

|                     |   |
|---------------------|---|
| <b>Zeitschrift:</b> | Jahrbuch / Historische Gesellschaft Graubünden  |
| <b>Herausgeber:</b> | Historische Gesellschaft Graubünden   |
| <b>Band:</b>        | 151 (2021)  |
| <br>                |   |
| <b>Artikel:</b>     | Majorz oder Proporz? : Der Streit um das Wahlverfahren für das Bündner Parlament im 20. Jahrhundert |
| <b>Autor:</b>       | Haltiner, Ruedi   |
| <b>DOI:</b>         | <a href="https://doi.org/10.5169/seals-965723">https://doi.org/10.5169/seals-965723</a>             |

### Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 12.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

---

# **Majorz oder Proporz? – Der Streit um das Wahlverfahren für das Bündner Parlament im 20. Jahrhundert**

von Ruedi Haltiner



**Titelbild:**  
«Bsatzig» in St. Peter, Schanfigg  
(Quelle: Fotostiftung Graubünden)

# 1. Einleitung

## 1.1 Welches Wahlsystem in den Kantonen?

Die Kantone der Schweiz sind in der Gestaltung ihres Wahlrechts grundsätzlich frei. In Artikel 51 der Bundesverfassung ist lediglich festgeschrieben, dass sich jeder Kanton eine demokratische Verfassung gibt und dass die Kantonsverfassungen der Gewährleistung des Bundes bedürfen. Diese Regelung, wonach der Bund die Gewährleistung übernimmt, sofern nichts den Vorschriften der Bundesverfassung zuwiderläuft sowie der Wortlaut der alten Bundesverfassungen (Art. 6 aBV 1848 und 1874), wonach die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen, repräsentativen oder demokratischen Formen gesichert sein mussten, haben zu einer vielfältigen Ausgestaltung der politischen Wahlsysteme in den Kantonen geführt.<sup>1</sup>

So ist es denn auch das eigentliche Wahlsystem (Proporz, Majorz oder gemischtes System), die Methode beim Proporz (Hagenbach-Bischoff, Hare oder Sainte-Laguë)<sup>2</sup> sowie die Ausgestaltung der Wahlkreise, die die Unterschiedlichkeit der Kantone ausmachen. Von den 26 Kantonen kennen 21 (Zürich, Bern, Luzern, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Baselland, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura) für die Wahl des kantonalen Parlaments das Proporzverfahren, drei Kantone (Uri, Baselstadt und Appenzell Ausserrhoden) eine Mischung von Proporz und Majorz sowie zwei Kantone (Appenzell Innerrhoden und Graubünden) das Majorzverfahren.

Seit 1937 unternahmen Regierung und einzelne politische Parteien mehrere Anläufe, um den Wechsel vom Majorz- zum Proporzsystem in Graubünden zu vollziehen. Doch alle diese Bemühungen endeten schliesslich damit, dass das bisherige Wahlverfahren weiter bestehen blieb. Am 19. Juli 2019 jedoch fällte das Bundesgericht einen bemerkenswerten Entscheid. Es hiess eine von 54 Einzelpersonen und fünf Parteien erhobene Beschwerde gegen die Anwendung des Mehrheitswahlverfahrens in Graubünden teilweise

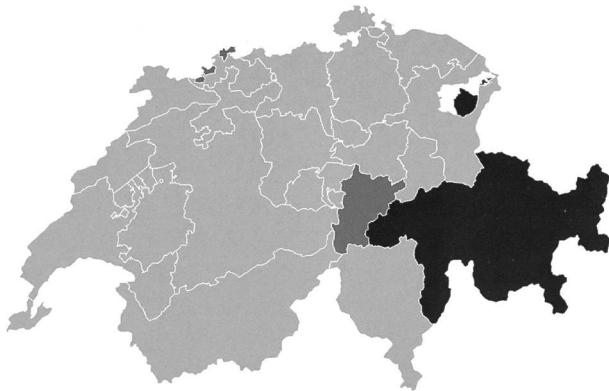


Abb. 1: Wahlverfahren in die kantonalen Parlamente; Stand: 31.12.2015 (eigene Darstellung auf der Grundlage von Vatter: System, 2018, S. 81).

gut. In der Begründung führt das Bundesgericht an, einerseits lasse sich die Grösse des kleinsten Wahlkreises Avers, der eine schweizerische Wohnbevölkerung von lediglich 160 Personen aufweise, mit der in der Bundesverfassung garantierten Stimmkraftgleichheit nicht vereinbaren. Andererseits, so das Bundesgericht weiter, könne in sechs weiteren Wahlkreisen aufgrund der dort entsprechend ihrer Grösse zu vergebenden Sitzen davon ausgegangen werden, dass eine Mehrzahl der Wählerinnen und Wähler die Kandidatinnen und Kandidaten persönlich nicht mehr kenne. Die Anwendung des Majorzprinzips lasse sich in diesen Wahlkreisen deshalb sachlich nicht rechtfertigen. Bei diesem Urteil bezieht sich das Bundesgericht auf frühere Entscheide, wonach Majorzelemente unter anderem dann gerechtfertigt sein können, wenn in einem Wahlkreis die Parteizugehörigkeit eines Kandidaten gegenüber seiner Persönlichkeit eine untergeordnete Rolle spielt.<sup>3</sup> Mit diesem Entscheid kommt nun erneut Bewegung in die Debatte um das Wahlverfahren ins Bündner Parlament, und dieses sieht sich gezwungen, dem Bundesgerichtsentscheid nachzukommen.

Doch auch wenn der Kanton Graubünden in nächster Zukunft dem Verlangen des Bundesgerichts bzw. der Beschwerdeführer nachkommen sollte, blieb er viele Jahrzehnte neben Appenzell Innerrhoden der einzige Schweizer Kanton, der das kantonale Parlament nach dem Majorzwahlverfahren wählen liess. Und es drängt sich die Frage auf, welche Konstellatio-

<sup>1</sup> VATTER: System, 2018, S. 78.

<sup>2</sup> Eine detaillierte Beschreibung der Methoden beim Proporzwahlverfahren siehe z. B.: VATTER: Adrian, Das politische System der Schweiz, Baden 32018. S. 78-82.

<sup>3</sup> BGE 145 I 259, 265.

| Wahlkreis       | Wahlkreisgrösse |        | Anzahl zu vergebende Sitze |      | Stimmkraft |      |
|-----------------|-----------------|--------|----------------------------|------|------------|------|
|                 | 1930            | 1990   | 1933                       | 1994 | 1933       | 1994 |
| Alvaschein      | 2159            | 2943   | 2                          | 2    | 1080       | 1472 |
| Avers           | 185             | 128    | 1                          | 1    | 185        | 128  |
| Belfort         | 1418            | 1407   | 1                          | 1    | 1418       | 1407 |
| Bergün          | 1211            | 1195   | 1                          | 1    | 1211       | 1195 |
| Bregaglia       | 1666            | 1434   | 1                          | 1    | 1666       | 1434 |
| Brusio          | 1352            | 1220   | 1                          | 1    | 1352       | 1220 |
| Calanca         | 1302            | 740    | 1                          | 1    | 1302       | 740  |
| Chur            | 15574           | 32868  | 12                         | 22   | 1298       | 1494 |
| Churwalden      | 1453            | 2330   | 1                          | 1    | 1453       | 2330 |
| Davos           | 11164           | 10957  | 9                          | 7    | 1240       | 1565 |
| Disentis        | 7369            | 7923   | 6                          | 6    | 1228       | 1321 |
| Domleschg       | 2696            | 3617   | 2                          | 3    | 1348       | 1206 |
| Fünf Dörfer     | 6149            | 14889  | 5                          | 10   | 1230       | 1489 |
| Ilanz           | 5778            | 6777   | 4                          | 5    | 1445       | 1355 |
| Jenaz           | 1434            | 1860   | 1                          | 1    | 1434       | 1860 |
| Klosters        | 2558            | 3542   | 2                          | 2    | 1279       | 1771 |
| Küblis          | 1320            | 1622   | 1                          | 1    | 1320       | 1622 |
| Lumnezia/Lugnez | 3756            | 3325   | 3                          | 3    | 1252       | 1108 |
| Luzein          | 1303            | 1375   | 1                          | 1    | 1303       | 1375 |
| Maienfeld       | 3376            | 4481   | 3                          | 3    | 1125       | 1494 |
| Mesocco         | 1754            | 1965   | 1                          | 1    | 1754       | 1965 |
| Oberengadin     | 10511           | 14986  | 8                          | 9    | 1314       | 1665 |
| Poschiavo       | 3709            | 3178   | 3                          | 2    | 1236       | 1589 |
| Ramosch         | 1569            | 1595   | 1                          | 1    | 1569       | 1595 |
| Rhäzüns         | 3192            | 9348   | 2                          | 6    | 1596       | 1558 |
| Rheinwald       | 778             | 715    | 1                          | 1    | 778        | 715  |
| Roveredo        | 2784            | 4144   | 2                          | 3    | 1392       | 1381 |
| Ruis            | 2207            | 2008   | 2                          | 1    | 1104       | 2008 |
| Safien          | 547             | 439    | 1                          | 1    | 547        | 439  |
| Schams          | 1519            | 1490   | 1                          | 1    | 1519       | 1490 |
| Schanfigg       | 4953            | 3835   | 4                          | 3    | 1238       | 1278 |
| Schiers         | 2689            | 3417   | 2                          | 2    | 1345       | 1709 |
| Seewis          | 1390            | 1587   | 1                          | 1    | 1390       | 1587 |
| Suot Tasna      | 2679            | 3112   | 2                          | 2    | 1340       | 1556 |
| Sur Tasna       | 2415            | 2055   | 2                          | 2    | 1208       | 1028 |
| Surses          | 2204            | 2258   | 2                          | 2    | 1102       | 1129 |
| Thusis          | 3681            | 5429   | 3                          | 4    | 1227       | 1357 |
| Trins           | 2982            | 6064   | 2                          | 4    | 1491       | 1516 |
| Val Müstair     | 1554            | 1632   | 1                          | 1    | 1554       | 1632 |
|                 | 126340          | 173890 | 98                         | 120  | 1289       | 1449 |

Tabelle 1: Stimmkraft in den 39 Kreisen Graubündens bei den Wahlen ins Kantonsparlament 1933 und 1994 (Quelle der Daten: Bundesamt für Statistik).

nen zu diesem Sonderweg geführt haben. Geht man nämlich vom Grundsatz aus, dass die Legislative als gesetzgebende Instanz eine gewisse Heterogenität aufweisen sollte, wäre doch auch im Kanton Graubünden – wie in praktisch allen anderen Schweizer Kantonen – ein Wechsel vom Majorz- zum Proporzwahlssystem schon lange überfällig gewesen.

Nach weit verbreiteter Auffassung sind Wahlen und Wahlsysteme das Kernstück einer jeden Demokratie und entscheidend für den Charakter eines politischen Systems. Sie bilden ein fundamentales Element der repräsentativen Demokratie.<sup>4</sup> Bei der Ausgestaltung des Wahlsystems handelt es sich auch um eine eminent wichtige Machtfrage, die darüber entscheidet, welche politischen Gruppierungen die Parlamentsmehrheit und die Regierung stellen und welche in der Minderheit sind. Je nach Wahlsystem verändern sich die Regeln, nach welchen die Wähler ihre politischen Präferenzen für Parteien und ihre Kandidierenden ausdrücken können. Wahlsysteme sind somit Ausdruck der realen Macht und lassen – so die vordergründigste und häufigste Annahme – konkrete Rückschlüsse auf das Machtkalkül und die Strategien der politischen Akteure zu.

Hinter der Wahl des Wahlverfahrens, so schreibt der Soziologe, Volkswirt und Publizist Andreas Ladner<sup>5</sup>, stünden staatstheoretische und gesellschaftspolitische Überlegungen. Es handle sich um unterschiedliche Muster der gesellschaftlichen Konfliktregelung. Das Majorzverfahren in seiner reinen Form impliziere Konkurrenz, während das Proporzverfahren bei den Begriffen Konsens und Konkordanz anzusiedeln sei. So lasse sich beispielsweise nachweisen, dass das Proporzverfahren die Regierungsbeteiligung kleinerer Parteien fördere und damit die Reihen der Macht-habenden erweitere. Aber damit es soweit kommt, müssen die grossen Parteien den Vertretungsanspruch der kleinen befürworten.

Wie schon erwähnt sind die Kantone in der Bestimmung des Wahlsystems frei. Nach Artikel 34 der Bundesverfassung haben die Kantone die politischen Rechte, die freie Willensbildung und die unverfälschteste Stimmabgabe zu gewährleisten.<sup>6</sup> Das Bundesge-

richt hat noch 2010 entschieden, dass sowohl das Majorz- als auch das Proporzwahlverfahren vor Artikel 34 standhalten.<sup>7</sup> Der Staatsrechtler Pierre Tschannen ist aber dezidiert der Auffassung, dass sich für Parlamentswahlen der Proporz längst als landesweiter Demokratiestandard etabliert hat. Vor dem Hintergrund der Schweizer Konkordanztradition mute eine nach Mehrheitswahl bestellte Volksvertretung seltsam an.<sup>8</sup> Und er weist noch darauf hin, dass das Bundesgericht mittlerweile deutlich strenger geworden sei: Wahlkreise mit einem natürlichen Quorum<sup>9</sup> von deutlich über 10 Prozent seien nur noch statthaft, wenn im Gegenzug ein wahlkreisübergreifender Verhältnisausgleich eingerichtet werde; Tradition allein vermöge Proporzverzerrungen als Folge kleiner Wahlkreise nicht mehr zu rechtfertigen.<sup>10</sup>

Nach der Errichtung des Bundesstaats mit der Bildung gesamtschweizerischer Behörden wurde der Nationalrat grundsätzlich nach allgemeinem und direktem Wahlrecht in eidgenössischen Pluralwahlkreisen<sup>11</sup> mit proportionaler Vertretung der Kantone und Mehrheitswahl bestellt.<sup>12</sup> Der Ständerat dagegen wurde nach kantonalen Regelungen durch das jeweilige Parlament oder die Landsgemeinde gewählt. Das Wahlrecht des Bundes bewirkte auf die Dauer eine zunehmende Anpassung der kantonalen Wahlrechte. Im 20. Jahrhundert setzte sich dann die Verhältniswahl für den Nationalrat sowie – in den allermeisten Kantonen und den grösseren Gemeinden – für die Legislative durch.<sup>13</sup>

<sup>4</sup> LADNER: Majorz, 1993, S. 117.

<sup>5</sup> LADNER: Majorz, 1993, S. 120.

<sup>6</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vom 18. April 1999, Stand: 1. Januar 2021 (Online), <<https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de>>, 26. Mai 2021.

<sup>7</sup> BGE 136 I 376 E. 4.1, 379.

<sup>8</sup> TSCHANNEN: Staatsrecht, 2016, S. 708.

<sup>9</sup> Als natürliches Quorum bezeichnet man den Prozentsatz der gültigen Stimmen, den eine Liste in einem bestimmten Wahlkreis erzielen muss, um bei der Mandatsverteilung mindestens ein Vollmandat zu erhalten. Das natürliche Quorum ergibt sich, indem die Zahl 100 durch die um eins vermehrte Zahl der in einem Wahlkreis zu vergebenden Mandate geteilt wird. Je grösser die Zahl der zu vergebenden Mandate, desto kleiner das natürliche Quorum. In einem Neunerwahlkreis beispielsweise beträgt es 10%, in einem Dreierwahlkreis 25% usw.

<sup>10</sup> BGE 140 I 107 E. 4.1, 110f.

<sup>11</sup> Dies bedeutet, dass zwar mehrere Sitze zu verteilen waren, jedoch das Majorzwahlrecht zur Anwendung gelangte.

<sup>12</sup> Graubünden war zwischen 1863-1902 in drei Wahlkreise eingeteilt: Graubünden-Ost, Graubünden-Nord und Graubünden-West.

<sup>13</sup> GILG: Wahlsysteme, in: Historisches Lexikon der Schweiz (Internetversion).

## 1.2 Fragen und Hypothesen

1974 hat Benjamin R. Barber (1939-2017), einer der damals einflussreichsten Politikwissenschaftler der Vereinigten Staaten von Amerika, eine Studie zur Geschichte der politischen Freiheit in Graubünden geschrieben. Barber gilt als Vertreter und Mitbegründer einer partizipatorischen Demokratietheorie (siehe Kapitel 3.1). Am Schluss seiner Studie wagte er ein Art Erklärungsversuch für den eigentümlichen Konservatismus der direkten Demokratie in der modernen Schweiz. Die kommunalen Bedingungen, die diesen genährt und unterstützt hätten, seien am Verschwinden oder schon verschwunden. Dieser Konservatismus sei ein institutioneller Anachronismus, der in einer Zeit weiterlebe, die ihn nicht aufrechterhalten könne, und der darum kämpfe, seine Überreste zu nutzen, um die Umwelt zu schaffen, die er zum Überleben brauche. Und Barber schloss daraus: «And so the people vote down progressive legislation that in bettering their lives would further damage the conditions that alone make their voting meaningful.»<sup>14</sup> Wäre damit, ist man versucht zu fragen, allenfalls auch die mehrmalige Ablehnung des Proporzwahlsystems für das Bündner Parlament erklärt? Aber vielleicht, so darf vermutet werden, ist die Sache doch etwas komplexer.

Graubünden ist ein geografisch, sprachlich, konfessionell und wirtschaftlich stark fragmentierter Kanton, und tatsächlich stellte und stellt sich im Zusammenhang mit den Abstimmungen zum Wechsel des Wahlverfahrens ins kantonale Parlament die Frage, wie es ein Wahlsystem schafft, diese Heterogenität abzubilden. Wie kann ein System den Vorteil der einen Bevölkerungsgruppe durch den Vorteil einer anderen wieder ausgleichen? Wie können diese immense Fragmentierung und die Interessen der verschiedenen Bevölkerungsteile am effektivsten parlamentarisch abgebildet werden? Und wie tut dies das heute gültige Majorzwahlssystem? Offensichtlich, so wird in den Debatten zu den Abstimmungen über das Bündner Wahlsystem jeweils deutlich, beanspruchen beide Wahlsysteme einen Vertretungsanspruch. Nur darüber, wer und was vertreten werden soll, bestand und besteht offensichtlich Dissens.

Dieser Dissens, der bei der Frage nach dem Vertretungsanspruch im bündnerischen Parlament des

20. Jahrhunderts ganz unterschiedliche Meinungen aufeinanderprallen liess und lässt, evoziert unterschiedliche Hypothesen. Da ist zuerst einmal jene der parteipolitischen Machtfrage. Sie besagt, dass sich das Einstehen für das eine oder das andere Wahlsystem auf einen – mindestens impliziten – Machtanspruch reduzieren lässt; denn es ist nachgewiesen, dass die grösseren Parteien, die jeweils an der Macht waren, in der Regel das Majorzsystem verteidigten, während die kleineren im Parlament untervertretenen Parteien sich dafür stark machten.

Eine zweite Hypothese greift das Rechts-Links-Schema auf und geht davon aus, dass es vornehmlich die konservativen und rechts der Mitte politisierenden Parteien waren, die auf dem Majorzsystem beharrten. Tatsächlich lässt sich auch hier nachweisen, dass einzig die links politisierende bündnerische Sozialdemokratische Partei konsequent den Wechsel vom Majorz zum Proporz gefordert hat. Diese Hypothese hat allerdings mit der Schwierigkeit zu kämpfen, dass in Graubünden gerade in neuerer Zeit die rechtsgerichtete Schweizerische Volkspartei (SVP) die Einführung des Proporz ebenfalls unterstützt, da sie einerseits bei den Nationalratswahlen mit 30% den grössten Wähleranteil aufweist, andererseits im Bündner Parlament aber lediglich mit 7.5% der Sitze vertreten ist. Doch damit knüpfen wir wieder bei der Hypothese der parteipolitischen Machtfrage an.

Eine dritte Hypothese nimmt Bezug auf den alten rätischen Herrenadel, der bis in die Neuzeit seine Spuren hinterliess und seinen Machtanspruch zur Wahrnehmung politischer, wirtschaftlicher und konfessioneller Interessen in die Debatten um das Wahlsystem hineintrug. Diese Hypothese führt die Verteidigung des Majorzsystems im Kanton Graubünden zurück auf eine historisch begründete Verteidigung der Macht alter Bündner Geschlechter draussen in den vorwiegend kleineren und ländlicheren Wahlkreisen.

Ebenfalls historischer Verhältnisse bedient sich eine vierte Hypothese, die die Wurzeln der Verteidigung des Majorzwahlssystems im Autonomieanspruch (einst) souveräner Räte und Gemeinden ortet, die die Kontrolle über die legislative Tätigkeit behalten wollten. Diese Hypothese kann mit der Tatsache begründet werden, dass in den Umfragen bei den Behörden der politischen Wahlkreise des Kantons jeweils eine erdrückende Mehrheit sich gegen die Einführung des Proporz ausgesprochen hat.

<sup>14</sup> BARBER: Participation, 1974, S. 274.

Die Beschäftigung mit der Frage, was denn entscheidend dazu beitrug, dass sich im Graubünden des 20. Jahrhunderts während rund siebzig Jahren Behörden, Parteien und Stimmvolk zum passenden Wahlverfahren in den Haaren liegen, ist nicht trivial. Klar scheint zu sein, dass es vordergründig immer um die Angemessenheit der Vertretungsfunktion des jeweiligen Wahlsystems ging. Dahinter, so die fünfte Hypothese, die in dieser Arbeit vertreten werden soll, stehen unterschiedliche Auffassungen über demokratische Normen. Deshalb liegt im Folgenden der Fokus nicht nur auf den Bewertungskriterien von Wahlsystemen, sondern auf Zielkonflikten zwischen verschiedenen Grundsätzen von Demokratie. Eine Debattenanalyse mit dem Interessensschwerpunkt auf einigen ausgewählten, von der Demokratietheorie abgeleiteten, normativen Axiomen<sup>15</sup> soll dem unterstellten Primat des parteipolitischen Machtkampfs eine etwas konstruktivere Lesart entgegensetzen. Mit dem Ziel, über das parteipolitische Hickhack hinaus allfällige Unterschiede in den Vorstellungen von demokratischen Werten wie Gleichheit und Gerechtigkeit deutlich zu machen, verlassen wir die so oft kolportierten Unterstellungen, den Parteien ginge es einzig und allein um die Durchsetzung ihrer politischen Macht.

Diese hier im Vordergrund stehende Hypothese führt zu vielfältigen Fragen. Dazu gehören jene nach den Vorstellungen von Gleichheit und Gerechtigkeit, aber auch nach den Vorstellungen, was Stabilität, Transparenz und Effizienz, die in den Auseinandersetzungen um das Wahlsystem aufgegriffen wurden, zu bedeuten haben. Und schliesslich: Wie haben sich die Vorstellungen und die Gewichtung der normativen Axiome bzw. der diesbezüglichen Inhalte im Laufe der Untersuchungsperiode zwischen 1931 und 1996 verändert? Quellen der Debattenverläufe stellen die Protokolle der Verhandlungen im Kantonsparlament wie auch jene in der Presse dar.

## 2. Historische Exkurse

### 2.1 Vom rätsischen Freistaat zum Schweizer Kanton

Der gesellschaftspolitische Bezugsrahmen für die Bewohner im alten Freistaat der Gemeinen Drei Bünde waren die Gerichtsgemeinden und die Nachbarschaften. Ein ‘kantonales’ Bewusstsein entstand erst nach 1800 und forderte die Bereitschaft, sich als Kantsangeliöriger in einem schweizerischen Nationalstaat zu fühlen. Doch noch längere Zeit zeigten viele Einwohner des 1803 entstandenen Kantons Graubünden Widerstände gegen die Delegation von Befugnissen an die neuen Instanzen des Kantons und der Eidgenossenschaft. Die Bevölkerung hatte die von Napoleon verfügte Vereinigung mit der Eidgenossenschaft – ohne explizite Zustimmung – eher zwangsweise geduldet.

Nach dem Sturz Napoleons waren denn auch schnell wieder jene Kräfte zur Stelle, die die Wiederherstellung des Freistaates erkämpfen wollten und eine diffuse Angst vor Fremdbestimmung durch die Eidgenossen schürten. Sie förderten vor allem auch die weitverbreitete Ablehnung der neuen Institutionen, wie sie während der Mediationszeit eingeführt worden waren. Doch die Integration Graubündens in die Schweiz war nicht mehr aufzuhalten.<sup>16</sup>

Das traditionelle demokratische Selbstverständnis innerhalb des Rahmens von Gerichtsgemeinden und Nachbarschaften war bis weit ins 19. Jahrhundert gemeinschaftlich und nicht individualistisch orientiert. Diese kommunale Orientierung war neben der Furcht vor den Kosten der Modernisierung die wichtigste Ursache des Widerstands gegen administrative und politische Zentralisierung, wie er sich seit Beginn des Jahrhunderts manifestierte. «Viele wollten lieber einen Staat erhalten, der fast nichts leistete, als einen noch unbekannten, neuen schaffen, der etwas kostete.»<sup>17</sup>

Erst aufgrund der neuen Bundesverfassung von 1848 wurde die Reform des Justizwesens und eine Neueinteilung der Gemeinden unumgänglich und die neue Kantonsverfassung von 1854 möglich. Bereits 1851 waren als Nachfolger der Gerichtsgemeinden, aber mit deutlich weniger Kompetenzen, die soge-

<sup>15</sup> MEYER: Demokratie, 2009, S. 69–71.

<sup>16</sup> JÄGER: Integration, 2005, S. 313–315.

<sup>17</sup> JÄGER: Integration, 2005, S. 316.

nannten *Kreise* eingerichtet worden, die vielfältige Justiz- und Verwaltungsfunktionen wahrgenommen. Die alten nachbarschaftlichen Identifikationen verstärkten sich im Rahmen der ab 1851 entstehenden Kleingemeindestrukturen. Als Folge dieser strukturellen Zersplitterung versuchten verschiedene kommunale Fraktionen, den Status einer autonomen Gemeinde zu erlangen. Versuche der Eingemeindung von Kleinstgemeinden wurden mit dem Argument bekämpft, man habe schon existiert, lange bevor es einen Kanton gegeben habe.

Zwar war die Bundesverfassung von 1848 von den Bündner Gerichtsgemeinden im Stimmenverhältnis von fünf zu eins angenommen worden, was als erfolgreicher Abschluss dieser wichtigen Etappe des Integrationsprozesses seit 1815 angesehen werden kann, doch die Erwartungen manch fortschrittlich Denkender in den neuen Bundesstaat wurden vorerst noch enttäuscht. In Graubünden vermisste man die erhofften Impulse durch die Bundeshilfe und fühlte sich wirtschaftlich benachteiligt. Allerdings gesellten sich zu Graubünden in dieser Beziehung noch andere Kantone wie Genf und St. Gallen. Für Jahrzehnte entstand nun ein Gefühl der Hintansetzung, was sich vor allem auch im für lange Zeit dominierenden Thema der vom Bund zugunsten des Gotthardausbaus abgelehnten Ostalpenbahn manifestierte.

Der Erste Weltkrieg bot dann den Bündnern die Gelegenheit, sich vor allem militärisch intensiv mit der Eidgenossenschaft zu verbinden. Überhaupt schweisste die äussere Bedrohung des Krieges die Bündner «da hinten» noch stärker mit dem Gesamtstaat zusammen. Die Bündner Stimmünger nahmen die eidgenössische Kriegssteuervorlage vom 6. Juni 1915 mit überwältigender Mehrheit an. Doch kippte die Stimmung wieder aufgrund der schlechten Versorgungslage, der grossen Teuerung sowie der gegen Kriegsende ausbrechenden Grippe. Trotz der schlechten Stimmung und der gegnerischen Aufrufe nahm das Bündner Stimmvolk am 13. Oktober 1918 die Einführung des Proporzsystems bei den Nationalratswahlen mit 51.2 Prozent der Stimmen an.<sup>18</sup>

Einen positiven Schub erhielt der bündnerische Integrationswillen durch die demonstrative Erhebung

<sup>18</sup> Bundesamt für Statistik (Hg.): Volksabstimmungen (Ergebnisse ebene Kanton seit 1866), BFS 2020, (Online): <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik.assetdetail.14007759.html>>, Stand 13.1.2021.

der rätoromanischen Sprache in den Rang der vierten Landessprache durch das Schweizer Stimmvolk im Jahr 1938. Auch wuchs während der Wirtschaftskrise in den dreissiger Jahren in der Bergbevölkerung die Einsicht, dass ihre Existenz von der Unterstützung durch den Bund abhängig geworden war. Doch ein gewisses «Grundrauschen» an Klagen über die Randstellung Graubündens blieb weiterhin – bis zum heutigen Tag – bestehen. Gleichzeitig wurde dann während des Zweiten Weltkrieges die Bedeutung Graubündens als Grenzkanton angesichts der aggressiven Haltung der Nachbarstaaten Deutschland und Italien hochgehalten. Doch gab es auch in Graubünden, wie in etlichen anderen Grenzkantonen, einerseits einen weit verbreiteten Widerstandswillen aber auch eine gewisse Sympathie führender Kreise für Nationalsozialismus und Faschismus. Schliesslich überwog während den Zeiten der sozialen und politischen Bedrohung in den dreissiger Jahren dann – vor allem auch in den Zeiten der Grenzbesetzung – das Zusammenrücken im Zeichen der nationalen gesamtschweizerischen Ursprungsmystiken. Zwar wurde weiterhin die föderalistische Vielfalt der Schweiz (und Graubündens!) gefeiert, aber eben auch die nationale (und die kantonale!) Einheit beschworen.<sup>19</sup>

## 2.2 Die Geschichte des Verfassungsrechts in Graubünden

Graubünden nahm schon am Ende der Alten Eidgenossenschaft 1798 in Bezug auf die Stellung der Parlamente einen Sonderstatus ein. Während in den Städteorten mit Zunftverfassung wie Zürich, Basel und Schaffhausen der Grosse Rat von den einzelnen Handwerkszünften gewählt wurde, stellten in den Städteorten mit aristokratischer Verfassung, zu denen Bern, Luzern, Freiburg, Solothurn und Genf gehörten, die herrschenden und vermögenden Patrizierfamilien die einzelnen Räte. In den Landsgemeindeorten Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug, Glarus und in den beiden Appenzellen wurde die oberste Gewalt durch die teilnahmeberechtigten männlichen Bürger an der Landsgemeinde ausgeübt. Beim Wallis und bei Graubünden schliesslich handelte es sich um föderative Orte mit einer ausgebau-

<sup>19</sup> JÄGER: Integration, 2005, S. 328.

ten Gemeindeautonomie, wobei Graubünden schon ein stark direktdemokratisches Element kannte.<sup>20</sup>

Nach der kurzen Zeit der Helvetischen Republik (1798–1803) mit ihrem Konzept des Einheitsstaates wurde in der Mediationszeit (1803–1813) in den Landsgemeindeorten die Landsgemeinde wieder eingeführt, und die Städtekantone erhielten einen Grossen Rat. Im neu geschaffenen Kanton Graubünden wurde das alte, föderative, obligatorische Referendum wieder eingeführt. So mussten die vom Grossen Rat verabschiedeten Gesetze die Hürde der Volksabstimmung nehmen, wobei nicht das Volksmehr, sondern das Mehr der Gemeinden entscheidend war.<sup>21</sup>

Auch während der Zeit der Restauration (ca. 1813–1830) bildete der Kanton Graubünden einen der Sonderfälle bezüglich der Verfassungs- bzw. Legislativtypen. Während die restaurativen Verfassungen der Kantone generell durch die langen Amtsperioden der kantonalen Parlamente und durch Zensurvorschriften und Kooptationsrechte die Möglichkeiten der Volkswahl einschränkten, zeichneten sich die Kantone Graubünden und Wallis durch ihr föderatives Staatswesen und die Bündner Verfassung zusätzlich durch ausgeprägt demokratische Merkmale aus.<sup>22</sup>

Während der Zeit der Regeneration (ca. 1830–1848) wurden die Befugnisse der Parlamente generell ausgeweitet und das Prinzip der Parlamentssuprematie fand in den Kantonen breite Anerkennung. Der Kanton Graubünden gehört zusammen mit Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden, Zug, Glarus, Appenzell Inner- und Ausserrhoden sowie Wallis zu denjenigen Kantonen, in denen das Parlament die Funktion eines vorberatenden Organs zuhanden der Versammlung der Stimmberechtigten innehatte. In diesen Ständen verfügte die Regierung über die stärkste Stellung und es bestand eine lange Tradition der direkten Demokratie.<sup>23</sup> Graubünden zählte nicht zu den Regenerationskantonen, weil die direkte Demokratie, die Individualrechte und die politische Gleichheit – mindestens dem Anschein nach – nie aufgegeben worden waren. Im Vergleich zu den Regenerationskantonen zeichnete sich Graubünden wie auch die anderen agrarischen Landsgemeindekantone Uri, Obwalden, Nidwalden und Appen-

zell-Innerrhoden «durch eine verfassungsrechtliche Bewegungslosigkeit aus.»<sup>24</sup>

1842 bildete sich im Kanton Graubünden eine politische Reformbewegung, der es um die Realisierung einer zeitgemässen Rechtsordnung und damit um eine neue Kantonsverfassung ging. Es waren vor allem liberale Köpfe, die diesen Reformverein führten. Dieser gründete 1843 eine neue Zeitung mit dem Namen «Der freie Rhätier» und legte 1845 den Entwurf für eine neue Kantonsverfassung vor. Die Protagonisten wollten damit endgültig Abschied nehmen von den älteren politischen Vorstellungen, die mehrheitlich noch vom Korporationsdenken geprägt waren. Primär ging es bei dieser Verfassungsreform um die Stärkung und Neuorganisation der Exekutive, um die Gebiets- und Justizreform sowie um die Regelung des Gemeindewesens. Auch die Wahl und Zusammensetzung des Grossen Rates sollte neu konzipiert werden. Schlug der Reformverein noch vor, 68 der 83 Deputierten in den Grossen Rat direkt in den Kreisen wählen zu lassen und die restlichen 15 Mandate mit einem komplizierten indirekten Wahlmodus zu besetzen, so scheiterte dieser Vorschlag – wie das ganze Reformvorhaben – dann im Grossen Rat an der Erfordernis des Zweidrittelmehrs. Allerdings rang sich der Grosser Rat zu einer partiellen Totalrevision durch, die dann aber 1848 von den Gerichtsgemeinden zerflückt und mehrheitlich abgelehnt wurde. «Von einer revolutionären Stimmung, wie sie im Jahre 1848 in den meisten übrigen Kantonen und im Ausland herrschte, war hierzulande nichts zu spüren.»<sup>25</sup>

1850 unternahm dann der Grosser Rat trotz der schwierigen Situation einen weiteren Reformlauf. Es ging ihm vor allem darum, die Verfassung mit derjenigen der Eidgenossenschaft in Einklang zu bringen. Doch er sah die Schwierigkeit, dass eine Minderheit der Gemeinden imstande war, eine Verfassungsrevision zu verhindern. Denn nach wie vor galt Artikel 34 der Verfassung von 1814, wonach eine Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der Gemeindenestimmen notwendig war, um an der Verfassung etwas zu ändern. Und tatsächlich erlitt auch dieser Reformvorschlag, der durchaus einige Anpassungen nach dem Scheitern von 1848 enthielt, mit lediglich 36 annehmenden gegen 35 verwerfenden Stimmen der Gerichtsgemeinden erneut Schiffbruch. Damit waren zwischen 1834

<sup>20</sup> VATTER: Demokratien, 2002, S. 128–129.

<sup>21</sup> VATTER: Demokratien, 2002, S. 130–131.

<sup>22</sup> VATTER: Demokratien, 2002, S. 132.

<sup>23</sup> VATTER: Demokratien, 2002, S. 135.

<sup>24</sup> RATHGEB: Verfassungsentwicklung, 2006, S. 112.

