

Im Quervergleich mit anderen Kantonen ist der Bündner Grosse Rat mit 120 Sitzen eher überdimensioniert. Eine Fallstudie zeigt, wie sich die von der Bündner SP mit einer Initiative angestrebte Verkleinerung auf 80 Sitze auf die Parteien und Regionen auswirken würde.

Idealgrösse für Grossen Rat gesucht

In der Frage, wie viele Parlamentsmitglieder ideal sind, zeigen sich die Kantone zunehmend bescheiden. In Graubünden könnten von einer Verkleinerung die beiden wählerstärksten Parteien profitieren, SVP und SP.

Von Daniel Bochsler und Ivar Trippolini

Für die einen ist jeder Politiker einer zu viel. Andere beklagen, Politiker seien zu wenig volksnah, eine abgehobene, kleine Elite, weit weg vom Volk. «Repräsentativität» und «Effizienz» heissen die beiden Stichworte, welche die politische und wissenschaftliche Debatte um die «richtige» Ratsgrösse beleben.

Repräsentativität bedeutet, dass ein Parlament das Spiegelbild der (politischen) Gesellschaft sein sollte. Ein Gremium, in dem die relevanten Meinungen und die grösseren sozialen Gruppen vertreten sind. Je grösser das Parlament, desto eher finden auch politische Minderheiten ihren Platz. Manche würden gar sagen, die «Bsatzig», wo jede Bürgerin und jeder Bürger direkt mitsprechen kann, sei das ideale Verhandlungsgremium. Doch eine solche Versammlungsdemokratie bleibt auf kleinere Gemeinden oder Kleinstkantone beschränkt.

Den Versammlungsdemokratien wird oft dasselbe Argument entgegengehalten wie grossen Parlamenten: Mit zu vielen Mitgliedern verlieren sie ihre Handlungsfähigkeit, die Effizienz kommt zu kurz. Populäre Argumente gegen grosse Parlamente sind ausufernde Debatten – in wichtigen Fragen kann sich jedes einzelne Ratsmitglied zu Wort melden –, die Flut persönlicher Vorstösse und hohe Sitzungsgelder.

Mittelweg gesucht

Beim Versuch, rechnerisch einen Mittelweg zwischen Effizienz und Repräsentativität zu finden, muss zwischen grossen und kleinen Kantonen unterschieden werden. Eine erste Regel besagt: Kleine Kantone haben weniger Abgeordnete, denn die zu repräsentierende Bevölkerung und das Kantonsgebiet ist kleiner und demnach überschaubarer. Kein Wunder also zählt Appenzell Innerrhoden nur 49 Ratsmitglieder – Minimalrekord unter den Kantonen. Zürich umgekehrt kennt mit 180 Sitzen das grösste Parlament.

Der direkte Vergleich der beiden Kantone zeigt: Ein striktes Verhältnis zwischen Ratsgrösse und Bevölkerungszahl, den Faktor «Volksnähe», gibt es nicht. Dies wäre auch alles andere als sinnvoll: Dividiert man Sitze durch Einwohner, zählt Appenzell Innerrhoden umgerechnet ein Mandat auf 307 Köpfe. Würde man denselben Quotienten (1:307) im Kanton Zürich anwenden, so müssten im dortigen Kantonsrat 4108 Abgeordnete Platz finden. Umgekehrt macht die Anwendung des Zürcher Quotienten (1:7007) in Innerrhoden ebenso wenig Sinn, würde doch dann der Grosse Rat zu Appenzell gerade noch aus zwei Ratsmitgliedern bestehen.

Formel gefunden

Findige Politologen haben deshalb eine Formel ausgetüftelt, welche der Problemstellung gerecht wird: Möchte man, dass Parlamente kleiner Kantone nicht zu klein und unrepräsentativ und diejenigen grosser Kantone nicht zu gross und ineffizient werden, muss für die Berechnung der Sitzzahl die Kubikwurzel der Bevölkerungszahl mit 1,8 multipliziert werden. Ein Kanton der Grösse Graubündens hätte



Weniger ist mehr: Eine Verkleinerung des Grossen Rats hätte nicht nur politische Auswirkungen, die Grossratsmitglieder hätten auch mehr Platz im Grossratssaal, so wie das manchmal schon heute der Fall ist. Bild Nadja Simmen

te demnach idealerweise 103 Grossratsmandate. So gerechnet, ist das jetzige Bündner Parlament im Vergleich zur Bevölkerung eines der grössten der Schweiz.

Abspecken im Trend

Schaut man über die Kantons Grenzen hinweg, zeigt sich ein klarer Abwärtstrend. Sechs Kantone haben in den letzten Jahren beim Parlament bereits abgespeckt, weitere Reduktionen sind in der Waadt, in Schaffhausen und in Basel-Stadt beschlossene Sache. Mit der von der Bündner SP verlangten Ratsverkleinerung hätte Graubünden

ein vergleichsweise kleines Parlament, doch der Kanton läge damit im Trend.

Wie relevant die für solche Verkleinerungen angeführten Effizienzgründe wie Redezeit, Vorstossflut und andere mehr sind, steht aber auf einem anderen Blatt. Einige der Gründe unter der Lupe:

■ **Redezeit:** Im Vergleich zu den anderen Schweizer Kantonen debattieren die Bündner Parlamentarier weder besonders kurz noch lang. Ein Blick auf die Statistik legt den Schluss nahe, dass kleinere Räte tendenziell zwar weniger lang tagen.

■ **Sitzungsdauer:** Die Frage der Sitzungsdauer hängt ebenso sehr von der Geschäftslast und der effizienten Parlamentsorganisation ab.

■ **Parlamentsorganisation:** Die Parlamentsorganisation liefert ein wichtiges Argument für die Verkleinerung auf 80 Sitze. Wichtiges Element eines effizienten Ratsbetriebs sind die vorberatenden Kommissionen. Sie erlauben es, dass sich die Parlamentarier in einem Bereich spezialisieren und ihre Detailanliegen und ihr Fachwissen im kleinen Rahmen in ein Gesetz einbringen, bevor die grossen Züge im Plenum beraten werden. In den

acht Bündner Parlamentskommissionen zu zehn Mitglieder finden aber nur 80 der 120 Grossräte Platz. Die andern 40 sind Politiker ohne Zuständigkeiten oder «Zweitklass-Grossräte», wie sie die SP veräppelte.

Mangels Mitarbeit in Kommissionen sitzen diese Parlamentarier entweder aufs Maul, oder sie reden statt in der Kommission im Plenum und ziehen so die Debatten in die Länge. Eine Angleichung der Zahl der Kommissionssitze an die Parlamentssitze – oder umgekehrt – macht deshalb Sinn.

FORTSETZUNG AUF SEITE 10

Spezialisten für Wahlsysteme

Daniel Bochsler und Ivar Trippolini haben sich im Auftrag der «Südostschweiz am Sonntag» mit den Folgen einer möglichen Parlamentsverkleinerung in Graubünden befasst. Dies vor dem Hintergrund der landesweit in Gang gekommenen Diskussion über Parlamentsverkleinerungen im Allgemeinen und der von der Bündner SP lancierten Initiative «80 Grossräte sind genug» im Speziellen.

Daniel Bochsler ist Spezialist für Parlamente, Wahlsysteme und Parteien an den Universitäten von Genf und Tartu (Estland), der im Engadin aufgewachsene Ivar Trippolini ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lausanner Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung (Idheap) und beschäftigt sich mit Fragen der Regierungs- und Parlamentsorganisation in den Schweizer Kantonen. (psi)

Verkleinerung erhöht die politische Vielfalt

Effizienzsteigerung, Verkleinerung, schlanke Strukturen – wenn es um den Service public geht, verheissen diese Begriffe für Randregionen wenig Gutes. Nur, gilt das auch für die Parlamentsverkleinerung und den Proporz? Die Modellrechnung zeigt: Die Regionen gewinnen an politischer Vielfalt.

Die Struktur des aktuellen Grossen Rats zeigt: Fast jedes der Bündner Täler hat seine politische Farbe. In Chur hat die SP das Sagen; im Prättigau und in Davos dominiert die FDP; in der Surselva ist die CVP. Dies würde sich ändern, ginge der Kanton Graubünden zur Proporzwahl über. Die elf Bezirke könnten auch bei einer Verkleinerung weiterhin für eine regionale Vertretung garantieren. Und in den

meisten Bezirken würde die politische Vielfalt grösser – entsprechend den Stimmen, welche die Parteien dort für die Parteien abgeben. Damit könnte jede Partei dort gewinnen, wo sie heute unterrepräsentiert ist: Die CVP beispielsweise hätte im Bezirk Maloja einen Sitz zugute, die FDP in der Surselva, SP und SVP könnten im Albulatal und im Prättigau zulegen (siehe Tabelle).

Wie sieht es jedoch mit der Vertretung der kleineren, peripheren Kreise aus? Eine Verkleinerung und namentlich der Übergang zum Proporz dürfte dazu führen, dass künftig in elf Bezirken statt 39 Kreisen gewählt wird (vgl. Haupttext). Die Erfahrung lehrt aber, dass dies nicht auf Kosten der Randregionen gehen muss. Der Blick

nach Bern zeigt, wieso. Auch dort wurden in Folge der Verkleinerung des Grossen Rates die Wahlkreise massiv vergrössert, gleichzeitig aber eine austarierte Schutzklausel («Berne Modell») eingeführt, welche auch den kleinsten unter den 26 Amtsbezirken mindestens einen Sitz garantiert.

Das «Bieler Modell» garantiert eine anteilmässige Vertretung der französischsprachigen Minderheit im Grossen Rat – dies liesse sich auch auf regionale oder sprachliche Minderheiten in Graubünden übertragen. Das von der Bündner Regierung im Zusammenhang mit der Revision der Kantonsverfassung vorgeschlagene, vom Volk aber abgelehnte «Bündner Modell» hätte die Wahl jeweils eines

Ratsmitglieds in den 39 Kreisen garantiert. Das «Hochburgen-Modell» erlaubt die Proporzwahl in zusammengeschlossenen Kleinstwahlkreisen, und das neue «Zürcher Verfahren» ermöglicht die Proporzwahl auch in vereinzelt sehr kleinen Wahlkreisen.

Oft zeigen die Parteien und die Wähler von sich aus Selbstverantwortung und berücksichtigen Kandidaturen aus Randregionen gar besser als diejenigen aus den Zentren. So geschehen bei den jüngsten Berner Wahlen, wo die im «Berne Modell» vorgesehene Schutzklausel gar nicht erst nötig wurde.

Das der Möglichkeiten viele sind, zeigt sich auch bei der Wahl von 80 Grossratsmitgliedern in den elf bestehenden Bezirken. Zwei Wahlverfahren liegen nahe: Das Hondt-Verfahren kommt seit 1919 bei den Nationalratswahlen zur Anwendung, es wurde aber vom Bundesgericht in einem neuen Urteil bemängelt, weil es in kleinen Wahlkreisen ungerecht sei. Deshalb diskutieren Kantone wie Aargau und Schaffhausen, die derzeit ihre Parlamente verkleinern, ein neues, moderneres Proporzverfahren, das nach dem Statistikprofessor Pukelsheim benannt ist. In der Stadt Zürich wurde es bereits erfolgreich erprobt. Gewählt wird auch hier in Bezirken, doch das Ergebnis entspricht besser dem Wählerwillen.

In Graubünden würden beide Modelle zu recht ähnlichen Resultaten führen (Tabelle). Beide Verfahren lassen sich mit den erwähnten Schutzklauseln versehen, welche die Vertretung einzelner Kreise erlauben. (dab./it.)

| SO WERDEN DIE 80 GROSSRATSSITZE AUF DIE BEZIRKE VERTEILT | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|----------|-----------|----------------------|-----------------|--------|----------------------|-----------------|--------|----------------------|-----------------|--------|----------------------|-----------------|--------|--------|
| Der Übergang zum Proporzwahlssystem bringt in den meisten Bezirken mehr politische Vielfalt. | | | | | | | | | | | | | | | |
| Bezirk | Sitze | | SVP | | | SP | | | CVP | | | FDP | | | Andere |
| | 80 Sitze | 120 Sitze | Proporz (Pukelsheim) | Proporz (Hondt) | Majorz | Proporz (Pukelsheim) | Proporz (Hondt) | Majorz | Proporz (Pukelsheim) | Proporz (Hondt) | Majorz | Proporz (Pukelsheim) | Proporz (Hondt) | Majorz | |
| Albula | 4 | 6 | 1 | 1 | | 1 | 1 | | 1 | 2 | 4 | 1 | | 2 | |
| Bernina | 2 | 3 | | | | | | | 2 | 2 | 2 | | | | 1 |
| Hinterrhein | 6 | 9 | 2 | 3 | 5 | 2 | 2 | 1 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 2 | |
| Imboden | 7 | 10 | 2 | 3 | 1 | 2 | 2 | 1 | 2 | 1 | 4 | 1 | 1 | 4 | |
| Inn | 4 | 6 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | | | | 1 | 1 | 1 | 3 | |
| Landquart | 10 | 15 | 4 | 4 | 7 | 3 | 3 | 2 | 1 | 1 | 3 | 2 | 2 | 3 | |
| Maloja | 7 | 10 | 3 | 3 | 4 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 | 4 | 1 |
| Moesa | 3 | 6 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 | 3 | | | 1 | 1 |
| Plessur | 16 | 24 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 8 | 3 | 3 | 5 | 3 | 3 | 5 | 1 |
| Prättigau-Davos | 11 | 14 | 6 | 6 | 4 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | | 2 | 2 | 8 | 1 |
| Surselva | 10 | 17 | 2 | 2 | 3 | 1 | 1 | | 6 | 7 | 12 | 1 | | 1 | 1 |
| Kanton GR | 80 | 120 | 28 | 30 | 32 | 20 | 20 | 14 | 19 | 19 | 35 | 13 | 11 | 33 | 6 |

■ Proporzahlen mit 80 Sitzen ■ Majorzahlen mit 120 Sitzen

Grafik: Bochsler, Trippolini / DIE SÜDOSTSCHWEIZ