



CANTON DE FRIBOURG / KANTON FREIBURG

Tribunal cantonal
Kantonsgericht

601 2011-154

601 2011-155

601 2011-156

Urteil vom 4. September 2012

I. VERWALTUNGSGERICHTSHOF

BESETZUNG

Präsidentin:

Marianne Jungo

Richter:

Josef Hayoz

Christian Pfammatter

Gerichtsschreiberin-Praktikantin:

Marianne Sterren

PARTEIEN

GRÜNLIBERALE PARTEI KANTON FREIBURG, Beschwerdeführerin,

GRÜNLIBERALE PARTEI SEEBEZIRK, Beschwerdeführerin,

A. _____, Beschwerdeführer,

gegen

GROSSER RAT DES KANTONS FREIBURG, Beschwerdegegner,

STAATSRAT DES KANTONS FREIBURG, Beschwerdegegner

GEGENSTAND

Politische Rechte

Wahlverfahren für die Gesamterneuerung des Grossen Rates

Beschwerden vom 5. Dezember 2011 gegen die Gesamterneuerungswahl vom 13. November 2011 und den Beschluss des Staatsrates vom 23. November 2011.

S a c h v e r h a l t

A. Der Grosse Rat des Kantons Freiburg besteht aus 110 Mitgliedern, die vom Volk im Proporzverfahren für die Dauer von fünf Jahren gewählt werden (Art. 95 Abs. 1 und 2 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 [KV; SGF 10.1]). Mit dem Gesetz vom 8. September 2010 über die Wahlkreise der Grossratswahl für die Legislaturperiode 2012 - 2016 (SGF 115.3) teilte der Grosse Rat den Kanton in acht Wahlkreise ein. Diese entsprechen den jeweiligen Verwaltungsbezirken, abgesehen vom Saanebezirk, der in zwei Wahlkreise aufgeteilt ist (Stadt Freiburg und Saane-Land). Zuständig für die Verteilung der Grossratssitze auf die Wahlkreise ist der Staatsrat (Art. 63 Abs. 2 des Gesetzes vom 6. April 2011 über die Ausübung der politischen Rechte [PRG; SGF 115.1]). Er tat dies mit Beschluss vom 16. August 2011 (veröffentlicht im Amtsblatt Nr. 33 vom 19. August 2011). Demnach wurde für die Legislaturperiode 2012 - 2016 die Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise wie folgt festgelegt:

Wahlkreis:	Anzahl Grossräte:
Stadt Freiburg	14
Saane-Land	24
Sense	16
Greyerz	18
See	13
Glane	8
Broye	11
Vivisbach	6

B. Die Erneuerungswahlen für den Grossen Rat für die Amtsdauer 2012 - 2016 fanden am 13. November 2011 statt. Am 23. November 2011 ordnete der Staatsrat die Veröffentlichung der Ergebnisse im Amtsblatt an. Dieser Beschluss und die Wahlergebnisse wurden am 25. November 2011 im Amtsblatt Nr. 47 publiziert.

C. Mit praktisch identischen Eingaben vom 5. Dezember 2011 gelangten die Grünliberale Partei Kanton Freiburg (601 2011-154), die Grünliberale Partei Seebezirk (601 2012-155) sowie A. _____ (601 2012-156) an das Kantonsgericht und stellten folgende Begehren:

- "1. Es sei festzustellen, dass das geltende Verfahren zur Wahl des Grossen Rates des Kantons Freiburg verfassungswidrig ist.*
- 2. Der Staatsrat des Kantons Freiburg sei anzuweisen, umgehend die Einführung eines verfassungsmässigen Wahlsystems in die Wege zu leiten, welches spätestens für die kantonalen Wahlen 2016 zur Anwendung kommen kann. Dies unabhängig von einer allfälligen territorialen Neuordnung, beispielsweise durch die Einführung eines Wahlsystems in der Art des «Doppelten Pukelsheim»".*

Die Beschwerdeführer begründeten die Verfassungswidrigkeit mit den besonders hohen natürlichen Quoren in den Wahlkreisen Glane und Vivisbach. Dort betrage der Stimmenanteil für einen Parlamentssitz 16,6 % beziehungsweise 12,5 %. Im Wahlkreis Saane-Land brauche es demgegenüber lediglich 4,16 % der abgegebenen Stimmen, um einen Sitz zu erhalten.