<sup>25</sup> RATHGEB: Verfassungsentwicklung, 2006, S. 146.

und 1850 insgesamt sechs Anläufe für die Revision von Artikel 34 gescheitert. «Aus verfassungsrechtlicher Sicht handelt es sich bei den letzten der Vierzigerjahre nicht um Sonnenjahre», schreibt der Bündner Verfassungsrechtler Christian Rathgeb dazu.<sup>26</sup>

Am 3. Februar 1853 lehnte die Bundesversammlung in Bern die Gewährleistung der nur in einzelnen Teilen revidierten Bündner Kantonsverfassung mit dem Hinweis auf verschiedene Widersprüche mit der Bundesverfassung ab, was dann den Grossen Rat bewog, noch im selben Jahr eine Vorberatungskommission zur Ausarbeitung eines neuen Verfassungsentwurfs einzusetzen. Um bei der nachfolgenden Abstimmung darüber nicht nochmals zu scheitern, verzichtete der Grosse Rat bei der Beratung des Vorschlags der Beratungskommission auf wesentliche Abänderungen, obwohl es sich in formeller Hinsicht um eine umfassende Verfassungsrevision handelte. In der Abstimmung vom 30. November 1853 stimmten die Gerichtsgemeinden dann auch mit 58 zu 9 Stimmen der neuen Kantonsverfassung unerwartet deutlich zu. Was die Wahl des Grossen Rates betraf, wurde einzig die Einschränkung der Wählbarkeit der Grossräte auf die Bürger des Kreises fallen gelassen und die Wählbarkeit auf jeden im Kanton niedergelassenen Schweizer erstreckt. Der entsprechende Absatz in Artikel 4 lautete: «Der Große Rath wird direkt von den Kreisen nach Verhältnis ihrer Bevölkerung frei aus den stimmfähigen Schweizerbürgern im ganzen Umfang des Kantons gewählt.»<sup>27</sup>

Eine Besonderheit der Verfassung von 1854 war die schwache Stellung der Regierung, des sogenannten Kleinen Rates. Dieser blieb weiterhin auf drei Köpfe und eine jeweilige Amtsperiode von einem Jahr beschränkt und «bildete das schwächste Glied in der Behördenorganisation des bündnerischen Staates.»<sup>28</sup> Sie blieb deshalb faktisch blosses Aufsichtsorgan. Deshalb wurde die Standeskommision als Nebenregierung bezeichnet. Diese bestand aus den Mitgliedern des Kleinen Rates, deren Stellvertretern, neun weiteren, vom Grossen Rat gewählten Mitgliedern sowie Vertretern der zahlreichen Verwaltungskommissionen. Auf jeden Fall genoss die Legislative, bestehend

Art. 4.

Der Große Rath wird direkt von den Kreisen nach Verhältnis ihrer Bevölkerung frei aus den stimmfähigen Schweizerbürgern im ganzen Umfang des Kantons gewählt.  
Die Mitgliederzahl und deren Vertheilung auf die Kreise bestimmt das Gesetz.  
Die Mitglieder bleiben wenigstens ein Jahr im Amt und sind bei ihrem Austritt wieder wählbar.  
Die Mitglieder des Kleinen Rates wohnen den Sitzungen des Grossen Rates mit rathgebender Stimme bei.  
Der Große Rath wählt alljährlich frei aus der ganzen Versammlung einen Präsidenten und Vizepräsidenten und bestellt seine Kanzlei selbst.

Abb. 2: Ausschnitt aus der Kantonsverfassung von 1854; Art. 4 (Quelle: AGS 1860-001 - Amtliche Gesetzesammlung Nr. 4: 1860-1951; Band 1 (Online), [https://www.gr-lex.gr.ch/app/de/change\\_documents/12189](https://www.gr-lex.gr.ch/app/de/change_documents/12189), Stand: 21.1.2021).

aus den Vertretern der Gemeinden und Kreise, gegenüber der Exekutive eine hohe Bedeutung.

Eine weitere Besonderheit der Verfassung von 1854 bestand im Übergang vom Gemeindemehr zum Volksmehr. Bei der Würdigung dieser Verfassung widerspricht Rathgeb aber der bisherigen Auffassung, diese hätte Graubünden aus der bundesstaatlichen Gemeindereferendumsdemokratie in den als Einheitsstaat organisierten Kanton überführt. Denn die Kompetenzfülle der Gerichtsgemeinden habe diese zu Gliedstaaten gemacht. Später seien dann die politischen Gemeinden gefolgt, die bis heute über eine gewisse Staatsqualität verfügen würden. «Graubünden», so schreibt Rathgeb noch 2003, «ist seit 1854 ein, wenn auch atypischer, Bundesstaat mit Gemeindestaatlichkeit.»<sup>29</sup> Im Zusammenhang mit der Frage nach dem Demokratieverständnis in Graubünden mag diese Feststellung durchaus von Bedeutung sein.

Schon am Ende der 1860er-Jahre begannen die Vorarbeiten für eine erneute Verfassungsrevision, die aber im November 1869 klar abgelehnt wurde. Und genauso erging es dem unmittelbar anschliessenden Versuch einer Revision, die zwar einerseits die wesentlichen Forderungen einer in der Zwischenzeit entstandenen Demokratischen Bewegung berücksichtigte, das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden aber weiterhin ungeregelt liess. Die Gemeinden lehnten im Frühling 1875 auch diesen Versuch einer Revision im Verhältnis Zwei zu Eins ab.

<sup>26</sup> RATHGEB: Verfassungsentwicklung, 2006, S. 158.

<sup>27</sup> Kantonsverfassung von 1854, abgedruckt in: KÖLZ Alfred (Hg.), Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte, Band 2, Bern 1992-1996, S. 16-22.

<sup>28</sup> RATHGEB: Verfassungsentwicklung, 2006, S. 174.

<sup>29</sup> RATHGEB: Verfassungsentwicklung, 2006, S. 180.

Eine weitere Revision, bei der es primär um die Ausdehnung des Referendums, die Einschränkung des Landespolizeirechts des Grossen Rates, die Einführung des Finanzreferendums und der Volksinitiative sowie die Anpassung an das in eidgenössischen Sachen geltende Stimm- und Wahlrecht ab dem 20. Altersjahr ging, wurde am 23. Mai 1880 von den Bürgern mit einem Ja-Stimmenanteil von 75 Prozent angenommen. An der politischen und gerichtlichen Einteilung des Kantons in Kreise und Bezirke wie auch am dreiköpfigen Kleinen Rat wurde nichts verändert. Eine der Abstimmung vorausgehende ‘Alternativ-Anfrage’ beim Volk über die Einführung des direktozialen oder departementalen Regierungssystems und Vergrösserung des Gremiums auf fünf Köpfe ergab eine massive Ablehnung. Kölz schreibt dazu: «Die Hauptgründe der Ablehnung waren Angst vor einer Stärkung der Zentralgewalt in Chur durch eine leistungsfähigere Regierung, grundsätzliche Ablehnung einer nicht in Rätien gewachsenen neuen Einrichtung und allgemeine Konservativität des Bündnervolkes.»<sup>30</sup>

Die Geschichte der Verfassungsrevisionsversuche und -revisionen im 19. Jahrhundert endet mit der erfolgreichen Abstimmung zur Totalrevision am 2. Oktober 1892. Die Konservativen, die sich früher erfolgreich gegen die Stärkung der Zentralgewalt gewehrt hatten, stimmten nun ebenfalls für ein effizienteres Regierungssystem, machten ihre Zustimmung jedoch von der Volkswahl der Regierung abhängig. Der Abstimmung vorausgehend hatte man in der Standeskommision noch eine Diskussion über die Einführung des proportionalen Wahlsystems, allenfalls in der Form des ‘limitierten Votums’, geführt. Kölz kommentiert:

*«Erstaunlicher- oder typischerweise überlegte man sich diese Neuerung nur für die beiden Ständeräte und die Regierung, nicht auch für den Grossen Rat. Der Grund lag wohl darin, dass man die Grossräte immer noch in erster Linie als Vertreter der örtlichen Kreise in Chur und kaum als parteimässig ausgerichtete Politiker ansah. Das vorgeschlagene Wahlsystem hatte indessen nicht den Hauch einer Realisierungschance.»<sup>31</sup>*

<sup>30</sup> KÖLZ: Verfassungsgeschichte (Band 2), 2004, S. 369.

<sup>31</sup> KÖLZ: Verfassungsgeschichte (Band 2), 2004, S. 372–375.

Trotz allem kommt Rathgeb zu folgendem Schluss: «Die deutliche Zustimmung zur neuen Kantonsverfassung und die problemlose Gewährleistung des Bundes bildeten eine gute und beständige Grundlage für eine gemeinsame Zukunftsgestaltung aller politischen Kräfte.»<sup>32</sup>

Die 1892 revidierte Verfassung des Kantons Graubünden hielt sich – mit zahlreichen Änderungen – während des ganzen 20. Jahrhunderts. Kölz kommt denn auch zum Schluss, dass es Graubünden mit diesem Grundgesetz gelungen war, den Anschluss an das westliche, individualistisch-freiheitliche Staats- und Rechtsverständnis zu vollenden.<sup>33</sup> Zwar war der historisch überkommene Partikularismus noch keineswegs überwunden, doch trugen die durch die Verfassung geschaffenen Institutionen dazu bei, die individuelle Freiheit und Gleichheit unter gleichzeitiger sukzessiver Beseitigung lokaler Zwänge zur Geltung zu bringen. Die Zersplitterung der lokalen Gerichtsfunktion in 39 Kreis- und 14 Bezirksgerichte und die politische Zersplitterung des Kantons in mehr als 200 zum Teil kleine und kleinste Gemeinden mit grosser Autonomie blieben jedoch auch mit der neuen Verfassung bestehen. Kölz meint dazu: «Es gibt keinen anderen Schweizer Kanton, in welchem die Politik in derart starkem Masse durch den Zwang zum Ausgleich der unzähligen regionalen Interessen aller Art und der sprachlichen, konfessionellen und kulturellen Eigenheiten geprägt ist, wie das ‘Land der hundertfünfzig Täler’»<sup>34</sup>.

Erst 2003 kam es zu einer neuen Kantonsverfassung, die allerdings nur wenige substantielle Änderungen enthält, wie das fakultative Ausländerstimmrecht auf Gemeindeebene, die Institutionalisierung eines kantonalen Verfassungsgerichtes oder die Ersetzung des obligatorischen durch das fakultative Gesetzesreferendum.

Bereits 1880 war die Volksinitiative eingeführt worden, von der aber bis zum Zweiten Weltkrieg lediglich deren zwei eingereicht wurden. Dann bis 1998 kamen acht weitere zur Abstimmung, darunter drei abgelehnte Proporzinitiativen, nämlich jene von 1960, 1982 und 1996.

<sup>32</sup> RATHGEB: Verfassungsentwicklung, 2006, S. 209.

<sup>33</sup> KÖLZ: Verfassungsgeschichte (Band 2), 2004, S. 373.

<sup>34</sup> KÖLZ: Verfassungsgeschichte (Band 2), 2004, S. 374.

## 2.3 Die Wahl des Grossen Rates im Kanton Graubünden

Die Wahl des Bündner Parlaments, der Grosse Rat, erfolgt bis zum heutigen Tag innerhalb der 1851 gebildeten 39 Kreise des Kantons. Bis zur Umsetzung der Bündner Gebietsreform per 1. Januar 2016 war es deren Aufgabe, neben der Wahl der Kantonsparlamentarierinnen und -parlamentariern auch die Besetzung der Kreisbehörden vorzunehmen. Ab diesem Zeitpunkt, die vier Kreise Domleschg, Mesocco, Oberengadin und Surses ab 1. Januar 2018, lösten sich die 39 Kreise als Körperschaften auf, und sie dienen seither lediglich noch als sogenannte «Wahlsprenge» für die Wahlen des Grossen Rates.

Für das Verständnis der Debatten um das Wahlverfahren in den Grossen Rat ist die Kenntnisnahme der Bedeutung der Kreise in der zweiten Hälfte des 19. und während des ganzen 20. Jahrhunderts als «Selbstverwaltungskörper» wichtig. Sie hatten das Recht, Steuern zu erheben, die Kreisämter zu besetzen («Bsatzig»), die Vertretung in den Grossen Rat zu wählen und Gesetze und Verordnungen zu erlassen. Zu den zu besetzenden Kreisämtern gehörte die Wahl des Kreispräsidenten, der Kreisrichter, des Vermittlers und aller Stellvertreter. Die Kreise besaßen trotz gewisser kantonaler Vorgaben eine gewisse Freiheit, ihre weiteren Aufgabenbereiche zu definieren.

Die 39 Kreise des Kantons Graubünden bildeten Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts

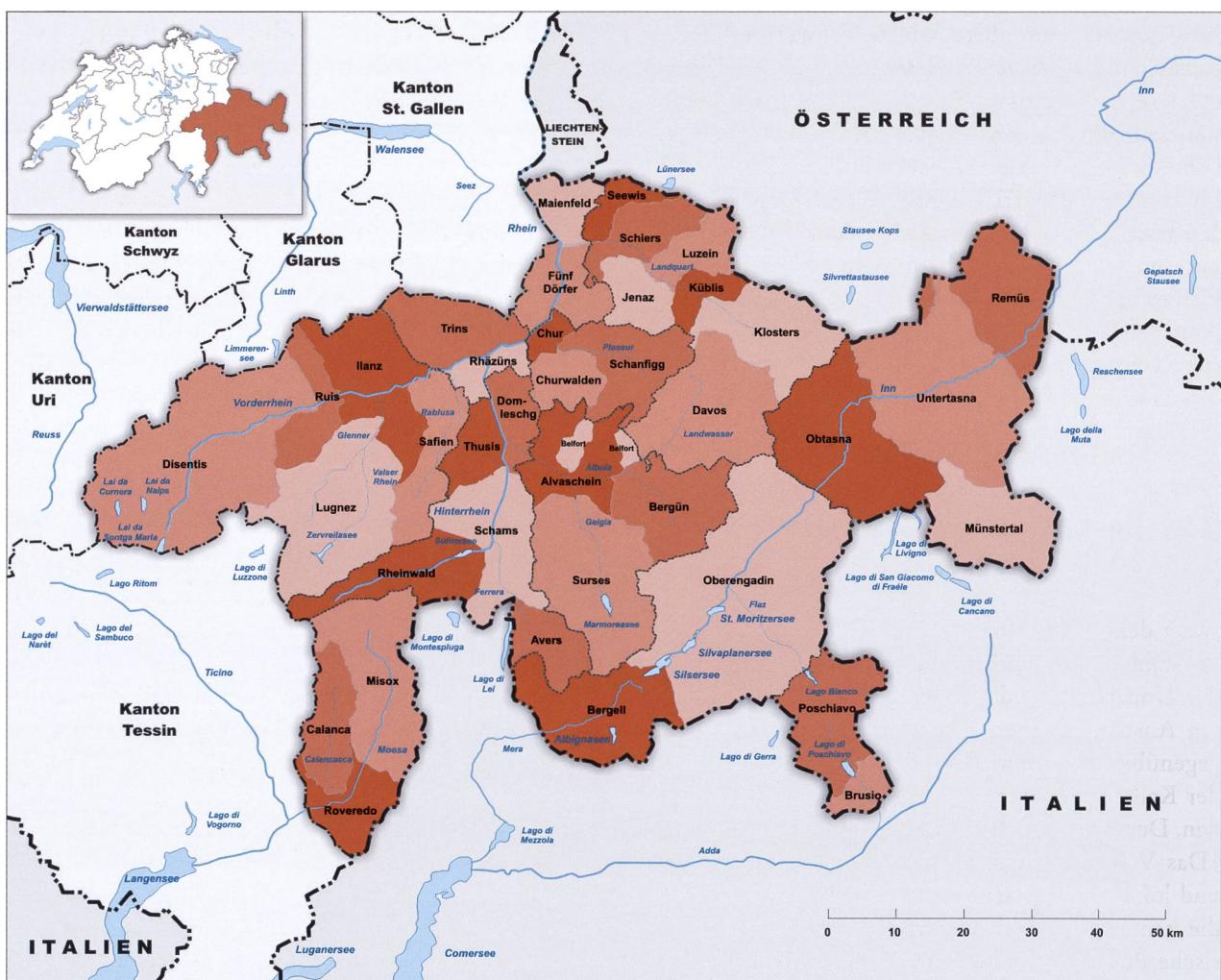


Abb. 3: Kreiseinteilung im Kanton Graubünden seit 1851 (Quelle: Wikimedia Commons. [https://de.m.wikipedia.org/wiki/Datei:Karte\\_Kanton\\_Graub%C3%BCnden\\_Kreise\\_2015.png](https://de.m.wikipedia.org/wiki/Datei:Karte_Kanton_Graub%C3%BCnden_Kreise_2015.png), abgerufen am 15. Juli 2021).

mit eigener Rechtspersönlichkeit und waren auf der mittleren staatlichen Ebene zwischen dem Kanton auf der einen und den Gemeinden auf der anderen Seite angesiedelt.<sup>35</sup> Oberstes Organ in den Kreisen bildete die Gesamtheit der im Kreis stimmberechtigten Einwohner. Wahlen und Entscheide über Sachgeschäfte erfolgten entweder an der Landsgemeinde, an den Gemeindeversammlungen zur Erledigung von Kreisanangelegenheiten oder dann an der Urne. Auch wenn die Landsgemeinde zusehends von den gemeindeweisen Abstimmungen verdrängt wurden, bildeten sie über lange Zeit das Sinnbild der Kreise und blieben bis ans Ende des 20. Jahrhunderts verbunden mit nostalgischen Gefühlen der direkten Demokratie.

Seit Inkrafttreten der Kantonsverfassung von 1854 werden die Abgeordneten ins Bündner Parlament in den 39 Kreisen nach dem Verhältnis der Bevölkerung aus den stimmberechtigten Schweizer Bürgern gewählt. Bis zum neuen Gesetz über die Vertretung der Kreise im Grossen Rat von 1972 wurde die Gesamtzahl des kantonalen Parlaments durch die Bevölkerungsstärke der Kreise bestimmt. Dann blieb bis zum heutigen Tag die Zahl der Abgeordneten bei 120 festgelegt, auch wenn zwischenzeitlich Versuche unternommen wurden, die Grösse des Rates zu verkleinern. Die Kantonsverfassung von 1854 legte die Amts dauer auf wenigstens ein Jahr fest, jene von 1880 auf zwei Jahre. Am Ende des 20. Jahrhunderts betrug die Amtszeit drei Jahre mit unbeschränkter Wiederwählbarkeit.

## 2.4 Die Entwicklung des Parteiensystems im 19. und 20. Jahrhundert

Nach dem 1798 erfolgten Einmarsch der Franzosen in Graubünden standen sich das zentralistische Lager der Unitarier und das föderalistische der sogenannten Anschlussgegner, Altgesinnten und Reaktionäre gegenüber. Bis gegen Mitte des 19. Jahrhunderts war der Kanton geprägt von Stabilität und innerem Frieden. Der Bündner Historiker Collenberg meint dazu: «Das Volk richtete sich hinter dem Zaun regionaler und lokaler Interessen ein, kümmerte sich wenig um die kantonale und nur sporadisch um die eidgenössische Politik.»<sup>36</sup> Es herrschte offensichtlich die Auf-

fassung vor, dass das Staatswesen auch ohne Parteien zu lenken sei.

Die politische Entwicklung im 19. Jahrhundert wurde durch die etatistischen und die kommunalistischen Strömungen geprägt. Während die Etatisten den Kanton als lenkende und innovative Instanz handlungsfähig machen wollten und deshalb auch Eingriffe in die bisherige fast unbeschränkte Gemeindeautonomie befürworteten, vertraten die Kommunalisten einen altrepublikanischen Staatsminimalismus. Diese Polarisierung führte zu ersten Ansätzen von Parteibildungen, die sich aber noch auf die Hauptstadt beschränkten. Doch die allgemein zelebrierte Abneigung gegen Parteien war in der Mitte des 19. Jahrhunderts noch so gross, dass es für einen Kandidaten unvorteilhaft war, als erklärter Parteimann aufzutreten oder als solcher abgestempelt zu werden. Dies widerspiegelte sich auch im Grossen Rat, obwohl die Zeitungen versuchten, dessen Mitglieder nach Parteirichtungen zu gruppieren.<sup>37</sup>

Die meisten Bündner des 19. Jahrhunderts verstanden unter Freiheit und Demokratie vor allem die Souveränität der Räte und Gemeinden und stellten die Fragen der individuellen Rechte weit hintan, weil ihnen dafür sowohl Bewusstsein als auch Tradition fehlten. Der Anteil des Gemeindebürgers auf die Staatsmacht lief über seinen unmittelbaren Einfluss auf die Entscheidungen der Räte innerhalb der Gerichtsgemeinde- und Nachbarschaftsversammlung. «Sein Horizont waren Gerichtsgemeinde und Nachbarschaft, deren Strukturen ihn prägten und die er anteilmässig mittrug», schreibt Collenberg.<sup>38</sup>

Erst die Revision der Bundesverfassung von 1874 brachte Bewegung in die parteipolitische Landschaft Graubündens, und es bildeten sich einerseits das föderalistisch und konfessionell geprägte Lager der Revisionsgegner und andererseits jenes der Befürworter. Doch die Umwandlung der Vereine und Agitationsklubs in kantonale Parteien vollzog sich vorderhand noch nicht, dafür wuchs aber ihr Einfluss auf die politischen und personellen Entscheidungen. Trotzdem liess sich das Volk vor 1890 offensichtlich von keinem Lager wirklich einfangen und hielt sich weiterhin eher an Personen als an parteibildende Programme.

Die Jahre von 1890 bis 1919 bildeten dann die Epoche der Parteigründungen in Graubünden. 1891

<sup>35</sup> RATHGEB/SCANDELLA, Bedeutung, 2016, S. 109.

<sup>36</sup> COLLENBERG: Bewegungen, 2005, S. 261.

<sup>37</sup> COLLENBERG: Bewegungen, 2005, S. 263.

<sup>38</sup> COLLENBERG: Bewegungen, 2005, S. 264.

gelang die Umwandlung der alten, informellen Fraktionspartei in die Freisinnige Partei (FP) als eine Volkspartei mit kantonaler Organisation. Im gleichen Jahr entstand auch die Föderal-demokratische Partei, die sich aber bereits ein Jahr später in einen rein katholischen und einen überkonfessionellen, den alten, antizentralistischen weiterverfolgenden Teil aufspaltete. 1903 mutierte die Föderal-demokratische Partei mit ihren beiden Lagern zur Konservativ-demokratischen Partei (KDP) als Sammelbecken der Katholiken und mit einem kleinen, aber gewichtigen protestantisch-konservativen Flügel. 1906 schliesslich entstand aus dem 1848 gegründeten Grütliverein und den Arbeitervereinen als Sektion der Landespartei die Sozialdemokratische Partei (SP) Graubündens. 1919 zerbrach die FP an ihren inneren Spannungen. Eine Gruppe Jungfreisinniger trennte sich von ihrer Mutterpartei ab und gründete schliesslich die Demokratische Partei (DP).

Die Zwischenkriegszeit von 1919 bis 1939 war in Graubünden parteipolitisch geprägt von einer starken Vormachtstellung der Konservativ-demokratischen Partei, einer schwierigen Koalitionspolitik der Freisinnigen Partei, die sich neu nun Freisinnig-demokratische Partei (FDP) nannte, einer an Einfluss er Starkenden Demokratischen Partei, die sich ebenfalls einen neuen Namen zugelegt hatte, nämlich Demokratische Volkspartei (DVP) und einer in Schach gehaltenen SP. Während die KDP vorderhand scheinbar geschlossen und stabil agieren konnte, kam es nach der Mitte der 1930er-Jahre in der Hauptstadt zur Abspaltung der Christlich-Sozialen Partei (CSP).

Während des Zweiten Weltkriegs erreichte der Parteienkampf in Graubünden seinen Höhepunkt. Verliererinnen dieser Streitigkeiten waren insbesondere die FDP und die SP, während die DVP weiter zur stärksten Partei des Kantons aufstieg. Die Konservativ-demokratische Partei tat sich schliesslich mit der abgespaltenen CSP unter dem Namen Konservative Volkspartei (KVP) wieder zusammen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg erholte sich die FDP – ganz im Gegensatz zur SP – wieder von ihrem Tief, stabilisierte bis 1979 ihren Wähleranteil bei den Nationalratswahlen bei 18-20 Prozent und verdoppelte ihre Sitze im Grossen Rat auf 29.

### 3. Demokratie, Wahlrecht und Parteiensysteme

#### 3.1 Demokratietheorien

Da in dieser Arbeit die Frage nach den expliziten oder impliziten Vorstellungen von Demokratie gestellt wird, ist es unabdingbar, sich zuerst einen Überblick über die modernen, gängigen Demokratietheorien zu verschaffen. Dazu gehören insbesondere die Theorie der Pluralisten und jene der Beteiligungszentrierung.

##### 3.1.1 Die pluralistische Demokratietheorie

Zu den Schlüsselgrössen der *pluralistischen Demokratietheorie* gehören die Vielgliedrigkeit, die Interessengruppen und Parteien von mehr oder minder rationaler Art, die Akteurskonstellationen, die politischen Institutionen und die politische Kultur.<sup>39</sup> Beschrieben wurde die pluralistische Demokratietheorie zuerst von den beiden amerikanischen Politikwissenschaftlern Arthur F. Bentley (1870-1957) und David B. Truman (1913-2003). Ihnen zufolge kann Ablauf und Inhalt von Politik hauptsächlich auf Kooperation, Konflikt und Machtverteilung zwischen organisierten Interessen zurückgeführt werden. Grundlage dazu bildet die Überzeugung, dass beim Gruppenpluralismus grundsätzlich alle Interessen artikuliert und organisiert werden können und somit ein Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Interessen, ob manifest oder latent, hergestellt werden kann. Wichtig ist für die Pluralisten die Vielgliedrigkeit der intermediären, zwischen Staat und Gesellschaft vermittelnden Institutionen. Freie Meinungsbildung und Willensäußerung und der freie organisatorische Zusammenschluss zu Interessenvertretungen gehören ebenso zu ihren Favoriten wie die Streuung der Machtressourcen in Staat, Gesellschaft und Wirtschaft.

Die pluralistische Demokratietheorie will nicht nur jegliche autoritäre und totalitäre Herrschaft verhindern, sie will zugleich auch jede demokratisch gewählte Exekutive und die sie tragende Mehrheit in der Legislative zügeln. Das, so der Heidelberger Politikwissenschaftler Manfred G. Schmidt, bringe sie nicht nur in Gegensatz zu allen affirmativen Theorien vom

<sup>39</sup> SCHMIDT: Demokratietheorien, 2010, S. 210.

autoritären oder totalen Staat, sondern auch zu jenen Demokratielehren, die grössten Wert auf Bildung und Durchsetzung eines möglichst homogenen Volkswilens legten.<sup>40</sup> Die Pluralisten befürworten die Repräsentativverfassung, und lehnen die unmittelbare Demokratie nach Art der Volksversammlungsherrschaft wie auch die majoritäre populistische Demokratie ab. Nicht eine bestimmte soziale Klasse, wie das Bürgertum oder die Arbeiterbewegung, bilden die Demokratiegarantie, sondern massgebliche Grössen wie Vielgliedrigkeit der Sozialstruktur und der Politik sowie freie, transparente, faire, wettbewerbsmässige Willensbildung und Entscheidungsfindung. Die Sorge der Pluralisten gilt der effektiven Chance aller Teilhabeberechtigten, an der Willensbildung gleichberechtigt und wohlinformiert teilzunehmen.<sup>41</sup>

Die pluralistische Demokratietheorie lässt sich in zwei Theoriefamilien gliedern. Da ist einmal die gesellschaftszentrierte Theorievariante, wie sie vom amerikanischen Politikwissenschaftler Robert Alan Dahl (1915-2014) vertreten wurde, und zum anderen die staatszentrierte Variante, wie sie Ernst Fraenkel (1898-1975) beschrieben hat. Im Zentrum der ersten Variante steht der Begriff Polyarchie, der allerdings schon lange vor Dahl gebraucht wurde, und sinngemäss das ‘Regieren eines Staats oder einer Stadt durch die Vielen’ bedeutet. Polyarchische Demokratien sind nach Dahl moderne Repräsentativdemokratien, die mit allgemeinem Männer- und Frauenwahlrecht ausgestattet sind. Die beiden wichtigsten Kernvariablen der Polyarchie sind die Partizipation und der Wettstreit. Unter Partizipation ist die politische Beteiligung des Grossteils der erwachsenen Bevölkerung an der Erörterung öffentlicher Angelegenheiten sowie die Wahl und Abwahl der Volksvertreter bzw. der Inhaber der höchsten Staatsämter gemeint. Wettstreit bedeutet die uneingeschränkte, wettbewerbsförmige Interessenartikulation und -bündelung, politische Willensbildung und Entscheidungsfindung. Dahl hat fünf Kriterien definiert, die als Voraussetzung für eine ideale – nach ihm eben «polyarchische» – Demokratie erfüllt sein müssen: Erstens eine zielgenaue, wirksame Partizipation; zweitens gleiches Wahlrecht und Stimmengleichheit insbesondere bei den entscheidenden Abstimmungsstufen; drittens aufgeklärter Wissensstand; viertens finale Kontrolle der Agenda der Poli-

<sup>40</sup> SCHMIDT: Demokratietheorien, 2010, S. 211.

<sup>41</sup> SCHMIDT: Demokratietheorien, 2010, S. 212.

tik durch den Demos und fünftens Inklusion aller abstimmungsfähigen erwachsenen Staatsbürger.<sup>42</sup>

Im Gegensatz zu Dahl, der die pluralistische Demokratie also über Partizipation und offene, freie Willensbildung definierte, begriff Fraenkel sie als Staatsverfassung oder ‘Staatsgebilde’. Dieses Staatsgebilde zeichnet sich durch vier Kriterien aus, nämlich durch die Pluralität, durch die Legitimierungsweise der Herrschaft, durch die Struktur der Gesellschaft und des Regierungssystems sowie durch den Vorrang des Rechtsstaates. Fraenkels demokratietheoretischer Bezugspunkt ist der Idealtypus einer konstitutionellen Demokratie, nämlich «des autonom legitimierten, heterogen strukturierten, pluralistisch organisierten Rechtsstaates.»<sup>43</sup> Fraenkels Demokratietheorie verknüpft also die Vielgliedrigkeit von Staat und Gesellschaft mit dem Verfassungsgedanken und dem Prinzip grundrechtsorientierter, anti-tyrannischer Zügelung der Volksherrschaft. In seiner Strukturanalyse der modernen Demokratie stellte er zwar einerseits fest, dass sich jedes demokratisch legitimierende Regierungssystem zum Prinzip dieser Volkssouveränität bekennt, und die Abgeordneten in allgemeiner, unmittelbarer, gleicher und geheimer Wahl gewählt werden. Doch andererseits könne nicht übersehen werden,

«dass lediglich unter der Herrschaft eines Proportionalwahlrechts die Gleichwertigkeit des Stimmrechts voll gewährleistet ist. Besteht doch unter allen Mehrheitswahlsystemen stets die Gefahr, dass bei der Bildung der Wahlkreise durch Wahlkreisgeometrie und andere Machenschaften Minderheiten benachteiligt und die herrschenden Parteien bevorzugt werden.»<sup>44</sup>

Ein wichtiger Aspekt der pluralistischen Demokratietheorie betrifft die systematische Berücksichtigung der politischen Parteien und der Interessensverbände. Zwar warnte Fraenkel vor der ‘Herrschaft der Verbände’ zulasten des Gemeinwohls, gleichzeitig aber hob er die stabilisierende Funktion autonomer Interessensgruppen und Parteien hervor.

<sup>42</sup> SCHMIDT: Demokratietheorien, 2010, S. 213; zitiert nach: DAHL Robert: On Democracy, New Haven-London 1998 und DAHL Robert: Democracy and its Critics, New Haven-London 1989.

<sup>43</sup> FRAENKEL: Strukturanalyse, 2011, S. 314.

<sup>44</sup> FRAENKEL: Strukturanalyse, 2011, S. 315–317.

### **3.1.2 Die beteiligungszentrierten Demokratietheorien**

Den beteiligungszentrierten Demokratietheorien geht es um die Beteiligung möglichst vieler an möglichst Vielem, und zwar im Sinne von Teilnehmen, Teilhaben, Seinen-Teil-Geben und innerer Anteilnahme am Schicksal eines Gemeinwesens. Politische Beteiligung als Zentrum der Politik, als Wert an sich und als Quelle prozeduralen Nutzens ist in dieser Theoriefamilie ebenso wichtig wie die gründliche Beratschlagung als wesentlicher Bestandteil der Willensbildung und Entscheidungsfindung. Das Motto der beteiligungszentrierten Demokratietheorien lautet: Wenn die Demokratie etwas Gutes ist, dann ist mehr Demokratie wohl noch etwas besser. Ihre Wortführer werten die Demokratie nicht ausschliesslich als Staatsform und Markt, sondern vor allem auch als Forum, nicht ausschliesslich als Wettbewerb, sondern vor allem als Gespräch und als Lebensform oder sogar als Seinsweise.<sup>45</sup>

Wie schon die Demokratietheorie der Pluralisten lassen sich auch die beteiligungszentrierten Demokratietheorien in verschiedene Varianten gliedern. Im Vordergrund stehen hier vor allem die partizipatorische und die deliberative Demokratietheorie. Beide Varianten sind gemeinsam, dass sie sich vorrangig auf den Input des politischen Prozesses fokussieren. Wichtig sind sowohl den ‘Partizipationisten’ wie auch den ‘Deliberationisten’, politische Lösungen durch mehr Beteiligung in Wort oder Tat zu finden. Aber auch die gesteigerte Qualität des öffentlichen Abwagens, die verbesserte informationelle, intellektuelle und moralische Kapazität der Bürger sowie gerechte und autonomieschonendere Problemlösungen sind ihnen wichtig.

Die beteiligungszentrierten Demokratietheorien loben den Eigenwert politischer Beteiligung und verständigungsorientierter Kommunikation und preisen die damit erhoffte erzieherische Funktion und Integrationskraft der Demokratie. Die Förderung der Partizipation und Deliberation reicht von ‘expansiven’ über ‘integrative’ bis zu ‘effizienzorientierten’ Strategien’. Bei der expansiven Strategie geht es um mehr Beteiligung und Beratschlagung in zeitlicher, sachlicher und sozialer Hinsicht, bei der integrativen Strategie um fortwährende Schulung der Bürger

<sup>45</sup> SCHMIDT: Demokratietheorien, 2010, S. 236.

durch den Akt der Beteiligung an Beratschlagung und Wahlen und bei der effizienzorientierten Strategie um Senkung der Kosten dieser Beteiligung und Beratschlagung.<sup>46</sup>

Im Fokus der beteiligungszentrierten Demokratietheorie steht der durchschnittliche Staatsbürger, der durch entsprechende Anordnungen des Willensbildungsprozesses zu mehr und besserer Beteiligung befähigt werden kann. Während bei der partizipatorischen Variante der Schwerpunkt in der hohen und weiter zunehmenden Zahl der Beteiligten und der demokratisch zu entscheidenden Materien (wie beispielsweise in der Direktdemokratie nach Schweizer Art) liegt, gehören nach Auffassung der Deliberationisten zu den Funktionsvoraussetzungen guter Demokratie anspruchsvolle Prozeduren der Beratung und Beschlussfassung. Letztere setzen allerdings nicht nur Kenntnis und Handhabung von Regeln der verständnisorientierten Kommunikation in kleinen, überschaubaren Gruppen voraus, sondern auch die regelgebundene Verpflichtung aller zur Mitwirkung, identitätsstiftende Erzählungen, deliberative Führungspersönlichkeiten, relevante Ergebnisse für die Beteiligten und die Chance, verständnisorientierte Kommunikation zu lernen.<sup>47</sup>

## **3.2 Wahlrecht und die Bewertung von Wahlsystemen**

### **3.2.1 Majorz und Proporz**

Bei der Definition der beiden Wahlsystemgrundtypen Mehrheits- bzw. Verhältniswahl plädiert Nohlen<sup>48</sup> für eine klare Unterscheidung der beiden Definitionskriterien Entscheidungsregel oder Repräsentationziel. Er misst dem Repräsentationsziel politisch eine höhere Bedeutung zu, da dessen normative Dimension einen grundlegenden Unterschied zum Mehrheitsprinzip macht, wie übrigens die historische Debatte in Graubünden über Mehrheits- und Verhältniswahl zu belegen vermag.

Die Entscheidungsregel, wonach bei der Mehrheitswahl die Mehrheit siegt, und bei der Verhältniswahl der

<sup>46</sup> SCHMIDT: Demokratietheorien, 2010, S. 238.

<sup>47</sup> SCHMIDT: Demokratietheorien, 2010, S. 241–243.

