Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.563/2001/otd

Urteil vom 26. Februar 2002
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesgerichtsvizepräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Nay, Aeschlimann, Reeb, Féraud, Catenazzi, Fonjallaz,
Gerichtsschreiber Steinmann.

Evangelische Volkspartei (EVP) des Kantons Freiburg, vertreten durch Michael Rüfenacht, Präsident, und Alfred Dolder, Vizepräsident, Combette 16, 3280 Murten,
Michael Rüfenacht, Combette 16, 3280 Murten,
Beschwerdeführer,

gegen

Staatsrat des Kantons Freiburg, rue des Chanoines 17, 1700 Freiburg,
Grosser Rat des Kantons Freiburg, Chancellerie d'Etat, rue des Chanoines 17, 1700 Fribourg.

Art. 34 BV und Art. 85 lit. a OG (Revision des Gesetzes über die politischen Rechte)

(Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Gesetz des Grossen Rats des Kantons Freiburg vom 6. April 2001)

Sachverhalt:
A.
Der Grosse Rat des Kantons Freiburg verabschiedete am 6. April 2001 das Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (PRG, kantonale Gesetzessammlung 115.1). Es ersetzt das Gesetz über die Ausübung der bürgerlichen Rechte vom 18. Februar 1976 (GABR), dessen Totalrevision der Staatsrat des Kantons Freiburg mit Botschaft vom 26. April 2000 in die Wege leitete. Die Totalrevision bezweckt u.a. eine formale Neugestaltung und in materieller Hinsicht eine Neuumschreibung der Aktivbürgerschaft (Stimmfähigkeit, Wählbarkeit, Wohnsitz), der beiden Wahlverfahren (Proporz- und Majorzwahl), der stillen Wahl und der staatlichen Beiträge an Parteien und Wählergruppen. Mit dem neuen Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte wurden u.a. das erforderliche Quorum bei Proporzwahlen abgeschafft (vgl. Art. 74 PRG) und die Möglichkeit von Listenverbindungen ausgeschlossen (Art. 66 PRG); zudem erfolgt die Verteilung der Mandate und Restmandate nach einem neuen System (Art. 74 f. PRG).

Das Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte unterstand dem fakultativen Referendum. Ein solches ist nicht zustande gekommen. Mit Beschluss vom 2. August 2001 promulgierte der Staatsrat das Gesetz und setzte es auf den 1. August 2001 in Kraft (Amtsblatt des Kantons Freiburg vom 3. August 2001, Nr. 31).
B.
Gegen das Gesetz über die politischen Rechte haben die Evangelische Volkspartei des Kantons Freiburg (EVP) und Michael Rüfenacht beim Bundesgericht am 30. August 2001 staatsrechtliche Beschwerde erhoben. Sie machen geltend, der Ausschluss der Listenverbindungen und die Art der Verteilung der Mandate und Restmandate verstiessen gegen die nach der Kantonsverfassung garantierten politischen Rechte und das Prinzip der Proporzwahl. Sie beantragen die Aufhebung der Art. 66 und 74 f. PRG.

Der Grosse Rat und der Staatsrat des Kantons Freiburg beantragen die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne.

In Ergänzung der Rechtsschriften halten sowohl die Beschwerdeführer als auch der Grosse Rat und der Staatsrat an ihren Begehren fest.
C.
Mit Präsidialverfügung vom 26. September 2001 ist das Gesuch der Beschwerdeführer um Gewährung der aufschiebenden Wirkung abgewiesen worden.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Gegen einen generell-abstrakten Erlass kann wegen Verletzung der politischen Rechte Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG geführt und im Verfahren der abstrakten Normkontrolle die Aufhebung der angefochtenen Gesetzesbestimmungen verlangt werden (vgl. BGE 121 I 291, ZBl 95/1994 S. 479). Dazu sind sowohl politische Parteien wie Stimmbürger des betroffenen Gemeinwesens legitimiert (vgl. BGE 125 I 21, 124 I 55). Auf die rechtzeitig eingereichte Beschwerde kann eingetreten werden.
2.
2.1 Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet die politischen Rechte in genereller und abstrakter Weise und unterstreicht mit dieser Garantie die demokratische Grundordnung der Schweiz. Diese neu in die Bundesverfassung aufgenommene Bestimmung bezieht sich sowohl auf die Ebene des Bundes als auch auf diejenige der Kantone (und der Gemeinden). Sie umfasst sämtliche politischen Rechte wie etwa diejenigen über Abstimmungen und Wahlen sowie Referenden und Initiativen. Art. 34 Abs. 1 BV umschreibt den Inhalt und die Tragweite der politischen Rechte indessen nicht selber. Diese ergeben sich vielmehr aus dem für das entsprechende Gemeinwesen geltenden Verfassungs- und Gesetzesrecht. Für die Bundesebene sind dies etwa die Bundesverfassungsbestimmungen über Initiative und Referendum (Art. 138 ff. BV) und die Wahl von National- und Ständerat (Art. 143 ff. und Art. 149 f. BV) sowie das Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1). Gemäss Art. 39 BV ergibt sich der Inhalt der kantonalen politischen Rechte nach Massgabe von Art. 51 Abs. 1 BV aus den Kantonsverfassungen sowie den entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen (vgl. Urteil vom 28. Juni 2001 i.S. Partei der Arbeit [1P.65/2001 und 1P.205/2001]).