D. Der Staatsrat reichte die Beschwerdeantwort am 18. April 2012 ein. Er "überlässt den Entscheid dem pflichtgemässen Ermessen des Kantonsgerichts", beantragte aber immerhin, die Resultate der Gesamterneuerungswahl 2011 aus Gründen der Verhältnismässigkeit und der Rechtssicherheit nicht zu annullieren. Er sei entschlossen, dem Grossen Rat für die nächste Legislaturperiode Änderungen des PRG vorzulegen. Seine Vorschläge sollten für die Grossratswahl inskünftig eine Gleichbehandlung der Wählerstimmen im ganzen Kanton gewährleisten.

Mit Eingabe vom 11. Mai 2012 schloss sich der Grosse Rat vollumfänglich der Stellungnahme des Staatsrates an.

Am 14. Juni 2012 reichten A._____ und die Grünliberale Partei Seebezirk Gegenbemerkungen ein.

E r w ä g u n g e n

1. a) Die vorliegende Angelegenheit beurteilt sich nach dem bereits erwähnten Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (PRG). Das Beschwerdeverfahren richtet sich gestützt auf Art. 151 PRG grundsätzlich nach den Bestimmungen des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SGF 150.1). Zuständig für die Beurteilung von Beschwerden im Zusammenhang mit den kantonalen und kommunalen Abstimmungen und Wahlen ist das Kantonsgericht (Art. 150 Abs. 1 PRG). Jede stimmberechtigte Person und jede körperschaftlich organisierte Partei oder Wählergruppe ist beschwerdeberechtigt (Art. 151 Abs. 1 PRG). Für die Beschwerdelegitimation wird also nicht vorausgesetzt, dass ein persönliches, materielles und aktuelles Interesse (vgl. Art. 76 lit. a VRG) wahrgenommen wird (Botschaft vom 26. April 2000 des Staatsrates zum Entwurf des PRG, *in* Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates des Kantons Freiburg, TGR, 2001, S. 96 ff., 116). Die Beschwerde muss innert zehn Tagen seit der Veröffentlichung der Ergebnisse im Amtsblatt eingelegt werden (Art. 152 Abs. 2 PRG).

b) Demnach ist die sachliche Zuständigkeit der verwaltungsrechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts zur Beurteilung der Beschwerden gegeben. Die Grünliberalen Parteien Kanton Freiburg und Seebezirk sind als körperschaftlich organisierte Parteien oder Wählergruppen ohne Weiteres zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert. Auch A._____ ist als Wahlberechtigter beschwerdebefugt. Im Übrigen entsprechen die Beschwerden vom 5. Dezember 2011 zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen.

c) Nach Art. 153 PRG führt die Beschwerdeinstanz die Instruktion der Beschwerde von Amtes wegen unverzüglich durch und ergreift die nach den Umständen erforderlichen Massnahmen. Hinsichtlich des Entscheids bestimmt Art. 154 PRG, dass die Beschwerdeinstanz weder an die Begehren der Beschwerdeführer noch an die vorgebrachten Gründe gebunden ist (Abs. 1). Wird die Beschwerde gutgeheissen, so berichtigt die Beschwerdeinstanz die Ergebnisse des Urnengangs oder erklärt sie für ungültig und ordnet einen neuen Urnengang an (Abs. 2). Der Beschwerdeentscheid wird den Beschwerdeführern und dem Staatsrat innert zehn Tagen, seit er gefällt wurde, eröffnet (Abs. 3). Die zu-

ständige Behörde trifft gegebenenfalls die Anordnungen, die der Ausgang des Verfahrens verlangt (Abs. 4).

2. Den drei Beschwerden liegt derselbe Sachverhalt zugrunde, sie haben praktisch den gleichen Wortlaut und beziehen sich auf dieselben, zwischen den Parteien vor Kantonsgericht bestrittenen Fragen. Es rechtfertigt sich deshalb, die drei Verfahren zu vereinigen und mit einem gemeinsamen Urteil zu erledigen (Art. 42 Abs. 1 lit. b VRG). Im Übrigen widersetzen sich die Parteien der Vereinigung der Verfahren nicht.

