlung der Sitzzahl eines Wahlkreises wird die Bevölkerungszahl dieses Wahlkreises durch den so genannten **Zuteilungsdivisor** geteilt. Das Ergebnis wird zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet, d.h. Werte von ...,5 und mehr werden aufgerundet und Werte von weniger als ...,5 werden abgerundet (Standardrundung). Das Resultat gibt an, wie viele Sitze im betreffenden Wahlkreis zu vergeben sind.

Der Zuteilungsdivisor ist **für alle Wahlkreise derselbe**. Nur: Wie gross ist er? Hier gilt: Der Zuteilungsdivisor muss so gross sein, dass gerade alle Sitze des Parlaments auf die Wahlkreise verteilt werden, wenn man für die Wahlkreise die Rechnung gemäss dem vorstehenden Absatz macht. Wie gross der Zuteilungsdivisor ist, kann man dabei nicht direkt berechnen. Vielmehr muss er durch **Versuchen und Korrigieren** ermittelt werden. In einer ersten Annäherung kann man dabei vom folgenden Wert ausgehen: Die Einwohnerzahlen aller Wahlkreise werden addiert und die Summe durch die Zahl der Parlamentssitze geteilt. Nun wird die Einwohnerzahl jedes Wahlkreises durch diesen Divisor geteilt und standardmässig gerundet. Das Ergebnis bezeichnet den Sitzanspruch des Wahlkreises.

Wenn auf diese Weise **alle Sitze** des Parlaments auf die Wahlkreise verteilt werden, ist die Sitzzuteilung abgeschlossen. Wenn aber **zu viele Sitze** verteilt worden sind, muss der Zuteilungsdivisor schrittweise erhöht werden. Dadurch verkleinert sich der Sitzanspruch der einzelnen Wahlkreise. Wenn umgekehrt **zu wenige Sitze** verteilt worden sind, muss der Divisor verkleinert werden.

Die Sitzverteilung auf die Wahlkreise soll am Beispiel der Gemeinde „Kleinstadt“ erläutert werden.

Kleinstadt ist eine Ortschaft mit 93 *Einwohnern* und einem 9-köpfigen *Parlament*. Es bestehen 3 *Wahlkreise*, wobei sich die Einwohner wie folgt verteilen: Wahlkreis 1 hat 20 *Einwohner*, Wahlkreis 2 hat 35 *Einwohner* und Wahlkreis 3 hat 38 *Einwohner*.

Wie werden die 9 Sitze des Parlaments auf die Wahlkreise verteilt? Es muss der **Zuteilungsdivisor** gefunden werden. In erster Annäherung zählt man dazu die Einwohner aller Wahlkreise zusammen und teilt die Summe durch die Anzahl Parlamentssitze. Also:  $20 + 35 + 38 = \text{total } 93 \text{ Einwohner}$ , geteilt durch 9 Sitze = 10.3. Der Sitzanspruch des Wahlkreises 1 berechnet sich nun wie folgt:  $20 : 10.3 = 1.9$ . Dieser Wert wird standardmässig gerundet, d.h. hier auf 2 aufgerundet. Der Wahlkreis 1 erhält somit zwei Sitze. Die Rechnungen lauten für alle Wahlkreise also wie folgt:

Wahlkreis 1:	20 Einwohner	→ $20 : \boxed{10.3} = 1.9$	→ aufgerundet	2 Sitze
Wahlkreis 2:	35 Einwohner	→ $35 : \boxed{10.3} = 3.4$	→ abgerundet	3 Sitze
Wahlkreis 3:	<u>38 Einwohner</u>	→ $38 : \boxed{10.3} = 3.7$	→ aufgerundet	<u>4 Sitze</u>
Total	93 Einwohner	: 9 Sitze = $\boxed{10.3}$		total 9 Sitze

Der Versuch mit dem Zuteilungsdivisor [Total Einwohner] : [Anzahl Sitze] =  $93 : 9 = 10.3$  führt bereits zum gewünschten Ergebnis: Es werden alle 9 Sitze auf die Wahlkreise verteilt. Wären zu viele Sitze verteilt worden, hätte der Divisor erhöht werden müssen (z.B. auf 11), andernfalls hätte man ihn senken müssen.

## 2. Wahlvorbereitung

### § 49 GPR *Wahlvorschläge*

#### a) *Einreichung*

<sup>1</sup> Die wahlleitende Behörde setzt (...) eine Frist (...) an, innert welcher Wahlvorschläge bei ihr eingereicht werden können.

### § 50 GPR *b) Inhalt*

<sup>1</sup> Auf einem Wahlvorschlag dürfen höchstens so viele wählbare Personen genannt sein, als Stellen zu besetzen sind.

### § 89 GPR *Wahlvorschläge*

#### a) *Inhalt*

<sup>3</sup> Jeder Wahlvorschlag muss eine Bezeichnung tragen, die nicht irreführend sein darf und die sich von der Bezeichnung der andern Vorschläge hinreichend unterscheidet.

### § 92 GPR *Listen*

#### a) *Listennummern*

<sup>1</sup> Die bereinigten Wahlvorschläge heissen Listen.

Die Wahlvorbereitung für Parlamentswahlen richtet sich grundsätzlich nach den Bestimmungen für Mehrheitswahlen (§§ 49 ff. GPR), wobei die Spezialbestimmungen für Proporzwahlen (Listenwahlen; § 89 ff. GPR) zu beachten sind. Das bedeutet, dass auch bei Parlamentswahlen **Wahlvorschläge** eingereicht werden können, mit denen Kandidatinnen und Kandidaten zur Wahl vorgeschlagen werden. Die Wahlvorschläge dürfen höchstens so viele Personen enthalten, wie im betreffenden Wahlkreis Sitze zu vergeben sind. Die Wahlvorschläge werden geprüft und allenfalls bereinigt; das sind dann die so genannten **Listen**.

In *Kleinstadt* werden in jedem der drei Wahlkreise drei Wahlvorschläge eingereicht, nämlich je einer der SP, der SVP und der FDP. Da im Wahlkreis 1 nur zwei Sitze zu vergeben sind (vgl. vorne Kap. 1), werden hier auf den Wahlvorschlägen nur je zwei Kandidierende genannt. Im Wahlkreis 2 sind es je drei, im Wahlkreis 3 je vier Personen. Die bereinigten Wahlvorschläge (Listen) werden als amtliche Wahlzettel gedruckt und den Stimmberechtigten zugestellt. Die **Listen** bzw. gedruckten Wahlzettel lauten in Kleinstadt wie folgt:

Listen im Wahlkreis 1:

Wahlkreis 1 <u>Liste 1 - SP</u> Sophie Stephan
---

Wahlkreis 1 <u>Liste 2 - SVP</u> Viktor Verena
---

Wahlkreis 1 <u>Liste 3 - FDP</u> Fritz Franz
---

Listen im Wahlkreis 2:

Wahlkreis 2 <u>Liste 1 - SP</u> Salome Simon Sandra
---

Wahlkreis 2 <u>Liste 2 - SVP</u> Vera Veronika Vladimir
---

Wahlkreis 2 <u>Liste 3 - FDP</u> Franziska Frida Frederic
---

Listen im Wahlkreis 3:

Wahlkreis 3 <u>Liste 1 - SP</u> Silvester Seraphin Selecta Salomon
---

Wahlkreis 3 <u>Liste 2 - SVP</u> Vinzenz Vektra Villa Vanessa
--

Wahlkreis 3 <u>Liste 3 - FDP</u> Fernando Friedrich Franziskus Figaro
--

### 3. Stimmabgabe und Auswertung der Wahlzettel

§ 96 GPR *Ausfüllen des Wahlzettels*

*a) Kandidaten*

<sup>1</sup> Auf den Wahlzetteln dürfen nur Kandidatennamen aufgeführt werden, die auf einer der Listen des Wahlkreises erscheinen.

<sup>2</sup> Derselbe Name darf höchstens zweimal auf einem Wahlzettel erscheinen.

§ 99 GPR *b) Zusatzstimmen*

<sup>1</sup> Enthält ein Wahlzettel weniger gültige Kandidatennamen, als im Wahlkreis Sitze zu vergeben sind, werden die übrigen Stimmen als Zusatzstimmen jener Liste zugezählt, die auf dem Wahlzettel bezeichnet ist.

§ 100 GPR *c) Zu ermittelnde Werte*

(...) ermittelt das Wahlbüro (...)

a) (...)

b) unter den massgebenden Stimmen: die Zahl der Stimmen, die jede kandidierende Person erhalten hat (Kandidatenstimmen), und die Zahl der Zusatzstimmen jeder Liste,

c) die Summe der Kandidaten- und Zusatzstimmen jeder Liste (Parteistimmen).