<sup>48</sup> NOHLEN: Wahlrecht, 2019, S. 154–157.

|  | Pluralistische Demokratietheorie     | Beteiligungszentrierte Demokratietheorie  |
|--|--------------------------------------|---|
| Ziele und Aufgaben / Rollen und Funktionen | <b>Politik und Demokratie</b>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>verhindern jegliche autoritäre und totalitäre Herrschaft</li> <li>zügeln die Exekutive und die sie tragende Mehrheit in der Legislative</li> <li>stellen das Gleichgewicht zwischen verschiedenen Interessen her</li> <li>fördern einerseits Partizipation und Wettstreit (Dahl) und andererseits die Staatszentrierung (Fraenkel)</li> <li>sind offen für allgemeine Interessen wie Ökologie, Frieden</li> </ul>  |
|  | <b>Parteien / Interessenverbände</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>werden systematisch berücksichtigt</li> <li>wirken stabilisierend</li> <li>schützen (sofern sie allgemeine Interessen vertreten) die pluralistische Demokratie vor Erstarrung und Despotismus als Folge von politischer Lethargie und Apathie</li> </ul>   |
|  | <b>Parlament</b>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>versteht sich als Volksvertretung, entscheidet aber selbstständig</li> </ul>   |
|  | <b>Politische Führer / Akteure</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>sorgen sich um die effektive Chance aller Teilhabeberechtigten, an der Willensbildung gleichberechtigt und wohlinformiert teilzunehmen</li> </ul>  |
|  | <b>Wähler / Bürger</b>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>haben die finale Kontrolle über die politische Agenda</li> <li>partizipieren an der Erörterung öffentlicher Angelegenheiten und wählen die Volksvertreter</li> <li>wählen i.d.R. nach einer Vielzahl von Determinanten (z.B. Stellung in der Sozialstruktur, Problemlösungskompetenz etc.)</li> </ul>  |
|  | <b>Institutionen / Kultur</b>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>lehnen jegliche Volksversammlungsherrschaft ab</li> <li>berücksichtigen die Vielgliedrigkeit der Sozialstruktur</li> <li>fordern freie, transparente, faire, wettbewerbsmässige Willensbildung und Entscheidungsfindung</li> <li>vermitteln zwischen Staat und Gesellschaft</li> <li>streuen die Machtressourcen</li> <li>repräsentieren einen heterogenen Volkswillen</li> <li>Repräsentativverfassung</li> </ul> |
|  | <b>Staat</b>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>gewährt als sozialer Rechtsstaat politische, wirtschaftliche und soziale Bedingungen, die die rechtsstaatlichen Prinzipien garantieren</li> </ul>  |

Tabelle 2: Pluralistische und beteiligungszentrierte Demokratietheorien und ihre Ziele, Aufgaben, Rollen und Funktionen  
 (Quelle: Schmidt, Demokratietheorien, 2010).

Anteil entscheidet, ist als Mittel zu verstehen, um das Repräsentationsziel, entweder die Mehrheitsbildung (Majorz) oder dann eben ein Abbild der Wählerschaft (Proporz) in den Vordergrund zu stellen. Für die Entscheidung, welchem Wahlsystem man den Vorzug geben will, ist somit primär die Frage zu entscheiden, welches Repräsentationsziel man im Auge hat. Grundsätzlich können wir festhalten: Geht es um eine klare Mehrheitsbildung, dann ist das Majorzsystem vorzuziehen, geht es um ein möglichst gutes Abbild der Wählerschaft, ist dem Proporzsystem den Vorzug zu geben. In einem klassischen Wahlsystem entsprechen sich Entscheidungsregel und Repräsentationsprinzip. Bei einer relativen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen wird nach Majorz entschieden und die Repräsentationsvorstellung der Mehrheitswahl angestrebt. Bei der Verhältniswahl in grossen Wahlkreisen wird nach Proporz entschieden und eine proportionale Vertretung der politischen Parteien im Parlament anvisiert.

Was nun die technischen Elemente von Wahlsystemen betrifft, ist für die Wahlchancen von politischen Parteien die Wahlkreiseinteilung von allergrösster Bedeutung. Dies kann anschaulich durch die Wahlkreiseinteilung im Kanon Graubünden dargestellt werden, wo in einzelnen der 39 Wahlkreise eine wesentlich höhere Bevölkerungszahl auf ein Mandat entfällt als auf andere. Technisch betrachtet müssten Migrationsprozesse (Abwanderung in die Zentren) eine stete Anpassung der Wahlkreise nach sich ziehen, was aber im Kanton Graubünden nie erfolgt ist. Die Grösse eines Wahlkreises ist auch deshalb von grosser Bedeutung, weil sich die Proporzregel in einem Einerwahlkreis gar nicht anwenden lässt. Der Proporzeffekt nimmt mit der Grösse der Wahlkreise zu, da der notwendige Stimmenanteil einer Partei, um einen Sitz zu erreichen, abnimmt.

Der Kanton Graubünden kannte auch noch am Ende des 20. Jahrhunderts für die Wahl ins Kantonsparlament das Majorzwahlverfahren. Zuerst wurde im Gesetz betreffend die Kreiswahlen vom 1. Januar 1875 im Artikel 4 das Wahlverfahren beschrieben. Dort wurde festgehalten, dass ein Kandidat das absolute Mehr erreichen musste, um gewählt zu werden.<sup>49</sup> Das absolute Mehr erreichte jener Kandidat, der mehr

<sup>49</sup> Gesetz über die Kreiswahlen. Mit 1. Januar 1875 in Kraft getreten, in: Amtliche Gesetzesammlung Graubünden Nr. 4: 1860-1951, Band 4: 1880; (Online): <[https://www.gr-lex.gr.ch/app/de/change\\_documents/12193](https://www.gr-lex.gr.ch/app/de/change_documents/12193)>, abgerufen am 10. Juni 2021.

Stimmen oder Anteile auf sich vereinte als alle anderen in ihrer Gesamtheit. Da sich damit die Wahlgänge unter Umständen über Stunden hinziehen konnten, gab es ab 1937 mehrere Bemühungen, entweder ab dem zweiten oder dann ab dem dritten Wahlgang das relative Mehr einzuführen. Beim relativen Mehr wird jener Kandidat mit den meisten Stimmen gewählt.

Erst mit dem Erlass eines Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte im Kanton Graubünden, welches an der Volksabstimmung vom 7. Oktober 1962 angenommen wurde, erfuhr die Majorzregel eine Anpassung. Zwar gilt immer noch das absolute Mehr, bei dem die Gesamtzahl aller gültigen Kandidatenstimmen durch die um eins vermehrte Zahl der freien Sitze geteilt wird: Die nächsthöhere ganze Zahl ist dann das absolute Mehr. Allerdings wurde in einem Folgeartikel für die Kreise die Möglichkeit geschaffen, für die Kreiswahlen in Abweichung zu dieser Bestimmung, die Regel anzuwenden, dass von den Kandidaten mit den meisten Stimmen jene gewählt sind, welche mehr Stimmen erreichen als die durch die doppelte Zahl der freien Sitze geteilte Gesamtzahl aller gültigen Kandidatenstimmen. Bei einem notwendigen zweiten Wahlgang waren dann jene Kandidaten gewählt, die am meisten Stimmen auf sich vereinigten.

Bei der Verhältniswahl stellen die Parteien Gruppen von Kandidaten auf. Die Wähler wählen dann primär oder ausschließlich zwischen diesen Listen. Die Sitze werden dann möglichst genau im Verhältnis der Listenstimmen zugeteilt. Allerdings gibt es bei vielen Verhältniswahlsystemen über die inhärente Schwelle für den ersten Sitz hinaus eine Mindestbedingung, die eine Gruppe erreichen muss, um berücksichtigt zu werden. Erreicht eine Liste nicht die in der Sperrklausel definierten Anforderungen, erhält sie keine Sitze.

### 3.2.2 Bewertungen der beiden Wahlsysteme

Der Staatsrechtler Hans Kelsen (1881-1973) widmete sich der Frage, auf Grund welchen Wahlsystems das Parlament gebildet werden soll, unter dem Gesichtspunkt des parlamentarischen Majoritäts-Minoritätsprinzips. Er entschied sich klar und deutlich für das Proportional- und gegen das Majoritäts-Wahlverfahren. Allerdings setzte er dabei voraus, dass bei gleichzeitiger Besetzung mehrere Mandate jede Partei durch eine ihrer Stärke entsprechende Anzahl von

Gewählten vertreten sei. Wenn man also ein Wahl- system fordert, das technisch so beschaffen ist, dass jede Partei nach Massgabe ihrer Stärke zur Geltung kommen soll, so braucht es Teilwahlkörper, die aber, so Kelsen, nicht nach dem Territorialprinzip, sondern nach dem Personalitätsprinzip gebildet werden:

*«Nicht die Bewohner eines willkürlich abgegrenzten Gebietes, sondern die Angehörigen einer Partei, alle Personen der gleichen politischen Überzeugung sollen die Körper bilden, auf welche die zu besetzenden Mandate verteilt und durch deren Willensakt die Mandate besetzt werden.»<sup>50</sup>*

Daraus, so fügte er an, ergebe sich allerdings der innere Widerspruch, dass man Proportionalwahlsysteme mit territorialer Wahlkreiseinteilung verbinde, was für das Majoritätswahlsystem eine notwendige Korrektur, für das Proportionalwahlsystem aber eine organische Störung sei. Doch produziere die Proportionalwahl keine Besiegten, weil es eben keine Majorisierung gebe; denn um gewählt zu werden brauche es keine Majorität von Stimmen sondern lediglich ein «Mindestmass», dessen Berechnung eben das Spezifische der Proportionalwahltechnik bilde.

Für Kelsen kommt es also nicht nur darauf an, ob im Parlament überhaupt eine Minorität erscheint, sondern dass alle politischen Gruppen im Verhältnis zu ihrer Stärke im Parlament vertreten sind, damit sich im Parlament die tatsächliche Interessenlage zunächst überhaupt darstellt. Dies sei aber die prinzipielle Voraussetzung, unter der ein Kompromiss zustande kommen könne. Auch zur Frage des Verhältnisses zwischen Majorität und Minorität äusserte sich Kelsen. Dazu meinte er, dass der Einfluss, den die Minorität auf die Majorität nehme, ja umso bedeutender sei, je mächtiger diese Minorität oder diese Minoritäten im Parlament auftreten. «Zweifellos verstärkt das Proportionalwahlsystem jene Tendenz der Freiheit, die verhindern soll, dass der Wille der Mehrheit schrankenlos über den der Minderheit herrsche.»<sup>51</sup>

Und was sagte Kelsen zum vielfach vorgebrachten Einwand der Parteienzersplitterung, die durch das Proporzialsystem gefördert werden soll? Es sei, so führte er aus, durchaus möglich, dass dadurch im Par-

lament keine Partei mehr über die absolute Mehrheit verfüge und die für das parlamentarische Verfahren unerlässliche Majoritätsbildung wesentlich erschwert sei. Doch verschiebe das die Parteienkoalition, also die Notwendigkeit, geringere Differenzen zwischen den Parteien zurückzustellen und sich auf die wichtigsten gemeinsamen Interessen zu einigen, aus dem Bereich der Wählerschaft in den des Parlaments. Und überhaupt setze das Proportionalwahlsystem mehr als jedes andere die Gliederung der politisch Berechtigten in politische Parteien voraus und fördere die Entwicklung von deren Organisation. Für Kelsen ist entscheidend, dass der Staatswillen nicht durch einseitiges Parteieninteresse zum Ausdruck gebracht wird, sondern dass möglichst alle Parteiinteressen sich äussern und miteinander in Konkurrenz treten können, «damit es schliesslich zu einem Kompromiss zwischen ihnen komme. Gerade diese Garantien bietet das Verfahren in einem auf dem Proportionalwahlsystem aufgebauten Parlament.»<sup>52</sup> Damit plädierte Kelsen ganz klar für das Proporzialsystem nach dem Personalitätsprinzip, welches darauf beruht, dass Normen verschiedenen Inhalts für Menschen verschiedener Qualifikation, beispielsweise je nach ihrer Religion, ihrer Kultur oder ihrer Sprache gelten.

Bei der Analyse von Wahlsystemen geht es vorgelagert auch um die Analyse der politischen Repräsentation. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Repräsentation zwei Hauptbedeutungen umfasst, nämlich die Verkörperung und die Stellvertretung.<sup>53</sup> Im ersten Fall steht die Frage im Zentrum, wie eine politische Behörde das Volk verkörpert und stellvertretend für das Volk handelt. Im zweiten Fall ist es mehr die Frage nach der Beziehung zwischen den Repräsentierenden und Repräsentierten. Und genau hier kommen das Wahlverfahren und die Wahlkreiseinteilung ins Spiel.

Sowohl die Wählerinnen und Wähler als auch die zu Wählenden verbinden mit einem Wahlsystem bestimmte Erwartungen. Ob das jeweilige Wahlsystem als gerecht empfunden wird, ist eine ethische, aber keine politische Kategorie. In der Literatur werden bei der Bewertung von Wahlsystemen als Massstäbe einerseits die Gerechtigkeit und andererseits die Funktionalität unterschieden. Nach dem deutschen Politikwissenschaftler Karl-Rudolf Korte soll ein Wahlsystem einerseits also vor allem gerecht sein.

<sup>50</sup> KELSEN: Wesen, 2018. S. 82.

<sup>51</sup> KELSEN: Wesen, 2018. S. 85.

<sup>52</sup> KELSEN: Wesen, 2018. S. 87.

<sup>53</sup> CHENEVAL: Demokratietheorien, 2015, S. 141-143.

Dies sei dann der Fall, so Korte, wenn das Parlament die Verhältnisse der Gesellschaft möglichst exakt widerspiegle. Andererseits soll eine Demokratie vor allen Dingen aber auch funktionieren. Das gehe dann am besten, wenn es zwei grosse Parteien gebe, die um die Macht konkurrieren müssten und sich in der Regierungsverantwortung immer wieder abwechselten.<sup>54</sup>

Kortes Bewertung der Wahlsysteme kann also ergänzt werden mit der Beantwortung der Frage, wie weit ein bestimmtes Wahlsystem die Kernfunktionen von Wahlsystemen zu erfüllen vermag. Der Politikwissenschaftler Dieter Nohlen hält dazu fest, dass es das ideale Wahlsystem nicht gibt. Die Auswirkung eines Wahlsystems hängt seiner Meinung nach immer von bestimmten Kontextfaktoren ab. Solche Kontextfaktoren können etwa die Konfliktstruktur einer Gesellschaft, die wahlgeografische Verteilung der Wählerstimmen, der Grad der Fragmentierung und/oder Polarisierung eines Parteiensystems sowie die Verhaltensmuster der politischen Eliten sein. Gemäss Nohlen müssen solche determinierenden Faktoren, die nach Raum und Zeit variieren können, bei der Bewertung eines Wahlsystems berücksichtigt werden. Es sind aber noch weitere Annahmen zu berücksichtigen. So gehören etwa die Annahmen zu den Zielfunktionen (Repräsentation, Effizienz, Verantwortlichkeit), aber auch die Gewichtung bzw. die Priorisierung der Anforderungen dazu. Hier spielt dann, so Nohlen, der demokratietheoretische Standpunkt eine entscheidende Rolle.<sup>55</sup>

Nohlen nennt im Zusammenhang mit den Anforderungen an ein Wahlsystem fünf Kernfunktionen. Es sind dies die *Repräsentation*, die *Konzentration*, die *Partizipation*, die *Einfachheit* und die *Legitimität*.<sup>56</sup> Bei der *Repräsentation* geht es einerseits darum, dass alle relevanten gesellschaftlichen Gruppen in den gewählten Vertretungsorganen repräsentiert sein sollen. Andererseits soll diese Repräsentation fair sein; d.h. die gesellschaftlichen Interessen und politischen Meinungen sollen im Parlament spiegelbildlich vertreten sein. Parameter einer angemessenen Repräsentation ist der Grad der Proportionalität von Stimmen und Mandaten. Allzu grosse Abweichungen von der Proportionalität wird häufig als problematisch begriffen.

---

<sup>54</sup> KORTE: Wahlen, 2013, S. 43.

<sup>55</sup> NOHLEN: Wahlrecht, 2009, S. 187–189.

<sup>56</sup> NOHLEN: Wahlrecht, 2009, S. 190–191.

Beim Kriterium der *Konzentration* geht es um die Aggregation gesellschaftlicher Interessen und politischer Meinungen zum Zwecke politischer Entscheidungsfindung und Handlungsfähigkeit des Gemeinwesens. Wahlen werden als Akt der politischen Willensbildung und nicht als Abbildung der in der Wählerschaft vorherrschenden Meinungen verstanden. Das Kriterium der Konzentration zielt auf die Reduktion der Zahl der Parlamentsparteien ab, damit die Bildung stabiler parlamentarischer Mehrheiten gefördert wird.

Das Kriterium der *Partizipation* betrifft die Möglichkeiten des Wählers, seinen politischen Willen zum Ausdruck zu bringen. Es geht also um die Beteiligungschancen der Wähler, die möglichst gross sein soll. Insbesondere sollen diese neben der Parteidurchwahl auch eine personelle Wahl treffen können. Ist die Personalstimmgebung gänzlich ausgeschlossen, etwa in Form der starren Liste, so werde dies ebenfalls häufig als problematisch begriffen.

Das Kriterium der *Einfachheit* fordert, dass die Wähler die Funktionsweise des Wahlsystems verstehen sollen. Allerdings, so Nohlen, habe diese funktionale Anforderung den Charakter einer Richtlinie, da Wahlsysteme, die versuchten, den Kriterien Repräsentation, Konzentration und Partizipation gleichzeitig gerecht zu werden, sich unweigerlich komplizierter darstellten als Wahlsysteme, die nur eines der Kriterien zu erfüllen versuchten. Es sei dennoch erstrebenswert, dass die Wähler die Funktionsweise des Wahlsystems verstünden und nachvollziehen könnten, was mit seiner Stimme geschähe.

Beim Kriterium der *Legitimität* schliesslich geht es um die allgemeine Akzeptanz sowohl des Wahlsystems als auch seiner Ergebnisse, was dem Wesen nach alle anderen Kriterien miteinschliesst. Als Parameter gilt hier die Frage, ob das Wahlsystem eine Gesellschaft eint oder aber teilt. Ein weiterer möglicher Indikator für die *Legitimität* eines Wahlsystems sieht Nohlen in der Art und Stossrichtung von Kritik, die es in der öffentlichen Diskussion erfährt. Hier müsse man unterscheiden zwischen einerseits der Kritik an der technischen Qualität eines Wahlsystems und andererseits dessen kritischer Bewertung in der Öffentlichkeit. Es sei also zu unterscheiden zwischen dem *Legitimitätsanspruch* von Institutionen, den diese aufgrund ihrer Übereinstimmung mit den demokratischen Werten und ihrer Funktionstüchtigkeit erheben können, und dem *Legitimitätsglauben*,

den sie bei den politischen Akteuren und bei den Wählern finden.

Nohlen hält zusammenfassend fest, dass von den genannten fünf Kriterien die ersten drei die wichtigsten sind, die beiden restlichen aber gegebenenfalls dann eine Bedeutung erlangten, wenn sie zu Reformen des Wahlsystems zwingen. Er warnte aber gleichzeitig vor der Annahme, mit dem Fünferkatalog hätte man nun Gütekriterien in der Hand, mit deren Hilfe man Wahlsysteme ohne Berücksichtigung des Kontextes, in welchem sie vereinbart wurden und wirken, definitiv benoten können. Es kommt nicht so sehr darauf an, die eine oder andere Funktion optimal zu erreichen, sondern eine Balance zwischen allen Funktionen herzuführen.<sup>57</sup>

### 3.3 Bedeutung der Parteien

Welche Rollen und Funktionen kommen denn jetzt in einer Demokratie den Parteien zu? Gemäß dem deutschen Politikwissenschaftler Gerd Mielke nehmen Parteien in der parlamentarischen Demokratie die zentrale Vermittlerrolle zwischen Staat und Gesellschaft ein. Sie tun dies, indem sie Interessen aufgreifen, diese bündeln und ihnen in Parlamenten und Regierungen politisches Gewicht verschaffen. Einerseits spielt sich das alles in öffentlichen Diskursen ab oder dann in der von den Parteien kontrollierten und ausgeübten Gesetzgebungs- und Regierungstätigkeit. Sie tun dies alles allerdings nicht isoliert, sondern als Teil eines Parteiensystems und treten dann in einen Wettbewerb mit anderen Parteien.<sup>58</sup>

Es sind diese Parteiensysteme, die in modernen Demokratien die für die Legitimität des politischen Prozesses entscheidenden Funktionen der Repräsentation und Integration erfüllen, indem die in ihnen konkurrierenden und kooperierenden Parteien gesellschaftliche Konflikte auf die Ebene der politischen Entscheidungsfindung transformieren. Soziale, wirtschaftliche und kulturelle Interessen sowie jene Teile der Bevölkerung, die diese Interessen vertreten, kommen so zu politischer Anerkennung und Integration in den politischen Prozess.

Speziell für die politischen Systeme Westeuropas nennt ein anderer Politikwissenschaftler vier spezi-

fische Aufgaben und Funktionen der Parteien. Da ist einmal die *Zielfindungsfunktion*, die sich primär in ideologischen Parteiprogrammen manifestiert. Dann folgt die *Artikulationsfunktion*, bei der die interne Organisation der Partei und ihre Mitgliederstruktur, aber auch Macht- und Einflussverhältnisse innerhalb der Partei sowie das Verhältnis zwischen Mitglied- und Wählerschaft im Zentrum stehen. Als dritte Kernfunktion steht die *Mobilisierungsfunktion* im Fokus. Dabei geht es um die Mobilisierung und Sozialisierung der Bürgerinnen und Bürger bei Wahlen. Als vierte Funktion wird noch die *Rekrutierungsfunktion* genannt, bei der es um die Auslese der Kandidierenden für den politischen Wettbewerb geht.<sup>59</sup>

Reimut Zohlnhöfer postuliert neben empirischen und theoretischen Nachweisen der Unterschiedlichkeit von Parteien vor allem auch die Berücksichtigung eines normativen Kriteriums. Denn gerade normativ gesprochen stelle die Wahl den zentralen Legitimationsmechanismus demokratischen Regierens in den entwickelten Industrieländern dar. Dieser Mechanismus könne aber nur dann richtig funktionieren, wenn die Wähler auch tatsächlich eine Wahl hätten, wenn Parteien also unterschiedliche Programme anbieten würden und in der Lage seien, diese auch durchzusetzen.<sup>60</sup>

In der neueren Regierungsforschung wird zusätzlich zwei weiterführenden Fragen nachgegangen. Die erste bezieht sich darauf, ob Parteien überhaupt einen Unterschied machen *wollen*, und die zweite, ob Parteien überhaupt einen Unterschied machen *können*. Grundlage für die Beantwortung der ersten Frage bildet einerseits die klassische Parteidifferenzhypothese von Douglas A. Hibbs (1944-heute) und andererseits der bereits viel ältere Ansatz von Edmund Burke (1729-1797). Hibbs postulierte innerhalb eines Elektorats verschiedene soziale Gruppen mit klar voneinander unterscheidbaren wirtschaftspolitischen Interessen, die von diesen jeweils mehr oder weniger geschlossen gewählt werden. Aber diese Interessenvertretung nur gerade einer bestimmten Klasse wird heute in Frage gestellt. Überhaupt, so schreibt Zohlnhöfer, sei die Idee der Massenintegrationspartei, also von der Vereinigung aller Mitglieder mit den gleichen wirtschaftspolitischen Interessen in ein und derselben Partei, von der Volks- bzw. von der Kartellpartei ab-

<sup>57</sup> NOHLEN: Wahlrecht, 2009, S. 193–195.

<sup>58</sup> MIELKE: Repräsentations- und Integrationsfähigkeit, 2013, S. 175.

<sup>59</sup> VON BEYME: Parteien, 1982, S. 25.

<sup>60</sup> ZOHLNHÖFER: Parteien, 2013, S. 267.

gelöst worden. Damit sei die Zusammensetzung der Wählerschaft einer Partei heterogener geworden, was zu einer programmatischen Annäherung der Parteien geführt habe.<sup>61</sup>

Burke definierte eine Partei als «a body of man united, for promoting by their joint endeavours the national interest, upon some particular principle in which they all are agreed».<sup>62</sup> Beim Burke-Ansatz stehen weniger die wirtschaftspolitischen Interessen im Vordergrund, sondern die Wertvorstellungen der Mitglieder einer Partei bzw. die Vorstellungen von den Mitteln, um bestimmte Ziele zu erreichen. Parteien, so die Schlussfolgerung, wollen zwar wertebезogen immer weniger einen Unterschied ausmachen, unterscheiden sich dafür umso mehr in der Ansicht, mit welchen Mitteln diesen Werten nachgelebt werden soll.

Bei der Beantwortung der zweiten Frage, nämlich jener, ob Parteien überhaupt einen Unterschied machen können, argumentiert Zohlnhöfer mit drei Faktoren, die diesbezüglich ganz offensichtlich erschwerend wirken. Da ist einmal der *Parteienwettbewerb*, der infolge der damit einhergehenden Unsicherheit tiefgreifenden Reformen wie auch einer kohärenten Politik eher entgegenwirkt. Zum zweiten schrumpfen Parteiunterschiede ebenfalls durch den Umstand, dass zentralstaatliche Ebenen ihre Präferenzen nicht durchsetzen können, wenn die Gesetzgebungs-kompetenz bzw. die entsprechenden Ressourcen bei *Gliedstaaten* liegen. Neben den beiden Faktoren Parteienwettbewerb und Institutionen führt er auch noch die *Globalisierung* als differenzminimierend auf. Auf jeden Fall, so fasst er zusammen, konnten und können Parteien wichtige Agenten für ein effektives und legitimes Regieren sein, wenn es ihnen gelingt, ihre Politikinstrumente an geänderte Rahmenbedingungen anzupassen.<sup>63</sup> Auch Schmidt kommt aufgrund der gesichteten Literatur und den zur Verfügung stehenden Daten zum Schluss, dass die von Hibbs erstmals entwickelte «Parteidifferenzhypothese» ein wertvolles Instrument für vergleichende Studien zu Politikentscheidungen und politischer Wirksamkeit in wirtschaftlich entwickelten demokratischen Staaten

ist.<sup>64</sup> Zwar wirken Parteienwettbewerb, Föderalismus und Globalisierung der Differenzierung von Parteien entgegen, doch unterscheiden sich diese in ihren Entscheidungen und ihrer politischen Wirksamkeit.

Das Parteiensystem der Schweizer Kantone zeichnete sich im 20. Jahrhundert durch eine grosse Vielfalt und Unterschiedlichkeit aus. So fanden sich in den Kantonen sowohl bipolare Zweiparteiensysteme, gemässigte Dreiparteiensysteme als auch ausgeprägte Multiparteiensysteme. Im Kanton Graubünden hat sich ein gemässigtes rechtspositioniertes Dreiparteiensystem mit einer gemässigten Fraktionierung, einer mittleren Volatilität und einer geringen links-rechts Polarisierung etabliert. Typisch für diesen Kanton ist auch der geringe Anteil an linken Parteien.<sup>65</sup>

### 3.4 Parlamentswahlrecht, Demokratie und Parteien in den Kantonen

#### 3.4.1 Parlamentswahlrecht in den Kantonen

Gemäß den Autorinnen und Autoren einer Studie zum Parlamentswahlrecht in den Schweizer Kantonen<sup>66</sup> sind es offensichtlich zwei Voraussetzungen, die den fundamentalen Wandel bei der Ausgestaltung des Wahlrechts zu den Kantonsparlamenten in den letzten 20 Jahren massgeblich prägten. Einerseits waren dies rechtspolitische Entwicklungen, wozu sowohl Totalrevisionen von Kantonsverfassungen als auch die Verkleinerung der jeweiligen Kantonsparlamente gehörten. Andererseits übte das Bundesgericht massgeblichen Einfluss auf die Kantone aus.

Für das Bundesgericht ist bei der Beurteilung der Wahlverfahren die *Wahlrechtsgleichheit* gemäss Art. 34 der Bundesverfassung massgeblich. Diese setzt sich zusammen aus der *Zählwertgleichheit*, der *Stimmkraft-* oder *Stimmgewichtsgleichheit* und der *Erfolgswertgleichheit*. Dabei stellt die Zählwertgleichheit sicher, dass bei der Auszählung alle Stimmen innerhalb eines Wahlkreises formell gleich berücksichtigt werden (one man, one vote). Die *Stimmkraft-* oder *Stimmgewichtsgleichheit* verlangt, dass alle Stimmen auch materiell das gleiche Gewicht haben. Dabei muss

<sup>61</sup> ZOHLNHÖFER: Parteien, 2013, S. 268.

<sup>62</sup> ZOHLNHÖFER: Parteien, 2013, S. 268, zitiert nach: BURKE Edmund: Thoughts on the Cause of the Present Discontents, London 1803.

<sup>63</sup> ZOHLNHÖFER: Parteien, 2013, S. 274.

<sup>64</sup> SCHMIDT: Parties, 1996. S. 177.

<sup>65</sup> VATTER: System, 2018, S. 126–128.

<sup>66</sup> GLASER (Hg.): Parlamentswahlrecht, 2017.

*«Bestandteil von Art. 34 BV bildet die Wahlrechtsgleichheit (...), welche sich in drei Teilgehalte unterteilen lässt. Die Zählgewichtsgleichheit bedeutet, dass alle Stimmen formell gleich behandelt werden. Alle Wähler desselben Wahlkreises verfügen über die gleiche Anzahl von Stimmen, haben die gleichen Möglichkeiten zur Stimmabgabe und alle gültig abgegebenen Stimmen werden bei der Auszählung gleich berücksichtigt. Differenzierungen des Stimmgewichts sind unzulässig. Die Stimmkraft- oder Stimmgewichtsgleichheit garantiert jedem Wähler, dass seine Stimme nicht nur gezählt, sondern gleich wie alle anderen Stimmen verwertet wird. Das Verhältnis zwischen der repräsentierten Bevölkerung und der zugeteilten Sitzzahl soll in den einzelnen Wahlkreisen möglichst gleich sein. Die Zuweisung der Sitze an die Wahlkreise darf sich nur an der Bevölkerungsgröße messen. Die Erfolgswertgleichheit soll schliesslich sicherstellen, dass allen Stimmen derselbe Erfolg zukommt, d.h. dass sie materiell und in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden. Die Erfolgswertgleichheit hat wahlkreisübergreifenden Charakter, denn sie bedingt auch eine innerhalb des gesamten Wahlgebiets gleiche Verwirklichung des Erfolgswerts (...). Dem Grundsatz der Zählgewichtsgleichheit kommt absoluter Charakter zu. Dagegen lässt die bündesgerichtliche Rechtsprechung bis zu einem gewissen Grad sachlich gerechtfertigte Einschränkungen der Stimmkrafts- und der Erfolgswertgleichheit zu. Wegen des hohen Stellenwertes der betroffenen politischen Rechte sind solche Einschränkungen allerdings nur mit grösster Zurückhaltung anzuerkennen (...).»*

Abb. 4: Wahlrechtsgleichheit und ihre drei Teilgehalte im Bundesgerichtsurteil von 2014 (Quelle: z. B. BGE 140 I 394, E. 8.3).

das Verhältnis zwischen der Bevölkerungszahl und der Sitzzahl im Vergleich der unterschiedlichen Wahlkreise möglichst gleich sein. Die *Erfolgswertgleichheit* schliesslich soll sicherstellen, dass allen Stimmen derselbe Erfolg zukommt, diese also in gleicher Weise zum Ergebnis beitragen und bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden. Jede Stimme soll unabhängig von Ort und Inhalt den gleichen Einfluss auf die Mandatsverteilung haben. Für die Verhältniswahl ist die Erfolgswertgleichheit konstitutiv, was bedeutet, dass jede Minderung der *Erfolgswertgleichheit* ein Abrücken von der Proportionalität mit sich bringt.<sup>67</sup>

Das Bundesgericht hat bis anhin in konstanter Rechtsprechung festgehalten, dass die Kantone in der Ausgestaltung ihres Wahlsystems – im Rahmen der vom Bundesgericht aus Art. 34 BV abgeleiteten Wahlrechtsgleichheit – weitgehend frei sind. Doch habe sich diese Rechtsprechung sowohl im Hinblick auf die Ausgestaltung eines Majorz- als auch eines Proporzsystems deutlich verschärft, schreibt die am Zentrum für Demokratie in Aarau forschende Naghian Musliu.<sup>68</sup> So hätten gemäss Bundesgericht nun alle Wahlverfahren der Wahlrechtsgleichheit zu genügen, und neu müsste nun auch das Majorzsystem die Erfolgswertgleichheit wahlkreisübergreifend beachten, obwohl das Majorzsystem im Widerspruch zur Erfolgswertgleichheit stehe und sich diese im Majorzwahlverfahren nicht verwirklichen lasse.

### 3.4.2 Zur Typisierung und Qualität der Demokratie in den Schweizer Kantonen

Vatter gelang es, zwei politisch-institutionelle Grunddimensionen herauszuarbeiten, nach denen sich die kantonalen Demokratieformen in voneinander unterscheidbare Typen gliedern lassen. Die erste Dimension umfasst die rechtlich festgeschriebenen Politikinstitutionen, während die zweite Dimension die Regierungstypen, Parteiensysteme und direktdemokratischen Praktiken umfasst. Ausgehend von diesen beiden Dimensionen gehört der Kanton Graubünden zum sogenannten regierungskonkordanten Typ mit wenigen Parteien, wenig Initiativen und fakultativen Referenden, hoher Regierungskonkordanz, hoher Wahlerfolgsschwelle sowie einem leichten Zugang zu

<sup>67</sup> MUSLIU: Anforderungen, 2018, S. 3–5.

<sup>68</sup> MUSLIU: Anforderungen, 2018, S. 29.

direktdemokratischen Institutionen.<sup>69</sup> Diese Typisierung wird bei Diskussion der Ergebnisse vorliegender Untersuchung von Bedeutung sein.

Der Politikwissenschaftler Hans-Peter Schaub, Mitarbeiter beim Année Politique Suisse, liefert ein für die vorliegende Abhandlung interessantes Konzept der Demokratiequalität(en). Ihm geht es in seiner 2016 publizierten Studie<sup>70</sup> primär um die Frage, ob die Demokratiequalität in Versammlungs- oder in Urnendemokratien höher liege bzw. wo denn die Stärken und Schwächen dieser beiden Systeme zu finden seien.<sup>71</sup> Er hat sich entschieden, die Demokratiequalität dual zu konzipieren, und die Qualitätsbestimmung aus zwei grundlegenden Perspektiven zu bestimmen, welche sowohl in der internationalen Demokratietheorie als auch in der Ideen- und Institutionengeschichte der Schweizer Kantone von zentraler Bedeutung sind: jene der liberalen und jene der radikalen Demokratie. Und da innerhalb beider dieser Perspektiven auf Demokratie wiederum mehrere Dimensionen von Demokratiequalität unterschieden werden können, wird Demokratiequalität mehrdimensional. Auch Schaub – wie schon Nohlen – plädiert zusätzlich für ein funktionales Demokratieverständnis, wonach es Demokratiefunktionen gibt, welche eine gute Demokratie erfüllen muss. Er hält aber gleichzeitig fest, dass die gleichen Funktionen grundsätzlich je nach Kontext mit unterschiedlichen institutionellen Arrangements realisiert werden können.

Gemäss Schaub fassen liberale Demokratietheorien menschliches Handeln primär als individuelles, privates Phänomen auf und fokussieren stärker auf die potenziellen Gefahren der Gesellschaft für das Individuum. Die politische Beteiligung der Bürger dient letztlich einer Staatsordnung, die die Individuen und ihre Freiheit vor Machtansprüchen anderer und vor Übergriffen der Gesellschaft schützt. Radikale Demokratietheorien, zu denen insbesondere partizipatorische und deliberative Theorien gehören, fokussieren demgegenüber stärker auf die kollektiven, öffentlichen Aspekte menschlichen Handelns und auf die potenziellen Chancen und Vorteile der Gemeinschaft. Dem Einzelnen wird die Entfaltung seines naturgegebenen Interesses am Politisch-Öffentlichen und

der konstruktive Austausch mit seinen Mitbürgern ermöglicht, und gleichzeitig steuert er damit wertvolle Ressourcen zugunsten der Gemeinschaft, zur gemeinschaftlichen Lösung kollektiver Aufgaben bei.<sup>72</sup>

Schaub leitet nun aus diesen unterschiedlichen Ausgangsperspektiven auch unterschiedliche Kriterien für Demokratiequalität ab. In der liberalen Demokratiekonzeption sollen Freiheitsrechte, Gewaltenteilung und freie Wahlen garantiert werden, während bei der radikalen Demokratiekonzeption vor allem Forderungen nach umfassender, unmittelbarer Teilhabe der gesamten Bevölkerung an den Prozessen öffentlicher Willensbildung und demokratischer Entscheidungsfindung zentral sind. Die grundlegenden Perspektiven der liberalen und der radikalen Demokratiekonzeption lassen sich also folgendermassen zusammenfassen: Während der zentrale Bezugsrahmen bei der liberalen Demokratiekonzeption im Individuell-Privaten liegt, besteht sie bei der radikalen Demokratiekonzeption beim Gemeinschaftlich-Öffentlichen. Bestehen der oberste Zweck und die Existenzberechtigung des Staats bei der erstgenannten in der Sicherung der individuellen Freiheit, sind es bei der anderen die Lösung kollektiver Aufgaben und der Rahmen für gemeinschaftliches Handeln. Wird die Kernfunktion von Demokratie und Staatsform bei der liberalen Demokratiekonzeption durch Einschränkung und Kontrolle der Macht erfüllt, ist es bei der radikalen Demokratiekonzeption die Selbstregierung durch die Bürgerinnen und Bürger sowie die gemeinschaftliche Lösung der kollektiven Aufgaben. Dies alles wird bei der liberalen Demokratiekonzeption durch ein klug aufgebautes Institutionen-System und eine verantwortliche Elite, bei der radikalen Demokratiekonzeption aber durch möglichst breite und intensive Beteiligung der Bevölkerung erreicht. Und schliesslich liegt die Funktion der Beteiligung der Bürger bei der liberalen Demokratiekonzeption in der Selektionierung, Sanktionierung und Legitimierung der Regierenden und ist ein Mittel zum Zwecke der Freiheitssicherung, während sie bei der radikalen Demokratiekonzeption als Selbstzweck und wertvolle Ressource für die Gemeinschaft verstanden wird.<sup>73</sup>

<sup>69</sup> VATTER: Demokratien, 2002, S. 401–403.

<sup>70</sup> SCHAUB: Landsgemeinde, 2016.

<sup>71</sup> SCHAUB: Landsgemeinde, 2016, S. 44–46.

<sup>72</sup> SCHAUB: Landsgemeinde, 2016, S. 114–115.

<sup>73</sup> SCHAUB: Landsgemeinde, 2016, S. 115.

### **3.4.3 Zu den Determinanten der Anzahl Parteien in den Schweizer Kantonen und zur Wirkung unterschiedlicher Wahlsysteme**

Ist die Parteienvielfalt in den Schweizer Kantonen abhängig von den sozialen und wirtschaftlichen Strukturen oder primär vom Wahlverfahren? Der Politikwissenschaftler Adrian Vatter liess sich bei seinen Untersuchungen von der Frage leiten, welche Rolle die zugrundeliegenden sozial-strukturellen Unterschiede einer Gesellschaft einerseits und die Wahlstitutionen andererseits bei der Bildung der jeweiligen kantonalen Parteistrukturen spielen.<sup>74</sup> In einer breit angelegten Untersuchung der Wahlen in die Schweizer Kantonsparlamente zwischen 1986 und 1997 fand er heraus, dass neben sozioökonomischen, demografischen und kulturellen Faktoren auch die Grösse der Wahlkreise Einfluss auf die Anzahl der legislativen Parteien hat. Je räumer und agrarischer, je weniger dicht besiedelt, je einheitlicher die Religionszugehörigkeit der Bevölkerung und je kleiner die Wahlkreise in einem Kanton sind, desto kleiner ist auch die Zahl der politischen Parteien im Parlament.<sup>75</sup> Graubünden zeichnet sich durch eine mehrheitlich ländliche und agrarische Bevölkerung sowie durch die schweizweit tiefste Bevölkerungsdichte aus. Nach wie vor bekennen sich drei Viertel der Bevölkerung zur christlichen Religion, wenn auch aufgeteilt auf die beiden Konfessionen römisch-katholisch bzw. evangelisch-reformiert.

Vatter beschreibt auch die Wirkungen des Wechsels von der Majorz- zur Proporzwahl auf die Parteien sowohl auf nationaler als auch auf kantonaler Ebene.<sup>76</sup> So zeigte der 1919 auf Ebene des Bundes erfolgte Wechsel vom Majorz- zum Proporzsystem bei den Nationalratswahlen für die Parteien drastische Folgen. Der Freisinn verlor die absolute Mehrheit im Nationalrat, die er seit 1848 ununterbrochen innegehabt hatte. Die erst neugegründete Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei erhöhte demgegenüber ihre Sitzzahl um ein Mehrfaches, und auch die Sozialdemokraten konnten ihre Sitzzahl verdoppeln. Aber der Wechsel vom Majorz- zum Proporzwahlsystem bedeutete nicht nur das Ende der Mehrheitspolitik

der Freisinnigen, sondern mit der Entstehung neuer politischer Strömungen auch eine grundlegende Veränderung der Machtkonfiguration innerhalb des Parteiensystems und damit auch eine einmalige Umbruchssituation innerhalb des politischen Systems der Schweiz.

Für Vatter ist die Einführung der Proporzwahl die adäquate institutionelle Antwort auf die fortschreitende Industrialisierung, die zunehmenden gesellschaftlichen Spannungen und die ausgeprägten soziokulturellen Heterogenitäten in der Schweiz zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Dabei folgt er Nohlens Feststellung, wonach in der Schweiz als einem Land mit segmentiertem Pluralismus «die Verhältniswahl eine besonders enge Verbindung mit dem vorherrschenden Demokratiekonzept»<sup>77</sup> des partizipativen Konkordanzmodells eingegangen sei.<sup>78</sup>

Vatters Untersuchungen zeigen: Je kleiner der Wahlkreis, desto geringer die Chancen der kleinen Parteien, umso grösser die Disproportionalität zwischen Stimmen- und Mandatsanteil.<sup>79</sup> Auch wenn er diese Schlussfolgerung aus seinen Forschungen auf die Wahlen ins nationale Parlament bezieht, so geht er davon aus, dass Gleisches bezogen auf die Wahlen in die kantonalen Parlamente gilt. Weiterführende Analysen hatten für die kantonalen Parlamente aufgezeigt, dass die Wahlkreisgrösse den grössten Proporzeffekt ausübt, während andere Merkmale wie das Wahlsystem oder die Parlamentsgrösse einen geringeren Einfluss haben.

Interessant erscheint nun der Zusammenhang zwischen den Nationalratswahlen und den kantonalen Parlamentswahlen, den Vatter im Rahmen seiner Untersuchungen feststellen konnte. Es zeigte sich nämlich, dass die Zahl der gewählten Parteien in den Kantonen stark der Grösse der Wahlkreise bei den Nationalratswahlen folgte. Dieses Ergebnis, so Vatter weiter, sei insofern bedeutend, da bisher davon ausgegangen wurde, dass vor allem das kantonale Wahlsystem das Parteiengefüge entscheidend beeinflusst habe. Doch sei es neuen oder kleineren Parteien trotz eines restriktiveren Wahlsystems bei kantonalen Wahlen möglich, sich zu etablieren, wenn die Bedingungen bei den Nationalratswahlen günstig seien.<sup>80</sup> Als Bei-

<sup>74</sup> VATTER: Party Fragmentation, 2003, S. 445–446.

<sup>75</sup> VATTER: Party Fragmentation, 2003, S. 454.

<sup>76</sup> VATTER: System, 2018, S. 83–85.

<sup>77</sup> NOHLEN: Wahlrecht, 2009, S. 236.

<sup>78</sup> VATTER: System, 2018, S. 85.

<sup>79</sup> VATTER: System, 2018, S. 87.

<sup>80</sup> VATTER: System, 2018, S. 90.



Abb. 5: Der Grosse Rat 1932 (Quelle: StAGR FR I / gr / 0201).

spiel dazu dürfen hier die Nationalratswahlen vom 23. Oktober 2011 angeführt werden, bei denen im Kanton Graubünden ein Mitglied der Grünliberalen Partei in den Nationalrat gewählt wurde, eine Partei, die bereits ein Jahr zuvor im kantonalen Parlament erstmals zwei Sitze erobert hatte.

### 3.5 Zusammenfassung und Folgerungen aus dem theoretischen Teil

Die pluralistische Demokratietheorie auf der einen Seite zeichnet sich primär durch Machtverteilung mittels Begrenzung der Mehrheit im Parlament und der Exekutive aus. Sie lehnt den homogenen Volkswillen ab. Alle Teilhabeberechtigten sollen an der Willensbildung gleichberechtigt und wohlinformiert teilnehmen können. Die systematische Berücksichtigung der politischen Parteien und Interessenverbände durch das

Proportionalwahlssystem ist Voraussetzung. Die beteiligungszentrierten Demokratietheorien mit den Varianten der Partizipation und der Deliberation fokussieren auf der anderen Seite vor allem auf den Input des politischen Prozesses. Politische Beteiligung und verständigungsorientierte Kommunikation sind – wie in der direkten Demokratie – die wesentlichen Aspekte.

Bei den Theorien zum Wahlrecht sticht Kelsens umfassend begründeter Standpunkt zugunsten des Proportionalwahlssystems und seine Ablehnung des Gebietsproporzies zugunsten des Parteienproporzies hervor. Damit im Parlament Kompromisse zustande kommen, ist es notwendig, dass alle politischen Gruppen im Verhältnis ihrer Stärke im Parlament vertreten sind. Und die Parteienzersplitterung führt zu Parteikoalitionen im Parlament statt in der Wählerschaft. Nicht das einseitige Parteieninteresse bringt den Staatswillen zum Ausdruck, sondern der Kompromiss zwischen möglichst allen Parteiinteressen.

Zur Bewertung von Wahlsystemen steht einerseits die Gerechtigkeit und andererseits Funktionalität zur Verfügung. Als gerecht gilt ein Wahlsystem dann, wenn das Parlament die politischen Verhältnisse der Gesellschaft möglichst exakt widerspiegelt. Doch neben der Repräsentation gehören auch die Konzentration, die Partizipation, die Einfachheit und die Legitimität zu den Kernfunktionen. Während die Anforderung der Repräsentation mit dem Proporzwahlsystem besser erfüllt werden kann, gilt dies für die Konzentration gerade eben nicht. Dem Kriterium der Partizipation wiederum kann bei entsprechender Ausgestaltung sowohl mit dem Majorz als auch mit dem Proporz entsprochen werden. Dass das Majorzwahlverfahren einfacher durchzuführen und zu verstehen ist, kann wohl niemand bestreiten. Gerade wegen dem eingeschränkten Erfüllungsgrad der Repräsentation beim Majorz besteht ein grösseres Risiko, dass dieser weniger als der Proporz zur Einigung einer Gesellschaft beiträgt, und damit der Legitimitätsanspruch eines Parlaments vom Legitimitätsglauben einiger politischer Akteure und ihrer Wähler abweicht.

Was die Bedeutung der Parteien betrifft, gilt es hervorzuheben, dass die Funktionen der Repräsentation und der Integration gerade durch sie gefördert werden können, indem die Parteien soziale, wirtschaftliche und kulturelle Interessen in den politischen Prozess aufnehmen. Parteien dienen der Zielfindung, der Artikulation, der Mobilisierung und der Rekrutierung und nehmen damit eine wichtige Funktion im Rahmen des politischen Prozesses wahr. Zwar erschweren verschiedene Faktoren die Differenzierung der Parteien untereinander, doch bleiben diese im Hinblick auf die Entscheidungen und politische Wirksamkeit genügend unterschiedlich. Im Kanton Graubünden hinkt die Vielfalt und Unterschiedlichkeit des Parteiensystems dem Rest der Schweiz – insbesondere im linken Spektrum – etwas hintennach.

Bei der Analyse der in die Debatten um die Einführung des Proporzwahlsystems eingebrachten Argumente liefern demokratietheoretische Bezüge, die Kernfunktionen von Wahlsystemen und die Bedeutung der Parteien wichtige Kategorisierungsoptionen.

#### 4. Motionen, Initiativen, Botschaften und Abschiede

Die Bemühungen um die Einführung des Proporzwahlsystems für das Parlament des Kantons Grau-

bünden begannen 1931 während der Herbstsession des Grossen Rates. Am 27. November reichte der sozialdemokratische Abgeordnete Christian Cavelty aus Chur eine erste Motion zum Wahlverfahren in den Grossen Rat ein.

Er forderte die Regierung auf, bis zur Herbstsession 1932 eine Ergänzung zum Gesetz über die Kreiswahlen vom 20. April 1875 vorzulegen, wonach es auf Begehren einer qualifizierten Minderheit den Kreisen freistehen soll, die Kreiswahlen – und hier explizit die Wahlen der Abgeordneten in den Grossen Rat – nach Proporz vorzunehmen.<sup>81</sup> Noch gleichzeitig reichten zwei weitere Grossräte, der einzige christlich-soziale Abgeordnete im Grossen Rat, der Churer Albert Wilhelm, und der konservative Rudolf Toggenburg aus dem Kreis Ilanz, eine ähnlich gelagerte Motion ein, wobei es allerdings zur Einführung des Proporz bei den Kreiswahlen einen Mehrheitsbeschluss benötigen sollte. Am 28. Mai 1932 entschied sich der Grosse Rat in einer Eventualabstimmung mit 56 zu 13 Stimmen für die Motion Wilhelm und erklärte diese in der definitiven Abstimmung mit 44 gegen 34 Stimmen für erheblich.<sup>82</sup>

Eineinhalb Jahre später, am 2. Dezember 1933, deponierte der promovierte Jurist und Gemeindepräsident von Davos, der Freisinnige Erhard Branger, ebenfalls eine Motion im Zusammenhang mit der Einführung des Proporzwahlverfahrens, mit der er allerdings die Regierung von der durch die am 28. Mai 1932 für erheblich erklärte Motion Wilhelm gefassten Revisionsaufgabe entbinden wollte. Branger zog dann allerdings am 28. Mai 1935 seine Motion wieder zurück.

In der Herbstsession 1936 kam es dann im Grossen Rat zur Behandlung der kleinrätslichen Botschaft über die Partialrevision des Gesetzes zu den Kreiswahlen. In der Schlussabstimmung am 20. November 1936 wies der Grosse Rat den Antrag des Motionärs Cavelty für einen Passus, wonach 20 Prozent der Stimmberchtigten das Begehren nach Einführung des Proporz in einem Kreis stellen können, mit 41 gegen 8 Stimmen zurück. Mit 34 gegen 30 Stimmen beschloss der Grosse Rat in der Schlussabstimmung, im Kreiswahlgesetz einen Paragraphen einzufügen, der die Kreise befugen sollte, «das Verhältniswahlverfahren in sinngemässer Anwendung des jeweils

<sup>81</sup> Verhandlungen des Grossen Rates im Herbst 1931. Session vom 16. Nov. bis 28. Nov., S. 183.

<sup>82</sup> Verhandlungen des Grossen Rates im Herbst 1931. Session vom 16. Nov. bis 28. Nov., S. 189.

## § 4.

Bei den sämmtlichen Wahlen ist absolute Stimmenmehrheit erforderlich. Wenn sich im ersten Wahlgang kein absolutes Mehr ergibt, so bleiben im zweiten für jede zu besetzende Stelle nur die drei Kandidaten, welche die meisten Stimmen auf sich vereinigen, in der Wahl. Ergibt sich auch im zweiten Wahlgang noch keine absolute Mehrheit, so bleiben im dritten Wahlgang für jede zu besetzende Stelle nur noch die beiden in der Wahl, welche die meisten Stimmen hatten. Beim Einstehen der Stimmen entscheidet das Los.

Sollten in einem Wahlgang mehr Kandidaten, als Wahlen zu treffen sind, das absolute Mehr erhalten, so entscheidet die grössere Stimmenzahl, wer gewählt ist.

Abb. 6: Art. 4 aus dem Gesetz über die Kreiswahlen, in Kraft ab 1. Januar 1875 (Quelle: Kanton Graubünden, Amtliche Gesetzesammlung Nr. 4: 1860-1951; Band 4 [Online], <[https://www.gr-lex.gr.ch/app/de/change\\_documents/12193](https://www.gr-lex.gr.ch/app/de/change_documents/12193)>, 19. Januar 2021).

geltenden Nationalratswahlgesetzes einzuführen.»<sup>83</sup> Diese Gesetzesrevision wurde aber an der Volksabstimmung vom 7. März 1937 bei einer Stimbeteiligung von etwas über 62 Prozent mit 12'850 gegen 8'562 Stimmen abgelehnt.<sup>84</sup>

Acht Jahre später, in der Frühjahrssession 1945, wurden die nächsten zwei Motionen eingereicht, die eine Revision des Kreiswahlgesetzes und damit die Einführung des Proporzwahlverfahrens für den Grossen Rat befürworteten. Mit der ersten Motion, die der sozialdemokratische Grossrat Adolf Hegglin aus Chur und sechs weitere Motionäre einreichten, schlugen sie vor, dass auf Begehr eines Drittels der Stimmberechtigten innerhalb eines Kreises die Kreiswahlen nach Proporz durchgeführt werden können. Die zweite und etwas differenzierter ausformulierte Motion des konservativen Abgeordneten (in der Mai-session 1945 als Stellvertreter anwesend) und späteren Regierungsrates Augustin Cahannes, der zwar in Chur wohnte aber im Parlament den Kreis Disentis vertrat, und fünf weiteren Motionären forderte hingegen einen Mehrheitsbeschluss für die jeweilige Ein-

führung des Proporzwahlsystems in einem Kreis.

In der Beantwortung der zwei Motionen gab die Regierung zu verstehen, dass sie nicht gewillt sei, die Motionen als erheblich zu erklären. Doch der Rat erklärte die Motion Cahannes mit 54 und die Motion Hegglin mit 38 Stimmen als erheblich und zwang damit die Regierung, einen Revisionsvorschlag für das siebzigjährige Kreiswahlgesetz auszuarbeiten. In der Frühjahrssession 1946 fand dann die Beratung der von der Regierung beantragten Teilrevision des Kreiswahlgesetzes statt. Es standen sich jetzt allerdings vier Anträge gegenüber: Beibehaltung des bisherigen Wahlverfahrens, Einführung des fakultativen Proporz nach dem Vorschlag des Kleinen Rates, Zulassung einer qualifizierten Minderheit und deren Festsetzung des Wahlverfahrens sowie letztlich die Einführung des obligatorischen Proporz. Im Abstimmungsverfahren votierten zuerst 47 Ratsmitglieder zugunsten des fakultativen Proporz und 22 Abgeordnete für die Einführung des Obligatoriums. Schliesslich sprachen sich 40 Abgeordnete zugunsten des freiwilligen Proporz aus, während 31 Ratsmitglieder eine solche Erweiterung des Kreiswahlgesetzes ablehnten.<sup>85</sup>

<sup>83</sup> Verhandlungen des Grossen Rates im Herbst 1936, S. 281.

<sup>84</sup> Verhandlungen des Grossen Rates im Frühjahr 1937, S. 139.

<sup>85</sup> Verhandlungen des Grossen Rates im Frühjahr 1945, S. 80–81.

In der Verhandlung der Kreiswahlgesetzrevision während der folgenden Herbstsession standen sich dann die beiden Vorschläge des Kleinen Rates und der Vorberatungskommission gegenüber. Während der Kleine Rat schon in seiner Botschaft vom April 1946 vorgeschlagen hatte, die Einführung des Verhältniswahlrechts von einem Mehrheitsbeschluss im jeweiligen Kreis abhängig zu machen, schlug die Vorberatungskommission nun vor, dass die Einführung erfolgen soll, sofern 25 Prozent der stimmberechtigten Kreiseinwohner dieses Begehren stellten. Schliesslich wurde in der Schlussabstimmung der Antrag der Vorberatungskommission mit dem 25-Prozent-Quorum dem Antrag des Kleinen Rates mit 61 zu 19 Stimmen vorgezogen und die Vorlage zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet. In der Volksabstimmung vom 2. März 1947 entschieden sich dann aber die Abstimmenden mit 9'843 Nein-Stimmen und 9'244 Ja-Stimmen gegen die Vorlage.<sup>86</sup> Die Stimmbeteiligung betrug 51 Prozent.

Am 18. Mai 1949 reichten der konservative Constantin Maron aus Bonaduz und 21 Mitunterzeichner eine nächste Motion im Grossen Rat ein, die sich wörtlich an die Formulierung der Vorberatungskommission in der Herbstsession 1946 hielt. Demnach sollte den Kreisen ermöglicht werden, die Wahlen der Grossratsabgeordneten nach Proporz durchzuführen, sofern es von 25 Prozent der stimmberechtigten Kreiseinwohner verlangt wurde. Diese Motion wurde am 25. Mai 1949 vom Grossen Rat mit 43 gegen 29 Stimmen für erheblich erklärt.<sup>87</sup> Im Hinblick auf die Herbstsession 1949 legte dann der Kleine Rat vertreten durch den Präsidenten Rudolf Planta die entsprechende Botschaft zur Revision des Kreiswahlgesetzes vor.<sup>88</sup> Während er sich bei der Revision des Gesetzes ansonsten wörtlich an die Vorlage von 1947 hielt, schlug er vor, den minimalen Prozentsatz der stimmberechtigten Kreiseinwohner, die das Begehren auf Einführung des Proporzwahlsystems stellen konnten, von 25 auf 20 Prozent zu reduzieren. Dass in dieser Weise eine Minderheit des Kreises die Wahlart bestimme, sei deshalb gerechtfertigt, weil diese nur damit

<sup>86</sup> Amtsblatt des Kantons Graubünden Nr. 10 vom 7. März 1947, S. 234.

<sup>87</sup> Verhandlungen des Grossen Rates in der Frühjahrssession 1949, S. 39 und S. 147.

<sup>88</sup> Botschaften des Kleinen Rates an Grossen Rat. Teilrevision des Gesetzes betreffend die Kreiswahlen vom 1. Januar 1875, 1949, S. 118–122.

die Möglichkeit habe, die Verhältniswahl zu erlangen. Denn in Kreisen, welche sich in der überwiegenden Zahl aus Stimmberechtigten einer Partei zusammensetzten, werde man kaum erwarten können, dass diese freiwillig zur Verhältniswahl übergehen. Und bezüglich der Reduktion des Prozentsatzes von 25 auf 20 Prozent sei die Überlegung massgebend gewesen, dass in der Regel nicht über 80 Prozent der Stimmberechtigten sich an Wahlen beteiligten. Die Festsetzung eines Quotienten von 25 Prozent der Stimmberechtigten würde über einem Drittel der Stimmenden entsprechen. Ferner werde durch die Ermässigung dieser Prozente teilweise auch Befürwortern des obligatorischen Proporzes Rechnung getragen. Der Grossen Rat weigerte sich dann aber mit 40 zu 36 Stimmen auf die regierungsrätliche Botschaft zur Revision des Kreiswahlgesetzes einzutreten.<sup>89</sup>

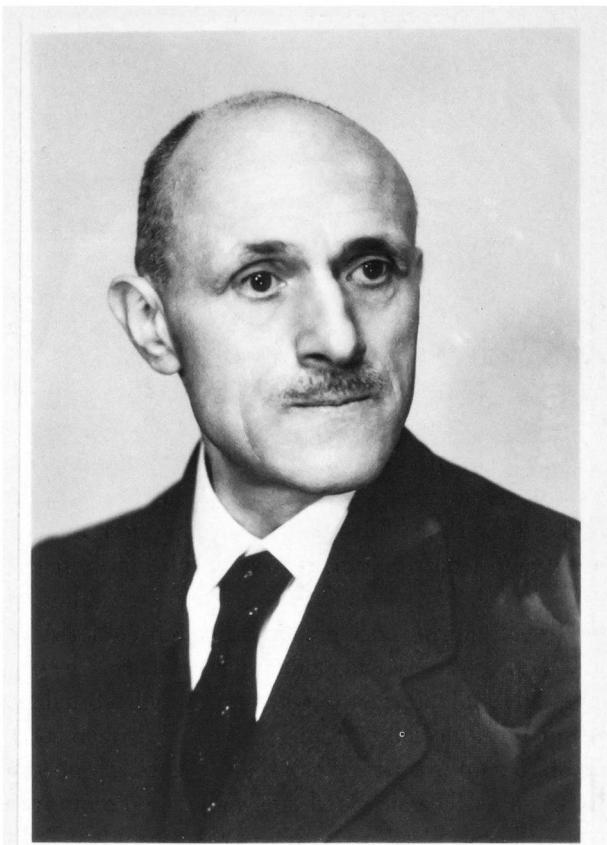
Das gleiche Schicksal erlitt in der Herbstsession 1951 eine ähnliche Motion des konservativen Emmanuel Huonder, der – wie schon sechs Jahre vorher Cahanne – den Kreis Disentis vertrat. Auch er lud den Kleinen Rat ein, «beförderlichst dem Grossen Rat Bericht und Antrag über die Revision des Gesetzes über die Kreiswahlen von 1875 zu unterbreiten, um den Kreisen zu ermöglichen, die Wahlen der Grossratsabgeordneten nach fakultativem Proporz durchzuführen.»<sup>90</sup> Die Beratung dieser Motion in der nachfolgenden Frühjahrssession 1952 dauerte wiederum relativ kurz, bevor sie in der Abstimmung mit 52 gegen 35 Stimmen ebenfalls, wie bereits ihre Vorgängerin, abgelehnt wurde.<sup>91</sup>

Eine Besonderheit stellte die Motion des ehemaligen Regierungsrats und aktuell konservativen Abgeordneten Johann Sebastian Capaul aus der Lumnezia dar, die dieser mit 31 Mitunterzeichnern am 1. Juni 1957 im Grossen Rat einreichte. Zwar verlangte auch sie die Prüfung des Proporzwahlverfahrens, aber diesmal nicht für die Wahl der Mitglieder des Grossen sondern des Kleinen Rates, also der Regierungsräte. Deshalb wird die Debatte, die dann in der Herbstsession stattfand, hier nur sehr verkürzt dargestellt. Es ging dem Motionär um die Ergänzung von Artikel 25 der Kantonsverfassung, wo der Grundsatz der Proporzwahl aufzunehmen sei. Ausschlaggebend für die

<sup>89</sup> Verhandlungen des Grossen Rates in der Herbstsession 1949, S. 294.

<sup>90</sup> Verhandlungen des Grossen Rates in der Herbstsession 1951, S. 581.

<sup>91</sup> Verhandlungen des Grossen Rates in der Frühjahrssession 1952, S. 198.



**Dr. R. v. Planta, Reg. Rat,  
Präsident**

Abb. 7: Rudolf Planta, Präz. des Kleinen Rates 1949 und Befürworter des Proporz (Quelle: StAGR, FR I / kl / 0460).

Einreichung der Motion waren die Regierungsratswahlen 1935, 1938, 1944 und 1947, für die zwei Wahlgänge, und die Wahlen 1941, 1950 und 1956 gewesen, für die sogar drei Wahlgänge notwendig geworden waren. Das jetzige Wahlverfahren für den Kleinen Rat sei unbefriedigend, und die Lösung sei die Einführung des Proporzes. Doch brachte die Regierung diesem Ansinnen gegenüber etliche Vorbehalte vor und stellte fest, dass der Kleine Rat die Motion eines verbindlichen Auftrages nicht entgegennehmen könne, hingegen bereit sei, die Vorschläge der Motionäre nach Umwandlung in ein Postulat zur Prüfung im Zusammenhang auch mit der Verbesserung des geltenden Majorzsystems anzunehmen. Capaul erklärte sich aber nicht bereit, die Motion in ein Postulat umzuwandeln, bevor er nicht die Meinung des Rates kenne. Obwohl sich in der nachfolgenden sehr kur-

zen Debatte lediglich ein Votant gegen die Überweisung der Motion geäussert hatte, wurde sie in der Abstimmung mit 56 gegen 37 Stimmen abgelehnt.

Nur ein halbes Jahr nachdem ein italienisch-bündnerischer Abgeordneter im Grossen Rat eine «Piccola domanda» eingereicht hatte, nicht um das Proporzwahlverfahren einzuführen, sondern um das Majorzwahlverfahren zu vereinfachen,<sup>92</sup> reichte am 16. November 1959 ein Initiativkomitee mit 3'602 rechtsgültigen Unterschriften ein Initiativbegehr bei der Standeskanzlei ein. Dieses sah eine Teilrevision des Gesetzes über die Kreiswahlen mit Einführung des Proporzes für die Wahl des Grossen Rates und klarerer Fassung zweier weiterer Bestimmungen vor. Demnach sollte ein neuer Paragraph 4bis die Bestimmung enthalten, wonach die Kreise für die Wahl ihrer Vertreter im Grossen Rat das Verhältniswahlrecht in sinngemässer Anwendung des jeweils geltenden Bundesgesetzes betreffend die Wahl des Nationalrates einzuführen hätten, wenn sich zwanzig Prozent der Stimmberechtigten hierfür entscheiden würden. Die entsprechende Kreisabstimmung über die Einführung bzw. Abschaffung des Verhältniswahlverfahrens sei anzurufen, wenn zehn Prozent der Stimmberechtigten beim Kreisamt eine solche unterschriftlich verlangten. In der Beratung des Grossen Rates<sup>93</sup> empfahl die Kommissionsmehrheit, den kleinrätschen Gegenvorschlag zur Initiative abzulehnen. Schliesslich stimmten 73 Grossräte gegen die kleinrätschen Vorlage und lediglich 17 dafür. Und nicht besser erging es der Volksinitiative, die dem Volk mit 64 zu 32 Stimmen zur Ablehnung empfohlen wurde.<sup>94</sup> Diese wurde denn auch anlässlich der Abstimmung vom 30. Oktober 1960 mit 13'823 zu 10'684 Stimmen bei einer Stimmbeteiligung von 68.3 Prozent abgelehnt. Offen bleibt, ob die hohe Stimmbeteiligung auf die Proporzinitiative oder auf die gleichzeitig stattfindende Abstimmung über ein neues Jagdgesetz zu stande gekommen war. Nur drei Wochen früher lag die Stimmbeteiligung bei zwei Abstimmungen über Altersheime bzw. über Tierzucht nämlich rund 25 Prozent tiefer.

<sup>92</sup> Verhandlungen des Grossen Rates in der Frühjahrssession 1959, S. 147.

<sup>93</sup> Verhandlungen des Grossen Rates in der Frühjahrssession 1960, S. 69–75 und S. 140–145.

<sup>94</sup> Botschaften des Kleinen Rates an Grossen Rat. 8. Volksinitiative zur fakultativen Einführung des Proporzverfahrens für die Wahl des Grossen Rates, 31. März 1960, S. 31–45.

Am 25. September 1961 richtete der Kleine Rat des Kantons Graubünden unter dem Titel «Erlass eines Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte im Kanton Graubünden» eine weitere Botschaft an den Grossen Rat.<sup>95</sup> In dieser mehr als 40-seitigen Schrift setzte er auseinander, warum es an der Zeit sei, das geltende Recht zur Ausübung der politischen Rechte im Kanton Graubünden in einem Gesetz zusammenzufassen. Seine Absicht war, das Stimmrecht nicht nur in kantonalen, sondern auch in Gemeindeangelegenheiten in einem neuen Gesetz abschliessend zu regeln. Abgelöst werden sollte auch das Gesetz über die Kreiswahlen vom 20. April 1875. In den neuen Artikeln 40 und 41 wurde denn auch das Wahlverfahren in den Kreisen festgelegt. Selbstverständlich getraute sich der Kleine Rat nur kurze Zeit nach der Abstimmungsschlappe vom Vorjahr nicht, nochmals mit dem Proporz aufzuwarten. Und so sollte auch im neuen Gesetz das Majorzwahlverfahren festgeschrieben werden. In der Abstimmung vom 7. Oktober 1962 nahmen 8'540 Stimmberchtigte die Vorlage an, 5'939 Stimmberchtigte lehnten sie ab.<sup>96</sup> Die Stimmbe teiligung betrug 38 Prozent.

Mehr als zehn Jahre später reichten dann der sozialdemokratische Abgeordnete Peter Bäder und 29 Mitunterzeichner eine weitere Motion zur Einführung des obligatorischen Proporzwahlverfahrens für den Grossen Rat ein.<sup>97</sup> Doch auch diese überlebte die kurze, aber heftig geführte Debatte im Grossen Rat nicht. Mit 55 gegen 41 Stimmen wurde sie verworfen, und die Regierung davon entbunden, dem Grossen Rat eine Teilrevision des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte vorzulegen.<sup>98</sup>

Knapp sieben Jahre später, anlässlich der Grossrats session vom 28. Mai bis 2. Juni 1979, reichte der Sozialdemokrat Stefan Hosang zusammen mit 34 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern erneut eine Motion zur Einführung des Proporz für die Wahl des Grossen Rates ein. In der nachfolgenden Herbstsession fand dann die Behandlung der Motion

<sup>95</sup> Botschaften des Kleinen Rates an Grossen Rat. 19. Erlass eines Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte im Kanton Graubünden, 25. September 1961, S. 225–268.

<sup>96</sup> Amtsblatt des Kantons Graubünden Nr. 41 vom 12. Oktober 1962, S. 1342.

<sup>97</sup> Grossratsprotokoll Februar 1972. Session vom 21. Februar bis 26. Februar 1972, S. 518.

<sup>98</sup> Grossratsprotokoll Sept. 1972. Session vom 25. September bis 29. September 1972, S. 172–177.



Abb. 8: Stefan Hosang (SP); Grossrat 1971-1991. (Quelle: Familienarchiv Jürg Hosang, Chur).

Hosang statt. Doch schliesslich wurde auch diese Motion mit 56 gegen 41 Stimmen im Grossen Rat abgelehnt.<sup>99</sup>

Am 9. Juni 1981 reichten die Vertreter des Initiativkomitees eine von der Sozialdemokratischen Partei Graubünden mit Unterstützung des kantonalen Gewerkschaftskartells Graubünden und von Einzelpersonen lancierte Volksinitiative für die Proporzwahl des Grossen Rates bei der Standeskanzlei ein. Die Initianten stellten «im Sinne einer allgemeinen Anregung gemäss Artikel drei der Kantonsverfassung» das Begehren, «das Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte sei in folgendem Sinne zu ändern: Die Wahl der Grossräte erfolgt in allen Kreisen mit mehr als einem Abgeordneten nach dem Proporzwahlverfahren.» Die Zielsetzung der Initiative bestand nach Angaben der Initianten darin, durch die Einführung

<sup>99</sup> Grossratsprotokoll Oktober 1979. Session vom 1. bis 5. Oktober 1979, S. 412–425.

| Eingabe | Form          | Behandlung/<br>Entscheid | Urheber                | Begehren                                     | Regierung   | GR   | Volk |
|---------|---------------|--------------------------|------------------------|--|-------------|------|------|
| 1931    | 1. Motion     | 1936/1937                | Cavelty                | qualifiz. Minderheit - Einführung Proporz    | -           | Nein | -    |
| 1931    | 2. Motion     | 1936/1937                | Wilhelm/Toggenburg     | Mehrheitsbeschluss – Einführung Proporz      | Ja          | Ja   | Nein |
| 1945    | 3. Motion     | 1946/1947                | Hegglin                | Ein Drittel – Einführung Proporz             | Nein        | Ja   | Nein |
| 1945    | 4. Motion     | 1946/1947                | Cahannes               | Mehrheitsbeschluss – Einführung Proporz      | Ja          | Nein | -    |
| 1949    | 5. Motion     | 1949/1949                | Maron                  | 25% Begehren – Einführung Proporz            | Ja (20%)    | Nein | -    |
| 1951    | 6. Motion     | 1952/1952                | Huonder                | Einführung Proporz                           | -           | Nein | -    |
| 1959    | 1. Initiative | 1960/1960                | Brenn/Initiativkomitee | 20% Begehren – Einführung Proporz            | Ja (oblig.) | Nein | Nein |
| 1972    | 7. Motion     | 1972/1972                | Bäder                  | Obligatorischer Proporz                      | -           | Nein | -    |
| 1979    | 8. Motion     | 1979/1979                | Hosang                 | Obligatorischer Proporz bei > 1 Abgeordneter | -           | Nein | -    |
| 1981    | 2. Initiative | 1982/1982                | SP/Gewerkschaften      | Obligatorischer Proporz bei > 1 Abgeordneter | Nein        | Nein | Nein |
| 1989    | 9. Motion     | 1990/1990                | Locher                 | Obligatorischer Proporz bei > 2 Abgeordneter | -           | Nein | -    |
| 1991    | 10. Motion    | 1991/1991                | Weber                  | «Piccolo primo»                              | -           | Nein | -    |
| 1995    | 3. Initiative | 1996/1996                | Jung '91               | «Pro Proporz» - Obl. Proporz bei > 2 Abg.    | Ja          | Nein | Nein |
| 1998    | 1. Petition   |                          | La Verda/Frauenplenum  | Neue KV: Einf. Proporz «Bündner Modell»      | Ja          | Nein | -    |

Mit 10 Motionen, 3 Initiativen und einer Petition bemühte man sich im 20. Jh. um die Einführung des Proporzwahlsystems für den Grossen Rat in Graubünden.

Tabelle 3: Übersicht Motionen, Petitionen und Initiativen zum Wahlverfahren in den Bündner Grossen Rat 1931-1998.

des Proporzwahlverfahrens eine der Stärken der politischen Gruppierungen in Graubünden entsprechende Aufteilung der Sitze im kantonalen Parlament zu erwirken. In der Abstimmung im Grossen Rat stimmten 62 Abgeordnete dafür, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen und nur gerade 16 Abgeordnete stimmten gegen ein solches Vorgehen. In der Volksabstimmung vom 28. November 1982 wurde die Initiative bei einer Stimmbeteiligung von 32 Prozent mit einem Nein-Stimmenanteil von 63.2 Prozent klar abgelehnt.