3. Art. 39 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) 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 Garantie von Art. 34 BV (Garantie der politischen Rechte; vgl. unten E. 8a) ausgeübt sowie nach den Mindestanforderungen gemäss Art. 51 Abs. 1 BV (Verfassungsordnung der Kantone). In Bezug auf das Wahlsystem in den Kantonen können sowohl das Majorz- als auch das Proporzwahlverfahren so ausgestaltet werden, dass es den verfassungsrechtlichen Anforderungen gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung genügt (BGE 136 I 376 E. 4.1 S. 378 f.). Soweit ein Kanton das Proporzwahlverfahren vorsieht, erlangt die Garantie von Art. 34 Abs. 2 BV besondere Bedeutung, wonach kein Wahlergebnis anerkannt werden soll, das nicht den freien Willen der Wählenden zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Ein Proporzwahlverfahren zeichnet sich dadurch aus, dass es den verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung ermöglicht, die weitgehend ihrem Wähleranteil entspricht. Soweit in einer Mehrzahl von Wahlkreisen gewählt wird, hängt die Realisierung des Proporzwahlverfahrens unter anderem von der Grösse der Wahlkreise und damit zusammenhängend vom sogenannten natürlichen Quorum ab. Als natürliches Quorum bezeichnet man den Prozentsatz der gültigen Stimmen, den eine Liste (Partei) in einem Wahlkreis erzielen muss, um mindestens einen Sitz zu erhalten. Hohe natürliche Quoren treten vor allem bei Wahlkreisen auf, denen weniger als zehn Sitze zustehen. Solche hohen Quoren verzerren den Proporz und bewirken eine Ungleichbehandlung der Stimmberechtigten innerhalb des Wahlkreises. Sie führen zu einer grossen Zahl an gewichtslosen Stimmen, weil die gewählten Listen keinen Sitz erringen. Für die kleineren Parteien wirken sie als Wahlkreissperre. Unterschiedlich grosse Wahlkreise bewirken zudem, dass im Vergleich unter den Wahlkreisen nicht jeder Wählerstimme das gleiche politische Gewicht zukommt. Das Bundesgericht hat entschieden, dass natürliche Quoren, welche die Limite von 10 % übersteigen, mit einem Proporzwahlverfahren grundsätzlich nicht zu vereinbaren sind (BGE 136 I 376 E. 4.5 S. 382 f.; vgl. auch Botschaft vom 15. August 2012 des Bundesrats zur Gewährleistung der Verfassung des Kantons Schwyz, in BBl Nr. 36 vom 4. September 2012 S. 7913).

4. a) Es ist im vorliegenden Verfahren unbestritten, dass die natürlichen Quoren in den Wahlkreisen Glane und Vivisbach über 10 % liegen. Dieser Umstand ist auch dem Staatsrat nicht entgangen. In seiner Beschwerdeantwort verweist er auf seine Botschaft vom 17. Mai 2010 an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die Wahlkreise der Grossratswahl für die Legislaturperiode 2012 - 2016 (veröffentlicht in TGR 2010 S. 1238 ff.). Danach würden die Anzahl und der Umfang der Wahlkreise von einer umfassenden "Reflexion" über die territorialen Strukturen des Kantons abhängen. Dieses gross angelegte Projekt sei jedoch noch nicht abgeschlossen. Deshalb sei es angebracht, für die Legislaturperiode 2011 - 2016 keine Änderung der Wahlkreise für die Wahl der Grossräte vorzunehmen. Er sei sich bewusst, dass dieser Lösungsvorschlag nicht mit der Bundesverfassung übereinstimme. Nach der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts werde