Im Hinblick auf das vorliegende Verfahren sind vorab die Bestimmungen der Staatsverfassung (StV, SR 131.219) über die Wahl kantonaler Behörden und das Proporzsystem massgebend. In Betracht fallen insbesondere die folgenden Bestimmungen:
Art. 22
1 Das Gebiet des Kantons wird eingeteilt in
a) Wahlkreise;
...
4 Der Kanton Freiburg wird für die Wahl der Abgeordneten in den Grossen Rat in acht Wahlkreise eingeteilt.
5 (Aufzählung der acht Wahlkreise)
...
Art. 27

Die Aktivbürger kommen in politischen Versammlungen und in Wahlversammlungen zusammen.

Art. 29
1Die Wahlversammlungen befassen sich:
1. mit der Wahl der Abgeordneten in den Grossen Rat;
...
Art. 30
Für die Wahl der Abgeordneten in den Grossen Rat bilden alle stimmfähigen Bürger, die in demselben Wahlkreis wohnen, eine Wahlversammlung.

Art. 36
Die gesetzgebende Gewalt steht einem Grossen Rate zu, der aus den durch die Wahlversammlungen nach dem Proporzsystem ernannten Abgeordneten besteht.

Art. 37
Der Grosse Rat zählt 130 Abgeordnete, die gemäss der Bevölkerungszahl auf die Wahlkreise verteilt werden.

Art. 39
Die Amtsdauer einer jeden Legislatur ist auf fünf Jahre festgesetzt; nach Ablauf derselben findet eine Gesamterneuerung des Grossen Rates statt.
2.2 Der allgemeinen Garantie der politischen Rechte nach Art. 34 Abs. 1 BV kommt - über die Gewährleistung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit nach Art. 34 Abs. 2 BV hinaus - Grundsatzcharakter zu. Die demokratische Grundordnung ist im Sinne einer Institutsgarantie aufrecht zu erhalten und vom Bundesgericht auf Stimmrechtsbeschwerde hin unter Beachtung der staatspolitischen Funktion auf ihre sinnvolle Handhabung zu prüfen (vgl. BGE 125 I 87 E. 3b S. 91, 124 I E. 5b/cc S. 65). Von besonderer Bedeutung für die politischen Rechte sind das Gleichheitsgebot und das Diskriminierungsverbot. Das Bundesgericht hat deren Tragweite auch aus historischer Sicht unterstrichen. Die Chancengleichheit soll sowohl dem einzelnen Kandidaten als auch politischen Parteien und Gruppierungen zukommen und ebenso andern Gruppen als den traditionellen Parteien den Zugang zur Teilnahme am politischen Prozess ermöglichen (vgl. zum Ganzen BGE 124 I 55 E. 2a S. 57 und insbes. E. 5a S. 62, 125 I 21 E. 3d/dd S. 33, mit Hinweisen).

Das Gleichheitsgebot und das Diskriminierungsverbot können für den Bereich der politischen Rechte nicht rein formal betrachtet werden, sondern sind je nach dem Regelungszusammenhang von unterschiedlicher Tragweite. Dem Grundsatz der Zählwertgleichheit oder der Gleichbehandlung von Mann und Frau etwa kommt absoluter Charakter zu; jedem Wähler und jeder Wählerin steht ausnahmslos die gleiche Anzahl von Stimmen mit demselben Gewicht zu (BGE 125 I 21 E. 3d/dd S. 33, 116 Ia 359). Demgegenüber werden Einschränkungen der Erfolgswertgleichheit bei Proporzwahlen unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit zugelassen (BGE 125 I 21 E. 3d/dd S. 33); in gleicher Weise kann die Frage der (direkten oder indirekten) Unterstützung von Parteien unter Beachtung einer Vielzahl von Umständen nicht rein formal betrachtet werden (BGE 124 I 55 E. 5b und 5c S. 63 sowie E. 6 und 7 S. 69).

Im vorliegenden Fall stehen entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer nicht primär die Grundsätze der Gleichheit sowie der Chancengleichheit und des Diskriminierungsverbotes in Frage. Im Vordergrund stehen vielmehr die Ausgestaltung und Umsetzung des von der Staatsverfassung vorgesehenen Proportionalitätswahlrechts. Dies beurteilt sich vor dem Hintergrund von Art. 34 Abs. 1 BV nach den Vorgaben der Staatsverfassung über das Proporzverfahren. Im Hinblick auf den vorliegenden Fall ist die erhobene Rüge der Verletzung der Gleichheit und Chancengleichheit von politischen Parteien und Gruppierungen daher insbesondere mit dem System der Proporzwahl und deren konkreter Ausgestaltung im Kanton Freiburg in Beziehung zu setzen.
2.3 Den Kantonen kommt bei der Ausgestaltung ihres Wahlsystems ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Sie können je nach den konkreten Verhältnissen nicht nur zwischen Majorz- und Proporzsystemen wählen, sondern auch innerhalb des Verhältniswahlrechts unterschiedliche Lösungen vorsehen. In diesem Sinne kennen mehrere französischsprachige Kantone Sperrklauseln, während Quorumsregelungen in den deutschsprachigen Kantonen kaum bekannt sind (vgl. BGE 124 I 55 E. 5c/bb S. 65, Urteil vom 28. Juni 2001 i.S. Partei der Arbeit [1P.65/2001 und 1P.205/2001]). Zudem sind die normativen Vorgaben in den kantonalen Verfassungen im Allgemeinen auf wenige Grundsätze beschränkt und räumen dem Gesetzgeber im Einzelnen einen weiten Spielraum ein. Vor dem Hintergrund historisch gewachsener Systeme einerseits und angesichts der Notwendigkeit der Regelung von manchen Detailfragen haben die verschiedenen kantonalen Wahlsysteme unterschiedliche Ausgestaltungen erfahren. Oft können gewisse Regelungen kaum mit Bestimmtheit an den Prinzipien der Verhältniswahl oder der Gleichheit gemessen werden (vgl. Urteil vom 31. August 2000 betreffend Verbot des Kumulierens bei freiburgischen Wahlen in den Verfassungsrat [1P.298/2000, 1P.374/2000 und 1P.390/2000]).
3.
Die Beschwerdeführer rügen als Verletzung der politischen Rechte und als rechtsungleiche Benachteiligung bei Grossratswahlen, dass gemäss ausdrücklicher Vorschrift von Art. 66 PRG Listenverbindungen nunmehr ausgeschlossen werden. Sie sind der Ansicht, dass mit dieser Neuerung der Proporzgedanke, wie er in Art. 36 StV zum Ausdruck kommt, geschwächt und insbesondere kleinere Parteien und Gruppierungen oder solche, die lediglich regional tätig sind, benachteiligt werden.
3.1 In einem Wahlsystem mit Listenverbindungen werden bei der Ermittlung der Mandate verbundene Listen

zunächst wie eine einzige Liste behandelt (vgl. Art. 89 und 105 GABR, Art. 42 Abs. 1 BPR). Das hat zur Folge, dass bei der ersten Verteilung eine grössere Zahl von Listenstimmen berücksichtigt und die Zahl der vorerst unverwerteten Stimmen vermindert wird. Damit wird eine bessere Ausnützung der gesamten Stimmkraft der miteinander verbundenen Listen herbeigeführt (vgl. hierzu und zum Folgenden Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 663 ff.; Pierre Garrone, L'élection populaire en Suisse, Diss. Genf 1990, S. 236; Alfred Kölz, Probleme des kantonalen Wahlrechts, in: ZBl 88/1987 S. 27; Benno Schmid, Die Listenverbindung, Diss. Zürich 1961, S. 35 f.; Georg Lutz/Dirk Strohmann, Wahl- und Abstimmungsrecht in den Kantonen, Bern 1998, S. 70 f.).
4.
Listenverbindungen ermöglichen bisweilen kleinen Parteien einen Ausgleich von systembedingten Nachteilen, wie sie durch kleine Wahlkreise mit wenigen Mandaten entstehen können. Insofern können Listenverbindungen dem Minderheitenschutz und damit der Idee der Verhältniswahl dienen (vgl. Lutz/Strohmann, a.a.O., S. 70). Von Listenverbindungen können umgekehrt auch grosse Parteien profitieren und entsprechend den konkreten Umständen ihr Gewicht gerade auch zum Nachteil von kleineren Parteien verstärken. Ferner ist denkbar, dass die gesammte Stimmkraft der einen Partei der mit ihr verbundenen zukommt und jene Partei daher aus der Listenverbindung keine Vorteile herausholen kann.

Listenverbindungen können demnach unterschiedliche Folgen zeitigen. Die konkreten Auswirkungen von Listenverbindungen hängen im Einzelnen stark von den tatsächlichen Verhältnissen, insbesondere von der Grösse des Wahlkreises und der Anzahl der zu vergebenden Mandate sowie von den konkreten politischen Konstellationen und Stärkeverhältnissen ab. Bei dieser Sachlage kann nicht generell angenommen werden, dass Listenverbindungen zu einer Verbesserung oder zu einer Verschlechterung der Proportionalität führen, auch wenn sie unter konkreten Umständen bisweilen kleineren Parteien erlauben mögen, gewisse systembedingte Nachteile abzuschwächen (vgl. Schmid, a.a.O., S. 213 ff. und 223). Demnach kann auch nicht gesagt werden, dass ein System mit Listenverbindungen kleinere Parteien generell stärkt und daher in besonderem Masse dem Sinne des Proporzwahlverfahrens entspricht. Schon in dieser Hinsicht kann dem Gesetzgeber nicht leichthin vorgeworfen werden, durch die Abschaffung der Möglichkeit von Listenverbindungen das von der Verfassung vorgesehene Proporzwahlrecht verletzt zu haben.
4.1 Listenverbindungen können zudem, wie in den parlamentarischen Debatten zum vorliegend angefochtenen Gesetz ausgeführt worden ist, die Transparenz bei der Stimmabgabe beeinträchtigen und zu Unklarheiten führen. Dem Wähler mag es zum einen - trotz ausdrücklichen Hinweises auf den Wahllisten (vgl. BGE 104 Ia 360 E. 3 S. 363) - bisweilen nicht hinreichend bewusst sein, dass er mit der Wahl nicht nur der von ihm bevorzugten Partei, sondern auch der mit ihr verbundenen Gruppierung Listenstimmen gibt. Vom System der Listenverbindung her betrachtet ist es gar möglich, dass die eine Partei bei der Erstverteilung überhaupt kein Mandat erreicht und alle Listenstimmen der andern zukommen. Es kann bei dieser Sachlage daher nicht von vornherein gesagt werden, dass von der Möglichkeit der Listenverbindung tatsächlich jene Partei profitiert, für welche die Stimmen abgegeben werden; es kann vielmehr zu Stimmenverlagerungen kommen. Ferner können Listenverbindungen zu praktischen Schwierigkeiten führen, wenn ein Abgeordneter ausscheidet und keine Ersatzmitglieder zur Verfügung stehen (vgl. allgemein Hangartner/Kley, a.a.O., Rz. 1458); würde in einer solchen Konstellation nach Art. 78 PRG eine Ergänzungswahl nötig, könnten sich die
Kräfteverhältnisse gegenüber den ursprünglichen Stimmen gar verändern. In praktischer Hinsicht darf zudem mitberücksichtigt werden, dass die Möglichkeit gemeinsamer Listen von Parteien oder Gruppierungen besteht und mit diesem Mittel bei grösserer Transparenz in Bezug auf die Stimmkraft der Erststimmen die gleichen Wirkungen erzielt werden können wie mit Listenverbindungen - auch wenn nicht zu übersehen ist, dass derartige gemeinsame Listen im konkreten politischen Umfeld nicht immer angezeigt erscheinen mögen.

Auch unter dem Gesichtswinkel der Transparenz ergibt sich, dass der Proporzgedanke durch die Möglichkeit von Listenverbindungen nicht ohne weiteres gestärkt wird und deren Beseitigung umgekehrt nicht klarerweise zu einer Schwächung des Grundsatzes der Verhältniswahl führt.
4.2 Das Verhältniswahlrecht der meisten Kantone sowie des Bundes sieht die Möglichkeit von Listenverbindungen tatsächlich vor (vgl. Art. 31 BPR sowie die Übersicht bei Hangartner/Kley, a.a.O., Rz. 663 ff. und 1434 sowie Lutz/Strohmann, a.a.O., S. 71 f.). Diese Systeme sind Ausdruck der vom Gesetzgeber im Rahmen eines weiten Gestaltungsspielraums getroffenen Wahl. Indessen schliessen auch eine Reihe von Kantonen Lis-

tenverbindungen aus. In gleicher Weise hat das bisherige Gesetz über die Ausübung der bürgerlichen Rechte Listenverbindungen bei Gemeindewahlen nicht zugelassen (vgl. Art. 89 GABR). Es kann nicht gesagt werden, dass ein solcher Ausschluss von Listenverbindungen - in Berücksichtigung der konkreten verfassungsmässigen Ausgestaltung des Verhältniswahlsystems - generell mit dem Proporzwahlrecht unvereinbar sei.
4.3 Besonderes Gewicht legen die Beschwerdeführer auf den Umstand, dass unterschiedlich grosse Wahlkreise bestehen und dadurch erhebliche Differenzen und Beeinträchtigungen des Proporzes entstehen. Auch aus diesem Grunde sei es mit dem Grundsatz der Verhältniswahl nicht vereinbar, die Möglichkeit von Listenverbindungen aufzuheben. Sie weisen in diesem Zusammenhang insbesondere auf den Umstand hin, dass die Spanne der Anzahl von Abgeordneten von 26 (Wahlkreis Saane-Land) bis 7 (Vivisbach) reicht und damit das faktische (oder natürliche) Quorum zwischen 3,7 und 12,5 variiert.

