

«Nachdenken über den demokratischen Staat und seine Geschichte»

Beiträge für Alfred Kölz

Herausgegeben von: Isabelle Häner

CHRISTINA BUNDI

Der Entwurf für eine neue
Bündner Kantonsverfassung

Schulthess § 2003

Der Entwurf für eine neue Bündner Kantonsverfassung

Eine kritische Beurteilung

Christina Bundi

Inhaltsübersicht

- I. Vorwort
- II. Einleitung
- III. Verfassungsfunktionen
 - 1. Rückblick
 - 2. Funktionen der Kantonsverfassungen
 - 3. Wozu neue Kantonsverfassungen?
- IV. Ausgewählte Bereiche des Bündner Verfassungsentwurfs
 - 1. Sprachenrecht
 - 2. Grundrechte
 - 3. Wahl des Grossen Rates
 - 4. Initiative/Referendum
 - 5. Rechtsetzung
 - 6. Öffentliche Aufgaben
 - 7. Fakultatives Ausländerstimmrecht auf Gemeindeebene
 - 8. Verfassungsgericht
- V. Würdigung
 - Literatur
 - Materialien

I. Vorwort

Bereits während des Studiums habe ich mich mit dem Verfassungsrecht meines Heimatkantons auseinandergesetzt. So schrieb ich im Jahre 1994 bei Herrn Prof. Alfred Kölz eine Seminararbeit in Verfassungsgeschichte zum Thema «Die neue Verfassung Graubündens von 1854». Mit dieser Verfassung löste sich Graubünden von der Gemeindereferendumsdemokratie. Die Souveränität lag von diesem Zeitpunkt an nicht mehr bei den Gemeinden, sondern beim Volk.¹

¹ In der Folge gab es noch weitere Totalrevisionen, eine im Jahr 1880 und die letzte 1892. Die geltende Verfassung für den Kanton Graubünden datiert vom 2. Oktober 1892. Vgl. für die Verfassungsentwicklung Graubündens im 19. Jahrhundert RATH-GER, Verfassungsentwicklung

Bis es soweit war, mussten allerdings etliche Hindernisse überwunden werden. 1853 verweigerte die Bundesversammlung einer Vorlage sogar die Gewährleistung. Erst durch diesen äusseren Druck wurde eine Verfassung ausgearbeitet, die mit Bundesrecht vereinbar war. Der damaligen Tagespresse kann entnommen werden, dass die Kritik von aussen in Graubünden nicht gern gehört wurde. So gab beispielsweise das damals liberale «Bündner Tagblatt» empört das Votum des Präsidenten der ständerätlichen Kommission wieder, der offenbar «einzelne Bestimmungen unserer Verfassung <antediluvianische> (vorsündfluthliche) genannt» hatte.²

Wenn nun in der Folge der am 18. Mai 2003 zur Abstimmung gelangende Entwurf für eine neue Bündner Kantonsverfassung «von Bern aus» und damit gleichsam aus der Ferne kritisch betrachtet wird, ist das erstens nichts Neues, und zweitens dürfte dies in Graubünden auch heute noch eher ungerne vermerkt werden. Trotzdem seien die folgenden Bemerkungen erlaubt.

II. Einleitung

Fast genau 200 Jahre nach dem Beitritt Graubündens zur Eidgenossenschaft werden die Bündner Stimmberechtigten über eine neue Kantonsverfassung befinden können. Graubünden ist damit in guter Gesellschaft, haben sich doch seit 1980 bereits dreizehn Kantone (AG, UR, BL, SO, GL, TG, BE, AR, TI, NE, SG, SH, VD) eine neue Verfassung gegeben, und auch weitere Kantone wollen ihre Verfassung totalrevidieren (FR, BS, ZH, LU).

Die Arbeiten an der neuen Verfassung Graubündens dauern bereits über zehn Jahre.³ Nachdem zwischen 1990 und 1996 Abklärungen in Bezug auf die Notwendigkeit einer Totalrevision erfolgten und insbesondere auch ein Rechtsgutachten⁴ zum Schluss kam, dass eine Totalrevision notwendig sei, beschlossen auf Antrag der Regierung und des Grossen Rates die Stimmberechtigten 1997, die Verfassung vollständig zu revidieren. Zur Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs setzte die Regierung eine 30-köpfige ausserparlamentarische Kommission ein. Deren Zusammensetzung hatte der sprachlichen, kulturellen, geografischen und politischen Vielfalt des Kantons Rechnung zu tragen. Nebst Grossratsmitgliedern gehörten ihr Personen ohne politisches Mandat sowie die Gutachter an, ferner zwei Vertreter der kantonalen Gerichte sowie sechs Vertreter der kantonalen Verwaltung. Die Verfassungskommission verabschiedete ihren

² Bündner Tagblatt, 22.1.1853, S. 2.

³ Vgl. zum Ganzen Botschaft Regierung 2002, S. 479 ff.

⁴ Rechtsgutachten vom 23. Juli 1996 zur Frage einer Totalrevision der Verfassung für den Kanton Graubünden, erstellt von den Professoren Tobias Jaag und Tomas Poledna. Das Gutachten findet sich in der Botschaft Regierung 1996 S. 569-663.

Entwurf am 6. September 2000 zu Händen der Regierung.⁵ Nach dem Vernehmlassungsverfahren unterbreitete die Regierung dem Grossen Rat Mitte Januar 2002 ihren Entwurf für eine neue Kantonsverfassung.⁶ Dieser wich in wesentlichen Punkten vom Entwurf der Verfassungskommission ab. Die Beratungen im Grossen Rat begannen im Juni 2002, am 26. November 2002 wurde der Entwurf zu Händen der Volksabstimmung verabschiedet.⁷

Bevor der Verfassungsentwurf im Einzelnen beurteilt wird, soll an dieser Stelle die Funktion von Verfassungen beleuchtet werden. Denn daraus ergeben sich die Anforderungen, denen eine Verfassung gerecht zu werden hat.

III. Verfassungsfunktionen

1. Rückblick

Die Geschichte der geschriebenen Kantonsverfassungen beginnt im Jahre 1803 mit der Mediationsakte, einem Werk, das durch die Vermittlung Napoleons zu Stande kam. Sie brachte eine Abkehr vom helvetischen Einheitsstaat und die Gliederung der Schweiz als Staatenbund. Nach einer Präambel erwähnte die Mediationsakte zunächst die Verfassungen der 13 alten Orte und der durch sie neu geschaffenen sechs weiteren Kantone. Erst am Schluss folgte die Bundesverfassung.⁸ Damit erhielten die Kantone erstmals eigene Verfassungen. In diesem Zusammenhang äusserte sich Napoleon zu den Kantonen bzw. zur Demokratie wie folgt:

Ce sont eux, ce sont leurs formes de gouvernement qui vous distinguent dans le monde, qui vous rendent intéressants aux yeux de l'Europe. Sans ces démocraties vous ne présenteriez rien que ce que l'on trouve ailleurs; vous n'auriez pas de couleur particulière; songez bien à l'importance d'avoir des traits caractéristiques ... (Worte Napoleons an die Delegierten der Helvetischen Deputation, 29. Januar 1803)⁹

Bei den Verfassungsrevisionen im 19. Jahrhundert – insbesondere während der Regenerationszeit, als sich fortschrittlich liberales Gedankengut durchsetzte, oder bei den Verfassungsschüben der demokratischen Bewegung, welche die Festigung der Volksrechte in den Vordergrund rückte – ging es darum, «Pio-

⁵ Vgl. Verfassungsentwurf Kommission. Einen Überblick über die Vorschläge der Verfassungskommission verschafft FRANK SCHULER, Blicke in die Verfassungswerkstatt Graubünden, ZGRG 3/2001, S. 133 ff.

⁶ Vgl. Verfassungsentwurf Regierung, S. 563 ff.

⁷ Vgl. Verfassungsentwurf 2002. Die Verfassung soll auf den 1. Januar 2004 in Kraft treten.

⁸ Vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte, S. 143 ff.

⁹ Textauszug wiedergegeben bei ZACCARIA GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941 (unveränderter Nachdruck, Zürich 1970), Vorwort.

nierarbeit» zu leisten. Den Kantonen kam im Unterschied zum Bund eine Vorreiterrolle zu.¹⁰ Im Laufe des 20. Jahrhunderts aber, mit dem Erstarken der Zentralgewalt und dem Ausbau der Bundeskompetenzen, nahm die Bedeutung kantonalen Verfassungsgebungs stark ab. Das zeigte sich unter anderem darin, dass seit dem ersten Weltkrieg bis zu den 1960er-Jahren keine einzige Kantonsverfassung totalrevidiert wurde. Erst im Nachgang zu den Totalrevisionsdiskussionen auf Bundesebene¹¹ begannen die Kantone, ihre Verfassungen einer Totalrevision zu unterziehen.

2. Funktionen der Kantonsverfassungen

Die Verfassung ist die rechtliche Grundordnung eines Staates. Auch wenn die Kantone als Gliedstaaten der Eidgenossenschaft nur über eine beschränkte Souveränität verfügen (Art. 3 BV), kommt ihnen dennoch eine gewisse Staatlichkeit zu. Mit der Kantonsverfassung konstituiert «sich der Kanton als Staat».¹²

Nach bisher herrschender Auffassung sind Kantonsverfassungen «vollständige Verfassungen». Sie sollen nicht bloss ein «Organisationsstatut» oder «Skelett» der Staatsorganisation sein, sondern auch den materiellen Rechtsstatus der im Staate lebenden Menschen sowie die materiellen Ziele, Prinzipien und Regeln der Staatstätigkeit festlegen.¹³ Dementsprechend soll die Verfassung nicht nur den Staat und seine Organe konstituieren, ihm und seinen Organen Schranken setzen und die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger sichern, sondern auch die inhaltliche Ausrichtung der Staatstätigkeit bestimmen, den Bürgerinnen und Bürgern ein Bild über die Aufgaben des Staates vermitteln, dem staatlichen Handeln Legitimation verschaffen und den Zusammenhalt der im Gemeinwesen lebenden Bürgerinnen und Bürger festigen. Die Verfassung hat somit Ordnungs-, Organisations-, Machtkontroll-, Orientierungs- und Integrationsfunktion.¹⁴

¹⁰ Beispielsweise wurden von den Kantonsverfassungen der Regenerationszeit sowohl die Freiheitsrechte als auch der Gewaltenteilungsgrundsatz in die Bundesverfassung von 1848 übernommen. Etwas später gelangten die von den Kantonen im Rahmen der demokratischen Bewegung der 1860er-Jahre erkämpften Volksrechte in die Bundesverfassung. Aber auch in anderen Bereichen übernahmen die Kantone eine Schrittmacherfunktion, wie beispielsweise beim Verhältniswahlverfahren (vgl. KÖLZ, *Geschichtliche Grundlagen*, S. 114 ff., 125).

¹¹ Ausgangspunkt der Diskussionen in den 1960er-Jahren über eine Totalrevision der Bundesverfassung bildete das damals festgestellte weitverbreitete politische Unbehagen, welches Max Imboden in seinem Buch «Helvetisches Malaise» umschrieb (vgl. MAX IMBODEN, *Helvetisches Malaise*, Zürich 1964).

¹² JAAG, S. 13.

¹³ Vgl. NUSPLIGER, S. 79; EICHENBERGER, S. 3.

¹⁴ Vgl. NUSPLIGER, S. 79; JAAG, S. 11 ff.; BUNDESSCHWEIZER, *Verfassungsrecht*, S. 7 ff.

3. Wozu neue Kantonsverfassungen?

Vereinzelt wird die Frage aufgeworfen, ob eine neue Kantonsverfassung überhaupt noch Kantonspezifisches enthalten könne, wo doch die Kantone derart stark im Bund eingebunden seien und nur beschränkte Gestaltungsmöglichkeiten besässen. Wozu also braucht es neue Kantonsverfassungen?¹⁵

Bei den Kantonsverfassungen geht es darum zu zeigen, worin die Singularität und Individualität eines Kantons besteht, und hervorstreichend, was die Staatlichkeit eines Kantons ausmacht. Die Verfassung ist somit «Ausdruck eines kulturellen Entwicklungszustandes, Mittel der kulturellen Selbstdarstellung des Volkes, Spiegel seines kulturellen Erbes und Fundament seiner Hoffnungen».¹⁶ Bei geändertem Selbstverständnis macht es daher auch heute noch Sinn, die Verfassung zu revidieren.

Es war denn auch das geänderte gesellschaftliche, wirtschaftliche und rechtliche Umfeld, das Regierung, Grossen Rat und Stimmvolk des Kantons Graubünden dazu bewog, die geltende, über 100-jährige Kantonsverfassung zu revidieren, wie es hiess, «um die vielseitigen Herausforderungen einer offenen und pluralistischen Gesellschaft des 21. Jahrhunderts annehmen zu können».¹⁷

IV. Ausgewählte Bereiche des Bündner Verfassungsentwurfs

Die Bündner Verfassungsrevision sollte nicht nur zu formellen und sprachlichen Anpassungen führen, sondern von Anfang an auch inhaltliche Änderungen umfassen. In der Botschaft an den Grossen Rat wies die Regierung ausdrücklich auf Bereiche hin, bei denen ein dringlicher Handlungsbedarf bestehe. Es waren dies: Regelung der Staatsaufgaben, Gerichtsorganisation, Gebieteinteilung, Organisationsrecht, Volksrechte sowie Bestimmungen über die Revision der Verfassung. Ferner erachtete die Regierung in den folgenden Bereichen Veränderungen für wünschens- oder zumindest prüfenswert: Präambel, allgemeine Grundsätze staatlichen Handelns, Beziehungen zum Bund und zu den anderen Kantonen, Grundrechte, Finanzordnung, Verhältnis von Staat und Kirche.¹⁸

Anhand ausgewählter Bereiche soll im Folgenden gezeigt werden, inwieweit der zu Handen der Volksabstimmung vom 18. Mai 2003 verabschiedete Entwurf Änderungen aufgenommen hat.¹⁹

¹⁵ Vgl. etwa EICHENBERGER, S. 8.

¹⁶ HÄBERLE, S. 99.

¹⁷ Botschaft Regierung 1996, S. 665.

¹⁸ Botschaft Regierung 1996, S. 567, sowie Botschaft Regierung 2002, S. 480.

¹⁹ S. 11 ff. in der Botschaft Regierung 2002 (B. 11.002).

1. Sprachenrecht

Artikel 3 des Verfassungsentwurfs äussert sich zu den Sprachen wie folgt:

¹ Deutsch, Rätoromanisch und Italienisch sind die gleichwertigen Landes- und Amtssprachen des Kantons.

² Kanton und Gemeinden unterstützen und ergreifen die erforderlichen Massnahmen zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache. Sie fördern die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften.

³ Gemeinden und Kreise bestimmen ihre Amts- und Schulsprachen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und im Zusammenwirken mit dem Kanton. Sie achten dabei auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten.

Diese Bestimmung verweist auf das Deutsche, Rätoromanische und Italienische und umschreibt die Aufgaben von Kanton, Kreisen und Gemeinden im Bereich des Sprachenrechts. Gegenüber dem bisherigen Recht stellt die Bestimmung zweifellos einen bemerkenswerten Fortschritt dar. Ein klares Bekenntnis zur Dreisprachigkeit liegt damit aber nicht vor. Kanton und Gemeinden haben zwar die erforderlichen Massnahmen zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und italienischen Sprache zu unterstützen und zu ergreifen. Konkretere Handlungspflichten bestehen indes nicht. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass aus Angst vor einklagbaren Ansprüchen davon abgesehen worden ist, die Sprachen als «gleichberechtigte» zu bezeichnen.²⁰ In Anbetracht der Tatsache aber, dass die Dreisprachigkeit eine Realität ist und gelebt wird – sind doch rund 15 % der Bündner Bevölkerung rätoromanischer und rund 10 % italienischer Muttersprache²¹ – hätte unbedingt ein stärkeres Bekenntnis zur Dreisprachigkeit erfolgen müssen.²² Unverständlich ist insbesondere, dass die Gemeinden und Kreise letztlich weitgehend frei sind, ihre Amts- und Schulsprachen zu bestimmen. Es heisst lediglich, die Bestimmung der Amts- und Schulsprachen habe im Zusammenwirken mit dem Kanton zu erfolgen. In Berücksichtigung der Bedeu-

²⁰ Vgl. Grossratsprotokoll 2002, S. 229 ff.

²¹ Bei der Volkszählung 2000 gaben 68,3 % die deutsche, 14,5 % die rätoromanische und 10,2 % die italienische Sprache als Hauptsprache an (vgl. Pressemitteilung des Bundesamtes für Statistik vom 19.12.2002, S. 7).

²² Wie unter diesen Umständen im Vernehmlassungsverfahren ernsthaft kritisiert werden konnte, die Sprachbestimmung sei abzulehnen, weil das Deutsche und insbesondere die Dialekte Deutschbündens ungenügend gefördert würden bzw. weil eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung des Deutschen vorliege, ist erstaunlich und zeugt von einer nicht unerheblichen Geringschätzung der Anliegen der sprachlichen Minderheiten (vgl. Vernehmlassungsprotokolle, S. 12 f.).

tung, die in Graubünden der Gemeindeautonomie beigemessen wird, hat dies zur Folge, dass sich der Kanton weitgehend aus der Amts- und Schulsprachendiskussion verabschiedet. Eine aktivere Rolle des Kantons wäre aber wünschenswert gewesen. Beispielsweise hätte das Territorialitätsprinzip verankert werden können und zwar in dem Sinne, dass bestimmt worden wäre, in jedem Kreis oder in jeder Gemeinde habe die dort vorherrschende Sprache als Amtssprache zu gelten. Eine solche Regelung hätte eine Schwächung der rätoromanischen und italienischen Sprache zumindest für die nächste Zeit verhindern können. Denn wie NAY treffend ausführt, ist gerade die Schulsprache von besonderer Bedeutung: «jede Sprache stirbt, wenn sie nicht mehr gelernt werden kann».²³ Darüber hinaus hätten die Amtssprachen der Kreise direkt in der Verfassung festgeschrieben werden können. Diesen Weg hat der Kanton Bern gewählt.²⁴ Dieser Kanton zeigt zudem eindrücklich, dass die Gewährung von Sonderrechten und institutionellen Vorkehrungen für sprachliche Minderheiten möglich und zumutbar ist.²⁵ Im Übrigen hat das Bundesgericht im Zusammenhang mit dem Territorialitätsprinzip ausdrücklich festgehalten, dass Massnahmen zur Erhaltung einer Sprache desto eher gerechtfertigt seien, je bedrohter diese ist.²⁶ Ein stärkeres Engagement des Kantons wäre daher angebracht gewesen und hätte der in Artikel 4 und 70 BV zumindest ansatzweise enthaltenen Verpflichtung von Bund und Kantonen zu einer Spracherhaltungspolitik besser Rechnung getragen.²⁷

²³ NAY, S. 145. NAY forderte im Übrigen einen bestmöglichen rechtlichen Schutz für das Rätoromanische und Italienische und verwies auf ein Gutachten von Prof. Daniel Thürer, welches die verfassungsmässige Pflicht des Kantons klar bejaht habe, effiziente Massnahmen zu Gunsten der gefährdeten romanischen Sprache zu ergreifen (vgl. NAY, S. 146).

²⁴ Vgl. Artikel 6 Absatz 2 KV BE.

²⁵ Vgl. Artikel 4 und 5 KV BE sowie Gesetz des Kantons Bern vom 19. Januar 1994 über die Verstärkung der politischen Mitwirkung des Berner Jura und der französischsprachigen Bevölkerung des Amtsbezirks Biel. Vgl. ferner auch die besonderen Rechte der Grossratsmitglieder des Berner Jura und des Amtsbezirks Biel (der sogenannten «Deputation»); Art. 16d des Gesetzes des Kantons Bern vom 8. November 1988 über den Grossen Rat.

²⁶ Vgl. BGE 122 I 242. Gemäss BGE ist sodann angesichts der Bedrohungslage des Rätoromanischen ein ganz erhebliches öffentliches Interesse an Massnahmen zur Erhaltung der heute noch bestehenden Sprachregionen sowohl hinsichtlich ihrer Ausdehnung als auch ihrer Homogenität anzuerkennen (BGE 116 Ia 349 ff.). Auch MANZ weist darauf hin, dass beim Sprachenrecht nach dem Gefährdungsgrad der betroffenen Sprache abzustufen sei (vgl. VIVIANE MANZ, Sprachenvielfalt und europäische Integration, Diss. Zürich 2002, S. 78).

²⁷ Vgl. dazu REGULA KÄGI-DIENER, Die Kompetenzen von Bund und Kantonen im Sprachenrecht ZR 102 (2001) S. 513.

2. Grundrechte

Der Entwurf der Verfassungskommission enthielt einen Grundrechtskatalog, welcher sich in Systematik und Sprache an jenem der Bundesverfassung orientierte. In einigen Bereichen ging er sogar weiter als die Bundesverfassung. So wurden auch andere Formen des gemeinschaftlichen Zusammenlebens, das Recht auf Einsicht in amtliche Akten sowie der Anspruch auf eine rasche und angemessene Antwort auf Petitionen gewährleistet.²⁸ Während der Grundrechtskatalog in der Vernehmlassung weitgehend unbestritten blieb und die Regierung diesen in ihren Entwurf aufnahm, strich der Grosse Rat den Katalog und verankerte lediglich einen Hinweis, dass die Grundrechte und Sozialziele sowie die Verfahrensgarantien und der Rechtsschutz im Rahmen der Bundesverfassung und der für die Schweiz verbindlichen internationalen Abkommen gewährleistet seien (Art. 7 und 8 E-KV GR). Die Streichung des Grundrechtskatalogs erfolgte im Wesentlichen mit der Begründung, kantonale Grundrechte hätten keine Bedeutung mehr, da die Bundesverfassung einen umfangreichen Grundrechtskatalog enthalte. Die Aufnahme eines Grundrechtskatalogs sei nichts anderes als «unnötiger Ballast». Die Minderheit im Grossen Rat wies vergeblich darauf hin, dass darunter die Orientierungs- und Identifikationsfunktion der Verfassung leide. Auch ermahnte sie die Grossratsmitglieder, dass damit die eigenständigen Grundrechte aufgegeben würden. Zudem wurde zutreffend ausgeführt, die Kantone könnten bei den Grundrechten wesentliche Impulse geben, was zeige, dass die kantonalen Grundrechte nicht nur deklaratorischen Charakter hätten.²⁹

Seit Inkrafttreten der totalrevidierten Bundesverfassung, die in den Artikeln 7–34 die Grundrechte aufführt, haben bereits mehrere Kantone ihre Verfassung totalrevidiert (NE, SG, SH, VD). Keiner dieser Kantone hat auf eine Wiedergabe der Grundrechte verzichtet. Der Kanton St. Gallen hat dabei einen neuen Weg beschritten, indem bei der Aufzählung der Grundrechte in einem ersten Artikel auf die von der Bundesverfassung und in einem zweiten Artikel auf die von der Kantonsverfassung gewährleisteten Grundrechte verwiesen wird. In einem dritten Artikel schliesslich werden Grundrechte in «Verfahren» aufgelistet. Die Kantone Neuenburg, Schaffhausen und Waadt haben an einem umfassenden Katalog festgehalten. Die Bestrebungen im Kanton Zürich schliesslich lassen den Schluss zu, dass auch dieser Kanton sich einen ausführlichen Grundrechtskatalog geben wird, auch sollen selbständige Grundrechte geschaffen werden.³⁰

²⁸ Vgl. Artikel 8 Ziffer 9, 12 und 20 Verfassungsentwurf Kommission.

²⁹ Vgl. Grossratsprotokoll 2002, S. 242 ff.

³⁰ Vgl. Artikel 2 ff. KV SG; Artikel 7 ff. KV NE; Artikel 10 ff. der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 22. September 2002 (Inkrafttreten voraussichtlich auf den 1. Januar 2004); Artikel 9 ff. der Verfassung des Kantons Waadt vom 22. September 2002 (Inkrafttreten auf den 14. April 2003, d.h. genau 200 Jahre nach dem Beitritt des Kantons Waadt zur Eidgenossenschaft). Für die Zürcher Verfassung: vgl. NZZ, 4.10.2002, S. 46, sowie NZZ, 15.11.2002, S. 48.

Alle diese Kantone haben somit dem Umstand Rechnung getragen, dass Kantonsverfassungen mehr sind als reine Organisationsstatute, dass sie auch dazu dienen, die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger zu sichern und dass sie Ausdruck der kantonalen Staatlichkeit sind.³¹ In dem Sinne haben sie auch verschiedenste selbständige Grundrechte geschaffen.³² Im Gegensatz zum Kanton Graubünden haben sie somit nicht nur die Gelegenheit wahrgenommen, eigenständige kantonale Akzente zu setzen, sondern auch erkannt, dass sie wertvolle und innovative Impulse für die Bundesebene geben können.

3. Wahl des Grossen Rates

Für die Wahl des Grossen Rates empfahl die Verfassungskommission, die 120 Mitglieder nach dem Verhältniswahlverfahren (Proporz) in den elf Bezirken zu wählen.³³ Dieser Vorschlag stiess im Vernehmlassungsverfahren aber mehrheitlich auf Ablehnung. Die Regierung regte daher für die Grossratswahlen eine Mischform von Verhältnis- und Mehrheitswahlverfahren an. Nach diesem sogenannten «Bündner Modell» wäre in den 39 Kreisen ein Mitglied des Grossen Rates nach dem Mehrheitswahlverfahren (Majorz) gewählt worden (Direktmandat), und die Wahl der restlichen 81 Grossratsmitglieder wäre in den elf Bezirken nach dem Verhältniswahlverfahren erfolgt.³⁴ Im Grossen Rat mussten sich die Grossrätinnen und Grossräte in einer einzigen Abstimmungsfrage zwischen

³¹ Vgl. dazu auch RATHGEB, wonach die Streichung der Grundrechte die Verfassung zum «besseren Gesetz» degradiere (RATHGEB, Verfassungsgeschichte, S. 114).

³² Vgl. *St. Gallen*: z.B. Recht, Privatschulen zu gründen, zu führen und zu besuchen; Anspruch auf Beihilfen für die Aus- und Weiterbildung über den Grundschulunterricht hinaus nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 3 KV SG); *Neuenburg*: z.B. bedingtes Recht auf Streik (Art. 27 Abs. 3 KV NE); *Schaffhausen*: z.B. Recht auf Ehe und Familie oder auf eine andere Form des Zusammenlebens; Anspruch jeder in eine strafrechtliche Untersuchung gezogenen Person darauf, schuldig oder nicht schuldig erklärt zu werden, sofern sie sich nicht mit der einfachen Einstellung der Untersuchung begnügt (Art. 12 Abs. 1 Bst. c und Art. 17 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 22. September 2002); *Waadt*: z.B. Recht auf eine andere Form des Zusammenlebens; Erweiterung der Versammlungsfreiheit um die Demonstrationsfreiheit; bedingtes Streikrecht; Anspruch der Mütter auf eine Mutterschaftsversicherung (Art. 14 Abs. 2, Art. 21, Art. 23 Abs. 4 und Art. 35 der Verfassung des Kantons Waadt vom 22. September 2002). In *Zürich* sind z.B. folgende Grundrechte vorgesehen: Erweiterung der Versammlungsfreiheit um die Demonstrationsfreiheit; Ergänzung der Rechtsgleichheit durch die Förderung der Gleichstellung Benachteiligter; Gewährleistung des Zugangs zu Bauten und Anlagen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, für Menschen mit Behinderungen (vgl. Beschlüsse des Verfassungsrats vom 31.10.2002).

³³ Vgl. Artikel 33 Verfassungsentwurf Kommission.

³⁴ Vgl. Artikel 28 Verfassungsentwurf Regierung, S. 570.

dem reinen Proporz, dem «Bündner Modell» und dem Majorz entscheiden.³⁵ Eine Mehrheit sprach sich dabei für die Beibehaltung des bisherigen Systems aus, d.h. für die Majorzwahl in den 39 Kreisen (Art. 27 Abs. 2 und 3 E-KV GR). In zweiter Lesung entschied der Grosse Rat aber, den Stimmberechtigten in diesem Punkt Varianten zu unterbreiten. Sie werden nun entscheiden können, ob sie die totalrevidierte Verfassung mit dem bisherigen Verfahren (Majorz) oder mit dem «Bündner Modell» annehmen wollen, und für den Fall des doppelten Ja können sie mittels Zusatzfrage angeben, welche dieser Varianten sie bevorzugen.

Der Vorschlag der Verfassungskommission gründete auf folgenden Überlegungen: Das Verhältniswahlrecht gewährleiste in einem bestimmten Wahlkreis den vorhandenen Gruppierungen politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Art einen Anteil an der Vertretung im Parlament, der dem realen Stärkeverhältnis entspreche. Der Grosse Rat sollte die Bevölkerung widerspiegeln, dies entspreche der Funktion des Parlaments als Vertretung des Volkes. Der Proporz mache aber nur Sinn, wenn die Wahlkreise derart gross seien, dass sich auch kleinere Parteien Chancen ausrechnen dürften. Daher habe sich die Verfassungskommission für die elf Bezirke als Wahlkreise entschieden.³⁶

Demgegenüber wurde im Grossen Rat die Wahl der Grossratsmitglieder im Majorzverfahren in den 39 Kreisen im Wesentlichen damit begründet, derlei Wahlen stützten sich auf Bestehendes und Bewährtes, und in der Vergangenheit sei man damit gut gefahren. Deutlich schwang aber auch mit, worum es bei der Beibehaltung des bisherigen Systems letztlich gegangen sein dürfte, nämlich um die Furcht der grossen Parteien, Mandate zu verlieren, und die Gefahr, dass Randregionen zu Gunsten der Zentren geschwächt würden.³⁷ Dass die Stimmberechtigten 1996 eine Proporzinitiative nur äusserst knapp verworfen hatten,³⁸ blieb im Grossen Rat unberücksichtigt.

³⁵ Vgl. Grossratsprotokoll 2002, S. 295 f. Die Geschäftsordnung des Grossen Rates sieht vor, dass mehr als zwei Hauptanträge nebeneinander zur Abstimmung zu bringen sind, wobei jedes Grossratsmitglied nur einem von ihnen stimmen darf (Art. 35 Abs. 2 der Geschäftsordnung vom 29. Mai 1956 des Grossen Rates des Kantons Graubünden). Demnach konnten sich die Ratsmitglieder nicht zu jedem Antrag äussern, weshalb sie ihren Willen nicht unverfälscht zum Ausdruck bringen konnten. Zu fordern ist, dass bei einer Vielzahl von Anträgen nach der «Eventualmaxime» abgestimmt wird. Vgl. zur «Eventualmaxime» WALTER HALLER/ALFRED KÖLZ, Allgemeines Staatsrecht, 2. Aufl., Basel/Genf/München 1999, S. 252 sowie MORITZ VON WYSS, Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens, Diss. Zürich 2001, S. 103 f., 213 ff.

³⁶ Vgl. Erläuterungen, S. 15 f.

³⁷ Vgl. Grossratsprotokoll 2002, S. 280 ff.

³⁸ Nach der Proporzvorlage von 1996 wäre in Wahlkreisen, in denen mehr als zwei Mandate zu verteilen gewesen wären, nach dem Proporz verfahren worden; dies hätte 14 Kreise mit 88 Mandaten betroffen (vgl. CHRISTIAN RATHGEB, Graubünden und der Proporz. Rhäziins/Zürich 1995. S. 54 und 58).

Die Kantone sind nicht völlig frei, wie sie ihre Verfassungen ausgestalten möchten. Bestimmte Vorgaben ergeben sich aus Artikel 51 Absatz 1 der Bundesverfassung oder werden dort vorausgesetzt, wie etwa das Demokratieprinzip oder der Gewaltenteilungsgrundsatz. Ferner nehmen die Kantone staatliche Aufgaben wahr und sind daher in besonderem Mass verpflichtet, zur Verwirklichung der Grundrechte beizutragen (Art. 35 Abs. 2 BV). Vorliegend interessieren das Rechtsgleichheitsprinzip (Art. 8 BV) und die Wahl- und Abstimmungs-freiheit (Art. 34 Abs. 2 BV).³⁹

Der Wahlrechtsgrundsatz der «Zählwertgleichheit» besagt, dass allen Wählerinnen und Wählern die gleiche Anzahl Stimmen zukommt. Sie räumt den Stimmberechtigten das Recht ein, dass ihre Stimmen bei der Zählung berücksichtigt werden. Die «Stimmkraftgleichheit» bezweckt darüber hinaus, dass jeder Wähler unabhängig von seinem Wohnsitz die gleiche Möglichkeit hat, seine Stimme erfolgreich verwertet zu finden; gesichert wird damit die Gleichheit der Erfolgchancen. Die «Erfolgswertgleichheit» schliesslich zielt darauf ab, dass allen Stimmen bei der Zählung nicht nur derselbe Wert und dieselbe Stimmkraft, sondern auch derselbe Erfolg zukommt.⁴⁰ Nach geltendem bündnerischen Wahlsystem wird jedem (Wahl-)Kreis unabhängig von seiner Bevölkerungsstärke mindestens ein Sitz im Grossen Rat gewährleistet.⁴¹ Das führt dazu, dass einzelne Kreise stark über-, andere untervertreten sind. So sind beispielsweise zur Zeit die 183 Bewohner des Kreises Avers oder die 439 Bewohner des Kreises Safien je mit einem Grossratsmitglied im Grossen Rat vertreten, wogegen die 26'116 Churer über lediglich 19 Mandate verfügen; ein Churer Grossratsmitglied vertritt somit 1'374,5 Bewohner. Damit ist auch die Stimmkraft der Averser oder Safier um einiges höher ist als die der Churer.⁴²

Derartige Verzerrungen der Stimmkraft sind mit dem Rechtsgleichheitsgebot grundsätzlich nicht vereinbar. Indessen hält sich das Bundesgericht vor dem Hintergrund historisch gewachsener Systeme zurück. Im Zusammenhang mit der Ausgestaltung von Proporzverfahren hat es jedoch ausgeführt, dass eine auf der überkommenen Gebietsorganisation beruhende Einteilung in verschieden grosse, teils sehr kleine Wahlkreise vor der Rechtsgleichheit nur standhalte, wenn diese kleinen Wahlkreise Einheiten mit einem gewissen Zusammengehörigkeitsgefühl bildeten, sei es aus historischen, föderalistischen, kulturellen,

³⁹ POLEDNA zeigt auf, dass der 1848 in Artikel 4 Absatz 1 der Bundesverfassung statuierte Gleichheitssatz in erster Linie auf die Behebung politischer Ungleichheiten in den Kantonen ausgerichtet war (POLEDNA, S. 4 f.). Vgl. dazu auch BGE 124 I 62.

⁴⁰ Vgl. POLEDNA, S. 26 ff. sowie Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 190.

⁴¹ Vgl. Artikel 3 Buchstabe a des Gesetzes des Kantons Graubünden vom 4. Juni 1972 über die Vertretung der Kreise im Grossen Rat.

⁴² Es ist auf die ständige schweizerische Wohnbevölkerung Graubündens per 31. Dezember 2001 abgestellt worden (vgl. Mitteilung der Standeskanzlei Graubünden vom 23. Januar 2003).

sprachlichen, ethnischen oder religiösen Gründen. Je stärker ein Wahlkreis eine eigene Identität habe und einen Sonderfall darstelle, umso eher rechtfertige es sich, ihm – auf Kosten des Proporz – einen Vertretungsanspruch im Parlament einzuräumen. Derartige Privilegien liessen sich aber nur rechtfertigen, wenn spezielle Verhältnisse, z.B. der Schutz einer sprachlichen Minderheit, eine Sonderregelung erforderten. Mit der Rechtsgleichheit kaum vereinbar wäre es dagegen, dünner besiedelten ländlichen Gebieten durch die Schaffung kleiner Wahlkreise generell einen gegenüber den Bevölkerungszentren überhöhten Vertretungsanspruch im Parlament zukommen zu lassen.⁴³

Zwar kann das Mehrheitswahlverfahren bei Parlamentswahlen nicht als undemokratisch bezeichnet werden. Wie KÖLZ aber treffend feststellt, führt es zu einer Nichtberücksichtigung sehr grosser Teile der Wählerschaft und zu einer schlechten Verwirklichung des Repräsentationsgedankens, welcher gerade für die Wahl des Parlaments oberste Richtlinie sein sollte. In einer auf dem Grundsatz der gleichen Würde jedes Menschen beruhenden Demokratie müsse zumindest für die Parlamentswahlen die Erfolgswertgleichheit aller Stimmen ein ständig anzustrebendes Ziel von Politik, Gesetzgebung und Rechtsprechung sein, denn Parlamente erliessen Gesetze, die alle verpflichteten.⁴⁴ Sodann weist KÖLZ darauf hin, dass im Bereich des kantonalen Wahlrechts durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts sich sogenanntes «gemeineidgenössisches kantonales Staatsrecht» entwickelt habe. Davon seien wichtige Anstösse für die Weiterentwicklung des Wahlrechts ausgegangen, und ein Bedürfnis nach weiteren derartigen Anstössen sei vorhanden.⁴⁵ TSCHANNEN geht weiter und hält fest, die herrschende Meinung, wonach den Kantonen bei Parlamentswahlen kein bestimmtes Wahlsystem vorgeschrieben werde und auch Mehrheitswahlen zu tolerieren sei-

⁴³ Urteil des BGer vom 8.12.1993, ZBl 95 (1994), S. 479, 482. Vgl. zur Wahlkreisproblematik auch Urteil des BGer vom 18.12.2002 (1P.267/2002) sowie NZZ, 19.12.2002, S. 12 und 37.

⁴⁴ Vgl. KÖLZ, Wahlrecht, S. 37. KÖLZ verweist an gleicher Stelle ausdrücklich auf Graubünden. Dort träten die Auswirkungen des Majorzverfahrens bei Parlamentswahlen mit der massiven Untervertretung eines grossen Teils der Wählerschaft drastisch zutage; diese würden von den Betroffenen zu Recht als diskriminierend empfunden.

⁴⁵ KÖLZ, Wahlrecht, S. 60. POLEDNA weist darauf hin, dass kaum eine politische Ungleichbehandlung denkbar sei, die nicht zugleich auch einen Verstoss gegen die Wahl- und Abstimmungsfreiheit darstelle; darin könne der dogmatische Ansatzpunkt liegen für einen bisher fehlenden, in Teilen der Lehre aber zunehmend geforderten Einbezug des demokratisch notwendigen Gleichheitsgedankens in die bundesgerichtliche Rechtsprechung, wodurch der auch bei Wahlen unabdingbare Schutz des demokratischen Prozesses verstärkt würde. Den Kantonen wäre dann ein Massstab auf dem Weg zu einer zeitgemässen Weiterentwicklung kantonalen Wahlrechts gestellt (POLEDNA, S. 7). Sodann kommt auch gemäss STEINMANN dem Gleichheitsgebot und Diskriminierungsverbot für die politischen Rechte besondere Bedeutung zu. Nach ihm kann Artikel 34 BV Ausgangspunkt für eine konkretisierende Fortentwicklung der Garantie der politischen Rechte sein (STEINMANN, Rn 4).

en, sei zu überdenken. Die Mehrheitswahl stünde quer zu allen Kennzeichen des Konkordanzsystems. Kantonale Reservate einer grundlegend «anderen» Demokratie liessen sich nur vertreten, wo gesellschaftliche Interessenidentität oder ein annähernd ausgewogenes Kräfteverhältnis von Mehrheit und Minderheit unterstellt werden könne. In den Majorzkantonen treffe nichts davon zu. Das Mehrheitswahlrecht festige dort lediglich den traditionellen Vorsprung der konservativen Parteien. Nach TSCHANNEN sollte deshalb in die Verfassungsauslegung einfließen, dass das Verhältniswahlrecht sich inzwischen als landesweiter Standard herausgebildet habe.⁴⁶

Wird die aus dem Rechtsgleichheitsgebot und der Wahl- und Abstimmungsfreiheit fliessende «politische Gleichheit» ernst genommen, ist zumindest zu fordern, dass der Grundsatz der Stimmkraftgleichheit auch bei Mehrheitswahlen zu beachten ist.⁴⁷ Ob es daher zulässig ist, anlässlich einer Totalrevision der Verfassung ohne weiteres am System der Mehrheitswahl des Grossen Rates mit stark über- oder untervertretenen (Wahl-)Kreisen festzuhalten, ist zu bezweifeln.⁴⁸ Hier zeigt sich im Übrigen ein Mangel im System der Verfassungsgerichtsbarkeit. Indem einerseits das Bundesgericht seine Zuständigkeit zur Überprüfung der Vereinbarkeit von Kantonsverfassungsbestimmungen mit Bundesrecht in der Regel verneint, andererseits aber der Prüfungsmassstab der Bundesversammlung im Gewährleistungsverfahren sehr grosszügig ist,⁴⁹ fehlt im Resultat die Möglichkeit, die Vereinbarkeit kantonalen Verfassungen mit dem übergeordneten Recht wirksam prüfen zu können. Darum liegt es an der Bundesversammlung, im Gewährleistungszeitpunkt ein besonderes Augenmerk auf das Wahlverfahren für den Grossen Rat zu legen.

4. Initiative/Referendum

Gemäss Verfassungsentwurf soll der Bereich der Volksrechte grundsätzlich neu geordnet werden. So sind beim Initiativrecht (Art. 12 ff. E-KV GR) etwa folgende Änderungen vorgesehen: Bei der Verfassungsinitiative wird die Unterschriftenzahl von 5000 auf 4000 gesenkt, bei der Gesetzesinitiative braucht es wie bisher 3000 Unterschriften. Neuerdings sollen aber nicht nur die Stimmberechtigten, sondern auch die Gemeinden eine Initiative einreichen können: Bei der Verfassungsinitiative bräuchte es ein Quorum von einem Siebtel der Gemeinden, bei der Gesetzesinitiative von einem Achtel. Das Gemeindeinitiativrecht fand erst im regierungsrätlichen Entwurf Eingang. Begründet wurde es damit, auf diese Weise könne den geografischen Gegebenheiten im Kanton Rechnung getragen werden. Ein Gemeindeinitiativrecht sei insbesondere für be-

⁴⁶ Vgl. TSCHANNEN, Rn 57, 209 und 751.

⁴⁷ Vgl. POLEDNA, S. 27, sowie zur «politischen Gleichheit» BGE 124 I 62.

⁴⁸ Vgl. dazu auch RATHGEB, Verfassungsgeschichte, S. 113.

⁴⁹ Vgl. KÄLIN, Staatsrechtliche Beschwerden, S. 146 ff.

völkerungsarme Gebiete sinnvoll.⁵⁰ Ob eine politische Stärkung der Gemeinden in einem Kanton, wo diesen von alters her eine starke Stellung zukommt, sinnvoll ist, bleibt zu bezweifeln. Der Einfluss der bevölkerungsarmen Gebiete ist zudem nicht so gering, wie es den Anschein macht – dies hat die Ausgestaltung des Wahlsystems für den Grossen Rat deutlich gezeigt.

Vorbehaltlose Unterstützung verdienen demgegenüber die Bestimmungen zur Ungültigkeit von Initiativen. Bemerkenswert ist dabei, dass neuerdings der Entscheid des Grossen Rates zur Ungültigkeit einer Initiative an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden könnte (Art. 14 Abs. 3 E-KV GR). Diese Regelung dürfte zu einer Entpolitisierung der Ungültigkeitsprüfung führen und damit zu einer Versachlichung der Diskussion beitragen. Ebenfalls zu begrüssen ist die transparente Darstellung der Ungültigkeitsgründe (Art. 14 Abs. 1 E-KV GR).

Sodann wird das Referendum neu geregelt (Art. 16 ff. E-KV GR). Wesentlich ist der Vorschlag, vom obligatorischen zum fakultativen Gesetzesreferendum überzugehen. Mit diesem Wechsel schlosse sich Graubünden der Entwicklung in anderen Kantonen an, die ebenfalls – zumindest partiell – zum fakultativen Gesetzesreferendum übergegangen sind, zuletzt der Kanton Aargau.⁵¹ Bereits die Verfassungskommission hatte diesen Wechsel vorgeschlagen, allerdings hatte sie auch einer Minderheit im Grossen Rat (einem Fünftel der Mitglieder) die Möglichkeit einräumen wollen, das Referendum zu ergreifen.⁵² Die Regierung hielt zwar an diesem Vorschlag fest, ergänzte ihn aber mit der Möglichkeit, dass auch 20 Gemeinden das Referendum sollten ergreifen können.⁵³ Im Grossen Rat kam es dann, wie es kommen musste: die Grossrätinnen und Grossräte strichen die Referendumsmöglichkeit für die Minderheit des Grossen Rates und behielten nur jene der Gemeinden bei.⁵⁴

Für den grundsätzlichen Wechsel vom obligatorischen zum fakultativen Gesetzesreferendum gibt es gute Gründe. So sollen künftig nur mehr umstrittene Vorlagen vors Volk gelangen. Damit aber eine reelle Mitwirkungsmöglichkeit des Volkes gewährleistet bleibt, ist es nötig, die Schranken für die Ergreifung

⁵⁰ Vgl. Botschaft Regierung 2002, S. 505.

⁵¹ Im Kanton *Aargau* werden künftig Gesetze, die im Grossen Rat mit absolutem Mehr verabschiedet worden sind, nur noch dem fakultativen Referendum unterstellt. Aber auch in diesem Fall kann ein Viertel der Mitglieder des Grossen Rates verlangen, dass die Vorlage dem Referendum zu unterstellen sei (§ 62 Abs. 1 Bst. b und e KV AG). Andere Kantone haben ebenfalls nur einen partiellen Übergang zum fakultativen Gesetzesreferendum vorgenommen. Es kommt nur dann zum Zuge, wenn im Grossen Rat ein bestimmtes Quorum erreicht wird (z.B. 2/3-Mehr nötig in *Solothurn* [Art. 35 Abs. 1 Bst. d KV SO]); 4/5-Mehr nötig in *Basel-Landschaft* [§ 30 Bst. b KV BL]).

⁵² Vgl. Artikel 22 Verfassungsentwurf Kommission.

⁵³ Vgl. Artikel 19 Verfassungsentwurf Regierung sowie Botschaft Regierung 2002, S. 509 f.

⁵⁴ Vgl. Artikel 17 Absatz 1 E-KV GR

des Referendums niedrig zu halten. Mit dem Erfordernis von 1500 Unterschriften dürfte diesem Anliegen entsprochen worden sein. Indessen erstaunt es, dass wiederum (wie bei der «Gemeindeinitiative»), die Regierung den Vorschlag einbrachte, ein fakultatives Referendum für die Gemeinden vorzusehen. Soweit sich die Regierung auch in anderen Bereichen konsequent für eine «Verfeinerung» der Volksrechte eingesetzt hätte, wäre dies nachvollziehbar gewesen. Doch es war die Regierung, die beispielsweise das «konstruktive Referendum» – ein Instrument, das differenzierte und «verfeinerte» Stellungnahmen ermöglicht – aus dem Verfassungsentwurf der Kommission strich, obwohl der Vorschlag in der Vernehmlassung auf knappe Zustimmung gestossen war.⁵⁵

An dieser Stelle kann nicht weiter auf die Volksrechte eingegangen werden; es rechtfertigt sich indessen noch der Hinweis, dass gemäss Verfassungsentwurf das Gesetz künftig die Einstellung im Amt und die Amtsenthebung von Behördenmitgliedern zu regeln hat (Art. 21 Abs. 3 E-KV GR). Anders als das Abberufungsrecht, das einzelne Kantone kennen,⁵⁶ zielt die Amtsenthebung nicht auf eine Behörde ab, sondern auf ein einzelnes Behördenmitglied. Bleibt zu hoffen, dass dieses Instrument nicht zu einer persönlich motivierten «Kopfgjerei» führen wird.

5. Rechtsetzung

Artikel 31 des Verfassungsentwurfs sieht vor, dass alle wichtigen Bestimmungen durch den Grossen Rat in Form des Gesetzes zu erlassen sind und bezeichnet Bestimmungen folgender Bereiche als wichtig: Zweck und Umfang von Grundrechtsbeschränkungen; Kreis der Abgabepflichtigen sowie Gegenstand und Bemessungsgrundlage von Abgaben; Zweck, Inhalt und Umfang von bedeutenden staatlichen Leistungen; Grundsätze der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden; Grundsätze von Organisation und Aufgaben der Behörden und Gerichte sowie Art und Umfang der Übertragung von hoheitlichen

⁵⁵ Vgl. Verfassungsentwurf Regierung sowie Botschaft Regierung 2002, S. 509 f. Wenig verständlich ist im Übrigen der Hinweis der Regierung in Bezug auf das Quorum für das Referendum der Minderheit des Grossen Rates auf «im schweizerischen Vergleich tiefe Ansätze». Solange der Grosse Rat im Mehrheitswahlverfahren gewählt wird, in welchem es für politische Minderheiten schwer ist, Mandate zu erhalten, wäre es nicht mehr als recht gewesen, dass die Ansätze tiefer gewesen wären als in anderen Kantonen, die das Verhältniswahlverfahren kennen.

⁵⁶ Das Abberufungsrecht besteht in sieben Kantonen. In *Luzern* kann das Volk den Grossen Rat (vgl. § 44 KV LU), im *Tessin* den Staatsrat abberufen (vgl. Art. 44 Abs. 1 KV TI). In den Kantonen *Bern* (vgl. Art. 57 Abs. 1 KV BE), *Solothurn* (vgl. Art. 28 KV SO) und *Thurgau* (vgl. § 25 KV TG) können sowohl das Parlament als auch die Regierung abberufen werden. Im Kanton *Schaffhausen* können Kantons-, Regierungs- und Verfassungsrat (vgl. Art. 26 und Art. 116 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 22. September 2002), und im Kanton *Uri* kann schliesslich irgendein vom Volk gewähltes Behörde abberufen werden (vgl. Art. 27 Abs. 2 KV UR).

und anderen bedeutenden öffentlichen Aufgaben an Trägerschaften ausserhalb der kantonalen Verwaltung.

Mit der Anknüpfung des Gesetzeserfordernis an das Kriterium der «wichtigen Bestimmung» hat sich Graubünden für den sogenannten «erweiterten Gesetzesbegriff» entschieden. Dieser fand bereits Eingang in die Verfassungen anderer Kantone (AG, BL, SO).⁵⁷ Damit ist die Gesetzesform nicht nur Erlassen vorbehalten, sondern es können auch wichtige Einzelakte Gesetzesform haben und auf diese Weise dem Gesetzesreferendum zugänglich gemacht werden.

In Artikel 32 Absatz 1 des Verfassungsentwurfs ist die Kompetenz des Grossen Rates zum Erlass von Verordnungen (Parlamentsverordnungen/Dekreten) festgehalten. Sie sind nur zulässig, wenn das Gesetz den Grossen Rat dazu ausdrücklich ermächtigt. Zudem dürfen sie keine «wichtigen Bestimmungen» betreffen. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass der Grosse Rat ursprünglich auf seine Verordnungskompetenz verzichten wollte, quasi als Ausgleich zur Abschaffung des obligatorischen Gesetzesreferendums. Später kam er indessen auf seinen Beschluss zurück und hielt an der Verordnungskompetenz fest. Die regierungsrätliche Verordnungskompetenz schliesslich ist in Artikel 45 Absatz 1 des Verfassungsentwurfs geregelt.

6. Öffentliche Aufgaben

Die Verfassungskommission hatte sich für einen umfassenden Aufgabenkatalog ausgesprochen.⁵⁸ Dieser Vorschlag blieb in der Vernehmlassung weitgehend unbestritten. Trotzdem entschied die Regierung, die Aufgaben in der Verfassung bloss stichwortartig aufzulisten.⁵⁹ Nachdem der Grosse Rat in erster Lesung noch dem Vorschlag der Regierung folgte, entschied er in zweiter Lesung, die «wichtigsten» Aufgaben in der Verfassung kurz zu umschreiben (Art. 75–92 E-KV GR).

Die Regierung begründete ihren Schritt damit, es fehle an einer klaren Kompetenzausscheidung zwischen Kanton, Kreisen und Gemeinden, welche aber gar nicht auf Verfassungsstufe vorgenommen werden könne, weshalb eine «schlankere und flexiblere» Lösung vorzuziehen sei.⁶⁰ Mit dem Verzicht der Kommission auf einen Verfassungsvorbehalt war sie demgegenüber einverstanden. Somit muss eine Aufgabe auch in Zukunft nicht in der Verfassung erwähnt sein, damit der Kanton sie übernehmen kann. Damit ist zu Recht von einer unnötigen Einschränkung der Handlungsfähigkeit abgesehen worden.

Nach Artikel 3 der Bundesverfassung sind die Kantone überall dort kompetent, wo nicht der Bund für kompetent erklärt worden ist oder wo er seine

⁵⁷ Vgl. § 78 Absatz 1 KV AG; § 63 Absatz 1 KV BL; Artikel 71 Absatz 1 KV SO.

⁵⁸ Vgl. Artikel 82–107 Verfassungsentwurf Kommission.

⁵⁹ Vgl. Artikel 77 Verfassungsentwurf Regierung.

⁶⁰ Vgl. Botschaft Regierung 2002, S. 520 ff.

Kompetenzen nicht ausschöpft. Innerhalb dieses Rahmens können die Kantone selber bestimmen, welche Aufgaben sie erfüllen möchten. Dabei müssen die öffentlichen Aufgaben nicht in der Kantonsverfassung festgehalten sein. Trotzdem enthalten die meisten Kantonsverfassungen einen Aufgabenkatalog. Der Kanton Tessin begnügt sich allerdings mit einer allgemein gehaltenen Staatszielbestimmung und einem Katalog sozialpolitischer Ziele und kennt keinen ausführlichen Aufgabenkatalog. Letzteres gilt auch für den Kanton Neuenburg. Er listet die öffentlichen Aufgaben bloss auf. Der Kanton St. Gallen schliesslich nennt zwar die Aufgaben nicht einzeln, verfügt aber über einen ausführlichen Staatszielkatalog.⁶¹

Die Bündner Regierung hatte seinerzeit in Bezug auf die «Regelung der Staatsaufgaben» einen dringlichen Handlungsbedarf ausgemacht, was mit ein Grund war, weshalb die Verfassung revidiert werden sollte.⁶² In der Zwischenzeit gewichtete sie das Bedürfnis nach einer «schlanken» Verfassung aber offenbar als stärker. Zwar erhalten die Bürgerinnen und Bürger auch durch die blosse Auflistung kantonalen Aufgaben ein Bild, doch bleibt dieses farblos und ohne Konturen, solange jene Bereiche nicht bezeichnet sind, in welchen eigenständiges Handeln möglich ist. In der Art, «wie im Aufgabenteil Schwerpunkte gesetzt und Leitlinien für die staatliche Tätigkeit fixiert werden, bringt ein Gemeinwesen sein spezifisches Selbstverständnis zum Ausdruck. In solcher Selbstbestimmung auf eigene Stärken liegt ein föderalistisches Motiv für die Verankerung eines Aufgabenkatalogs in Kantonsverfassungen».⁶³ Der Grosse Rat hat zwar zuletzt eine Umschreibung gewisser kantonalen Aufgaben vorgenommen, dabei agierte er aber ziemlich mutlos.⁶⁴ Wie beim Verzicht auf den Grundrechtskatalog ist es bedauerlich, dass die Gelegenheit nicht wahrgenommen worden ist, Akzente gegen innen und aussen zu setzen.

7. Fakultatives Ausländerstimmrecht auf Gemeindeebene

Gemäss Artikel 9 Absatz 4 des Verfassungsentwurfs können die Gemeinden Ausländerinnen und Ausländern sowie Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern das Stimmrecht sowie das aktive und passive Wahlrecht in Gemeindeangelegenheiten erteilen. Das fakultative Ausländerstimmrecht auf Gemein-

⁶¹ Vgl. Artikel 4 und 14 KV TI; Artikel 5 KV NE; Artikel 23–28 i.V.m. Artikel 9–22 KV SG.

⁶² Vgl. Botschaft Regierung 1996, S. 567.

⁶³ KÄLIN, Öffentliche Aufgaben, S. 59.

⁶⁴ Zudem erinnern gewisse Formulierungen mehr an Sozialziele als an öffentliche Aufgaben (z.B. «Kanton und Gemeinden sorgen dafür, dass Kinder und Jugendliche einen ihren Fähigkeiten entsprechenden Grundschulunterricht erhalten» [Art. 89 Abs. 2 E-KV GR]; Kanton und Gemeinden «sorgen ihm Rahmen ihrer Möglichkeiten für behindertengerechten Zugang zu öffentlichen Bauten und Anlagen» [Art. 86 Abs. 4 E-KV GR]).

deebene, das schon von der Verfassungskommission vorgeschlagen worden war, ist als fortschrittliches Element zu werten, tun sich doch die Kantone mit dem Ausländerstimmrecht zumeist sehr schwer. Einzig die Kantone Jura, Neuenburg, Waadt und Appenzell Ausserrhoden kennen ein Ausländerstimmrecht. Während in den Kantonen Jura und Neuenburg der ausländischen Bevölkerung auf kantonaler und kommunaler Ebene das Stimm- und aktive Wahlrecht zukommt, gewährt ihnen der Kanton Waadt das Stimm- und Wahlrecht auf kommunaler Ebene. Im Kanton Appenzell-Ausserrhoden können die Gemeinden Ausländerinnen und Ausländern das Stimm- und Wahlrecht gewähren.⁶⁵

8. Verfassungsgericht

Ein weiterer Akzent wird durch die vorgeschlagene Einführung eines Verfassungsgerichts gesetzt. Gemäss Artikel 55 Absatz 2 des Verfassungsentwurfs soll das Verwaltungsgericht als Verfassungsgericht Beschwerden wegen Verletzung verfassungsmässiger und politischer Rechte sowie des Grundsatzes des Vorrangs von Bundesrecht beurteilen. Zudem wäre es auch für die Prüfung von Beschwerden wegen Verletzung der Autonomie der Gemeinden, Kreise und Landeskirchen zuständig. Im verfassungsgerichtlichen Verfahren soll sowohl eine abstrakte als auch eine konkrete Kontrolle möglich sein (Art. 55 Abs. 3 E-KV GR). Auch dieser Vorschlag fand sich bereits im Entwurf der Verfassungskommission, welche damit die Eigenstaatlichkeit des Kantons stärken und die Verfassung als demokratische Grundlage der kantonalen Rechtsordnung schützen wollte.⁶⁶ Institutionalisierte Verfassungsgerichte kennen bereits die Kantone Basel-Landschaft, Nidwalden, Jura und neuerdings die Waadt.⁶⁷

V. Würdigung

Was bleibt? Zusammenfassend können Zitate der Tagespresse wiedergegeben werden. In der NZZ hiess es etwa, dass die «Aufbruchstimmung, die zu Beginn des Modernisierungswerks herrschte, ... allmählich in der Mühle regionaler, partei- und staatspolitischer Interessen» zerbröselt sei.⁶⁸ Ferner wurde berichtet,

⁶⁵ Vgl. *Jura*: Artikel 73 KV JU, Artikel 3 und 6 Absatz 5 des Gesetzes vom 26. Oktober 1978 über die politischen Rechte, Artikel 2 und 3 der Verordnung vom 4. September 1984 betreffend die kommunalen Wahlen; *Neuenburg*: Artikel 37 Absatz 1 Buchstabe c und Artikel 95 Absatz 5 KV NE, Artikel 2 und 3 des Gesetzes vom 17. Oktober 1984 über die politischen Rechte, Artikel 15 des Gemeindegesetzes vom 21. Dezember 1964; *Waadt*: Artikel 142 der Verfassung des Kantons Waadt vom 22. September 2002; *Appenzell Ausserrhoden*: Artikel 105 Absatz 2 KV AR [bisher haben zwei Gemeinden das Ausländerstimmrecht eingeführt].

⁶⁶ Vgl. Erläuterungen, 18 sowie Artikel 61 Absatz 2 Verfassungsentwurf Kommission.

⁶⁷ Vgl. § 86 KV BL, Artikel 69 KV NW, Artikel 104 KV JU sowie Artikel 136 der Verfassung des Kantons Waadt vom 22. September 2002.

⁶⁸ NZZ 11.10.2002 S. 12

dass im Grossratsaal die Zeit nicht nur still stehe, «sie scheint sogar rückwärts zu laufen. Nichts steht hier höher im Kurs, als das Bewahren von Traditionen».⁶⁹ Auch wenn der Verfassungsentwurf mit dem fakultativen Ausländerstimmrecht auf Gemeindeebene oder dem kantonalen Verfassungsgericht innovative Elemente enthält, trifft das Urteil der Presse im Grossen und Ganzen zu. Von den ursprünglichen Reformvorschlägen blieben letztlich nur wenige übrig. Daher ist zu bezweifeln, ob mit dieser Verfassung, wie erhofft, die vielseitigen Herausforderungen einer offenen und pluralistischen Gesellschaft des 21. Jahrhunderts gemeistert werden können.

Das Festhalten am Mehrheitswahlverfahren für den Grossen Rat jedenfalls ist rückwärtsgewandt und trägt dem gesellschaftlichen Wandel keinerlei Rechnung. Dabei mag der Verweis auf «Altbewährtes» zwar populär sein, letztlich dürfte dies aber nur dazu führen, dass dringende Reformen aufgeschoben werden, wie das Beispiel der eingangs erwähnten, 1853 nicht gewährleisteten Kantonsverfassung zeigt.

Hat dann das Volk die Verfassung ... genehmigt, dann spaziert sie als revidiert ganz gemächlich ... nach Bern, besieht sich den neuen Bundespalast und den Zeitglockenthurm, trinkt eine Tasse Kaffee mit Kuchen und stellt sich dann, so hübsch sie ist, den Herren National- und Ständeräthen ... vor. ... (U)nd da wird es am Ende noch ihrem grössten Feinde warm um das Herz. Im schlimmsten Falle aber geben ihr die Herren einfach ... den Laufpass und schicken sie heim und sagen: «der Reifrock muss weg, andere Schuhe her, der Zopf anders aufgebunden werden» und dann wissen wir Graubündner endlich, was wir mit ihr anzufangen haben. ... Gescheider wäre es aber von uns freilich, wir würden ihr die alte Mode selbst abziehen ... (Bündner Zeitung, 8.2.1853, S. 1).

⁶⁹ Südostschweiz, 20.6.2002, S. 3. Vgl. dazu auch RATHGEB, der feststellte, dass dem Entwurf der Verfassungskommission höchstens noch Leitbildfunktion für die nächste Revision zukomme. «Nach dem Vernehmlassungsverfahren landeten die zukunftsgerichteten Ideen des Verfassungsentwurfs in einem Massengrab der aktuellen Verfassungspolitik» (RATHGEB, Verfassungsgeschichte, S. 104).

Literatur

- EICHENBERGER KURT, Über Möglichkeiten und Grenzen der Totalrevision einer Kantonsverfassung, ZBl 91 (1990), S. 1–14
- HÄBERLE PETER, Die Kunst der kantonalen Verfassungsgebung – das Beispiel einer Totalrevision in St. Gallen (1996), ZBl 98 (1997), S. 97–120
- JAAG TOBIAS, Wozu eine neue Kantonsverfassung? in: THOMAS DÄHLER/ALFRED KÖLZ/MARKUS NOTTER (Hrsg.), Materialien zur Zürcher Verfassungsreform, Band 2, Zürich 2000, S. 9–41
- KÄLIN WALTER, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl., Bern 1994 (zit. «Staatsrechtliche Beschwerde»)
- DERS., Öffentliche Aufgaben, in: WALTER KÄLIN/URS BOLZ (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, S. 57–69 (zit. «Öffentliche Aufgaben»)
- KÖLZ ALFRED, Probleme des kantonalen Wahlrechts, ZBl 88 (1987), S. 1–43, 49–64 (zit. «Wahlrecht»)
- DERS., Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Bern 1992 (zit. «Verfassungsgeschichte»)
- DERS., Geschichtliche Grundlagen, in: DANIEL THÜRER/JEAN-FRANÇOIS AUBERT/JÖRG PAUL MÜLLER (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 111–127 (zit. «Geschichtliche Grundlagen»)
- NAY GIUSEP, Streiflichter auf den Vernehmlassungsentwurf für eine neue Kantonsverfassung, ZGRG 4/2000, S. 142–148
- NUSPLIGER KURT, Wechselwirkungen zwischen neueren Kantonsverfassungen und der Bundesverfassung, in: ULRICH ZIMMERLI (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung, Bern 2000, S. 63–102
- POLEDNA TOMAS, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Diss. Zürich 1988
- RATHGEB CHRISTIAN, Streifzug durch die neuere Verfassungsgeschichte Graubündens, ZGRG 3/2002, 104–116 (zit. «Verfassungsgeschichte»)
- DERS., Die Verfassungsentwicklung Graubündens im 19. Jahrhundert, Diss. Zürich 2003 (zit. «Verfassungsentwicklung»)
- STEINMANN GEROLD, Kommentar zu Art. 34 BV, in: BERNHARD EHRENZELLER/PHILIPPE MASTRONARDI/RAINER J. SCHWEIZER/KLAUS A. VALLENDER (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/Genf und Lachen 2002, S. 468–477
- TSCHANNEN PIERRE, Stimmrecht und politische Verständigung, Basel und Frankfurt am Main 1995

Materialien

- Botschaft der Regierung des Kantons Graubünden an den Grossen Rat vom 4. November 1996 betreffend Totalrevision der Kantonsverfassung, Heft Nr. 9/1996–1997, S. 561–679 (zit. «Botschaft Regierung 1996»)
- Verfassungsentwurf der Verfassungskommission vom 6. September 2000 (zit. «Verfassungsentwurf Kommission»)

- Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf bzw. Erläuterungen zum Entwurf der Verfassungskommission vom 6. September 2000 (zit. «Erläuterungen»)
- Bericht des Verfassungssekretariats vom 17. September 2001 zu den Ergebnissen der Vernehmlassung (zit. «Vernehmlassungsergebnisse»)
- Botschaft der Regierung des Kantons Graubünden an den Grossen Rat vom 15. Januar 2002 betreffend Totalrevision der Kantonsverfassung, Heft Nr. 10/2001–2002, S. 479–655 (zit. «Botschaft Regierung 2002»)
- Verfassungsentwurf der Regierung vom 15. Januar 2002, in: Botschaft Regierung 2002, S. 563–633 (zit. «Verfassungsentwurf Regierung»)
- Grossratsprotokolle 2002 des Kantons Graubünden, S. 194 ff. (zit. «Grossratsprotokoll 2002»)
- Verfassungsentwurf des Grossen Rates vom 26. November 2002 (zit. «Verfassungsentwurf 2002»), verabschiedet zu Händen der Volksabstimmung vom 18. Mai 2003