Die Stimmberechtigten haben die Möglichkeit des **Kumulierens** (= Verdoppelung eines Kandidatennamens) und des **Panaschierens** (= Übertragung von Kandidatennamen von einer andern Liste auf die vorliegende Liste). Ebenso können sie Namen auf einem Wahlzettel **streichen**. Die leer gewordene Zeile kommt dann als **Zusatzstimme** der betreffenden Liste (nicht aber einer/m bestimmten Kandidatin/en) zugute.

Die Wahlbüros der Gemeinden werten die eingegangenen Wahlzettel aus und erstellen ein Protokoll, auf dem die **Kandidatenstimmen** (= Stimmen, die jede/r Kandidat/in erhalten hat) und die Zusatzstimmen jeder Liste aufgeführt sind. Bei jeder Liste werden dann die Kandidatenstimmen und die Zusatzstimmen addiert. Das ergibt die **Parteistimmen** dieser Liste.

Die Protokolle der Wahlbüros werden dann **pro Wahlkreis zusammengezogen**. Damit steht fest, wie viele Stimmen jede Kandidatin und jeder Kandidat erhalten hat (Kandidatenstimmen), wie viele Stimmen eine Liste durch Streichung von Namen insgesamt erhalten hat (Listenstimmen) und wie hoch die Parteistimmenzahl jeder Liste (= Summe ihrer Kandidatenstimmen und der Zahl der Listenstimmen) ist.

In *Kleinstadt* haben die drei Wahlbüros die Wahlzettel ausgewertet und je ein Protokoll erstellt. Die **Protokolle** lauten wie folgt:

<b>Protokoll des Wahlbüros 1</b>	
<u>Liste 1 SP:</u>	
Sophie	4
Stephan	5
<u>Zusatzstimmen</u>	<u>3</u>
Parteistimmen	12
<u>Liste 2 SVP:</u>	
Viktor	4
Verena	2
<u>Zusatzstimmen</u>	<u>2</u>
Parteistimmen:	8
<u>Liste 3 FDP:</u>	
Fritz	1
Franz	1
<u>Zusatzstimmen</u>	<u>0</u>
Parteistimmen:	2

<b>Protokoll des Wahlbüros 2</b>	
<u>Liste 1 SP:</u>	
Salome	8
Simon	7
Sandra	7
<u>Zusatzstimmen</u>	<u>2</u>
Parteistimmen	24
<u>Liste 2 SVP:</u>	
Vera	2
Veronika	3
Vladimir	1
<u>Zusatzstimmen</u>	<u>3</u>
Parteistimmen:	9
<u>Liste 3 FDP:</u>	
Franziska	5
Frida	5
Frederic	5
<u>Zusatzstimmen</u>	<u>0</u>
Parteistimmen:	15

<b>Protokoll des Wahlbüros 3</b>	
<u>Liste 1 SP:</u>	
Silvester	9
Seraphin	10
Selecta	8
Salomon	10
<u>Zusatzstimmen</u>	<u>3</u>
Parteistimmen	40
<u>Liste 2 SVP:</u>	
Vinzenz	10
Vektra	10
Villa	9
Vanessa	7
<u>Zusatzstimmen</u>	<u>4</u>
Parteistimmen:	40
<u>Liste 3 FDP:</u>	
Fernando	3
Friedrich	2
Franziskus	0
Figaro	3
<u>Zusatzstimmen</u>	<u>4</u>
Parteistimmen:	12

## 4. Ermittlung des Wahlergebnisses

Nach der Auswertung der Wahlzettel durch die Wahlbüros geht es darum festzustellen, welche Kandidatinnen und Kandidaten gewählt sind. Das erfolgt im Prinzip in zwei Schritten: Zunächst werden die Parlamentssitze **auf die einzelnen Listen** verteilt. Dann werden die einer Liste zugewiesenen Sitze **auf die Kandidatinnen und Kandidaten** dieser Liste weitergegeben.

Der erste Schritt – Zuteilung der Sitze an die Listen – erfolgt wiederum in drei Teilschritten: Zuerst wird geprüft, ob die Listen einer politischen Partei die vom Gesetz vorgesehene **Mindeststärke** erreicht haben, um überhaupt an der Sitzzuteilung teilnehmen zu können (nachfolgend Kap. a). Dann werden die Sitze im Rahmen der so genannten **Oberzuteilung** den Listengruppen zugewiesen (nachfolgend Kap. b. Listengruppen sind Verbindungen von Listen, welche die gleiche Bezeichnung tragen. Alle Listen der A-Partei aus den Wahlkreisen bilden also die Listengruppe A). Erst dann werden die einer Listengruppe zugewiesenen Sitze auf die einzelnen Wahlkreis-Listen dieser Lis-

tengruppe weitergegeben. Das erfolgt im Rahmen der so genannten **Unterzuteilung** (nachfolgend Kap. c). Erst dann kommt der letzte Schritt, nämlich die Weitergabe der einer Liste zugewiesenen Sitze auf die Kandidatinnen und Kandidaten dieser Liste, d.h. es müssen **die Gewählten bestimmt** werden (nachfolgend Kap. d). – Die vier Schritte im Einzelnen.

## a) Prüfung, ob Listengruppe das Quorum erreicht

### § 102 GPR b) *Listengruppen*

<sup>1</sup> Die Listen mit gleicher Bezeichnung bilden im Kanton eine Listengruppe.

<sup>2</sup> Besteht eine Liste nur in einem Wahlkreis, bildet sie ebenfalls eine Listengruppe.

<sup>3</sup> Eine Listengruppe nimmt an der Sitzverteilung nur teil, wenn wenigstens eine ihrer Listen mindestens 5 Prozent aller Parteistimmen im betreffenden Wahlkreis erhalten hat.

Die Listen aus den Wahlkreisen, welche die gleiche Bezeichnung tragen, bilden zusammen je eine **Listengruppe**. Alle Listen der A-Partei in den verschiedenen Wahlkreisen werden also zur Listengruppe A zusammengefasst.

Eine Listengruppe – eigentlich: eine politische Partei – nimmt an der Sitzzuteilung nur dann teil, wenn sie mindestens in einem der Wahlkreise **fünf oder mehr Prozent** aller dortigen Parteistimmen erhalten hat. Hat eine Liste dieses gesetzliche Quorum in einem Wahlkreis erreicht, so zählen für die Listengruppe dann aber auch die Stimmen aus Wahlkreisen, in denen sie das Quorum verpasst hat.

In *Kleinstadt* haben im Wahlkreis 1 die SP 12 Parteistimmen, die SVP 8 Parteistimmen und die FDP 2 Parteistimmen erzielt (vgl. Kap. 3). Das ergibt ein Total von 22 Parteistimmen. 5% davon sind 1.1 Stimmen. Im Wahlkreis 1 muss eine Liste also mindestens 2 Parteistimmen erhalten haben, damit sie das **Quorum** erreicht. Mit 12, 8 und 2 Stimmen haben alle Listen das Quorum erreicht. Demzufolge nehmen alle Listengruppen am Sitzzuteilungsverfahren teil.

## b) Oberzuteilung auf die Listengruppen

### § 103 GPR c) *Oberzuteilung auf die Listengruppen*

<sup>1</sup> Die Parteistimmenzahl jeder Liste wird durch die Zahl der im betreffenden Wahlkreis zu vergebenden Sitze geteilt und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Das Ergebnis heisst Wählerzahl der Liste.

<sup>2</sup> In jeder Listengruppe werden die Wählerzahlen der Listen zusammengezählt. Die Summe wird durch den Kantons-Wahlschlüssel geteilt und zur nächst gelegenen ganzen Zahl gerundet. Das Ergebnis bezeichnet die Zahl der Sitze der betreffenden Listengruppe.

<sup>3</sup> Die Direktion legt den Kantons-Wahlschlüssel so fest, dass 180 Sitze vergeben werden, wenn gemäss Abs. 2 vorgegangen wird.

Im nächsten Schritt werden die Sitze auf die Listengruppen verteilt. Das Gesetz bezeichnet das als **Oberzuteilung**. Die Sitzverteilung erfolgt nicht wie früher direkt in den Wahlkreisen, sondern zunächst **auf der Ebene des gesamten Wahlgebietes**. Bei der Wahl des Kantonsrates werden die Sitze zunächst also auf kantonaler Ebene den politischen Parteien vergeben. Nach Abschluss der Oberzuteilung steht dann fest, wie viele Sitze jede Listengruppe, d.h. jede politische Partei gesamtkantonal erhält. Für die Stadt Zürich gilt das analog: Die Sitze werden zunächst auf die „Stadt-Parteien“ verteilt.