Ein reines Verhältniswahlrecht setzt voraus, dass der Kanton für das Wahlverfahren entweder in möglichst grosse und gleiche Wahlkreise mit vielen Sitzen eingeteilt wird oder gar ohne Unterteilung einen Einheitswahlkreis bildet. Je weniger Mandate auf einen Wahlkreis entfallen, desto grössere Minderheiten erhalten durch das natürliche Quorum keine Vertretung. Unterschiedliche Wahlkreise bewirken damit, dass nicht jeder Wählerstimme im ganzen Kanton das gleiche politische Gewicht zukommt. Die Wahlkreiseinteilung, die auf historischen Gründen beruht und etwa eine Vertretung von schwach besiedelten Gebieten oder Regionen mit einer Minderheitensprache sichern will, bedeutet insofern einen Einbruch ins Verhältniswahlrecht (vgl. BGE 125 I 21 E. 3d/dd S. 33). Der Proporzgrundsatz und der Vertretungsanspruch von Wahlkreisen stehen in einem Spannungsverhältnis; ein Wahlsystem, das beiden Gesichtspunkten Rechnung trägt, muss zwangsläufig Kompromisse eingehen und kann den Proporz in den kleinen Wahlkreisen nicht vollständig verwirklichen (vgl. ZBl 95/1994 S. 479 E. 3 und 4b, mit Hinweisen; Lutz/Strohmann, a.a.O., S. 55; Schmid, a.a.O., S. 26 ff.).

Mit der Verabschiedung des angefochtenen Gesetzes ist die Wahlkreiseinteilung gemäss Staatsverfassung (bzw. gemäss Gesetz über die Zahl und den Umfang der Verwaltungsbezirke [kantonale Gesetzessammlung 112.5]) nicht geändert worden und kann daher nicht Gegenstand der vorliegenden Beschwerde sein. Die Beschwerdeführer sind sich dieses Umstandes durchaus bewusst. Sie bringen aber sinngemäss vor, dass mit der gesetzlichen Ausgestaltung des Wahlrechts die von der Wahlkreiseinteilung herrührenden Ungleichheiten zu beheben seien. Sie übersehen indessen mit ihrer Argumentation, dass die Ungleichheiten bzw. die Abweichungen von einer reinen Verhältniswahl mit der Festlegung von unterschiedlich grossen Wahlkreisen bereits auf der Verfassungsstufe geschaffen worden sind. Es war der Verfassungsgeber, der den Gedanken des Proporzes und den Vertretungsanspruch kleinerer Bezirke zueinander in Beziehung setzte und damit zwangsläufig den erwähnten Kompromiss zwischen unterschiedlichen politischen Forderungen schuf. Diese Wertentscheidung ist auch vom Gesetzgeber zu respektieren. Insofern gibt es auf Gesetzesstufe letztlich nichts zu korrigieren.

Im Rahmen der vom Verfassungsgeber getroffenen Lösung kann zwar dem Proporzgedanken mehr oder weniger zum Durchbruch verholfen werden. Für den Gesetzgeber besteht ein Spielraum, der zu Gunsten oder zu Lasten des Proporzgrundsatzes verwendet werden kann. Er ist indessen nicht gehalten, in jeglicher Hinsicht den ohnehin schon beeinträchtigten Grundsatz des Proporzes zu stärken. Die Ausgestaltung im Bereiche des beschriebenen Spannungsverhältnisses ist vielmehr zur Hauptsache den politischen Wertentscheidungen vorbehalten. Von daher kann dem Gesetzgeber auch unter diesem Gesichtswinkel nicht vorgeworfen werden, mit der Abschaffung von Listenverbindungen den Proporzgrundsatz und damit die Verfassung verletzt zu haben.
4.4 Schliesslich gilt es darauf hinzuweisen, dass mit dem neuen Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte das nach bisherigem Recht erforderliche (direkte) Quorum abgeschafft worden ist. Sperrklauseln bedeuten, dass Parteilisten, die einen bestimmten Anteil an Wählerstimmen nicht erreichen, von der Mandatsverteilung ausgeschlossen werden. Sie stehen daher in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Grundsatz der Proporzwahl, sind aber trotz der daran geübten Kritik von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gerade auch unter dem Gesichtswinkel des Proporzgedankens in bestimmtem Ausmass toleriert worden (vgl. BGE 124 I 55 E. 5c/bb S. 65, mit Hinweisen; vgl. Hangartner/ Kley, a.a.O., Rz. 1446 ff.). Mit der Abschaffung des direkten Quorums erfährt das Wahlverfahren im Kanton Freiburg eine wesentliche Stärkung des Proporzgedankens, die gegenüber der Frage der Listenverbindung bedeutend mehr ins Gewicht fällt.
4.5 Gesamthaft ergibt sich, dass die Staatsverfassung das Verhältniswahlrecht nur generell umschreibt (vgl. Kölz, a.a.O., S. 17) und dieses insbesondere mit der Aufzählung von sehr unterschiedlichen Wahlkreisen nicht

in reiner Form verwirklicht. Der Proporz ist mit dem angefochtenen Gesetz durch die Abschaffung der (verfassungsrechtlich nicht vorgesehenen) Sperrklauseln aufgewertet worden. Vor diesem Hintergrund und in Berücksichtigung konkreter Verhältnisse hat die Möglichkeit von Listenverbindungen nur einen geringen Einfluss auf die Verwirklichung des Proporzgedankens. Zudem weist der Ausschluss von Listenverbindungen gewisse praktische Vorteile auf und kann zu grösserer Transparenz führen. Bei dieser Sachlage kann dem Gesetzgeber nicht vorgeworfen werden, mit Art. 66 PRG gegen das Verhältniswahlrecht und die Staatsverfassung verstossen zu haben. Die Beschwerde erweist sich daher in diesem Punkte als unbegründet.
5.
Die Beschwerdeführer machen weiter geltend, die mit dem neuen Gesetz über die politischen Rechte eingeführte Methode der Auszählung von Listenstimmen und Reststimmen und die entsprechende Mandatszuordnung benachteiligten die kleinen Parteien und Wählergruppen und stünden damit ebenfalls im Gegensatz zum verfassungsmässig vorgesehenen Proporzwahlrecht. Demgegenüber vertreten der Grosse Rat und der Staatsrat die Auffassung, das neue System stimme mit demjenigen der Nationalratswahlen überein, weise praktische Vorteile auf und stehe mit dem Proporzgrundsatz im Einklang.
5.1 Das angefochtene Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte enthält in den Art. 74 und 75 die folgenden Bestimmungen über die Auszählung und Mandatszuteilung bei den Proporzwahlen:
Art. 74 - Erste Verteilung der Sitze auf die Listen
1 Die Zahl der gültigen Parteistimmen aller Listen wird durch die um eins vergrösserte Zahl der zu vergebenden Sitze geteilt. Die nächsthöhere ganze Zahl heisst Verteilungszahl (Wahlquotient).
2Jeder Liste werden so viele Sitze zugeteilt, als die Verteilungszahl in ihrer Stimmenzahl enthalten ist.

Art. 75 - Weitere Verteilungen
1Die verbliebenen Sitze werden einzeln und nacheinander nach den folgenden Regeln zugeteilt:
a) die Stimmenzahl jeder Liste wird durch die um eins vergrösserte Anzahl der ihr bereits zugeteilten Sitze geteilt;
b) der nächste Sitz wird derjenigen Liste zugeteilt, die den grössten Quotienten aufweist;
...
Diese Regelung entspricht derjenigen von Art. 40 f. des Bundesgesetzes über die politischen Rechte. Sie wird nach ihrem Begründer als Verteilung gemäss der Methode Hagenbach-Bischoff benannt (vgl. BGE 109 Ia 203 E. 5a S. 206; Hangartner/Kley, a.a.O., Rz. 673; Kölz, a.a.O., S. 17 f., Garrone, a.a.O., S. 238 f.; Lutz/Strohmann, a.a.O., S. 85 f. sowie allgemein S. 158 f.; Kupper, a.a.O., S. 8 ff.). Sie zeichnet sich dadurch aus, dass in einem ersten Verfahrensschritt mit Hilfe des Wahlquotienten bzw. der Verteilungszahl die den Listen zukommende Mandatszahl bestimmt wird. In einem zweiten Schritt und gegebenenfalls in weiteren Schritten werden die Restmandate aufgrund des grössten Quotienten den Listen zugeordnet, bis sämtliche Mandate verteilt sind.

Demgegenüber sah das bisherige Recht des Kantons Freiburg das Bruchzahlverfahren vor, wonach die Gesamtheit der Listenstimmen durch die Zahl der zu wählenden Abgeordneten geteilt wird. Die unmittelbar über dem so errechneten Quotienten liegende ganze Zahl bildet den Wahlquotienten. Demnach hat jede Liste auf so viele Mandate Anspruch, als die Zahl ihrer Listenstimmen den Quotienten enthält. Sind nach dieser Verteilung noch nicht alle Sitze vergeben, so werden die verbleibenden den Listen mit dem grössten Rest zugeteilt (Art. 104 GABR; vgl. Lutz/Strohmann, a.a.O., S. 86 und 157; Poledna, a.a.O., S. 101)
5.2 Da im Proporzwahlrecht nach einer ersten Verteilung meist noch Restmandate zu vergeben sind, stellt sich grundsätzlich die Frage, in welcher Weise die Sitze in einem Wahlkreis in grösster Annäherung an das Verhältnis der abgegebenen Stimmen auf die Listen (oder Listenverbindungen) aufgeteilt werden. Diese Frage wird seit der Einführung des Proporzwahlrechts sowohl unter Juristen als auch Mathematikern kontrovers diskutiert.

Es bestehen unterschiedliche Zuteilungsmethoden. Für die Realisierung eines perfekten Systems müssten die Methoden verschiedenen (unterschiedlich gewichteten) Kriterien genügen (vgl. Margrit Gauglhofer, Analyse der Sitzverteilungsverfahren bei Proportionalwahlen, Grüsch 1988, S. 30 ff.). Weder das System Hagenbach-Bischoff noch das Bruchzahlverfahren erfüllt diese Voraussetzungen (vgl. Lutz/Strohmann, a.a.O., S. 160 ff.). Es besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass es keine Systeme der Mandats- und Restmandatsverteilung gibt, welche keinerlei Nachteile aufweisen (vgl. BGE 109 Ia 203 E. 5b S. 208; Gauglhofer, a.a.O., S. 56 ff.). Aus diesem Grunde hat das Bundesgericht wiederholt zum Ausdruck gebracht, dass kein Verfahren bestimmt wer-

den kann, das als einziges dem Verhältniswahlrecht entspreche und daher allein als zulässig betrachtet werden könne. Deshalb hat es unter Wahrung des den Kantonen zukommenden Gestaltungsspielraums verschiedene Auszählmethoden als mit dem Proporzgedanken vereinbar erklärt (vgl. BGE 109 Ia 203 E. 5 S. 206). Diesem Umstand ist auch bei der Beurteilung der vorliegenden Beschwerde Rechnung zu tragen.
5.3 Wie dargelegt, wird nach dem PRG bei der ersten Verteilung der Sitze auf die Listen die Verteilungszahl (Wahlquotient) dadurch bestimmt, dass die Zahl der gültigen Parteistimmen aller Listen durch die um eins vergrösserte Zahl der zu vergebenden Sitze geteilt wird; jeder Liste werden so viele Sitze zugeteilt, als die Verteilungszahl in ihrer Stimmenzahl enthalten ist. Die Teilung der Gesamtstimmenzahl durch eine grössere Zahl, nämlich der um eins erhöhten Mandatszahl, ergibt einen kleineren Quotienten. Dieses Vorgehen erlaubt im ersten Schritt grundsätzlich eine grössere Zuteilung von Vollmandaten und erhöht die Chance, dass schon im ersten Schritt alle Mandate verteilt werden; umgekehrt wird die Zahl der Restmandate verkleinert (vgl. Kölz, a.a.O., S. 18; Poledna, a.a.O., S. 102). Parteien und Wählergruppen, deren Listenstimmenzahl gerade knapp über dem Quotienten bzw. einem Vielfachen davon liegt, erhalten daher bei der ersten Verteilung ein Mandat bzw. mehrere Mandate. Umgekehrt würden diese Mandate nicht zugeteilt und wäre die Partei auf die Verteilung der Restmandate angewiesen, wenn nach dem bisherigen Recht vorgegangen würde. Daraus folgt, dass die Chancen kleinerer Parteien oder Parteigruppen, schon bei der ersten
Verteilung ein Mandat zugeteilt zu erhalten, bei der Methode Hagenbach-Bischoff grösser sind. Die Bestimmung des Wahlquotienten nach der von Art. 74 PRG vorgesehenen Methode verfälscht daher die Verhältniswahl nicht und benachteiligt insbesondere kleinere Parteien nicht (BGE 109 Ia 203 E. 4c S. 205, mit zahlreichen Hinweisen auf die Doktrin). Unter diesem Gesichtswinkel erweist sich die vorliegende Beschwerde als unbegründet.
5.4 Von der ersten Mandatsverteilung ist die Verteilung der Restmandate zu unterscheiden. Nach der angefochtenen Regelung in Art. 75 PRG wird die Stimmenzahl jeder Liste durch die um eins vergrösserte Anzahl der ihr bereits zugeteilten Sitze geteilt und die nächsten Sitze jeweils derjenigen Liste zugeteilt, die den grössten Quotienten aufweist. Demgegenüber sah das frühere Recht nach der ersten Mandatsverteilung vor, dass die Restmandate aufgrund des grössten Restes, der sich bei der ersten Verteilung ergab, der entsprechenden Liste zugeteilt werden.

