Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}

1C 495/2012

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,
2. German Eyer,
3. Raymond Borgeat,
4. Oskar Freysinger,
5. Beat Jost,
6. Jean-Henri Dumont,
7. Jean-Marie Meilland,
8. Marcelle Monnet-Terrettaz,
9. Grégoire Raboud,
10. Stéphane Rossini,
11. Franz Ruppen,
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Advokat Peter Volken,

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, wonach 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 Proporzes - 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 kleinsten 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 stellten 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 Parteienproporzes 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 hiervor). 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 revidierte 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. Anzufügen 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