Zur Durchführung der Oberzuteilung werden die Stimmen der Listen jeder Listengruppe zusammen gezogen. Allerdings werden hier nicht einfach die Parteistimmenzahlen der Listen addiert, sondern die so genannten **Wählerzahlen**. Die Wählerzahl einer Liste ist die Parteistimmenzahl dieser Liste geteilt durch die Anzahl der Sitze, die im betreffenden Wahlkreis vergeben werden, mit anschliessender Standardrundung. Hat die A-Liste im Wahlkreis 1 also z.B. 13'587 Parteistimmen erreicht und sind im Wahlkreis 1 zehn Sitze zu vergeben, so beträgt die Wählerzahl der A-Liste  $13'587 : 10 = 1'358.7$ , gerundet 1'359. Die Wählerzahl gibt an, wie viele Personen die fragliche Liste in die Urne gelegt haben, d.h. wie viele Personen im Wahlkreis für diese Partei gestimmt haben. (Zur Begründung, weshalb bei der Oberzuteilung auf die Wählerzahlen und nicht auf die Parteistimmen abgestellt wird, vgl. Kap. 5.a.)

Stehen die Wählerzahlen von allen Listen fest, werden die Wählerzahlen pro Listengruppe zusammengezählt. Das gibt die **Wählerzahl der Listengruppe**. Dieser Wert gibt an, wie viele Personen im ganzen Wahlgebiet hinter einer Liste, d.h. hinter einer politischen Partei stehen.

Gestützt auf diese Wählerzahlen der Listengruppen werden nun die Sitze auf die Listengruppen verteilt. Zu diesem Zweck wird die Wählerzahl jeder Listengruppe durch den **Kantons-Wahlschlüssel** bzw. - auf Stadtebene – durch den Stadt-Wahlschlüssel geteilt und das Ergebnis standardmässig auf- oder abgerundet. Das ergibt den **Sitzanspruch** dieser Listengruppe. Auch hier muss der Wahlschlüssel so gross gewählt werden, dass mit der eben beschriebenen Rechnung sämtliche Sitze des Parlaments ver-

geben werden. Die Höhe des Wahlschlüssels kann – wie schon bei der Sitzzuteilung an die Wahlkreise – nur durch Versuchen und Korrigieren ermittelt werden. Für eine erste Annäherung können auch hier die Wählerzahlen aller Listengruppen zusammen gezählt und durch die Zahl der Parlamentssitze geteilt werden. Werden mit diesem Wahlschlüssel zu viele Sitze verteilt, muss der Wahlschlüssel erhöht, andernfalls gesenkt werden.

Im Beispiel von *Kleinstadt* müssen zunächst die Parteistimmenzahlen zu **Wählerzahlen** umgerechnet werden. Die nachfolgende Tabelle illustriert diesen Schritt. Ein Lesebeispiel: Die SP hat im Wahlkreis 1 zwölf Parteistimmen gemacht (9 Kandidatenstimmen und 3 Zusatzstimmen, vgl. Kap. 3). Im Wahlkreis 1 sind 2 Sitze zu vergeben. Also beträgt die Wählerzahl  $12 : 2 = 6$ .

	SP		SVP		FDP	
	Partei- stimmen	Wähler- zahl	Partei- stimmen	Wähler- zahl	Partei- stimmen	Wähler- zahl
<b>WK 1</b> (2 Sitze)	12	6	8	4	2	1
<b>WK 2</b> (3 Sitze)	24	8	9	3	15	5
<b>WK 3</b> (4 Sitze)	40	10	40	10	12	3
Total Wählerzahlen der Listengruppe		<b>24</b>		<b>17</b>		<b>9</b>

Gestützt auf die Wählerzahlen der Listengruppe erfolgt nun die **Oberzuteilung**. Die Summe aller Wählerzahlen beträgt  $24$  (SP) +  $17$  (SVP) +  $9$  (FDP) =  $50$ . Erster Versuch für den **Stadt-Wahlschlüssel**:  $[\text{Total aller Wählerzahlen}] : [\text{Anzahl Sitze}] = 50 : 9 = 5.5$ . Das ergibt folgende Sitzverteilung:

SP:	Wählerzahl	$24 : 5.5 = 4.36$	→ abgerundet	4 Sitze
SVP:	Wählerzahl	$17 : 5.5 = 3.1$	→ abgerundet	3 Sitze
FDP:	Wählerzahl	$9 : 5.5 = 1.64$	→ aufgerundet	<u>2 Sitze</u>
	Total			<u>9 Sitze</u>

Mit dem Stadt-Wahlschlüssel von  $5.5$  konnten alle  $9$  Sitze verteilt werden. Die Oberzuteilung führt also zum **Resultat**, dass im Gemeinderat von Kleinstadt

- die SP mit insgesamt 4 Sitzen,
- die SVP mit insgesamt 3 Sitzen und
- die FDP mit insgesamt 2 Sitzen

vertreten sein werden. Welche Wahlkreis-Listen der SP, der SVP und der FDP die Sitze erhalten, darüber sagt die Oberzuteilung nichts aus.

### c) Untertzuteilung auf die Listen

§ 104 GPR d) *Untertzuteilung auf die Listen*

<sup>1</sup> Die Parteistimmenzahl einer Liste wird durch den Wahlkreis-Divisor und den Listen-gruppen-Divisor geteilt und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Das Ergebnis bezeichnet die Zahl der Sitze dieser Liste.

<sup>2</sup> Die Direktion legt für jeden Wahlkreis einen Wahlkreis-Divisor und für jede Listen-gruppe einen Listen-gruppen-Divisor so fest, dass bei einem Vorgehen nach Abs. 1

a) jeder Wahlkreis die ihm vom Kantonsrat zugewiesene Zahl von Sitzen erhält,

b) jede Listengruppe die ihr gemäss Oberzuteilung zustehende Zahl von Sitzen erhält.

Im nächsten Schritt – der so genannten **Untertzuteilung** – müssen die einer Listengruppe zugewiesenen Sitze auf die einzelnen Listen dieser Listengruppe verteilt werden. Zu diesem Zweck wird die Parteistimmenzahl einer Liste durch den so genannten **Listengruppendivisor** der betreffenden Listengruppe und durch den **Wahlkreisdivisor** des betreffenden Wahlkreises geteilt. Der Quotient wird standardmässig gerundet. Das Ergebnis bezeichnet den **Sitzanspruch der Liste**.

Für den Fall von *Kleinstadt* wurde die Untertzuteilung bereits durchgeführt. (Zur Herleitung der Listengruppen- und Wahlkreisdivisoren vgl. sogleich.). Das Ergebnis der Sitz-zuteilung an die Listen lässt sich am besten in einer Tabelle darstellen. Die Tabelle nennt den Sitzanspruch jeder Listengruppe, wie er sich aus der Oberzuteilung ergeben hat (1. Zeile), ferner den Sitzanspruch jedes Wahlkreises (Spalte ganz links; vgl. 1. Kap.). Die unterste Zeile nennt die Listengruppendivisoren der drei Listengruppen, und in der Spalte ganz rechts sind die Wahlkreisdivisoren jedes Wahlkreises genannt. Im Tabellenkern sind die Parteistimmen jeder Liste (vgl. Kap. 3) und – mit einem „-“ abgetrennt – der Sitzanspruch jeder Liste aufgeführt.

Parteistimmen Sitze	SP (4 Sitze)	SVP (3 Sitze)	FDP (2 Sitze)	Wahlkreisdivisor
WK 1 (2 Sitze)	12-1	8-1	2-0	0.8
WK 2 (3 Sitze)	24-1	9-1	15-1	0.9
WK 3 (4 Sitze)	40-2	40-1	12-1	1.46
Listengruppen- divisor	18	18.3	14.5	

Die Tabelle ist wie folgt zu lesen: Die SP hat im Wahlkreis 1 zwölf Parteistimmen geholt. Dieser Wert wird durch den Listengruppendivisor der SP (18) und durch den Wahlkreisdivisor des Wahlkreises 1 (0.8) geteilt und das Ergebnis standardmässig gerundet. Das ergibt  $12 : 18 : 0.8 = 0.83$ , aufgerundet 1. Somit hat die SP-Liste im Wahlkreis 1 Anspruch auf einen Sitz. Der zweite Sitz des Wahlkreises 1 geht an die SVP, und die restli-

chen drei Sitze der SP gehen an die SP-Listen im Wahlkreis 2 (1 Sitz) und im Wahlkreis 3 (2 Sitze).

Die Schwierigkeit liegt nun darin, für jede Listengruppe den **richtigen Listengruppendivisor** und für jeden Wahlkreis den **richtigen Wahlkreisdivisor** zu finden. Das Gesetz schreibt nicht vor, wie gross diese Divisoren sind oder wie sie sich finden lassen. Es sagt einzig, dass am Ende, wenn bei jeder Liste die Parteistimmenzahl durch den entsprechenden Listengruppendivisor und den entsprechenden Wahlkreisdivisor geteilt und das Ergebnis gerundet worden ist, folgende **Randbedingungen** erfüllt sein müssen:

- *Jede Listengruppe* muss so viele Sitze erhalten haben, wie ihr gemäss *Oberzuteilung* zustehen (vgl. Kap. 4.b).
- *In jedem Wahlkreis* müssen so viele Sitze vergeben werden, wie ihm gemäss *Sitzzuteilung an die Wahlkreise* zustehen (vgl. Kap. 1).

Auf *Kleinstadt* übertragen sagt das Gesetz also einzig, dass die 9 Parlamentssitze nach den vorstehend dargelegten Divisionen und Rundungen so auf die Listen verteilt sein müssen, dass

- die SP insgesamt 4 Sitze, die SVP insgesamt 3 Sitze und die FDP insgesamt 2 Sitze erhalten müssen (Resultate aus der Oberzuteilung), und
- im Wahlkreis 1 zwei Sitze, im Wahlkreis 2 drei Sitze und im Wahlkreis 3 vier Sitze verteilt sein müssen (Sitzverteilung an die Wahlkreise gemäss Kap. 1).

Die Listengruppendivisoren und die Wahlkreisdivisoren lassen sich nicht direkt herleiten, sondern müssen auch hier durch **Versuchen und Korrigieren** ermittelt werden. Bei Wahlen mit vielen Wahlkreisen und einer grossen Zahl von Listengruppen braucht es hierfür ein Computer-Programm. Das Resultat lässt sich dann aber leicht mit einem Taschenrechner nachprüfen.

Wie geht das Computer-Programm vor, um die richtigen Listengruppen- und Wahlkreisdivisoren zu finden? Es nähert sich den richtigen Werten **schrittweise** und **iterativ**, indem es abwechselnd den Blick auf die Listengruppen und auf die Wahlkreise wendet:

- Zunächst wird *für jede Listengruppe ein Divisor* gesucht. Die Divisoren müssen so gross sein, dass bei Division der Parteistimmen der Listen durch den Divisor und anschliessender Standardrundung genau so viele Sitze verteilt werden, wie der Listengruppe gemäss Oberzuteilung zustehen.
- Dann erfolgt eine *Kontrolle mit Blick auf die Wahlkreise*. Wenn in einem Wahlkreis nach dem ersten Schritt genau so viele Sitze vergeben wurden, wie diesem Wahlkreis zustehen, so muss nicht korrigiert werden (Wahlkreisdivisor = 1). Wenn in einem Wahlkreis aber zu viele Sitze vergeben wurden, so muss ein *Wahlkreisdivisor grösser als 1* gewählt werden. Durch die Division von [Parteistimmen] : [Listengruppendivisor] : [Wahlkreisdivisor] sinken die Quotienten, und es werden weniger Sitze vergeben. Wenn umgekehrt in einem Wahlkreis zu wenige Sitze vergeben wurden, so muss der Wahl-

kreisdivisor dieses *Wahlkreises kleiner als 1* gewählt werden. Dadurch werden mehr Sitze verteilt.

- Durch die Korrekturen im vorgehenden Schritt kann der Fall eintreten, dass die Rechnung nun wieder mit *Blick auf die Listengruppen* nicht mehr stimmt: Vielleicht sind nun zu viele Sitze in einer Listengruppe verteilt worden. In diesem Fall muss der Listengruppendivisor erhöht werden. Wenn hingegen zu wenige Sitze vergeben wurden, ist der Listengruppendivisor zu senken.

Diese Kontroll- und Korrekturschritte werden fortgesetzt, bis die Randbedingungen erfüllt sind, d.h. bis die in jedem Wahlkreis und bei jeder Listengruppe so viele Sitze vergeben sind, wie dem Wahlkreis bzw. der Listengruppe Sitze zustehen.

Im Fall von *Kleinstadt* bestehen nur drei Wahlkreise und nur drei Listengruppen. Das ermöglicht es, die Unterteilung der den Listengruppen zugewiesenen Sitze an die einzelnen Listen manuell durchzuführen. Gleichwohl braucht es einige Rechenarbeit. Leserinnen und Leser in Eile können bei Kap. 4.d (S. 15) weiterfahren.

Um die richtigen Wahlkreis- und Listengruppendivisoren zu finden, sind im Beispiel von Kleinstadt vier Schritte erforderlich:

**1. Schritt:** *Verteilung der Sitze der Listengruppen auf ihre Listen.*

Für jede Listengruppe (SP, SVP, FDP) wird ein Listengruppendivisor so gesucht, dass bei Division der Parteistimmen der Listen durch diesen Divisor und anschliessender Standardrundung alle Sitze der betreffenden Listengruppe verteilt werden. Auch hier geht die Rechnung meistens auf, wenn man die Parteistimmen der Listen einer Listengruppe addiert und die Summe durch den Sitzanspruch der Listengruppe teilt.

- Für die Listengruppe SP heisst das also: [Summe aller Parteistimmen der SP] : [Sitzanspruch der SP] =  $(12 + 24 + 40) : 4 = 76 : 4 = 19$ . Im Wahlkreis 1 wird nun die Parteistimmenzahl der SP durch diesen „Versuchs-Divisor“ geteilt, also  $12 : 19 = 0.63$ , abgerundet 1 Sitz. Für die SP-Liste im Wahlkreis 2 lautet die Rechnung  $24 : 19 = 1.26$ , abgerundet 1. Und für den Wahlkreis 3 heisst sie  $40 : 19 = 2.11$ , abgerundet 2. Total ergibt das 4 Sitze, was dem Sitzanspruch der SP gemäss Oberzuteilung entspricht. Der Listengruppendivisor 19 ist also korrekt.

- Bei der Listengruppe SVP führt die erste Annäherung an den Listengruppendivisor noch nicht zum gewünschten Resultat. Die Rechnung  $(8 + 9 + 40) : 3 = 57 : 3 = 19$  führt zu Quotienten 0.42, 0.47 und 2.11, nach Rundung also zu einer Sitzverteilung 0, 0 und 2. Hier wurden nur 2 statt der 3 Sitze, auf welche die SVP Anspruch hat, vergeben. Demzufolge muss der Divisor verkleinert werden. Der Divisor von 18 führt beim Wahlkreis 2 zu einem Quotienten von  $9 : 18 = 0.5$ , aufgerundet 1 Sitz. Bei der SP und der FDP ändert sich mit dem Divisor 18 nichts. Mit einem Listengruppendivisor von 18 können also alle 3 Sitze verteilt werden.

Bei der FDP werden die beiden Sitze mit dem Divisor von  $(2 + 15 + 12) : 2 = 29 : 2 = 14.5$  verteilt.

Die folgende Tabelle zeigt die Sitzverteilung auf die Listen nach dem ersten Zuteilungsschritt. Bei der SP im Wahlkreis 1 bedeutet „-1“, dass diese Liste einen Sitz erhalten hat.

	SP (4 Sitze)	SVP (3 Sitze)	FDP (2 Sitze)	
WK 1 (2 Sitze)	12-1	8-0	2-0	
WK 2 (3 Sitze)	24-1	9-1	15-1	
WK 3 (4 Sitze)	40-2	40-2	12-1	
Listengruppen- divisor	19	18	14.5	

**2. Schritt:** Kontrolle mit Blick auf die Wahlkreise; Korrektur mit Wahlkreisdivisoren.

Ein Blick auf die Wahlkreise zeigt, dass im WK 1 nur ein Sitz verteilt wurde, nämlich bei der SP. Gemäss der Sitzzuteilung an die Wahlkreise (vgl. Kap. 1) hat der Wahlkreis 1 aber zwei Sitze zugute. Deshalb muss ein Wahlkreisdivisor kleiner als 1 gesucht werden. Auf diese Weise werden mit der Rechnung  $[\text{Parteistimmen}] : [\text{Listengruppendivisor}] : [\text{Wahlkreisdivisor}]$  mehr Sitze verteilt. Wenn man für den Wahlkreis 1 den Wert 0.8 als Wahlkreisdivisor wählt, geht die Rechnung auf. Die SP erhält zwar nach wie vor einen Sitz ( $12 : 19 : 0.8 = 0.79$ , aufgerundet 1). Neu erhält nun aber auch die SVP einen Sitz, denn die Rechnung  $8 : 18 : 0.8$  ergibt 0.56, aufgerundet 1. Bei der FDP bleibt alles beim alten ( $2 : 14.5 : 0.8 = 0.17$ , abgerundet 0).

Im Wahlkreis 2 muss nichts korrigiert werden: Aufgrund der Sitzzuteilung gemäss dem 1. Schritt haben die SP, die SVP und die FDP je einen Sitz erhalten, womit alle drei Sitze des Wahlkreises 2 vergeben worden sind.

Im Wahlkreis 3 hingegen wurden aufgrund der Zuteilung gemäss dem 1. Schritt 5 Sitze vergeben. Der Wahlkreis 3 hat aber Anspruch nur auf 4 Sitze. Deshalb muss hier ein Wahlkreisdivisor grösser als 1 gesucht werden. Durch die Division  $[\text{Listenstimmen}] : [\text{Listengruppendivisor}] : [\text{Wahlkreisdivisor}]$  senken sich so die Resultate, und es werden weniger Sitze verteilt. Die Rechnung geht mit einem Wahlkreisdivisor von 1.45 auf. Die SP verliert dann einen Sitz ( $40 : 19 : 1.45 = 1.45$ , abgerundet 1). Bei der SVP ändert sich nichts ( $40 : 18 : 1.45 = 1.53$ , aufgerundet 2). Und auch die FDP behält den einen Sitz, den sie im ersten Zuteilungsschritt erhalten hat ( $12 : 14.5 : 1.45 = 0.57$ , aufgerundet 1).

Das Ergebnis nach dem 2. Zuteilungsschritt, welcher mit Blick auf die *Wahlkreise* korrekt ist, lautet demnach wie folgt:

	SP (4 Sitze)	SVP (3 Sitze)	FDP (2 Sitze)	Wahlkreisdivisor
WK 1 (2 Sitze)	12-1	8-0- <b>1</b>	2-0	<b>0.8</b>
WK 2 (3 Sitze)	24-1	9-1	15-1	1
WK 3 (4 Sitze)	40-2- <b>1</b>	40-2	12-1	<b>1.45</b>
Listengruppen- divisor	19	18	14.5	

**3. Schritt:** Kontrolle mit Blick auf die Listengruppen; Korrektur durch Verändern der Listengruppendivisoren.

Mit dem vorstehenden Schritt konnte erreicht werden, dass jeder Wahlkreis so viele Sitze bekommen hat wie ihm gemäss der Sitzzuteilung an die Wahlkreise (vgl. Kap. 1) zustehen. Nun muss die Kontrolle wieder mit Blick auf die Listengruppen (Parteien) gemacht werden.

- Bei der SP zeigt sich, dass nur noch 3 statt der 4 Sitze vergeben sind. Demzufolge muss der Listengruppendivisor etwas verkleinert werden. Mit einem Divisor von 18 (statt 19) geht die Rechnung auf: Die SP im WK 3 erhält ihren zweiten Sitz wieder ( $40 : 18 : 1.45 = 1.53$ , aufgerundet 2). Bei den SP-Listen der andern Wahlkreise ändert sich nichts (Wahlkreis eins:  $12 : 18 : 0.8 = 0.83$ , aufgerundet 1. Wahlkreis zwei:  $24 : 18 : 1 = 1.33$ , abgerundet 1).

- Bei der SVP aber führte der 2. Schritt dazu, dass nun 4 statt 3 Sitze verteilt worden sind, auf welche die SVP gemäss Oberzuteilung Anspruch hat. Hier muss der Listengruppendivisor erhöht werden. Mit einem Divisor von 18.3 werden korrekt 3 Sitze verteilt (Wahlkreis eins:  $8 : 18.3 : 0.8 = 0.55$ , aufgerundet 1 Sitz. – Wahlkreis zwei:  $9 : 18.3 : 1 = 0.49$ , abgerundet neu 0 Sitze. – Wahlkreis drei:  $40 : 18.3 : 1.45 = 1.51$ , aufgerundet 2 Sitze.)

Bei der FDP muss nichts korrigiert werden.

Nach dem dritten Schritt lautet das Resultat wie folgt:

	SP (4 Sitze)	SVP (3 Sitze)	FDP (2 Sitze)	Wahlkreisdivisor
WK 1 (2 Sitze)	12-1	8-0-1	2-0	0.8
WK 2 (3 Sitze)	24-1	9-1-0	15-1	1
WK 3 (4 Sitze)	40-2-1-2	40-2	12-1	1.45
Listengruppen- divisor	19 → 18	18 → 18.3	14.5	

**4. Schritt:** Kontrolle mit Blick auf die Wahlkreise; Korrektur durch Verändern der Wahlkreisdivisoren.

Korrekturen sind im Wahlkreis 2 (2 statt 3 Sitze → Wahlkreisdivisor auf 0.9 verkleinern) und im Wahlkreis 3 (5 statt 4 Sitze --> Divisor auf 1.46 vergrössern) nötig.

Das Resultat lautet:

	SP (4 Sitze)	SVP (3 Sitze)	FDP (2 Sitze)	Wahlkreisdivisor
WK 1 (2 Sitze)	12-1	8-0-1	2-0	0.8
WK 2 (3 Sitze)	24-1	9-1-0-1	15-1	1 → 0.9
WK 3 (4 Sitze)	40-2-1-2	40-2-1	12-1	1.45 → 1.46
Listengruppen- divisor	18	18.3	14.5	

Diese Verteilung stimmt nun auch mit Blick auf die Listengruppen: Die SP erhält 4, die SVP 3 und die FDP 2 Sitze. Damit ist die Unterverteilung abgeschlossen: Jede Listen-  
gruppe hat so viele Sitze erhalten wie ihr gemäss Oberzuteilung zustehen, und jeder  
Wahlkreis hat die ihm zustehende Sitzzahl zugewiesen erhalten.

Publiziert werden dann nur noch die Sitzansprüche gemäss dem letzten Schritt und die  
letzten (korrekten) Divisoren. Die folgende Tabelle entspricht der Publikation der amtli-  
chen Ergebnisse nach der Parlamentswahl in Kleinstadt:

Parteistimmen Sitze	SP (4 Sitze)	SVP (3 Sitze)	FDP (2 Sitze)	Wahlkreisdivisor
WK 1 (2 Sitze)	12-1	8-1	2-0	0.8
WK 2 (3 Sitze)	24-1	9-1	15-1	0.9
WK 3 (4 Sitze)	40-2	40-1	12-1	1.46
Listengruppen- divisor	18	18.3	14.5	

#### d) Zuteilung der Sitze auf die Kandidierenden

##### § 105 e) Sitzverteilung innerhalb der Listen

<sup>1</sup> Die einer Liste zugewiesenen Sitze werden nach Massgabe der Kandidatenstimmen  
auf die kandidierenden Personen verteilt. Bei gleicher Stimmenzahl erhält die auf der  
Liste zuerst genannte Person den Sitz.

Die einer Liste in der Unterzuteilung zugewiesenen Sitze müssen nun auf die Kandida-  
tinnen und Kandidaten dieser Liste verteilt werden. Dabei wird auf die Zahl der Stimmen  
abgestellt, die jede Kandidatin und jeder Kandidat gemacht hat, also die **Kandidaten-  
stimmen**. Diese Zahlen wurden durch die Wahlbüros ermittelt und finden sich in den

Wahlbüro-Protokollen (vgl. vorne Kap. 3). Die Zusatzstimmen und die Parteistimmen der Liste interessieren in der vorliegenden Phase der Sitzverteilung nicht mehr.

Bei den Wahlen in *Kleinstadt* hat die SP im Wahlkreis 1 einen Sitz gemacht (vgl. Kap. 4.c). Innerhalb der SP-Liste im Wahlkreis 1 hat Sophie 4 Stimmen und Stephan 5 Stimmen geholt (vgl. Kap. 3). Demzufolge geht der Sitz an Stephan.

Zu beachten ist die Sitzverteilung innerhalb der FDP-Liste des Wahlkreises 2. Diese Liste hat Anspruch auf einen Sitz. Alle Kandidatinnen und Kandidaten haben hier 5 Stimmen gemacht. Deshalb kommt die Regel von § 105 Abs. 1 Satz 2 GPR zur Anwendung, wonach die auf der Liste zuerst aufgeführte Person den Sitz erhält, wenn die Personen gleich viele Kandidatenstimmen haben. Diese Regel gilt auch für SVP-Liste und die FDP-Liste im Wahlkreis 3. Bezogen auf alle Listen in allen Wahlkreisen führt die Parlamentswahl in *Kleinstadt* somit zu folgender Sitzverteilung:

<b>Wahlkreis 1</b>	<b>Wahlkreis 2</b>	<b>Wahlkreis 3</b>
<u>Liste SP: 1 Sitz</u>	<u>Liste SP: 1 Sitz</u>	<u>Liste SP: 2 Sitze</u>
Sophie 4	Salome 8 <i>gewählt</i>	Silvester 9
<i>Stephan 5 gewählt</i>	Simon 7	<i>Seraphin 10 gewählt</i>
	Sandra 7	Selecta 8
		<i>Salomon 10 gewählt</i>
<u>Liste SVP: 1 Sitz</u>	<u>Liste SVP: 1 Sitz</u>	<u>Liste SVP: 1 Sitz</u>
<i>Viktor 4 gewählt</i>	Vera 2	<i>Vinzenz 10 gewählt</i>
Verena 2	<i>Veronika 3 gewählt</i>	Vektra 10
	Vladimir 1	Villa 9
		Vanessa 7
<u>Liste FDP: 0 Sitze</u>	<u>Liste FDP: 1 Sitz</u>	<u>Liste FDP: 1 Sitz</u>
Fritz 1	<i>Franziska 5 gewählt</i>	<i>Fernando 3 gewählt</i>
Franz 1	Frieda 5	Friedrich 2
	Frederic 5	Franziskus 0
		Figaro 3

## 5. Vertiefte Behandlung einzelner Fragen

### a) Weshalb wird bei der Oberzuteilung auf die Wählerzahlen und nicht auf die Parteistimmen abgestellt?

Im Kap. 4.b wurde dargelegt, dass bei der Zuteilung der Sitze auf die Listengruppen (Oberzuteilung) von den *Wählerzahlen* der Listen ausgegangen wird. Weshalb wird hier nicht direkt auf die Parteistimmenzahlen abgestellt? Der Grund liegt darin, dass andernfalls die Wählenden von grossen Wahlkreisen den Ausgang der Wahl stärker beeinflussen können als die Wählenden von kleinen Wahlkreisen. Denn eine Wählerin oder ein Wähler eines grossen Wahlkreises hat mehr Stimmen zu vergeben als eine Wählerin oder ein Wähler eines kleinen Wahlkreises.

Der Ausgleich der Stimmkraft unter den Wählerinnen und Wählern aller Wahlkreise wird dadurch erreicht, dass die Parteistimmenzahl einer Liste durch die Zahl der im betreffenden Wahlkreis zu vergebenden Sitze geteilt wird. Beim Ergebnis – der so genannten *Wählerzahl* der Liste – sind dann alle Wählenden im ganzen Wahlgebiet gleich stark berücksichtigt.

Ein *Beispiel* zeigt die negativen Auswirkungen, wenn man bei der Oberzuteilung von den Parteistimmen ausgehen würde. Angenommen, es gehe um ein Wahlgebiet mit 2 Wahlkreisen. Wahlkreis 1 hat 1'000 Einwohner und Anspruch auf 1 Sitz im Parlament; Wahlkreis 2 hat 10'000 Einwohner und Anspruch 10 Parlamentssitze. Am Wahlsonntag gehen alle Einwohner an die Urne. Im Wahlkreis 1 wählen alle Stimmberechtigten die Partei A, im Wahlkreis 2 alle die Partei B. Damit liegen aus dem Wahlkreis 1 total 1'000 Parteistimmen für die Liste der Partei A vor, denn die Listen dort weisen ja nur eine Zeile auf. Im Wahlkreis 2 aber liegen insgesamt 100'000 Parteistimmen für die Liste der B-Partei vor, denn jede Wählerin und jeder Wähler konnte dort 10 Parteistimmen vergeben ( $10'000 \times 10$ ). Stellte man bei der Oberzuteilung auf die *Parteistimmen* ab, so führte das bei einem Wahlschlüssel von  $9'100$  dazu, dass alle 11 Sitze an die B-Partei gehen ( $100'000 : 9'100 = 10.99$ , aufgerundet 11. Die A-Partei demgegenüber:  $1'000 : 9'100 = 0.11$ , abgerundet 0 Sitze).

Dieses Resultat entspricht nicht der Verteilung der politischen Kräfte in der Bevölkerung. Richtigerweise sollte die A-Partei 1 Sitz und die B-Partei 10 Sitze erhalten. Der Grund für den Fehler liegt eben darin, dass jede Wählerin und jeder Wähler des Wahlkreises 2 die Wahl zehn mal mehr beeinflussen konnte als eine Wählerin oder ein Wähler des Wahlkreises 1, weil die Wählenden im Wahlkreis 2 je über 10 Stimmen, die Wählenden des Wahlkreises 1 aber nur über je 1 Stimme verfügten.

Der Fehler kann wie erwähnt dadurch korrigiert werden, dass die Parteistimmenzahl einer Liste durch die im Wahlkreis zu vergebende Zahl von Sitzen geteilt wird. Im Wahlkreis 1 führt das für die A-Partei zu einer Wählerzahl von  $1'000 : 1 = 1'000$ , und im Wahlkreis 2 beträgt die Wählerzahl der B-Partei  $100'000 : 10 = 10'000$ . Mit einem Wahlschlüssel von  $1'000$  führt das zur Sitzverteilung  $1 : 10$  zwischen der A- und der B-Partei, was genau den Verhältnissen der politischen Kräfte entspricht.

Bei der Unterteilung kann dann aber von der Parteistimmenzahl ausgegangen werden, denn hier erfolgt die Korrektur automatisch dadurch, dass bei grösseren Wahlkreisen der Wahlkreisdivisor grösser wird als bei kleineren Wahlkreisen.

## **b) Was geschieht in Parlamentsgemeinden (Städten), die ihr Gebiet nicht in Wahlkreise eingeteilt haben?**

Die vorstehende Beschreibung des neuen Zürcher Zuteilungsverfahrens bezieht sich auf Fälle, wo das Wahlgebiet in Wahlkreise eingeteilt ist. Zur Zeit ist das für die Wahl des Kantonsrates und für die Wahl des Gemeinderates der Stadt Zürich (Parlament) der Fall. Was aber gilt in Städten, die zwar über ein in Proporzwahl zu besetzendes Parlament verfügen, aber ihr Stadtgebiet nicht in Wahlkreise eingeteilt haben? – In solchen Städten (z.B. Winterthur) kommen nur die folgenden Schritte zur Anwendung

- Wahlvorbereitung gemäss Kap. 2,
- Stimmabgabe und Auswertung der Wahlzettel gemäss Kap. 3,
- Ermittlung des Wahlergebnisses:
  - Oberzuteilung auf die Listen (nicht Listengruppen; Kap. 4.b),
  - Verteilung der Sitze innerhalb der Listen (Kap. 4.d).

Es **entfällt** also insbesondere die Prüfung, ob eine Listengruppe das gesetzliche **Quorum** von 5 Prozent erreicht hat (Kap. 4.a). Dieser Schritt ist nur bei Wahlgebieten mit Wahlkreiseinteilung nötig. In Wahlgebieten mit nur einem Wahlkreis aber muss eine Partei kein Quorum erreichen, um an der Sitzverteilung teilnehmen zu können. Ferner entfällt die **Unterteilung**, weil es ja wie erwähnt keine Wahlkreise und damit auch keine Wahlkreis-Listen gibt, an welche die Sitze weitergegeben werden müssten.

Etwas mehr zur **Oberzuteilung**: Da das Wahlgebiet nicht in Wahlkreise eingeteilt ist, gibt es auch nicht mehrere Listen mit gleicher Bezeichnung aus den verschiedenen Wahlkreisen. Demzufolge werden auch keine Listengruppen gebildet bzw. es besteht jede Listengruppe nur aus einer einzigen Liste. Bei der Oberzuteilung werden die Parlamentssitze gemäss der Beschreibung in Kap. 4.b auf die einzelnen Listen verteilt. Auch hier werden also die Wählerzahlen bestimmt, ein Stadt-Wahlschlüssel gesucht und die Wählerzahlen der Listen durch diesen Schlüssel geteilt. Die gerundeten Ergebnisse geben an, wie viele Sitze diese Liste erhält. Die Weitergabe der Sitze an die Kandidierenden erfolgt dann entsprechend den Kandidatenstimmen (vgl. Kap. 4.d.)

Ferner **entfällt** die **Sitzverteilung an die Wahlkreise** (Kap. 1), weil es hier ja gerade um Gemeinden ohne Wahlkreiseinteilung geht.

### c) Welches sind die Vor- und Nachteile des neuen Zuteilungsverfahrens?

Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren weist grosse Vorteile, aber auch gewisse Nachteile auf.

- **Hohe Abbildungsgenauigkeit.** Das Zuteilungsverfahren führt zu einer bisher unerreichten Abbildungsgenauigkeit der politischen „Wählerlandschaft“ auf die Zusammensetzung des Parlaments: Die Sitzverteilung im Parlament stimmt sehr genau mit den Kräfteverhältnissen in der Wählerschaft überein. Der Grund: Die Sitze des Parlaments werden zunächst auf der Ebene des ganzen Wahlgebietes auf die politischen Parteien verteilt. Da hier beim Kantonsrat 180 und bei Gemeinderat der Stadt Zürich 125 Sitze zu vergeben sind, können die Stimmverhältnisse viel präziser abgebildet werden als gemäss dem bisherigen Zuteilungsverfahren in den Wahlkreisen, wo zum Teil weniger als 10 Sitze zu vergeben und deshalb grosse Rundungsfehler entstanden. Die Abbildungsgenauigkeit ist ferner deshalb grösser, weil vom bisherigen Divisorverfahren mit Abrunden zum Divisorverfahren mit Standardrundung (Auf- oder Abrunden zur nächst gelegenen ganzen Zahl) gewechselt wurde.

Die hohe Abbildungsgenauigkeit zeigt sich vor allem beim so genannten *natürlichen Quorum*. Das natürliche Quorum gibt an, welchen Stimmenanteil eine Liste mindestens machen muss, um wenigstens *einen* Sitz im Parlament auf sicher zu haben. Oder anders gesagt: Erreicht eine Partei in einem Wahlkreis das natürliche Quorum nicht, so sind dort ihre Stimmen verloren. Deshalb gilt: Ist das natürliche Quorum tief, so liegt eine hohe Abbildungsgenauigkeit vor. - Im *bisherigen Verfahren* betrug das natürliche Quorum  $1 / (M + 1)$ , wobei M die Zahl der Sitze im betreffenden Wahlkreis angab. In einem Wahlkreis mit 10 Sitzen musste eine Partei also  $1/11 = 9.1\%$  aller Stimmen machen, um im Parlament vertreten zu sein. Neu beträgt der Wert  $1 / (2M + 2 - L)$ , wobei M die Zahl der Sitze im Wahlgebiet und L die Zahl der Listen angibt, die sich an der Wahl beteiligen. Geht man für die Gemeinderatswahl der Stadt Zürich von 20 Listen aus, so beträgt das natürliche Quorum hier nur noch  $1 / (2 \times 125 + 2 - 20) = 1 / 232 = 0.43\%$ . Dieser Wert ist so tief, dass sich der Kantonsrat veranlasst sah, ein künstliches Quorum von 5% im Gesetz zu verankern (vgl. Kap. 4.a).

- **Keine direkte Proportionalität innerhalb eines Wahlkreises oder einer Listen-  
gruppe.** Die hohe Abbildungsgenauigkeit des neuen Zuteilungsverfahrens besteht nur auf der Ebene des gesamten Wahlgebiets und dort mit Blick auf die Listengruppen, nicht aber hinsichtlich der einzelnen Wahlkreise oder Listengruppen. Hier liegt nur eine *tendenzielle Beziehung* vor: Wenn eine Liste innerhalb eines Wahlkreises viele Stimmen macht, so wird sie dort *tendenziell* viele Sitze erhalten. Eine proportionale Abbildung innerhalb eines Wahlkreises oder einer Listengruppe im Sinne von „32% der Stimmen im Wahlkreis → 32% aller Sitze des Wahlkreises“ kann das Verfahren aber nicht bieten. Wegen der iterativen Ermittlung der Wahlkreis- und Listengruppendivisoren und der damit verbundene Sitzverschiebungen (vgl. vorne Kap. 4.c) kann es sogar dazu kommen, dass innerhalb eines Wahlkreises die Liste A mehr Sitze als die Liste B erhält,

obwohl die A-Liste weniger Stimmen auf sich vereint (so genannte *gegenläufige Sitzvergebungen*). Dieser Nachteil ist der Preis für die hohe Abbildungsgenauigkeit bei der Oberzuteilung und für die Beibehaltung der bisherigen Wahlkreise.

- **Keine Listenverbindungen.** Listenverbindungen (vgl. Glossar) verfälschen den Wählerwillen, weil den Wählerinnen und Wählern zuwenig bewusst ist, dass sie ihre Stimmen in erster Linie der Listenverbindung und nicht der von ihnen favorisierten Liste dieser Verbindung geben. Unter Umständen verhelfen die Wählerinnen und Wähler einer Liste wegen einer Listenverbindung zu einem Sitz, obwohl die politische Ausrichtung dieser Liste nicht ihren Vorstellungen entspricht. – Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren kommt ohne Listenverbindungen aus und unterstützt so die Beachtung des Wählerwillens.

#### **d) Welches sind die Unterschiede zum bisherigen Zuteilungsverfahren?**

Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren weist zahlreiche Unterschiede gegenüber dem Sitzzuteilungsverfahren auf, wie es bisher im Kanton Zürich und weiterhin in den andern Kantonen und beim Bund angewendet wird:

- **Idee der Oberzuteilung auf Wahlgebietsebene.** Das bisherige Zuteilungsverfahren war im Prinzip eine Wahl, die in jedem Wahlkreis unabhängig von den andern Wahlkreisen durchgeführt wurde. Die einem Wahlkreis vorab zugewiesenen Sitze wurden auf die Listen dieses Wahlkreises verteilt. Beim neuen Zürcher Zuteilungsverfahren werden demgegenüber im ersten Schritt (Oberzuteilung, vgl. Kap. 4.b) alle Sitze des Parlaments gesamthaft und im ganzen Wahlgebiet auf die Listengruppen (= Parteien) verteilt. Erst dann werden – im Rahmen der Unterzuteilung – die einer Listengruppe zugewiesenen Sitze an die Wahlkreis-Listen weitergegeben.

- **Divisorverfahren mit Standardrundung.** Das bisherige Wahlverfahren mit der Vollmandats- und Restmandatszuteilung war im Prinzip ein Divisorverfahren mit Abrunden: In den Wahlkreisen wurde ein Divisor so gesucht, dass alle Sitze auf die Listen verteilt wurden, wenn deren Parteistimmenzahl durch diesen Divisor geteilt und das Ergebnis *abgerundet* wurde. (Dieser Divisor wurde jeweils bei der Vergabe des letzten Restmandats ersichtlich). Es kann nachgewiesen werden, dass beim Divisorverfahren mit Abrunden die kleinen Parteien systematisch benachteiligt werden. Diesen Mangel kennt das neue Zürcher Zuteilungsverfahren nicht: Durch die Standardrundung (Werte von ...,5 und mehr werden auf-, Werte unter ...,5 abgerundet) besteht für alle Listen und unabhängig von der Parteistimmenzahl die Chance bzw. das Risiko des Auf- oder Abrundens.

## Glossar

<b>Kandidatenstimmen</b>	<p>Kandidatenstimmen sind die Stimmen, die eine Kandidatin oder ein Kandidat einer <i>Liste</i> „persönlich“ erhält. Mit der Abgabe des Wahlzettels gibt eine Wählerin oder ein Wähler jeder Person, die auf dem Wahlzettel aufgeführt ist, eine Kandidatenstimme (§ 100 lit. b GPR). Siehe auch <i>Parteistimmen</i>.</p>
<b>Kantons-Wahlschlüssel</b>	<p>Der Kantonswahlschlüssel wird bei der Verteilung der Sitze an die <i>Listengruppen</i> benötigt: Die <i>Wählerzahl</i> jeder <i>Listengruppe</i> wird durch den Kantons-Wahlschlüssel geteilt und <i>standardmässig gerundet</i>. Das Ergebnis gibt an, wie viele Sitze eine <i>Listengruppe</i> erhält. Bei der Wahl des Gemeinderates der Stadt Zürich spricht man vom Stadt-Wahlschlüssel.</p> <p>Der Kantons- bzw. Stadtwahlschlüssel kann innerhalb einer gewissen Bandbreite frei gewählt werden.</p>
<b>Listen</b>	<p>Vor einer Parlamentswahl können Wahlvorschläge eingereicht werden, auf denen Kandidatinnen und Kandidaten genannt sind. Ein Wahlvorschlag kann nur so viele Personen nennen, wie im betreffenden Wahlkreis Sitze zu vergeben sind (vgl. <i>Sitzzuteilung an die Wahlkreise</i>). Die Wahlvorschläge werden geprüft und allenfalls verbessert. Die bereinigten Wahlvorschläge heissen Listen. Die Listen eines <i>Wahlkreises</i> werden als Wahlzettel gedruckt und den Stimmberechtigten dieses <i>Wahlkreises</i> zugestellt (§§ 89-92 GPR).</p>
<b>Listengruppe</b>	<p>Eine Listengruppe ist der Zusammenschluss aller Wahlkreis-<i>Listen</i>, welche die gleiche Bezeichnung tragen. Die <i>Listen</i> der A-Partei aus allen <i>Wahlkreisen</i> bilden somit die Listengruppe A. Besteht eine Liste nur in einem Wahlkreis, so bildet sie gleichwohl eine Listengruppe (§ 102 GPR). Die Listengruppen werden für die <i>Oberzuteilung</i> benötigt. Listengruppen sind von den nicht mehr zulässigen <i>Listenverbindungen</i> zu unterscheiden.</p>
<b>Listengruppendivisor</b>	<p>Bei der <i>Untorzuteilung</i> der Sitze von den <i>Listengruppen</i> auf die <i>Listen</i> muss für jede <i>Listengruppe</i> ein Listengruppendivisor so festgelegt werden, dass die nachfolgenden Bedingungen erfüllt sind: Führt man für jede Liste die Rechnung <math>[Parteistimmenzahl \text{ einer Liste}] : [Listengruppendivisor \text{ der betreffenden Listengruppe}] : [Wahlkreisdivisor \text{ des betreffenden Wahlkreises}]</math> durch und rundet man das Ergebnis <i>standardmässig</i> auf oder ab, so müssen alle Sitze des Parlaments verteilt sein, und jede <i>Listengruppe</i> und jeder <i>Wahlkreis</i> muss so viele Sitze erhalten wie ihr bzw. ihm aufgrund der <i>Oberzuteilung</i> bzw. der <i>Sitzzuteilung an die Wahlkreise</i> zusteht (§ 104 GPR). Die Listengruppendivisoren können innerhalb einer gewissen</p>

	Bandbreite frei gewählt werden.
<b>Listenverbindungen</b>	<p>Unter dem früheren Recht konnten sich mehrere <i>Listen</i> zu einer Listenverbindung zusammenschliessen. Bei der Sitzzuteilung wurden die verbundenen <i>Listen</i> zunächst wie eine einzige <i>Liste</i> behandelt. Erst im zweiten Schritt wurden die einer Listenverbindung zugewiesenen Sitze den einzelnen <i>Listen</i> dieser Verbindung weitergeben.</p> <p>Listenverbindungen sind problematisch, weil zuwenig transparent ist, welcher <i>Liste</i> die Stimmkraft einer Wählerin oder eines Wählers letztlich zufließt. Unter dem neuen Zürcher Zuteilungsverfahren sind Listenverbindungen ausgeschlossen (§ 93 GPR).</p> <p>Listenverbindungen sind von den für die Oberzuteilung benötigten <i>Listengruppen</i> zu unterscheiden.</p>
<b>Oberzuteilung</b>	<p>Beim neuen Zürcher Zuteilungsverfahren werden die Sitze zunächst auf der Ebene des ganzen <i>Wahlgebiets</i> (Kanton bei Kantonsratswahlen; Stadtgebiet bei der Gemeinderatswahl Zürich) auf die <i>Listengruppen</i> (Parteien) verteilt. Zu diesem Zweck werden bei allen Listen die <i>Wählerzahlen</i> bestimmt und dann die Wählerzahlen der gleichnamigen Listen (alle SP-Listen, alle CVP-Listen etc.) zusammen gezählt. Die Summen werden durch den <i>Kantons-Wahlschlüssel</i> bzw. Stadt-Wahlschlüssel geteilt und <i>standardmässig gerundet</i>. Das Ergebnis gibt an, wie viele Sitze diese Partei im ganzen Wahlgebiet erhält. Der <i>Kantons-Wahlschlüssel</i> wird dabei so festgelegt, dass mit dem vorstehenden Verfahren alle Sitze des Parlaments vergeben werden (§ 103 GPR). Die Weitergabe der Sitze einer <i>Listengruppe</i> an die <i>Listen</i> erfolgt im Rahmen der <i>Untertzuteilung</i>.</p> <p>Bei Parlamentsgemeinden ohne Wahlkreisverfahren gibt die Oberzuteilung an, wie viele Sitze jede Partei erhält; die <i>Untertzuteilung</i> kommt hier nicht zur Anwendung.</p>
<b>Parteistimmen</b>	Die Parteistimmenzahl einer Liste ist die Summe aller <i>Kandidatenstimmen</i> dieser Liste plus die <i>Zusatzstimmen</i> dieser Liste.
<b>Pukelsheim</b>	Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren (auch doppelt-proportionale Divisormethode mit Standardrundung) wurde von Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim (Universität Augsburg) für den Kanton Zürich entwickelt. Es beruht auf einer Idee von Prof. Michel Balinski (Ecole Polytechnique in Paris).
<b>Sitzzuteilung an die Wahlkreise</b>	Vor jeder Parlamentswahl muss das Parlament festlegen, auf wie viele Sitze jeder Wahlkreis Anspruch hat. Dabei wird auf die Einwohnerzahl der <i>Wahlkreise</i> abgestellt, d.h. auf die Zahl von Personen, die in den Gemeinden des betreffenden Wahlkreises niederge-

	lassen sind oder Aufenthalt haben. Die Sitzzuteilung an die Wahlkreise erfolgt nach dem Divisorverfahren mit <i>Standardrundung</i> : Es wird ein <i>Zuteilungsdivisor</i> so gesucht, dass bei Division der Einwohnerzahlen der Wahlkreise durch diesen Divisor und anschliessender <i>Standardrundung</i> alle Parlamentssitze vergeben werden (§ 88 GPR).
<b>Stadt-Wahlschlüssel</b>	Siehe <i>Kantons-Wahlschlüssel</i> .
<b>Standardrundung</b>	Ist beim neuen Zürcher Zuteilungsverfahren die Rundung einer Bruchzahl erforderlich, so erfolgt die Rundung stets zur nächstgelegenen ganzen Zahl (§ 88 Abs. 1, § 103 Abs. 1 und § 104 Abs. 1 GPR). Werte von ...,5 und mehr werden also zur nächsten ganzen Zahl auf-, solche von weniger als ...,5 zur nächsten ganzen Zahl abgerundet. Im vorliegenden Text wird hier von Standardrundung gesprochen.
<b>Untertzuteilung</b>	Bei der Untertzuteilung werden die einer <i>Listengruppe</i> zugewiesenen Sitze auf die einzelnen <i>Listen</i> dieser <i>Listengruppe</i> verteilt. Zu diesem Zweck wird die <i>Parteistimmenzahl</i> einer <i>Liste</i> durch den betreffenden <i>Listengruppendivisor</i> und durch den entsprechenden <i>Wahlkreisdivisor</i> geteilt. Das <i>standardgerundete</i> Ergebnis bezeichnet den Sitzanspruch der <i>Liste</i> (§ 104 GPR).
<b>Wählerzahl</b>	Die Wählerzahl einer <i>Liste</i> erhält man, indem man die <i>Parteistimmenzahl</i> dieser <i>Liste</i> durch die Anzahl Sitze, die im betreffenden <i>Wahlkreis</i> zu vergeben sind, teilt und das Ergebnis <i>standardrundet</i> (§ 103 Abs. 1 GPR). Die Wählerzahl wird für die <i>Oberzuteilung</i> benötigt.
<b>Wahlgebiet</b>	Das Wahlgebiet ist das Gebiet, in welchem eine Wahl stattfindet. Bei der Kantonsratswahl bildet der ganze Kanton das Wahlgebiet, bei den Parlamentswahlen in einer Stadt das betreffende Stadtgebiet.
<b>Wahlkreis</b>	Bei Parlamentswahlen kann das <i>Wahlgebiet</i> in Wahlkreise eingeteilt sein. Bei der Wahl des Zürcher Kantonsrates bestehen 18, bei jener des Gemeinderates der Stadt Zürich neu 9 Wahlkreise. Die andern Parlamentsgemeinden des Kantons (einschliesslich Winterthur) haben auf eine Wahlkreiseinteilung verzichtet; hier bildet das ganze Stadtgebiet einen einzigen Wahlkreis.
<b>Wahlkreisdivisor</b>	Bei der <i>Untertzuteilung</i> der Sitze von den <i>Listengruppen</i> auf die <i>Listen</i> muss für jeden <i>Wahlkreis</i> ein Wahlkreisdivisor so festgelegt werden, dass die nachfolgenden Bedingungen erfüllt sind: Führt man für jede <i>Liste</i> die Rechnung $[Parteistimmenzahl \text{ einer Liste}] : [Listengruppendivisor \text{ der betreffenden Listengruppe}] : [Wahlkreisdivisor \text{ des betreffenden Wahlkreises}]$ durch und rundet man das Ergebnis

	<p><i>standardmässig</i>, so müssen alle Sitze des Parlaments verteilt werden, und jede <i>Listengruppe</i> und jeder <i>Wahlkreis</i> muss so viele Sitze erhalten wie ihr bzw. ihm aufgrund der <i>Oberzuteilung</i> bzw. der <i>Sitzzuteilung an die Wahlkreise</i> zusteht (§ 104 GPR). Jeder Wahlkreisdivisor kann innerhalb einer gewissen Bandbreite frei gewählt werden.</p>
<b>Zusatzstimmen</b>	<p>In der Regel enthalten die <i>Listen</i> so viele Kandidatennamen wie im <i>Wahlkreis</i> Sitze zu vergeben sind. Die Wählenden können dann die Namen durch solche von Kandidatinnen und Kandidaten anderer <i>Listen</i> ersetzen (panaschieren) oder die Kandidatennamen verdoppeln (kumulieren). Sie können aber auch einfach Kandidatennamen ersatzlos streichen, wodurch Zusatzstimmen entstehen. Zusatzstimmen kommen der betreffenden <i>Liste</i> zugute. Sie zählen also „für die Liste“, nicht aber für eine bestimmte Kandidatin oder einen bestimmten Kandidaten dieser Liste. Siehe auch <i>Parteistimmen</i>.</p>
<b>Zuteilungsdivisor</b>	<p>Der Zuteilungsdivisor wird für die <i>Sitzzuteilung an die Wahlkreise</i> benötigt. Die Einwohnerzahlen der <i>Wahlkreise</i> werden durch den im ganzen <i>Wahlgebiet</i> einheitlichen Zuteilungsdivisor geteilt. Das <i>standardgerundete</i> Ergebnis gibt an, wie viele Sitze im betreffenden <i>Wahlkreis</i> zu vergeben sind. Der Zuteilungsdivisor kann innerhalb einer gewissen Bandbreite frei gewählt werden.</p>