Weil die Mandate nicht teilbar sind, kann auch die Verteilung der Restmandate nicht genau verhältnismässig erfolgen. Wie bereits dargelegt, bestehen verschiedene Methoden mit unterschiedlichen Auswirkungen. Hinsichtlich der Methode Hagenbach-Bischoff wird im Allgemeinen angenommen, dass bei der Verteilung der Restmandate grössere Parteien tendenziell bevorzugt werden, während von einer Verteilung nach dem grössten Rest eher kleinere Parteien profitieren (vgl. BGE 109 Ia 203 E. 5a S. 206, mit Hinweisen; Kupper, a.a.O., S. 57; Lutz/Strohmann, a.a.O. S. 161 f.; Kölz, a.a.O., S. 18 und [mit Hinweis auf die Verteilung nach dem grössten Rest]S. 17; Poledna, a.a.O., S. 105 und 107 f.; Gauglhofer, a.a.O., S. 56 ff.). Es ist demnach davon auszugehen, dass mit der angefochtenen Methode der Restmandatsverteilung kleinere Parteien eher benachteiligt werden.
5.5 Dieser Umstand vermag indessen nicht zur Gutheissung der Beschwerde zu führen. Die Benachteiligung von kleineren Parteien durch die Methode Hagenbach-Bischoff wirkt sich nicht generell bei jeder Wahl aus, sondern in Anbetracht spezieller konkreter Verhältnisse nur in Einzelfällen (vgl. BGE 109 Ia 203 E. 4b S. 204). Die Art der Restmandatsverteilung ist im Vergleich zur gesamten Regelung des Wahlverfahrens vor dem Hintergrund des Verhältniswahlrechts von untergeordneter Bedeutung (vgl. BGE 109 Ia 203 E. 5b S. 208). Soweit die Verteilungsmethode gesamthaft gesehen dem Proporz entspricht und kleinere Parteien durch die Erstverteilung gegenüber dem bisherigen Recht gar begünstigt werden (oben E. 4c), kann dem Gesetzgeber kein Verstoss gegen die Staatsverfassung vorgeworfen werden. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber den Proporzgedanken durch die Abschaffung des Quorums gestärkt. Damit wurde auch die bisherige Regelung aufgehoben, wonach die unter dem Quorum liegenden Stimmen als überhaupt nicht abgegeben gelten und daher ausser Betracht fallen (vgl. Art. 103 Abs. 2 GABR). Ferner darf berücksichtigt werden, dass die angefochtene Methode der Restmandatszuteilung in den meisten Kantonen sowie auf Bundesebene für die Nationalratswahlen
praktiziert wird. Dadurch kommt zum Ausdruck, dass die Methode allgemein anerkannt ist und den verschiedenen Bedürfnissen auch über den Proporzgedanken hinaus gerecht wird. Sie wird denn - soweit ersichtlich - in der Doktrin auch nicht in grundsätzlicher Weise in Frage gestellt.

Gesamthaft gesehen und in Beachtung des den Kantonen eingeräumten Gestaltungsspielraums kann dem Ge-

setzgeber daher kein Verstoss gegen den von der Staatsverfassung lediglich generell vorgesehenen Grundsatz der Verhältniswahl vorgeworfen werden. Die Beschwerde erweist sich daher auch im Hinblick auf die Methode der Reststimmenberücksichtigung als unbegründet.
6.
Die Beschwerdeführer machen schliesslich geltend, dass nicht nur das Verbot der Listenverbindungen und die Methode der Mandatszuteilung isoliert betrachtet gegen die Staatsverfassung verstiessen, sondern insbesondere in ihrer Kombination zu einer wesentlichen Benachteiligung kleinerer Parteien führten und auch aus diesem Grunde das Verhältniswahlrecht verletzten.

Auch diese Rüge erweist sich als unbegründet. Zum einen legen die Beschwerdeführer der Möglichkeit von Listenverbindungen ein zu grosses Gewicht bei. Es ist oben dargelegt worden, dass Listenverbindungen nicht generell kleinere Gruppierungen bevorzugen und im Einzelfall sich auch zu deren Nachteil auswirken können. Zum andern kann auch in der angefochtenen Mandatszuteilung und Reststimmenauszählung keine Beeinträchtigung kleinerer Gruppierungen erblickt werden, welche unter dem Gesichtswinkel des Proporzes eine Verfassungsverletzung darstellt. Darüber hinaus kann allgemein festgehalten werden, dass mit der Abschaffung des Quorums sowie mit der Methode der Erstverteilung der Proporzgedanke gestärkt worden ist. Schliesslich gilt es zu berücksichtigen, dass sich die von den Beschwerdeführern gerügten Benachteiligungen nicht systematisch, sondern lediglich in besondern konkreten Konstellationen auswirken. Somit vermag auch die Kombination der von den Beschwerdeführern erhobenen Rügen keine Verfassungsverletzung zu begründen.

Demnach ist die Beschwerde abzuweisen. Praxisgemäss sind keine Kosten zu erheben.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen.
2.
Es werden keine Kosten erhoben.
3.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern sowie dem Grossen Rat und dem Staatsrat des Kantons Freiburg schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 26. Februar 2002
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: