

# **GR\_GERICHTE V 2014 10 vom 17. Dezember 2015**

GR Gerichte, 2015-12-17, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr\\_gerichte\\_V\\_2014\\_10](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_V_2014_10)

FR: GR\_GERICHTE V 2014 10 du 17 décembre 2015

IT: GR\_GERICHTE V 2014 10 del 17 dicembre 2015

## **Regeste**

Stimm- und Wahlrecht | politische Rechte

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Im Hinblick auf die Gesamterneuerungswahlen des Grossen Rates des Kantons Graubünden für die Amtsperiode 2014 bis 2018 wurde gestützt auf Art. 3 GRG die Zahl der von jedem Kreis hierfür zu wählenden Abgeordneten festgelegt. Dieser Regierungsbeschluss wurde im Amtsblatt des Kantons Graubünden Nr. 37 vom 12. September 2013, S. 2612 ff. veröffentlicht.

### **E. 2**

In der Folge wurden am 18. Mai 2014 die Gesamterneuerungswahlen entsprechend dieser unangefochten gebliebenen Publikation durchgeführt. Dabei wurden die Mitglieder des Grossen Rates für die Amtsperiode 1. August 2014 bis 31. Juli 2018 gewählt. In den Kreisen Ilanz, Klosters, Rhäzüns und Sur Tasna fand am 15. Juni 2014 ein zweiter Wahlgang statt, während im Kreis Suot Tasna am selben Datum eine Nachwahl und am 6. Juli 2014 ein zweiter Wahlgang durchgeführt wurden.

### **E. 3**

Es seien die zuständigen Behörden des Kantons Graubünden im Sinne eines Appellentscheids aufzufordern, im Hinblick auf die nächste Wahl des Grossen Rates eine verfassungskonforme Wahlordnung zu schaffen.

### **E. 4**

Die vorliegende Beschwerde sei dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden zur Instruktion und Beurteilung zu überweisen.

### **E. 5**

Nachdem der Grosse Rat am 27. August 2014 nicht auf die Beschwerde eingetreten ist und die Sache dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden zur Behandlung überwiesen hat, bejahte das Verwaltungsgericht mit Teilurteil V 14 10a vom 30. September, mitgeteilt am 1. Oktober 2014, seine Zuständigkeit zur Behandlung der Beschwerde vom 19. Mai 2014 betreffend Verletzung des Stimm- und Wahlrechts. Die Kos-

- 4 - tenregelung des Teilurteils (Zwischenentscheid) wurde dem Urteil über den weiteren Streitgegenstand vorbehalten.

### **E. 6**

Am 1. Dezember 2014 ging beim Verwaltungsgericht eine ergänzende Begründung der Beschwerde vom 19. Mai 2014 ein. Darin wiesen die Beschwerdeführer unter anderem auf die beschlossene und am 1. Januar 2016 in Kraft tretende Gebietsreform hin, welche zur Folge habe, dass die Kreise auf ihre Funktion als Wahlsprengel reduziert würden, wogegen deren eigentliche Aufgabe die neu geschaffenen Regionen wahrnehmen würden. Zudem habe sich das Bundesgericht betreffend das Wahlverfahren im Kanton Appenzell Ausserrhoden sehr kritisch zum Majorzwahlsystem für das Kantonsparlament geäußert.

#### **E. 7**

Die Regierung des Kantons Graubünden verzichtete mit Schreiben vom 27., mitgeteilt am 28. Januar 2015, auf eine eigene Stellungnahme.

#### **E. 8**

Der Grosse Rat beantragte in seiner Vernehmlassung vom 16. Februar 2015, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten; eventualiter sei diese abzuweisen. Begründend führte er aus, dass die Beschwerdeführer spätestens zum Zeitpunkt der Publikation der Grossratsitzung durch die Regierung am 12. September 2013 Kenntnis gehabt hätten, dass die Kreiswahlen 2014 nach dem von ihnen bemängelten Wahlsystem stattfänden. Die Beschwerdeerhebung erst nach erfolgter Kreiswahl 2014, mithin rund acht Monate nach der Publikation, sei klar verspätet erfolgt, weshalb auf die Beschwerde nicht einzutreten sei. Dies zumal nach Bündner Recht unbefristete Verfassungsbeschwerden nicht zulässig seien. Im Übrigen sei die Kantonsverfassung am 7. bzw. 15. Juni 2004 nach kritischer Auseinandersetzung mit der Bestimmung über die Majorzwahlen von der Bundesversammlung gewährleistet worden. Die Anhandnahme der Beschwerde scheitere aber auch daran, dass es dem Verwaltungsgericht verwehrt sei, Bestimmungen der Kantonsverfassung zu überprüfen.

- 5 - Selbst wenn auf die Beschwerde einzutreten wäre, wäre diese aber abzuweisen. Das Bündner Stimmvolk habe sich bereits acht Mal in voller Kenntnis der Vor- und Nachteile der beiden Wahlsysteme für die Beibehaltung des Majorzverfahrens entschieden, zuletzt am 3. März 2013 bei der Ablehnung der Initiative "Für gerechte Wahlen (Proporzinitiative 2014)". Für die Beibehaltung der Majorzwahlen gäbe es zudem gute Gründe, nämlich den Anspruch der zahlenmässig beschränkten Bevölkerung der Talschaften mit ihren ausgeprägten eigenen Identitäten auf Repräsentation im Grossen Rat sowie die Tatsache, dass die Kandidatinnen und Kandidaten in kleineren, ländlich geprägten Gebieten in der Regel den meisten Wahlberechtigten bekannt seien und damit die Parteiangehörigkeit eine eher untergeordnete Rolle spiele. So seien immer wieder parteilose Kandidatinnen und Kandidaten in den Grossen Rat gewählt und wiedergewählt worden. Die Regelung betreffend Grossratsstellvertreter, welche nicht wegen ihrer Parteizugehörigkeit, sondern ebenfalls wegen ihrer Persönlichkeit gewählt würden, unterstreiche die Bedeutung der Kreise und den Grundsatz "Köpfe statt Parteien". Mit Blick auf die Talschaften und die verschiedenen Sprachgemeinschaften hätten Sitzgarantien durchaus ihre Berechtigung. Zudem sei auch die Grösse des Parlamentes mit 120 Sitzen darauf ausgelegt, der dezentralen Organisation des Kantons Rechnung zu tragen.

#### **E. 9**

Am 30. März 2015 hielten die Beschwerdeführer replicando an ihren Anträgen fest und vertieften ihre Argumentation. Ergänzend führten sie noch aus, dass sich in der Vernehmlassung vom 16. Februar 2015 nicht der Grosse Rat geäußert habe – dieser habe

nämlich gar keinen entsprechenden Beschluss gefasst. Vielmehr sei die Vernehmlassung unter Führung der Standeskanzlei Graubünden entstanden und lediglich der Kommission für Justiz und Sicherheit des Grossen Rates (KJS) zur Genehmigung unterbreitet worden. Die KJS hätte die ihr von der Standeskanzlei unterbreitete Vernehmlassung nicht in eigener Kompetenz verab-

- 6 - schieden dürfen. Vielmehr wäre sie gehalten gewesen, die Vernehmlassung vorzubereiten, dem Grossen Rat gestützt darauf Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen. Es sei daher unklar, ob der Grosse Rat dem Bericht überhaupt eine rechtsgültige Vernehmlassung eingereicht habe.

#### **E. 10**

Am 18. Juni 2015 hielt auch der Grosse Rat an seinen Anträgen fest und vertiefte seine Begründung. Hinsichtlich der Kompetenz zum Einreichen von Rechtsschriften äusserte er sich dahingehend, dass es langjähriger Praxis entspreche, wenn die Präsidentenkonferenz Beschwerden den sachlich zuständigen Kommissionen zur selbständigen Behandlung zuweise. Dies habe in der Vergangenheit nie zu Beanstandungen geführt, weder seitens von Grossratsmitgliedern noch von Gerichten.

#### **E. 11**

Am 28. August 2015 reichte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer dem streitberufenen Gericht noch eine detaillierte Honorarnote ein. Auf die weiteren Ausführungen der Parteien in ihren Rechtsschriften wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen. Das Gericht zieht in Erwägung: 1. Im unangefochten gebliebenen und damit rechtskräftigen Urteil des Verwaltungsgerichtes des Kantons Graubünden (VGU) V 14 10a vom 30. September, mitgeteilt am 1. Oktober 2014, hat das streitberufene Gericht seine Zuständigkeit für die Behandlung der Beschwerde betreffend Verletzung des Stimm- und Wahlrechts vom 19. Mai 2014 gestützt auf Art. 55 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Graubünden (KV; BR 110.100), wonach das Verwaltungsgericht als Verfassungsgericht Beschwerden wegen Verletzung von verfassungsmässigen und politischen Rechten beurteilt, bejaht. Gleichzeitig wurde aber auch festgehalten, dass

- 7 - damit noch nichts über die weiteren Prozessvoraussetzungen und schon gar nichts über materielle Fragen gesagt ist (vgl. VGU V 14 10a E.3b in fine). Zu prüfen war im damaligen Entscheid einzig die Zuständigkeitsfrage. Dies bedeutet für das vorliegende Beschwerdeverfahren, dass – mit Ausnahme der bereits bejahten Zuständigkeitsfrage – vorweg die Prozessvoraussetzungen zu prüfen sind. 2. Im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht müssen gewisse Prozessvoraussetzungen erfüllt sein, damit das Gericht auf eine Beschwerde eintritt, die Sache inhaltlich (materiell) prüft und einen Sachentscheid fällt. Fehlt es an einer dieser Voraussetzungen, führt das zu einem Nichteintretensentscheid (vgl. BERTSCHI, in: GRIFFEL [Hrsg.], Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, Vorbemerkungen zu §§ 19-28a Rz. 50). Objektive Prozessvoraussetzungen einer Beschwerde bilden neben der Zuständigkeit das Vorliegen eines Anfechtungsobjekts, das Vorliegen eines zulässigen Beschwerdegrundes, die Wahrung der Rechtsmittelfrist sowie gewisse Formerfordernisse der Rechtsmitteleingabe. Schliesslich darf über die Streitsache nicht bereits rechtskräftig entschieden worden sein; es darf keine *res iudicata* vorliegen. Subjektive Voraussetzungen an die Person, die ein Rechtsmittel erhebt, sind die Partei- und Prozessfähigkeit sowie die Legitimation. Handelt jemand anders im Namen der beschwerdeführenden Person, ist zudem deren Vollmacht

erforderlich (vgl. BERTSCHI, a.a.O., Vorbemerkungen zu §§ 19-28a Rz. 52). Die ange-rufene Behörde prüft von Amtes wegen, ob die Prozessvoraussetzungen gegeben sind (so mit Bezug auf die Zuständigkeit ausdrücklich Art. 4 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [VRG; BR 370.100]). Es gilt demnach auch bezüglich der Prozessvoraussetzungen der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen (vgl. BERTSCHI, a.a.O., Vorbemerkungen zu §§ 19-28a Rz. 53). Die Prozessvorausset- zungen müssen sowohl im Zeitpunkt der Beschwerdeeinreichung als auch im Zeitpunkt der Entscheidfällung noch gegeben sein. Fällt eine

- 8 - Prozessvoraussetzung nach Einreichung des Rechtsmittels dahin, so ist zu unterscheiden: Betrifft sie die – in der Verwaltungsrechtspflege eher selten bedeutsame – örtliche Zuständigkeit, bleibt die ursprüngliche Zu- ständigkeit bestehen. Fällt dagegen das aktuelle Rechtsschutzinteresse oder das Streitobjekt nach Einreichen des Rechtsmittels weg, ist das Ver- fahren grundsätzlich infolge Gegenstandslosigkeit abzuschreiben (BGE 137 I 23 E.1.3.1 mit weiteren Hinweisen; vgl. BERTSCHI, a.a.O., Vorbe- merkungen zu §§ 19-28a Rz. 55; vgl. zum Ganzen auch: KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspfle- ge des Bundes, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2013, Rz. 692 ff.). 3. a) Vorliegend gilt es zunächst auf die strittige Frage der Beschwerdefrist näher einzugehen. aa) Die Beschwerdeführer stellen sich bezüglich der Beschwerdefrist auf den Standpunkt, dass allein die Frist von Art. 97 des Gesetzes über die politi- schen Rechte im Kanton Graubünden (GPR; BR 150.100) massgeblich sei, welche vorliegend eingehalten worden sei. Grundsätzlich treffe es zwar zu, dass Mängel hinsichtlich von Vorbereitungshandlungen im Vor- feld von Wahlen und Abstimmungen sofort und vor Durchführung des Ur- nenganges zu rügen seien, damit allfällige Mängel noch rechtzeitig beho- ben werden könnten und der Urnengang nicht wiederholt werden müsse. Ein Unterlassen führe zur Verwirkung des Rechts der Anfechtung. Vorlie- gend gehe es aber nicht um Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahlen. Vielmehr werde die Verfassungsmässig- keit des geltenden Majorzverfahrens für den Grossen Rat ganz grundsätzlich in Frage gestellt. Die korrekte Vorbereitung und Durch- führung der Wahl werde von Seiten der Beschwerdeführer sogar explizit anerkannt. Somit habe auch kein Anlass bestanden, eine Vorbereitungs- handlung anzufechten. Das Rechtsbegehren auf Kassation der Wahler- gebnisse habe aus rein formellen Gründen gestellt werden müssen. Ei- gentlich ziele die Beschwerde aber auf die Feststellung der Bundesver- fassungswidrigkeit der Wahlergebnisse, damit die Mängel im Hinblick auf die nächsten Wahlen 2018 hin behoben werden könnten. Die schwerwie- genden Mängel wären überdies auch im Falle einer Rüge vor dem Wahl- termin nicht rechtzeitig zu beheben gewesen. Anders zu urteilen wäre überspitzt formalistisch und damit willkürlich. Der Grosse Rat verhalte sich zudem widersprüchlich, wenn er vorbringe, die vorliegende Beschwerde gegen das Wahlverfahren sei im kantonalen Gesetzesrecht nirgends vor- gesehen, dann aber gleichwohl dafür halte, die Beschwerde sei verspätet

- 9 - eingereicht worden: Wenn eine Beschwerde gar nicht vorgesehen sei, könne sie auch nicht verspätet eingereicht werden. Auch das Verwal- tungsgericht des Kantons Zug (Verweis auf Urteil V 2014/145 vom

### **E. 13**

November 2014) sowie das Verwaltungsgericht des Kantons Freiburg (Verweis auf Urteil 601 2011-154, 601 2011-155, 601 2011-156 vom 4. September 2012) seien in vergleichbaren Fällen auf die Anfechtung von Wahlergebnissen eingetreten. Schliesslich

würde ein Nichteintreten einem prozessökonomischen Leerlauf gleichkommen, würde in diesem Fall doch spätestens der nächste Regierungsbeschluss betreffend Zuteilung der Grossratsmandate 2017 mit Beschwerde angefochten werden. bb) Der Grosse Rat hält dem entgegen, dass die Beschwerdeführer spätestens zum Zeitpunkt der Publikation der Zuteilung der Grossratsitze durch die Regierung am 12. September 2013 Kenntnis davon gehabt hätten, dass die Gesamterneuerungswahlen des Grossen Rates des Kantons Graubünden für die Amtsperiode 2014 bis 2018 nach dem von ihnen bemängelten System stattfinden werde. Die Beschwerdeerhebung erst nach erfolgter Wahl, mithin rund acht Monate nach Bekanntwerden des Wahlmodus, sei deshalb klar verspätet erfolgt, weshalb auf die Beschwerde nicht eingetreten werden könne. Wenn die Beschwerdeführer dann noch eine beförderliche Behandlung der Beschwerde verlangten, damit genügend Zeit für die Anpassung der verfassungsmässigen und gesetzlichen Grundlagen auf die nächsten Wahlen 2018 hin bleibe, dränge sich die Frage auf, warum nicht bereits nach Veröffentlichung des Regierungsbeschlusses betreffend die Zuteilung der Grossratsmandate vom 12. September 2013 Beschwerde erhoben worden sei. Indem die Beschwerdeführer den drohenden "Leerlauf" eines Nichteintretens monieren, der bloss dazu führe, dass der nächste Regierungsbeschluss betreffend die Zuteilung der Grossratsmandate im Jahr 2017 angefochten würde, gäben sie zu, dass dieser Beschluss das richtige Anfechtungsobjekt gewesen wäre. Ausserdem stehe für "Systemänderungen" den Stimmberechtigten das Instrument der Initiative zur Verfügung. b) Das streitberufene Gericht vermag sich der Auffassung des Grossen Rates, wonach die Beschwerde vom 19. Mai 2014 verspätet eingereicht wurde und dementsprechend auf diese nicht einzutreten ist, anzuschliessen. Anwendungsakt des umstrittenen Art. 27 KV, wonach der Grosse Rat aus 120 Mitgliedern besteht (Abs. 1), die Wahl nach dem Mehrheitswahlverfahren erfolgt (Abs. 2), die Kreise die Wahlkreise bilden (Abs. 3) und die Sitze entsprechend der schweizerischen Wohnbevölkerung auf die Wahlkreise verteilt werden (Abs. 4), bildet der Entscheid der Regierung betreffend die Zuteilung der Grossratsmandate zu den Wahlkreisen

- 10 - vom 12. September 2013, welcher im Kantonsamtsblatt Nr. 37 vom 12. September 2013 auf den Seiten 2612 - 2615 publiziert wurde. Diesen Regierungsentscheid haben die Beschwerdeführer offenkundig zur Kenntnis genommen (vgl. dazu sogleich). Ab dem 12. September 2013 war ihnen bekannt, dass die Grossratswahl für die Amtsperiode 1. August 2014 bis 31. Juli 2018 nach dem von ihnen für verfassungswidrig gehaltenen Mehrheitswahlverfahren (= Majorzwahlverfahren; vgl. Art. 27 Abs. 2 KV) abgehalten wird. Dennoch haben sich die Beschwerdeführer bewusst gegen eine Beschwerdeerhebung gegen den Regierungsentscheid vom 12. September 2013 entschieden; dies ergibt sich explizit aus der vom beschwerdeführerischen Rechtsvertreter eingelegten Honorarnote vom 28. August 2015, welche eine am 2. Oktober 2013 datierte Position "Prüfung Anfechtung Regierungspublikation vom 12.09.2013 und Entscheid für Anfechtung Wahl selbst" mit einem Arbeitsaufwand von 3.5 Stunden enthält. Die erst nach der Kreiswahl vom 18. Mai 2014 und damit rund acht Monate nach Publikation des Wahlmodus erfolgte Beschwerdeerhebung vom 19. Mai 2014 verdient – wie nachfolgend dargestellt – keinen Rechtsschutz. c) Dies ergibt sich zum einen aus dem Umstand, dass das kantonale Rechtssystem keine unbefristeten Rechtsmittel kennt. Bei der vorliegend zu beurteilenden Beschwerde, mit welcher die Beschwerdeführer die Bundesverfassungsmässigkeit des in der Kantonsverfassung verankerten Wahlsystems in Frage stellen, handelt es sich zwar um eine im kantonalen Recht nicht vorgesehene Beschwerdeart sui generis (vgl. bereits VGU

V 14 10a vom 30. September, mitgeteilt am 1. Oktober 2014, E.3b in initio), weshalb sich dem kantonalen Recht keine explizit auf den vorliegenden Fall anwendbare Fristbestimmung entnehmen lässt. Das streitbefundene Gericht hat im rechtskräftigen Urteil V 14 10a vom 30. September, mitgeteilt am 1. Oktober 2014, seine Zuständigkeit für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde betreffend Verletzung des Stimm- und Wahl-

- 11 - rechts indes gestützt auf Art. 55 Abs. 2 KV, wonach das Verwaltungsgericht als Verfassungsgericht Beschwerden wegen Verletzung von verfassungsmässigen und politischen Rechten beurteilt, bejaht. Daraus erhellt, dass die vorliegend zu beurteilende Beschwerde zumindest eine gewisse Nähe zur Verfassungsbeschwerde aufweist, auch wenn sich der Instanzenzug im Zusammenhang mit Beschwerden gegen kantonale Wahlen und Abstimmungen grundsätzlich nicht nach den Bestimmungen, welche das Verfahren der Verfassungsbeschwerde regeln (Art. 57 ff. VRG), sondern nach dem GPR richtet (vgl. Botschaft der Regierung an den Grossen Rat zur Optimierung der kantonalen Gerichtsorganisation [Justizreform], Heft Nr. 6/2006-2007, S. 553). Dennoch lässt sich – wie bereits der Grosse Rat in seiner Vernehmlassung vom 16. Februar 2015 zu Recht ausgeführt hat – zumindest festhalten, dass sich in Art. 60 VRG, welcher unter der Marginalie "Frist" die bei Verfassungsbeschwerden zu beachtenden Fristen regelt, keine Norm findet, wonach in Verfassungsbeschwerdeanlässen in bestimmten Fällen auf die Fristeinhaltung verzichtet werden könnte. Unbefristete Verfassungsbeschwerden sind nach dem kantonalen Rechtssystem folglich nicht zulässig. Genauso kennt das kantonale Rechtssystem auch ausserhalb des Verfassungsbeschwerdeverfahrens keine unbefristeten Rechtsmittel, auch nicht für im Gesetz nicht vorgesehene Beschwerden sui generis. d) Zum anderen gibt es für Beschwerden wegen Verletzung des Stimm- und Wahlrechts im kantonalen Recht Fristvorgaben. So sieht Art. 97 GPR vor, dass Beschwerden gestützt auf dieses Gesetz an die Regierung, den Grossen Rat oder die zuständige grossrätliche Kommission innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch am dritten Tag nach der amtlichen Bekanntgabe der Ergebnisse der Wahl oder Abstimmung, bei der Standeskanzlei einzureichen sind. Eine ähnliche Regelung enthält Art. 60 Abs. 2 VRG, wonach Beschwerden gegen Eingriffe in das Stimmrecht sowie Wahlen und Abstimmungen innert zehn

- 12 - Tagen seit der Mitteilung des Beschwerdeentscheids oder Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch nach der amtlichen Bekanntgabe des Ergebnisses einer Wahl oder Abstimmung beim Verwaltungsgericht einzureichen sind. Auch wenn diese Bestimmungen hinsichtlich der vorliegend zu beurteilenden – im kantonalen Recht nicht vorgesehenen – Beschwerdeart sui generis nicht direkt anwendbar sind, lässt sich doch festhalten, dass im Bereich von Beschwerden wegen Verletzung des Stimm- und Wahlrechts vom Anknüpfungspunkt der Entdeckung des Beschwerdegrundes als Beginn des (relativen) Fristenlaufs ausgegangen wird, wobei die entsprechenden Normen aus Rechtssicherheitsüberlegungen jeweils noch eine absolute Frist vorsehen. Folglich beginnt die – aufgrund des klaren Bedürfnisses nach rascher Rechtssicherheit kurz gehaltene (vgl. VGU V 12 5 vom 13. November 2013 E.2b) – Beschwerdefrist bereits mit der Entdeckung des Beschwerdegrundes zu laufen. Dies bedeutet, dass nicht in jedem Fall das Wahl- bzw. Abstimmungsergebnis abgewartet werden kann. Vielmehr ist nach dem Willen des Gesetzgebers für den Fall, dass der Beschwerdegrund bereits vor der Wahl oder Abstimmung bekannt geworden ist oder erkennbar war, die Beschwerde auch vor der Wahl bzw. Abstimmung bei der Rechtsmittelinstanz einzureichen. Diese Regelung entspricht

den von der Rechtsprechung des Bundesgerichtes entwickelten Grundsätzen, wonach Mängel hinsichtlich Vorbereitungshandlungen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen so- fort und vor Durchführung des Urnengangs zu rügen sind. Die Praxis des Bundesgerichtes bezweckt, dass Mängel möglichst noch vor der Wahl oder Abstimmung behoben werden können und der Urnengang nicht wie- derholt zu werden braucht. Unterlässt der Stimmberechtigte die Rüge im Vorfeld einer Wahl bzw. Abstimmung, so verwirkt er im Grundsatz das Recht zur Anfechtung. Gemäss dem Bundesgericht wäre es denn auch mit dem Grundsatz von Treu und Glauben nicht vereinbar, wenn ein Mangel vorerst widerspruchslos hingenommen würde und hinterher die Wahl bzw. Abstimmung, soweit deren Ergebnis nicht den Erwartungen

- 13 - entspricht, wegen eben dieses Mangels angefochten würde (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C\_217/2008 vom 3. Dezember 2008 E.1.2 mit wei- teren Hinweisen). Die eben dargelegten Grundsätze des Bundesgerichtes entsprechen auch der langjährigen Praxis des Verwaltungsgerichtes des Kantons Graubünden (statt vieler vgl. PVG 2012 Nr. 3 E.2c). e) Vorliegend haben die Beschwerdeführer erwiesenermassen von der amt- lichen Publikation des Regierungsentscheids betreffend die Zuteilung der Grossratsmandate zu den Wahlkreisen vom 12. September 2013 Kennt- nis genommen und sogar eine Anfechtung desselben geprüft, diese aber verworfen bzw. auf später verschoben (Anfechtung der Wahl selbst; vgl. vorstehend E.3b). Den Beschwerdegrund haben die Beschwerdeführer damit rund acht Monate vor der Beschwerdeeinreichung entdeckt. Folg- lich wären sie aber verpflichtet gewesen, bereits nach der Publikation des Wahlmodus vom 12. September 2013 Beschwerde zu erheben. Die wi- derspruchslose Hinnahme des erwähnten Regierungsentscheids vom 12. September 2013 und anschliessender Anfechtung der Ergebnisse der Kreiswahlen vom 18. Mai 2014 ist nach dem vorstehend Gesagten mit dem Grundsatz von Treu und Glauben nicht vereinbar und verdient kei- nen Rechtsschutz. Auf die verspätet eingereichte Beschwerde ist dem- nach nicht einzutreten. An diesem Ergebnis vermag der beschwerdefüh- rerische Einwand, wonach über eine nach Publikation des Wahlmoduls vom 12. September 2013 eingereichte Beschwerde ohnehin nicht mehr rechtzeitig hätte entschieden werden können, nichts zu ändern. Ist die Zeit nämlich knapp, hat dies erstens keine Auswirkungen auf den Fristen- lauf. Und zweitens können für diesen Fall provisorische Massnahmen be- antragt werden für die Regelung des Zustands während hängigem Be- schwerdeverfahren. Nichts zu ihren Gunsten abzuleiten vermögen die Beschwerdeführer schliesslich auch aus dem Hinweis auf zwei Urteile der Verwaltungsgerichte Zug und Freiburg, welche in vergleichbaren Fällen auf die Anfechtung von Wahlergebnissen eingetreten seien. Denn Urteile

- 14 - anderer kantonaler Verwaltungsgerichte vermögen die Entscheidungsfindung des streitberufenen Gerichts in gewissen Fällen zwar zu beeinflussen; dennoch ist das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden in keiner Art und Weise an Entscheide ausserkantonaler Gerichte gebunden. f) Zusammenfassend lässt sich nach dem vorstehend Gesagten festhalten, dass die erst nach den Kreiswahlen vom 18. Mai 2014 eingereichte Be- schwerde verspätet erfolgte, weshalb auf diese nicht einzutreten ist. Selbst wenn vorliegend aber mit den Beschwerdeführern davon ausge- gangen würde, dass die hier massgebliche Beschwerdefrist von Art. 97 GPR eingehalten wäre, könnte – wie nachfolgend dargestellt – auf die Beschwerde dennoch nicht eingetreten werden. 4. a) Hinsichtlich der verwaltungsgerichtlichen Überprüfbarkeit von Bestim- mungen der Kantonsverfassung bringen die Parteien was folgt vor: aa) Die Beschwerdeführer sind der Ansicht, dass die

indizierte Normenkontrolle nicht nur zulässig, sondern geradezu zwingend sei, und zwar nicht erst durch das Bundesgericht, sondern bereits durch das kantonale Verwaltungsgericht. bb) Demgegenüber legt der Grosse Rat dar, dass das kantonale Recht die Überprüfung von kantonalem Verfassungsrecht durch das Verwaltungsgericht nicht zulasse. Anders zu entscheiden würde bedeuten, dass die Gewährleistung der Kantonsverfassung durch die Eidgenössische Bundesversammlung faktisch durch das kantonale Verwaltungsgericht ausgehebelt und der mehrfach geäusserte Wille des Bündner Stimmvolks ignoriert würde. Deshalb seien die Ausführungen der Beschwerdeführer zur abstrakten Normenkontrolle hier nicht einschlägig. Es sollte vielmehr den kantonalen Verfassungsgebern überlassen werden, die Vor- und Nachteile des Proporz- bzw. Majorzwahlverfahrens auf deren Vereinbarkeit mit dem politischen System und den tatsächlichen Gegebenheiten abzuwägen. Das Bundesgericht solle nicht darüber entscheiden, ob ein Wahlsystem dem politischen System entspreche, da dies einer verfassungspolitischen Entscheidung gleichkäme, welche die Grenzen der Verfassungsfortbildung überschreite.

- 15 - b) Gemäss dem unter der Marginalie "Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit" stehenden Art. 55 Abs. 3 KV können im verfassungsgerichtlichen Verfahren Gesetze und Verordnungen sowohl unmittelbar angefochten als auch im Anwendungsfall überprüft werden. Die Botschaft der Regierung zur Totalrevision der Kantonsverfassung äussert sich zum Thema Verfassungsgerichtsbarkeit wie folgt: "Verfassungsgerichtsbarkeit bedeutet das Überprüfen staatlichen Handelns auf seine Übereinstimmung mit der Verfassung durch ein unabhängiges Gericht und hat zwei grundsätzliche Funktionen. Subjektiv dient sie dem Rechtsschutz der oder des Einzelnen, vor allem vor staatlichen Verletzungen der verfassungsmässig garantierten Grundrechte des Individuums. Objektiv schützt sie die verfassungsmässige Ordnung und stellt die erhöhte Geltungskraft der Verfassung als demokratische Grundlage der kantonalen Rechtsordnung in der Normenhierarchie der Rechtsordnung sicher. Zu dieser Rechtskontrolle sind Gerichte aufgrund ihrer institutionellen Unabhängigkeit von den anderen Staatsorganen besonders qualifiziert. Zudem garantiert das gerichtsförmige Verfahren bei der Überprüfung der Frage der Verfassungsmässigkeit am ehesten eine objektive, sachgerechte Entscheidung. Wie der (demokratische) Gesetzgeber in einem Rechtsstaat ist auch ein (kantonal) Verfassungsgericht in seiner Rechtsprechung nicht frei, sondern aufgrund der Normenhierarchie an die Bestimmungen der Kantonsverfassung und des Bundesrechts gebunden. Die Regierung vertritt die Auffassung, dass ein kantonales Verfassungsgericht besser als das Bundesgericht in der Lage ist, kantonale und kommunale Erlasse und Verfügungen auszulegen und auf ihre Übereinstimmung mit der Kantonsverfassung zu überprüfen. Die Schaffung eines eigenständigen Verfassungsgerichts erschiene jedoch als Überorganisation. Aus diesem Grund soll das Verwaltungsgericht aufgrund seiner bisherigen Tätigkeit als Verfassungsgericht bezeichnet werden. Der Umfang der Kontrolle entspricht grundsätzlich der Kontrolle durch das Bundesgericht. Die Verfassung enthält allerdings nur den Grundsatz; die organisatorischen und verfahrensrechtlichen Einzelheiten sind auf Gesetzesstufe zu regeln. [...] [Art. 55 Abs. 3 KV] bestimmt, dass Gesetze und Verordnungen im verfassungsgerichtlichen Verfahren sowohl unmittelbar angefochten als auch im Anwendungsfall überprüft werden können. Analog zu den bundesgerichtlichen Befugnissen sieht der Vorschlag der Regierung somit neu die abstrakte und wie bisher die konkrete Normenkontrolle vor. Bei der abstrakten Normenkontrolle, die nur innerhalb einer bestimmten Frist nach der Publikation möglich ist, wird ein Erlass ohne

Zusammenhang mit einem konkreten Anwendungsfall durch ein Gericht auf seine Verfassungsmässigkeit überprüft und allenfalls aufgehoben. Die konkrete Normenkontrolle erfolgt im Rahmen der Anfechtung eines konkreten Anwendungsfalles. Dabei wird im Sinn einer Vorfrage untersucht, ob der Rechtssatz, auf den sich der Einzelakt stützt, verfassungsmässig ist. Erweist sich der Erlass als verfassungswidrig, wird er durch das Gericht aber nicht formell aufgehoben; die als verfassungswidrig befundenen Normen werden nur im konkret zu beurteilenden Fall nicht angewendet." (Botschaft der Regierung an den Grossen Rat zur Totalrevision der Kantons-

- 16 - verfassung, Heft Nr. 10/2001-2002, S. 524 f.; abrufbar unter [https://www.gr.ch/Botschaften/2001/Botschaft\\_10.pdf](https://www.gr.ch/Botschaften/2001/Botschaft_10.pdf); zuletzt besucht am 22. Januar 2016) In Art. 55 Abs. 3 KV fehlt offenkundig das Wort "Verfassung" oder "Verfassungsbestimmungen". Weder in der zitierten Botschaft zur Totalrevision der Kantonsverfassung noch in den Wortprotokollen des Grossen Rates vom 26. August 2002 zur Totalrevision der Kantonsverfassung (abrufbar unter [https://www.gr.ch/Deutsch/Institutionen/Parlament/Protokolle\\_Sessionen/august2002/26-august-naw.pdf](https://www.gr.ch/Deutsch/Institutionen/Parlament/Protokolle_Sessionen/august2002/26-august-naw.pdf); zuletzt besucht am 22. Januar 2016) finden sich Hinweise, wonach neben Gesetzen und Verordnungen auch einzelne Verfassungsbestimmungen auf deren Übereinstimmung mit der Bundesverfassung hin überprüft werden können. Im Gegenteil hält die zitierte Botschaft explizit fest, dass kantonale und kommunale Erlasse und Verfügungen "auf ihre Übereinstimmung mit der Kantonsverfassung zu überprüfen" sind. Bereits daraus erhellt, dass die Überprüfung von Normen der Kantonsverfassung auf ihre Bundesverfassungskonformität durch das Verwaltungsgericht ausgeschlossen ist. Einer solchen Überprüfungsbefugnis des Verwaltungsgerichtes käme denn auch eine erhebliche verfassungspolitische Tragweite zu, welche einer klaren Rechtsgrundlage bedürfte. Mangels einer solchen Rechtsgrundlage im kantonalen Recht ist die Kompetenz des Verwaltungsgerichtes zur Überprüfung von kantonalen Verfassungsbestimmungen auf deren Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht zu verneinen. Insoweit besteht innerkantonale eine ähnliche Situation wie beim Bund, wo durch das Bundesgericht zwar gegenüber kantonalem Recht eine volle Verfassungsgerichtsbarkeit besteht, währenddem aber Bundesgesetze und Völkerrecht gemäss Art. 190 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) für das Bundesgericht massgebend sind. Zwar besteht durch das Bundesgericht auch gegenüber Bundesgesetzen eine beschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit, aber bloss insoweit, als das Bundesgericht befugt ist festzustellen, dass ein Bundesgesetz der Bundesverfassung widerspricht, die entsprechende verfassungswidrige Gesetzesbestimmung aber dennoch an-

- 17 - wenden muss (vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2012, Rz. 2086 ff.). c) Im Kanton Graubünden finden sich die wesentlichen Grundsätze bezüglich der Wahl des Kantonsparlaments (= Grosser Rat) in Art. 27 KV. Danach besteht der Grosse Rat aus 120 Mitglieder (Abs. 1), deren Wahl nach dem Mehrheitswahlverfahren (= Majorzwahlverfahren) erfolgt (Abs. 2). Die Kreise bilden die Wahlkreise (Abs. 3) und die Sitze werden entsprechend der schweizerischen Wohnbevölkerung auf die Wahlkreise verteilt (Abs. 4). Die nähere Ausgestaltung des Wahlsystems erfolgt im Gesetz über den Grossen Rat (GRG; BR 170.100). Hinsichtlich des Wahlverfahrens wird in Art. 1 Abs. 1 GRG zunächst festgehalten, dass für die Verteilung der Grossratsitze auf die Wahlkreise die

schweizerische Wohnbevölkerung der Wahlkreise aufgrund der eidgenössischen Statistik des jährlichen Bevölkerungsstands, die jeweils im Jahr vor den Wahlen publiziert wird, massgebend ist. Diese Regelung entspricht im Wesentlichen Art. 27 Abs. 4 KV, wonach die Sitze entsprechend der schweizerischen Wohnbevölkerung auf die Wahlkreise verteilt werden. Sodann werden in Art. 2 GRG die anzuwendenden Regeln betreffend die Vorweg-, Haupt- und Restverteilung aufgestellt. Insbesondere wird in Art. 2 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 GRG explizit gesagt, dass jeder Wahlkreis unabhängig von seiner Bevölkerungszahl mindestens einen Sitz erhält. Auch diese Sitzgarantie pro Wahlkreis ist indes bereits in der KV angesiedelt. Indem nämlich die Kreise als Wahlkreise definiert sind (vgl. Art. 27 Abs. 3 KV), ist damit implizit auch gesagt, dass jeder Kreis Anspruch auf mindestens einen Sitz im Grossen Rat hat (vgl. Voten HEINZ und CAHANNES RENGGLI, Wortlautprotokoll des Grossen Rates zur Totalrevision der Kantonsverfassung [2. Lesung] vom 8. Oktober 2002, S. 506). Neben den soeben erwähnten Bestimmungen enthält das GRG in Bezug auf das Wahlsystem des Kantonsparlaments keine weiteren wesentlichen Bestimmungen. Somit entsprechen die Regelungen hinsichtlich der Wahl des Grossen

- 18 - Rates im GRG grösstenteils dem bereits in Art. 27 KV Normierten. Mit anderen Worten finden sich die wesentlichen Bestimmungen zum Wahlsystem des Kantonsparlaments im Kanton Graubünden bereits in der KV und nicht erst auf Stufe Gesetz. d) Wie vorstehend dargestellt (vgl. vorstehend E.4b) ist die Kompetenz des Verwaltungsgerichtes zur Überprüfung von kantonalen Verfassungsbestimmungen auf deren Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht zu verneinen, können gemäss klarem Wortlaut von Art. 55 Abs. 3 KV in verfassungsgerichtlichen Verfahren doch lediglich Gesetze und Verordnungen unmittelbar angefochten sowie im Anwendungsfall überprüft werden. Folglich ist es dem Verwaltungsgericht im vorliegenden Beschwerdeverfahren aber verwehrt, das in Art. 27 KV normierte Wahlsystem des Grossen Rates auf dessen Bundesverfassungskonformität zu überprüfen. Dieses Ergebnis erscheint im Übrigen auch vor dem Hintergrund, dass ein Eintreten auf die Beschwerde zur Folge hätte, dass die am 7. bzw.

## **E. 15**

Juni 2004 vom National- und Ständerat erteilte Gewährleistung der Kantonsverfassung durch die Eidgenössische Bundesversammlung (vgl. Art. 51 Abs. 2 i.V.m. Art. 172 Abs. 2 BV) faktisch durch das kantonale Verwaltungsgericht ausgehebelt würde, als korrekt. Selbst wenn mit den Beschwerdeführern davon ausgegangen würde, dass die hier massgebliche Beschwerdefrist von Art. 97 GPR eingehalten wäre, könnte somit mangels Kognition des Verwaltungsgerichtes auf die Beschwerde dennoch nicht eingetreten werden. 5. Abschliessend sei an dieser Stelle noch auf die von den Beschwerdeführern aufgeworfene Frage, ob der Grosse Rat dem streitberufenen Gericht überhaupt eine rechtsgültige Eingabe eingereicht habe, einzugehen. Die Beschwerdeführer stellen sich auf den Standpunkt, dass die Eingaben des Grossen Rates gar nicht von diesem stammen würden, sondern unter Federführung der Standeskanzlei Graubünden entstanden und lediglich

- 19 - der KJS zur Genehmigung unterbreitet worden seien. Die KJS hätte die Eingaben nicht in eigener Kompetenz verabschieden dürfen. Vielmehr wäre sie gehalten gewesen, diese vorzubereiten, dem Grossen Rat gestützt darauf Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen. Dem hält der Grosse Rat entgegen, dass es langjähriger Praxis entspreche, wenn die Präsidentenkonferenz Beschwerden den sachlich zuständigen Kommissionen zur

selbständigen Behandlung zuweise. Dies habe in der Vergangenheit nie zu Beanstandungen geführt, weder seitens von Grossratsmitgliedern noch von Gerichten. Auch diesbezüglich vermag sich das streitberufene Gericht der Auffassung des Grossen Rates anzuschliessen. Die Beschwerdeführer werfen zwar die Frage auf, ob der Grosse Rat dem Verwaltungsgericht überhaupt eine rechtsgültige Eingabe eingereicht habe, ohne hierzu aber einen konkreten Antrag zu stellen. Nach Auffassung des Gerichtes ist die interne Organisation des Grossen Rates als interne Angelegenheit desselben zu betrachten, weshalb die Beschwerdeführer auch nicht legitimiert sind, im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens daraus etwas für ihren Standpunkt abzuleiten. Weitere diesbezügliche Ausführungen erübrigen sich vor diesem Hintergrund. 6. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wären die Gerichtskosten gestützt auf Art. 73 Abs. 1 VRG grundsätzlich den Beschwerdeführern aufzuerlegen. Ermessensweise verzichtet das Verwaltungsgericht aufgrund der Wichtigkeit dieser Entscheidung für alle Beteiligten (ausnahmsweise) jedoch auf die Auferlegung von Kosten. Bund, Kanton und Gemeinden sowie mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Organisationen wird gemäss Art. 78 Abs. 2 VRG in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen, wenn sie in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegen. Davon abzuweichen besteht vorliegend kein Anlass, weshalb dem Grossen Rat keine Parteientschädigung zusteht.

- 20 - Demnach erkennt das Gericht:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.