Am 1. Dezember 1989 reichte dann der Sozialdemokrat Vitus Locher eine Motion betreffend Einführung des Proporzwahlverfahrens für den Grossen Rat ein. Die Debatte im Grossen Rat fand am 2. März 1990 statt. Doch die Regierung stellte sich klar gegen die Form der Motion, erklärte sich aber bereit, diese als Postulat entgegenzunehmen. Die Regierung hielt fest, dass der Vorstoss auch bei grundsätzlich positiver

Würdigung des Proporzgedankens doch einige Fragen aufwerfe, die eine Stellungnahme weiterer Interessierter erfordere. Die Regierung beabsichtigte deshalb, bei den politischen Parteien und den Kreisen ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen zur Frage, wie sie sich zur Einführung eines teilweisen Proporzes für die Grossratswahlen stellten. Die Motionäre zeigten sich mit diesem Vorschlag einverstanden. Doch nachdem sich noch ein Vertreter der Gegnerschaft zu Worte meldet hatte, der den Rat bat, zu akzeptieren, dass die Einführung des Proporzwahlverfahrens in den letzten Jahren verschiedentlich abgelehnt worden sei, wurde in der Abstimmung das Postulat mit 59 zu 33 Stimmen abgelehnt bzw. nicht überwiesen.<sup>100</sup>

Nur gut ein Jahr später, am 27. Mai 1991, reichte der sozialdemokratische Abgeordnete Weber zusammen mit 17 Mitunterzeichnerinnen und Mitunter-

<sup>100</sup> Grossratsprotokoll Februar/März 1990. Session vom 26. Februar 1990 bis 2. März 1990, S. 842–845.

zeichnern eine weitere Motion betreffend Einführung des Proporzwahlrechts für den Grossen Rat ein. Die Debatte erfolgte dann am 30. September 1991. Wiederum zeigte sich der Vertreter der Regierung bereit, die Motion in Form eines Postulats entgegenzunehmen, da aufgrund der Tragweite des Geschäfts die Stellungnahmen weiterer Interessierter eingeholt werden sollten. Fünf Abgeordnete plädierten für die Annahme der Motion bzw. des Postulats und sechs dagegen. Schliesslich wurde die Motion, respektive das Postulat Weber mit 25 gegen 86 Stimmen vom Rat abgelehnt.

Am 23. Februar 1995 hatten Vertreter des Initiativkomitees eine von der politischen Gruppierung Jung'91 mit Unterstützung von Einzelpersonen lancierte Volksinitiative für die teilweise Proporzwahl des Grossen Rates bei der Standeskanzlei Graubünden eingereicht. Der Regierungsrat legte seine Botschaft am 30. Januar 1996 vor. Er verzichtete auf einen Gegenvorschlag und beantragte dem Grossen Rat, die kantonale Volksinitiative «Pro Proporz» für ein gerechtes Wahlsystem dem Volk zur Annahme zu empfehlen. Doch der Grosser Rat folgte am 23. Mai 1996 dem Antrag der Kommissionsmehrheit und empfahl mit 85 zu 23 Stimmen dem Volk die Initiative zur Ablehnung. Auch der Gegenvorschlag der Kommissionsminderheit für die freiwillige Einführung des Proporzes auf Beschluss des einzelnen Kreises wurde mit 68 zu 24 Stimmen abgelehnt. In der Volksabstimmung vom 1. Dezember 1996 wurde die Initiative ganz knapp mit 21'587 gegen 21'203 Stimmen abgelehnt. Die Stimmteilnahme betrug 36.3 Prozent.

Nur knapp zwei Jahre vor dem Jahrtausendwechsel, am 26. Januar 1998, reichten La Verda, die in den Siebzigerjahren gegründete Grüne Partei Graubündens, und das Frauenplenum beim Grossen Rat eine Petition ein, mit der sie den Grossen Rat aufforderten, den Proporz bei den Grossratswahlen sowie die Bildung grösserer Wahlkreise im Hinblick auf die Totalrevision der Kantonsverfassung in gesonderten Eventualabstimmungen dem Volk zu unterbreiten. Der Grosser Rat entschied am 23. März 1998 auf Antrag der Justizkommission, die Petition zur näheren Prüfung der darin gestellten Begehren an die Regierung zu überweisen.

## 5. Argumente in den grossrätslichen Debatten

Im Zusammenhang mit den Motionen Cavelty und Wilhelm zwischen 1931 und 1937 fielen die Argumente bezüglich der Anzahl als auch des Inhalts noch recht bescheiden aus. Man plädierte für das Proporzwahlverfahren, weil sich die parteipolitische Struktur, sowie die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse verändert hätten und deshalb das heutige Wahlsystem veraltet sei. Auch weise die Landsgemeinde in den Kreisen mancherlei Mängel auf, und die Minderheiten kämen oft zu kurz.

Die Gegner hingegen führten ins Feld, es bestehe kein Bedürfnis nach einer Revision des Kreiswahlgesetzes, da der «freiwillige Proporz»<sup>101</sup> bereits zur Anwendung gelange. Zudem gefährde der Proporz die Landsgemeinde, fördere die Aufspaltung der Wählerschaft in Parteien und sei kompliziert und fremd. Auch gelange der eigentliche Volkswille weniger zum Ausdruck, da vor allem die Parteiführer über die Kandidatenauslese entscheiden würden. Die Wähler würden überorganisiert. Und die grosse Mehrheit der Kreise sei sowieso dagegen.<sup>102</sup>

In den Debatten um die Motion Hegglin 1945<sup>103</sup> und Huonder 1952<sup>104</sup> stand dann bei den Befürwortern das Argument der Gerechtigkeit im Vordergrund. Das Parlament solle als Spiegelbild des Volkes und dem parteipolitischen Frieden dienen. Man bezog sich auf die Nationalratswahlen, wo sich der Proporz bewähre. Die geäusserte Befürchtung, die Landsgemeinde sei mit dem Proporz gefährdet, stellte man in Abrede.

Die Gegner fuhren jetzt massiver als noch eine Dekade früher auf. Sie führten das Argument der Persönlichkeit ein, die beim Proporz ins Hintertreffen zu geraten drohe, und monierten den damit verbunde-

<sup>101</sup> Bei diesem freiwilligen Proporz handelt(e) es sich zwar um das Majorzverfahren; da aber entweder die grössten Parteien darauf verzichteten, für alle Sitze Kandidaten aufzustellen, oder deren Wähler z. T. auch Kandidaten anderer, kleinerer Parteien berücksichtigten, hatten auch Letztere – im Rahmen des allgemein als legitim geltenden Sitzanspruchs ihrer Partei – reelle Wahlchancen.

<sup>102</sup> Verhandlungen des Grossen Rates im Frühjahr 1932. Session vom 17. Mai bis 28. Mai, StAGR, S. 163–164.

<sup>103</sup> Verhandlungen des Grossen Rates in der Herbstsession 1945, StAGR, S. 796.

<sup>104</sup> Verhandlungen des Grossen Rates in der Frühjahrsession 1952, StAGR, S. 195–197.

nen Qualitätsverlust der Abgeordneten. Auch stellte man in Abrede, der Proporz habe sich bei den Nationalratswahlen bewährt. Ganz im Gegenteil, da er zu kompliziert sei und die Parteivertreter den Volksvertretern vorziehe. Er zersetze das politische Leben. Es drohe eine Verpolitisierung des Alltags und die Gefahr eines totalitären Parteikampfs. Es werde je nach Wahlsystem bzw. Wahlkreis zweierlei Abgeordnete geben. Man befürchtete die drohende Einschränkung des Stimmrechts, die Gefährdung der Landsgemeinde und des föderativen Charakters der Kreise. Überhaupt sei die erneute Thematisierung des Proporz eine Zwängerei, mache eine neue Kreiseinteilung notwendig und sei ein Fremdkörper, der mit den wahren Grundsätzen einer Demokratie nicht vereinbar sei. England und Amerika seien Vorbilder, da sie ihre Parlamente ohne Proporz in demokratischer Weise bestimmten.

Als 1960 die Initiative zur Einführung des fakultativen Verhältniswahlrechts zur Diskussion stand,<sup>105</sup> fanden die Befürworter vor allem die Tatsache stossend, dass der Kanton Graubünden als Ausnahmekanton dastand, da sich der Proporz in den anderen Kantonen bereits bewährt habe. Sie stellten in Abrede, Graubünden sei ein Sonderfall. Mit dem Proporz sei sowohl die Gerechtigkeit als auch die Repräsentation der kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Interessen besser gewährleistet. Er fördere die Kompromisskultur und verkörpere damit die demokratische Idee besser als der Majorz. Die Aufgabe des Parlaments habe sich von der Prägestätte der öffentlichen Meinung zum Volksorgan gewandelt. Die Freiheit der Kandidatauslese bestehে weiterhin. Die politischen Meinungen und Forderungen sollten nicht erst bei der Volksabstimmung, sondern schon im Parlament zum Ausdruck kommen. Der Grosse Rat vertrete primär das Volk und nicht die Kreise.

Die Gegner sahen weiterhin die Landsgemeinde gefährdet, befürchteten einen Niveauverlust des Parlaments, eine ungebührliche Stärkung der Parteien und die Einschränkung der Kandidatauswahl. Es würden nur mehr Vertreter von Interessengruppen ins Parlament gewählt. Sie beharrten darauf, dass Graubünden ein Sonderfall sei, und dass sich das Majorzsystem gut eingelebt habe. Es gebe damit keinen Grund für eine Änderung. Der Ausgleich zwischen

den Parteien funktioniere. Und überhaupt argwöhnten sie, dass sich mit dem Proporz die Bindung zwischen Wähler und Kandidaten lösen und Parteiinteressen in den Vordergrund gerückt würden.

Auch 1972 wiederholten sich die meisten Argumente, sowohl jene der Proporz-Befürworter wie auch jene der Proporz-Gegner.<sup>106</sup> Die Motionäre und ihre Anhänger führten als erstes wiederum die Gerechtigkeit und die Gleichheit ins Feld. Es gehe um die Vertretung der Gesamtheit des Volkes und gegen die Unterdrückung der Repräsentation von Minderheiten, die die politische Passivität fördere. Sie gingen davon aus, dass der Persönlichkeit wegen der echten Kandidatauswahl genügend Rechnung getragen werde. Ja, und die Macht der grossen Parteien solle tatsächlich beschränkt werden. Und schliesslich habe die Regierung 1960 das Verhältniswahlrecht befürwortet und die Durchführung der Proporzwahl in den Grossen Rat nicht als unmöglich bezeichnet. Es sei gerechtfertigt, in Graubünden den Proporz zu fordern, da die überwiegende Zahl der Stimmbürger in proporzgeeigneten Kreisen wohne.

Aber die Gegner zählten nicht die Einwohnerzahl, sondern die Anzahl Kreise und gingen davon aus, dass in 30 von 39 Kreisen der Proporz nur ungenügend funktionieren könne. Eine Neueinteilung der Kreise sei dann nötig, was aber nicht im Interesse der Bevölkerung liege. Und wiederum fürchteten sie um die Landsgemeinde und die Wahl der Stellvertreter und sahen eine unzumutbare Belastung wegen der vielen Kandidaten auf die Organisatoren der Wahlen zukommen. Der Proporz führe zu einer Verlängerung der Amtsperiode. Die Zeit für solche Strukturveränderungen sei aber noch nicht reif. Eine Zwischenabschaltung von Parteien sei zu vermeiden; denn diese stünden bei den Frauen nicht in hoher Gunst. Parteipolitik dürfe nicht den sachlichen Problemen und den Interessendifferenzen vorgehen. Da viele Grossräte auch gleich noch das Amt des Kreispräsidenten inne hatten, würde dieses Amt verpolitisirt, was keiner bündnerischen Lösung entspreche. Natürlich durfte auch das Argument der beeinträchtigten Persönlichkeitswahl nicht fehlen. Und dann noch das: Der Proporz möge ja gerecht sein, aber durch das Panaschieren sei er schlecht geworden.

Sieben Jahre später, als es 1979 um die Motion

<sup>105</sup> Verhandlungen des Grossen Rates in der Frühjahrssession vom 16. Mai bis 28. Mai 1960, S. 69–75 und 140–206.

<sup>106</sup> Grossratsprotokoll Sept. 1972. Session vom 25. September bis 29. September 1972, S. 172–177.

Hosang ging,<sup>107</sup> <sup>108</sup> stellten sich die Befürworter auf den Standpunkt, auch die Kantonsverfassung schreibe vor, dass die Souveränität auf der Gesamtheit des Volkes beruhen solle, weshalb der Kanton Graubünden nicht mehr länger eine Ausnahme bleiben dürfe. Argumente wie jenes der grundlegenden Veränderung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse sowie der politischen Struktur der Bevölkerung, des Parlamentes als Spiegelbild der politischen Strömungen, der Belebung des demokratischen Geschehens und der Durchführbarkeit auch mit der Landsgemeinde wiederholten sich. Natürlich wurde auch wieder die Gerechtigkeit beschworen und demgegenüber die Gegenargumente als zweitrangig und technisch bezeichnet. Nach 20 Jahren soll die Bevölkerung wieder über die Einführung des Proporzwahlverfahrens für den Grossen Rat entscheiden können. Man solle das politische Kalkül nun endlich hintanstellen.

Die Gegner beklagten das Proporzwahlverfahren als kompliziert und unverständlich und den bündnerischen Verhältnissen unangepasst. Einerseits waren sie der Auffassung, es bringe nichts Neues, da die starke Tradition nicht gebrochen werden könne, und andererseits befürchteten sie das notwendig werden einer Neuorganisation der Wahlbereiche. Es werde bei den Kreiswahlen nicht gleich gewählt wie bei den Nationalratswahlen, weshalb keine grosse Veränderung der Vertretung im Grossen Rat zu erwarten sei. Deshalb sei auch nicht mehr Gerechtigkeit zu erwarten, da die kleinen Differenzen im Streubereich des Wahlglücks liegen würden. Der Proporz stelle das Parteiinteresse in den Vordergrund, bedinge die Verlängerung der Amtsperiode und gefährde die Landsgemeinde.

1982 ging es um die Initiative zur Einführung des obligatorischen Proporz. Die Initianten und ihre Genossen beschränkten sich im Wesentlichen auf die beiden Hauptargumente der Gerechtigkeit und der Repräsentanz. Diese müssten aufgrund der Veränderungen kultureller, sozialer und wirtschaftlicher Verhältnisse und der politischen Strukturen wiederhergestellt werden. Sie beschworen den politischen Frieden durch Verhinderung von Polarisierung der politischen Kräfte. Und sie meinten, es gebe eigentlich nur zwei Gegenargumente, nämlich die Amts-

dauer und der komplexere Ablauf der Landsgemeinde.<sup>109</sup>

Doch der Regierungsrat<sup>110</sup> und die gegnerischen Parteien fuhren wieder schweres Geschütz auf. Die Einführung des Grossratsproporz in Graubünden mache einschneidende Eingriffe in das staatspolitische Gefüge notwendig und bedeute einen Bruch mit Traditionen, die in einem wesentlichen Teil des Volkes immer noch verwurzelt seien. Es bedinge den Verzicht auf die Landsgemeinde, verhindere die Stellvertreterwahl und mache Änderungen der mehr als 100-jährigen Wahlkreiseinteilung notwendig. Das alles sei nicht gereftertigt, da auch mit dem Majorz schon Gerechtigkeit herrsche und Minderheiten geschützt würden. Der Proporz sei zwar komplizierter und dadurch unverständlicher aber nicht gerechter, verhindere die Berücksichtigung einzelner Berufsgruppen und, da die Partei die Kandidaten vorschlage, widerspreche er dem Grundsatz, wonach jeder Mann und jede Frau gewählt werden könne. Die regionale Verteilung der Kandidaten sei wichtiger als die parteiliche. Letztere fördere nur die Zersplitterung und setze die Führungskraft des Parlaments herab. Und dann wieder und wieder: Die Persönlichkeit stehe doch im Vordergrund und nicht die Parteizugehörigkeit.

Locher 1989<sup>111</sup> und Weber 1991<sup>112</sup> sowie deren Gefolgsleute führten bei der Debatte um ihre Motion wenig neue, dafür aber alle bisher bekannten Argumente an.<sup>113</sup> <sup>114</sup> Nur zu Beginn erfolgte ein Stoss in die stolze Bündner Seele: Uri habe es doch auch gekonnt! Und dann eben: Minderheiten seien zu berücksichtigen, Parteien sollten nach ihrer Stärke vertreten sein, der Wahlkampf sei zu beleben. Es gehe um die Verhinderung der Passivität und die Verminderung der Verzerrung der Meinungsverhältnisse. Eine gewisse Erstarrung führe zu sinkender Wahlbeteiligung und lämme das politische Leben. Die Chancenlosigkeit

<sup>109</sup> Grossratsprotokoll Mai 1982. Session vom 24. bis 29. Mai 1982, S. 66–74.

<sup>110</sup> Botschaften der Regierung an den Grossen Rat. 2. Volksinitiative für die Proporzwahl des Grossen Rates vom 1. Februar 1982, S. 45–61.

<sup>111</sup> Grossratsprotokoll November/Dezember 1989. Session vom 27. November 1989 bis 2. Dezember 1989, 583.

<sup>112</sup> Grossratsprotokoll Mai/Juni 1991. Session vom 27. Mai 1991 bis 1. Juni 1991, S. 33–34.

<sup>113</sup> Grossratsprotokoll Februar/März 1990. Session vom 26. Februar 1990 bis 2. März 1990, 842–845.

<sup>114</sup> Grossratsprotokoll September/Okttober 1991. Session vom 30. September 1991 bis 4. Oktober 1991, S. 269–276.

<sup>107</sup> Grossratsprotokoll Mai 1979. Session vom 28. Mai bis 2. Juni 1979, S. 65.

<sup>108</sup> Grossratsprotokoll Oktober 1979. Session vom 1. bis 5. Oktober 1979, S. 412–425.

für kleinere Gruppierungen führe zur Abstinenz. Es gehe nicht darum, das Gewicht der kleineren Kreise zu schmälern, aber grössere Verschiebungen sollten möglich gemacht werden.

Gerade das viel kompliziertere und vielschichtige Proporzwahlssystem trage die Schuld an der sinkenden Wahlbeteiligung, widersprachen die Gegner. Es benachteilige die Randregionen, sei wälderfeindlich, nicht gemeinschaftsförderlich und ohne nennenswerte Vorteile. Es verpolitisiere das öffentliche Leben, fördere das Parteiengenzank, wodurch die Gemeinschaft leide. Und es erfordere die Neueinteilung der Kreise und gefährde die Landsgemeinde. Überhaupt sei der Majorz volksnäher, schütze die Minderheiten und sorge für eine proportionale Verteilung von Sprachgruppen, Regionen und Talschaften. Und sogar: Das Bündner Wahlsystem sei avantgardistisch, da die Persönlichkeit der Partei vorgehe.

Bei der letzten Proporzdebatte im 20. Jahrhundert schliesslich,<sup>115 116</sup> als es 1995 um die Initiative ging, legten die Befürworter nochmals zu. Zwar bezog man sich wieder und wieder auf die Gerechtigkeit und auf das Inklusionsvermögen von Verhältniswahlen. Doch dann legte man einen ganzen Katalog an Unzulänglichkeiten des bestehenden Mehrheitswahlssystems auf den Tisch. Die fehlende Erfolgswertgleichheit der Stimmen führe zu ganz verschiedenen negativen Entwicklungen: Abnahme der Stimmabteiligung, sinkendes Interesse an der kantonalen Politik, innere und äussere Emigration aus dem Engagement und dem Interesse für die Allgemeinheit. Aus all dem sei zu folgern, dass dem Parlament die Legitimation abgehe. Und den Parteien komme so oder so eine überragende Bedeutung bei der Selektion und beim Vorschlag der Kandidaten zu. Überhaupt sei der Proporz eine Errungenschaft der schweizerischen Demokratie und bewähre sich seit Jahrzehnten, während der Majorz die Demokratie einschränke. So stelle die Landsgemeinde mit der offenen Stimmabgabe eine inakzeptable Verletzung des Stimm- und Wahlgeheimnisses dar.

Das alles rief natürlich die Gegner auf den Plan. Proporz bedeute einen erheblichen personellen und kostenmässigen Mehraufwand für alle, sei undurch-

sichtig, unattraktiv und frustrierend. Er beeinträchtige den Wählerwillen, sei weniger bürgernah, unpersönlicher, komplizierter, intransparenter und für die Bündner unpassend. Er sei nicht wäldergerichtet und fördere die Unzufriedenheit. Es ergebe sich oft keine klare und deutliche Wahl, die Qualität der Kandidaten sinke und begünstige vorzeitige Rücktritte, da dann die Leute der eigenen Partei nachrutschten. Mit dem Proporz entstehe wegen der Kippkreise<sup>117</sup> eine Rechtsunsicherheit, er bedeute den Untergang der Landsgemeinde und stelle ganz generell kein bürgernahes Wahlsystem dar. Er schaffe zwei Klassen von Grossräten, jene, die mit Majorz, und jene, die mit Proporz gewählt worden seien.

## 6. Die Rolle der Bündner Presse

### 6.1 Die Presse als Sprachrohr der Parteien

#### 6.1.1 Im Vorfeld der ersten Volksabstimmung 1937

Der Freie Rätier, das Parteiblatt der freisinnig-demokratischen Partei Graubünden, berichtete 1937 sowohl von der am 14. Februar stattgefundenen freisinnig-demokratischen Parteiversammlung,<sup>118</sup> als auch von der zwei Wochen später durchgeföhrten Delegiertenversammlung.<sup>119</sup> Die Zeitung berichtete vom Auftritt des Churer Stadtpräsidenten und freisinnig-demokratischen Abgeordneten im Grossen Rat, Gian Mohr, und dessen Warnungen, dass nach Annahme der Initiative im Parlament «Majorz- und Proporzgrossräte» sitzen würden, also solche, die vom Volke gewählt, und solche, die letzten Endes nur von einer Partei gewählt worden seien. Er hatte sich als princieller Gegner des Proporzes erklärt, durch den das Volksparlament in Bern, der «Proporznationalrat», viel an Ansehen eingebüsst habe. Auch der Davoser Landamann und freisinnig-demokratische Laely, so berichtete die Zeitung, hatte sich als Gegner dieses «künstlichen» Wahlverfah-

<sup>115</sup> Botschaft der Regierung an den Grossen Rat. 1. «Pro Proporz». Kantonale Volksinitiative für ein gerechtes Wahlsystem, Heft Nr. 1/1996-97, S. 3–27.

<sup>116</sup> Grossratsprotokoll Maisession 1996. Session vom 20. Mai bis 25. Mai 1996, S. 174–197.

<sup>117</sup> Der Redner meinte mit «Kippkreise» jene Kreise, die aufgrund der Zahl ihrer Stimmabgäste von Mal zu Mal das Wahlsystem wechseln müssten.

<sup>118</sup> (Korr.), Freisinnig-demokr. Parteiversammlung in Landquart, in: Der Freie Rätier, 17. Februar 1937.

<sup>119</sup> (D.) Domenig Rudolf, Delegiertenversammlung der freisinnig-demokr. Partei des Kantons Graubünden. Stellungnahme zu den Abstimmungsvorlagen vom 7. März, in: Der Freie Rätier, 1. März 1937.

rens bekannt. Das Proporzwahlssystem begünstige die Aufsplitterung des Volkes in Parteien. Das zeige sich zurzeit augenscheinlich im Kanton Aargau, wo sich im Zeichen des Proporzes nicht weniger als zehn Parteien um die Grossratsmandate bemühten. Der Proporz könne in seinen letzten Konsequenzen zum Wegbereiter der Diktatur werden; denn er verunmögliche durch seine ihm inneliegende Tendenz zur Zersplitterung eine einheitliche staatliche Willensbildung. Die übertriebene Respektierung der Minderheit schlage dann in das Gegenteil, in die Unterdrückung der freien Meinungsäusserung um.

Ganz anders die Stimmung im Bündner Tagblatt, dem offiziellen Organ der konservativ-demokratischen Partei Graubünden, wo von der «Volksversammlung in Tiefencastel» berichtet wurde.<sup>120</sup> Dort hatte der Chef des kantonalen Justiz- und Polizeidepartementes, Luigi Albrecht, davon gesprochen, dass die Einführung des fakultativen Proporzes bei den Kreiswahlen für die meisten Kreise keine Notwendigkeit bedeute, für einzelne Kreise aber von erheblicher Wichtigkeit sei. Darum sollten auch die übrigen Kreise durch Annahme der Vorlage die Möglichkeit schaffen helfen, die Einführung des Proporzes dort zu ermöglichen, wo es gewünscht werde. Drei Tage später erschien in der gleichen Zeitung ein redaktioneller Beitrag, der in die gleiche Kerbe schlug. In manchen Kreisen bestünde eine Anzahl Parteien, von denen keine auch nur annähernd die absolute Mehrheit besitze. Und weiter hiess es:

*«Gerade in solchen Kreisen werden die Proporz-wahlen sicherlich nur von Gutem sein. Die be-stehenden Interessengegensätze lassen sich bei gutem Willen durch die Heranziehung weiterer Volkskreise zur praktischen Mitarbeit in der Le-gislative mildern. Man bedenke, dass das Aus-sperren bedeutsamer Gruppen von der Mitarbeit im Parlament, diese ausserhalb des Ratssaales nicht zum Schweigen bringt. Die Kämpfe aber draussen im Volk tragen viel zur Beunruhigung bei, ohne dass ihnen der Vorteil sachlicher Ausei-nandersetzung und ruhiger Abklärung zur Seite steht.»<sup>121</sup>*

<sup>120</sup> h. (Habermacher Anton?), Volksversammlung in Tiefencastel, in: Bündner Tagblatt, 22. Februar 1937.

<sup>121</sup> o. A., Revision des Kreiswahlgesetzes, in: Bündner Tagblatt, 25. Februar 1937.

Im Bericht von der am 28. Februar 1937 abgehaltenen Delegiertenversammlung der konservativ-demokratischen Partei Graubündens hoffte man, «dass aus Gründen praktischer Toleranz und Solidarität die Wähler der verschiedenen Kreise durch Annahme der Vorlage diese Bitte der Minderheit verwirklichen helfen.»<sup>122</sup> Am Schluss der Versammlung hatten sich die Delegierten einstimmig für die Vorlage ausgesprochen.

Später erschien in der gleichen Zeitung dann noch ein ausführlicher Auszug aus dem an der Delegiertenversammlung gehaltenen Referat des Churer Alois Brügger, Advokat und konservativer Abgeordneter im Grossen Rat. Dieser hatte beklagt, dass das Majorzwahlverfahren dort zu einem «unhaltbaren Zustand» führe, weil auf diese Weise diejenige Partei, welche die grösste Stimmenzahl aufbringe, alle zwölf Mandate aus der Urne «majorisiere». «Derartige Bastarde von Majorzwahlen bedeuten eine Vergewaltigung der Stimmbürgers», so Brügger. Und er habe die Delegierten, so berichtete die Zeitung, mit dringlichen Worten aufgerufen, man solle doch den Kreisen das Recht lassen, das Wahlverfahren so zu bestimmen, wie diese es als für ihre Verhältnisse passend einzurichten wünschten. «Die Autonomie der Kreise ist ein altes Erbgut, an diesem wollen wir festhalten.»<sup>123</sup> Wie schon Der Freie Rätier wiederholte auch das Bündner Tagblatt mehrmals die Abstimmungsempfehlung seiner «Mutterpartei».

Am 4. März 1937 nahm die Redaktion des Bündner Tagblatts nochmals kurz Stellung für die Proporzvorlage. Zwar sei der Majorz an sich das idealere System, doch könne er nur dort reibungslos funktionieren, wo sich lediglich zwei grosse Parteien gegenüberstünden. Da sich aber eine grösere Parteienzer splitterung im Laufe der letzten Jahrzehnte ergeben habe, sei eine gerechtere Berücksichtigung der Minderheiten unter dem Majorzwahlverfahren schlechterdings ausgeschlossen. Und weiter nahm sie Bezug auf die katholisch-konservativen politischen Kräfte, die durch ihre Mobilität sich in den Stammländern der Demokratischen Volkspartei bzw. der Freisinnigen niedergelassen hatten. «Weltanschaulich und politisch

<sup>122</sup> h. (Habermacher Anton?), Delegiertenversammlung der konservativ-demokratischen Partei von Graubünden, in: Bündner Tagblatt, 1. März 1937.

<sup>123</sup> o. A., Partialrevision des Kreiswahlgesetzes. Aus dem Referat von Dr. Al. Brügger, Advokat, an der Delegierten-Versammlung vom 28. Februar 1937, in: Bündner Tagblatt, 4. März 1937.



Abbildung 9: Bündner Tagblatt - Organ der konservativ-demokratischen Partei von Graubünden  
(Quelle: KBG Zeitungsarchiv).

geschlossene Kreise empfinden die Notwendigkeit des Proporz natürlich für sich selber nicht, doch mögen sie an die zunehmende Bedeutung der Diaspora denken.»<sup>124</sup>

Auch die die Neue Bündner Zeitung war dem Proporz freundlich gesinnt. Eine Woche vor der Abstimmung publizierte diese einen Bericht zu einer Sitzung des erweiterten Vorstands der Demokratischen Volkspartei Graubündens. Dieser hatte am Vorabend getagt und dabei auch die Abstimmungsempfehlung für die Vorlage zur Einführung des fakultativen Kreiswahlproporztes gefasst. Trotz einer «grundgesetzlichen Opposition aus dem Engadin» fand die Vorlage

<sup>124</sup> o. A., Graubünden. Die Revision des Kreiswahlgesetzes entspricht einem Gebot der politischen Gerechtigkeit, in: Bündner Tagblatt, 4. März 1937.

eine «entschiedene Mehrheit». Einzelne Redner hatten erklärt, auch wenn in ihrem Kreis kein Bedürfnis nach Proporz bestehe, wollten sie der Vorlage doch zustimmen, um den Kreisen Chur und Davos, in denen offenbar eine Änderung nötig sei, die Möglichkeit zu geben, ein weniger langwieriges und gerechteres Wahlverfahren einzuführen.<sup>125</sup>

Drei Tage später räumte die Neue Bündner Zeitung dem Vorstand der Demokratischen Volkspartei erneut Raum ein, um ihre Abstimmungsparolen darzulegen. Zum fakultativen Wahlproporz schrieb dieser: «Als fortschrittliche Bürger, denen daran liegt, auch die Minderheiten zur Mitarbeit und Mitverantwortung heranzuziehen, stimmen wir ihm grundsätzlich zu.»<sup>126</sup> Zusätzlich zu diesen beiden Berichten brachte die Neue Bündner Zeitung die ganze Woche über die Abstimmungsparolen auf der Titelseite. Weitere Berichte dazu gab es aber nicht.

Der zuständige Redaktor beim Der Freie Rätier publizierte am Freitag vor der Abstimmung nochmals einen längeren Beitrag zu den drei Abstimmungsvorlagen, wobei er zur Revision des Kreiswahlgesetzes nochmals folgende Gegenargumente ins Spiel brachte: Es bestehe kein Bedürfnis nach dem Proporz; das eidgenössische Parlament habe durch die Proporzwahl in keiner Weise gewonnen; der Proporz begünstige eine unheilvolle Aufsplittung in Parteien; aufgrund der besonderen bündnerischen Verhältnisse bestehe für die Einführung des Propozes bei den Grossratswahlen keine Notwendigkeit; für eine überwiegende Zahl von Kreisen komme dieses komplizierte Wahlverfahren sowieso nicht in Frage und in den wenigen grossen Kreisen werde sowieso schon in weitgehendem Masse Proporz geübt.<sup>127</sup>

## 6.1.2 Im Vorfeld der zweiten Volksabstimmung 1947

Zehn Jahre später im Vorfeld der Volksabstimmung zur Revision des Kreiswahlgesetzes war die Stimmung in der Neuen Bündner Zeitung offenbar gekippt. So

<sup>125</sup> o. A., «Am Sonntag 3 Ja», Bericht über die Tagung des erweiterten Vorstands der Demokratischen Volkspartei Graubünden, in: Neue Bündner Zeitung, 1. März 1937.

<sup>126</sup> o. A., «Drei Ja», Bericht des Vorstands der Demokratischen Volkspartei Graubünden, in: Neue Bündner Zeitung, 4. März 1937.

<sup>127</sup> o. A., Kant. Volksabstimmung vom 7. März. Zweimal Ja, einmal Nein!, in: Der Freie Rätier, 5. März 1937.

hiess es bereits drei Wochen vor der Abstimmung kurz und bündig: «Kreiswahl-Gesetz: NEIN.»<sup>128</sup> Der Freie Rätier hingegen berichtete gleichentags von der vortägigen Delegiertenversammlung der Freisinnig-demokratischen Partei Graubünden, die nach einer eingehender Diskussion mehrheitlich bei verschiedenen Enthaltungen schliesslich beschlossen hatte, der Vorlage betreffend Revision des Kreiswahlgesetzes zuzustimmen. Obwohl einer der freisinnigen Abgeordneten ins Feld geführt hatte, dass die Kreise autonom über die Einführung des Kreiswahlproporzes für den Grossen Rat bestimmen könnten und dadurch eine durchaus föderalistische Lösung getroffen werde, die dem Kanton weitgehend Rechnung trage, wiederholte ein anderer die Gegenargumente, wie sie bereits in der Grossratsdebatte geäussert worden waren. Dazu gehörte die Verschlechterung der Qualität der Abgeordneten, das Tragen des Parteikampfes bis in die kleinsten Kreise und Gemeinden und das Bewahren des bisherigen Majorzsystems. Doch der Parteisekretär, so der Zeitungsbericht, habe dann erklärt, nur weil die Freisinnigen vor 15 oder 20 Jahren (sic!) gegen die Einführung des Proporz gewesen seien, so hindere dies nicht, dass sie heute und in Zukunft ein Interesse daran haben werden. Die Proporzwahl brauche nicht eine Verschlechterung der Qualität in den Behörden mit sich zu bringen. Im Gegenteil, durch sie werde es möglich, fähige Leute einer politischen Minderheit zu wählen, während sie beim Majorz schlechter qualifizierten Männern der Mehrheit weichen müssten.<sup>129</sup> In der Folge brachte die Zeitung bis zur Abstimmung auf der Frontseite die Ja-Parole der Freisinnig-demokratischen Partei.

Das Bündner Tagblatt fasste den vom konservativen Abgeordneten, Augustin Cahannes, an der Delegiertenversammlung der Konservativen Volkspartei<sup>130</sup> vom 23. März gehaltenen Vortrag zusammen. Das geltende Majorzsystem, so Cahannes, gestatte der grössten Partei, wenn sie über das absolute Mehr verfüge, alle anderen Gruppen zu vergewaltigen, und alles an sich zu reissen. Nur mit einigen wenigen Stim-

<sup>128</sup> o. A., Abstimmungsparole, in: Neue Bündner Zeitung, 24. Februar 1947.

<sup>129</sup> o. A., Delegiertenversammlung der Freisinnig-demokratischen Partei Graubünden vom 23. Februar 1947 in Thusis, in: Der Freie Rätier, 24. Februar 1947.

<sup>130</sup> Die Partei hatte in der Zwischenzeit ihren Namen von «Konservativ-demokratische Partei» zu «Konservative Volkspartei» gewechselt.



Dr. A. Cahannes Reg. Rat

Abb. 10: Grossrat Augustin Cahannes  
(Quelle: StAGR, FN IV 09/13 P 003).

men über das absolute Mehr hinaus könne die Partei alles für sich erobern. Wo grosse Parteienzersplitterungen vorhanden seien, scheine das Majorzsystem nicht gerecht und angebracht. Schliesslich wies der Referent noch auf den in der Grossratsdebatte im letzten Moment eingebrachten Antrag hin, wonach bei Einführung des Proporz die Möglichkeit der Teilnahme an den Wahlen allen Stimmberechtigten zu gewährleisten sei, sofern sie verhindert seien, an der Wahlversammlung teilzunehmen. Diese Bestimmung sei nicht genügend klar gefasst und sei in der Lage, die ganze Vorlage zu gefährden. Trotzdem hatte die Delegiertenversammlung, so das Bündner Tagblatt, einstimmig beschlossen, dem Parteivolk Zustimmung zur Vorlage zu beantragen.<sup>131</sup>

<sup>131</sup> E. H., Teilrevision des bündnerischen Kreiswahlgesetzes. Aus dem Vortrag von Herrn Dr. Aug. Cahannes, gehalten an der Delegierten-

In der Ausgabe zwei Tage später wiederholte der Nationalrat und Präsident der konservativen Volkspartei Graubünden, Joseph Condrau, in einem Beitrag die Argumentation von Cahannes: «Wir wissen, dass in verschiedenen Kreisen der Diaspora die katholischen Minderheiten nicht berücksichtigt werden. Mit dem Mittel des Proporz, wie er in der Vorlage enthalten ist, sollen auch die Minderheiten, wenn sie ein gewisses Quorum erreichen, sich ihrer Rechte erwehren können.»<sup>132</sup> Einen Tag später hiess es in der gleichen Zeitung: «Die Revision des Kreiswahlgesetzes entspricht einem Gebot der politischen Gerechtigkeit.»<sup>133</sup> Zwar, so gestand der nichtgenannte Autor, sei der Majorz das idealere System. Doch könne es reibungslos nur dort funktionieren, wo sich nur zwei grosse Parteien gegenüberstehen. Nachdem sich aber eine grössere Parteienzersplitterung im Laufe der letzten Jahrzehnte ergeben habe, sei eine gerechte Berücksichtigung der Minderheiten unter dem Majorzwahlverfahren schlechterdings ausgeschlossen. Weltanschaulich und politisch geschlossene Kreise empfanden die Notwendigkeit des Proporz für sich selber nicht, doch möchten sie an die zunehmende Bedeutung der Diaspora denken. Schliesslich unternahm der zuständige Redaktor einen Tag vor der Abstimmung noch einen letzten Versuch, «seine Parteifreunde» dazu zu bewegen, «einmütig der Vorlage für die Teilrevision des Kreiswahlgesetzes zuzustimmen.»<sup>134</sup> Auch die Freisinnigen und Sozialisten hätten die Ja-Parole ausgegeben. Einzig und allein die demokratische Partei, die früher immer die Einführung der Proporzwahlen postuliert habe, habe nun aus rein parteipolitischen Interessen mit Zweidrittelmehrheit Ablehnung der Vorlage beschlossen.

Die Neue Bündner Zeitung hingegen stampfte die Proporzvorlage in Grund und Boden. Über dem Grundgedanken des Schutzes der Minderheiten, so schrieb ein damaliger Redaktor, stehe der Grundsatz der freien Meinungsäusserung, und wo eine gesetzgeberische Massnahme diese Freiheit beschränken

---

versammlung der konservativen Volkspartei von Graubünden, in: Bündner Tagblatt, 25. Februar 1947.

<sup>132</sup> Condrau Joseph, Konservative Volkspartei von Graubünden, in: Bündner Tagblatt, 27. Februar 1947.

<sup>133</sup> o. A., Graubünden. Die Revision des Kreiswahlgesetzes entspricht einem Gebot der politischen Gerechtigkeit, in: Bündner Tagblatt, 28. Februar 1947.

<sup>134</sup> E. H., Zur Volksabstimmung vom 2. März 1947. Teilrevision des Kreiswahlgesetzes, in: Bündner Tagblatt, 1. März 1947.

wolle, sei sie kompromisslos zu bekämpfen. Doch der besagte Paragraph 4bis im Kreiswahlgesetz bedeute nicht nur eine Beschränkung der freien Meinungsäusserung des Bürgers einerseits sondern auch eine willkürliche Verwertung des Stimmzettels andererseits. Detailliert führte der Autor nun aus, wie Kandidaten- und Listenstimmen zusammenhängen und wie Zusatzstimmen für eine Partei zustande kommen. Und er stellte die Frage, ob man wirklich durch die Schaffung des Kreiswahlproporz die bereits bestehenden Sessel- und Einfluss sicherungsallianzen durch Listenverbindungen ‘de-jure’ auch noch anerkennen wolle? Im Weiteren sei die Einführung des freiwilligen Proporz auf Geheiss einer Minderheit von 25 Prozent der Stimmbürger eine merkwürdige Freiwilligkeit. Dies sei Schutz der Minderheiten durch eine unnatürliche und sonst in der Demokratie unmögliche Vergewaltigung der Mehrheit. «Ein scheinbarer Schutz, denn effektiv handelt es sich, wenn man aufrichtig sein will, um einen Machtkampf der Parteien, die den Proporz dort haben möchten, wo sie verzweifelt um die Mehrheit ringen.»<sup>135</sup> Überall, wo die Mehrheit erreicht worden sei, sei der Drang nach Proporz recht klein, und dort, wo eine einzige Partei sozusagen alleinherrschend sei und der Proporz am nötigsten wäre, würden die Befürworter des sogenannten freiwilligen Proporz im Grossen Rat die grimmigsten Gegner desselben sein. Damit spielte er offensichtlich auf die Vertreter jener Kreise an, in denen die Konservativen oder die Freisinnigen die absolute Mehrheit innehatten. Zusammenfassend, so schloss G. F. seine Tirade gegen die Proporzvorlage ab, müsse gesagt werden, dass der Proporz gerade dort, wo er nötig wäre, verhindert werde, und dort, wo er Einzug halte, keine absolute Gewähr biete, dass er nicht nur eine Stärkung der bereits dominierenden Partei herbeiführe, sondern tatsächlich dann die Minderheiten schütze. Er bringe Komplikationen und Kosten, und man müsse mit Überzeugung die Teilrevision des Kreiswahlgesetzes ablehnen und nein stimmen.

Der damalige Präsident der Demokratischen Partei Graubünden, Georg Sprecher, der gleichzeitig auch als Chefredaktor der Neuen Bündner Zeitung zeichnete, legte noch eins drauf und schrieb, man sei sich bewusst, dass mit einem Nein auch die guten Revisionsgedanken des Gesetzes für die allernächste

---

<sup>135</sup> G. F. (Georg Fient?), Zum Kreiswahlproporz, in: Neue Bündner Zeitung, 27. Februar 1947.



Abb. 11: Neue Bündner Zeitung - Unabhängig demokratisches Organ (Quelle: KBG Zeitungsarchiv).

Zeit unverwirklicht bleiben müssten. Die Tatsache, dass man nicht den Mut gefunden habe, sich für den obligatorischen Proporz und so für den Schutz der Minderheiten einzusetzen, bleibe eine bedauerliche Halbheit, die niemand zu befriedigen vermöge. «Wir wünschen eine saubere, ganze Lösung, die darüber hinaus auch jenen Mitbürgern die Ausübung ihres Aktivbürgerrechts gewährleistet, die zufolge beruflicher Beanspruchung von der Teilnahme an der Landsgemeinde ausgeschlossen sind.»<sup>136</sup>

In der gleichen Ausgabe der Neuen Bündner Zeitung versuchte ein Proporzbefürworter noch ein paar Gegenargumente zu entkräften und schloss seine Aus-

<sup>136</sup> Sprecher Georg (Parteipräsident)/Casal-Heldstab Jakob (Parteisekretär), Zum Urnengang vom 2. März 1947, in: Neue Bündner Zeitung, 28. Februar 1947.

führungen mit folgenden Worten ab: «Sie [die Vorlage; Anm. d. Verf.] ist dadurch geeignet, zur Befriedung unter den verschiedenen Parteien und Interessengruppen beizutragen und damit einer gesunden wirtschaftlichen und sozialen Aufbaurarbeit den Boden zu ebnen.»<sup>137</sup>

Der Redaktor des Bündner Tagblatts schrieb einen Tag nach der verlorenen Abstimmung einen beachtenswerten Beitrag, der mit dem Eingeständnis begann, dass es an sich schon schwer sei, vom einfachen Majorzwahlsystem zum komplizierteren Proporzsystem hinüberzuwechseln und von den politisch geschlossenen Einheitskreisen eine Solidaritätskundgebung zugunsten der politischen Diasporakreise zu verlangen. Und er ereiferte sich weiter:

«Wenn dann noch diejenige Partei, die früher geradezu die Bannerträgerin des Proporzgedankens war, mit fliegenden Fahnen ins Lager der Gegner einschwenkt, dann ist das Schicksal einer solchen Vorlage besiegelt. Die demokratische Partei ist sich in dieser Abstimmung selber untreu geworden. (...) Der uneingestandene Grund der demokratischen Verwerfungsparole liegt (...) darin, dass diese Partei den Proporzgedanken hochhielt, solange sie eine Minderheitspartei war. Nun aber, da sie zur stärksten Partei des Kantons aufgerückt ist, hat sie das ‘demokratische’ Interesse an einer angemessenen Berücksichtigung der Minderheiten verloren. ‘Recht’ predigt man aus propagandistischen Gründen und ‘Machtpolitik’ treibt man.»<sup>138</sup>

In einem Leitartikel ging der zuständige Redaktor beim Freien Rätier am Freitag vor der Abstimmung nochmals auf die Parolenfassung der Freisinnig-demokratischen Partei vom 23. Februar 1947 in Thusis ein, von der die Zeitung schon am Montag vorher berichtet hatte. Er betonte nochmals, dass die Einführung des Propozes für die Grossratswahlen in den grossen Kreisen dazu angetan wäre, zur Entspannung der Atmosphäre wesentlich beizutragen. Die zutage getretenen Ungerechtigkeiten und Härten könnten damit gemildert werden. Und er schrieb:

<sup>137</sup> K. B., Für und gegen das Kreiswahlgesetz. Der Befürworter, in: Neue Bündner Zeitung, 28. Februar 1947.

<sup>138</sup> A. B. (Brügger Andreas), Kantonale Volksabstimmung vom 2. März 1947. Die Ständeräte Dr. Vieli und Dr. Lardelli gewählt. Die Revision des Kreiswahlgesetzes verworfen, in: Bündner Tagblatt, 3. März 1947.



Abb. 12: DER FREIE RÄTIER - Freisinnige Tageszeitung für Graubünden (Quelle: KBG Zeitungsarchiv).

«Vor allem scheint uns auch der Eindruck, dass der Proporz generell die Qualität der Kandidaten verschlechtert, nach der heutigen Sachlage in Graubünden und den bisherigen Erfahrungen mit dem Majorz nicht zutreffend zu sein. Wenigstens konnte man nach übereinstimmendem Urteil weiter Kreise von einer qualitativen Verbesserung des Grossen Rates unter der Herrschaft der Majorzwahl in den letzten Jahren nicht viel verspüren.»<sup>139</sup>

Am Tag vor der Abstimmung folgte dann noch ein Artikel im Freien Rätier, in dem sich der Schreiber insbesondere mit den gegnerischen Einwänden gegen den

<sup>139</sup> E. (Engi Andrea), Vor wichtigen Abstimmungen, in: Der Freie Rätier, 28. Februar 1947.

Proporz auseinandersetzte. So sehe es, was die monierte Einschränkung der freien Meinungsäusserung betreffe, weil die Bürger nur aus einer beschränkten Zahl von Kandidaten auswählen könnten, unter dem Majorz noch viel schlimmer aus. Hier mache die Auswahl der Mehrheitspartei die Einschränkung aus. Auch was die vermeintlich befürchteten politischen Gegensätze betreffe, die die Parteikämpfe bis in die hinterste Gemeinde hineinragen würden, könnten nicht schlimmer werden als unter dem Majorz. Der Proporz zwinge logischerweise die politischen Parteien zu intensiver Aktivität und zu einem gesunden Wettbewerb untereinander. Denn die Zahl der errungenen Listenstimmen sei ein unerbittlicher Gradmesser für die «Zugkraft» der politischen Partei beim Stimmbürger. Bei der Proporzwahl gebe es keine «Wilden» mehr, was kein Unglück sei. Jeder Kandidat habe Farbe zu bekennen, indem er sich als Mitglied einer Partei erkläre. Wenn ihm keine der bestehenden Parteien zusage, so gründe er eben eine neue und mache den alten etwas vor, so er denn könne. Niemand sei gezwungen einer Partei anzugehören, die ihm nicht passe. «Ohne Parteien kann aber die Demokratie nicht auskommen, sie sind die Träger des öffentlichen Lebens und der Volksmeinung.»<sup>140</sup> Schliesslich setzte er dem «Qualitäts-Arguments» entgegen, dass es dank dem Proporz politischen Minderheiten gelingen möge, vorzügliche Kräfte in die Behörden hineinzubringen, die unter dem Majorz nicht gewählt worden wären, auch wenn die Mehrheitspartei schlechter qualifizierte Kandidaten stellte. Das Proporzsystem sei ein Fortschritt, weshalb jeder überlegende Bürger bei der Partialrevision des Kreiswahlgesetzes mit Ja stimmen möge.

### 6.1.3 Im Vorfeld der dritten Volksabstimmung 1960

Der Freie Rätier eröffnete seinen Kampf gegen die Proporzinitiative vom Oktober 1960 mit einem zweiteiligen Beitrag des freisinnigen Grossrats Rolf Raschein, der sich schon in der Parlamentsdebatte vehement gegen die Initiative ausgesprochen hatte. Bei seinen Gegenargumenten berief er sich auf die Staatsrechtler Giacometti, Huber und Kägi. Dem Proporz lastete er vor allem seine Kompliziertheit, die Vorherrschaft der

<sup>140</sup> P. (Piaget Eduard?), Zur Revision des Kreiswahlgesetzes, in: Der Freie Rätier, 1. März 1947.

Parteien gepaart mit der Unterdrückung der Persönlichkeit, die eingeschränkte Funktionsfähigkeit eines nach Proporz gewählten Parlamentes und den Niveauverlust an. Gerade die Verstärkung der Parteistellung sei in den Bündnerischen Verhältnissen unerwünscht. Wenn mit dem Proporz die Parteiangehörigkeit wichtiger als die Fähigkeit des Kandidaten werde, wenn die Parteienzersplitterung gefördert, keine gerechte Sitzverteilung erreicht, der Niedergang der Landsgemeinde gefördert, die Stellvertreter im Grossen Rat abgeschafft und schliesslich ungleiches Recht produziert werde, so sei die Initiative abzulehnen. Und überhaupt diene die Initiative nur den parteipolitischen Zielen der konservativ-christlichen Partei, was die freisinnige Grossratsfraktion auch zu ihrer geschlossenen Ablehnung bewogen habe.<sup>141</sup>

Das Bündner Tagblatt berichtete über den Konservativ-christlichsozialen Parteitag vom 23. Oktober 1960. Dort wurde den Delegierten vorgerechnet, wie viele Mandate sie mit dem Proporzwahlverfahren gewinnen würden. Auch wurde nochmals beschworen, wie das politische Leben in den Diasporakreisen, die nie oder nur ganz ungenügend im Grossen Rat vertreten seien, abzusterben drohte, wenn diese unbefriedigende Situation mit dem Majorzwahlsystem andauere. Argumente gegen die Initiative wurden offenbar keine vorgebracht, so dass die Delegierten dem Bündnervolk einstimmig die Annahme der Initiative empfehlen konnten.<sup>142</sup>

Zwei Tage später, am 25. Oktober druckte das Bündner Tagblatt einen befürwortenden redaktionellen Beitrag zur Initiative ab. Die Ausführungen, die mit Seitenhieben gegen die ablehnenden Parteien und mit historischen Reminiszenzen gespickt waren, schlossen mit dem Fazit, der Initiativtext sei gut durchdacht, klar und bestimmt. Er bringe genau das, was in Graubünden politisch möglich, historisch richtig und angemessen sei.<sup>143</sup> In einem redaktionellen Beitrag zur Frage, was nach der Annahme der Initiative geschehe, spekulierte

<sup>141</sup> Raschein Rolf, Zur Ablehnung empfohlen. Zur Abstimmung über die Proporzinitiative, in: Der Freie Rätier, 22. und 24. Oktober 1960.

<sup>142</sup> A.B. (Brügger Andreas), Konservativ-christlichsozialer Parteitag in Tiefenkastel. Die Delegiertenversammlung der konservativen und christlichsozialen Volkspartei von Graubünden vom 30. (sic!) Oktober 1960 beschliesst die Zustimmung zum fakultativen Proporz und zur Revision des Jagdgesetzes, in: Bündner Tagblatt, 24. Oktober 1960.

<sup>143</sup> m., Die Initiative war fällig. Fakultativer Grossratsproporz, in: Bündner Tagblatt, 25. Oktober 1960.

der gleiche Redaktor, es sei sehr wahrscheinlich, dass in diesem Fall in den fünf grössten Kreisen des Kantons die nächsten Grossratswahlen nach Proporz stattfinden würden. Somit würde der nächste Grosse Rat bereits weitgehend die wirklichen Stärkeverhältnisse wider spiegeln.<sup>144</sup> Schon am nächsten Tag setzte er sich erneut mit den acht gängigsten Argumenten auseinander, die von den Proporz-Gegnern vorgebracht wurden. Im Voraus stellte er fest, dass der grossrätsliche Abschied vom 12. Juli 1960 dem Plädoyer eines mittelmässigen Anwalts ähnlich sei, der eine faule Sache zu vertreten habe und sich deshalb auf Haarspaltereien verlege. Dann führte er aus, warum alle von den Gegnern vorgebrachten Argumente zu nichts tauglich seien.<sup>145</sup>

Vier Tage vor der Abstimmung meldete sich im Freien Rätier der freisinnige Davoser Grossrat Christian Jost und teilte «einige Gedanken zur Proporz-initiative» mit seinen Leserinnen und Lesern. Im Vordergrund seiner Überlegungen standen jene drei Argumente gegen die Proporz-Initiative, die in den vorausgehenden Ratsdebatten bereits mehrmals wiederholt worden waren. So sei der Proporz bei der Wahl der Bündner Grossräte gegen Tradition, Rechtsempfinden und die Landsgemeinde gerichtet und stelle die Partei vor die Persönlichkeit. Zum letzten Punkt fügte er noch an, wesentlich für die Behörden seien nicht in erster Linie treue Parteigänger, sondern charakterfeste, tatkräftige, initiative und weitblickende Männer. Die Proporzvorlage verdiene deshalb entschiedene Ablehnung. Auffallend ist seine damalige Idealisierung der Landsgemeinde, vor allem wenn er schrieb:

«Durch sie (die Landsgemeinde; Anm. d. Verf.) treten unsere schönen Bürgerrechte und Bürgerpflichten unmittelbar an jeden Einzelnen heran. Der Ablauf und die Funktion der Demokratie werden durch sie offensichtlich. Warum sollen wir diese für die staatsbürgerliche Erziehung und für den inneren Halt unseres Volkes so wichtigen Einrichtungen einem ausschliesslich parteipolitisch gefärbten entpersönifizierten und papieren Wahlverfahren öffnen?»<sup>146</sup>

<sup>144</sup> m., Fakultativer Grossrats-Proporz. Was geschieht nach der Annahme der Initiative? in: Bündner Tagblatt, 26. Oktober 1960.

<sup>145</sup> m., Wie argumentieren die Gegner der Initiative, in: Bündner Tagblatt, 27. Oktober 1960.

<sup>146</sup> Jost Christian, Einige Gedanken zur Proporzinitiative, in: Der Freie Rätier, 26. Oktober 1960.

Im Bündner Tagblatt erschienen in der Zwischenzeit mehrere Inserate, die aber keinen Auftraggeber nannten, und die in kurzen Parolen für den Proporz warben: «Für eine gerechte Verteilung der Grossrats-Mandate» oder «Nicht der fakultative, sondern der obligatorische Grossratsproporz würde die Landsgemeinde gefährden» und schliesslich «Initiative für den fakultativen Proporz: Auf jeden Stimmzettel JA.»<sup>147</sup> In der Ausgabe vom 28. Oktober 1960, also zwei Tage vor der Abstimmung, erschienen im Bündner Tagblatt einerseits ein Parteiaufruf der konservativen und christlichsozialen Volkspartei von Graubünden und andererseits nochmals zwei redaktionelle Beiträge, die beide vehement für den Proporz warben. Der Parteiaufruf gipfelte in folgendem Appell:

*«Was im Bund und in den Kantonen sich bewährt hat, wird sich auch in Graubünden bewähren, wo unsere Partei zahlenmäßig untervertreten ist. Wir verlangen nichts anderes als unseren ausgewiesenen Anspruch und billigen den anderen Parteien ebenfalls das Recht auf ihren Anspruch. Es soll aber nicht übermacht werden. Die Grundlage der Demokratie ist die Gerechtigkeit und dazu gehört auch eine gerechte Verteilung der Mandate im Parlament. Darum marschieren wir geschlossen, Mann für Mann, zur Urne und stimmen Proporzinitiative Ja.»<sup>148</sup>*

Im ersten der beiden redaktionellen Beiträge bezog sich der Autor auf die bisherige «Publizistik» im Freien Rätier, und höhnte, dass die Parteiparole des Freisinns fast ausschliesslich von der jungen Akademikergeneration verfochten werden müsse. Der dabei zur Schau getragene Persönlichkeitskult unbestimmter Prägung sei aber zu pathetisch, um auf die Stimberechtigten grossen Eindruck zu machen. Die ältere freisinnige Garde distanziere sich offensichtlich, weil sie sich an die noch gar nicht so weit zurückliegenden Zeiten erinnere, als die jeweiligen Präsidenten der freisinnigen Kantonalpartei bei den Grossrats-Majorzwahlen systematisch ‘geköpft’ wurden. Was die Freisinnigen heute betrieben, sei eine Eintagsfliegenpolitik. Und weiter mo-

nierte er, dass die sozialdemokratische Parteileitung im Sinne eines Salto mortale sich für den obligatorischen Proporz stark mache. Darüber würde der intelligenteren und selbständigeren Teil der sozialistischen Arbeiter und Gewerkschafter den Kopf schütteln; denn diese sagen: «Lieber den Spatz in der Hand als die Täbe auf dem Dach.»<sup>149</sup>

Im zweiten redaktionellen Beitrag des Bündner Tagblatts vom 28. Oktober 1960 wandte sich der Autor mit ausgesprochen harschen Worten an alle jene Grossräte, die selber zwar nicht aus Landsgemeinde-Kreisen stammten, sich aber im Parlament unter dem Vorwand, die Landsgemeinde schützen zu wollen, gegen die Initiative ausgesprochen hatten. Sie würden zwar im Voraus offiziell das Versammlungssystem feierlicher Prägung beweinen, gemeint sei aber die eigene Übervertretung im Grossen Rat. Was den Gegnern der Initiative in Wirklichkeit nicht passe, sei die politische Einheit der katholisch-konservativen Landsgemeindekreise und die richtige Erkenntnis, dass der fakultative Proporz diese Einheit nicht brechen könne, sondern nur der obligatorische Proporz auf breiter Ebene.<sup>150</sup> Und auch am Folgetag bezeichnete derselbe Redaktor im Bündner Tagblatt nochmals die Vorlage als «wohlabgewogene bündnerische Lösung» mit dem Ziel für eine «gerechte Mandatsverteilung im Rahmen der historischen Gegebenheiten.» Und in zwei grossen Bannern stand auf der nächsten Zeitungsseite: «Dank dem reinen Majorzwahlverfahren für den Grossen Rat sind heute die Freisinnigen zu 55% und die Demokraten zu 24% übervertreten» und «Fort mit dem ungerechten Wahlsystem – Initiative für den fakultativen Grossrats-Proporz: JA.»<sup>151</sup>

Gleichentags sprach Der Freie Rätier von «politischen Raubrittern» und meinte damit jene Politiker, die sich für den Proporz aussprachen. Denen fehle nämlich das Fingerspitzengefühl, um zu unterscheiden zwischen dem, was für die Nationalratswahlen begrüssenswert sei, es aber für die Kreiswahlen nicht zu sein brauche. Und hinter dem ganzen Getue und des demonstrativen Umhängens eines politisch-karitativen Mäntelchens verberge sich nichts anderes als nackter Parteiegoismus.<sup>152</sup>

<sup>147</sup> Inserate, in: Bündner Tagblatt, 27. und 28. Oktober 1960.

<sup>148</sup> Darms G. / Brügger Andr., Zu den Abstimmungen vom 29./30. Oktober. Parteiaufruf der konservativen und christlichsozialen Volkspartei von Graubünden, Bündner Tagblatt, 28. Oktober 1960.

<sup>149</sup> L., Zur Proporz-Initiative, in: Bündner Tagblatt, 28. Oktober 1960.

<sup>150</sup> m., Landsgemeinde und fakultativer Proporz, in: Bündner Tagblatt, 28. Oktober 1960.

<sup>151</sup> m., Proporz-Initiative: JA, in: Bündner Tagblatt, 29. Oktober 1960.

<sup>152</sup> t., Politische Raubritter, in: Der Freie Rätier, 28. Oktober 1960.

Wie die Redaktion beim Freien Rätier bekannte sich auch jene der Neuen Bündner Zeitung klar gegen die Initiative. Sie tat ihre Abstimmungsparole in mehreren Zeitungsausgaben vor dem Abstimmungswochenende kund. Nur einmal verirrte sich ein Inserat der Initianten in die Zeitung, in dem in drei kurzen Aussagen festgehalten wurde: «Für die Erhaltung der Landsgemeinde. Für die Erweiterung der Volksrechte. Für die Autonomie der Kreise.»<sup>153</sup> Diese provozierenden und verkürzenden Sätze klopften aber den Zeitungsredaktor aus dem Busch. Dieser hielt dezidiert fest: «Eine grobe Irreführung der Stimmbürger bedeutet das gestrige Inserat der Anhänger der konservativ-christlichen Proporzinitiative...»<sup>154</sup> Mit deutlichen Worten hielt er gegen die Aussagen im Inserat und monierte, dass jeder, der dieser Initiative zustimme, wissen müsse, dass er mithilfe der Landsgemeinde ihre politisch wichtigste Funktion, die Bestellung der Grossräte, wegzunehmen und sie damit zu entwerten. Auch von der behaupteten Erweiterung der Volksrechte könne keine Rede sein; denn die Initiative bringe eine Einschränkung der Wahlmöglichkeiten auf die vorher von den Parteien bestimmten Kandidaten. Und schliesslich sehe es mit der behaupteten Autonomie der Kreise ebenfalls nicht gut aus. Diese hätten, falls die Initiative angenommen werde, sich ihr Wahlsystem von einer Minderheit von 20 Prozent der Stimmberechtigten vorschreiben zu lassen. Es sei bedauerlich, setzte er seine Tirade gegen die Initiative und das von den Initianten aufgesetzte Inserat fort, dass in einer wichtigen Sachfrage so gewissenlos Propaganda gemacht werde. Nochmals listete er alle bereits in der Grossratsdebatte vorgebrachten Gegenargumente auf. So bringe die Initiative einerseits alle unabänderlichen Nachteile des Proporzverfahrens mit sich, nämlich die Einschränkung der freien Kandidatenwahl, die Verschärfung der parteipolitischen Auseinandersetzungen, die Unvereinbarkeit mit der Landsgemeinde und die Unmöglichkeit der Berücksichtigung regionaler Gesichtspunkte innerhalb der Wahlkreise. Infolge der liederlichen Formulierung und Ausgestaltung der Initiative erwirke diese auch noch die Abschaffung der Einrichtung der Grossratsstellvertreter, die Ungleichheit des Wahlver-

<sup>153</sup> Proporz-Initiative, Inserat, in: Neue Bündner Zeitung, 28. Oktober 1960.

<sup>154</sup> o. A., Eine grobe Irreführung der Stimmbürger, in: Neue Bündner Zeitung, 29. Oktober 1960.

fahrens von Kreis zu Kreis je nach den Launen einer kleinen Minderheit und parteipolitischer Konvenienz sowie die Vergewaltigung des Mehrheitswillens im Kreis und damit die Verletzung eines demokratischen Grundprinzips.

Auch die Demokratische Partei Graubündens veröffentlichte in der Neuen Bündner Zeitung ihre Abstimmungsempfehlungen und begründete ihre Ablehnung mit den bereits bekannten Argumenten. Zusammenfassend hielt sie fest, dass die Nachteile eines fakultativen Proporz dessen Vorteile so deutlich überwiegen würden, dass sich bereits der Grosses Rat eindeutig und die Demokratische Partei einstimmig gegen die Initiative ausgesprochen habe.<sup>155</sup>

Nach der wuchtigen Ablehnung der Proporzinitiative am 30. Oktober 1960 veröffentlichte der zuständige Redaktor der Neuen Bündner Zeitung einen kurzen Kommentar, wobei er zu wissen glaubte, dass sich unter der ablehnenden Mehrheit zweifellos auch Stimmbürger befunden hätten, die bereit gewesen wären, einem *obligatorischen* Proporz zuzustimmen. Vor allem in nichtkonservativen Kreisen habe die mit einem freiwilligen Proporz verbundene Ungleichheit in den verschiedenen Wahlkreisen nicht hingenommen werden können.<sup>156</sup>

Der Kommentator beim Freien Rätier freute sich natürlich am Ergebnis und wusste offenbar, dass das Bündnervolk kein Wahlverfahren wünschte, das seinen Traditionen nicht entspreche und das so lebenskräftige Einrichtungen wie die Landsgemeinde bedrohe. Es wünsche schliesslich auch keine Neuerungen, die so offensichtlich nur auf die Interessen einer Partei abgestimmt seien. «Man kann nur hoffen, dass die konservativen Initianten die Lehre aus diesem Urnengang ziehen und ein für alle Mal auf die unerwünschte parteipolitische Zwängerei verzichten.»<sup>157</sup>

Doch der Chefredaktor des Bündner Tagblatt bedauerte natürlich den Ausgang der Volksabstimmung und betitelte seinen Kommentar mit «Bedauerliche Volksentscheide in Graubünden» und meinte damit auch die Ablehnung des gleichzeitig zur Abstimmung vorgelegenen neuen Jagdgesetzes. Er liess seinem Är-

<sup>155</sup> Bachmann Ernst/Kuoni Andreas, Ein bedeutungsvoller Urnengang. Empfehlungen der Demokratischen Partei Graubünden zur kantonalen Abstimmung vom 30. Oktober 1960, in: Neue Bündner Zeitung, 28. Oktober 1960.

<sup>156</sup> L. (Lutz Erich), Zwei Vorlagen – zwei Nein, in: Neue Bündner Zeitung, 31. Oktober 1960.

<sup>157</sup> o. A., Zwei eindeutige Nein, in: Der Freie Rätier, 31. Oktober 1960.

ger freien Lauf und bezeichnete den damaligen Abschied des Grossen Rates als «platte Streitschrift» gegen die Initiative, da darin den befürwortenden Argumenten viel zu wenig Raum zugestanden worden sei. Damit seien die Stimmberchtigten zwangsweise beeinflusst worden. Nach einem kurzen Lamento auf das mangelhafte Nachleben des Beschlusses der konservativ-christlichsozialen Parteiversammlung seitens konservativer Kreise wagte er dann doch noch einen Ausblick: «Wir sind gewiss, dass ein neuer Anlauf zur parteigerechten Verteilung der Sitze im kantonalen Parlament zum Sieg gelangen wird.»<sup>158</sup>

## 6.2 Die Presse als Forum der Meinungen

### 6.2.1 Im Vorfeld der vierten Volksabstimmung 1982

Bis zur nächsten Volksabstimmung am 28. November 1982 über die Einführung des Verhältniswahlrechts für den Grossen Rat in Graubünden hatte sich im bündnerischen ‘Blätterwald’ einiges getan. Die Neue Bündner Zeitung hatte sich zur Bündner Zeitung gewandelt, und die Redaktion hatte sich aus dem Einflussbereich der Demokratischen Partei, die in der Zwischenzeit zur Schweizerischen Volkspartei mutiert war, gelöst. Der neue, politisch unabhängige Chefredaktor, Stefan Bühler, betrachtete seine Zeitung als Forum der Meinungsvielfalt und nicht mehr als Sprachrohr einer Partei. So publizierte die Bündner Zeitung eine halbe Woche vor der Abstimmung ein Streitgespräch zwischen den Vertretern der vier politischen Parteien Graubündens, nämlich der SP, der CVP, der FDP sowie der SVP.<sup>159</sup> Während sich die beiden Vertreter der SP und der CVP für die Annahme der Initiative und damit für die Einführung des Verhältniswahlrechts für den Grossen Rat einsetzten, sprachen sich die beiden Vertreter der FDP und der SVP dagegen aus. Es erstaunt wenig, dass die vorgebrachten Argumente sowohl der Befürworter als auch der Gegner eines Proporzwahlsystems für den

<sup>158</sup> Dx. (Desax Josef), Bedauerliche Volksentscheide in Graubünden. Der Abstimmungskommentar, in: Bündner Tagblatt, 31. Oktober 1960.

<sup>159</sup> o. A., Proporzinitiative: eine Vorlage mit Folgen? Ein Streitgespräch mit Christian Aliesch, Jon Flurin Buchli, Albert Nadig und Martin Jäger, in: Bündner Zeitung, 24. November 1982.

Grossen Rat einem Abbild der Grossratsdebatte in der vorausgegangenen Mai-Session entsprach. Die Befürworter stellten erneut die Gerechtigkeit und die Chance für Minderheiten in den Vordergrund, während die Gegner darauf beharrten, dass sich das Majorzsystem in Graubünden bewährt habe und prophezeiten, dass der Proporz in Graubünden negative Folgen haben würde. In der gleichen Ausgabe publizierte die Bündner Zeitung dann noch den Leserbrief eines durch das Proporzwahlsystem gewählten Bündner Nationalrats, der ebenfalls das Argument der Gerechtigkeit in den Vordergrund stellte.<sup>160</sup>

Doch schon zweieinhalb Wochen früher hatte das Bündner Tagblatt, das selber in einer schweren wirtschaftlichen Krise steckte und sich neu auch als «Forum für freie Meinungsbildung» verstand,<sup>161</sup> von einer Geschäftsleitungssitzung der Sozialdemokratischen Partei Graubünden (SP) berichtet. Für die SP standen die Gerechtigkeit gegenüber von Minderheiten, die – gemäss Kantonsverfassung – auf der Gesamtheit des Volkes zu ruhende und zu gewährleistende Souveränität und schliesslich der Grundsatz der Gleichheit im Vordergrund. Ungehalten zeigte man sich bei der SP darüber, dass im Abschied der Regierung an das Bündner Volk einmal mehr Behauptungen aufgestellt worden seien, die nicht den Tatsachen entsprächen. In einer Auflistung von angeblichen Vor- und Nachteilen sei zu lesen, bei einer allfälligen Annahme des Propozes sei sowohl die Kreiseinteilung gefährdet als auch die Amtsduerverlängerung des Grossen Rates Bedingung. Dies treffe in keiner Weise zu.<sup>162</sup>

Als die gleiche Zeitung zwei Tage später von der Delegiertenversammlung der SVP berichtete, hiess es, die Initiative sei schon deshalb abzulehnen, weil durch sie historisch gewachsene Strukturen beseitigt werden müssten und bewährte Traditionen zu brechen wären. 15 Wahlkreise hätten nämlich nur einen Vertreter zu delegieren und würden somit vom Proporz ausgeschlossen. Damit gäbe es dann zwei Sorten von Parlamentariern. Es stehe auf jeden Fall fest, dass sich die Landsgemeinde in verschiedenen Kreisen nicht mehr in der heutigen Form durchführen liesse.<sup>163</sup>

<sup>160</sup> Bundi Martin, Proporzsystem ist gerechter (Leserbrief), in: Bündner Zeitung, 24. November 1982.

<sup>161</sup> FOPPA: Geschichte der deutschsprachigen Tagespresse, 43ff.

<sup>162</sup> o. A., Geschäftsleitungssitzung der SP Graubünden. Ja zu Proporz und Preisüberwachung, in: Bündner Tagblatt, 6. November 1982.

<sup>163</sup> Fl. (Flepp Leonhard), Konsumentenschutz ja – Proporz nein. DV der schweiz. Volkspartei (SVP) Graubünden, in: Bündner Tagblatt,

Zwischen dem 11. November und dem Abstimmungstag am 28. November 1982 erschienen im Bündner Tagblatt acht Leserbriefe, wovon sich vier für den Proporz und vier dagegen aussprachen. Die Befürworter stammten alle aus SP-nahen Kreisen, während die Gegner von Seiten der SVP stammten. Bei den Pro-Leserbriefen ging es um Toleranz, Benachteiligung, Veränderung von alten Strukturen und Berücksichtigung von Minderheiten.<sup>164</sup> In einem Leserbrief stellte sich die SP Graubünden gegen die Argumentation der SVP, wonach der Proporz einerseits zu einer Verlängerung der Amtszeit und andererseits zu zwei Sorten von Parlamentariern führe. Das erste sei sowieso ein falsches Argument, da Amtszeit und Wahlverfahren zwei voneinander unabhängige Dinge seien. Und zum zweiten zeigten die Nationalräte aus den Kantonen mit nur einem Sitz, dass sie keine Abgeordnete zweiter Qualität seien.<sup>165</sup>

Am 15. November berichtete das Bündner Tagblatt von den Parteitagen der CVP sowie der FDP. Beide Parteien waren an der Proporzinitiative nicht interessiert und lehnten sie in der Abstimmung ab, die CVP im Verhältnis zwei zu eins und die FDP sogar einstimmig. Ausschlaggebend für das Nein der CVP waren offensichtlich das vermeintlich fehlende Vorschlagsrecht für Kandidaten durch das Volk, die unvermeidliche Hinführung zu einer neuen Kreiseinteilung und die zu erwartende Amtsauerverlängerung. Und überhaupt – einmal mehr – habe sich der Majorz in Graubünden bewährt.<sup>166</sup> In der FDP herrschte zwar die Überzeugung vor, dass ihr die Einführung des Proporz keine Sitzverluste bringen würde, doch gleichzeitig erwartete man eine Schwächung der bürgerlichen Mehrheit zugunsten der Linken. Um nicht nur politische Gründe anzuführen, sprachen sich die Delegierten für den Erhalt der bündnerischen Eigenheiten aus. Wie schon bei der CVP gehörten dazu die Landsgemeinde, die Grösse der Wahlkreise sowie die Amtszeit der Grossräte. Und ganz grundsätzlich stellten die am Parteitag anwesenden Delegierten jeg-

8. November 1982.

<sup>164</sup> Liesch Arno, Aus Toleranzgründen für den Proporz, in: Bündner Tagblatt, 11. November 1982.

<sup>165</sup> SP Graubünden, Sachlich falsch, in: Bündner Tagblatt, 12. November 1982.

<sup>166</sup> o. A., Ein Nein und eine Stimmfreigabe. CVP-Parteitag in Ilanz zu Proporz und Preisüberwachung, in: Bündner Tagblatt, 15. November 1982.



Am 10. Juni 1981 hat das Initiativkomitee die Bündner Volksinitiative für die Einführung des Proporz bei Grossratswahlen eingereicht.

### Majorz entspricht unseren Verhältnissen

Das Hauptargument der Befürworter der Proporzinitiative ist immer wieder die Gerechtigkeit. Für mich sind aber das Majorz- und das Proporzverfahren zwei gerechte und gute Wahlsysteme. Es ist deshalb die Frage zu stellen, welches System zu unseren bündnerischen Verhältnissen bei den Grossratswahlen passt.

Ich darf feststellen, dass das bisherige Majorzverfahren sich in der Vergangenheit trotz sich stets ändernden wirt-

lichen Unterdrückung von Minderheiten in Abrede.<sup>167</sup>

Eine Woche vor der Abstimmung publizierte das Bündner Tagblatt auf der Frontseite einen dreispaltigen Kommentar zur bevorstehenden Abstimmung. Der Autor begnügte sich mit der Auflistung aller bekannten Pro- bzw. Contra-Argumente und brachte keine neuen Überlegungen ins Spiel.<sup>168</sup> In der gleichen Ausgabe äusserten sich noch zwei Parteiexponenten in der Leserbriefspalte. Der Vertreter der FDP negierte sowohl die Zweckmässigkeit als auch die Notwendigkeit der Einführung des Proporzwahlverfahrens. Die Notwendigkeit sei nicht gegeben, weil keine Minderheiten unterdrückt würden; denn gegenwärtig

<sup>167</sup> Bps., Minderheiten werden nicht unterdrückt. Bündner FDP gegen Proporz und für Gegenvorschlag, in: Bündner Tagblatt, 15. November 1982.

<sup>168</sup> Vasella Pietro, Erneuter Anlauf für den Proporz, in: Bündner Tagblatt, 20. November 1982.

nähmen Mitglieder verschiedenster Berufsgruppen, aber auch verschiedenster politischer Färbung Einsitz im Grossen Rat. Die Vertretung der kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Schichten Graubündens im Grossen Rat sei garantiert. Dazu komme, dass eine Durchführung der Grossratswahlen nach dem Proporzsystem schwere Eingriffe in die bestehende staatsrechtliche Ordnung Graubündens zur Folge hätte. Das technisch, finanziell und administrativ aufwändige Verfahren hätte zur Folge, dass ein wesentlicher Gehalt der Landsgemeinde verloren ginge. Die drohende Abschaffung der Landsgemeinde, die vermeintlich notwendige Änderung der Wahlkreise sowie die Verlängerung der zweijährigen Amtsduration wären alles Eingriffe in die historisch gewachsene Ordnung Graubündens, die nicht erwünscht seien. «Aus all diesen Gründen war das Bündner Volk wohlberaten, als es Vorstösse für die Proporzwahl des Grossen Rates in den Jahren 1937, 1947 und 1960 abgelehnt hat.»<sup>169</sup>

Ganz anders gelagert war natürlich der Leserbrief von Martin Jäger, einem in der Zwischenzeit weitestgehend bekannten, jungen Exponenten und Abgeordneten der Sozialdemokratischen Partei. Überall bewähre sich das Proporzwahlverfahren gut, Graubünden sei einer der letzten Kantone, der noch nach dem Majorz sein Parlament wähle. In keinem der anderen Kantone sei jemals der Versuch unternommen worden, wieder zum Majorzwahlverfahren zurückzukehren. Und es stimme überhaupt nicht, dass Parteilose beim Proporzwahlverfahren keine Chance hätten, gewählt zu werden. Beim Majorz könnten die Wähler oft nur die von den Parteiversammlungen nominierten Kandidaten bestätigen, da dort, um die Stimmen nicht auf mehrere Kandidaten zersplittet zu sehen, nicht mehr Kandidaten aufgestellt werden als Sitzgewinne zu erwarten seien. Beim Proporz hingegen könne das Volk durch die grössere Anzahl Kandidaten nun wirklich wählen, und mancher, der sich für eine grosse Persönlichkeit halte, müsse dann vielleicht nach Bekanntgabe der Wahl dreimal leer schlucken. «Eher als beim Majorz sind die Proporzwahlen echte Persönlichkeitswahlen.»<sup>170</sup>

Dann folgte am 23. November im Bündner Tag-

blatt noch ein Leserbrief des sozialdemokratischen Grossrats Stefan Hosang, dem Erstunterzeichner der Motion von 1979. Er monierte, leider gebe es im Kanton immer noch Parteistrategen, die sich mit längst veralteten Argumenten gegen das gerechtere Wahlverfahren wehrten. Sie täten dies aus reiner Angst, sie könnten bei der Einführung des Verhältniswahlrechts einige Parlamentssitze und damit ein bisschen von ihrer Macht verlieren. Und: «Die heute in Graubünden sonderbare Situation, wo das Volk immer wieder Gesetzesvorlagen ablehnt, denen der Grosser Rat mit überwältigendem Mehr zustimmte, könnte durch die Einführung des Proporz korrigiert werden.»<sup>171</sup> Dann, drei Tage vor der Abstimmung, wurde noch mit zwei Inseraten für die Annahme der Initiative geworben, eines davon hatten die Gewerkschaften geschaltet und das andere das Bündner Proporzkomitee. Der Proporz, so die Aussagen in den beiden Inseraten, gewähre eine grössere Kandidatenauswahl, bewähre sich im Bund und in den meisten anderen Kantonen, beende die Benachteiligung der politischen Minderheiten und bedeute einen Ausbau der Bündner Demokratie und der Gerechtigkeit.<sup>172</sup>

Die Redaktion der Bündner Zeitung nahm klar für die Einführung des Proporzwahlsystems Stellung. Nach etwas umständlichen und längeren Ausführungen beschrieb Georg Held, der zuständige Redaktor, am 25. November 1982 wie der von den Proporzgegnern beschworene «freiwillige Proporz» offenbar zu funktionieren schien:

*«Die in einem Kreis dominierende Partei verspricht der Minderheitspartei, den einen oder anderen Kandidaten zu unterstützen, wenn die Minderheit im Übrigen nach der Geige der stärkeren Partei tanzt. Solche Absprachen unter den Parteien führen zu unechten Wahlen (Hervorhebung im Original; Anm. des Verf.), weil dem Stimmbürger keine breite Kandidatenauswahl präsentiert wird, und drängen die Minderheiten überdies in die undankbare Rolle des Bittstellers (Hervorhebung im Original; Anm. des Verf.), der immer auf die Gunst der Mehrheitspartei angewiesen ist.»<sup>173</sup>*

<sup>169</sup> Buchli Jon Flurin, Nein zur Proporzinitiative, in: Bündner Tagblatt, 20. November 1982.

<sup>170</sup> Jäger Martin, Die Proporzwahl ist gerechter, in: Bündner Tagblatt, 20. November 1982.

<sup>171</sup> Hosang Stefan, Gerechtigkeit erhöht ein Volk, in: Bündner Tagblatt, 23. November 1982.

<sup>172</sup> Inserate, in: Bündner Tagblatt, 25. November 1982.

<sup>173</sup> Held Georg, Ein altes Thema neu aufgelegt: Proporzwahl des Gros-

Und er fuhr in der Anprangerung des sogenannten «freiwilligen Proporz» weiter und monierte, solange es noch Kreise gebe, in denen die dominierende Partei lediglich bei untergeordneten Stellvertretermandaten diskussions- und kompromissbereit sei – und das dann «freiwilliger Proporz» nenne -, werde auch die Diskussion und der Ruf nach einem Wahlverfahren nicht verstummen, das den Minderheiten – seien sie nun freisinnig, demokratisch oder sozialdemokratisch – echte Wahlchancen und die Möglichkeit einer Vertretung entsprechend ihrer Stärke gewährleiste.

Schon die Betitelungen der vier in der gleichen Zeitungsausgabe publizierten Leserbriefe wiesen auf die Argumentationen hin: «Aus Toleranzgründen für den Proporz», «Proporz: mehr Demokratie», «Für einen glaubwürdigen Grossen Rat» und «Majorz für unsere Verhältnisse». Doch weder die Mehrheit an befürwortenden Leserbriefen noch das in der gleichen Ausgabe erschienene zweispaltige Inserat «Proporz ist gerechter!», welches die Namen von 104 vorwiegend sozialdemokratischer Personen trug, noch der pointierte Pro-Beitrag der Redaktion vermochten das Scheitern der Proporz-Initiative zu verhindern.

Am Tag nach der Abstimmung vom 28. November 1982 erschien sowohl im Bündner Tagblatt als auch in der Bündner Zeitung ein redaktioneller Kommentar. Während der Redaktor des Bündner Tagblatts Verständnis für das «eindeutige Verdikt» aufbrachte und die Initiative sogar als «Zwängerei» bezeichnete,<sup>174</sup> beklagte der Kommentator in der Bündner Zeitung das Abstimmungsergebnis als eine «erbärmliche Abfuhr».<sup>175</sup>

## 6.2.2 Im Vorfeld der fünften Volksabstimmung 1996

Am 1. November 1996, einen Monat vor der Abstimmung zur Proporz-Initiative, berichtete das Bündner Tagblatt von der Delegiertenversammlung der CVP und der damaligen Zustimmung zur Nein-Parole im Verhältnis drei zu eins. Interessant dabei ist, dass der berichtende Redaktor des Bündner Tagblatts den

sen Rates, in: Bündner Zeitung, 25. November 1982.

<sup>174</sup> Roth Werner, Stichwort: Proporz. Eindeutiges Verdikt, in: Bündner Tagblatt, 29. November 1982.

<sup>175</sup> Held Georg, Erbärmliche Abfuhr. Der Kommentar, in: Bündner Zeitung, 29. November 1982.



Abb. 14: Inserat gegen Proporz (Quelle: Bündner Zeitung, 26. November 1996).

Abschnitt über die Ausführungen des Grossrats und Mistral (Kreispräsident) Martin Cabalzar «Todesstoss für die Landsgemeinde» mit einem Fragezeichen versah, während der Referent gerade dies beschworen hatte. Cabalzar habe das Majorzsysteem als das bessere Wahlsystem bezeichnet. Graubünden verfüge über ein gerechtes und funktionierendes Wahlsystem. Der Majorz sei einfacher, transparenter, persönlicher und auf die bündnerischen Verhältnisse zugeschnitten. Verlierer beim Proporz wären schliesslich vor allem die bürgerlichen Parteien. Der Redaktor berichtete, der Referent habe an dieser Stelle ausgerufen, ob die CVP wirklich einem weiteren Linksrutsch im Kanton Vorschub leisten wolle.<sup>176</sup> In der gleichen Ausgabe des Bündner Tagblatts nahm die sozialdemokratische Grossräatin Nicoletta Noi-Togni in einem Leserbrief Stellung gegen den «Persönlichkeitsskult» im Zusammenhang mit den Wahlsystemen und monierte, das Verständnis und die Akzeptanz des Proporzwahlverfahrens sei «auch und besonders in Politikerkreisen noch nicht sehr weit verbreitet.»<sup>177</sup> Und der Sozialdemokrat Martin Jäger, selber Grossrat und heftiger Proporz-Befürworter, ärgerte sich über ein erschienenes Inserat des gegnerischen Komitees, indem von «Proknorz» und von «kompliziert» die Rede gewesen war. Die Bündner seien wohl nicht dümmer als die Stimmberchtigten der anderen Kantone, so Jä-

<sup>176</sup> Willi Claudio, Deutlich für Arbeitsgesetz und klar gegen Proporz. CVP Graubünden, in: Bündner Tagblatt, 1. November 1996.

<sup>177</sup> Noi-Togni Nicoletta, Politischer Persönlichkeitsskult (Leserbrief), in: Bündner Tagblatt, 1. November 1996.



Abb. 15: Inserat der Proporzbefürworter Bündner Zeitung vom 26. November 1996 (Quelle: KBG Zeitungsarchiv).

ger, und sie würden den Proporz durchaus schätzen. Dies habe die Wahlbeteiligung von 28 Prozent an den letzten und nach Proporz durchgeführten Churer Gemeinderatswahlen gezeigt, während sich bei den Grossratswahlen nach Majorz in Chur nur gerade 17.6 Prozent beteiligt gehabt hätten.<sup>178</sup> In der gleichen Ausgabe ist dann noch ein Inserat des Initiativ-Komitees abgedruckt: «Auch der Churer Gemeinderat wird nach Proporz gewählt. Auch die Grossräte werden in der ganzen Schweiz nach Proporz gewählt. Ausser in Appenzell und Graubünden. Sind noch Fragen? Ja zum Proporz!»<sup>179</sup>

In weiteren Leserbriefen beschworen die entweder der Sozialdemokratie oder der seit fünf Jahren existierenden Partei «Jung 91» nahestehenden Schreiberinnen und Schreiber die Gerechtigkeit des Proporzwahlsystems und die Machtbeschränkung der grossen Parteien. Das Proporzwahlsystem fördere die politische Vielfalt und die Auseinandersetzung mit den Themen, die Graubünden beschäftigten.<sup>180</sup>

Zwischen dem 15. und dem 28. November publizierte das Bündner Tagblatt insgesamt 23 Leserbriefe zum Thema. In 18 davon warben die Schreibenden für die Annahme der Proporzinitiative. Sie hoben

neben den bereits vielfach postulierten Vorteilen des Proporzwahlsystems vor allem das erwirkte Bekenntnis der Kandidatinnen und Kandidaten zu einem Partiprogramm hervor, womit die Wählenden Auskunft über deren politische Meinungen erhielten. Oder es wurde auf die Widersprüche jener Proporzgegner aufmerksam gemacht, die einerseits die Wirkung des Proporz in Graubünden verniedlichten, aber andererseits vor einem Linksrutsch warnten. Man setzte auf die Jugend, auf die kleineren Gruppierungen, die im Grossen Rat vertreten sein sollten, auf die zu erwartende breitere Beteiligung an den Wahlen und auf die damit zusammenhängende Zunahme an umwelt- und genderbewussten parlamentarischen Abgeordneten.<sup>181</sup>

Ähnlich wie schon vor der Abstimmung im November 1982 druckte die Bündner Zeitung im Hinblick auf die Abstimmung ein Streitgespräch zwischen Proporz-Befürwortern und Gegnern ab. Wiederum ging es den Befürwortern um Gerechtigkeit, die Verständigung zwischen den Parteien und um die Repräsentanz der politischen Meinungsvielfalt im Parlament. Die Gegner beschwörten einmal mehr die Gefahr der partei geprägten Kandidatenauslese auf Kosten der Persönlichkeit, gaben aber zu, dass das «Urner Modell» durchaus als gerecht bezeichnet werden könne, doch sei es von der Wirklichkeit etwas abgehoben, kompliziert und schwierig zu praktizieren.

<sup>178</sup> Jäger Martin, Proporz bringt Interesse (Leserbrief), in: Bündner Tagblatt, 1. November 1996.

<sup>179</sup> Komitee Pro Proporz, Der Nationalrat wird seit 1919 nach Proporz gewählt (Inserat), in: Bündner Tagblatt, 1. November 1996.

<sup>180</sup> Simonetti Jürg, Demokratie heisst Meinungsvielfalt (Leserbrief) und Trautmann Ursina, Ja zur Proporzinitiative (Leserbrief), in: Bündner Tagblatt, 1. bzw. 7. November 1996.

<sup>181</sup> Diverse Leserbriefe, in: Bündner Tagblatt, 16., 18., 19., 22., 25. und 28. November 1996.

| Nr. | Datum      | Ursprung  | Abstimmung                                       | Resultat                             |
|-----|------------|---|--|--------------------------------------|
| 1   | 07.03.1937 | Motion Cavalry, 27.11.1931; Motion Wilhelm/Toggenburg, 28.11.1931 | Fakultative Einführung des Kreiswahlproporz      | Ja: 8562 (40.0%)<br>N: 12850 (60.0%) |
| 2   | 02.03.1947 | Motionen Hegglin/Cahannes, 25.5.1945                              | Einführung obligatorischer Proporz               | J: 9244 (48.4%)<br>N: 9843 (51.6%)   |
| 3   | 30.10.1960 | Volksinitiative   | Einführung des fakultativen Verhältniswahlrechts | J: 10684 (43.6%)<br>N: 13823 (56.4%) |
| 4   | 28.11.1982 | Volksinitiative   | Einführung obligatorischer Proporz               | J: 11884 (36.8%)<br>N: 20395 (63.2%) |
| 5   | 01.12.1996 | Volksinitiative   | Einführung «Urner Modell»                        | J: 21203 (49.6%)<br>N: 21587 (50.4%) |

Tabelle 4: Volksabstimmungen im Kanton Graubünden über die Einführung des Proporzwahlsystems 1937-1996.

Es passe nicht zu den Bündner Verhältnissen. Gerade diesem letzten Argument widersprachen die Befürworter heftig. Das «Urner Modell» sei die bestmögliche Lösung für Graubünden und in keiner Weise abgehoben. Aber es sei ja klar, dass Parteien, die heute im Rat übervertreten seien, sich gegen den Proporz wehrten. Werde der Proporz eingeführt, so die Gegner, sei das der Tod der Landsgemeinde.<sup>182</sup>

In der gleichen Ausgabe der Bündner Zeitung wurden auch drei Inserate publiziert,<sup>183</sup> zwei der Proporz-Befürworter und eines der Gegner. Das erste Inserat mit der Verlautbarung «Wir stimmen am 1. Dezember JA zum Proporz» wurde von weit über hundert Personen unterzeichnet, nicht nur von solchen aus dem Umfeld der Initianten, sondern teilweise auch von Mitgliedern bürgerlicher Parteien. Witzig kam das zweite Inserat der Befürworter daher, das in einer kurzen parodistischen Zeichnung zeigen wollte, was passiert, wenn acht Personen in einem Restaurant zwei Kaffee, ein Milchgetränk, zwei Sprudelwasser und drei Biere bestellen. Unter dem Majorz würden alle mit Bier bedient, während der Proporz gewährleiste, dass alle das bekämen, was sie auch bestellt hätten. Im gegnerischen Inserat bezog sich das «Komitee für wählervriendliche Kreiswahlen 'Nein zum Proporz' am 1. Dezember 1996» auf einen Zeitungsbericht aus dem Bündner Tagblatt vom 23. Oktober 1995 mit dem Titel «Auf das Wählen folgt das komplizierte Zählen».

<sup>182</sup> Simmen Peter, Proporz oder Majorz: Was passt zu Graubünden, in: BZ, 26. November 1996.

<sup>183</sup> Wir stimmen am 1. Dezember JA zum Proporz (Inserat), Der Unterschied zwischen Majorz und Proporz (Cartoon), Komitee für wählervriendliche Kreiswahlen «Nein zum Proporz» am 1. Dezember 1996 (Inserat), alle in: BZ, 26. November 1996.

Obwohl die Redaktion der BZ der Meinung war, nach sechzig Jahren Diskussion sei auch in Graubünden die Zeit reif für den Proporz, und kommentierte, die vielen Vorteile des Proporz seien augenfällig,<sup>184</sup> blieb auch ihr nach der Ablehnung der Proporzinitiative durch die Teilnehmenden an der Abstimmung vom 1. Dezember 1996 nichts anderes übrig, als zu konstatieren: «Bis zum nächsten Mal.»<sup>185</sup> Dieses nächste Male fand dann tatsächlich auch 2003 statt, und 2008 und 2013; doch jedes Mal lehnte der bündnerische Souverän die Einführung des Proporzwahlsystems ab.

## 7 Zusammenfassende Auswertung der Quellen

### 7.1 Normen und Zielkonflikte in der Argumentation des Grossen Rates

Während der 1930er- und in der ersten Hälfte der 1940er-Jahre brachten die Proporzbefürworter an erster Stelle die Gerechtigkeit ins Spiel. Damit sprachen sie vom Prinzip des staatlichen oder gesellschaftlichen Verhaltens, das jedem gleichermassen sein Recht gewähren soll. Sie behaupteten das Zukurzkommen der Minderheiten und sprachen von der Gleichheit aller im politischen Integrationsprozess. Doch die Proporzgegner sahen die Gerechtigkeit bereits durch den sogenannten 'freiwilligen Proporz' ge-

<sup>184</sup> Simmen Peter, Nach 60 Jahren Diskussion ist auch in Graubünden die Zeit reif für den Proporz, in: BZ, 27. November 1996.

<sup>185</sup> Simmen Peter, Bis zum nächsten Mal (Kommentar), in: BZ, 2. Dezember 1996.

währleistet. Vielmehr wäre nach ihnen die Gleichheit dadurch verletzt, als beim Proporz die Parteiführer die Kandidatenauslese vornehmen und dadurch den Volkswillen umgehen bzw. herabmindern würden. Zusätzlich wäre die Gleichheit der Abgeordneten dadurch gefährdet, als nach Einführung des fakultativen Proporz in den Kreisen des Kantons unterschiedliche Wahlverfahren angewendet würden. Während sich die Proporzbefürworter also um die Minderheiten kümmerten, sorgten sich die Proporzgegner um die Berücksichtigung des Volkswillens bzw. um die Gleichheit der Abgeordneten. Auch im Hinblick auf die Einfachheit und die Effizienz von Wahlsystemen tat sich eine deutliche Diskrepanz auf. Während die Proporzbefürworter die mangelnde Effizienz der Landsgemeinde hervorhoben, sprachen die Gegner von der Kompliziertheit und Ineffizienz des Proporzwahlverfahrens, welches dem Volke fremd, also nicht zu ihm gehörig sei. Zwar sahen beide Parteien die Stabilität in Gefahr, meinten aber nicht dasselbe. Die Proporzbefürworter sprachen vom parteipolitischen Frieden, den sie mit dem Majorzsystem gefährdet sahen, die Proporzgegner fürchteten um die bisherige Kreiseinteilung.

In der ersten Phase der Debatten im Grossen Rat zwischen 1931 und 1952 waren sich somit ertens Befürworter und Gegner einer Einführung des Proporzwahlverfahrens uneinig darüber, worauf sie das demokratische Prinzip der Gleichheit und Gerechtigkeit beziehen wollten. Den Einen ging es um Minderheiten, den Anderen um Volkswillen und Abgeordnete. Zweitens sprachen beide Parteien von Stabilität, doch meinten die Einen den parteipolitischen Frieden und die Anderen institutionelle Traditionen. Und drittens zweifelten beide Parteien an der Effizienz, wobei die Einen damit auf die Landsgemeinde zielten und die anderen auf das Proporzwahlverfahren.

Auch in den 1960er- und frühen 1970er-Jahren nahm bei den Proporzbefürwortern die Gleichheit als demokratische Norm den wichtigsten Platz in der Argumentation ein. Sie meinten damit die gleiche und somit gerechte Anerkennung aller kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Interessen. Und erneut war man sich uneinig, für welche Stabilität man sich einsetzen soll. Während die Proporzbefürworter die über Jahre stabile Macht der grossen Parteien angegriffen, wollten hingegen die Gegner weder die über viele

Jahrzehnte stabile Kreiseinteilung noch die Institution der Landsgemeinde in Gefahr bringen. Sie setzten sich für die Stabilität der alten Strukturen ein. Auch war man sich uneinig in Bezug auf die Repräsentativität des Parlaments. Die Befürworter forderten die parlamentarische Abbildung der von ihnen postulierten sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Heterogenität des Volkes, während die Gegner im Parlament die Vertretung der geografischen und historisch gewachsenen Wahlkreise postulierten. Ja, die Gegner bestritten sogar die Bedeutung der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Heterogenität des Volkes bzw. sahen diese durch den Ausgleich zwischen den Parteien als aufgefangen. Sie sahen durch eine Steigerung der Heterogenität im Parlament den freiwilligen Ausgleich zwischen den Parteien gefährdet. Wenn aber die Proporzbefürworter die Kompromisskultur beschworen und dabei von der Verkörperung der demokratischen Idee sprachen, dann forderten sie beim parlamentarischen Entscheidungsprozess Gleichheit in der Durchsetzungskraft und Vertretungsmacht.

Auch in der zweiten Phase der Debatten im Grossen Rat zwischen 1960 und 1972 bildete für die Befürworter des Proporz die Gerechtigkeit und für die Gegner die Stabilität das wichtigste Argument. Man war sich in Bezug auf die Repräsentativität nach wie vor sehr uneinig. Während die Befürworter Gleichheit mittels gesetzlicher Verankerung forderten, beriefen sich die Gegner auf die Freiwilligkeit.

Im ersten Teil des Zeitabschnitts von 1979 bis 1982 beschränkten sich die Proporzbefürworter auf das Argument der Gleichheit und meinten damit gleiche Chancen aller Bevölkerungsteile bei der Vertretung im Parlament. Zusätzlich beschworen sie dann in der Debatte von 1982 auch noch die Stabilität des politischen Friedens. Auch die Gegner sahen wiederum die Stabilität gefährdet. Sie meinten damit aber jene der traditionellen Institutionen wie Wahlverfahren und Wahlkreise, aber auch ganz generell die Stabilität des staatspolitischen Gefüges. Sie zogen einerseits die Transparenz des Proporzwahlverfahrens in Zweifel und andererseits dessen Potential zur Förderung der Gerechtigkeit. Die Gerechtigkeit sahen sie vor allem durch die parteiinterne Selektion der Kandidaten gefährdet. Überhaupt gerieten die Proporzbefürworter und Proporzgegner in einen Zielkonflikt hinsichtlich der anzustrebenden Gerechtigkeit. Die Befürworter

forderten eine gerechte Vertretung der politischen Parteien, die Gegner hingegen eine gerechte Vertretung der Regionen.

In der dritten Phase beschränkten sich die Befürworter auf ihre ‘alte’ Forderung nach Gleichheit bei der Vertretung der Parteien, während die Gegner diese auf die Vertretung der Regionen bezogen. Die Befürworter setzten auf die Stabilität des politischen Friedens, die Gegner auf diejenige der traditionellen Institutionen.

Auch in der letzten Phase der grossrätslichen Debatten im 20. Jahrhundert, die von 1989 bis 1995 dauerte, als es um die Einführung des Proporzwahlverfahrens für das Bündner Parlament ging, wiederholten sich die bereits in den Jahrzehnten vorher eingebrachten demokratietheoretisch verankerten Argumente sowohl bei den Befürwortern als auch bei den Gegnern. Doch bezogen sich die Befürworter jetzt nicht mehr nur auf die fehlende Gleichheit in der Berücksichtigung von Minderheiten und deren Meinungen im Parlament, sondern auch auf die Ungleichheit der Stimmkraft bzw. des Erfolgswerts der einzelnen Stimme. Durch die offene Stimmabgabe an den Landsgemeinden sahen sie die Gleichheit in Bezug auf die Durchsetzung des Stimm- und Wahlgeheimnisses verletzt. Damit stellten sie die Legitimität des Parlaments aufgrund seiner Zusammensetzung ganz grundsätzlich in Frage. Die Gegner strebten hingegen Gleichheit in der Berücksichtigung der Randregionen und ein gleiches Wahlverfahrens für alle Grossräte an. Sie monierten fehlende Transparenz des Proporzwahlverfahrens, konzentrierten sich bei ihrer Argumentation aber eindeutig auf den grossen Wert der Stabilität. Die Gemeinschaft, die Institutionen, das Prinzip der Persönlichkeit, alles sollte so bleiben, wie es war.

Während der letzten in dieser Arbeit betrachteten Phase stellten die Befürworter des Proporz explizit die Legitimität des durch Majorz gewählten Parlaments in Frage, während die Gegner weiterhin auf eine gleichwertige Berücksichtigung der Randregionen und auf Stabilität setzten.

## 7.2 Argumente, Apelle und Unterstellungen in den Zeitungen

Im Zeitabschnitt von 1937 bis 1960, als die drei ‘grossen’ Bündner Zeitungen noch stramme Parteiblätter waren, funktionierten sie als Sprachrohr der Parteien. Ihre Berichterstattungen bezogen sich in der Regel auf Parteiversammlungen ihrer Mutterparteien und ihre Kommentare wurden oft von Parteidokumenten verfasst. Und da es sich bei Letzteren in der Regel auch um Abgeordnete im Bündner Parlament handelte, ist es augenscheinlich, dass sich in deren Berichten und Kommentaren die Debatten im Grossen Rat wiederspiegeln.

Demnach schoss sich 1937 Der Freie Rätier ganz auf die Linie der Freisinnig-demokratischen Partei gegen die Einführung des Proporz ein, während das Bündner Tagblatt und die Neue Bündner Zeitung die befürwortenden Parolen der damaligen Konservativ-demokratischen Partei bzw. der Demokratischen Volkspartei vertraten. Und so konnten im Freien Rätier alle gegnerischen Argumente in der Parlamentsdebatte nochmals aufgewärmt werden, wobei zwecks Überzeugung der Leserschaft Zuspitzungen und Übertreibungen gezielt eingesetzt wurden. Dies beispielsweise, wenn vom sinkenden Ansehen des proporzgewählten Nationalrats geschrieben oder gar vor dem Weg hin zu einer Diktatur gewarnt wurde. Respektierung von Minderheiten wurden mit Unterdrückung der freien Meinungsäußerung gleichgesetzt.

Zuspitzungen und Übertreibungen waren aber auch im Bündner Tagblatt und in der Bündner Zeitung weit verbreitet. So warnten die Parteidokumente einerseits, sollte der Proporz abgelehnt werden, vor den Kämpfen draussen im Volk, und andererseits appellierten sie an die Toleranz und Solidarität. Wenn Gegner die Autonomie der Kreise zum Tabu hochstilisierten, dann verstanden sie darunter den historisch gewachsenen Status quo, die Befürworter aber das Recht zur Anpassung. Da sich das deutschsprachige Bündner Tagblatt auch an die vorwiegend ins Einzugsgebiet der Bündner Hauptstadt zugewanderte, romanisch-sprachigen Bevölkerung richtete, und sich die Katholisch-konservative Partei dort als Minderheit verstand, erhielt in seiner Berichterstattung und Kommentierung das Argument der unterdrückten Diaspora die entsprechende Bedeutung. In der Neuen Bündner Zeitung gab sich die DVP fortschrittlich und minderheitenfreundlich, und als ob die Zeitung vor-

ausgeahnt hätte, dass sich diese Haltung bald ändern würde, blieb sie in der Berichterstattung zu dieser Abstimmung äusserst zurückhaltend.

1947 stand der Stimmungswandel von DVP und FDP im Vordergrund. Die Berichterstattung in der Neuen Bündner Zeitung und im Freien Rätier passte sich entsprechend an. Für die Neue Bündner Zeitung, die jetzt als einzige der drei Bündner Zeitungen das Nein-Lager vertrat, hatte der noch vor zehn Jahren gepriesene Minderheitenschutz keinen Platz mehr, da ein solcher auf Kosten der freien Meinungsäusserung gehen musste. Gerechtigkeit, so die DVP in der Neuen Bündner Zeitung, schien also dort an Grenzen zu stossen, wo ein vermeintliches Menschenrecht tangiert wurde und es letztlich um den Machtkampf der Parteien ging. Widersprüchlich mutet aus heutiger Sicht die in der Neuen Bündner Zeitung kolportierte Argumentation für einen obligatorischen Proporz im Gegensatz zum freiwilligen an, wenn gleichzeitig der Proporz ganz generell als untauglich erachtet wurde.

Im Freien Rätier kam die gespaltene Meinung der FDP einzig in der Berichterstattung von der Parteiversammlung zum Ausdruck. Ansonsten schlug sich die Zeitung voll auf die Befürworterseite und gab jenen Parteiexponenten Raum, die all jenen gegen den Proporz gerichteten Argumenten der FDP, die vor zehn Jahren noch gegolten hatten, jetzt konsequent widersprachen.

Bezogen auf die Abstimmung von 1937 war einzig die KDP und mit ihr deren Parteiblatt konsequent geblieben. Das Bündner Tagblatt liess die Parteiexponenten denn auch von 'Vergewaltigung der Minderheiten', von 'Gerechtigkeit' und von 'parteipolitischem Interesse der Proporzgegner' sprechen. Stark zum Ausdruck kam dabei die grosse ideologisch und konfessionell begründete Zerstrittenheit zwischen der vorwiegend deutschsprachigen und protestantischen Demokratischen Volkspartei sowie der vorwiegend romanischsprachigen und katholischen Konservativ-demokratischen Partei.

1960 hatte die Bindung der drei grossen Bündner Zeitungen an ihre jeweilige Mutterpartei weiterhin Bestand. Und so bekamen jene Parteiexponenten mit den vehementesten Pro- bzw. Contra-Argumenten in den jeweiligen Zeitungsblättern ihren Raum. Der Freie Rätier und die Neue Bündner Zeitung stellten sich wie ihre Mutterparteien FDP und DVP gegen, während das Bündner Tagblatt entsprechend der KDP für den Proporz warb. Natürlich wurden die bereits

in der Ratsdebatte eingebrachten Argumente gegen oder für den Proporz in den Zeitungen breitgeschlagen, aber es kam noch etwas dazu. Die Angriffslust zwischen den Parteien hatte seit der Abstimmung vor 13 Jahren merklich zugenommen. So warfen die Gegner den Befürwortern des Proporzes die Verfolgung parteipolitischer Ziele vor, Vorwürfe, die vor allem die KDP mit ihren Berechnungen zur neuen Sitzverteilung natürlich noch befeuerte. Und die KDP hieb in die gleiche Kerbe, wenn sie der FDP und der DVP ihre «historische Vergesslichkeit» unter die Nase rieb. 1960 spielte in der öffentlichen Debatte die Frage der Über- bzw. der Untervertretung – und damit indirekt die Frage der Gerechtigkeit – die entscheidende Rolle, und dies drängte die anderen inhaltlichen Argumente, die sich seit mehr als zwei Jahrzehnten auch nicht wirklich verändert hatten, eher etwas ins Abseits. Die Auseinandersetzung zwischen den Parteien gewann an Heftigkeit, und in den drei Parteiblättern blieb man sich nichts schuldig. Man unterstellte sich gegenseitig unlauteres Vorgehen, hielt sich Erinnerungslücken, Haarspaltereien, politisches Raubrittertum sowie Eintagsfliegenpolitik vor und beschuldigte sich auch noch mit mangelnder Intelligenz und nacktem Parteigoismus. Aber auch Vorwürfe wie Irreführung der Stimmbürger, gewissenlose Propaganda und – wie bereits in der Grossratsdebatte – parteipolitische Zwängerei wurden erhoben.

Im Zeitabschnitt von 1982 bis 1995, als sich die zwei noch verbliebenen, grösseren Bündner Zeitungen mit ihrem parteiunabhängigen Redaktionskonzept zu «Foren der Meinungsbildung» gewandelt hatten, veränderte sich die Berichterstattung und Kommentierung politischer Prozesse massgeblich. In den von beiden Blättern publizierten «Streitgesprächen» beteiligten sich allerdings ausschliesslich jene Parteiexponenten, die sich bereits in den Grossratsdebatten an vorderster Front geäussert hatten. Insbesondere bekam dadurch jetzt aber auch die SP Raum in der Presse und konnte ihre Argumente der Öffentlichkeit zur Kenntnis bringen. Dies geschah – zusätzlich zur Beteiligung an den von den Zeitungen inszenierten Streitgesprächen – vor allem durch eine Häufung von Leserbriefen.

So wie die CVP in der Frage des Proporzwahlsystems für den Grossen Rat noch gespalten war, so konnte sich auch die Redaktion des Bündner Tagblatts, dem ehemaligen Sprachrohr der katholisch-konservativen Partei, nicht eindeutig entscheiden und

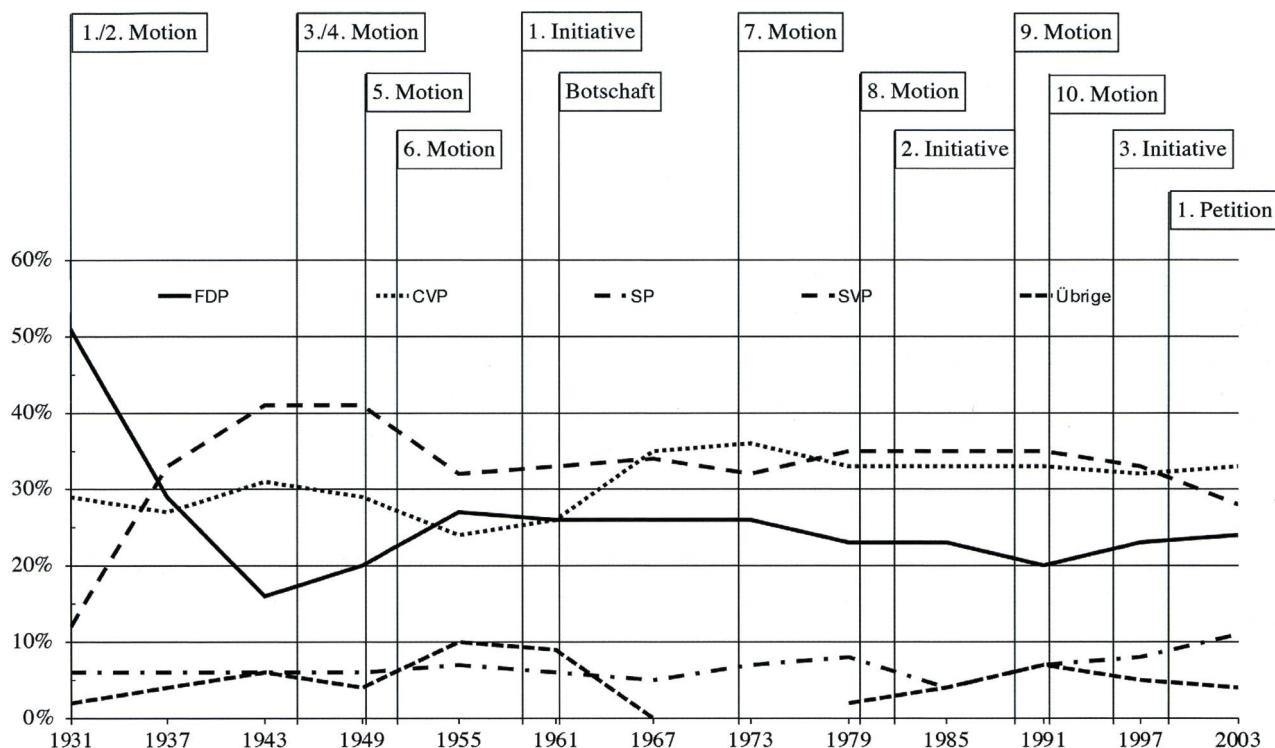


Abb. 16: Parteienstärke 1931-2003 (eigene Darstellung).

bemühte sich geflissentlich um Ausgewogenheit. Eine verhaltene Sympathie für die Initiative kann allenfalls aufgrund der Publikation etlicher sozialdemokratischer Leserbriefe angenommen werden. Ganz anders hingegen die Bündner Zeitung. Diese nahm klar für die Proporzvorlage Stellung und schrieb den Leserinnen und Lesern ins Gewissen, doch endlich einem gerechteren Wahlverfahren den Weg zu ebnen. Und so unterschieden sich denn 1982 auch die Abstimmungskommentare in den beiden Zeitungen. Während das Bündner Tagblatt dem Abstimmungsergebnis Sympathie entgegenbrachte, gab man bei der Bündner Zeitung, seinem Unverständnis Ausdruck.

Vierzehn Jahre später, im Herbst 1996, war man sich in der CVP immer noch uneins über die Frage, ob man die Einführung des Proporz unterstützen oder ablehnen soll. In den Redaktionsstuben des Bündner Tagblatts schien hingegen die Stimmung eher zugunsten der Initiative zu schlagen, obwohl das im redaktionellen Kommentar so eindeutig nicht zum Ausdruck kam. Immerhin bot man Platz für eine grosse Zahl von befürwortenden Leserbriefen, denen eine verschwindend kleine Zahl von ablehnenden gegenüberstand.

Die Bündner Zeitung nahm im Gegensatz zu ihrem Konkurrenzblatt klar Stellung zugunsten der Initiative und profitierte auch von mehreren Inseraten der Befürworter.

## 8 Machtkalkül versus Demokratieverständnis

Um die Frage zu beantworten, inwiefern das sogenannte «Machtkalkül» bei der Haltung der Parteien eine Rolle spielte, hilft ein Vergleich zwischen den «Parteiparolen» und der jeweiligen Vertretung im Grossen Rat. Dieser Vergleich zeigt eine gewisse Korrelation zwischen der offiziellen Haltung der Parteien anlässlich der Volksabstimmungen und den Über- bzw. den Unterververtretungen<sup>186</sup> im Grossen Rat.<sup>187</sup>

<sup>186</sup> Als «Übervertretung» bzw. «Untervertretung» gilt der prozentuale Anteil, um welchen die prozentuale Vertretung der Partei im Grossen Rat den prozentualen Anteil an Wählerstimmen bei den letzten Nationalratswahlen übersteigt bzw. unterschreitet.

<sup>187</sup> Quelle der Daten: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik.html>; abgerufen am 15. April 2020.

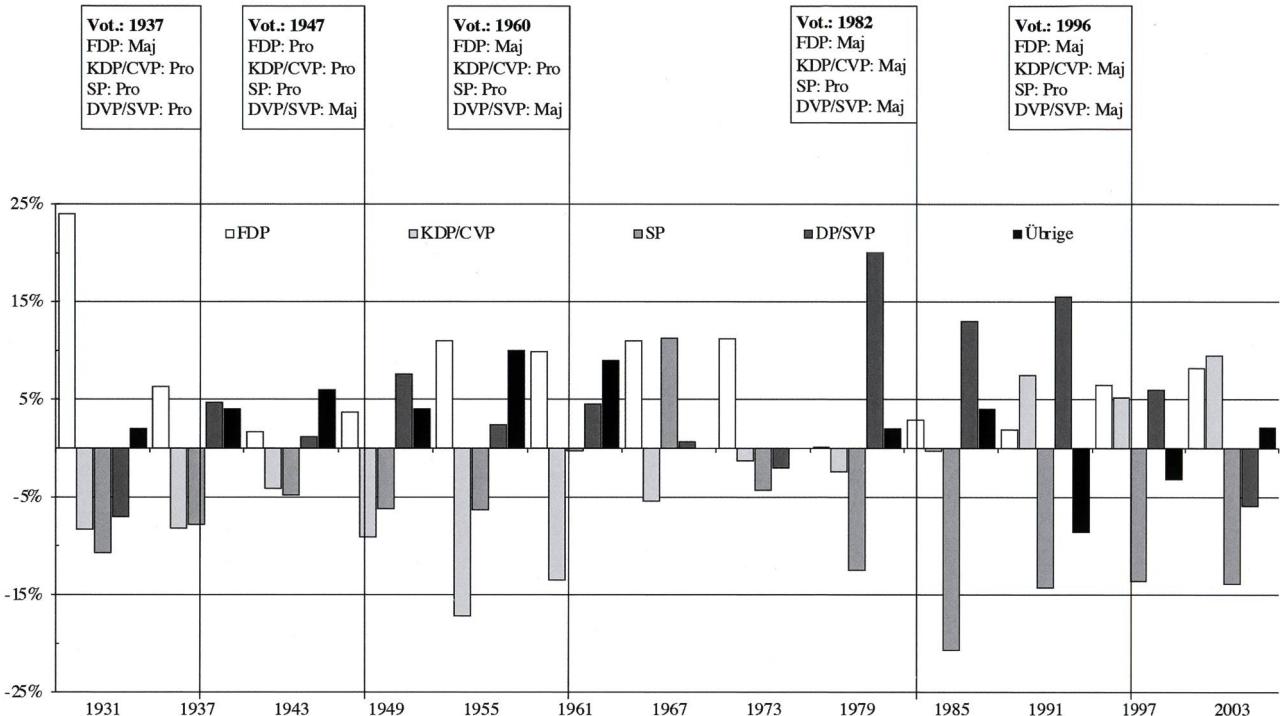


Abb.17: Über- und Untervertretung der Parteien im Grossen Rat Graubünden 1931-2003 (eigene Darstellung).

1937 waren einzig die FDP mit 6,3 Prozent und die DVP mit 4,7 Prozent im Grossen Rat übervertreten. Noch war die FDP die einzige Partei, die sich gegen die Einführung der Proporzwahlen stimmte. KDP und SP waren mit 8,2 Prozent bzw. 7,8 Prozent untervertreten.

1947 war die Übervertretung der FDP auf 1,7 Prozent geschrumpft und die Untervertretung der DVP in eine leichte Übervertretung von 1,2 Prozent übergegangen, während die KDP mit 4,1 Prozent und die SP mit 4,8 Prozent nach wie vor untervertreten waren. Jetzt stand die FDP plötzlich zusammen mit den untervertretenen Parteien für den Proporz ein, während die DVP sich als einzige Partei dagegen aussprach.

1960 betrug die Übervertretung der FDP wiederum 11 Prozent, die der SVP 2,4 Prozent. Die CVP war mit 17,2 Prozent am stärksten untervertreten. Die Untervertretung der SP betrug 6,3 Prozent. Die FDP hatte in der Zwischenzeit ihre Haltung gegenüber der Einführung des Proporz wieder gewechselt und sprach sich in der Abstimmung dagegen aus, genau wie auch die SVP. CVP und SP setzten sich – wie schon 1937 und 1947 – für den Proporz ein.

1982 entsprach der Sitzanteil der FDP im Grossen Rat genau dem Wähleranteil bei den nationalen Wahlen, während jetzt die SVP um 21,2 Prozent stark übervertreten war. Die CVP blieb um 2,4 Prozent leicht und die SP um 12,5 Prozent etwas stärker untervertreten.

1996 schliesslich rutschte die FDP gegenüber 1982 wiederum in eine leichte Übervertretung um 1,9 Prozent. Die Übervertretung der SVP verringerte sich auf 15,5 Prozent, während die CVP wieder auf 7,5 Prozent Übervertretung aufholte. Die Untervertretung der SP hatte sich in der Zwischenzeit auf 14,3 Prozent leicht reduziert. Die Untervertretung der übrigen Parteien im Bündner Parlament betrug 8,6 Prozent.

Die FDP votierte anlässlich der fünf Volksabstimmungen über die Einführung des Proporzwahlverfahrens für den Grossen Rat Graubünden nur 1947 dafür, nämlich dann, als ihre Übervertretung im Grossen Rat, gemessen am Wähleranteil der vorausgegangenen Nationalratswahlen, auf 1,7 Prozent geschrumpft war. Als sie ihre Sitzzahl wieder ausgebaut hatte, votierte sie wieder konsequent dagegen. Auch bei der DVP/SVP korrelierten die Abstimmungspolen mit der Unter- bzw. Übervertretung im Gros-

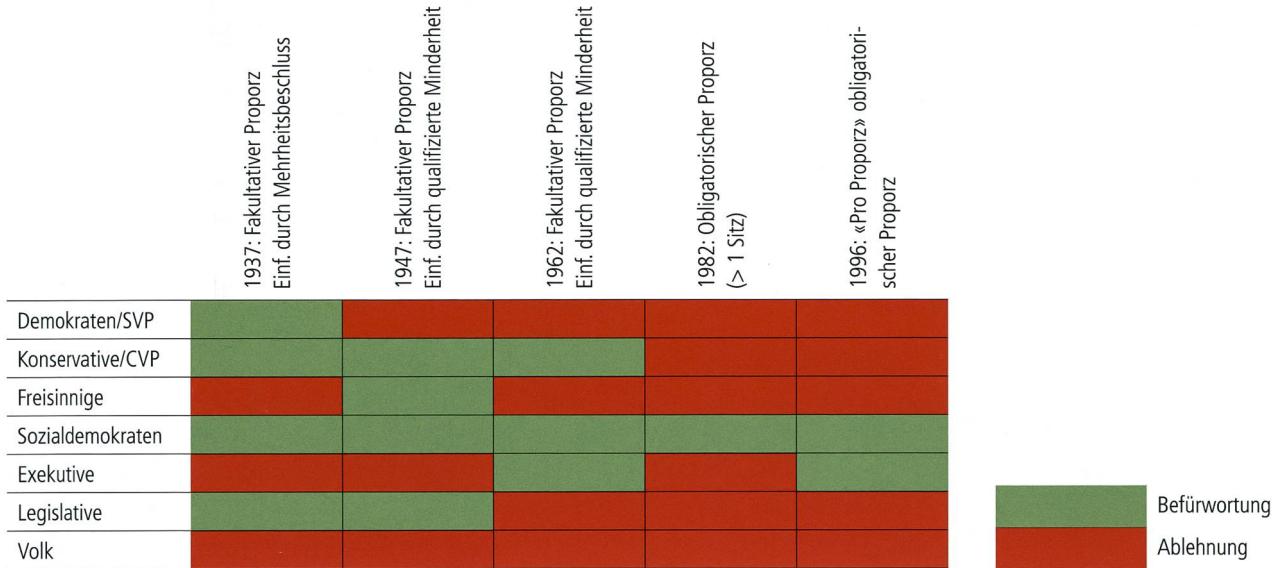


Tabelle 5: Entscheide für bzw. gegen das Proporzwahlverfahrens durch Parteien, Exekutive und Legislative sowie die Resultate der jeweiligen Volksabstimmung.

sen Rat. 1937 als sie noch um 7 Prozent untervertreten war, gehörte sie zu den Proporzbefürwortern, ab 1947 als sie vor den Abstimmungen jeweils übervertreten war, strikte zu den Gegnern. Die KDP/CVP blieb bis 1985 im Grossen Rat untervertreten, kippte aber, vermutlich weil sie ab 1955 einen starken Trend aus der Untervertretung heraus zeigte, bereits 1982 ins Lager der Proporzgegner. Einzig die SP blieb ihrem Grundsatz für die Einführung des Proporz in Graubünden über die ganze Zeitperiode hinweg treu. Sie war auch lediglich nach den Nationalratswahlen von 1967 für eine kurze Zeit im Grossen Rat übervertreten.

## 9 Fazit und Ausblick

Demokratie, Pluralismus und Partizipation gehören heutzutage in den westlichen Demokratien in geradezu selbstverständlicher Weise zusammen. Auch im Zusammenhang mit den Diskussionen um das adäquate Wahlverfahren ins Bündner Parlament bildet dieses normative Dreigespann die unbestrittene Ausgangslage. Auch dürfen wir im Graubünden des 20. Jahrhundert einen Konsens zur Überlegenheit der demokratischen Staatsordnung gegenüber autoritärer und totalitärer Herrschaft voraussetzen. Doch schon bei der Frage nach der spezifischen Ausgestaltung

der staatlichen und demokratisch legitimierten Institutionen kam es oft zu Differenzen. Etliche dieser Differenzen mögen ihren Ursprung in historisch gewachsenen Strukturen haben, wie sie die strukturelle Zersplitterung in der Mitte des 19. Jahrhunderts geschaffen hat. Auch hat die «gefühlte» Randständigkeit Graubündens und die damit beinahe zum Mythos erhobene Sonderstellung unter den Schweizer Kantonen zum innerbündnerischen Dissens beigetragen. Prägend mag auch sein, dass Graubünden bis weit ins 20. Jahrhundert ein von partikularen Interessen geleiteter Kanton blieb, die sich aufgrund der grossen Autonomie von Gemeinden und Kreisen entwickelt hatten. So haben diese historischen Bedingungen zwar die institutionellen und geistigen Bedingungen der Debatten um das Wahlsystem massgeblich mitgeprägt, die unterschiedlichen Vorstellungen von Demokratie, Pluralismus und Partizipation – und letztlich vom adäquaten Wahlverfahren – vermögen sie allein jedoch nicht zu begründen.

Die besonders auch in den Medien hartnäckig vertretene These, wonach der Dissens um das passende Wahlsystem für das Bündner Parlament lediglich eine Machtfrage der Parteien sei, kann nicht grundsätzlich widerlegt, aber doch in ihrer Ausschliesslichkeit relativiert werden. Zwar lässt sich einerseits historisch nachweisen, dass zwischen den am Übergang vom

19. ins 20. Jahrhundert gegründeten Parteien mindestens bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs ein, teilweise stark konfessionell geprägter, Parteienkampf herrschte. Auch korrelieren zu Zeiten der Proporzabstimmungen die Parteiparolen weitgehend mit der jeweiligen Über- oder Untervertretung der Parteien im Bündner Parlament. Gleichzeitig fallen die mit der Ausprägung dieser Über- bzw. Untervertretung einhergehenden Meinungsumschwünge auf. Und der eine oder andere Gegner der Einführung des Verhältniswahlrechts für das Bündner Parlament hat sich an die drastischen Veränderungen in der politischen Zusammensetzung des Nationalrats nach Einführung des Proporz für dessen Wahl erinnert. Doch auch hier gilt: Selbst wenn die parteipolitische Machtfrage bei der einen oder anderen Argumentation mitgeschwungen hat, als alleiniges Erklärungsmuster taugt sie nicht.

«Demokratie ist die Verfassung von Gleichheit.»<sup>188</sup> Auch darüber besteht in den modernen westlichen Demokratien Konsens. Doch darüber, in welchem Verhältnis diese normative Grundlage zu anderen Normen stehen soll, führen und führen die politischen Akteure immer wieder heftige Debatten. Denn Gleichheit steht in Konkurrenz zu Effizienz und Stabilität. Und so waren auch die Debatten zum adäquaten Wahlverfahren ins Bündner Parlament erstens von der Frage um das Ausmass faktischer politischer Teilhabegleichheit und zweitens von der Frage, wie sich diese am besten organisieren liesse, geprägt. Natürlich wurden dabei von einzelnen Exponenten, die es ihrem Ruf und ihrem Ansehen schuldig zu sein glaubten, kühne und aus der Luft gegriffene Behauptungen aufgestellt, aber letztlich ging es immer um die Frage nach dem Verhältnis zwischen Teilhabegleichheit und Ergebnissicherung im Sinne von Mehrheitsinteressen.

Mit der Durchsetzung von Gleichheit wird dem Anspruch nach Gerechtigkeit Genüge getan. Und umgekehrt wird die Verletzung von Gleichheitsansprüchen als ungerecht verurteilt. In den Debatten um den Wechsel vom Majorz- zum Proporzwahlverfahren für das Bündner Parlament zieht sich diese Überzeugung wie ein roter Faden durch. Für die Proporzbefürworter bildete die Forderung nach Gleichheit und Gerechtigkeit gegenüber unter- oder nichtvertretenen Parteien und Gruppierungen über die ganze Untersuchungsperiode hinweg das entscheidende

Argument. Sie negierten in jeder Debatte, dass das Majorzwahlverfahren im Wesentlichen ihrem diesbezüglichen Anspruch gerecht werden konnte und forderten deshalb einen Wechsel des Wahlsystems. Für die Proporzbefürworter stand die Forderung nach Gerechtigkeit jederzeit über jener nach Effizienz und Stabilität. Da die Proporzbefürworter jedoch einerseits die Legitimität dieser Forderung in Frage stellten, weil sie als schützenswerte Minderheiten nicht die politischen Gruppierungen, sondern die Randregionen betrachteten, sahen sich die Proporzbefürworter zunehmend zur Ausweitung ihres Argumentariums veranlasst. Hatte man von dieser Seite her schon in einer frühen Phase die Effizienz der Landsgemeinde angezweifelt, so griff man am Ende des Jahrhunderts diese unter dem Aspekt des Stimm- und Wahlgeheimnisses offen an. Steigern konnten die Proporzbefürworter diesen kritischen Ansatz nur noch durch die Negierung der Legitimität des Parlaments aufgrund der Majorzwahlen.

Die Proporzbefürworter standen von Beginn der Auseinandersetzung an stets in der Rolle der Verteidigung. Ihnen wurde mit jeder Motion und jeder Initiative erneut eine Debatte aufgezwungen. Und selbst unter der Annahme, dass sie bei den Abstimmungen sowohl im Rat als auch bei der Bevölkerung von einer verbreiteten Aversion gegen Veränderungen profitieren konnten, hatten sie in den Debatten einen schwiereren Stand als die Proporzbefürworter. Da sie dem Begehr nach Gleichheit und Gerechtigkeit nichts Grundsätzliches entgegenzusetzen hatten, projizierten sie diese Ansprüche kurzerhand auf die Abgeordneten, deren «Gleichheit» aufgrund unterschiedlicher Wahlverfahren in den verschiedenen Kreisen verletzt zu werden drohte. Und so beriefen sie sich auf den «Volkswillen», der hier andere Massstäbe anlegen würde. Dieses vermeintlich objektive Gesamtinteresse der Bündner Bevölkerung, diese Vorstellung einer umfassenden Homogenität und gesellschaftlichen Harmonie, wurde von ihnen vor allem in den frühen Phasen der Debatten zugezogen.

In ihrer Verteidigungshaltung behelfen sich die Proporzbefürworter mit allen erdenklichen Argumenten, die aus ihrer Warte gegen eine Veränderung des Status quo sprachen. So wurde der ewigen Stabilität politischer Institutionen ein hoher, wenn auch fiktiver Wert beigemessen, im Wissen, dass eine solche Stabilität auf Dauer nicht zu haben war. Man wollte die von den Proporzbefürwortern dargestellte gesellschafts-politische Veränderung nicht in dem Masse anerkennen,

<sup>188</sup> MEYER, Demokratie, 2009, S. 138.

als dies Grund genug für eine Anpassung des Wahlverfahrens gewesen wäre. Und als ab den 1960er Jahren diese Veränderungen immer stärker ins Bewusstsein drangen, wurde das uralte und urbündnerische Postulat der Aufwertung vernachlässigter Randregionen wieder zu neuem Leben erweckt und der Forderung nach einem Parteienproporz entgegengesetzt.

Bei der Untersuchung der Rolle der Bündner Presse fällt einerseits die Veränderung im Verständnis ihrer Mission innerhalb der beiden Zeitabschnitte 1937 bis 1960 und 1982 bis 1995 auf. Die starke Parteigebundenheit in der ersten Phase kontrastierte stark mit dem Anspruch nach freier und offener Meinungsbildung in der zweiten Phase. Andererseits ist bemerkenswert, wie mit dem Wechsel ihrer redaktionellen Konzepte, ausserhalb des stark normierten und dadurch gesitteten Rahmens des Parlaments, die Debatten an Direktheit und Aggressivität gewannen. Zwar lässt sich im Laufe der Zeit auch innerhalb des Ratssaals eine gewisse Zunahme an abwertenden Voten zu den gegnerischen Positionen feststellen, jedoch kaum im selben Ausmass als dies in der Presse der Fall war. Über die Gründe, die zu dieser Entwicklung geführt haben, soll hier aber nicht spekuliert werden. Festzustellen ist allerdings, dass die demokratietheoretische und wahlsystembezogene Debatte dadurch an fachlicher und sachlicher Qualität kaum gewonnen hat.

Bemerkenswert im Zusammenhang mit der Rolle der Presse ist auch noch die Tatsache, dass sich bei den zwei noch übriggebliebenen Tageszeitungen – nach der vollzogenen Auflösung der Parteigebundenheit – die Auseinandersetzungen mit partei- und kulturpolitischen Anliegen zu einem Kampf um die eigene wirtschaftliche Absicherung verlagerte. Und da man von den politischen Parteien keine Unterstützung mehr erhoffen konnte – und die parteipolitische Unabhängigkeit auch zum redaktionellen Konzept hochstilisierte – konnte man getrost von den Parolen der etablierten Parteien abweichen und sich in den Redaktionen mehr oder weniger offen für das Proporzwahlverfahren aussprechen. Über die Wirkung dieses vermeintlich meinungsbildenden Manövers mögen die Zeitungsmacher aber schliesslich desillusioniert gewesen sein. Genutzt hat es dem Anliegen der Proporzbefürworter jedes Mal herzlich wenig.

Ein abschliessender Ausblick in die Zukunft konzentriert sich auf zwei Perspektiven, für die die Erkenntnisse aus der Untersuchung der normativen Zielkonflikte Anregung und Ausgangspunkt sein

können. Eine erste Perspektive betrifft die aktuell wieder aufflammende Debatte um das Wahlsystem. Nachdem sowohl 2003, 2008 und 2013 weitere Versuche zur Einführung eines auf den Kanton Graubünden zugeschnittenen Proporzwahlverfahrens an der Urne gescheitert waren, hat das Bundesgericht, wie in der Einleitung zu dieser Arbeit bereits erwähnt, am 19. Juli 2019 eine Beschwerde gegen die Anwendung des Mehrheitswahlverfahrens in Graubünden teilweise gutgeheissen. Soll es nach der Bündner Regierung gehen, werden die Grossratswahlen 2022 bereits nach dem Proporzwahlverfahren durchgeführt. Allerdings haben sich die fundamentalen Gegner jeglicher Anwendung des Proporz schon in Stellung gebracht.<sup>189</sup> Hier wäre bei zukünftigen Debatten eine gemeinsame Klärung des Grundsatzes der Gleichheit und der damit verknüpften Empfindung von Gerechtigkeit von Nöten. Statt sich über Fragen von Effizienz, Einfachheit und einem hochstilisierten Sonderstatus zu streiten, würden die politischen Akteure nutzbringender in einen Konsens zum demokratischen Ziel der erfüllten Gleichheit investieren.

Eine zweite Perspektive betrifft die weiterführende wissenschaftliche Forschung auf dem Gebiet der historischen Entwicklung demokratischer Strukturen in kleinräumigen Topografien. Ausgangspunkt könnten dabei die Studien des Politikwissenschaftlers Benjamin R. Barber zur bündnerischen Gemeindeautonomie sowie seine These sein, wonach das Ablehnen progressiver Gesetzgebungen mit der Angst um jene damit gefährdeten Bedingungen zu tun haben, die das Abstimmen bedeutungsvoll machten. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Einfluss spezifisch-historischer Bedingungen auf die Geschichte des bündnerischen Gesetzgebungsprozesses könnte erhellende Erkenntnisse zum Wandel jener Bedingungen und damit zum Gesetzgebungsprozess in einem Gebirgskanton ganz allgemein generieren. Im Interessensfokus stünden dann Spannungsfelder zwischen der Konfliktregulierung und Institutionengestaltung sowie zwischen den topografisch-historisch begründeten Partikularinteressen und der Normativität moderner Demokratien.

---

<sup>189</sup> Tatsächlich hat der Bündner Souverän am 13. Juni 2021 dem Vorschlag der Regierung für einen sog. «Bündner Kompromiss» zugestimmt. Dabei handelt es sich um einen Doppelproporz, bei dem die bisherige Wahlkreiseinteilung bestehen bleibt.

## **10 Abbildungs- und Tabellenverzeichnis**

### **10.1 Abbildungsverzeichnis**

|   |     |  |     |
|---|-----|--|-----|
| - Titelbild: «Bsatzig» in St. Peter, Schanfig (Quelle: Fotostiftung Graubünden).  | 79  | - Abb. 12: Der Freie Rätier - Freisinnige Tageszeitung für Graubünden (Quelle: KBG Zeitungsarchiv).  | 120 |
| - Abb. 1: Wahlverfahren in die kantonalen Parlamente; Stand: 31.12.2015 (eigene Darstellung auf der Grundlage von Vatter: System, 2018, S. 81).   | 81  | - Abb. 13: Am 10. Juni 1981 hat das Initiativkomitee die Bündner Volksinitiative für die Einführung des Proporz bei Grossratswahlen eingereicht (Quelle: Bildarchiv Bündner Tagblatt). | 125 |
| - Abb. 2: Ausschnitt aus der Kantonsverfassung von 1854; Art. 4 (Quelle: AGS 1860-001 - Amtliche Gesetzessammlung Nr. 4: 1860-1951; Band 1 (Online), < <a href="https://www.gr-lex.gr.ch/app/de/change_documents/12189">https://www.gr-lex.gr.ch/app/de/change_documents/12189</a> >, Stand: 21.1.2021).                    | 88  | - Abb. 14: Inserat gegen Proporz (Quelle: Bündner Zeitung, 26. November 1996).   | 127 |
| - Abb. 3: Kreiseinteilung im Kanton Graubünden seit 1851 (Quelle: Wikimedia Commons. <a href="https://de.m.wikipedia.org/wiki/Datei:Karte_Kanton_Graub%C3%BCnden_Kreise_2015.png">https://de.m.wikipedia.org/wiki/Datei:Karte_Kanton_Graub%C3%BCnden_Kreise_2015.png</a> )  | 90  | - Abb. 15: Inserat der Proporzbefürworter (Quelle: Bündner Zeitung, 26. November 1996).  | 128 |
| - Abb. 4: Wahlrechtsgleichheit und ihre drei Teilgehalte im Bundesgerichtsurteil von 2014 (Quelle: z. B. BGE 140 I 394, E. 8.3)   | 101 | - Abb. 16: Parteienstärke 1931-2003 (eigene Darstellung).  | 133 |
| - Abb. 5: Der Grosse Rat 1932 (Quelle: StAGR FR I / gr / 0201).   | 104 | - Abb. 17: Über- und Untervertretung der Parteien im Grossen Rat Graubünden 1931-2003 (eigene Darstellung).  | 134 |
| - Abb. 6: Art. 4 aus dem Gesetz über die Kreiswahlen, in Kraft ab 1. Januar 1875 (Quelle: Kanton Graubünden, Amtliche Gesetzessammlung Nr. 4: 1860-1951; Band 4 (Online), < <a href="https://www.gr-lex.gr.ch/app/de/change_documents/12193">https://www.gr-lex.gr.ch/app/de/change_documents/12193</a> >, 19. Januar 2021. | 106 |  |     |
| - Abb. 7: Rudolf Planta, Präs. des Kleinen Rates 1949 und Befürworter des Proporz (Quelle: StAGR, FR I / kl / 0460).  | 108 |  |     |
| - Abb. 8: Stefan Hosang (SP); Grossrat 1971-1991. (Quelle: Familienarchiv Jürg Hosang, Chur)  | 109 |  |     |
| - Abb. 9: Bündner Tagblatt - Organ der konservativ-demokratischen Partei von Graubünden (Quelle: KBG Zeitungsarchiv).   | 116 |  |     |
| - Abb. 10: Grossrat Augustin Cahannes (Quelle: StAGR, FN IV 09/13 P 003).   | 117 |  |     |
| - Abb. 11: Neue Bündner Zeitung - Unabhängig demokratisches Organ (Quelle: KBG Zeitungsarchiv).   | 119 |  |     |

### **10.2 Tabellenverzeichnis**

|  |     |
|--|-----|
| - Tabelle 1: Stimmkraft in den 39 Kreisen Graubündens bei den Wahlen ins Kantonsparlament 1933 und 1994 (Quelle der Daten: Bundesamt für Statistik).                   | 82  |
| - Tabelle 2: Pluralistische und beteiligungszentrierte Demokratietheorien und ihre Ziele, Aufgaben, Rollen und Funktionen (Quelle: Schmidt, Demokratietheorien, 2010). | 95  |
| - Tabelle 3: Übersicht Motionen, Petitionen und Initiativen zum Wahlverfahren in den Bündner Grossen Rat 1931-1998.  | 110 |
| - Tabelle 4: Volksabstimmungen im Kanton Graubünden über die Einführung des Proporzwahlsystems 1937-1996.  | 129 |
| - Tabelle 5: Entscheide für bzw. gegen das Proporzwahlverfahrens durch Parteien, Exekutive und Legislative sowie die Resultate der jeweiligen Volksabstimmung.         | 135 |

## **11 Bibliografie**

### **11.1 Quellen**

|  |  |
|--|--|
| - Amtsblatt des Kantons Graubünden, 1947-1962.             |  |
| - Botschaften des Kleinen Rates an Grossen Rat, 1949-1997. |  |

- Bündner Tagblatt 1931-1977, 1982-1996.
- Neues Bündner Tagblatt 1978-1981
- Neue Bündner Zeitung 1931-1974.
- Bündner Zeitung 1974-1996.
- Der Freie Rätier 1931- 1974.
- KÖLZ Alfred (Hg.), Quellenbuch der neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte, Bern 1992-1996.
- Schweizerisches Bundesgericht, Diverse Urteile (BGE), abgerufen über [www.bger.ch](http://www.bger.ch).
- Staatsarchiv Graubünden (StAGR), Grossratsprotokolle 1937-2003.

## 12 Sekundärliteratur

- BARBER, Benjamin R.: *The Death of Communal Liberty: a History of Freedom in a Swiss Mountain Canton*, Princeton 1974.
- BRUN, Georg / HIRSCH HADORN, Gertrude: Textanalyse in den Wissenschaften. Inhalte und Argumente analysieren und verstehen, Zürich 2018.
- BUCHSTEIN, Hubertus / JÖRKE Dirk: Das Unbehagen an der Demokratietheorie, in: *Leviathan* 31 (2003), S. 470-495.
- CHENEVAL, Francis: *Demokratietheorien zur Einführung*, Hamburg 2015.
- COLLENBERG, Adolf: Bewegungen und Parteien, in: Sablonier Roger et al. (Hg.): *Handbuch der Bündner Geschichte*, Band 3, Chur 2005, S. 260-281.
- COLLENBERG, Adolf: Liberals, in: Bundi Martin / Jorio Marco/Collenberg Adolf (Hg.): *Lexicon retica*, Chur 2010-2012, S. 545-546.
- COLLENBERG, Adolf: Partidas políticas, in: BUNDI, Martin / JORIO, Marco / COLLENBERG, Adolf (Hg.): *Lexicon retica*, Chur 2010-2012, S. 133-136.
- FOPPA, Daniel: Die Geschichte der deutschsprachigen Tagespresse des Kantons Graubünden, Chur 1995.
- FRAENKEL, Ernst: Strukturanalyse der modernen Demokratie, in: VON BRÜNNECK Alexander (Hg.): *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Frankfurt a.M. 92011.
- GLASER Andreas (Hg.): *Das Parlamentswahlrecht der Kantone*, Zürich/St. Gallen 2018.
- GILG, Peter: Wahlsysteme, in: Historisches Lexikon der Schweiz (Internetversion), <https://beta.hls-dhs-dss.ch/de/articles/026454/2014-12-27/>, 11. Mai 2019.
- JÄGER, Georg: Graubündens Integration in die Schweiz, in: SABLONIER Roger et al. (Hg.): *Handbuch der Bündner Geschichte*, Band 3, Chur 2005, 311-329.
- KELSEN, Hans: *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen 1929 (hier in der Ausgabe von Reclams Universal-Bibliothek, Stuttgart 2018).
- KÖLZ, Alfred: Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Band 2, Bern 2004.
- KORTE, Karl-Rudolf: *Wahlen in Deutschland. Zeitbilder*, Bonn 2013.
- LADNER, Andreas: Majorz oder Proporz: klare Verhältnisse oder Integration von Minderheiten? Die Wahl der kommunalen Exekutiven, in: *Schweizer Monatshefte: Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur*, 74 (1993), S. 117-122.
- LADNER, Andreas: Majorz oder Proporz: Die Auswirkungen des Wahlverfahrens auf die politische Partizipation in den Berner Gemeinden, in: *Swiss Political Science Review* 2(4) (1996), S. 1-24.
- MEYER, Thomas: *Was ist Demokratie? Eine diskursive Einführung*, Wiesbaden 2009.
- MIELKE, Gerd: Zur Repräsentations- und Integrationsfähigkeit politischer Parteien, in: KORTE, Karl-Rudolf / GRUNDEN Timo (Hg.): *Handbuch Regierungsforschung*, Wiesbaden 2013, S. 175-186.
- MUSLIU, Naghian: Die verfassungsrechtlichen Anforderungen der Rechtsprechung an kantonale Wahlsysteme, in: GLASER Andreas (Hg.): *Das Parlamentswahlrecht der Kantone*, Zürich/St. Gallen 2018, S. 1-32.
- NOHLEN, Dieter: *Wahlrecht und Parteiensystem. Theorie und Empirie der Wahlsysteme*, Opladen 2009.
- RATHGEB, Christian: Neuere Verfassungsentwicklung in Graubünden - ein Überblick, in: RATHGEB, Christian / BUNDI, Martin: *Graubünden zwischen Integration und Isolation*, Chur/Glarus/Zürich 2006, S. 9-41.
- RATHGEB, Christian: Graubünden - ein rechtsgeschichtlicher Sonderfall? Versuch einer Skizze zum staatsrechtlichen Charakter Graubündens, in: *Bündner Monatsblatt* 4 (2007), S. 297-311.
- RATHGEB, Christian / Scandella, Gianni: Die staatspolitische Bedeutung der Kreise – eine Würdigung, in: *Kreise ade. Abschied von einer Bündner Institution*, Chur 2016, S. 102-117.

- SCHAUB, Hans-Peter: Landsgemeinde oder Urne – was ist demokratischer? Urnen- und Versammlungsdemokratie in der Schweiz, Baden-Baden 2016.
- SCHMIDT, Manfred G.: When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy, in: European Journal of Political Research, 30 (1996), S. 155-183.
- SCHMIDT, Manfred G.: Demokratietheorien. Eine Einführung, Opladen<sup>5</sup>2010.
- TSCHANNEN, Pierre: Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern<sup>4</sup>2016.
- VATTER, Adrian: Kantonale Demokratien im Vergleich, Opladen 2002.
- VATTER, Adrian: Legislative party fragmentation in Swiss canton, in: Party Politics, 9 (2003), S. 445-461.
- VATTER, Adrian: Das politische System der Schweiz, Baden<sup>3</sup>2018.
- VON BEYME, Klaus: Parteien in westlichen Demokratien, München 1982.
- ZOHLNHÖFER, Reimut: Politische Parteien und öffentliche Politik. Zum Einfluss von Parteien auf die Staatstätigkeit, in: KORTE, Karl-Rudolf / GRUNDEN, Timo (Hg.): Handbuch Regierungsforschung, Wiesbaden 2013, S. 267-276.