die Bildung von zu kleinen Wahlkreisen als unvereinbar mit den Proporzsystemen und als abträglich für die Wahl- und Abstimmungsfreiheit sowie die Rechtsgleichheit erachtet. Mit einer solchen Einteilung werde ein natürliches Quorum geschaffen, das eine grosse Zahl der Stimmen und Stimmbürger daran hindere, auf das Wahlergebnis Einfluss zu nehmen. In Anbetracht der geringen Anzahl der Sitze, die zu verteilen seien, könnten Listen von der Verteilung ausgeschlossen werden, obwohl sie beachtliche Stimmen erhalten hätten. Das Bundesgericht anerkenne grundsätzlich keine Quoren von mehr als 10 %, weder direkte (gesetzlich festgelegte) noch natürliche (von der Grösse des Wahlkreises abhängige). Ausnahmen liessen sich aufgrund von geschichtlichen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Gegebenheiten rechtfertigen. In zwei Fällen (BGE 129 I 185 und BGE 131 I 74) habe das Bundesgericht entschieden, dass die Aufteilung des Gebiets nicht verfassungsmässig sei. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit und der Rechtssicherheit habe es jedoch darauf verzichtet, die angefochtenen Wahlen für ungültig zu erklären, allerdings verlangt, dass das System für die nächsten Wahlen überprüft und dass bei einer Reform des Wahlsystems so gut wie möglich dem Ziel von 10 % angenähert werde. Zurzeit, so der Staatsrat, liege das natürliche Quorum für die Wahlkreise Glane und Vivisbach deutlich über dem vom Bundesgericht auf 10 % festgelegten Referenzwert. In der Praxis zeige sich dies daran, dass die Liste einer politischen Partei in diesen Wahlkreisen einen wesentlich höheren Prozentanteil an Stimmen erhalten müsse, um einen Sitz im Grossen Rat zu erhalten, als in einem grossen Wahlkreis. Diese Abweichung vom Proporzsystem hin zu einem Majorzsystem führe unweigerlich zu einer Ungleichbehandlung der Wählerstimmen und zu einer Benachteiligung der in den Wahlkreisen Glane und Vivisbach wohnhaften Wähler. Aus diesen Gründen beabsichtige er, eine Gesetzesänderung vorzuschlagen, die für die Grossratswahl eine Gleichbehandlung der Wählerstimmen im ganzen Kanton gewährleisten werde. Aufgrund dessen und der Begehren der Beschwerdeführer habe sich das Kantonsgericht zu fragen, ob die Beschwerden nicht gegenstandslos geworden seien.

b) Demgegenüber bringen die Grünliberale Partei Seebezirk und A._____ vor, dass mit der Stellungnahme des Staatsrates die Angelegenheit im jetzigen Zeitpunkt in keinem Fall abgeschlossen werden könne. Denn über den Ausgang der vorgesehenen Gesetzesänderung gebe es keine Gewissheit. Demnach bestehe ein aktuelles und konkretes Interesse, dass über die Beschwerden ein Entscheid gefällt werde.

5. a) Ein Verwaltungsgerichtsverfahren kann insbesondere als gegenstandslos erledigt abgeschlossen werden, wenn die angefochtene Verfügung durch eine neue Verfügung (Art. 85 VRG), einen Rückzug, eine Einigung unter den Parteien oder aus anderen Gründen (Art. 100 Abs. 1 lit. b VRG) dahingefallen, oder wenn das Rechtsschutzinteresse nachträglich weggefallen ist (vgl. auch: ALFRED KÖLZ / JÜRGEN BOSSHART / MARTIN RÖHL, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 63 Rz. 3).

b) Nach Art. 85 VRG geht mit Einreichung der Beschwerde die Zuständigkeit zur Behandlung der Sache, die Gegenstand der Beschwerde ist, auf die Beschwerdeinstanz über (Abs. 1). Die Vorinstanz kann jedoch den angefochtenen Entscheid ändern oder aufheben, solange sie ihre Bemerkungen zur Beschwerdeschrift nicht abgeschickt hat. Den neuen Entscheid eröffnet sie ohne Verzug den Parteien und bringt ihn der Beschwerdeinstanz zur Kenntnis (Abs. 2). Die Beschwerdeinstanz setzt die Behandlung der Beschwerde fort, soweit diese durch den neuen Entscheid nicht gegenstandslos geworden ist. Ein neuer Schriftenwechsel findet statt, wenn der neue Entscheid auf einem erheblich

veränderten Sachverhalt beruht oder eine erheblich veränderte Rechtslage schafft (Abs. 3).

c) Angefochten sind die Erneuerungswahlen vom 13. November 2011 beziehungsweise der Beschluss des Staatsrates vom 23. November 2011. Weder die Wahl noch der Beschluss wurden nachträglich abgeändert oder aufgehoben. Eine Einigung unter den Parteien fällt ausser Betracht. Allein aus dem Umstand, dass der Grosse Rat und der Staatsrat mit den Argumenten der Beschwerdeführer grundsätzlich einverstanden sind, kann nicht davon ausgegangen werden, das Verwaltungsverfahren sei nach Art. 85 VRG gegenstandslos geworden.

6. a) Zu entscheiden ist weiter, ob die Beschwerdeführer ein genügendes Rechtsschutzinteresse nachzuweisen vermögen. Diese Frage beurteilt sich unabhängig davon, dass die Beschwerdelegitimation nicht nach Art. 76 lit. a VRG (vgl. oben E. 1a) zu prüfen ist. Liegt nämlich seitens der Beschwerdeführer kein Rechtsschutzinteresse vor, ist ihnen die Befugnis zur Beschwerdeführung abzusprechen.

b) Im Allgemeinen ist ein Interesse nur schutzwürdig, wenn die Beschwerdeführer im Zeitpunkt der Urteilsfällung ein aktuelles, praktisches Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung haben (BGE 133 II 81 E. 3 S. 84 f.). Kann die tatsächliche oder rechtliche Situation der beschwerdeführenden Person durch den Ausgang des Verfahrens nicht mehr beeinflusst werden, fehlt es am erforderlichen Anfechtungsinteresse. So kann insbesondere der Zeitablauf dazu führen, dass ein grundsätzliches Interesse an der Beschwerdeführung seine Aktualität oder seinen praktischen Nutzen verliert. Auf das Erfordernis des aktuellen praktischen Rechtsschutzinteresses kann jedoch ausnahmsweise verzichtet werden, wenn sich die streitige Problematik jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnte, an ihrer Klärung wegen der grundsätzlichen Bedeutung ein öffentliches Interesse besteht und die Frage im Einzelfall sonst kaum je rechtzeitig überprüft werden könnte (MARKUS MÜLLER, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. A., Bern 2011 S. 91, 169, 174).

c) Die Gesamterneuerungswahl des Grossen Rates fand am 13. November 2011 statt. Die Beschwerdeführer stellten weder einen ausdrücklichen noch einen impliziten Antrag auf Annullierung der Wahl. Insofern ist das aktuelle Interesse an der Behandlung der Beschwerden dahingefallen. Indes nehmen sie Bezug auf die nächste Gesamterneuerungswahl im Jahre 2016. In dieser Hinsicht ist eine förmliche Feststellung, dass die Wahl allenfalls bundesrechtswidrig ist, möglich (vgl. unten E. 7; BGE 136 I 376 nicht veröffentlichte E. 3). Hinzu kommt, dass das Gericht gestützt auf Art. 154 Abs. 2 PRG bei Gutheissung der Beschwerden die Ergebnisse der Wahl zu berichtigen oder die Wahl für ungültig zu erklären und einen neuen Urnengang anzuordnen hat.

7. a) Die Beschwerdeführer beantragten, es sei die Verfassungswidrigkeit des aktuell geltenden Wahlverfahrens für die Wahlen des Grossen Rates festzustellen. Nach Art. 110 VRG kann die Verwaltungsbehörde über das Bestehen, das Nichtbestehen oder den Umfang öffentlich-rechtlicher Rechte oder Pflichten einen Feststellungsentscheid treffen (Abs. 1). Sie gibt einem Gesuch um Feststellung Folge, wenn der Gesuchsteller ein schutzwürdiges Interesse an der Feststellung nachweist (Abs. 2). Dieses schutzwürdige Interesse kann sowohl rechtlicher, tatsächlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Natur sein. Schutzwürdig ist es namentlich nur dann, wenn sich das Interesse nicht ebenso gut mit einem Leistungs- oder Gestaltungsbegehren wahren lässt (MÜLLER, S. 146 Fn. 285). Solche Begehren fallen vorliegend ausser Betracht.

b) Verwaltungsbehörden sind die in Art. 2 VRG aufgeführten Behörden. Das Kantonsgericht fällt nicht darunter und kann infolgedessen grundsätzlich keinen Feststellungsentscheid treffen, aber im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens eine Feststellungsverfügung einer Verwaltungsbehörde überprüfen. Eine solcher Entscheid liegt hier nicht vor. Indes ist zu bedenken, dass die Beschwerdeführer im Hinblick auf ein neues Wahlgesetz nur die Möglichkeit eines Feststellungsbegehrens haben. Lediglich auf diese Weise lässt sich eine allfällige Verfassungswidrigkeit des bestehenden Wahlverfahrens klären. Vor diesem Hintergrund erweist sich das Feststellungsbegehren der Beschwerdeführer demnach als zulässig.

8. a) Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung von Art. 34 BV. Nach dieser Bestimmung sind die politischen Rechte gewährleistet (Abs. 1). Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Abs. 2). Des Weiteren machen die Beschwerdeführer einen Verstoss gegen das Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) geltend. Dabei stützten sie die Verfassungswidrigkeit im Wesentlichen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung (BGE 136 I 352; BGE 131 I 74). Es könne nicht angehen, dass Parteien oder Wahlgruppen, die mehr als 10 % der Stimmen erhalten, kein Mandat zugesprochen werde. Alle Stimmen sollten in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und möglichst alle Stimmen seien bei der Mandatsverteilung zu berücksichtigen. Die Zahl der gewichtslosen Stimmen sei auf ein Minimum zu begrenzen. Während im Wahlkreis Saane-Land eine Liste mit 4,16 % Stimmenanteil einen Parlamentssitz erhalte, brauche es dafür in den Bezirken Vivisbach oder Glane 16,6 % beziehungsweise 12,5 %. Der Erlass des Gesetzes über die Wahlkreise der Grossratswahl für die Legislaturperiode 2012 - 2016 sei ohne Schaffung von genügend grossen Wahlkreisen oder gegebenenfalls einer anderen Regelung, welche natürliche Quoren von mehr als 10 % in einem Wahlkreis verhindern soll, mit den erwähnten Verfassungsbestimmungen nicht vereinbar. Hohe natürliche Quoren bewirkten, dass nebst unbedeutenden Splittergruppen auch Minderheitsparteien mit einem gefestigten Rückhalt in der Bevölkerung von der Mandatsverteilung ausgeschlossen bleiben würden. Unterschiedlich grosse Wahlkreise würden überdies dazu führen, dass zwischen den Wahlkreisen vergleichsweise nicht jeder Wählerstimme das gleiche politische Gewicht zukomme. Je kleiner ein Wahlkreis (im Vergleich mit einem Wahlkreis mit vielen Sitzen), desto grösser sei das natürliche Quorum und damit die Zahl der Wähler, die mit der Wahl nicht vertreten seien und deren Stimmen gewichtslos blieben.

b) Das Bundesgericht hat in den Entscheiden BGE 136 I 352 und 376 festgehalten, dass die Verwirklichung des Proporzgedankens wesentlich von der Grösse und Gleichmässigkeit der Wahlkreise abhängt. Zu kleine Wahlkreise sowie bedeutende Grössenunterschiede von Wahlkreis zu Wahlkreis beeinträchtigen die Erfolgswertgleichheit (vgl. auch: YVO HANGARTNER, *in* AJP 2011 S. 140 ff.; PIERRE TSCHANNEN, *in* ZBJV 147/2011 S. 800 ff.). Natürliche Quoren (wie auch direkte, gesetzliche Quoren), welche die Limite von 10 % übersteigen, sind mit einem Verhältniswahlrecht grundsätzlich nicht zu vereinbaren. Dieser Wert gilt als Zielgrösse und ist allenfalls in Beziehung zu setzen mit überkommenen Gebietsorganisationen, die namentlich dem Schutz von Minderheiten dienen.

c) Im vorliegenden Fall steht fest, dass es im Wahlkreis Saane-Land eines Stimmenanteils von nur 4,16 % bedarf, um einen Sitz zu erhalten. In den Wahlkreisen der Glane und des Vivisbachs sind es 16,6 % beziehungsweise 12,5 % und somit wesentlich mehr als die genannte kritische Grösse von 10 %. Bei dieser Sachlage ist, in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, davon auszugehen, dass

das Wahlverfahren für den Grossen Rat verfassungswidrig ist. Dieses Ergebnis stellen weder der Grosse Rat noch der Staatsrat infrage. Vielmehr ist der Staatsrat dazu entschlossen, dem Grossen Rat eine Gesetzesänderung hinsichtlich des Wahlsystems vorzuschlagen.

In diesem Zusammenhang bleibt festzustellen, dass der Grosse Rat und der Staatsrat keine besonderen Gründe, namentlich historische, föderalistische, kulturelle, sprachliche, ethnische oder religiöse Gegebenheiten geltend machen, die es gestatten, kleinen Wahlkreisen als eigenen Identitäten und als "Sonderfall" im Sinn eines Minderheitenschutzes auf Kosten des Proporzses einen besonderen Vertretungsanspruch einzuräumen (vgl. BGE 131 I 352 E. 4 S. 360 ff.).

d) Nach dem Gesagten erweist sich das Rechtsbegehren 1 als begründet. Mit der unterschiedlichen Grösse der Wahlkreise wird die Wahlfreiheit der Wähler nicht gewährleistet. Das Feststellungsbegehren ist deshalb gutzuheissen.

9. In Anbetracht der verschiedenen Lösungsmöglichkeiten (vgl. BGE 136 I 352 E. 5 S. 363 f.) ist es nicht Sache des Kantonsgerichts, zu bestimmen, wie die festgestellte Bundesverfassungswidrigkeit zu beseitigen ist. Es ist Aufgabe der politischen Behörden, die einschlägigen Bestimmungen unter Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu ändern und die nächsten Grossratswahlen entsprechend durchzuführen (BGE 129 I 185 E. 8.3.2 S. 205 f.). Demnach ist auch dem Rechtsbegehren 2 der Beschwerdeführer stattzugeben.

10. Die Gutheissung der Beschwerden kann nicht dazu führen, dass das Gericht eine Berichtigung der Wahl vom 13. November 2011 vornimmt oder diese für ungültig erklärt und einen neuen Urnengang anordnet (Art. 154 Abs. 2 PRG). Hierzu fehlen die notwendigen gesetzlichen Grundlagen. Insofern bleibt die aktuelle Zusammensetzung des Grossen Rates unverändert, was im Übrigen auch im Sinn der Beschwerdeführer ist.

11. Die Beschwerden sind somit gutzuheissen. Die Aufhebung des Beschlusses des Staatsrates vom 22. November 2011 und der Grossratswahlen vom 13. November 2011 wurde nicht verlangt und fallen überdies ausser Betracht (E. 9). Im Sinne der Beschwerdeanträge ist die Verfassungswidrigkeit des geltenden Verfahrens für die Wahl des Grossen Rates förmlich festzustellen. Es obliegt dem Kanton, Abhilfe zu schaffen und unter verschiedenen verfassungskonformen Möglichkeiten eine Wahl zu treffen. Die zuständigen Behörden des Kantons sind daher aufzufordern, im Hinblick auf die nächste Wahl des Grossen Rates unter Beachtung der vorstehenden Erwägungen eine verfassungskonforme Wahlordnung zu schaffen (vgl. BGE 136 I 352 E. 5.2 S. 363 f.).

12. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben. Die von den Beschwerdeführern erstatteten Kostenvorschüsse werden ihnen zurückerstattet.

D e r H o f e r k e n n t :

- I. Die Beschwerden werden im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

Es wird festgestellt, dass das Proporzwahlverfahren für die Wahl des Grossen Rates des Kantons Freiburg vor der Bundesverfassung nicht standhält.

- II. Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

Die von den Beschwerdeführern geleisteten Kostenvorschüsse werden ihnen zurückerstattet.

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen ab Zustellung Beschwerde beim Bundesgericht, Lausanne, eingereicht werden.

Givisiez, 4. September 2012/JHA/dcu

Die Gerichtsschreiberin-Praktikantin:

Die Präsidentin: