



Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 10/2001–2002

Inhalt	Seite
12. Totalrevision der Kantonsverfassung	479

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Ausgangslage	479
1. Grundsatzentscheid der Stimmberechtigten von 1997	479
2. Arbeit der Verfassungskommission	481
3. Vernehmlassung	482
4. Parlamentarische Vorstösse	484
II. Verfassungsverständnis und Zielsetzung	486
1. Funktion und Aufgabe einer Kantonsverfassung	486
2. Inhaltliche Ausrichtung	487
3. Zielsetzung der Totalrevision	488
III. Ausgestaltung der Vorlage	489
1. Anforderungen der Bundesverfassung	489
2. Materielle Abgrenzung zu anderen Projekten	489
IV. Hauptpunkte der neuen Kantonsverfassung	490
1. Verankerung der Dreisprachigkeit	490
a) Anforderungen der Bundesverfassung	491
b) Landes- und Amtssprachen des Kantons (Art. 3 Abs. 1 VE)	492
c) Erhaltung und Förderung des Rätoromanischen und des Italienischen (Art. 3 Abs. 2 VE)	493
d) Amts- und Schulsprache der Kreise und Gemeinden (Art. 3 Abs. 3 VE)	494
e) Nicht aufgenommene Anliegen aus der Vernehmlassung ..	495
2. Regelung der Grundrechte	496
a) Aufnahme eines Abschnittes über die Grundrechte	496
b) Ausdrückliche Erwähnung des Diskriminierungsverbotes (Art. 7 Ziff. 2 VE)	498
c) Recht auf andere Formen des Zusammenlebens (Art. 7 Ziff. 9 VE)	499
d) Wechsel zum Öffentlichkeitsprinzip für die Verwaltung (Art. 7 Ziff. 12 VE)	499
e) Petitionsrecht (Art. 7 Ziff. 20 VE)	500
3. Regelung des Stimm- und Wahlrechts	500
a) Grundsatz (Art. 11 Abs. 1 VE)	501
b) Ausschlussgründe (Art. 11 Abs. 2 VE)	502
c) Stimm- und Wahlrecht für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (Art. 11 Abs. 3 und 4 VE)	503
d) Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer (Art. 11 Abs. 4 VE)	504
	475

4.	Neuordnung der Volksinitiative	504
	a) Unterschriftenzahl für Volksinitiative (Art. 14 VE)	504
	b) Einführung eines Gemeindeinitiativrechts (Art. 14 VE) ...	505
	c) Inhalt des Initiativrechts und mögliche Formen (Art. 14 und 15 VE)	506
	d) Regelung bezüglich Ungültigkeit (Art. 16 VE)	507
	e) Strafferes Verfahren (Art. 17 VE)	507
	f) Verzicht auf Volks- und Gemeindemotion	508
5.	Neuordnung des Referendums	508
	a) Wechsel zum fakultativen Gesetzesreferendum (Art. 18 und 19 VE)	509
	b) Anpassung des Finanzreferendums (Art. 18 und 19 VE) ...	510
	c) Einheitliche Zuständigkeitsordnung (Art. 18 und 19 VE) ..	511
	d) Verwaltungsreferendum (Art. 19 Abs. 2 VE)	512
	e) Dringlichkeitsrecht (Art. 20 VE)	513
	f) Einführung von Grundsatz- und Variantenabstimmungen (Art. 21 VE)	513
	g) Verzicht auf konstruktives Referendum	514
6.	Wahl des Grossen Rates	515
	a) Anforderungen des Bundesrechts	515
	b) Majorz- bzw. Proporzwahlverfahren; zwei Wahlsysteme	516
	c) Wichtige Faktoren für ein neues Wahlrecht in Graubünden	517
	d) Parlamentsgrösse (Art. 28 Abs. 1 VE)	518
	e) Wahlverfahren und Wahlkreise (Art. 28 Abs. 2–4 VE)	518
	f) Stellvertretung (Art. 28 Abs. 5 VE)	519
	g) Amtszeitbeschränkung	519
	h) Unvereinbarkeitsregelungen (Art. 24 Abs. 2 VE)	520
7.	Rechtsetzung	520
	a) Verfassung	520
	b) Gesetz im formellen Sinn (Art. 32 VE)	521
	c) Verordnungsrecht des Grossen Rates (Art. 33 VE)	523
	d) Verordnungsrecht der Regierung (Art. 46 VE)	523
8.	Einführung der kantonalen Verfassungsgerichtsbarkeit	524
9.	Stellung der Gemeinden	525
	a) Verankerung der Gemeindeautonomie (Art. 61, 66–68 VE)	526
	b) Bürgergemeinde (Art. 62 VE)	526
	c) Zusammenarbeit und Fusion (Art. 63–65 VE)	527
10.	Stärkung der regionalen Zusammenarbeit	528
	a) Handlungsbedarf	528
	b) Konzept der Regierung (Art. 70, 73–75 VE)	529

11. Öffentliche Aufgaben	530
a) Notwendigkeit und Ausgestaltung eines Aufgaben-	
kataloges	530
b) Verzicht auf einen Verfassungsvorbehalt	531
12. Konzept für eine Neuordnung der Steuerkompetenzen	532
13. Verhältnis von Kirchen und Staat	533
V. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	534
Präambel	534
1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen	534
2. Abschnitt: Grundsätze staatlichen Handelns	535
3. Abschnitt: Grundrechte	536
4. Abschnitt: Politische Rechte	538
A. ALLGEMEINES	538
B. VOLKSINITIATIVE	539
C. REFERENDUM	539
D. POLITISCHE PARTEIEN	539
5. Abschnitt: Behörden und Gerichte	540
A. ALLGEMEINES	540
B. DER GROSSE RAT	543
1. Organisation	543
2. Aufgaben	543
C. DIE REGIERUNG	544
1. Organisation	545
2. Aufgaben	545
3. Verwaltung	547
D. GERICHTE	547
E. AUSÜBUNG VON MITWIRKUNGSRECHTEN	
IM BUND	549
6. Abschnitt: Gliederung des Kantons	550
A. GEMEINDEN	550
1. Gemeindearten	550
2. Zusammenarbeit und Zusammenschluss von	
Gemeinden	551
3. Stellung und Organisation der Gemeinden	551
B. KREISE, BEZIRKE UND GEMEINDEVERBIN-	
DUNGEN	552
1. Einteilung des Kantonsgebietes	552
2. Rechtsstellung und Aufgaben	552
3. Organisation und Aufsicht	552
7. Abschnitt: Öffentliche Aufgaben	553
8. Abschnitt: Finanzordnung	555

9. Abschnitt: Staat und Kirchen	558
10. Abschnitt: Änderung der Kantonsverfassung	559
11. Abschnitt: Schlussbestimmungen	559
VI. Weiteres Vorgehen und Abstimmungsverfahren	561
VII. Berücksichtigung der Grundsätze «VFRR»	561
VIII. Finanzielle und personelle Auswirkungen	562
IX. Schlussfolgerungen und Anträge	562
Verfassungsentwurf der Regierung	563
Anhänge	
Disegno del Governo per una nuova Costituzione	587
Sboz da la costituziun da la regenza	611
Geltendes Recht	635

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

12.

Totalrevision Kantonsverfassung

Chur, 15. Januar 2002

Sehr geehrter Herr Landespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachstehend Botschaft und Entwurf für eine neue Kantonsverfassung.

I. Ausgangslage

1. Grundsatzentscheid der Stimmberechtigten von 1997

In ihrer Botschaft zur Frage einer Totalrevision der Kantonsverfassung vom 4. November 1996 hat sich die Regierung ausführlich mit der Entstehungsgeschichte und den Vorarbeiten befasst (B 1996/97, S. 561 ff. und 665 ff.). Im Folgenden werden die wesentlichen Schritte in geraffter Form zusammengefasst:

- Anlässlich der Oktobersession 1990 überwies der Grosse Rat die Motion Jäger/Chur mit 58 : 12 Stimmen (GPR 1990/91, S. 396 ff.). Mit diesem Vorstoss wurde die Regierung eingeladen, dem Grossen Rat im Sinn von Art. 54 Abs. 2 der Kantonsverfassung Bericht und Antrag zu einer Totalrevision der Kantonsverfassung zu stellen.
- Aufgrund des erheblichen Arbeitsaufwandes und der finanziellen Konsequenzen beschloss die Regierung im Mai 1992, dem Grossen Rat im Sinn

von Art. 54 Abs. 2 Kantonsverfassung (KV; BR 110.100) zu gegebener Zeit unter Mitgabe eines unabhängigen Rechtsgutachtens einen Antrag auf eine Grundsatzabstimmung zu unterbreiten. Gleichzeitig beauftragte sie das Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement mit der Durchführung eines verwaltungsinternen Vernehmlassungsverfahrens unter Einbezug der kantonalen Gerichte zu den Stärken und Schwächen der geltenden Verfassung.

- Der verwaltungsinterne Bericht lag im Sommer 1995 vor und bejahte die Notwendigkeit einer Totalrevision. Er ortete in verschiedenen Bereichen dringlichen oder sogar zwingenden Handlungsbedarf. In anderen Bereichen hielt er Veränderungen für wünschens- oder zumindest prüfenswert.
- Im Dezember 1995 beauftragte die Regierung Prof. Dr. Tobias Jaag und PD Dr. Tomas Poledna mit der Ausarbeitung eines Gutachtens zur Grundsatzfrage und zum formellen Vorgehen. Das im Juli 1996 fristgerecht eingereichte Gutachten kam zum Schluss, dass eine Totalrevision der Kantonsverfassung notwendig sei.
- Die Regierung teilte diese Beurteilung. Die Mängel der geltenden Verfassung seien formeller und inhaltlicher Art und beträfen zentrale Bereiche der Kantonsverfassung. Aus Gründen der Kohärenz und Verständlichkeit sprach sich die Regierung für die Form der Totalrevision aus. In der erwähnten Botschaft zur Grundsatzfrage schlug sie vor, bei der Totalrevision der Kantonsverfassung den Weg des üblichen Gesetzgebungsverfahrens zu beschreiten.
- Der Grosse Rat folgte dem Antrag der Regierung sowohl in Bezug auf die Notwendigkeit einer Totalrevision als auch in Bezug auf das Verfahren. Er verzichtete ausdrücklich auf die Einsetzung eines Verfassungsrates (GRP 1996/97, S. 760 ff.).

Am 28. September 1997 beschlossen die Stimmberechtigten mit 28 097 zu 5160 Stimmen, dass die Verfassung des Kantons Graubünden einer Totalrevision zu unterziehen sei. Der Grundsatzentscheid der Stimmberechtigten bedeutet eine klare Absage an eine blosse Nachführung. Denn sowohl die Regierung in ihrer Botschaft als auch der Grosse Rat in seinen Erläuterungen zur Volksabstimmung wiesen ausdrücklich darauf hin, dass sich die Revision nicht nur mit formellen und sprachlichen Anpassungen begnügen dürfe. Im Sinn einer nicht abschliessenden Aufzählung legten sie auch bereits dar, in welchen Bereichen sich inhaltliche Änderungen aufdrängen.

2. Arbeit der Verfassungskommission

Anlässlich der Beratung der Grundsatzfrage äusserte sich der Grosse Rat dahingehend, dass eine von der Regierung eingesetzte Kommission mit der Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs betraut werden solle. Deren Zusammensetzung habe der sprachlichen, kulturellen, geografischen und politischen Vielgestaltigkeit des Kantons Rechnung zu tragen; neben den Gutachtern sollten noch weitere Personen ausserhalb des Grossen Rates und der Verwaltung Einsitz nehmen (GRP 1996/97, S. 760 ff.). Zur Umsetzung des Grundsatzentscheides der Stimmberechtigten wählte die Regierung im Januar 1998 eine 30-köpfige Kommission. Diese Verfassungskommission unter dem Vorsitz von Regierungsrat Dr. Peter Aliesch bestand aus folgenden Mitgliedern:

Beatrice Baselgia	Thomas Hensel
Andrea Bianchi	Barbara Janom Steiner (ab August 1999)
Benno Burtscher	Dr. Hans Joos
Dr. Martin Bundi	Guido Lardi
Remo Cavegn	Gieri Luzi
Dr. Werner Caviezel	Margrith Raschein-Patt
Anna-Alice Dazzi Gross	Christian Rathgeb
Walter Decurtins	Dr. Luca Tenchio
Dr. Marco Ettisberger	Hansjörg Trachsel
Sandra Felix (bis Juli 1999)	Christian Walther
Prof. Dr. Tobias Jaag	PD Dr. Tomas Poledna
Dr. Alex Schmid, Kantons- gerichtspräsident	Dr. Johann Martin Schmid, Verwaltungs- gerichtspräsident
Dr. Claudio Riesen, Kanzleidirektor	Willi Berger, Departementssekretär FMD
Christian Boner, Departement- ssekretär DIV	Alberto Cramer, Departementssekretär BVFD
Mathias Fässler, Departement- ssekretär JPSD	Dr. Silvio Jörg, Departementssekretär EKUD

Für ihre Arbeiten stand der Kommission ein Sekretariat unter der Leitung von Dr. Frank Schuler zur Verfügung.

Die Verfassungskommission beriet den Entwurf in zwei Lesungen und verabschiedete ihn am 6. September 2000 einstimmig – bei zwei Enthaltungen – zuhanden der Regierung.

3. Vernehmlassung

Die Regierung hat den Entwurf und den Bericht der Verfassungskommission zur Kenntnis genommen und das Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement beauftragt, eine breite Vernehmlassung zu diesem Entwurf zu eröffnen. Von Anfang November 2000 bis Ende März 2001 konnten alle interessierten Personen und Gruppierungen zum Entwurf der Verfassungskommission (im Folgenden VE-VK) Stellung nehmen.

Die Volksdiskussion zum Entwurf für eine neue Kantonsverfassung hat sich als Erfolg erwiesen. Bis Ende März 2001 haben über 500 interessierte Personen und Gruppierungen die Möglichkeit genutzt, ihre Meinung zum Vernehmlassungsentwurf einzubringen. Neben den Parteien sind insbesondere von Gemeinden und Kreisen, Verbänden und Vereinen sowie Privaten Stellungnahmen eingegangen.

Die Auswertung zeigte, dass der Entwurf der Verfassungskommission für eine neue Kantonsverfassung mehrheitlich auf Zustimmung stösst. Er wird allgemein als gute und taugliche Grundlage für die weiteren Arbeiten betrachtet. Eine völlige Überarbeitung oder gar einen Marschhalt verlangten nur vereinzelte Stellungnahmen. Die grundsätzliche Zustimmung schliesst jedoch Kritik in Einzelpunkten nicht aus. Gute Noten erhält der Entwurf der Verfassungskommission in Bezug auf Sprache und Stil. Fast alle Stellungnahmen bezeichnen den Text als klar und verständlich. Auch die sprachliche Gleichstellung von Frau und Mann wird positiv beurteilt. Verbesserungsvorschläge sind insbesondere zur romanischen und italienischen Fassung eingegangen. 97 Prozent der Stellungnahmen sind der Ansicht, dass die Gliederung des Entwurfs das Verständnis für die Verfassung erleichtert. Das Vernehmlassungsverfahren hat weiter gezeigt, dass der Ansatz der Verfassungskommission mehrheitsfähig ist, mit einer sogenannten «Vollverfassung» die Staatlichkeit des Kantons Graubünden zu zeigen und den Handlungsspielraum selbstbewusst zu nutzen. Nur etwa ein Fünftel der Stellungnahmen bemängelt, dass der Entwurf Bestimmungen enthalte, die auf Gesetzesstufe geregelt werden könnten.

Auch die meisten inhaltlichen Neuerungen stossen in der Vernehmlassung mehrheitlich auf Zustimmung. Die Ergebnisse zu einzelnen Fragestellungen können wie folgt zusammengefasst werden:

- **Sprachenrecht:** Die Mehrheit der Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser stimmt der vorgeschlagenen Formulierung zu, die sich an den Text der neuen Bundesverfassung anlehnt. Das Sprachenrecht in mehrsprachigen Gebieten weist immer auch einen stark emotionalen Aspekt auf. Daher erstaunt es nicht, dass dem Sprachenartikel Kritik aus zwei Richtungen erwächst: einigen geht er zu weit, während andere den Schutz für ungenügend halten. Einzelne Personen und Gemeinden stören sich an

der Förderung der Minderheitensprachen Rätoromanisch und Italienisch und fordern eine Gleichbehandlung aller Sprachen. Auf der anderen Seite bemängeln Vertreterinnen und Vertreter der sprachlichen Minderheiten, dass der Vorschlag der Verfassungskommission der Bedrohungslage nicht gerecht wird. Sie fordern insbesondere, dass der Kanton nach Anhörung der Gemeinden deren Amts- und Schulsprache festlegen soll.

- **Grundrechte:** Eine deutliche Mehrheit spricht sich für eine Regelung der Grundrechte in der Kantonsverfassung aus, da es sich um klassisches Verfassungsrecht handelt. Eine Minderheit wünscht einen Verzicht auf kantonale Grundrechte und will auf das Wiederholen der Garantien der Bundesverfassung verzichten.
- **Reform der Volksrechte:** Die von der Verfassungskommission vorgeschlagenen Neuerungen stossen in der Vernehmlassung mehrheitlich auf Zustimmung. Unterschiedliche Auffassungen bestehen vor allem darüber, wie viele Unterschriften für das Zustandekommen eines Referendums nötig sein sollen und ob dieses Recht auch einer gewissen Anzahl Gemeinden zukommen soll. Die Anpassungen in Bezug auf die Volksinitiative sind nahezu unbestritten. Dies gilt insbesondere für das vorgesehene kantonale Rechtsmittel. Auch bei der Initiative sorgt vor allem die Unterschriftenzahl für Diskussionen. Eine klare Mehrheit der Stellungnahmen unterstützt auch die Möglichkeit für die Gemeinden, Ausländerinnen und Ausländern in Gemeindeangelegenheiten das Stimm- und Wahlrecht zu erteilen.
- **Wahl des Grossen Rates:** Eine der bedeutendsten und auch umstrittensten Änderungen im Entwurf der Verfassungskommission betrifft die Wahl des Grossen Rates. Der Vorschlag der Kommission findet in der Vernehmlassung in dieser Form keine Mehrheit. Eine Mehrheit der Stellungnahmen spricht sich dafür aus, dass dünnbesiedelte Gebiete und Randregionen auch weiterhin im Grossen Rat vertreten sein und Anspruch auf einen Sitz haben sollen. Verschiedene Eingaben weisen zudem darauf hin, dass die Ausgestaltung des Wahlverfahrens auch von der Grösse des Kantonsparlaments abhängig ist.
- **Verfassungsgerichtsbarkeit:** Als nahezu unbestritten darf die vorgeschlagene Einführung einer kantonalen Verfassungsgerichtsbarkeit bezeichnet werden. Zu Diskussionen Anlass gibt die organisationsrechtliche Ausgestaltung (Verwaltungsgericht als Verfassungsgericht).
- **Regionen:** Der Reformbedarf bei der Gliederung des Kantons für Verwaltungsaufgaben ist unbestritten. Die Vernehmlassung zeigt deutlich, dass es neue oder zumindest verbesserte Strukturen für die zukünftige Erfüllung von Verwaltungsaufgaben braucht. Allerdings bestehen sehr unterschiedliche Auffassungen beim «Wie»: Gemeindefusionen, Stärkung

der Kreise, Stärkung der bestehenden Regionalverbände oder Regionen. Der Vorschlag der Verfassungskommission, der die Schaffung von sieben Regionen vorsah, wird in dieser Form mehrheitlich abgelehnt. Aus der Vernehmlassung geht weiter klar hervor, dass der Weg über eine Stärkung der regionalen Zusammenarbeit zu suchen ist. Nur vereinzelt wird angeregt, die Anzahl der Gemeinden durch Gemeindefusionen «von oben her» deutlich zu verringern.

- **Staatsaufgaben:** Weitgehend unbestritten ist die Aufnahme eines Katalogs mit den wichtigsten öffentlichen Aufgaben. Allerdings vermissen einige Vernehmlasser eine klare Kompetenzordnung.

4. Parlamentarische Vorstösse

Verschiedene hängige Motionen und Postulate betreffen Fragen, die mit der Kantonsverfassung eng verknüpft sind und daher im Rahmen der vorliegenden Totalrevision umgesetzt oder abgeschrieben werden können. Es handelt sich dabei um folgende Vorstösse (in chronologischer Reihenfolge):

Postulat Federspiel betreffend Amtszeitbeschränkung und Alterslimitierung

Das von Grossrat Federspiel im Herbst 1991 eingereichte Postulat lädt die Regierung ein, die Ausdehnung von Amtszeitbeschränkungen und Alterslimitierung umfassend zu prüfen, um die politische Mitwirkung von jungen Menschen zu erleichtern (GRP 1991/92, S. 300). Da die vorgeschlagenen Mittel, um die Personalrotation sicherzustellen, eher unzweckmässig erschienen, sprach sich die Regierung gegen deren Einführung aus. Der Grosse Rat überwies das Postulat dennoch mit 45 zu 38 Stimmen (GRP 1991/92, S. 701 ff.).

Postulat Bianchi betreffend Ausbau des fakultativen Referendums und Einführung des Behördenreferendums

Mit einer im März 1993 eingereichten Motion regte Grossrat Bianchi den Ausbau des fakultativen Referendums sowie die Einführung des Referendumsrechts für eine Minderheit im Grossen Rat an. Es gehe um eine Erweiterung und nicht eine Einschränkung der Volksrechte (GRP 1992/93, S. 907). Die Regierung war bereit, den Vorstoss als Postulat entgegen zu nehmen. Das Anliegen solle im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung geprüft und in eine umfassende Überprüfung der Volksrechte miteinbezogen werden. In der Folge überwies der Grosse Rat den Vorstoss mit 63 zu 0 Stimmen als Postulat an die Regierung (GRP 1993/94, S. 112 ff.).

Motion Aliesch betr. Ergänzung der Rechtsgrundlagen zur Erweiterung des Abstimmungsverfahrens

Im Winter 1993 reichte Grossrat Aliesch eine Motion ein, mit der die Regierung aufgefordert wird zu prüfen, wie die Volksmeinung beim Erlass verbindlicher Rechtsakte durch ein zweckmässiges Abstimmungsverfahren in optimaler Form ermittelt werden könne. Da sich das bei Volksinitiativen mit Gegenvorschlag zur Anwendung gelangende Verfahren bewährt habe, sei eine Ausdehnung desselben zu prüfen (GRP 1993/94, S. 598). Nach Auffassung der Regierung rechtfertigen die Schwächen der bestehenden Regelung, die Möglichkeiten für eine differenzierte Meinungsäusserung der Stimmberechtigten bei Volksabstimmungen zu prüfen. Diese Prüfung solle jedoch mit Vorteil im Rahmen einer Gesamtschau erfolgen, in welche alle Volksrechte auf kantonaler Ebene einzubeziehen seien. Der Grosse Rat überwies die Motion diskussionslos mit 78 zu 0 Stimmen (GRP 1993/94, S. 816 ff.).

Postulat Jäger (Chur) betreffend Ausdehnung der politischen Rechte der Auslandschweizer auf kantonale Belange

Ebenfalls im Winter 1993 reichte Grossrat Jäger ein Postulat ein, welches den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern ermöglichen will, analog zum Bund auch in kantonalen Angelegenheiten das Stimm- und Wahlrecht zu erhalten (GRP 1993/94, S. 577). Trotz gewisser Bedenken stellte sich die Regierung nicht grundsätzlich gegen das Anliegen. Das Anliegen sei bei einer nächsten Gelegenheit gründlich zu prüfen. Das Postulat wurde vom Grossen Rat diskussionslos mit 70 zu 0 Stimmen überwiesen (GRP 1993/94, S. 819 f.).

Postulat Jäger betreffend rechtliche Vorprüfung von Volksinitiativen

Anlässlich der Märzsession 1996 reichte Grossrat Jäger ein von mehr als 80 Mitgliedern des Grossen Rates unterzeichnetes Postulat ein, um eine unverbindliche rechtliche Vorprüfung von Volksinitiativen zu erreichen. Zur Begründung wurden ähnliche Reformen auf Bundesebene angeführt (GRP 1995/96, S. 548). Die Regierung sprach sich wegen des bestehenden Rechtsschutzes durch das Bundesgericht sowie wegen praktischer und staatspolitischer Bedenken gegen eine solche Vorprüfung aus. Der Grosse Rat überwies das Postulat dennoch mit 52 zu 8 Stimmen (GRP 1996/97, S. 21 und 159 ff.).

Postulat Jäger betreffend Amtsdauerverlängerung für die Mitglieder des Grossen Rates sowie der Kreisbehörden

Mit einer in der Märzsession 1998 eingereichten Motion luden Grossrat Jäger und 30 Mitunterzeichner die Regierung ein, dem Grossen Rat unabhängig von der eingeleiteten Totalrevision der Kantonsverfassung eine Vorlage zu unterbreiten mit dem Ziel, für den Grossen Rat und die Kreisbehörden eine vierjährige Amtsdauer einzuführen. Sie begründeten ihr Anliegen

mit der verbesserten Qualität und Wirksamkeit der Amtsführung, der nötigen Kontinuität und Stabilität des Behördenwirkens sowie praktischen Überlegungen (GRP 1997/98, S. 567 f.). Die Regierung erachtete es nicht für sinnvoll, die Frage ausserhalb der Totalrevision der Kantonsverfassung und vor der Gerichtsreform zu diskutieren. Sie war jedoch bereit, den Vorstoss als Postulat im Sinn der Erwägungen entgegenzunehmen. Der Grosse Rat sprach sich in der Folge mit 58 zu 0 Stimmen für die Überweisung als Postulat aus (GRP 1998/99, S. 31 und 184).

II. Verfassungsverständnis und Zielsetzung

Die Frage nach der Notwendigkeit einer Totalrevision der Kantonsverfassung wurde von den Stimmberechtigten am 28. September 1997 auf Antrag der Regierung und des Grossen Rates klar beantwortet. Im Vernehmlassungsverfahren wurde die Notwendigkeit denn auch nicht bestritten. Im Folgenden geht es darum, Funktion und Aufgabe einer Kantonsverfassung in Erinnerung zu rufen, das Verfassungsverständnis der Regierung aufzuzeigen und die mit der Revision verfolgten Ziele zu erläutern.

1. Funktion und Aufgabe einer Kantonsverfassung

Das Gutachten Jaag/Poledna erläutert u.a. auch die Grundfunktionen einer Kantonsverfassung. Der Verfassung kommen gemäss Lehre fünf Grundfunktionen zu: Organisation, Machtbegrenzung und -kontrolle, Integration, Ordnung und Orientierung. Dabei beurteilt sich die Funktionalität einer Kantonsverfassung nach ihrer besonderen Stellung im schweizerischen Verfassungssystem als gliedstaatliche Verfassung (B 1996/97, S. 589).

Für die Regierung stehen die folgenden Aspekte im Vordergrund. Die Kantonsverfassung bildet die Grundlage der kantonalen Rechtsordnung und der staatlichen Organisation. Auf ihr bauen die Erlasse und Beschlüsse von Volk und Behörden aller staatlichen Ebenen im Kanton auf. Sie drückt in grundsätzlichen Bestimmungen aus, wie die Bürgerinnen und Bürger ihren Staat in Bezug auf die öffentlichen Aufgaben, die Behördenorganisation sowie ihre Rechte und Pflichten ausgestalten wollen. Ein wesentliches Element der Kantonsverfassung ist ihre Orientierungsfunktion. Die Verfassung ist nicht nur (rechtliche) Grundlage des Staates; sie will diese Grundlage und die ihr zu Grunde liegenden Werte offen legen und den Bürgerinnen und Bürgern kommunizieren. Sie soll den Kanton verständlich und das Handeln seiner Organe voraussehbar machen. Bürgernahe Formulierungen fördern die

Transparenz und erhöhen die Rechtssicherheit. Indem die Verfassung die Grundordnung des Kantons offen legt und transparent macht, strebt sie eine positiv verstandene «Heimatverbundenheit» an. Die Bevölkerung soll sich auch dank der Verfassung mit dem Kanton identifizieren können. Dabei geht es um das Selbstverständnis des Kantons nach innen und nach aussen. Eine transparente und verständliche Verfassung ist Ausgangspunkt der Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit dem Kanton.

2. Inhaltliche Ausrichtung

Die Regierung kann sich grundsätzlich mit der inhaltlichen Ausrichtung gemäss Vorschlag der Verfassungskommission identifizieren. Dies schliesst eine unterschiedliche Gewichtung im Einzelfall nicht aus. Die inhaltliche Ausrichtung wird durch Art. 1 des Entwurfes bestens umschrieben: die neue Verfassung soll freiheitlich, liberal, demokratisch und sozial sein. Wie die Kommission ist die Regierung der Auffassung, dass der Kanton Graubünden die ihm kraft Art. 3, 47 und 51 der Bundesverfassung (BV; SR 101) zustehende Autonomie selbstbewusst nutzen soll. Die Kantonsverfassung ist Grundgesetz und Staatsleitbild zugleich. Wie die Verfassungen aller anderen Kantone soll also auch die neue Verfassung des Kantons Graubünden die (beschränkte) Staatlichkeit des Kantons ausdrücken und alle wesentlichen Merkmale einer Verfassung enthalten.

Für die Regierung sind die Verständlichkeit der Verfassung und deren Orientierungsfunktion zentrale Aspekte. Sie erachtet es für wichtig, dass die Verfassung die Verfassungswirklichkeit wiedergibt. Die Verfassung soll also verständlich und bürgernah sein und die geltende Grundordnung transparent machen. Vor diesem Hintergrund bilden etwa die Bestimmungen über die rechtsstaatlichen Grundsätze oder die Grundrechte wichtige inhaltliche Leitplanken für die Begrenzung des staatlichen Handelns. Der Verzicht auf die entsprechenden Bestimmungen, nur weil sie bereits kraft Bundesverfassung im Kanton gelten, ergäbe ein falsches Bild des Kantons.

Die Verfassung muss aber gleichzeitig knapp und prägnant sein, da die gewünschte Orientierungskraft durch einen zu langen Text verloren geht. Wie der Verfassungskommission ist es der Regierung ein wichtiges Anliegen, das Spannungsverhältnis zwischen maximaler Transparenz und prägnanter Kürze umzusetzen und zu einer überzeugenden Lösung zu bringen. Allerdings kommt die Regierung v.a. in Bezug auf die öffentlichen Aufgaben zu einem anderen Ergebnis.

Obwohl die für die Gesetzgebung entwickelten Grundsätze einer Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung und Rechtsanwendung (VFRR) nicht unbesehen auf die Verfassungsgebung übertragen werden

dürfen, bildeten sie für die Regierung eine wichtige Leitplanke bei der Beurteilung des Entwurfes. Die Grundsätze müssen jedoch unter dem speziellen Blickwinkel der Verfassungsgebung und der Aufgaben einer Kantonsverfassung angewendet werden. Der Kantonsverfassung kommt in der kantonalen Rechtsordnung durch den Grundsatz der Normenhierarchie und die Gewährleistung durch die Bundesversammlung eine besondere Stellung zu, die sich in der ganzen geschichtlichen Entwicklung des Konstitutionalismus zeigt. Die Verfassung beansprucht daher auch eine erhöhte demokratische Legitimation, weshalb die Bundesverfassung für jede Änderung einer Kantonsverfassung zwingend das obligatorische Referendum vorschreibt.

3. Zielsetzung der Totalrevision

Welche Ziele mit der Totalrevision der Kantonsverfassung verfolgt werden, ergibt sich bereits aus der Zusammenstellung der Mängel der geltenden Verfassung, die es zu beheben gilt. In ihrer Botschaft zur Grundsatzfrage listete die Regierung insbesondere folgende Schwächen auf: Widersprüche zwischen Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit, schwer verständliche Sprache und Aufbau, Staatsorganisation oder die Ausgestaltung der Volksrechte (B 1996/97, S. 665 f.). Diese Beurteilung wurde auch vom Grossen Rat geteilt (GRP 1996/97, S. 754 ff.). Vor diesem Hintergrund gilt es insbesondere, die Staatsorganisation bürgernah und bürgerfreundlich zu gestalten, bei den Volksrechten ein demokratisches und gleichzeitig ein sach- und zeitgerechtes Entscheidungsverfahren zu gewährleisten sowie eine effiziente und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung auf allen staatlichen Ebenen zu ermöglichen. Schliesslich soll die Kantonsverfassung allgemein verständlich und systematisch aufgebaut sein, damit sie den Stellenwert erlangt, den sie als Grundgesetz einnehmen muss.

Die neue Verfassung will den geänderten staatspolitischen, gesellschaftlichen, kulturellen, ökologischen und wirtschaftlichen Anforderungen Rechnung tragen. Bei der Totalrevision geht es darum, die Handlungsfähigkeit des Staates für die Zukunft sicherzustellen und die Grundlagen zu schaffen, um die heutigen und vor allem die kommenden Probleme zu lösen. In diesem Sinn muss die neue Verfassung zukunftsweisend sein und nach vorne schauen. Wir dürfen die Augen vor dem Wandel unserer Gesellschaft nicht verschliessen. Die Verfassung muss aber auch die geschichtlich gewachsenen Strukturen und Erfahrungen berücksichtigen. Die Totalrevision der Verfassung bewegt sich an der Schnittstelle von Vergangenheit und Zukunft. Auf den historisch gewachsenen Wurzeln aufbauend und Bewährtes übernehmend hat die neue Verfassung gleichzeitig offen zu sein für Neues.

Mit der Totalrevision der Kantonsverfassung besteht die Möglichkeit, staatspolitische Grundsatzfragen zur Diskussion zu stellen. Sie bietet Gelegenheit, Reformen und Anpassungen dort vorzunehmen, wo die geltende Verfassung nicht mehr zeitgemäss ist. Die Regierung erachtet auch den Weg zum Ziel für wichtig: nämlich geltendes Recht bewusst zur Diskussion zu stellen, selbst wenn letztlich keine neue Lösung aufgegriffen wird. Die Verfassung muss die ihr zukommenden Funktionen erfüllen und den bundesrechtlichen Anforderungen entsprechen. Das Ziel ist ein modernes, bürgernahes und zukunftsgerichtetes Grundgesetz, das Bewährtes stärkt und nötige Neuerungen einführt.

III. Ausgestaltung der Vorlage

1. Anforderungen der Bundesverfassung

Art. 51 BV setzt voraus, dass die Kantone eine Verfassung im formellen Sinn haben, und umschreibt, welchen Anforderungen die Kantonsverfassung zu genügen hat. Die Bundesversammlung gewährleistet eine Kantonsverfassung, wenn folgende vier Anforderungen erfüllt sind: vom Volk gewähltes Parlament, obligatorisches Verfassungsreferendum, Volksinitiative auf Änderung der Verfassung sowie kein Verstoß gegen das Bundesrecht. Der Entwurf der Regierung genügt diesen minimalen Anforderungen.

Im Hinblick auf die Volksabstimmung ist ferner die Wahl- und Abstimmungsfreiheit zu beachten. Gemäss Art. 34 Abs. 2 BV gilt es insbesondere, die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe zu gewährleisten. Ein wichtiger Aspekt bildet dabei die «Einheit der Materie». Sie ist erfüllt, wenn die einzelnen Teile in einem sachlichen Zusammenhang stehen. Dies ist beim vorliegenden Entwurf der Regierung der Fall.

2. Materielle Abgrenzung zu anderen Projekten

Die Totalrevision der Kantonsverfassung kann und will nicht alle verfassungsrelevanten Problembereiche einer abschliessenden Lösung zuführen; ein solcher Anspruch wäre unrealistisch. Würden auf Jahre hinaus alle Neuerungen mit der vorliegenden Reform aufgefangen und sämtliche strittigen Grundsatzfragen in den Verfassungsprozess integriert, wäre die Totalrevision wohl blockiert und zum Scheitern verurteilt. So wurde beispielsweise die Reform der erstinstanzlichen Gerichtsorganisation vorgezogen und im März 2000 zur Abstimmung gebracht. Umgekehrt wird die vom Grossen Rat mit

der Überweisung der Motion Schmid (GRP 2000/2001, S. 29, 164) geforderte Überprüfung und gegebenenfalls Reorganisation der kantonalen Gerichte aufgrund der personellen Ressourcen erst nach Abschluss der Totalrevision der Kantonsverfassung in Angriff genommen.

Zur Zeit laufen neben der Totalrevision der Kantonsverfassung weitere Projekte, die gegebenenfalls den Verfassungstext berühren, so z.B. die Parlamentsreform, das NPM-Projekt GRiforma oder die Aufgabenüberprüfung. Je nach zeitlichem Zusammenfallen können Anpassungen der Kantonsverfassung, die sich aus diesen Projekten ergeben, im Rahmen der Totalrevision aufgegriffen und umgesetzt werden. Aufgrund des Standes der einzelnen Projekte steht dabei die Parlamentsreform im Vordergrund.

IV. Hauptpunkte der neuen Kantonsverfassung

Die Hauptpunkte des Verfassungsentwurfes sollen im Folgenden in einem zusammenhängenden Rahmen erläutert werden. Die Reihenfolge folgt dabei der Systematik des Entwurfs und ist keineswegs das Resultat einer rechtlichen oder politischen Gewichtung.

1. Verankerung der Dreisprachigkeit

Die Dreisprachigkeit ist ein «Markenzeichen» des Kantons Graubünden. Sie macht ihn in der Schweiz einzigartig und bedeutet gleichzeitig eine grosse Herausforderung. Sie ist ein wichtiges kulturelles Erbe und bedeutender Teil des heutigen Selbstverständnisses des Kantons. Die neue Verfassung legt deshalb an verschiedenen Stellen ein klares Bekenntnis zur Dreisprachigkeit und insbesondere zu deren Pflege und Bewahrung ab. Die Dreisprachigkeit als Eigenheit des Kantons Graubünden wird bereits in der Präambel zum Ausdruck gebracht. Art. 3 des vorliegenden Entwurfes (im Folgenden VE) setzt das Bekenntnis zur Dreisprachigkeit rechtlich um und präzisiert es. Im Vergleich zum geltenden Recht fällt der Vorschlag der Regierung konkreter und griffiger aus. Er nimmt gestützt auf die Vernehmlassung auch einige Ergänzungen vor (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 13 ff.). Die vorgeschlagene verfassungsrechtliche Verankerung des Sprachenrechts beruht auf drei Hauptpunkten: Verankerung von Deutsch, Rätoromanisch und Italienisch als Landes- und Amtssprachen des Kantons, klare Pflicht aller staatlichen Ebenen, die rätoromanische und die italienische Sprache zu erhalten und zu fördern sowie Festhalten an einer beschränkten Sprachenautonomie der Gemeinden und Kreise.

Bei der Ausgestaltung der sprachenrechtlichen Bestimmungen ist der Kanton nicht völlig frei. Er hat das übergeordnete Recht zu beachten; dazu gehören insbesondere die Charta des Europarates der Regional- oder Minderheitensprachen sowie die Bundesverfassung.

a) Anforderungen der Bundesverfassung

Die Bundesverfassung äussert sich in mehreren Bestimmungen zum Sprachenrecht, nämlich insbesondere in Art. 4 (Landessprachen), Art. 18 (Sprachenfreiheit) und Art. 70 (Sprachen). Im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Verankerung des Sprachenrechts im Kanton Graubünden ist vor allem Art. 70 BV von Bedeutung, dessen Wortlaut stark von den Verfassungskommissionen von National- und Ständerat geprägt worden ist. Die Vorgaben von Art. 70 BV sind für den Kanton Graubünden bindend. Der Kanton darf sich nicht mit einem geringeren Schutzniveau begnügen. Allerdings verbleibt dem kantonalen Verfassungs- und Gesetzgeber ein gewisser Gestaltungsspielraum, wie er den beiden Grundanliegen der Bundesverfassung – nämlich dem Schutz der Minderheitensprachen Rätoromanisch und Italienisch einerseits und der Wahrung des Sprachenfriedens andererseits – Rechnung tragen und sie umsetzen will. Dabei ist der Kanton auch an die allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätze und die Grundrechte gebunden.

Als Grundanliegen des Bundesverfassungsgebers darf der Schutz der (nationalen) Minderheitensprachen bezeichnet werden – gerade auch mit Blick auf den Kanton Graubünden. Dies ergibt sich aus Art. 70 Abs. 2, 3 und 5 BV. Art. 70 Abs. 2 BV sieht vor, dass die Kantone ihre Amtssprachen bestimmen. Um das Einvernehmen zwischen den Sprachgemeinschaften zu wahren, haben sie dabei auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete zu achten und auf die angestammten sprachlichen Minderheiten Rücksicht zu nehmen. Der Begriff «Kanton» ist dabei nicht einschränkend zu verstehen, sondern umfasst sämtliche staatlichen Ebenen innerhalb eines Kantons. Art. 70 Abs. 2 BV enthält eine originäre und exklusive Kompetenz der Kantone zur Bestimmung ihrer Amtssprachen. Die Kantone sind dabei jedoch nicht frei, sondern an das sogenannte Territorialitätsprinzip gebunden, wie es in Satz 2 formuliert ist. Die genaue Tragweite des Territorialitätsprinzips wird in Lehre und Praxis nicht abschliessend umschrieben. Als Mindestgehalt verpflichtet die Bestimmung einen Kanton zur Mehrsprachigkeit, wenn eine angestammte sprachliche Minderheit von einer gewissen Bedeutung besteht. Ebenso darf als gesichert gelten, dass das Territorialitätsprinzip keine Umkehrmassnahmen zulässt und dass es ein bewusstes Verändern der sprachlichen Zusammensetzung eines Gebietes verbietet. Allerdings bietet das Territorialitätsprinzip keine oder nur eine geringe Handhabe gegenüber der

natürlichen Entwicklung. Indessen sind Massnahmen zum Stopp oder zumindest zur Verlangsamung einer solchen Entwicklung erlaubt.

Die Verpflichtung gemäss Art. 70 Abs. 2 BV gilt im Übrigen auch für die Gemeinden und andere staatliche Körperschaften. Gestützt auf die Bundesverfassung ist es zulässig – aber nicht zwingend –, wenn der Kanton zu diesem Zweck die Amtssprache(n) der Gemeinden bestimmt. In der Regel erklären die mehrsprachigen Kantone explizit oder implizit die Gemeinden für zuständig.

Die in Art. 70 Abs. 3 BV verankerte Förderung von Verständigung und Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften bezieht sich für den Kanton Graubünden in erster Linie auf die innerkantonalen Sprachgemeinschaften. Welche Massnahmen dazu ergriffen werden sollen, ist primär eine politische Frage. Die Verpflichtung zur Förderung und Erhaltung von Rätoromanisch und Italienisch ergibt sich ferner auch aus Art. 70 Abs. 5 BV.

b) Landes- und Amtssprachen des Kantons (Art. 3 Abs. 1 VE)

Im Gegensatz zu Art. 46 KV, der lediglich die drei Sprachen des Kantons als Landessprachen gewährleistet, erwähnt Art. 3 Abs. 1 VE Deutsch, Rätoromanisch und Italienisch ausdrücklich. Die Verfassung äussert sich jedoch nicht zur Frage, welches Rätoromanisch als kantonale Landes- und Amtssprache zu gelten hat. Sie ermöglicht so die erwünschte Flexibilität in der Rechtsanwendung. Die Formulierung ist kein Präjudiz für oder gegen Rumantsch Grischun. Indem der Vorschlag der Regierung Deutsch, Rätoromanisch und Italienisch zu Landes- und Amtssprachen erklärt, erfüllt er ein zwingendes Gebot der Bundesverfassung.

Der Begriff der «Landessprache» verankert die Dreisprachigkeit verfassungsrechtlich und umfasst sämtliche Ausdrucksformen der jeweiligen Sprachen, also neben der Hochsprache auch die Idiome und Dialekte. Die Bestimmung macht deutlich, dass sich der Kanton Graubünden aus drei gleichwertigen Sprach- und Kulturgruppen zusammensetzt. Der Aspekt «Amtssprache» betrifft die Kommunikation zwischen dem Staat und der Bevölkerung. Bürgerinnen und Bürger können wählen, in welcher der drei Amtssprachen sie sich an die kantonalen Behörden wenden wollen. Sie können dies aber nur in einer dieser drei Sprachen tun. Das Begriffspaar «Landes- und Amtssprache» ist umfassend zu verstehen und deckt auch den Bereich der Gerichtssprache ab. Dies ergibt sich auch klar aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Eine ausdrückliche Erwähnung der Gerichtssprachen in der Kantonsverfassung erachtet die Regierung nicht für notwendig. Vielmehr sind in der Gesetzgebung und in der Praxis die Voraussetzungen zu schaffen, damit die Minderheitensprachen nicht nur theoretisch, sondern auch faktisch Verwendung finden können.

Die Formulierung von Art. 3 Abs. 1 VE unterstützt weitgehend die heutige Rechtslage. So kennt das geltende Recht seit dem 1. Juli 2001 eine Gleichberechtigung der drei Amtssprachen in Bezug auf die Rechtsanwendung in dem Sinn, dass die einzelnen Sprachfassungen aller Erlasse in gleicher Weise massgebend sind. Der Grundsatz der gleichen Geltungskraft bedeutet, dass alle drei Texte zur Auslegung eines Erlasses herangezogen werden müssen und nicht eine Sprachversion Vorrang hat. Er erhält erst dann eine praktische Bedeutung, wenn der Wortlaut der amtlichen Texte nicht übereinstimmt. In diesem Fall muss dem Text der Vorzug gegeben werden, der den wahren Sinn und Zweck der Norm am besten wiedergibt. Bei der Auslegung ist demnach zunächst der Wortsinn der drei amtlichen Texte zu bestimmen, um anschliessend mit den übrigen Auslegungsmethoden den wahren Sinn der Norm zu ermitteln. Es ist also unerheblich, welche Sprache die im Einzelfall betroffenen Parteien sprechen oder welche Version die Freiheit der Bürger am wenigsten einschränkt.

Die neue Rechtslage bezüglich Rechtsanwendung hat keine zwingenden Auswirkungen auf das Verfahren der Rechtsetzung, das heute – abgesehen von einer allfälligen Vernehmlassung – nur in einer Amtssprache erfolgt. Nach der einhelligen Lehre ist es nämlich unmassgeblich, in welcher Sprache der Entwurf abgefasst wurde, die Gesetzesmaterialien vorliegen oder in welchem Zeitpunkt die Übersetzung erfolgt. Der Vorschlag der Regierung gibt in diesem Bereich keine verbindlichen Vorgaben, sondern wahrt vielmehr die nötige Flexibilität.

Im Vergleich zum Vorschlag der Verfassungskommission verzichtet die Regierung auf eine analoge Bestimmung zu Art. 118 VE-VK. Diese Bestimmung ist nämlich nur aufgrund der Entstehungsgeschichte zu verstehen. Seit 1. Juli 2001 hätte sie keine eigenständige Bedeutung. Aufgrund der jetzigen Rechtslage wäre ein Festhalten an Art. 118 VE-VK – unabhängig von der systematischen Einordnung – verwirrend.

*c) Erhaltung und Förderung des Rätoromanischen und des Italienischen
(Art. 3 Abs. 2 VE)*

Aus Art. 70 Abs. 5 BV ergibt sich die Pflicht des Kantons Graubünden, die Minderheitensprachen Rätoromanisch und Italienisch im Kanton zu erhalten und zu fördern. Diese Verantwortung soll nun auch in der Kantonsverfassung ausdrücklich statuiert werden (Art. 3 Abs. 2 VE). Damit wird der Kanton klar und stärker in die Pflicht genommen. Die Formulierung trägt den Möglichkeiten des modernen Leistungsstaats Rechnung und entspricht weitgehend der heutigen Rechtswirklichkeit. Die Regierung erachtet es für wichtig, dass der Kanton auch von sich aus aktiv werden und Massnahmen zum Schutz

der Minderheitensprachen ergreifen kann. Die Formulierung würde es ihm beispielsweise erlauben, im Hinblick auf Art. 3 Abs. 3 VE nötigenfalls Mindestanforderungen für den Wechsel von Amts- und Schulsprachen festzulegen.

Die Förderung und Erhaltung der Minderheitensprachen ist aber auch Aufgabe der Gemeinden, wobei sich diese auf deren Gebiet beschränkt. Die Verpflichtung richtet sich primär an die zwei- und mehrsprachigen Gemeinden sowie an die Gemeinden im Sprachgrenzgebiet.

Im Vergleich zum Vorschlag der Verfassungskommission erachtet es die Regierung für richtig, den Absatz um den Aspekt der Förderung von Verständigung und Austausch zu ergänzen, wie dies in der Vernehmlassung angeregt worden ist (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 17 f.). Zur Wahrung des innerkantonalen Sprachfriedens und zur Stützung der Minderheitensprachen kommen der Verständigung und dem Austausch eine nicht geringe Bedeutung zu. Aus Gründen der Systematik entfaltet Art. 2 Abs. 4 VE nämlich nur ausserkantonale Wirkung.

Im Gegensatz zum Romanischen und Italienischen betrifft die Förderung und Erhaltung des Walser-Deutschen nicht die Landes- und Amtssprachen, sondern die Kulturförderung.

d) Amts- und Schulsprache der Kreise und Gemeinden (Art. 3 Abs. 3 VE)

Aus Sorge um den Sprachenfrieden im Kanton folgt die Regierung grundsätzlich dem Vorschlag der Verfassungskommission, der in der Vernehmlassung mehrheitlich gutgeheissen wurde (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 18 f.). Ein Festlegen der Amts- und Schulsprachen durch den Kanton würde diesen wohl ernstlich gefährden. Eine Präzisierung, wonach dies «im Einvernehmen mit den Gemeinden» geschehen solle, vermag daran bei näherer Betrachtung nichts zu ändern. Eine solche Bestimmung hätte entweder keine Änderung gegenüber dem Resultat gemäss Formulierung der Verfassungskommission oder aber ein kantonales Sprachdiktat zur Folge. Im Übrigen ist festzuhalten, dass die Delegation an die Gemeinden zur Festlegung der Amts- und Schulsprachen in der Schweiz die Regel darstellt und in der Lehre allgemein trotz einer möglichen Schwächung des Schutzgedankens für zulässig erachtet wird. Der Schutzgedanke des Bundesverfassungsgebers soll nach Auffassung der Regierung auf andere Weise erfüllt werden.

Dem Grundsatz der Subsidiarität folgend regelt die Verfassung nur die Amtssprachen des Kantons. Die Kreise und Gemeinden werden in Art. 3 Abs. 3 VE ermächtigt, ihre Amts- und Schulsprache oder -sprachen im Rahmen des übergeordneten Rechts selbst zu bestimmen. Die Formulierung bringt zum Ausdruck, dass Amts- und Schulsprache nicht in allen Gemeinden identisch

sind. Der Begriff der «Schulsprache» bezeichnet dabei die Sprache(n), in der die einzelnen Fächer unterrichtet werden, jedoch nicht die unterrichteten Fremdsprachen.

Die Kreise und Gemeinden sind in der Wahl der Amts- und Schulsprache nicht frei: die Verpflichtung von Art. 70 Abs. 2 BV gilt auch für sie. Mit Satz 2 werden Kreise und Gemeinden verpflichtet, bei ihrer Entscheidungsfindung über die Amts- und Schulsprachen das sprachliche Umfeld – auch ausserhalb des eigenen Gebiets – als ein Kriterium zu berücksichtigen. Aus Gründen der Transparenz und Verständlichkeit schlägt die Regierung vor, die bundesrechtliche Verpflichtung in Absatz 3 deutlich zum Ausdruck zu bringen und die Bestimmung im Vergleich zum Wortlaut der Verfassungskommission zu ergänzen. Die Ergänzung dient der besseren Durchsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben und entspricht dem Verhältnis Bund – Kanton beim Festlegen der Amtssprache. Wie erwähnt schliesst die Formulierung nicht aus, dass der Kanton gegebenenfalls gewisse Anforderungen an die Entscheidungsfindung in den Gemeinden stellen könnte.

In Bezug auf die Amtssprache der Kreise ist festzuhalten, dass sich diese indirekt aus den Amtssprachen der Gemeinden ergibt. Eine andere Lösung würde wohl den Sprachenfrieden gefährden und gegen die Bundesverfassung verstossen. Da die Amtssprachen hier also quasi «vorbestimmt» sind, wäre eine entsprechende Regelung in der Kantonsverfassung denkbar. Die Regierung erachtet indessen eine solche Regelung für nicht notwendig. Die Kreise sollen in ihrem Zuständigkeitsbereich nicht unnötig eingeschränkt werden.

Im Vergleich zum Entwurf der Verfassungskommission verzichtet die Regierung in Bezug auf die Bezirke auf eine Regelung der Amtssprache in der Verfassung. Trotz des fehlenden Handlungsspielraums für die Bezirke bei der Festlegung der Amtssprache bzw. -sprachen und der Volkswahl der Bezirksgerichte wäre es nach Auffassung der Regierung problematisch, wenn das Bezirksgericht die Amts- und somit die Gerichtssprache festlegen könnte. Die bisherigen Erfahrungen zeigen denn auch keinen dringenden Handlungsbedarf auf Verfassungsebene. Die Amtssprache der Bezirke soll daher auf dem Weg der Auslegung oder über eine gesetzliche Regelung (z.B. im Gerichtsverfassungsgesetz) erfolgen. Bei einer ausdrücklichen Regelung in der Kantonsverfassung erhielte die Bestimmung ein übermässiges Gewicht.

e) Nicht aufgenommene Anliegen aus der Vernehmlassung

Die Regierung misst der Dreisprachigkeit einen hohen Stellenwert bei und will deshalb insbesondere Kanton und Gemeinden verpflichten, die beiden Minderheitensprachen noch stärker als heute zu erhalten und zu fördern. Sie ist sich jedoch bewusst, dass es nicht allein von der neuen Verfassung

abhängt, ob die Dreisprachigkeit erhalten werden kann. Dies hängt in einem wesentlichen Punkt von der Bevölkerung ab. Der Staat kann nämlich den Gebrauch einer Sprache nicht verordnen oder vorschreiben. Daher kann er weder die Dreisprachigkeit in einem absoluten Sinn schützen noch einer Sprache den Bestand garantieren.

Nicht aufgenommen hat die Regierung den Vorschlag, die sprachlichen Minderheiten als öffentlichrechtliche Körperschaften auszugestalten. Eine solche Lösung wäre mit praktischen Problemen behaftet und erscheint der Regierung nicht zielführend zu sein. Sie erachtet ein Weiterschreiten auf dem bewährten Weg und allenfalls eine intensivere Zusammenarbeit mit den bestehenden Organisationen für besser.

2. Regelung der Grundrechte

Die Grundrechte bilden Grundpfeiler der Staats- und Rechtsordnung; auf ihnen baut die demokratische Rechtsordnung auf. Sie stellen dort, wo sie den Menschen vor Eingriffen des Staates schützen wollen, eine Barriere für staatliche Tätigkeiten dar. Zugleich bilden sie auch eine Zielsetzung allen staatlichen Handelns. Die Grundrechte und Verfahrensgarantien ergeben sich heute in erster Linie aus der Bundesverfassung, der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie den UNO-Pakten über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte bzw. über bürgerliche und politische Rechte. Den Grundrechten in kantonalen Verfassungen kommt nur dann eine eigenständige Bedeutung zu, wenn die Kantonsverfassung weitergehende oder neue Rechte gewährleistet. Als klassisches Verfassungsrecht bilden die Grundrechte einen festen Bestandteil jeder Verfassung.

a) Aufnahme eines Abschnittes über die Grundrechte

Historisch gesehen hatten die kantonalen Grundrechte eine grosse Bedeutung, da sich die Bundesverfassungen von 1848 und 1874 damit begnügten, nur jene Grundrechte aufzunehmen, die für den Gesamtbundesstaat für unerlässlich erachtet wurden. Ab Mitte des 20. Jahrhunderts baute jedoch das Bundesgericht die punktuellen Gewährleistungen der Bundesverfassung mittels Anerkennung von ungeschriebenen Grundrechten zu einem dichten grundrechtlichen Netz aus. Die kantonalen Garantien gaben dabei wichtige Impulse. Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 enthält in Art. 7 bis 36 einen ausgebauten, übersichtlichen Grundrechtskatalog. Die Frage, wie die Grundrechte möglichst transparent in die Kantonsverfassung aufzunehmen sind, ist unter diesen (neuen) Bedingungen zu beantworten. Die neue Kan-

tonsverfassung könnte also – mit oder ohne Verweis auf das Bundesrecht – auf die Nennung von Grundrechten verzichten. Ausgehend vom unter Punkt II.2. aufgezeigten Verfassungsverständnis der Regierung und aufgrund der Bedeutung, die den Grundrechten im modernen Staatsrechtsverständnis zukommt, würde die Weglassung als Lücke empfunden. Alle neueren Kantonsverfassungen enthalten denn auch einen Grundrechtsteil. Die getroffenen Lösungen unterscheiden sich allerdings nach Umfang und Gewichtung beträchtlich. Für die Regierung stellt sich folglich nicht die Frage, ob die Grundrechte in die neue Kantonsverfassung aufgenommen werden sollen, sondern in welcher Form dies geschehen soll.

Angesichts des umfassenden Grundrechtsschutzes durch das übergeordnete Recht stehen dem kantonalen Verfassungsgeber grundsätzlich drei verschiedene Techniken zur Kodifizierung der Grundrechte offen: Beschränkung auf die vom übergeordneten Recht offen gelassenen Freiräume, Verankerung in einem Sammelartikel oder Aufnahme eines umfassenden Katalogs der Grundrechte unter bewusster Inkaufnahme von Überschneidungen mit übergeordnetem Recht. Die Regierung erachtet den von der Verfassungskommission vorgeschlagenen, in der Vernehmlassung positiv beurteilten Mittelweg für die richtige Lösung (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 21 ff.). Er trägt sowohl der Orientierungsfunktion der Verfassung als auch dem Bedürfnis nach einer knappen Darstellung der Rechtswirklichkeit Rechnung. Die Regierung ist überzeugt, dass das gewählte Vorgehen bei der Kodifikation der Grundrechte den Vorteil hat, zu einem knappen, klaren und damit wirkungsvolleren Verfassungstext beizutragen. Zudem wird das Vorgehen den Geboten der Einheitlichkeit und Widerspruchslosigkeit der Gesamtrechtsordnung gerecht und stärkt das Staatsverständnis des Kantons Graubünden, weil jeder Rechtsstaat Grundrechte zu beachten hat. Das gewählte Vorgehen ist schliesslich auch bürgerfreundlich, da sich jede Person anhand dieser Bestimmung leicht über die bestehenden Grundrechte informieren kann. Untrennbar mit der Orientierungsfunktion verbunden sind auch die Umschreibung des Geltungsbereichs der Grundrechte sowie die Voraussetzungen für die Einschränkungen von Grundrechten.

Bei der Formulierung des Sammelartikels ist dem Anliegen Rechnung zu tragen, dass die Verfassung als Grundgesetz aus sich heraus verständlich sein und eine gewisse Beständigkeit haben soll. Aus diesem Grund erachtet die Regierung auch den Vorschlag der Verfassungskommission für richtig, auf eine Unterscheidung Grundrechte gemäss übergeordnetem Recht und solche gemäss kantonalem Recht zu verzichten. Der Verfassungsentwurf geht nur in wenigen Punkten weiter als die Bundesverfassung. Werden diese Grundrechte separat aufgeführt, so erhalten sie ein Gewicht, das ihnen nicht zustehen sollte.

Die Regierung verzichtet im Übrigen darauf, zwischen den eigentlichen Freiheitsrechten und anderen Grundrechten zu unterscheiden wie dies in

der Vernehmlassung teilweise angeregt worden ist. Aus dogmatischer Sicht wäre eine solche Unterscheidung – wie sie etwa die Verfassung des Kantons Tessin vom 14. Dezember 1997 oder der Verfassungsentwurf des Kantons Schaffhausen vom 21. September 2001 vornehmen – richtig. Sie ist allerdings weder zwingend noch führt sie zu einer rechtlichen Verbesserung oder besseren Verständlichkeit der Bestimmung für die Bürgerinnen und Bürger.

Der Entscheid für einen Sammelartikel, der die durch das übergeordnete Recht gewährleisteten Grundrechte aufnimmt, hat nicht zur Folge, dass der kantonale Grundrechtsschutz demjenigen der Bundesverfassung entspricht. Art. 7 VE orientiert sich zwar in der Systematik und Sprache an der Bundesverfassung. In einigen Punkten geht der Entwurf der Regierung jedoch über den Mindeststandard der Bundesverfassung hinaus. Die Neuerungen erhöhen die Bürgerfreundlichkeit des Staates und haben sich in anderen Kantonen bewährt. Sie sind in der Vernehmlassung mehrheitlich auf Zustimmung gestossen (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 69 ff.). Im Folgenden werden die Neuerungen im Vergleich zur Bundesverfassung bzw. die Änderungen gegenüber dem Entwurf der Verfassungskommission erläutert.

*b) Ausdrückliche Erwähnung des Diskriminierungsverbotes
(Art. 7 Ziff. 2 VE)*

Eine Änderung gegenüber dem Entwurf der Verfassungskommission sieht die Regierung in Ziffer 2 vor. Wie in der Vernehmlassung angeregt, wird das Diskriminierungsverbot neben der Rechtsgleichheit ausdrücklich erwähnt (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 69 f.). Aufgrund der gewählten Systematik soll die beispielhafte Aufzählung möglicher Diskriminierungstatbestände gemäss Art. 8 Abs. 2 BV nicht wiederholt werden. In rechtlicher Hinsicht lässt sich das Diskriminierungsverbot vom Gebot der Rechtsgleichheit ableiten, kann mit diesem jedoch keineswegs gleichgesetzt werden. Aus diesem Grund schlägt die Regierung eine Ergänzung in Ziffer 2 vor.

Mit der ausdrücklichen Erwähnung des Diskriminierungsverbotes trägt die Regierung dem berechtigten Anliegen Rechnung, die Rechte von Menschen mit Behinderungen besser zu schützen. Die Regierung hat auch die Aufnahme einer besonderen Bestimmung in Art. 7 VE geprüft. Sie ist allerdings zum Schluss gekommen, dass eine entsprechende Regelung den spezifischen Interessen nicht gerecht würde. Die konkrete Umsetzung – beispielsweise in Bezug auf diskriminierungsfreien Zugang zu öffentlichen Gebäuden – muss in der Gesetzgebung erfolgen.

c) Recht auf andere Formen des Zusammenlebens (Art. 7 Ziff. 9 VE)

Art. 7 Ziff. 9 VE gewährleistet neben dem Recht auf Ehe und Familie auch das Recht auf andere Formen des gemeinschaftlichen Zusammenlebens. Allerdings beabsichtigt die Regierung mit dieser Neuerung keine Gleichstellung mit der Ehe. Unter «anderen Formen des gemeinschaftlichen Zusammenlebens» sind insbesondere Konkubinatspaare und gleichgeschlechtliche Paare zu verstehen. Die Bestimmung trägt der steigenden Bedeutung solcher Gemeinschaften und der persönlichen Freiheit Rechnung. Aus der kantonalen Grundrechtsgarantie können dabei aufgrund der derogatorischen Kraft des Bundesrechts keine gegen materielle Bestimmungen des Bundesrechts verstossenden Ansprüche abgeleitet werden. Dies gilt insbesondere in Bezug auf das Zivilrecht (z.B. Heirat, Adoption, Erbrecht) oder das Ausländerrecht.

Die Formulierung von Art. 7 Ziff. 9 VE hat insbesondere Folgen etwa für die Ausübung persönlichkeitsnaher Rechte oder für das Prozessrecht. So ist beispielsweise den Partnern nichtehelicher Gemeinschaften gleich wie Ehepartnern etwa im Straf- und im Zivilprozessrecht ein Zeugnisverweigerungsrecht zuzugestehen. Denkbar und notwendig könnte ferner eine Neudefinition des Begriffs der Angehörigen sein; dies ist insbesondere bei der stellvertretenden Wahrnehmung von Persönlichkeitsrechten bei Urteilsunfähigkeit – z.B. bei riskanten medizinischen Sofortmassnahmen – der Fall.

*d) Wechsel zum Öffentlichkeitsprinzip für die Verwaltung
(Art. 7 Ziff. 12 VE)*

Art. 7 Ziff. 12 VE greift das Recht auf Einsicht in amtliche Akten auf wie es verschiedene andere Kantone kennen (so z.B. Bern, Appenzell Auser rhoden, Solothurn, Neuenburg) oder einführen wollen. Auch der Bundesrat will ein entsprechendes Recht gegenüber der Bundesverwaltung einführen. Die Bestimmung räumt einen allgemeinen Anspruch auf Einsicht in amtliche Akten ein. Auf das Erfordernis eines besonderen, schutzwürdigen Interesses wird verzichtet; die Behörden haben auf Gesuch hin Einsicht in Akten zu gewähren und können diese nur verweigern, wenn überwiegende schutzwürdige Interessen entgegenstehen. Damit gilt für die Behörden und die Verwaltung von allen staatlichen Ebenen im Kanton das Prinzip der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt an Stelle des Grundsatzes der Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt.

Das Grundrecht greift nur soweit, als keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen der Einsicht entgegenstehen. Als überwiegende öffentliche Interessen können etwa die freie Entscheidungsfindung einer Behörde, die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder ein unverhältnismässiger

Aufwand bezeichnet werden. Zur freien Entscheidungsfindung gehören u.a. die Aufrechterhaltung des Kollegialitätsprinzips und die Wahrung des Stimmgeheimnisses für Vorstandsmitglieder. In diesem Sinn ist eine Einschränkung des Einsichtsrechts etwa in Protokolle des Gemeindevorstandes, in Anträge der Departemente oder andere Akten zulässig, soweit diese Grundlagen für einen Beschluss bilden und Rückschlüsse auf das Abstimmungsverhalten zulassen. Als überwiegende private Interessen können der Persönlichkeitsschutz und der Datenschutz sowie die Wahrung von Geschäfts- oder Berufsgeheimnissen erwähnt werden.

Die Erfahrungen beispielsweise des Kantons Bern, der das Öffentlichkeitsprinzip seit 1995 kennt, sind positiv. Die im Vorfeld geäußerten Befürchtungen, die Verwaltung könnte mit Gesuchen um Akteneinsicht und mit Rechtsmitteln überschwemmt und lahm gelegt werden, haben sich nicht erfüllt.

e) Petitionsrecht (Art. 7 Ziff. 20 VE)

Art. 7 Ziff. 20 VE enthält den Anspruch auf eine rasche und angemessene Antwort auf eine Petition. Dass eine Petition (als politisches Kommunikationsinstrument) rasch und angemessen zu behandeln ist, erscheint als Selbstverständlichkeit und entspricht im Übrigen bereits der heutigen Praxis. Ob eine Antwort rasch und angemessen ist, ist im Einzelfall zu entscheiden. Aufgrund der unterschiedlichen Umstände verzichtet die Regierung darauf, eine konkrete Frist vorzusehen. Im Recht auf Antwort ist das Recht auf Begründung eingeschlossen. Diese kann allerdings mit Rücksicht auf die geforderte Raschheit der Antwort kurz sein.

3. Regelung des Stimm- und Wahlrechts

Die Bundesverfassung lässt den Kantonen bei der Umschreibung des Stimm- und Wahlrechts eine gewisse Autonomie. So sieht Art. 39 Abs. 1 BV vor, dass die Kantone die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten regeln. Gemäss Art. 39 Abs. 2 BV werden die politischen Rechte grundsätzlich am Wohnsitz ausgeübt. Der Kanton kann höchstens eine Wartefrist von drei Monaten vorsehen (Art. 39 Abs. 4 BV). Aus Gründen der Rechtsgleichheit darf nach Art. 39 Abs. 3 BV niemand in mehr als einem Kanton bzw. an mehr als einem Ort seine politischen Rechte ausüben.

Keine direkte Anwendung findet Art. 11 VE auf die Landeskirchen und deren Kirchgemeinden. Im Rahmen ihrer Autonomie sind sie befugt, das

Stimm- und Wahlrecht zu regeln (vgl. Art. 88 VE). Dabei steht eine Ausdehnung – z.B. tieferes Stimmrechtsalter, Ausländerstimmrecht – im Vordergrund; abweichende Bestimmungen dürfen nicht willkürlich sein. Eine solche Verletzung der Rechtsordnung ist durch die Autonomie nicht abgedeckt.

Die Regierung übernimmt in diesem Bereich grundsätzlich den Vorschlag der Verfassungskommission, der in der Vernehmlassung mehrheitlich auf Zustimmung gestossen ist (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 24 ff.).

a) Grundsatz (Art. 11 Abs. 1 VE)

Wie im geltenden Recht regelt die neue Kantonsverfassung das Stimm- und Wahlrecht innerhalb des Kantons abschliessend, soweit sie nicht ausdrücklich Ausnahmen vorsieht. Der Begriff «Stimm- und Wahlrecht» umfasst dabei das Stimmrecht im engeren Sinn, das aktive Wahlrecht sowie das passive Wahlrecht. Die Bestimmungen von Art. 11 Abs. 1 VE gelten nicht nur für den Kanton, sondern auch für die Gemeinden, Kreise und Bezirke. Die Gemeinden können einzig im Rahmen von Art. 11 Abs. 4 VE eigene Regelungen zum Stimm- und Wahlrecht aufstellen.

Im Gegensatz zur geltenden Verfassung unterscheidet die Formulierung von Art. 11 Abs. 1 VE nicht mehr zwischen Stimmfähigkeit (allgemeine Voraussetzung) und Stimmberechtigung (personeller Bezug). Die rechtliche Unterscheidung trägt zur besseren Verständlichkeit wenig bei, so dass darauf verzichtet werden kann.

Wie bisher knüpft das Stimm- und Wahlrecht an das schweizerische Bürgerrecht an; Ausnahmen sind nur im Rahmen von Art. 11 Abs. 4 VE möglich (vgl. unten). Eine generelle Einführung des Stimm- und Wahlrechts für Ausländerinnen und Ausländer erachtet die Regierung im jetzigen Zeitpunkt nicht für sinnvoll; sie wird in der Vernehmlassung nur vereinzelt gewünscht. Das Stimmrechtsalter wird unverändert bei 18 Jahren belassen. Auch hier wurde in der Vernehmlassung kaum eine Änderung vorgeschlagen. Wie bisher ist das Stimm- und Wahlrecht schliesslich an den Wohnsitz im Kanton bzw. im betreffenden Gemeinwesen geknüpft; eine Ausnahme bildet das Stimm- und Wahlrecht der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (Art. 11 Abs. 3 und 4 VE; vgl. nachstehend).

Der Wohnsitz spielt eine doppelte Rolle. Einerseits ist der Kanton verpflichtet, Stimmberechtigte, die auf seinem Gebiet ihren Wohnsitz haben, zu Abstimmungen und Wahlen zuzulassen. Andererseits verbietet Art. 39 Abs. 2 BV, politische Rechte an Personen zu erteilen, welche in einem Drittkanton ihren Wohnsitz haben und dort ihr Stimmrecht ausüben. Nur in gesetzlich geregelten Ausnahmefällen darf vom Wohnsitzprinzip abgewichen werden; dabei ist sicherzustellen, dass die politischen Rechte nicht in einem anderen

Kanton ausgeübt werden. Der Begriff des Wohnsitzes ist bundesrechtlich beherrscht und daher eng auszulegen. Dabei entspricht der politische Wohnsitz in der Regel dem zivilrechtlichen. Der in Art. 3 Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) enthaltenen Definition des Wohnsitzes kommt allgemeine Bedeutung zu. Diese ist auch für die Erteilung des Stimmrechts in kantonalen Angelegenheiten massgeblich. Als politischer Wohnsitz gilt die Gemeinde, in der die stimmberechtigte Person wohnt und angemeldet ist. Das Bundesrecht regelt auch die Ausnahmen – z.B. für Fahrende oder Wochenaufenthalter (Art. 3 Abs. 2 BPR bzw. Art. 1 Verordnung über politische Rechte, SR 161.11). Unter Beachtung dieser Vorschriften ist der polizeiliche Status (Niederlassung oder Aufenthalt) – wie im geltenden Recht – unerheblich.

Im Vergleich zum geltenden Recht verzichtet der Entwurf der Regierung generell auf eine Wartefrist gemäss Art. 39 Abs. 4 BV. Dies entspricht für das Stimm- und Wahlrecht auf kantonaler und Kreisebene dem geltenden Recht. Die Karenzfrist vermag bei der heutigen Mobilität nicht mehr zu überzeugen. Sie kann keine Gewähr bieten, dass die Stimmenden die nötige Nähe zu einer Abstimmung haben. Allfällige Missbräuche können durch andere Massnahmen bekämpft werden. Diese Neuerung ist in der Vernehmlassung auf keinen Widerstand gestossen (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 24).

b) Ausschlussgründe (Art. 11 Abs. 2 VE)

Da die bundesrechtlichen Ausschlussgründe nur für Abstimmungen und Wahlen in eidgenössischen Angelegenheiten gelten, ist eine kantonale Regelung in der Verfassung notwendig. Art. 11 Abs. 2 VE bestimmt, dass wegen Geistesschwäche oder Geisteskrankheit Entmündigte nicht stimm- und wahlberechtigt sind. Diese Bestimmung, die dem geltenden Recht entspricht, stellt eine doppelte, unumstössliche Rechtsvermutung auf: Einerseits sind alle aus den erwähnten Gründen entmündigten Personen ex lege in öffentlichen Angelegenheiten urteilsunfähig. Andererseits sind alle anderen Personen in diesem Bereich urteilsfähig. Diese doppelte Rechtsvermutung trifft in der Realität nicht in allen Fällen zu. So sind einige Personen trotz Entmündigung gestützt auf Art. 369 ZGB durchaus fähig, öffentliche Angelegenheiten zu beurteilen. Ebenso geht anderen Personen die Urteilsfähigkeit ab, ohne dass sie gestützt auf Art. 369 ZGB entmündigt wären. Letzteres ist etwa bei älteren Personen der Fall, denen die Angehörigen eine Entmündigung ersparen wollen, da sie eine solche Massnahme (oft zu Recht) nicht für notwendig erachten.

Die vorgeschlagene – zugegebenermassen schematische – Lösung vermag zwar nicht allen Situationen vollumfänglich gerecht zu werden. Sie entspricht aber jener im Bund (Art. 136 Abs. 1 BV) und in den meisten anderen Kanto-

nen. Sie beruht grundsätzlich auf einem öffentlichen Interesse und kann als verhältnismässig bezeichnet werden, da sie eine einfache und transparente Handhabung ermöglicht. Diese faktische Harmonisierung des Stimm- und Wahlrechts ist in der Praxis von grosser Bedeutung und vereinfacht die Registerführung. Aus diesem Grund erscheint der Regierung eine Lockerung im Sinn der Möglichkeit für entmündigte Personen, ihre Urteilsfähigkeit nachzuweisen, nicht angezeigt. Eine solche Lösung, die in der Vernehmlassung vereinzelt angeregt worden ist, kennen etwa die Kantone Tessin und Neuenburg. Der vorgeschlagene Art. 11 Abs. 2 VE entspricht den Anforderungen der Bundesverfassung.

*c) Stimm- und Wahlrecht für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer
(Art. 11 Abs. 3 und 4 VE)*

Im Vergleich zum Entwurf der Verfassungskommission hat die Bestimmung über das Stimm- und Wahlrecht für Auslandschweizerinnen und -schweizer eine redaktionelle und systematische, jedoch keine inhaltliche Überarbeitung erfahren. So führt Art. 11 Abs. 3 VE das Stimm- und Wahlrecht für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer in kantonalen Angelegenheiten ein. Dies betrifft grundsätzlich diejenigen Auslandschweizerinnen und -schweizer, die nach Bundesrecht im Stimmregister einer bündnerischen Gemeinde eingetragen sind. Allerdings erachtet es die Regierung für sachgerecht, wenn die Einzelheiten im Gesetz geregelt werden, um allfälligen Änderungen im Bundesrecht besser Rechnung tragen zu können.

Auf kantonaler Ebene ist das Stimm- und Wahlrecht für Auslandschweizerinnen und -schweizer problemlos möglich. Die Ausdehnung analog zur Lösung auf Bundesebene führt zu keinem nennenswerten Mehraufwand und hat aufgrund der geringen Anzahl keine Verzerrung des Abstimmungsresultates zur Folge. Zwar mag die Meinungsbildung zu kantonalen Vorlagen im Ausland erschwert und in der Regel auf die grossrätlichen Erläuterungen beschränkt sein. Allerdings steht dies einer Ausdehnung – gerade wegen der strikten Anforderungen an die behördliche Information – nicht entgegen. Die Heimatverbundenheit der Auslandschweizerinnen und -schweizer zum Kanton ist wohl kaum geringer als jene zur Eidgenossenschaft.

In den Gemeinden üben die Stimmberechtigten ihre Rechte häufig in der Gemeindeversammlung aus. Daher sind dem Auslandschweizerstimmrecht auf dieser Ebene enge Schranken gesetzt. Aus diesem Grund sieht der Entwurf der Regierung in Art. 11 Abs. 4 VE im Sinn der Gemeindeautonomie vor, dass die Gemeinden das Stimm- und Wahlrecht auf Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern ausdehnen können. Dabei sind die grundsätzlichen Schranken des Bundesrechts zu beachten.

*d) Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer
(Art. 11 Abs. 4 VE)*

Die Verfassungskommission hat in ihrem Entwurf vorgeschlagen, dass die Gemeinden niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern das Stimmrecht sowie das aktive und passive Wahlrecht erteilen können (Art. 14 Abs. 3 VE-VK). Der Vorschlag wurde in der Vernehmlassung mehrheitlich befürwortet (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 24 ff.). Die Regierung sieht daher keine Veranlassung, auf die Neuerung zu verzichten, die sich in anderen Kantonen bewährt hat.

Im Sinn der Gemeindeautonomie sowie des Projektes «VFRR» sollen die Gemeinden einen grösseren rechtlichen Gestaltungsspielraum erhalten. Nach der Formulierung der Regierung können die Gemeinden selber bestimmen, ob und unter welchen Voraussetzungen sie das Stimm- und Wahlrecht auf Ausländerinnen und Ausländer ausdehnen wollen. Die Formulierung erlaubt den Gemeinden, die Ausgestaltung selber zu regeln und vom Grundsatz der Einheit von Stimm- und Wahlrecht abzuweichen.

4. Neuordnung der Volksinitiative

Die Volksinitiative stellt einen der Pfeiler der direkten Demokratie im Kanton Graubünden dar. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die geltenden Bestimmungen unbesehen übernommen werden. Die Überprüfung hat vielmehr gezeigt, dass das Instrument im Sinn einer Verwesentlichung und Verfeinerung an die heutigen Bedürfnisse anzupassen ist. Die Volksinitiative wird in verschiedenen Bereichen (Unterschriftenzahlen, Inhalt, Verfahren) neu geordnet. Die Änderungen tragen rechtsdogmatischen und praktischen Überlegungen Rechnung. Die Regierung hat in einer Gesamtsicht darauf geachtet, dass die Neuordnung ausgewogen ist. Sie übernimmt dabei weitgehend den Entwurf der Verfassungskommission, der in der Vernehmlassung mehrheitlich gute Aufnahme gefunden hat (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 28 ff.).

a) Unterschriftenzahl für Volksinitiative (Art. 14 VE)

Die Verfassungskommission sah in ihrem Entwurf vor, die Unterschriftenzahl in Bezug auf die Volksinitiative auf Verfassungsänderung von 5000 auf 4000 zu senken. Sie begründete dies mit einer Angleichung an den schweizerischen Durchschnitt. Die Unterschriftenzahl für eine Initiative auf Gesetzesstufe sollte unverändert bei 3000 bleiben. In der Vernehmlassung wurde der Vorschlag der Verfassungskommission kontrovers beurteilt. Mehrheitlich

wird er als sachgerecht bezeichnet. Verschiedene Vernehmlasser sprechen sich für ein Beibehalten des geltenden Rechts, ein Erhöhen der Unterschriftenzahl, eine einheitliche Regelung für alle Volksinitiativen oder eine weitergehende Senkung aus (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 29).

Im Sinn einer Gesamtsicht erachtet die Regierung die vorgeschlagene Lösung für angemessen. Bei der Volksinitiative handelt es sich um das Instrument der Stimmberechtigten, um konkrete Anliegen positiv in die politische Diskussion einzubringen. Der Initiative kommt dabei oft die Funktion eines «Fiebermessers» oder eines «Ventils» zu; die vorgeschlagene Senkung der Unterschriftenzahlen trägt diesem Aspekt Rechnung. Die Senkung berücksichtigt auch die Tatsache, dass das Sammeln der nötigen Unterschriften in dünnbesiedelten Gebieten schwierig ist. Im Übrigen vereinfacht die zunehmende briefliche Stimmgabe das Sammeln von Unterschriften nicht. Schliesslich zeigen die bisherigen Erfahrungen im Kanton Graubünden, dass Volksinitiativen eher zurückhaltend eingereicht werden.

b) Einführung eines Gemeindeinitiativrechts (Art. 14 VE)

In der Vernehmlassung wurde angeregt, auch für die Gemeinden ein Initiativrecht vorzusehen, um den geografischen Gegebenheiten im Kanton Rechnung zu tragen (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 30 f.). Die Regierung erachtet diese Neuerung, die auch andere Kantone (so Ob- und Nidwalden, Jura, Solothurn und Basel-Land) kennen, insbesondere für bevölkerungsarme Gebiete für sinnvoll. Den Befürchtungen, wonach durch die Einführung eines Gemeindeinitiativrechts das Instrument der Volksinitiative abgewertet wird, ist durch die konkrete Ausgestaltung in Bezug auf Anzahl und zuständige Behörde Rechnung zu tragen.

Die Anzahl der Gemeinden ist dabei so zu wählen, dass sie in einem angemessenen Verhältnis zur Anzahl der Stimmberechtigten steht. Dabei gilt es zu beachten, dass in Graubünden die Anzahl Einwohner pro Gemeinde sehr stark variiert und dass es einzelne Täler oder Regionen mit vielen kleinen Gemeinden gibt. Die Regierung erachtet eine Anzahl von 35 Gemeinden für eine Verfassungsinitiative bzw. 30 Gemeinden für eine Gesetzesinitiative für angemessen.

Aufgrund der starken rechtlichen Stellung des Gemeindeinitiativrechts ist eine genügende demokratische Legitimation dafür zwingend. Dies bedeutet, dass das Initiativrecht durch die Gesamtheit der Stimmberechtigten oder zumindest das Gemeindeparlament ausgeübt werden muss. Die rechtliche Grundlage dafür ist in Umsetzung von Art. 11 VE im Gemeindegesetz zu schaffen.

c) Inhalt des Initiativrechts und mögliche Formen (Art. 14 und 15 VE)

Bezüglich des möglichen Inhalts einer Volksinitiative hat die Verfassungskommission verschiedene Änderungen vorgeschlagen. Die Vorschläge der Verfassungskommission in Bezug auf den Gegenstand einer Volksinitiative können wie folgt zusammengefasst werden: Festhalten an der Initiative auf Total- oder Teilrevision der Verfassung wie bisher, Festhalten an der Gesetzesinitiative ohne die bisherige Sperrfrist, Verzicht auf die Verordnungsinitiative, Verzicht auf die Initiative auf Einberufung des Grossen Rates, Einführung der Volksinitiative bezüglich Beschlüssen, die gemäss Verfassung der Volksabstimmung unterliegen, sowie Einführung der Volksinitiative bezüglich Standesinitiative. Dieses Gesamtpaket fand in der Vernehmlassung weitgehend Zustimmung (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 29). Die Regierung sieht keine Veranlassung, Änderungen gegenüber den Vorschlägen der Verfassungskommission vorzuschlagen.

Die Volksinitiative auf Total- oder Teilrevision der Kantonsverfassung wird den Kantonen von Art. 51 Abs. 1 BV zwingend vorgeschrieben. Obwohl die Bundesverfassung die Gesetzesinitiative den Kantonen nicht vorschreibt, kennen alle Kantone eine solche Initiative. Mit Ausnahme der Sperrfrist hat sie sich in Graubünden durchaus bewährt. Nach Auffassung der Regierung ist die seit 1880 geltende Sperrfrist von zwei Jahren abzuschaffen. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die Sperrfrist ihre Ziele, nämlich Rechtssicherheit und Verhindern von Missbräuchen, nicht erreichen kann. Die Beschränkung der Volksinitiative ist aufgrund der gestiegenen Anforderungen weder sinnvoll noch zeitgemäss.

Nachdem anlässlich einer Bereinigung der Bestimmungen über das Initiativrecht im Jahr 1980 die Volksinitiative auf Erlass, Änderung oder Aufhebung von Grossratsbeschlüssen gestrichen worden ist, schlägt die Regierung aus den gleichen Gründen vor, die Volksinitiative gegenüber grossrätlichen Verordnungen abzuschaffen. Diese Initiative ist rechtsdogmatisch falsch und entspricht keinem praktischen Bedürfnis. Seit mehr als 100 Jahren gibt es nämlich keine Anwendungsfälle mehr. Der Verzicht auf die Verordnungsinitiative hat keinen Abbau der Volksrechte zur Folge, da diese durch die Gesetzesinitiative voll und ganz gewährleistet sind. Wohl aus diesen Gründen ist der Vorschlag in der Vernehmlassung praktisch unbestritten geblieben.

Ebenfalls bedeutungslos ist die Initiative auf Einberufung des Grossen Rates. Beim heutigen Sessionssystem mit fünf (oder mehr) Sessionen pro Jahr ist eine solche Initiative gar nicht durchführbar und entspricht keinem praktischen Bedürfnis. Der Verzicht kann nicht als Abbau der Volksrechte bezeichnet werden und ist in der Vernehmlassung unbestritten geblieben.

Neu ist die Volksinitiative auf Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Beschlusses, der gemäss Verfassung dem obligatorischen oder fakultativen Refe-

rendum unterliegt. Nicht darunter fallen die Beschlüsse des Grossen Rates, die er dem ausserordentlichen fakultativen Referendum unterstellen kann. Ebenfalls nicht erfasst werden aufgrund des Wortlauts Genehmigungsbeschlüsse des Grossen Rates bei interkantonalen und internationalen Verträgen.

Eine Erweiterung des Initiativrechts schlägt die Regierung bezüglich der Standesinitiative vor. Neu sollen nicht mehr nur der Grosse Rat oder die Regierung eine Initiative an die Bundesversammlung richten können. In der Vernehmlassung wird nur vereinzelt vorgeschlagen, auf diese Initiative zu verzichten.

Die Regelung in Art. 15 VE in Bezug auf die Form der Initiative, nämlich als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf, entspricht dem geltenden Recht und ist unbestritten.

d) Regelung bezüglich Ungültigkeit (Art. 16 VE)

In Bezug auf die Ungültigkeit von Volksinitiativen übernimmt die Regierung den Vorschlag der Verfassungskommission, der in der Vernehmlassung weitgehend positiv beurteilt worden ist (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 30). Aus Gründen der Transparenz werden die Ungültigkeitsgründe – inhaltlich unverändert – in der Verfassung geregelt. Die bisherige Regelung bezüglich Ungültigerklärung einer Volksinitiative ist unbefriedigend. Neu kann der Entscheid des Grossen Rates beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Es entspricht nach Auffassung der Regierung einem klaren Bedürfnis, vor dem Weiterzug ans Bundesgericht eine kantonale Rechtsmittelinstanz zu schaffen. Denn bei der Ungültigkeit oder Teilungültigkeit einer Volksinitiative geht es in erster Linie um rechtliche Fragen. Ein kantonales Rechtsmittel in diesem Bereich trägt zur Stärkung der kantonalen Staatlichkeit bei und ist aus rechtsstaatlichen Gründen sinnvoll.

Mit der vorgeschlagenen Neuerung kann die bisher etwas unbefriedigende Regelung bezüglich Ungültigerklärung von Volksinitiativen verbessert werden. Die vorgeschlagene Lösung hat nach Auffassung der Regierung klare Vorteile gegenüber einer verbindlichen oder unverbindlichen rechtlichen Vorprüfung von Volksinitiativen. Von einem Initiativkomitee darf eine gewisse Eigenverantwortung in Bezug auf die Prüfung eines Initiativtextes erwartet werden.

e) Strafferes Verfahren (Art. 17 VE)

Die Verfassung äussert sich nur in einzelnen Punkten zum Verfahren; die Einzelheiten sind im Gesetz zu regeln. Die Grundzüge des Verfahrens, wie sie heute im Gesetz geregelt sind, bleiben unverändert. Dies gilt insbesondere für

die Vorprüfung, das Hinterlegen der Unterschriftenliste, die Publikation des Initiativtextes, das Einreichen und die Behandlung im Grossen Rat. Ebenfalls unverändert ist die Möglichkeit des Grossen Rates, einer Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

Eine Änderung bringt Art. 17 Abs. 1 VE in Bezug auf die maximale Behandlungsfrist. Neu hat der Grosse Rat innert zwei Jahren seit Einreichung über eine Volksinitiative zu befinden. Die Verkürzung der Frist um sechs Monate soll dabei zu Lasten der Regierung gehen. Der Grosse Rat kann die Frist um sechs Monate erstrecken.

Im Interesse der Einheitlichkeit und der Kohärenz der Rechtsordnung ist es nach Auffassung der Regierung angezeigt, dass sich der Abschluss des Verfahrens an den üblichen Zuständigkeiten der Stimmberechtigten bzw. des Grossen Rates orientiert und den Änderungen beim Referendum Rechnung trägt. Denn die Zuständigkeit soll sich nach dem Inhalt eines Erlasses und nicht nach dem Autor richten. Art. 18 Abs. 1 VE stellt diese Übereinstimmung zwischen Initiative und Referendum her. Ob und in welcher Form eine Volksinitiative der Volksabstimmung unterliegt, richtet sich nach Art. 19 und 20 VE; dem Grossen Rat kommt dabei kein Ermessen zu. Eine Initiative soll also nur noch dann dem obligatorischen Referendum unterliegen, wenn sie eine Änderung der Verfassung zum Inhalt hat, wenn der Grosse Rat sie ablehnt oder ihr einen Gegenvorschlag gegenüberstellt. Diese Neuerung ist in der Vernehmlassung völlig unbestritten geblieben (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 30).

f) Verzicht auf Volks- und Gemeindemotion

In der Vernehmlassung wird vereinzelt angeregt, eine Gemeinde- und Volksmotion einzuführen (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 31). Wie die Verfassungskommission ist die Regierung der Auffassung, dass in Graubünden zur Zeit kein Bedarf nach einem solchen Instrument besteht. Dies deckt sich im Übrigen mit den Erfahrungen im Kanton Solothurn. Auch in der Lehre wird bezweifelt, dass die Volks- und Gemeindemotion wirklich dem allgemeinen Desinteresse am Staat entgegenwirken kann und dem Minderheitenschutz dient.

5. Neuordnung des Referendums

Bei der Neuordnung des Referendumsrechts geht es darum, eine Zuständigkeitsordnung zu schaffen, die einerseits ein rasches und sachgerechtes Handeln erlaubt und andererseits ein demokratisch legitimes Entschei-

dungsverfahren ermöglicht. Je wichtiger eine Entscheidung ist, umso stärker muss die demokratische Legitimation sein und umso geringer ist das zeitliche Element zu gewichten. Die Mitwirkung der Stimmberechtigten über das obligatorische oder fakultative Referendum soll jedoch auf Geschäfte mit einer gewissen Wichtigkeit beschränkt sein. Zudem sollen die Stimmberechtigten nicht zu völlig unbestrittenen Geschäften Stellung beziehen müssen. Um den beiden sich teilweise widersprechenden Anliegen gerecht zu werden, verfolgt die Regierung zwei Grundanliegen: Beschränkung des obligatorischen Referendums zugunsten des fakultativen und Schaffung von Mitteln zur differenzierten Meinungsäußerung der Stimmberechtigten. Die vorgeschlagenen Änderungen sind aufeinander abgestimmt und ergeben ein ausgewogenes Paket, das den staatlichen Behörden und den Stimmberechtigten klare Vorteile bringt.

a) Wechsel zum fakultativen Gesetzesreferendum (Art. 18 und 19 VE)

Das obligatorische Gesetzesreferendum kann als Grundkonstante der bündnerischen Verfassungsgeschichte bezeichnet werden. Diese Tatsache darf jedoch nicht dazu führen, das obligatorische Gesetzesreferendum als althergebrachtes Volksrecht unbesehen in die neue Verfassung zu übernehmen. Eine kritische Überprüfung zeigt eindeutig, dass es nicht mehr den heutigen und noch weniger den zukünftigen Anforderungen zu genügen vermag. Aus diesem Grund sprach sich die Verfassungskommission klar für den Wechsel vom obligatorischen zum fakultativen Gesetzesreferendum aus und schlug gleichzeitig vor, die nötige Unterschriftenzahl zu senken und einer Minderheit im Grossen Rat die Möglichkeit zu geben, das Referendum ergreifen zu können. Dieser Vorschlag fand in der Vernehmlassung weitgehend Zustimmung (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 31 ff.). Die Regierung übernimmt grundsätzlich den Vorschlag der Verfassungskommission. Er stellt sicher, dass die Stimmberechtigten über alle wichtigen und umstrittenen Gesetze abstimmen können, vermeidet jedoch unnötige Abstimmungen.

Die zu regelnden Sachverhalte sind vor dem Hintergrund der technologischen Entwicklung, der gestiegenen Mobilität der Gesellschaft und der wirtschaftlichen Globalisierung wesentlich komplexer und schnelllebiger geworden. Entsprechend steigen aus Sicht eines liberalen Staatsverständnisses die Anforderungen an die Gesetzgebung: sie hat immer rascher auf Veränderungen zu reagieren und gleichzeitig neue Bereiche zu regeln, wobei die Wirkungen aufgrund der Vernetzung und Interdependenz meist nicht genau vorhergesehen werden können. Die heutigen Anforderungen an ein Staatswesen verlangen nach einer optimalen und nicht einer maximalen Ausgestaltung der Volksrechte. Dies lässt sich mit einem fakultativen Gesetzesreferendum errei-

chen. Das obligatorische Gesetzesreferendum hat zur Folge, dass die Stimmberechtigten über unbestrittene Vorlagen zu befinden haben. Die sehr tiefe Stimmbeteiligung zeigt, dass die Stimmabgabe in diesen Fällen nicht mehr als Recht, sondern als (lästige) Pflicht verstanden wird, der man sich immer häufiger durch Stimmbstinz entzieht. Es führt weiter dazu, dass Gesetzesanpassungen an veränderte rechtliche oder tatsächliche Verhältnisse unterbleiben, weil die Revision den Aufwand einer Volksabstimmung nicht rechtfertigt. Daraus ergibt sich, dass das geschriebene Recht nicht mehr mit der Rechtswirklichkeit übereinstimmt. Diese Diskrepanz ist nicht geeignet, das Vertrauen der Stimmberechtigten in die staatlichen Organe und die staatliche Handlungsfähigkeit zu stärken.

Um dem Wechsel vom obligatorischen zum fakultativen Referendum Rechnung zu tragen, erachtet die Regierung eine Senkung der nötigen Unterschriftenzahl von 3000 auf 1500 für richtig. Ob eine Vorlage wichtig oder umstritten ist, zeigt sich meist bereits im Grossen Rat. Daher soll neu auch eine Minderheit des Grossen Rates das Referendum ergreifen können. Mit diesen im schweizerischen Vergleich tiefen Ansätzen erbringt die Regierung den klaren Tatbeweis, dass sie mit dem vorgeschlagenen Wechsel keinen Abbau der Volksrechte verfolgt. Ein Festhalten an der bisherigen Unterschriftenzahl könnte nach Auffassung der Regierung den notwendigen Wechsel zum fakultativen Referendum gefährden.

Analog zu den Bestimmungen über die Volksinitiative sollen neu auch 20 Gemeinden das Referendum ergreifen können. Diese Neuerung entspricht einem Anliegen aus der Vernehmlassung (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 37).

b) Anpassung des Finanzreferendums (Art. 18 und 19 VE)

Im Rahmen einer Neuordnung des Finanzreferendums schlug die Verfassungskommission eine Verlagerung vom obligatorischen zum fakultativen Referendum vor. Dieser Vorschlag blieb in der Vernehmlassung weitgehend unbestritten (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 34).

Die Regierung sieht indessen keine Veranlassung, in diesem Bereich Änderungen vorzunehmen. Entgegen den Bestrebungen in anderen Kantonen erachtet sie es für sinnvoll, grundsätzlich am obligatorischen Finanzreferendum festzuhalten. Es führt zu einer geringeren Verschuldung und einer niedrigeren Staatsquote. Allerdings sollen die seit 1973 geltenden Beträge verdoppelt werden. Dies bedeutet, dass nur noch neue einmalige Ausgaben von mehr als zehn Millionen Franken bzw. neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als einer Million Franken dem obligatorischen Referendum unterstehen. Für die Regierung ist diese Änderung angemessen, da in

der Praxis die dem obligatorischen Finanzreferendum unterliegenden Vorlagen meistens unbestritten geblieben sind. Die Änderung entspricht im Übrigen in Bezug auf das obligatorische Finanzreferendum dem 1993 abgelehnten Vorschlag des Grossen Rates.

Im Gegensatz zur gescheiterten Vorlage aus dem Jahr 1993 soll der Mindestbetrag für das fakultative Referendum auf der Höhe des geltenden Rechts belassen werden. So können die Stimmberechtigten im Rahmen des fakultativen Referendums entscheiden, ob sie eine bestimmte Ausgabe für wichtig erachten. Die Neuordnung stellt somit keinen Abbau von Volksrechten dar.

c) Einheitliche Zuständigkeitsordnung (Art. 18 und 19 VE)

Die Regierung folgt in diesem Bereich den Vorschlägen der Verfassungskommission. Es geht um eine Vereinheitlichung der Zuständigkeitsordnung in zwei Punkten: «Gleichstellung» von Behördenvorlagen und Volksinitiativen sowie «Gleichstellung» von kantonaler und interkantonalen Rechtsetzung. Der erste Aspekt wurde bereits im Rahmen der Volksinitiative erläutert (vgl. vorne, Punkt IV.4.e.).

Der Vorschlag der Regierung trägt dem Bestreben Rechnung, für die gesamte kantonale Rechtsetzung eine einheitliche Zuständigkeitsordnung zu schaffen. Dies bedeutet einerseits, dass die kantonale Ordnung nicht durch den Abschluss von interkantonalen und internationalen Verträgen zu Lasten des Grossen Rates oder der Stimmberechtigten ausgehöhlt werden kann. Andererseits soll der Handlungsspielraum der kantonalen Behörden nicht dadurch geschmälert werden, dass etwa solche Verträge generell der Volksabstimmung unterliegen. Für die Zuständigkeit ist es demnach unerheblich, ob die Lösung durch eine eigenständige kantonale Regelung oder durch Zusammenarbeit gesucht wird. Die einheitliche Regelung fördert die Kohärenz der Rechtsordnung und entspricht der bisherigen Praxis.

Die vorgeschlagene Zuständigkeitsordnung in Bezug auf die Genehmigung von interkantonalen und internationalen Verträgen richtet sich nach jener im kantonalen Recht:

- Dem obligatorischen Referendum unterliegen somit Verträge mit verfassungsänderndem Inhalt sowie Verträge, die Ausgaben im Bereich des obligatorischen Finanzreferendums zur Folge haben (Art. 18 Ziff. 2 und 4 VE). Ein verfassungsändernder Inhalt liegt dann vor, wenn es bei einer rein kantonalen Regelung einer Verfassungsänderung bedürfte. Dies ist der Fall, wenn von der verfassungsmässigen Ordnung abgewichen wird oder für die Verfassung wesentliche Inhalte betroffen sind.

- Dem fakultativen Referendum unterliegen Verträge mit gesetzesänderndem Inhalt sowie Verträge, die Ausgaben im Bereich des fakultativen Finanzreferendums zur Folge haben (Art. 19 Abs. 1 Ziff. 2 und 3 VE). Ein gesetzesändernder Inhalt liegt dann vor, wenn bei einer rein kantonalen Regelung der Erlass oder die Änderung eines Gesetzes nötig wäre.
- Keinem Referendum unterliegen Verträge, deren Inhalt in die abschliessende Kompetenz des Grossen Rates oder der Regierung fällt.

d) Verwaltungsreferendum (Art. 19 Abs. 2 VE)

Das schweizerische Demokratieverständnis beruht auf dem Grundsatz, dass die politisch wichtigen Entscheide der Kontrolle der Stimmberechtigten zu unterstellen sind. Ursprünglich erfüllte das Gesetzesreferendum diese Funktion. Seither hat sich das Staatsbild jedoch weiterentwickelt und massgeblich verändert. Der moderne Sozial- und Leistungsstaat lässt neben der Gesetzgebung verstärkt Verwaltungsentscheide ins Zentrum des politischen Interesses rücken. Oft erfolgen wichtige Weichenstellungen heute bereits vor oder erst nach Erlass eines Gesetzes. In diesen Fällen vermag das Gesetzesreferendum die demokratische Mitwirkung und Kontrolle bei politisch wichtigen Entscheiden nicht in jedem Fall zu gewährleisten. Teilweise wird dieser Mangel durch das Finanzreferendum kompensiert. Allerdings sind nicht alle politisch bedeutsamen Entscheide mit grossen Kostenfolgen verbunden. Der Ausbau des fakultativen Verwaltungsreferendums könnte die Effizienz der Staatsführung indirekt erhöhen, weil Entscheide mit hoher demokratischer Legitimation eher akzeptiert werden und sich leichter um- und durchsetzen lassen.

Das Ziel, politisch bedeutsame Entscheide unter Wahrung des Legalitäts- und des Gewaltenteilungsprinzips dem Verwaltungsreferendum zu öffnen, kann durch verschiedene Methoden erreicht werden: Teilgeneralklauseln in der Verfassung, Delegation an den Gesetzgeber oder Stärkung des ausserordentlichen Referendums durch Mehrheitsbeschluss oder durch eine qualifizierte Minderheit im Grossen Rat. Die Regierung übernimmt in diesem Punkt den Vorschlag der Verfassungskommission, wie im geltenden Recht ein ausserordentliches Referendum vorzusehen (Art. 19 Abs. 2 VE). Demnach kann der Grosse Rat Beschlüsse, die in seine abschliessende Kompetenz fallen, dem fakultativen Referendum unterstellen. Damit erhält der Grosse Rat im Einzelfall die Möglichkeit, politisch bedeutsame Entscheide dem fakultativen Referendum zugänglich zu machen. Allerdings hat der Beschluss – als Nachweis der politischen Wichtigkeit – von der Mehrheit des Grossen Rates auszugehen.

Da gewisse Bereiche aus rechtlichen oder praktischen Gründen dem Referendum nicht oder schlecht zugänglich sind, enthält der Entwurf einen Nega-

tivkatalog mit Beschlüssen, die der Grosse Rat generell nicht dem ausserordentlichen Referendum unterstellen kann.

e) Dringlichkeitsrecht (Art. 20 VE)

In Analogie zum Rechtsetzungsverfahren auf Bundesebene schlägt die Regierung vor, dass dringliche Gesetze neu sofort in Kraft treten können und dem nachträglichen Referendum unterliegen. Der entsprechende Vorschlag der Verfassungskommission ist in der Vernehmlassung kaum auf Kritik gestossen (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 34).

Um den Ausnahmecharakter der Bestimmung zu verdeutlichen, sieht Absatz 1 vor, dass die Dringlichkeit eines Erlasses nur durch eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln des Grossen Rates (d.h. 80 von 120) beschlossen werden kann. Die Dringlichkeit setzt voraus, dass das In-Kraft-Treten eines Gesetzes keinen Aufschub erträgt. Die Formulierung bringt klar zum Ausdruck, dass das sofortige In-Kraft-Treten triftige Gründe voraussetzt. Die blossе Wünschbarkeit reicht hierzu nicht aus. Triftige Gründe bestehen beispielsweise, wenn die notwendige Anschlussgesetzgebung zu Bundesrecht beim ordentlichen Verfahren nicht vor dessen In-Kraft-Treten erlassen werden könnte. Absatz 2 stellt sicher, dass mit dem Dringlichkeitsrecht nicht die direkte Demokratie unterlaufen wird.

f) Einführung von Grundsatz- und Variantenabstimmungen (Art. 21 VE)

Das geltende Gesetzgebungsverfahren hat den Mangel, dass die Stimmberechtigten in der Abstimmung zu einer Vorlage nur ja oder nein sagen können. So vermögen einzelne «Schicksalsartikel» eine im Übrigen unbestrittene Vorlage zu Fall zu bringen. Die Ablehnung der ganzen Vorlage wegen einiger umstrittener Punkte bedeutet oft die Verzögerung einer Neuregelung um Jahre und stellt für den Kanton einen bedeutenden Geld-, Zeit- und Energieverlust dar. Um dies nach Möglichkeit zu verhindern bestehen verschiedene Instrumente für differenzierte Abstimmungen und somit eine langfristige Effizienzsteigerung des politischen Systems. Verschiedene andere Kantone haben in den letzten Jahren entsprechende Änderungen realisiert. Die Regierung übernimmt grundsätzlich den Vorschlag der Verfassungskommission, der in der Vernehmlassung mehrheitlich auf Zustimmung gestossen ist (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 35 ff.). Sie verzichtet jedoch auf die Einführung des konstruktiven Referendums.

Mit der *Grundsatzabstimmung* können sich die Stimmberechtigten bereits frühzeitig zu den groben Linien einer künftigen Gesetzgebung aussprechen

und nicht erst am Schluss. Das Resultat der Abstimmung ist für Verwaltung und Parlament verbindlich. Dies gilt jedoch nicht für eine allfällige zweite Volksabstimmung über den konkreten Erlass; eine Zustimmung zum Grundsatz bedingt keineswegs eine Genehmigung der konkreten Umsetzung. Dennoch kann es sich gerade für aufwändige Gesetzgebungsarbeiten aufgrund des grossen Arbeitsaufwandes und der finanziellen Konsequenzen rechtfertigen, den Grundsatzentscheid den Stimmberechtigten zu unterbreiten, um nicht am Volkswillen vorbeizuarbeiten. Der vorgeschlagene Art. 21 Abs. 1 VE gibt dem Grossen Rat die Möglichkeit dazu. Die Formulierung bringt deutlich zum Ausdruck, dass der Grosse Rat das Recht und nicht eine Pflicht dazu hat.

Nach dem Vorschlag der Regierung kann der Grosse Rat bei der *Variantenabstimmung* den Stimmberechtigten seinem Hauptantrag in einem umstrittenen Punkt eine Variante gegenüberstellen. Im Gegensatz zum Vorschlag der Verfassungskommission spricht sich die Regierung aus Gründen der Durchführbarkeit und Transparenz für die Beschränkung auf eine Variante in einem Punkt aus. Wird die Volksabstimmung nicht verlangt, tritt der Hauptantrag in Kraft und die Variante fällt dahin. Kommt das Referendum zustande, werden beide Anträge zur Abstimmung gebracht. Das Verfahren richtet sich nach jenem bei Volksinitiative und Gegenvorschlag und hat eine unverfälschte Willensäusserung zu gewährleisten. Die Gefahr eines «Scherbenhaufens» wird gemindert, indem die Stimmberechtigten zwischen Alternativen wählen können. Die politische Verantwortung des Grossen Rates bleibt erhalten, da er über die Variante entscheidet. Im Sinn einer klaren Zuweisung der Verantwortung sieht der Vorschlag der Regierung in Art. 21 Abs. 2 VE vor, dass der Entscheid des Grossen Rates, ob und welche Variante vorgelegt werden soll, mittels Mehrheitsbeschluss erfolgt. Nach Auffassung der Regierung führt dieses Instrument zur erwünschten Effizienzsteigerung im Bereich des Referendums.

g) Verzicht auf konstruktives Referendum

Als weitere Möglichkeit der differenzierten Meinungsäusserung schlug die Verfassungskommission das konstruktive Referendum vor, wie es etwa die Kantone Bern und Nidwalden kennen. Dieses ergänzt das ordentliche Referendum, vermischt Elemente von Volksinitiative und Referendum und enthält somit eine positive bzw. gestalterische Komponente. Mit dem konstruktiven Referendum erhalten die Stimmberechtigten sozusagen die Möglichkeit, innert der Referendumsfrist einen Gegenvorschlag zur Behördenvorlage einzureichen. Nach dem Vorschlag der Verfassungskommission wäre die politische Verantwortung und der Einfluss des Grossen Rates gewahrt geblieben. Das Parlament hätte den Rahmen für ein konstruktives Referendum vorge-

geben und dieses durch das Vorschlagen einer Variante oder das Behördenreferendum ausschliessen können.

In der Vernehmlassung ist der Vorschlag auf knappe Zustimmung gestossen (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 35 ff.). Die Regierung erachtet es indessen für angezeigt, auf dieses Instrument zu verzichten. Zu befürchten wären praktische Schwierigkeiten bei der Umsetzung und eine Verzögerung des Gesetzgebungsverfahrens. Die vorgeschlagene Ausgestaltung der Volksrechte lässt das konstruktive Referendum als entbehrlich erscheinen. Mit der vorgeschlagenen Abschaffung der Sperrfrist bei Volksinitiativen enthält das bündnerische Recht mit der Gesetzesinitiative bereits ein Instrument, das die Ziele des konstruktiven Referendums erreichen kann. Das konstruktive Referendum unterscheidet sich in zwei Punkten von der Gesetzesinitiative: in formeller Hinsicht durch die Unterschriftenzahl und die Sammelfrist und in inhaltlicher Hinsicht durch die Beschränkung auf das Thema der Gesetzesrevision. Die tiefere Unterschriftenzahl (nämlich 1500 statt 3000) wird durch die kürzere Sammelfrist (nämlich 90 Tage statt einem Jahr) ausgeglichen. Die inhaltliche Beschränkung bedeutet, dass das konstruktive Referendum eine andere Antwort auf die gestellte Frage geben, jedoch nicht eine neue Frage aufwerfen kann.

6. Wahl des Grossen Rates

Der Entwurf der Verfassungskommission sah in Art. 33 VE-VK vor, dass die Mitglieder des Grossen Rates in den elf Bezirken im Proporz-Wahlverfahren gewählt würden. Dieser Vorschlag stiess in der Vernehmlassung mehrheitlich auf Ablehnung (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 38 ff.). Die Regierung schlägt nun ein Bündner Modell vor, das auf die Bedürfnisse der Randregionen ebenso wie auf jene der kleinen Parteien Rücksicht nimmt.

a) Anforderungen des Bundesrechts

Art. 51 Abs. 1 BV verpflichtet die Kantone u.a., sich eine demokratische Verfassung zu geben. Eine kantonale Verfassung genügt dieser Anforderung, wenn sie ein vom Volk gewähltes Parlament vorsieht und den Grundsatz der Gewaltenteilung beachtet. Die genaue Ausgestaltung bleibt den Kantonen überlassen. Sie sind dabei jedoch an gewisse materielle bundesrechtliche Regelungen und insbesondere an den Gleichheitsgrundsatz sowie die allgemeinen Wahlrechtsgrundsätze gebunden. Vorliegend steht der Grundsatz des gleichen Wahlrechts im Vordergrund, wonach alle Wählenden in allen Stadien des Wahlverfahrens gleich behandelt werden müssen. Neben dem

Zählwert (arithmetische Gleichbehandlung) ist auch die Erfolgswertgleichheit jeder Stimme zu gewährleisten (gleiche Stimmkraft). Die Stimmkraftgleichheit ist insbesondere bei der Ausgestaltung der Wahlkreise ein zentraler Aspekt und bedeutet, dass die Wahlkreise (ungefähr) die gleiche Bevölkerungszahl haben müssen (Einerwahlkreise) bzw. dass das Verhältnis von Bevölkerung und Parlamentsabgeordneten (ungefähr) gleich bleibt. Die gebotene Stimmkraftgleichheit wird verletzt, wenn von einer Neueinteilung der Wahlkreise Abstand genommen wird, obwohl durch Bevölkerungsverchiebungen die Stimmberechtigten in einem oder mehreren Wahlkreisen dadurch übermäßig bevorteilt werden.

b) Majorz- bzw. Proporzwahlverfahren: zwei Wahlsysteme

Wahlsysteme stellen technisch gesehen Verfahren dar, mittels derer die Wählerinnen und Wähler ihre Partei- und/oder Kandidatenpräferenz in Stimmen ausdrücken und diese in Mandate übertragen werden. Sie bestehen aus verschiedenen Gestaltungselementen. Vom Grundtyp her werden zwei Wahlsysteme unterschieden: die Mehrheitswahl (Majorz) und die Verhältniswahl (Proporz). Dieser Unterscheidung liegen zwei Grundvorstellungen von Repräsentation zugrunde. Beim Majorzverfahren gelten in einem Wahlkreis jene Kandidatinnen und Kandidaten als gewählt, die am meisten Stimmen erhalten haben. Die Repräsentationsvorstellung der Mehrheitswahl ist die Mehrheitsbildung, d.h. eine Partei oder ein Parteienbündnis soll die parlamentarische Mehrheit erhalten, selbst wenn sie unter Umständen keine absolute Stimmenmehrheit besitzt. Das Verhältniswahlssystem geht von der Idee aus, dass sich in den Wahlen die politischen Anschauungen des Volkes niederschlagen und infolgedessen die politischen Richtungen im Parlament im gleichen Verhältnis vertreten sein müssen, wie sie in der Wahl zum Ausdruck kommen. Alle Meinungen sollen daher – unabhängig vom Wohlwollen der Mehrheit – im Verhältnis ihrer Stärke beim Volk im Parlament vertreten sein.

Die Grenzen zwischen Mehrheitswahl und Verhältniswahl sind fließend. Denn die konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems ergibt sich durch die Kombination von vier grundsätzlichen Gestaltungselementen: Wahlkreis, Wahlbewerbung (Form der Kandidatur), Stimmgebung und Stimmenverrechnung. Dabei gibt es bei allen vier Elementen eine Vielzahl von Gestaltungsmöglichkeiten. Des Weiteren lassen sich die verschiedenen Regelungen eines Bereiches vielfältig mit denen anderer Bereiche kombinieren, wodurch die Wirkungen auf das Wahlergebnis verstärkt oder kompensiert werden können. In der Regel ist es die Kombination von verschiedenen Elementen – und nicht ein einzelnes Element –, die zu bestimmten politischen Auswirkungen

eines Wahlsystems führt (für Einzelheiten hierzu vgl. B 1996/97, S. 7ff.). Der kantonale Verfassungsgeber hat sich grundsätzlich für eine Repräsentationsvorstellung zu entscheiden. Bei der konkreten Ausgestaltung des Wahlsystems steht dem Gesetzgeber dann aber ein gewisser Spielraum offen, um politisch unerwünschten, jedoch objektiv begründbaren Auswirkungen zu begegnen. Das Bundesgericht schreitet erst ein, wenn die getroffene Lösung nicht mehr mit dem statuierten Grundprinzip vereinbar ist.

c) Wichtige Faktoren für ein neues Wahlrecht in Graubünden

Das Wahlrecht für den Grossen Rat steht im Spannungsfeld von drei Einflussfaktoren, die bei der konkreten Ausgestaltung des Wahlsystems zu beachten und in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen sind. Diese in der Gesamtbetrachtung zu berücksichtigenden Faktoren sind: die Rolle des Parlaments als Volksvertretung, die regionale Abstützung des Parlaments sowie die Einfachheit und Verständlichkeit des Wahlrechts.

Als Vertretung des Volkes muss der Grosse Rat ein Spiegelbild der Bevölkerung sein und eine genau gezeichnete Karte der politischen Landschaft darstellen. Die Stärke einer Partei im Parlament hat bestmöglich der realen Stärke im Volk zu entsprechen. Die Minderheiten sollen unabhängig vom Wohlwollen der Mehrheit im Parlament vertreten sein. Dies ist beim geltenden Majorz-Wahlverfahren nicht der Fall.

Damit das Parlament seine Rolle als Volksvertretung wirklich übernehmen kann, muss den geographischen Gegebenheiten Rechnung getragen werden. Aufgrund der Vielgestaltigkeit des Kantons Graubünden ist unbestritten, dass die Wahl des Grossen Rates nicht in einem einzigen Wahlkreis erfolgen kann. Die Einteilung in die Wahlkreise soll möglichst auf einer bestehenden und bekannten Struktur beruhen, die eine breite regionale Abstützung des Grossen Rates gewährleistet. Sowohl die Kreise als auch die Bezirke entsprechen diesen Anforderungen. Obschon die Wahl des Grossen Rates in den elf Bezirken eine starke regionale Verankerung des Parlaments ermöglicht, verstärkt eine Sitzgarantie für jeden Kreis nach Ansicht der Regierung die politische Realisierbarkeit einer Wahlrechtsreform.

Sowohl das Wahlverfahren wie auch die Einteilung der Wahlkreise sollen einfach und verständlich sein. Die Stimmberechtigten müssen das Wahlsystem einigermassen nachvollziehen können. Dieses Kriterium hat aufgrund des Stellenwertes der Demokratie in der Schweiz grosses Gewicht, darf aber nicht von den beiden anderen Faktoren isoliert betrachtet werden.

d) Parlamentsgrösse (Art. 28 Abs. 1 VE)

Bei der Frage, wie viele Mitglieder der bündnerische Grosse Rat umfassen soll, besteht ein wichtiger Berührungspunkt mit der Parlamentsreform. Verschiedene Kantone haben in den letzten Jahren ihre Parlamente aus Gründen der Effizienz verkleinert. Auch in der Vernehmlassung wird teilweise eine Verkleinerung des Parlaments angeregt (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 46). Die Parlamentsgrösse bedeutet aufgrund der bundesrechtlichen Anforderungen einen wichtigen Parameter bei der (zulässigen) Ausgestaltung des künftigen Wahlrechts. Allerdings hat sich das Wahlverfahren nach der Parlamentsgrösse zu richten und nicht umgekehrt. Eine Verkleinerung des Grossen Rates wäre nun aber mit einer (rechtlichen) Sitzgarantie für die 39 Kreise wohl kaum mehr vereinbar. Aus diesem Grund spricht sich die Regierung wie die Verfassungskommission für ein Festhalten an der bisherigen Zahl von 120 Mitgliedern des Grossen Rates aus.

e) Wahlverfahren und Wahlkreise (Art. 28 Abs. 2–4 VE)

Ausgehend von den erwähnten grundsätzlichen Erwägungen und aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung hat sich die Regierung entschieden, Majorz und Proporz in einem Wahlsystem zu vereinen. Bei diesem «Bündner Modell» handelt es sich um ein eigenständiges, auf die Verhältnisse im Kanton Graubünden zugeschnittenes Wahlsystem. Dabei gelingt es, mit einem einfachen und verständlichen Verfahren sowohl den Anliegen der Randregionen wie auch der kleineren politischen Gruppierungen gerecht zu werden.

Konkret sieht der Vorschlag der Regierung in Art. 28 VE Folgendes vor. In jedem der 39 Kreise wird ein Mitglied des Grossen Rates nach dem Mehrheitswahlverfahren gewählt (Direktmandate). So ist wie bisher jeder Kreis im Grossen Rat vertreten. Die Wahl der anderen 81 Mitglieder des Grossen Rates erfolgt in den elf Bezirken nach dem Verhältniswahlverfahren. Um rechtlich unzulässige Verzerrungen zu vermeiden, sind dabei die Direktmandate zu berücksichtigen. Die Verteilung der Mandate erfolgt analog zur Restmandatsverteilung.

Grundsätzlich sind drei Kriterien denkbar, um die Parlamentssitze auf die einzelnen Wahlkreise aufzuteilen: Zahl der Stimmberechtigten, schweizerische Wohnbevölkerung oder gesamte Wohnbevölkerung (vgl. hierzu B 1971/72, S. 255ff. und GRP 1971/72, S. 460 ff. sowie B 1994/95, S. 620 ff. und GRP 1994/95, S. 903 ff.). Der Vorschlag der Regierung sieht vor, dass die Sitze entsprechend der schweizerischen Wohnbevölkerung verteilt werden. Er entspricht der seit 1973 bzw. 1995 geltenden Lösung und übernimmt in diesem

Punkt grundsätzlich den Vorschlag der Verfassungskommission. Die Regierung lehnt den in der Vernehmlassung vorgeschlagenen Wechsel auf die gesamte Wohnbevölkerung (ohne Saisoniers, Kurzaufenthalter, Asylbewerber und Touristen) ab. Sie erachtet eine Änderung der erst seit 1995 geltenden Regelung nicht für opportun, obwohl der Wechsel den verfassungstheoretischen Gesichtspunkten am besten entsprechen würde. Um das regionale Gleichgewicht zu wahren, sind die 39 Direktmandate auch bei der Verteilung der 81 Sitze auf die Bezirke zu berücksichtigen.

Der Vorschlag der Regierung führt im Vergleich zu heute zu keiner nennenswerten Verschiebung von Grossratsmandaten zwischen den Bezirken. Die Abweichungen halten sich im Rahmen der üblichen Verschiebungen aufgrund der Bevölkerungsfluktuation. Die vorgeschlagene Lösung hat weiterhin den Vorteil, dass sich die Mandatszahl in den einzelnen Wahlkreisen verstetigt, da die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung innerhalb eines Bezirks geglättet werden.

f) Stellvertretung (Art. 28 Abs. 5 VE)

Der Kanton Graubünden hat für die Stellvertreterregelung stets viel Lob erhalten; der Kanton Neuenburg hat sie mit der neuen Kantonsverfassung ebenfalls eingeführt. Sie garantiert die numerische Vollständigkeit des Grossen Rates und dient auch der Nachwuchsschulung. Aufgrund ihrer Vorzüge sollte sie nach Auffassung der Regierung nicht preisgegeben werden. Die genaue Ausgestaltung erfolgt auf Gesetzesstufe. Sie könnte so aussehen, dass die Stellvertreterin oder der Stellvertreter diejenige Person wäre, die auf der gleichen Liste steht und nach der gewählten Person am meisten Stimmen gemacht hat.

g) Amtszeitbeschränkung

Auch bei der Frage, ob für die Mitglieder wie für die Regierung eine Amtszeitbeschränkung eingeführt werden soll, besteht ein Berührungspunkt zur Parlamentsreform. Die grossrätliche Kommission Parlamentsreform befürwortet eine solche; maximal zulässig wären vier Amtsdauern. Nach Auffassung der Regierung handelt es sich hierbei um eine Frage, die vom Grossen Rat selber zu entscheiden ist. Sie verzichtet folglich bewusst auf einen entsprechenden Antrag. Eine allfällige Amtszeitbeschränkung wäre aber auf jeden Fall in der Kantonsverfassung vorzusehen.

h) Unvereinbarkeitsregelungen (Art. 24 Abs. 2 VE)

In der Vernehmlassung wurde vereinzelt angeregt, den Ausschluss aus dem Grossen Rat von kantonalen Angestellten auf gewisse Funktionen zu beschränken (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 80). Mit der im März 2000 angenommenen Gerichtsreform hat der Grosse Rat eine relativ strenge Unvereinbarkeit zwischen der Justiz und der Legislative eingeführt. Diese Regelung soll selbstverständlich beibehalten werden. Vor diesem Hintergrund erachtet die Regierung eine Lockerung in Bezug auf das Staatspersonal, wie sie beispielsweise andere Kantone kennen, nicht für angezeigt.

7. Rechtsetzung

In Bezug auf die Rechtsetzung übernimmt die Regierung den Vorschlag der Verfassungskommission. Dieser ist in der Vernehmlassung weitgehend unbestritten geblieben (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 46 f.).

Der Vorschlag sieht unterhalb der Verfassungsebene wie bisher drei Rechtsetzungsstufen vor, nämlich das Gesetz im formellen Sinn, die grossräthliche Verordnung sowie die Regierungsverordnung. Dabei ist das Wesentliche, d.h. die Hauptgrundsätze, im Gesetz zu regeln, während weniger Wesentliches (sekundäre Vorschriften) bzw. Materien von untergeordneter Bedeutung (Detailvorschriften) in Verordnungen des Grossen Rates bzw. der Regierung normiert werden können. Wie die Kantonsverfassung den Inhalt der einzelnen Rechtsetzungsstufen umschreibt (Art. 32, 33 und 46 VE) ist nicht nur im Hinblick auf die Kompetenzabgrenzung zwischen Regierung und Grosse Rat, sondern auch im Zusammenhang mit dem Umfang des Gesetzesreferendums von Interesse.

Im Gegensatz zum bisherigen Recht sieht der Entwurf der Regierung keine besondere Regelung bezüglich Vollzug von Bundesrecht vor. Die Zuständigkeit richtet sich nach den für den Erlass von eigenständigen kantonalen Regelungen massgebenden Bestimmungen. In der Praxis sind dabei im Vergleich zu heute nur geringe Änderungen zu erwarten.

a) Verfassung

Der Entwurf der Regierung enthält keine Bestimmung über den zwingenden Inhalt der Verfassung bzw. welche künftigen Reformen nur durch eine Revision der Verfassung möglich sind. Eine Teilrevision der Kantonsverfassung ist sicher immer dann zwingend, wenn die Verfassung einen Bereich oder Sachverhalt bereits ausdrücklich und abschliessend regelt. Wenn

die Verfassung einen Bereich oder Sachverhalt bislang nicht oder nicht abschliessend regelt, hängt es im Einzelfall vom jeweiligen Inhalt einer Änderung ab. Eine Teilrevision der Verfassung ist dann nötig, wenn die Neuerung verfassungsrelevant bzw. verfassungswürdig ist, also aufgrund der Bedeutung in der Verfassung zu regeln ist. Ob eine Regelung abschliessend ist, ob das Fehlen einer ausdrücklichen Regelung einem qualifizierten Schweigen entspricht oder ob ein Reformpunkt verfassungswürdig oder verfassungsrelevant ist, lässt sich nur im konkreten Einzelfall durch Auslegung ermitteln. Einen Anhaltspunkt dafür, welche Bestimmungen grundsätzlich in der Verfassung zu regeln sind, bieten die Überlegungen der Regierung zum Inhalt einer Verfassung (vgl. vorne Punkt II.1.).

b) Gesetz im formellen Sinn (Art. 32 VE)

Welche Normen in einem Gesetz im formellen Sinn zu erlassen sind, ergibt sich in erster Linie aus Art. 32 VE. Daneben wirkt das kraft Bundesverfassung geltende Legalitätsprinzip in seiner demokratischen Funktion unmittelbar auf die inhaltliche Umschreibung des Gesetzes. Diese (minimalen) Anforderungen sind für die Kantone unabhängig von eigenen verfassungsrechtlichen Bestimmungen verbindlich. Hingegen sind (allenfalls) strengere kantonale Bestimmungen zu beachten, wenn das Bundesgericht eine materiell-gesetzliche Grundlage für ausreichend erklärt.

Als Grundsatz sieht Art. 32 Abs. 1 VE vor, dass alle wichtigen Bestimmungen in der Form des Gesetzes zu erlassen sind. Dies entspricht der bundesgerichtlichen Praxis, wonach wichtige Regelungen in einem formellen Gesetz und somit von einem Staatsorgan erlassen werden müssen, das über eine der Wichtigkeit entsprechende Legitimation verfügt. Als wichtige Bestimmungen können nach Auffassung der Regierung in diesem Zusammenhang nur generell-abstrakte Normen bezeichnet werden. Der Gesetzesbegriff beschränkt sich somit wie bisher auf Rechtssätze. Die Regierung verzichtet auf einen erweiterten Gesetzesbegriff, der auch grundlegende und wichtige individuell-konkrete Einzelakte umfassen würde.

Trotz einer reichen bundesgerichtlichen Praxis ist allerdings oft unklar, wieweit dieses zentrale rechtsstaatliche Prinzip eine Grundlage im formellen Gesetz notwendig macht und inwiefern eine Regelung unterhalb der Stufe des Gesetzes genügt. Der Vorschlag der Regierung versucht in Art. 32 Abs. 2 VE einen Beitrag zur erleichterten Handhabung dieser schwierigen Materie zu leisten. Der Wortlaut der Bestimmung sieht vor allem zwei Methoden zur Bezeichnung der geforderten Wichtigkeit vor. In Ziff. 1 bis 5 werden die wichtigsten Fälle ausdrücklich aufgeführt. Darüber hinaus ist ein formelles Gesetz auch dann notwendig, wenn eine spezifische Verfassungs-

norm ausdrücklich ein «Gesetz» verlangt. Die Aufzählung ist jedoch nicht abschliessend.

Wenn die Verfassung keine klaren Anweisungen gibt, bieten die von der Lehre und Praxis entwickelten Kriterien Ansatzpunkte für die Wichtigkeit einer Rechtsnorm. Dazu gehören etwa Intensität des Eingriffs, Zahl der von einer Regelung Betroffenen, Systematik, finanzielle Bedeutung oder Akzeptanz bzw. politische Bedeutung. Schwere Eingriffe in die Rechte und Freiheiten der Privaten, insbesondere in deren Freiheitsrechte, sowie weitreichende und besonders stark belastende Verpflichtungen müssen in einem formellen Gesetz vorgesehen sein. Eine Regelung erfordert weiter eher ein Gesetz im formellen Sinn, wenn ein grosser Kreis von Personen davon betroffen ist. Weichen Bestimmungen stark von den grundlegenden Prinzipien und Regeln oder den üblichen Zuständigkeiten ab, so sind sie eher in einem formellen Gesetz vorzusehen. Dies gilt auch für die Schaffung von Behörden oder die Grundzüge von deren Organisation. Regelungen von grosser finanzieller Tragweite müssen eine Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn haben. Schliesslich sollten Massnahmen, bei denen mit Widerstand der Betroffenen gerechnet werden muss, ihre Grundlage in einem – demokratisch legitimierten – formellen Gesetz haben.

Die Wichtigkeit einer Regelung ist keine absolute Grösse; sie lässt sich nicht in allen Fällen genau bestimmen. Bei der Beurteilung der Wichtigkeit und damit der Bestimmung der Rechtsetzungsstufe dürfen und sollen daher auch das Flexibilitätsbedürfnis oder die Eignung der entscheidenden Behörde einfließen. Allerdings führt die erwünschte Flexibilität oder die Eignung der Behörde nicht dazu, dass eine wichtige Bestimmung nicht in einem Gesetz im formellen Sinn zu erlassen wäre.

Art. 32 Abs. 1 VE schreibt vor, dass alle wichtigen Bestimmungen in einem Gesetz zu regeln sind. Der Gesetzgeber kann diese Befugnis nicht delegieren. Allerdings wird er oft wertend zu ermitteln haben, was für wichtig zu erachten ist. Dabei steht dem Grossen Rat ein gewisses Ermessen zu. Erachtet er eine Bestimmung bei pflichtgemässer Auslegung von Art. 32 VE in diesem Sinn nicht für wichtig, so kann er sie – gestützt auf Art. 38 VE – ohne eine ausdrückliche Ermächtigung im Gesetz in einer Verordnung erlassen.

Art. 32 VE enthält keine untere Schranke. Dies ist insbesondere im Zusammenhang mit der Volksinitiative auf Erlass, Änderung oder Aufhebung von Gesetzen gemäss Art. 14 Abs. 2 Ziff. 1 VE von Bedeutung. Eine Initiative kann somit nicht für ungültig erklärt werden, nur weil sie angeblich unwichtige Bestimmungen auf Gesetzesstufe regeln will. Wenn die notwendige Unterschriftenzahl erreicht wird, genügt dies als Beweis für die Wichtigkeit des Anliegens. Die Verfassung untersagt somit nicht, auch Unwichtiges im Gesetz zu regeln. Manchmal drängt sich aus Gründen der Ge-

setzsystematik oder der Verständlichkeit der Miteinbezug von weniger Wichtigem auf, wenn sonst das Gesetz unvollständig oder nur schwer verständlich erschiene. Dies dürfte insbesondere dort der Fall sein, wo nur ein sehr kleiner Teil der Bestimmungen in einem Bereich nicht wichtig ist. Art. 32 VE kann demnach nicht als verfassungsrechtliches Verbot, aber doch als Aufforderung an den Gesetzgeber aufgefasst werden, sich auf das Wichtige zu beschränken und das Gesetz nicht mit Untergeordnetem und Nebensächlichem zu belasten.

Da der Entwurf der Regierung bewusst keine spezielle Regelung für den Erlass von Ausführungsbestimmungen zum Bundesrecht vorsieht, gilt die übliche Zuständigkeit. Der Gesetzesform bedarf es, um wichtige Rechtsätze zu erlassen, d.h. wenn der Kanton über Vollzugsregeln hinausgeht, dabei einen weiten Handlungsspielraum besitzt oder von der üblichen Zuständigkeitsordnung abweichen will, allenfalls durch die Schaffung neuer Instanzen.

c) Verordnungsrecht des Grossen Rates (Art. 33 VE)

Welche Normen der Grosse Rat in einer Verordnung erlassen kann, richtet sich nach Art. 33 VE. Absatz 1 umschreibt die Zuständigkeit des Grossen Rates negativ. Eine Verordnung ist demnach zulässig, soweit Art. 32 VE nicht die Gesetzesform vorschreibt. Inhalt einer grossrätlichen Verordnung können einzig Bestimmungen sein, die weniger wichtig sind. Analog zum geltenden Recht sieht Absatz 2 im Sinn einer Ausnahmebestimmung in drei Bereichen ein unmittelbares Verordnungsrecht des Grossen Rates vor. Im Vergleich zum Entwurf der Verfassungskommission hat die Regierung auch die Regelung des Personalwesens in diese Bestimmung aufgenommen.

d) Verordnungsrecht der Regierung (Art. 46 VE)

Der Vorschlag der Regierung sieht ausdrücklich ein Verordnungsrecht der Regierung vor. Art. 46 Abs. 1 VE enthält drei alternative Voraussetzungen dazu. Die Regierung ist insbesondere zuständig, wenn Fragen des Vollzugs oder Fragen von untergeordneter Bedeutung zu regeln sind. Darüber hinaus können die Verfassung, ein Gesetz oder eine grossrätliche Verordnung die Regierung auch zum Erlass von Bestimmungen mittlerer Bedeutung ermächtigen. Ausgeschlossen ist jedoch eine Delegation zur Regelung von wichtigen Fragen.

8. Einführung der kantonalen Verfassungsgerichtsbarkeit

Eine Neuerung bedeutet die umfassende Verfassungsgerichtsbarkeit, welche die Verfassungskommission zur Stärkung der Eigenstaatlichkeit des Kantons vorgeschlagen hat. Nachdem diese Neuerung in der Vernehmlassung nahezu unbestritten geblieben ist (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 47 f.), sieht die Regierung keine Veranlassung für eine Änderung in diesem Punkt.

Im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung erscheint es legitim, für die neue staatliche Grundordnung einen institutionellen Schutz vorzusehen. Die wirksamste Form des Verfassungsschutzes besteht in einer (kantonalen) Verfassungsgerichtsbarkeit. Verfassungsgerichtsbarkeit bedeutet das Überprüfen staatlichen Handelns auf seine Übereinstimmung mit der Verfassung durch ein unabhängiges Gericht und hat zwei grundsätzliche Funktionen. Subjektiv dient sie dem Rechtsschutz der oder des Einzelnen, vor allem vor staatlichen Verletzungen der verfassungsmässig garantierten Grundrechte des Individuums. Objektiv schützt sie die verfassungsmässige Ordnung und stellt die erhöhte Geltungskraft der Verfassung als demokratische Grundlage der kantonalen Rechtsordnung in der Normenhierarchie der Rechtsordnung sicher. Zu dieser Rechtskontrolle sind Gerichte aufgrund ihrer institutionellen Unabhängigkeit von den anderen Staatsorganen besonders qualifiziert. Zudem garantiert das gerichtsförmige Verfahren bei der Überprüfung der Frage der Verfassungsmässigkeit am ehesten eine objektive, sachgerechte Entscheidung. Wie der (demokratische) Gesetzgeber in einem Rechtsstaat ist auch ein (kantonales) Verfassungsgericht in seiner Rechtsprechung nicht frei, sondern aufgrund der Normenhierarchie an die Bestimmungen der Kantonsverfassung und des Bundesrechts gebunden.

Die Regierung vertritt die Auffassung, dass ein kantonales Verfassungsgericht besser als das Bundesgericht in der Lage ist, kantonale und kommunale Erlasse und Verfügungen auszulegen und auf ihre Übereinstimmung mit der Kantonsverfassung zu überprüfen. Die Schaffung eines eigenständigen Verfassungsgerichts erschiene jedoch als Überorganisation. Aus diesem Grund soll das Verwaltungsgericht aufgrund seiner bisherigen Tätigkeit als Verfassungsgericht bezeichnet werden. Der Umfang der Kontrolle entspricht grundsätzlich der Kontrolle durch das Bundesgericht. Die Verfassung enthält allerdings nur den Grundsatz; die organisatorischen und verfahrensrechtlichen Einzelheiten sind auf Gesetzesstufe zu regeln. Bei der Umsetzung sind auch die Anregungen aus der Vernehmlassung zu prüfen und zumindest zum Teil vor dem Hintergrund und im Rahmen der geforderten Reform der kantonalen Gerichte umzusetzen.

Art. 56 Abs. 3 VE bestimmt, dass Gesetze und Verordnungen im verfassungsgerichtlichen Verfahren sowohl unmittelbar angefochten als auch im

Anwendungsfall überprüft werden können. Analog zu den bundesgerichtlichen Befugnissen sieht der Vorschlag der Regierung somit neu die abstrakte und wie bisher die konkrete Normenkontrolle vor. Bei der abstrakten Normenkontrolle, die nur innerhalb einer bestimmten Frist nach der Publikation möglich ist, wird ein Erlass ohne Zusammenhang mit einem konkreten Anwendungsfall durch ein Gericht auf seine Verfassungsmässigkeit überprüft und allenfalls aufgehoben. Die konkrete Normenkontrolle erfolgt im Rahmen der Anfechtung eines konkreten Anwendungsfalles. Dabei wird im Sinn einer Vorfrage untersucht, ob der Rechtssatz, auf den sich der Einzelakt stützt, verfassungsmässig ist. Erweist sich der Erlass als verfassungswidrig, wird er durch das Gericht aber nicht formell aufgehoben; die als verfassungswidrig befundenen Normen werden nur im konkret zu beurteilenden Fall nicht angewendet.

Die in Art. 56 Abs. 2 Ziff. 1 und 2 VE vorgesehenen Rügen entsprechen weitgehend dem Umfang der staatsrechtlichen Beschwerde an das Bundesgericht. Die Beschwerdelegitimation sowie die Kognition des Verwaltungsgerichts als Verfassungsgericht richten sich nach dem kantonalen Recht. Als verfassungsmässige Rechte gelten nicht nur die in Art. 7 VE gewährleisteten Grundrechte, sondern auch weitere Rechte gemäss Kantonsverfassung sowie die vom Bundesgericht anerkannten Verfassungsgrundsätze. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um die im zweiten Abschnitt verankerten Grundsätze für das staatliche Handeln. Im verfassungsgerichtlichen Verfahren können nicht generell Verletzungen von Bundesrecht gerügt werden. Hierzu besteht das ordentliche Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren. Zulässig sind einzig Rügen, wonach das kantonale Recht den Grundsatz des Vorrangs von Bundesrecht verletzt. Dies ist der Fall, wenn die Verwaltungsinstanz das kantonale Recht in einem Bereich anwendet, in dem der Kanton nicht zuständig ist, oder wenn sie fälschlicherweise Bundesrecht statt des eigentlich massgebenden kantonalen Rechts anwendet. Beschwerden wegen Verletzung von politischen Rechten sind im gesamten Zusammenhang des Stimm- und Wahlrechts möglich. Der Umfang entspricht der bundesrechtlichen Stimmrechtsbeschwerde.

9. Stellung der Gemeinden

Die geltende Kantonsverfassung bestimmt in Art. 12, dass der Kanton in politischer, gerichtlicher und administrativer Beziehung in Bezirke, Kreise und Gemeinden eingeteilt ist. Nähere Bestimmungen zu den Gemeinden enthält Art. 40 KV. Der Vorschlag der Regierung übernimmt inhaltlich weitgehend das geltende Recht, ordnet es aber systematisch neu (Art. 61–68 VE). Er stimmt im Wesentlichen mit dem Vorschlag der Verfassungskommission überein und trägt der Bedeutung der Gemeinden Rechnung.

Neben diesen Bestimmungen des 6. Abschnittes, die sich direkt auf die Gemeinden beziehen, enthält die Kantonsverfassung für die Gemeinden noch weitere Berührungspunkte: so etwa das Sprachenrecht (Amts- und Schulsprache; Art. 3 VE), die Grundsätze des staatlichen Handelns und die Grundrechte (Art. 4–10 VE) oder die politischen Rechte (Stimm- und Wahlrecht, Wahl- und Abstimmungsgrundsätze; Art. 11 und 12 VE).

a) Verankerung der Gemeindeautonomie (Art. 61, 66–68 VE)

Keine Änderung ergibt sich in Bezug auf die rechtliche Stellung; die Gemeinden bleiben weiterhin Körperschaften des kantonalen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 61 VE). Der Entwurf der Verfassungskommission verankert die Gemeindeautonomie prägnant und klarer als bisher und präzisiert, was darunter zu verstehen ist (Art. 66 VE). In der Behördenorganisation sind die Gemeinden weitgehend frei. Die Verfassung schreibt neben der Gesamtheit der Stimmberechtigten einzig einen Gemeindevorstand vor; weitere Gemeindebehörden können sich aus der Gesetzgebung des Kantons und der Gemeinde ergeben (Art. 67 VE). Auch in Bezug auf die Art der Aufgabenzuweisung (Art. 61 Abs. 2 und Art. 76ff. VE) sowie auf die Steuerhoheit (Art. 83 VE) ergibt sich keine Änderung gegenüber heute.

b) Bürgergemeinde (Art. 62 VE)

Abgesehen von einer redaktionellen Bereinigung übernimmt die Regierung in diesem Punkt den Vorschlag der Verfassungskommission. In der Vernehmlassung wurden die entsprechenden Bestimmungen (Art. 66 und 68 VE-VK) kontrovers beurteilt (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 91 ff.): während sich die Bürgergemeinden ausdrücklich für den Vorschlag der Verfassungskommission einsetzen, wird in den übrigen Stellungnahmen, die sich zu diesem Punkt äussern, die verfassungsrechtliche Grundlage oder die Existenz der Bürgergemeinden generell abgelehnt.

Aufgrund des eidgenössischen und des kantonalen Rechts (Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 [SR 851.1] bzw. Kantonales Unterstützungsgesetz vom 3. Dezember 1978 [BR 546.250] sowie Art. 4 lit. i Gemeindegesetz [GG; BR 175.050]) obliegt die öffentliche Fürsorge seit 1979 den politischen Gemeinden. Die Aufgaben der Bürgergemeinde richten sich im Wesentlichen nach Art. 81 GG; dazu gehören beispielsweise die Einbürgerungen und die Verwaltung des im Eigentum der Bürgergemeinde stehenden Bodens. Die Eingaben der Bürgergemeinden im Vernehmlassungsverfahren bestätigen grundsätzlich diesen Befund (vgl.

Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 92). Allerdings zeigen die Erfahrungen und die erwähnten Eingaben auch, dass die Bürgergemeinden ihre Mittel zur Förderung von Projekten von allgemeinem Nutzen einsetzen. Nicht unproblematisch ist die Situation jedoch in den Gemeinden, in denen das Vermögen primär im Eigentum der Bürgergemeinde liegt, da hier faktisch nur ein Teil der stimmberechtigten Wohnbevölkerung über die zukünftige Entwicklung der Gemeinde bestimmen kann. Immerhin bestehen klare Bemühungen, durch eigentliche Einbürgerungsaktionen die personelle Grundlage der Bürgergemeinden zu erweitern, um diesen eine bessere demokratische Legitimation zu verschaffen.

Im Allgemeinen kann den Bürgergemeinden keine schlechte Verwaltung des Vermögens vorgeworfen werden; in verschiedenen Gemeinden funktionieren sie gut. Daher besteht für die Regierung kein Grund, mit der neuen Kantonsverfassung die Bürgergemeinden aufzuheben. Ein Auflösen der Bürgergemeinde und ein Zusammenlegen von deren Verwaltung mit jener der politischen Gemeinde, wie dies verschiedene Bürgergemeinden bereits getan haben, dürfte in vielen Fällen sachgerecht und angezeigt sein. In diesem Fall übt die politische Gemeinde die eigentlich der Bürgergemeinde zustehenden Befugnisse aus. Diese Entwicklung soll nach Ansicht der Regierung aber auf freiwilliger Basis erfolgen.

c) Zusammenarbeit und Fusion (Art. 63–65 VE)

Die Anforderungen an die Gemeinden nehmen stetig zu: neue Aufgaben, steigende Ansprüche der Bevölkerung, schwierige Finanzierung usw. Vor diesem Hintergrund erhalten die Zusammenarbeit und der Zusammenschluss von Gemeinden einen erhöhten Stellenwert. Der Entwurf der Regierung regelt die Grundsätze.

Die Zusammenarbeit von Gemeinden spielt in Graubünden bereits heute eine bedeutende Rolle, so dass sich eine verfassungsrechtliche Verankerung aufdrängt. Wie eine Studie des Gemeindeinspektorats (*Bündner Gemeinden nach 2000*, Informationsschrift des Gemeindeinspektorats Graubünden, in: Ginfo I/2000) zeigt, bestehen neben den 209 Gemeinden fast 500 Zweckverbände und andere Formen der Zusammenarbeit. Die Verfassung soll dafür eine offene Grundlage bieten; die Gemeinden sollen weiterhin zwischen verschiedenen Organisationsformen wählen können. Aus diesem Grund hat die Regierung in Art. 63 VE bewusst eine offene Formulierung gewählt; die Einzelheiten sind im Gemeindegesetz zu regeln (vgl. Art. 50 ff. GG). Aufgrund der Bedeutung wird eine Form (Gemeindeverband) speziell erwähnt. Inhaltlich entsprechen die Bestimmungen dem geltenden Recht und der heutigen Praxis. Eine Neuerung enthält Art. 63 Abs. 3 VE. Da einige Gemeindeverbände

über erhebliche Investitionen entscheiden, misst der Entwurf der Regierung der demokratischen Legitimation dieser Verbände grosse Bedeutung zu. So hat das Gesetz neu die politischen Mitwirkungsrechte zu gewährleisten (vgl. auch Postulat Jäger GRP 1996/97, S. 617, 707). Da die verstärkte Zusammenarbeit zwischen Gemeinden auch im kantonalen Interesse liegt, soll der Kanton die Zusammenarbeit fördern.

Viele Gemeinden haben immer mehr Mühe, ihre Aufgaben zu erfüllen. Ihre Finanzlage verschlechtert sich zusehends. Der zunehmende Druck auf die Gemeinden führt immer häufiger zum Zusammenschluss von Gemeinden. Fusionen können zu einer nachhaltigen Stärkung der neuen Gemeinden führen, müssen aber nach Ansicht der Regierung «von unten» wachsen. Eine kantonale Planung mit Zwangsfusionen hätte wohl keinen Erfolg. Um diese sachgerechte Entwicklung zu verstärken und zu unterstützen, soll der Kanton wie bisher solche Zusammenschlüsse fördern können. Art. 64 und 65 VE bieten hierfür die Grundlage.

10. Stärkung der regionalen Zusammenarbeit

Eine der bedeutendsten und umstrittensten Neuerungen im Entwurf der Verfassungskommission betraf die Reform der Verwaltungsgliederung. Nach Auffassung der Kommission sollten sieben Regionen sowohl vom Kanton als auch von den Gemeinden Aufgaben übernehmen. Damit sollten die Gemeinden entlastet und die regionale Zusammenarbeit gestärkt werden. Der Vorschlag der Verfassungskommission wurde in der Vernehmlassung erwartungsgemäss sehr kontrovers beurteilt. Er findet in dieser Form keine Mehrheit (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 49 ff.). Die Regierung schlägt daher einen pragmatischen Weg für die Reform der Verwaltungsgliederung ein, der eine verstärkte regionale Zusammenarbeit und gleichzeitig vermehrte Gemeindefusionen vorsieht.

a) Handlungsbedarf

Bereits im Rahmen der Grundsatzfrage über die Totalrevision haben Regierung und Grosse Rat festgestellt, dass bei der Verwaltungsgliederung Reformbedarf besteht (vgl. B 1996/97, S. 666 und GRP 1996/97, S. 755 ff.). Die bereits erwähnte Studie des kantonalen Gemeindeinspektorats zeigt unmissverständlich auf, dass für die Zukunft neue oder zumindest verbesserte Strukturen nötig sind, obwohl die meisten Gemeinden dank des Finanzausgleichs und des noch funktionierenden Milizsystems heute noch in der Lage sind, ihre Aufgaben in der Regel gut zu erfüllen. Allerdings sind der heute praktizier-

ten Lösung der interkommunalen Zusammenarbeit Grenzen gesetzt: so etwa die fehlende demokratische Legitimation, die geringe Flexibilität sowie die starke Einbindung von finanziellen und personellen Ressourcen. Auch in der Verfassungskommission herrschte Einigkeit darüber, dass eine Verwaltungsreform nötig ist. Die Vernehmlassung zeigt, dass der Reformbedarf grundsätzlich anerkannt ist.

Während sowohl in der Verfassungskommission wie bei den Vernehmlassern beim Handlungsbedarf Einigkeit besteht, gehen die Meinungen bei den möglichen Lösungen auseinander. Grundsätzlich zur Diskussion stehen drei Modelle: Gemeindefusionen, Schaffung von Regionen oder ein Mittelweg. Mögliche Ansätze in diesem Sinn sind ein «Combi-Modell» oder die Nutzung und Stärkung der Kreise als bestehende Struktur. Die Vernehmlassung zeigt dabei, dass der bevorzugte Lösungsansatz in einer verstärkten regionalen Zusammenarbeit liegt (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 54 ff.).

b) Konzept der Regierung (Art. 70, 73–75 VE)

Nach Ansicht der Regierung führt der beste Weg über eine Stärkung der regionalen Zusammenarbeit. Heute bestehen in Graubünden fünfzehn Regionalorganisationen, die als Vereine oder Gemeindeverbände organisiert sind. Mit der neuen Verfassung sollen die Gemeinden aufgrund der bisherigen Erfahrungen ermuntert werden, sich zu öffentlichrechtlichen Regionalverbänden zusammenzuschliessen. Die Regierung hat sich dabei für eine flexible und schlanke Lösung entschieden: die Kantonsverfassung soll nur den Rahmen schaffen und für weitere Entwicklungen offen bleiben.

Der Vorschlag der Regierung entwickelt die bestehende regionale Zusammenarbeit weiter und stärkt sie. Die «Eckdaten» können wie folgt zusammengefasst werden: Im Gegensatz zum Vorschlag der Verfassungskommission geht die regionale Zusammenarbeit weiterhin von den Gemeinden aus: sie erfolgt in der bewährten Form von Gemeindeverbindungen. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen soll jedoch neu eine öffentlichrechtliche Lösung im Vordergrund stehen. Die Einteilung wird also von den Gemeinden bestimmt. Die Regionalverbände sind jedoch so abzugrenzen, dass sie ihre Aufgaben wirtschaftlich und effizient erfüllen können. Weiter enthält die Verfassung nur die Grundzüge und bestimmt die Art der Aufgabenzuweisung. Die Aufgabenzuweisung muss flexibel sein, um den unterschiedlichen Situationen Rechnung zu tragen. Deshalb sollen die regionalen Aufgaben nicht in der Verfassung bestimmt werden. Dieser Ansatz ist in der Vernehmlassung mehrheitlich positiv beurteilt worden (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 58 f.).

Der Vorteil dieses neuen Vorschlags liegt nach Auffassung der Regierung darin, dass die Gemeindeautonomie weitgehend unangetastet bleibt. Die

Regionalverbände können Kanton und Gemeinden entlasten und so den dezentralen Aufbau in Graubünden stärken. Damit werden die Entscheide nahe bei der betroffenen Bevölkerung gefällt.

11. Öffentliche Aufgaben

Die öffentlichen Aufgaben sind in der geltenden Verfassung nur lückenhaft geregelt. Die Verfassungskommission schlug vor, einen umfassenden Aufgabenkatalog in die Verfassung aufzunehmen. Damit wollte sie den Bürgerinnen und Bürgern im Sinn der Informationsfunktion zeigen, in welchen Bereichen der Kanton tätig ist und was er erreichen will. Der Ansatz der Verfassungskommission ist in der Vernehmlassung weitgehend unbestritten geblieben; neben der konkreten Ausgestaltung der einzelnen Sachbestimmungen stiess indessen insbesondere die Tatsache auf Kritik, dass der Entwurf keine klare Kompetenzordnung enthält (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 61f.). Ausgehend von ihrem Verfassungsverständnis hat sich die Regierung jedoch für eine schlankere und flexiblere Lösung ausgesprochen.

Eine klare Kompetenzausscheidung zwischen Kanton, Kreisen und Gemeinden kann nicht auf Verfassungsstufe vorgenommen werden. Eine grundsätzliche Neuordnung der Zuständigkeiten im Sinn des Neuen Finanzausgleichs auf Bundesebene würde im Übrigen den Rahmen der Verfassungsrevision sprengen.

a) Notwendigkeit und Ausgestaltung eines Aufgabenkataloges

Der kantonale Verfassungsgeber kann die Herausforderung, die öffentlichen Aufgaben grundsätzlich und längerfristig zu regeln, auf verschiedenen Wegen angehen. Im Sinn einer minimalen Kantonsverfassung wäre es zulässig, wie z.B. der Kanton Tessin auf eine Normierung der öffentlichen Aufgaben in der Kantonsverfassung gänzlich zu verzichten. Als maximaler Ansatz zu bezeichnen ist eine Lösung, wonach die Verfassung einen umfassenden, gegebenenfalls vollständigen Aufgabenkatalog enthält. Beide Ansätze vermögen die Regierung nicht zu überzeugen. Sie geht mit der Verfassungskommission einig, dass die neue Kantonsverfassung grundsätzlich einen Aufgabenkatalog enthalten soll. Durch das Festlegen der wichtigsten, längerfristig wahrzunehmenden Aufgaben in der Verfassung erhalten diese die nötige demokratische Legitimation. Die Verfassung hat sich jedoch auch in diesem Punkt auf die Grundsätze zu beschränken und die Einzelheiten der Gesetzgebung zu überlassen. Die Informationsfunktion kann nämlich auch mit der

in Art. 77 VE vorgeschlagenen Aufzählung erfüllt werden. Eine ähnliche Lösung hat auch der Kanton Neuenburg gewählt.

Wie in den Kantonen St. Gallen und Neuenburg besteht der von der Regierung eingeschlagene Mittelweg darin, die öffentlichen Aufgaben zweistufig zu bestimmen. Die Verfassung zählt in der ersten Stufe die wichtigsten Aufgaben stichwortartig auf und legt die Regeln zur konkreten Festlegung der Staatsaufgaben durch den Gesetzgeber fest. Die konkrete Ausgestaltung erfolgt in zweiter Stufe durch die Gesetzgebung. Die Regierung nimmt mit ihrem Vorschlag bewusst gewisse inhaltliche Abstriche im Vergleich zum Entwurf der Verfassungskommission in Kauf. Sie trägt jedoch dem in der Vernehmlassung kritisierten Informationsdefizit in Bezug auf die Zuständigkeiten Rechnung. Bei der Formulierung wurde darauf geachtet, dass die Bestimmung soweit möglich die zu erreichenden Ziele aufzeigt.

b) Verzicht auf einen Verfassungsvorbehalt

Ein abschliessender oder vollständiger Aufgabenkatalog mit Verfassungsvorbehalt wertet eine Kantonsverfassung sachlich und politisch auf. Gestärkt wird die demokratische Legitimation, indem die Frage betreffend die Einführung einer neuen öffentlichen Aufgabe vom Grossen Rat und den Stimmberechtigten zuerst im Rahmen einer Teilrevision der Verfassung grundsätzlich und mit dem Erlass des Gesetzes konkret beraten werden muss. Allerdings erschwert ein abschliessender Katalog in der Verfassung die Übernahme neuer Aufgaben. Dies kann unter Umständen ein flexibles und zeitgerechtes Handeln des Staates und seiner Organe behindern.

Um den künftigen Herausforderungen gerecht zu werden, sieht die Regierung wie die Verfassungskommission von einem Verfassungsvorbehalt ab. Neue Aufgaben können somit ohne Verfassungsänderung auf Gesetzesstufe an die Hand genommen werden. Vom Standpunkt der Effizienz staatlicher Tätigkeit aus braucht es eine offene Verfassung, welche dem kantonalen Gesetzgeber genügend Freiraum belässt. Dies ist namentlich in einer Zeit beschleunigter Entwicklung in Wirtschaft und Gesellschaft von grosser Bedeutung. Um der Orientierungsfunktion der Kantonsverfassung Rechnung zu tragen, ist jedoch wünschenswert, dass wichtige und längerfristig wahrzunehmende kantonale Aufgaben auch in Zukunft in der Verfassung verankert werden. Der kantonale Gesetzgeber hat es dabei in der Hand, die wahrzunehmenden öffentlichen Aufgaben zu bestimmen.

12. Konzept für eine Neuordnung der Steuerkompetenzen

Die geltende Kantonsverfassung enthält an verschiedenen Stellen Ausführungen zu den Steuerkompetenzen. Dabei wird den Gemeinden, den Kreisen und den Landeskirchen (inkl. Kirchgemeinden) eine unterschiedlich umfassende Steuerhoheit eingeräumt. Die Kompetenzen werden teils positiv, teils aber auch negativ umschrieben. Eine übersichtliche, positiv formulierte Regelung der jeweiligen Steuerkompetenzen fehlt hingegen. Die Regierung übernimmt in diesem Punkt den Ansatz der Verfassungskommission. Der vorliegende Entwurf beschränkt sich auf eine Grundsatzregelung. Art. 83 Abs. 1 VE gewährleistet den Kreisen und Gemeinden wie bisher das Recht auf Steuererhebung. Das Festlegen der Steuerkompetenzen im Einzelnen wird dem Gesetzgeber überlassen. Sonst wäre selbst für geringfügige Anpassungen jeweils eine Verfassungsänderung nötig. Eine genaue Umschreibung hätte zudem zur Folge, dass die Formulierung zu detailliert und umfangreich würde. Art. 92 Abs. 3 Ziff. 2 und 4 VE enthält die notwendigen Übergangsbestimmungen. Diese schlanke Regelung ist aus Sicht der Regierung zu begrüßen. Sie hat auch den Vorteil, dass Änderungen der Zuständigkeiten nicht zu einer Anpassung von Gesetz und Verfassung führen, wie dies heute vielfach der Fall ist.

Eine Ausnahme sieht die Regierung in Bezug auf die Steuerkompetenzen der Landeskirchen und von deren Kirchgemeinden vor (Art. 83 Abs. 2 i.V.m. Art. 88 Abs. 2 und 5 VE). Diese Änderung im Vergleich zum Entwurf der Verfassungskommission trägt den in der Vernehmlassung geäußerten Anliegen der Landeskirchen Rechnung. Sie rechtfertigt sich auch dadurch, dass die einzelnen Zuständigkeiten klar umschrieben werden können.

Im Rahmen der Umsetzung von Art. 83 VE auf Gesetzesstufe sollen die Steuerkompetenzen einer umfassenden Überprüfung unterzogen werden, wie dies auch verschiedene parlamentarische Vorstösse fordern. Die Regierung geht dabei von folgendem Konzept für eine Neuordnung der Steuerkompetenzen aus:

- Im heutigen Recht kann theoretisch jede Gemeinde eigenständige materielle Regelungen für die Einkommens- und Vermögenssteuer oder für die Grundstückgewinnsteuer erlassen. Unterscheidungen im materiellen Steuerrecht der Gemeinden können aber weder als sinnvoll noch als praktikabel qualifiziert werden. Die künftige Regelung soll so aussehen, dass die Gemeinden die Einkommens-, die Vermögens-, die Grundstückgewinn- und (eventuell) die Liegenschaftensteuer nur noch nach den Bestimmungen des kantonalen Steuergesetzes erheben können. Diese Neuerung würde die heutige Rechtswirklichkeit kaum ändern.
- Die Handänderungssteuer ist heute eine rein kommunale Steuer, die von der Gemeinde aufgrund des eigenen Steuergesetzes veranlagt und erh-

ben wird. Mit der Motion Suenderhauf (GRP 1995/96, S. 543, 620) wird gefordert, dass hier eine einheitliche gesetzliche Grundlage geschaffen wird. Die Gemeinde würde dann die Handänderungssteuer aufgrund des kantonalen Gesetzes erheben. Die Frage, ob sie den Steuersatz selber bestimmen soll, sowie die verfahrensmässige Eigenständigkeit müssten noch geprüft werden.

- Für weitere Steuern und Abgaben (z.B. Erbschaftssteuern, Kurtaxen, Tourismusförderungsabgaben etc.) wäre der Gemeinde weiterhin eine umfassende Steuerhoheit zugewiesen. Einerseits sind die kommunalen Unterschiede in diesen Bereichen zu gross, als dass eine Vereinheitlichung sachgerecht wäre. Andererseits besteht für eine diesbezügliche Vereinheitlichung weder eine wirtschaftliche Notwendigkeit noch ein verwaltungsökonomischer Zwang.
- Der Entwurf der Regierung hält grundsätzlich an der Steuerhoheit der Kreise fest. Zu prüfen ist, ob neu sämtliche Kreise über Steuern finanziert werden sollen. Rechtswirklichkeit ist heute, dass zehn Kreise von ihrer Steuerhoheit Gebrauch machen, während die anderen Kreise durch die Gemeinden finanziert werden. Auf jeden Fall soll die Steuerhoheit der Kreise an diejenige der Gemeinden angepasst werden. Dies bedeutet, dass die Steuerhoheit über die juristischen Personen entfällt und die Steuergesetze mit konstitutiver Wirkung durch die Regierung genehmigt werden müssen.

13. Verhältnis von Kirchen und Staat

Die Regelung der Beziehung zwischen Staat und Kirche fällt in die Kompetenz der Kantone. Im Rahmen der staatskirchenrechtlichen Bestimmungen der Bundesverfassung sind die Grundzüge in der Kantonsverfassung vorzusehen. Die Regierung übernimmt in diesem Punkt grundsätzlich den Entwurf der Verfassungskommission, welcher in der Vernehmlassung auf keine nennenswerte Opposition gestossen ist (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 117ff.). Sie hält am bisherigen staatskirchenrechtlichen System der anerkannten Landeskirchen fest und verzichtet auf die vereinzelt geforderte Trennung von Staat und Kirche, da die Kirchen auch heute noch für die Gesellschaft wesentliche soziale und wertvermittelnde Funktionen ausüben. Sie trägt jedoch durch die systematische Einordnung auch den gewandelten Verhältnissen Rechnung.

Inhaltlich entsprechen die Bestimmungen weitgehend dem geltenden Recht. Im Vergleich zum Entwurf der Verfassungskommission sieht die Regierung verschiedene redaktionelle Anpassungen in diesem Sinn vor. Neu räumt die Verfassung die Möglichkeit ein, weitere Religionsgemeinschaften

öffentlichrechtlich anzuerkennen (Art. 87 Abs. 2 VE). Den Landeskirchen soll weiterhin eine weitgehende Autonomie zustehen; die staatlichen Oberaufsichtsrechte entsprechen ebenfalls dem geltenden Recht (Art. 88 VE). Wie erwähnt werden die bisherigen Steuerkompetenzen der Landeskirchen und der Kirchgemeinden sowie insbesondere die (kantonale) Kultussteuer von juristischen Personen ausdrücklich in der Verfassung verankert (Art. 88 Abs. 2 und 5 VE).

V. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Die folgenden Erläuterungen wollen die wesentlichen Überlegungen der Regierung offen legen. Sie beschränken sich auf die Punkte, bei denen zusätzliche Ausführungen angezeigt erscheinen. Selbstverständlich ist damit keine Wertung oder Gewichtung verbunden und es kann nicht auf alle Aspekte eingegangen werden.

Präambel

Die Präambel ist die feierliche Einleitung zum eigentlichen Verfassungstext. Sie bringt in wenigen Worten zum Ausdruck, was mit der Verfassung für den Kanton Graubünden angestrebt wird und welche Werte massgebend sind. Die Formulierung trägt den bündnerischen Besonderheiten Rechnung. Die Präambel kann bei der Auslegung einzelner Verfassungsbestimmungen beigezogen werden. Ihr kommt somit auch eine beschränkte rechtliche Wirkung zu. Im Gegensatz zur Verfassung des Freistaates von 1524 und fast allen neueren Kantonsverfassungen sowie zur Bundesverfassung kennt die geltende Verfassung für den Kanton Graubünden vom 2. Oktober 1892 keine Präambel.

Der Vorschlag der Verfassungskommission ist in der Vernehmlassung mehrheitlich auf Zustimmung gestossen (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 63f.). Die Regierung übernimmt ihn daher vollumfänglich.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Der Verfassungsentwurf unterscheidet die Begriffe «Staat» und «Kanton». «Staat» ist dabei der Oberbegriff und steht für das öffentliche Gemeinwesen (also v.a. Kanton, Kreise und Gemeinden). Der Begriff «Kanton» wird verwendet, wenn die Verfassung nur den Kanton – unter Ausschluss der anderen Körperschaften – meint.

Art. 1 Der Kanton Graubünden

Der Artikel dient als Einstieg in die Verfassung und verschafft einen Überblick darüber, was der Kanton Graubünden ist. Er bildet das Verbindungsglied zwischen der Präambel und dem Verfassungstext und ist deklaratorischer Natur. Der Kanton Graubünden wird als freiheitlicher, demokratischer und sozialer Rechtsstaat umschrieben. Diese Prinzipien werden in der Verfassung an mehreren Orten verdeutlicht.

Art. 2 Verhältnis zum Bund, zu den Kantonen und zum Ausland

Graubünden ist Teil der schweizerischen Eidgenossenschaft. Die ersten zwei Absätze regeln die Stellung des Kantons Graubünden innerhalb der Eidgenossenschaft. Während Absatz 1 die Eigenständigkeit des Kantons betont, verpflichtet ihn Absatz 2, den Bund zu unterstützen. Der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen kommt eine immer grössere Bedeutung zu. Mit Absatz 3 gibt der Kanton Graubünden nach aussen zu verstehen, dass er die Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg sucht. Dies hat selbstverständlich im Rahmen der Bundesverfassung zu geschehen. Die Zusammenarbeit soll international, interkantonal wie auch interkommunal gefördert werden. Die Zusammenarbeit mit dem benachbarten Ausland ist für den Kanton Graubünden als Grenzkanton von besonderer Bedeutung.

Neu ist die in Absatz 4 aufgenommene «Mittlerfunktion» für den gesamtschweizerischen Zusammenhalt. Aufgrund seiner sprachlich-kulturellen Besonderheit ist der Kanton Graubünden prädestiniert, die Verständigung und den Austausch zwischen den verschiedenen Landesteilen und Sprachgemeinschaften in der Schweiz zu fördern. Eine ähnliche Bestimmung kennt auch der Kanton Bern.

Art. 3 Sprachen

Vgl. die Ausführungen unter Punkt IV.1.

2. Abschnitt: Grundsätze staatlichen Handelns

Wie unter II. Verfassungsverständnis und Zielsetzung ausgeführt, ist es ein wichtiges Anliegen der Totalrevision der Kantonsverfassung, Verfassungswirklichkeit und Verfassungstext in Übereinstimmung zu bringen. Daher soll die neue Verfassung einen Abschnitt mit den Grundsätzen des staatlichen Handelns enthalten. In der Vernehmlassung ist dieses Anliegen weitgehend unbestritten geblieben. Aufgrund verschiedener Anregungen aus der Vernehmlassung (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 66 ff.) wurde der Abschnitt jedoch überarbeitet. Systematisch schliesst der Abschnitt über die Grundsätze des staatlichen Handelns an die allgemeinen Bestimmungen an

und bietet eine gute Überleitung zu den Grundrechten, die im 3. Abschnitt geregelt sind.

Im Gegensatz zum Entwurf der Verfassungskommission verzichtet die Regierung auf eine ausdrückliche Verankerung der demokratischen Grundausrichtung des Kantons Graubünden. Diese ergibt sich bereits aus Art. 1 VE und dem Abschnitt über die politischen Rechte. Die Bestimmung über Subsidiarität und Wirksamkeit wird neu bei den öffentlichen Aufgaben aufgenommen (vgl. Art. 78 und 81 VE).

Art. 4 Gewaltenteilung und Gewaltenhemmung

Der Grundsatz der Teilung der Staatsgewalten stellt einen Pfeiler für den Rechtsstaat dar. Er besagt, dass jede der drei Gewalten (Legislative, Exekutive und Judikative) einen Zuständigkeitsbereich hat, der von der Verfassung vorgegeben und geschützt wird. Die Gewaltenhemmung sieht vor, dass sich die Staatsgewalten gegenseitig kontrollieren. Mit dem im Vergleich zum Entwurf der Verfassungskommission neuen Absatz 2 wird noch deutlicher zum Ausdruck gebracht, dass die Behörden im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zur Erfüllung der Staatsziele zusammenwirken müssen.

Art. 5 Rechtsstaat

Der Artikel fasst einige wichtige Rechtsgrundsätze zusammen, die der Begrenzung der staatlichen Macht dienen. Auch hier handelt es sich um grundlegende Bestimmungen für einen Rechtsstaat. Die Formulierung orientiert sich an Art. 5 BV. Inhaltlich entspricht er im Wesentlichen Art. 7 VE-VK.

Art. 6 Individuelle und gesellschaftliche Verantwortung

Dem Verfassungsentwurf liegt der Gedanken zugrunde, dass sich Freiheit und Verantwortung gegenseitig bedingen, was bereits die Präambel ausdrückt. Der Artikel bringt die Eigenverantwortung und die Mitverantwortung für das Staatswesen zum Ausdruck. Es handelt sich um eine programmatische Grundsatzbestimmung, die sich gegen eine Anspruchshaltung gegenüber dem Staat wendet. Sie hat vor allem Appellwirkung und richtet sich an natürliche und an juristische Personen. Formulierung und Systematik orientieren sich an Art. 6 BV. Inhaltlich entspricht die Bestimmung im Wesentlichen Art. 13 VE-VK.

3. Abschnitt: Grundrechte

Vgl. die Ausführungen unter Punkt IV.2.

Art. 7 Grundrechte

Vgl. die Ausführungen unter Punkt IV.2.

Art. 8 Geltung der Grundrechte

Der Geltungsbereich der Grundrechte entspricht jenem der Bundesverfassung. Die Grundrechte beinhalten nicht nur Abwehransprüche gegenüber dem Staat, sondern sie verpflichten die staatlichen Behörden auch, durch Massnahmen zu deren Verwirklichung beizutragen. So ist der Staat grundsätzlich an die Grundrechte gebunden (z.B. Willkürverbot, Diskriminierungsverbot), selbst wenn er privatrechtlich handelt. Im Sinn dieser umfassenden Geltung haben die Grundrechte auch Auswirkungen auf die Verhältnisse unter Privaten. Absatz 1 bringt zum Ausdruck, dass den Grundrechten der Kantonsverfassung eine indirekte Drittwirkung zukommt. Aus Absatz 2 ergibt sich, dass auch öffentlichrechtliche Körperschaften und Anstalten sowie Private an die Grundrechte gebunden sind, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Für die Privaten gilt die Bestimmung nur dann, wenn ihnen eine öffentliche Aufgabe übertragen worden ist. Die Grundrechte gelten grundsätzlich für alle natürlichen und juristischen Personen ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit (Absatz 3). Dies bedeutet insbesondere, dass sich auch Ausländerinnen und Ausländer auf die Grundrechte berufen können. Die Formulierung stellt allerdings klar, dass Ausnahmen möglich sind.

Formulierung und Systematik des Artikels orientieren sich an Art. 35 BV. Inhaltlich entspricht die Bestimmung im Wesentlichen Art. 9 und 10 VE-VK.

Art. 9 Schranken der Grundrechte

Die Schranken der Grundrechte entsprechen inhaltlich jenen der Bundesverfassung (Art. 36 BV). Sie gelten insbesondere für die eigentlichen Freiheitsrechte. Eine Neuerung bedeutet Absatz 1. Er sieht eine eingeschränkte Drittwirkung zwischen Privaten vor, soweit diese in öffentlichrechtlichen Verhältnissen selbst Grundrechte beanspruchen.

Art. 10 Verfahrensgarantien und Rechtsschutz

Die Verfahrens- und Rechtsschutzgarantien ergeben sich im Wesentlichen aus dem Bundesrecht und aus internationalen Konventionen. Art. 10 VE fasst die wichtigsten Grundsätze zusammen, die in Art. 29 bis 32 BV ausführlich geregelt werden. Da die Regelung sehr umfangreich ist, erachtet es die Regierung wie die Verfassungskommission für sinnvoll, die Verfahrensgarantien nicht im Sammelartikel aufzunehmen, sondern in einem separaten Artikel zu regeln. Im Vergleich zu Art. 12 VE-VK wurde die Bestimmung aufgrund der Anregungen aus der Vernehmlassung jedoch redaktionell überarbeitet.

4. Abschnitt: Politische Rechte

Neben der Organisation der kantonalen Behörden stellt die Regelung der politischen Rechte einen der zentralen Inhalte einer Kantonsverfassung dar. Aufgabe der Verfassung ist es, über die Stimmberechtigung, das aktive und passive Wahlrecht, die Volksrechte (Volksinitiative, Referendum) sowie die dazugehörigen Verfahrensgarantien Auskunft zu geben.

Der vorliegende Entwurf gestaltet die Volksrechte ausgewogen um. Sie werden massvoll ausgebaut und gleichzeitig verwesentlich. Wo Bedarf besteht, erfahren die Volksrechte eine Aufwertung. Eine Verwesentlichung wird dort vorgenommen, wo sich die Notwendigkeit in der Vergangenheit nicht gezeigt hat. Die Änderungen betreffen dabei Volksinitiative und Referendum. Die Anpassungen geschehen bewusst in einer Gesamtsicht. Denn das System der Volksrechte muss im Gleichgewicht bleiben. Ein Abbau in gewissen Bereichen hat zwingend mit erleichterten Einflussmöglichkeiten des Volkes in anderen Punkten einherzugehen.

A. ALLGEMEINES

Art. 11 Stimm- und Wahlrecht

Vgl. die Ausführungen in Punkt IV.3.

Art. 12 Wahl- und Abstimmungsgrundsätze

Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit ist für das Funktionieren unserer Demokratie sehr wichtig. Art. 12 VE enthält die wichtigsten Grundsätze. Ausdrücklich vorbehalten bleiben die offenen Abstimmungen in Kreis- und Gemeindeversammlungen. Den in Absatz 1 aufgeführten Grundsätzen kommt Verfassungsrang zu; sie entsprechen dem geltenden Recht. Die Gewährleistung der unverfälschten Willenskundgabe in Absatz 2 bedeutet insbesondere, dass das «doppelte Ja» bei Abstimmungen über Volksinitiativen mit Gegenvorschlag zulässig sein muss. Aufgrund der allgemeinen Aussage erübrigt es sich, den Grundsatz bei den Bestimmungen über die Volksinitiative noch einmal aufzunehmen.

Art. 13 Wahlbefugnisse

Der Artikel fasst die Wahlbefugnisse der Stimmberechtigten zusammen. Soweit es sich nicht um Wahlen auf kantonaler Ebene handelt, steht das Wahlrecht selbstverständlich nur den Stimmberechtigten des jeweiligen Gemeinwesens zu. Die Bestimmung stimmt mit dem geltenden Recht überein. Der Vorschlag der Regierung entspricht weitgehend Art. 16 VE-VK; er enthält jedoch redaktionelle Anpassungen und eine inhaltliche Präzisierung. Aufgrund des Verzichts auf Regionen entfällt die entsprechende Ziffer.

B. VOLKSINITIATIVE

Vgl. die Ausführungen in Punkt IV.4.

Art. 14 Gegenstand

Vgl. die Ausführungen in Punkt IV.4.a–c.

Art. 15 Form

Vgl. die Ausführungen in Punkt IV.4.c.

Art. 16 Ungültigkeit

Vgl. die Ausführungen in Punkt IV.4.d.

Art. 17 Verfahren

Vgl. die Ausführungen in Punkt IV.4.e.

C. REFERENDUM

Vgl. die Ausführungen in Punkt IV.5.

Art. 18 Obligatorisches Referendum

Vgl. die Ausführungen in Punkt IV.5.a–c.

Art. 19 Fakultatives Referendum

Vgl. die Ausführungen in Punkt IV.5.a–d.

Art. 20 Dringlichkeitsrecht

Vgl. die Ausführungen in Punkt IV.5.e.

Art. 21 Grundsatzfragen und Varianten

Vgl. die Ausführungen in Punkt IV.5.f.

D. POLITISCHE PARTEIEN

Die Parteien werden aufgrund ihrer staatspolitischen Bedeutung in der Verfassung erwähnt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sie ein «Monopol» hätten; denn auch Verbände und andere Gruppierungen übernehmen im politischen Prozess wichtige Aufgaben.

Art. 22 Stellung

Die politischen Parteien haben eine ganz spezifische Aufgabe in einer demokratischen Ordnung und müssen im Gegensatz zu den Interessenverbänden das ganze politische Spektrum abdecken. Sie haben auf allen staatlichen Stufen bei der Meinungs- und Willensbildung mitzuwirken und spielen bei den Wahlen eine wichtige, staatstragende Rolle (Absatz 1). Absatz 2 sieht eine Unterstützung der Parteien durch den Kanton vor, wenn diese gewisse Voraussetzungen erfüllen. In welchem Umfang und auf welche Art und Weise diese Unterstützung erfolgt, muss auf Gesetzesstufe geregelt werden. Dabei hält die Regierung ausdrücklich fest, dass die Unterstützung nicht nur in finanzieller Hinsicht geschehen kann, sondern auch in Form von Erleichterungen der politischen Tätigkeiten, z.B. indem gewisse Infrastrukturen unentgeltlich zur Verfügung gestellt oder der Zugang zu gewissen Informationen erleichtert wird.

5. Abschnitt: Behörden und Gerichte

Die Organisation der Behörden und Gerichte wird in den Grundzügen festgehalten. Im Wesentlichen entspricht der Abschnitt dem geltenden Recht. Auf einzelne Neuerungen wird in den entsprechenden Artikeln hingewiesen.

Es gibt keine Legaldefinition des Begriffes «Behörde». Bei einer engen Auslegung werden darunter die Regierung, der Grosse Rat und die Gerichte verstanden. Demgegenüber fallen bei einer weiten Auslegung die Verwaltung sowie die Träger öffentlicher Aufgaben darunter. Wie auch in anderen Kantonsverfassungen wird der Begriff im Verfassungsentwurf der Regierung zum Teil mit unterschiedlicher Bedeutung verwendet. Die Bedeutung hängt vom Kontext des betreffenden Abschnittes und Artikels ab. Die Regierung war jedoch bestrebt, Auslegungsschwierigkeiten nach Möglichkeit zu vermeiden.

A. ALLGEMEINES

Hier werden die für alle in diesem Abschnitt erwähnten Behörden und Gerichte geltenden Bestimmungen zusammengefasst.

Art. 23 Wählbarkeit

Die Bestimmung richtet sich an kantonale Behörden und Gerichte. Es handelt sich dabei um die in diesem Abschnitt erwähnten Instanzen. Absatz 1 regelt die Wählbarkeit. Diese ist grundsätzlich an die Stimmberechtigung geknüpft (vgl. Art. 11 VE). Durch Gesetz oder Verordnung des Grossen Rates können weitere Wählbarkeitsvoraussetzungen aufgestellt werden. Absatz 2

sieht vor, dass die Voraussetzungen für die Angestellten des Kantons durch Gesetz oder Verordnung des Grossen Rates geregelt werden. Dies bedeutet insbesondere, dass auf den Wohnsitz im Kanton oder das schweizerische Bürgerrecht verzichtet werden kann.

Die Wählbarkeit in Ämter und Behörden von Kreisen und Gemeinden wird von Art. 23 VE nicht erfasst. Das Gleiche gilt für die erstinstanzlichen Gerichte. Unter Vorbehalt von Art. 11 VE ist das jeweilige Gemeinwesen für die Regelung zuständig.

Die Regierung hat die Aufnahme einer Bestimmung geprüft, wonach die Einstellung im Amt und die Amtsenthebung von Behördemitgliedern durch das Gesetz geregelt wird. Sie ist jedoch zum Schluss gekommen, dass eine Regelung in Folge eines Einzelfalles nicht sinnvoll ist. Der Grosse Rat hat die Problematik bereits in den 80-er Jahren im Zusammenhang mit der Behandlung einer Motion Brunner (GRP 1980/81, S. 219 f., 479 ff.) gründlich diskutiert. Er hat entschieden, auf eine solche Regelung zu verzichten, da die politische Verantwortung ausreichend sei (vgl. GRP 1984/85, S. 43 f. und GRP 1985/86, S. 100 ff.). Obwohl verschiedene Kantone entsprechende Vorschriften kennen, besteht für die Regierung keine Veranlassung, von den damaligen Erkenntnissen abzuweichen.

Art. 24 Unvereinbarkeiten

Die Unvereinbarkeitsbestimmungen sind Ausfluss der personellen Gewaltenteilung. Aus diesem Grund sollen die wichtigsten Bestimmungen in der Verfassung enthalten sein. Inhaltlich entspricht Art. 24 VE weitgehend dem geltenden Recht.

Absatz 1 enthält den Grundsatz, dass niemand in seiner unmittelbaren Aufsichtsbehörde Einsitz nehmen kann. Im kantonalen Gemeindegesetz findet sich für die Gemeinden eine analoge Bestimmung (vgl. Art. 21 Abs. 1 GG). Absatz 2 regelt das Verhältnis von Justiz, Regierung und Verwaltung in Bezug auf den Grossen Rat und entspricht dem seit dem Jahr 2000 geltenden Recht (vgl. auch vorne Punkt IV.6.h.). Die Formulierung «voll- und hauptamtlich» trägt dem allgemeinen Sprachgebrauch Rechnung und bringt zum Ausdruck, dass nicht nur das vollamtlich angestellte Personal des Kantons von der Unvereinbarkeit betroffen ist. Der Begriff kann mit der Umschreibung «vollzeitliche Mitarbeiter» gemäss Personalverordnung gleichgesetzt werden (vgl. Art. 2 Abs. 1 PV; BR 170.400). Eine Einsitznahme in den Grossen Rat ist somit nur bei einem Beschäftigungsumfang von weniger als 50 Prozent der Normalarbeitszeit zulässig. Bei Absatz 3 geht es um die Konkretisierung der Unabhängigkeit der Justiz. Die Bestimmung entspricht der Gerichtsreform. Die Regierung sieht kein Bedürfnis, die bereits in der geltenden Verfassung (Art. 25 Abs. 3 KV) vorgesehene Unvereinbarkeit von Regierungstätigkeit und Einsitz in der Bundesversammlung zu lockern (Absatz 4). Die personal-

rechtliche Unvereinbarkeit für vollamtliche Richterinnen und Richter, wie sie die kantonale Gerichtsreform realisiert hat, wird auch auf das Bundesgericht ausgedehnt. Absatz 5 stellt klar, dass der Gesetzgeber weitere Unvereinbarkeiten von Ämtern und Funktionen einführen bzw. regeln kann.

Art. 25 Amtsdauer

Die Anforderungen an den Parlamentsbetrieb und an die richterliche Tätigkeit sind gestiegen. Verstärkt wird die Entwicklung durch neue Modelle der Verwaltungsführung (wie z.B. New Public Management). Aus Gründen der Effizienz und der Kontinuität erachtet die Regierung eine Amtsdauer von vier Jahren für nötig. Eine Änderung der Amtsdauer ergibt sich einzig für die Mitglieder des Grossen Rates sowie für die Kreispräsidentinnen und Kreispräsidenten. Die Amtsdauer soll auf die in der Schweiz üblichen vier Jahre angehoben werden. Der entsprechende Vorschlag der Verfassungskommission ist in der Vernehmlassung kaum auf Kritik gestossen (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 80 f.).

Art. 26 Immunität

Die parlamentarische Immunität bedeutet ein Privileg, das sich angesichts der besonderen staatspolitischen Stellung eines Parlaments rechtfertigt. Die Bestimmung entspricht dem geltenden Recht. Aufgrund ihrer Bedeutung gehört sie in die Verfassung. Die Regelung in Bezug auf die parlamentarische Immunität und die Strafverfolgung gegen Mitglieder der obersten Behörden hat im Rahmen von Art. 366 Abs. 2 des schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) zu erfolgen. Der Vorschlag der Regierung entspricht dem, was nach Lehre und Rechtsprechung zulässig ist. Grundlage im kantonalen Recht bildet Art. 67 Strafprozessordnung (StPO; BR 350.000).

Art. 27 Staatshaftung

Der Vorschlag der Regierung entspricht jenem der Verfassungskommission. Absatz 1 geht bezüglich Gemeinden und Kreisen weiter als das geltende Recht. Dieser Schritt ist aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger erwünscht. Die bisherige schlechte Stellung im Vergleich zur Schädigung durch Private ist nicht mehr zeitgemäss. Das Gesetz kann die Staatshaftung in besonderen Fällen auf rechtmässiges Handeln ausdehnen (Absatz 2). Falls beispielsweise bei einem Polizeieinsatz Dritte verletzt würden, könnte der Staat dafür haftbar gemacht werden, selbst wenn die Polizeibeamten rechtmässig gehandelt haben. Auch diese Ausdehnung ist ein Zeichen von Bürgerfreundlichkeit. Die Ausgestaltung der Staatshaftung entspricht der Regelung in anderen Kantonen.

B. DER GROSSE RAT

Die Bestimmungen über das kantonale Parlament entsprechen weitgehend dem geltenden Recht.

1. Organisation

Art. 28 Zusammensetzung und Wahl

Vgl. die Ausführungen in Punkt IV.6.

Art. 29 Stellung der Ratsmitglieder

Die Bestimmung entspricht dem geltenden Recht. Die wichtigsten Aussagen zur Stellung der Ratsmitglieder sollen aufgrund ihrer Bedeutung neu in der Verfassung erfolgen. Die besonderen Auskunfts- und Einsichtsrechte ergeben sich wie bisher aus Gesetz oder Verordnung des Grossen Rates.

Art. 30 Öffentlichkeit der Sitzungen

Auch diese Bestimmung übernimmt das geltende Recht. Der Ausschluss der Öffentlichkeit richtet sich nach der Geschäftsordnung des Grossen Rates.

2. Aufgaben

Art. 31 Grundsatz

Die Bestimmung entspricht dem geltenden Recht. Der zwingende Einbezug des Grossen Rates als Vertretung des Volkes ist sachgerecht.

Art. 32 Gesetzgebung

Vgl. die Ausführungen in Punkt IV.7.b.

Art. 33 Weitere Rechtsetzungskompetenzen

Vgl. die Ausführungen in Punkt IV.7.c.

Art. 34 Aufsicht und Oberaufsicht

Die Bestimmung entspricht dem geltenden Recht. Der Umfang der Aufsicht über die Gerichte wird in Art. 53 VE näher umschrieben.

Art. 35 Planung

In diesem Artikel geht es um die Mitwirkung des Grossen Rates bei der politischen Planung der Regierung. Was unter «Regierungsprogramm» und

«Finanzplan» zu verstehen ist, hat die Regierung in der Praxis zu bestimmen. Die Ausgestaltung kann über die heute bekannten Instrumente hinausgehen (z.B. integrierte Finanz- und Aufgabenplanung). Der Grosse Rat verfügt nicht über ein direktes Weisungsrecht im Kompetenzbereich der Regierung. Mit seinen Aufträgen gemäss Absatz 2 gibt er der Regierung Richtlinien, von denen sie nur beim Vorliegen triftiger Gründe abweichen kann.

Art. 36 Finanzen

Die Bestimmung regelt die Finanzkompetenzen des Grossen Rates. Sie entspricht dem geltenden Recht. Die Budgethoheit (Absatz 1) ist als Ausgangspunkt des Parlamentarismus ein historisches Recht des Parlaments. Welchen rechtlichen Vorgaben der Voranschlag zu genügen hat, ergibt sich aus der Gesetzgebung. Mit dem Festsetzen des Voranschlags indirekt verbunden ist die Genehmigung der Jahresrechnung. Absatz 2 deckt sämtliche Kompetenzen des Grossen Rates im Bereich der Steuern ab und umfasst das Festsetzen sowohl des Steuerfusses bei der direkten Steuer als auch der Höhe anderer Steuern. Absatz 3 bestimmt, dass der Grosse Rat abschliessend über Ausgaben beschliesst, die nicht dem obligatorischen oder fakultativen Finanzreferendum unterstehen.

Art. 37 Wahlen

Bei den Wahlkompetenzen des Grossen Rates ist keine Änderung vorgesehen. Allerdings sollen nur die wichtigsten Organe direkt in der Verfassung aufgeführt werden. Gesetz oder Verordnung des Grossen Rates können die Zuständigkeit des Grossen Rates für die Wahl von weiteren Amtsinhaberinnen und Amtsinhabern vorsehen.

Art. 38 Begnadigung

Historisch gesehen ist das Begnadigungsrecht ein Recht des Grossen Rates. Die Formulierung, wonach der Entscheid über Begnadigungsgesuche durch das Gesetz an die Regierung übertragen werden kann, entspricht dem geltenden Recht. Die Zuständigkeitsordnung gemäss Art. 194 StPO hat sich grundsätzlich bewährt.

C. DIE REGIERUNG

Bei der Regierung werden gegenüber dem geltenden Recht keine Änderungen vorgenommen. Die Verfassung soll aber die wichtigsten Aufgaben umschreiben.

1. Organisation

Art. 39 Zusammensetzung

Die Bestimmung entspricht dem geltenden Recht. Für eine tiefgreifende Regierungsreform besteht nach Auffassung der Regierung kein Anlass. Eine solche wird im Übrigen von keiner Seite verlangt (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 85).

Art. 40 Wahl

Auch diese Bestimmung entspricht dem geltenden Recht. Dass die Regierung durch das Volk für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt wird, ergibt sich aus Art. 13 und Art. 25 VE. Die weiteren Einzelheiten sind nicht in der Verfassung zu regeln.

Art. 41 Präsidium

Aus Gründen der Transparenz rechtfertigt es sich, die Bestimmung über das Regierungspräsidium in die Verfassung aufzunehmen. Die Präsidentin bzw. der Präsident leitet die Sitzungen der Regierung; eine rechtliche Vorrangstellung kommt ihr bzw. ihm nicht zu.

Art. 42 Nebenbeschäftigung

Die Mitglieder der Regierung sollen ihre gesamte Arbeitskraft in den Dienst des Kantons stellen. Deshalb untersagt ihnen Absatz 1 jegliche Nebenbeschäftigung. Darunter fallen Tätigkeiten, die finanziell entschädigt oder mit einem erheblichen Arbeitsaufwand verbunden sind. Nicht erfasst werden amtliche Tätigkeiten (z.B. Mitwirken in nationalen oder regionalen Regierungs- oder Direktorenkonferenzen) sowie Tätigkeiten im Freizeitbereich. Ein absolutes Verbot ist nicht im Interesse des Kantons. Deshalb sieht Absatz 2 Ausnahmen vor. Auf Gesetzesstufe können diese Ausnahmen unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Schranken (z.B. Unvereinbarkeitsbestimmungen) konkretisiert und ergänzt werden.

2. Aufgaben

Art. 43 Regierungsaufgaben

Die Bestimmung umschreibt die wesentlichen Aufgaben der Regierung und entspricht dem geltenden Recht. Die Regierung erachtet es für nicht nötig, eine Informationspflicht gegenüber der Öffentlichkeit ausdrücklich festzuschreiben. Dies ist eine Selbstverständlichkeit und entspricht gelebter Praxis.

Art. 44 Leitung der Verwaltung

Auch die Leitung der Verwaltung ist eine Aufgabe der Regierung, die ihr schon heute zukommt. Im Rahmen des kantonalen Rechts (Verfassung, Gesetz, grossrätliche Verordnung) kann die Regierung die Organisation der Verwaltung bestimmen.

Art. 45 Mitwirkung im Grossen Rat

Die Bestimmung regelt das Verhältnis von Regierung und Grosseem Rat. Sie trägt dem Umstand Rechnung, dass ein effizientes Staatshandeln das Zusammenwirken aller Staatsgewalten bedingt. Sie entspricht dem geltenden Recht.

Art. 46 Rechtsetzung

Vgl. die Ausführungen zu Punkt IV.7.d.

Art. 47 Finanzen

Die Finanzkompetenzen der Regierung entsprechen dem geltenden Recht. Die wichtigsten Aspekte betreffen den Finanzplan sowie den Voranschlag und die Staatsrechnung. Der Finanzplan wird von der Regierung erstellt und vom Grossen Rat zur Kenntnis genommen (vgl. zum Begriff auch die Ausführungen zu Art. 35 VE). Das Budget und die Rechnung werden ebenfalls von der Regierung erstellt; die Beschlussfassung darüber fällt jedoch in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Wie bisher hat die Regierung keine selbständigen Finanzbefugnisse.

Art. 48 Weitere Aufgaben

Auch die hier festgelegten weiteren Aufgaben entsprechen im Wesentlichen dem bisherigen Recht. Um Missverständnisse bezüglich Art. 56 Abs. 1 VE zu vermeiden, verzichtet die Regierung im Vergleich zum Entwurf der Verfassungskommission darauf, die Entscheidungsbefugnisse in öffentlichrechtlichen Streitigkeiten ausdrücklich zu erwähnen. Die Zuständigkeiten der Regierung in diesem Bereich richten sich im Rahmen von Art. 29a BV und Art. 56 Abs. 1 VE nach dem Gesetz.

Art. 49 Ausserordentliche Lagen

Neu räumt die Verfassung der Regierung ausdrücklich ein Notverordnungsrecht ein. Notverordnungen können maximal ein Jahr gültig sein. Der Wortlaut von Absatz 1 bringt deutlich zum Ausdruck, dass das Ausnahmerecht nur bei Vorliegen von ganz besonderen Umständen zulässig ist. Wenn sich die Regierung auf eine gesetzliche Grundlage im Sinn von Art. 46 Abs. 1 VE berufen kann, handelt es sich auch dann nicht um eine Notverordnung, wenn die Voraussetzungen dafür erfüllt wären. Wenn eine Regelung länger

in Kraft bleiben soll, muss sie im ordentlichen Rechtsetzungsverfahren in ein Gesetz oder eine grossrätliche Verordnung überführt werden.

3. Verwaltung

Art. 50 Departemente und Standeskanzlei

Aus Gründen der Transparenz rechtfertigt es sich, die Departemente und die Standeskanzlei ausdrücklich in der Verfassung zu erwähnen. Inhaltlich entspricht die Bestimmung weitgehend dem geltenden Recht. In Bezug auf die kantonale Verwaltung legt Absatz 1 fest, dass die Verwaltung in Departemente gegliedert ist. Der Grosse Rat legt deren Anzahl fest. Im Sinn einer grösseren Flexibilität soll jedoch neu die Regierung die Möglichkeit erhalten, die Aufgabenbereiche selber zu regeln. Diese Zuständigkeitsordnung hat sich in anderen Kantonen bewährt. Dass jedes Departement durch ein Mitglied der Regierung geleitet wird, ergibt sich implizit bereits aus Art. 44 Abs. 1 VE. Eine ausdrückliche Regelung ist daher nicht nötig. Absatz 2 umschreibt die Funktion der Standeskanzlei und bringt insbesondere ihre doppelte Stellung als Organ der Regierung und des Grossen Rates zum Ausdruck. Die Frage der Parlamentsdienste ist im Rahmen der Parlamentsreform zu diskutieren. Die vorliegende Formulierung trägt der im Vernehmlassungsverfahren zur Parlamentsreform vorgeschlagenen Lösung Rechnung.

Art. 51 Andere Träger öffentlicher Aufgaben

Eine Bestimmung über andere Träger öffentlicher Aufgaben drängt sich aufgrund der Bedeutung von Auslagerungen auf. Absatz 1 sieht vor, dass der Kanton die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben an Private oder andere öffentlichrechtliche Körperschaften (z.B. Regionalverbände oder Gemeinden) übertragen kann. Für die Übertragung braucht es eine rechtliche Grundlage. In welcher Form (Gesetz, grossrätliche Verordnung oder Regierungsverordnung) dies zu erfolgen hat, richtet sich nach den Artikeln 32, 33 und 46 VE. Durch das Übertragen von Aufgaben an Träger ausserhalb der Verwaltung darf die demokratische Kontrolle nicht ausgehöhlt werden. Daher schreibt Absatz 2 gewisse Rahmenbedingungen vor.

D. GERICHTE

Am 12. März 2000 haben die Stimmberechtigten einer Reform der bündnerischen Gerichtsorganisation zugestimmt. Bei den erstinstanzlichen Zivil- und Straferichten besteht somit kein Änderungsbedarf. Eine Reform der beiden kantonalen Gerichte, wie sie der Grosse Rat mit einer Motion fordert,

soll unabhängig von der Totalrevision der Kantonsverfassung geprüft werden (vgl. vorne Punkt III.2.).

In der Verfassung gilt es, die Grundzüge der Justizorganisation festzulegen. Die Einzelheiten und Verfahren sind durch Erlasse tieferer Stufe zu regeln. Die Zuständigkeit der Stimmberechtigten oder des Grossen Rates bei der Wahl der Gerichtsbehörden sowie die Amtsdauer ergeben sich aus den Artikeln 13 und 37 bzw. aus Art. 25 VE. Wie bei den kantonalen Behörden kann auf eine Wiederholung verzichtet werden.

Art. 52 Unabhängigkeit und Unparteilichkeit

Die Unabhängigkeit der Justiz ergibt sich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung. Dazu gehört auch, dass die Justizverwaltung weitgehend Sache der Gerichte sein soll. Während sich die Unabhängigkeit auf das Gericht als Institution bezieht, geht es bei der Unparteilichkeit um das Verhältnis von RichterIn oder Richter zu den Prozessparteien. Inhaltlich entspricht die Bestimmung dem Vorschlag der Verfassungskommission und der Regelung gemäss Gerichtsreform. Die Formulierung der Regierung orientiert sich an Art. 191c BV.

Art. 53 Justizaufsicht

Wie die Verfassungskommission erachtet die Regierung eine ausdrückliche Aufnahme einer Bestimmung über die Justizaufsicht in die Verfassung für notwendig. Die Formulierung entspricht dem geltenden Recht und trägt Art. 34 VE Rechnung.

Art. 54 Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlungen

Der Grundsatz, wonach die Parteiverhandlungen vor einem Gericht in der Regel öffentlich sind, ergibt sich aus der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Bundesverfassung. Das Gesetz kann jedoch Ausnahmen vorsehen. Die Bestimmung entspricht dem geltenden Recht. Die beispielsweise beim Bundesgericht grundsätzlich vorgesehene Öffentlichkeit der Urteilsberatung ist aufgrund der heutigen Gerichtsstrukturen im Kanton Graubünden nicht sinnvoll. Mit der vorgeschlagenen Formulierung wird die Rechtsentwicklung nicht präjudiziert.

Art. 55 Zivil- und Straferichtsbarkeit

Die Regelung entspricht – auch in der Reihenfolge – dem geltenden Recht. Organisation und Zuständigkeiten sind auf Gesetzesstufe zu regeln.

Art. 56 Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit

Absatz 1 regelt die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Er entspricht den heutigen Bedürfnissen und trägt den Anforderungen von Art. 29a BV Rechnung. Er

bedeutet einen Systemwechsel, indem das Verwaltungsgericht grundsätzlich für die letztinstanzliche Beurteilung von öffentlichrechtlichen Streitigkeiten zuständig ist, sofern nicht ein Gesetz etwas anderes bestimmt (vgl. Art. 31 KV). Die Absätze 2 und 3 betreffen die Verfassungsgerichtsbarkeit und wurden bereits bei den Hauptpunkten erläutert (vgl. Punkt IV.8.).

Art. 57 Weitere richterliche Behörden

Die Verfassung zählt die wichtigsten richterlichen Behörden in Art. 55 und Art. 56 VE auf. Aus Gründen der Flexibilität soll der Gesetzgeber ermächtigt werden, weitere richterliche Behörden einzusetzen. Dies ist insbesondere sinnvoll, wenn das Bundesrecht den Kanton zur Schaffung einer richterlichen Behörde verpflichtet. Da sich eine solche sowohl auf die Bereiche der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit als auch auf jene der Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit beziehen kann, rechtfertigt sich eine Regelung in einem eigenen Artikel.

E. AUSÜBUNG VON MITWIRKUNGSRECHTEN IM BUND

Der Kanton Graubünden will als Stand der Eidgenossenschaft im föderalistischen Bundesstaat aktiv mitwirken (vgl. Art. 2 VE). Die Mitwirkungsrechte gemäss Art. 45 und 147 BV stellen ein wesentliches Element des Bundesstaates dar.

Art. 58 Ständerat

Die Regelung entspricht weitgehend dem geltenden Recht. Neu sollen die Ständeratswahlen – wie in den meisten Kantonen – gleichzeitig mit den Nationalratswahlen erfolgen (vgl. auch Übergangsregelung in Art. 94 Abs. 1 VE). Ein einheitlicher Wahltermin hat für die Gemeinden und die Verwaltung eine klare Kostenersparnis und für die Parteien einen günstigeren Wahlkampf zur Folge. Dass die Ständeräte vom Volk für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt werden, ergibt sich aus Art. 13 und Art. 25 VE.

Art. 59 Kantonsreferendum

Die Bundesverfassung regelt den Umfang des Referendums in Art. 141 BV. Die innerkantonale Zuständigkeit richtet sich nach dem kantonalen Recht. Der Vorschlag der Regierung entspricht weitgehend dem geltenden Recht. Die heute vorgesehene, ausserordentliche Referendumsmöglichkeit (Art. 6 Abs. 2 und 3 KV) ist nicht praktikabel. Deshalb wird darauf verzichtet.

Art. 60 Standesinitiative

Das Recht, eine Standesinitiative einzureichen, ergibt sich aus Art. 160 BV. Die innerkantonale Zuständigkeit richtet sich auch hier nach dem kantonalen Recht. Neu kann die Einreichung einer Standesinitiative ebenfalls mit einer Volksinitiative verlangt werden (vgl. Art. 14 Abs. 2 Ziff. 2 VE).

6. Abschnitt: Gliederung des Kantons

Der Kanton Graubünden ist heute in politischer, gerichtlicher und administrativer Hinsicht in Bezirke, Kreise und Gemeinden eingeteilt (Art. 13 KV). Der Abschnitt über die Gliederung übernimmt weitgehend das geltende Recht, trägt jedoch der Rechtswirklichkeit Rechnung (vgl. vorne Punkte IV.9. und IV.10.).

A. GEMEINDEN

Nach Ansicht der Regierung sind die Bestimmungen über die Gemeindeautonomie, die Grundzüge der Gemeindeorganisation und die Aufsicht über die Gemeinden verfassungswürdig und werden daher hier festgehalten (vgl. auch die Ausführungen in Punkt IV.9.).

1. Gemeindearten

Anders als die Verfassungskommission integriert die Regierung Art. 66 VE-VK in ihrem Vorschlag in Art. 61 und 62 VE. Eine Erwähnung der Kirchgemeinden erachtet sie für systematisch falsch.

Art. 61 Politische Gemeinden

Der Vorschlag der Regierung fasst Art. 66 und Art. 67 VE-VK zusammen. Die Bestimmung umschreibt die Rechtsstellung und die Aufgaben der politischen Gemeinden und entspricht dem geltenden Recht. Die politischen Gemeinden haben weiterhin eine umfassende Zuständigkeit (vgl. auch Punkt IV.9.a.).

Art. 62 Bürgergemeinden

Vgl. die Ausführungen in Punkt IV.9.b.

2. Zusammenarbeit und Zusammenschluss von Gemeinden

Art. 63 Zusammenarbeit

Vgl. die Ausführungen in Punkt IV.9.c.

Art. 64 Zusammenschluss

Vgl. die Ausführungen in Punkt IV.9.c.

Art. 65 Förderung von Zusammenarbeit und Zusammenschluss

Vgl. die Ausführungen in Punkt IV.9.c.

3. Stellung und Organisation der Gemeinden

Art. 66 Gemeindeautonomie

Vgl. die Ausführungen in Punkt IV.9.a.

Art. 67 Organisation

Nach Auffassung der Regierung sind die Grundzüge der Organisation verfassungswürdig. Diese entsprechen dem geltenden Recht. Absatz 1 enthält die wichtigsten Organe auf Gemeindeebene. Alles Weitere kann wie bisher auf Stufe der Gesetzgebung (Gemeindegesezt) geregelt werden. Den Anforderungen der sehr unterschiedlichen Gemeindeorganisationen kann so am besten Rechnung getragen werden. Absatz 2 bringt zum Ausdruck, dass die Gemeinden die Gemeindeversammlung durch ein Gemeindeparlament ersetzen oder ergänzen können. Er entspricht dem geltenden Recht und den in einzelnen Gemeinden existierenden Organisationsformen. Die Einzelheiten richten sich nach Art. 6 Abs. 3 GG. Selbstverständlich kann das Gemeindeparlament nicht an die Stelle der «Gesamtheit der Stimmberechtigten» treten.

Art. 68 Aufsicht

Auch bezüglich der Aufsicht über die Gemeinden durch die Regierung übernimmt die Verfassung das geltende Recht (Absatz 1). Absatz 2 bestimmt den Umfang der Aufsicht. Als schwerste Massnahme wird die Kuratel in Absatz 3 ausdrücklich erwähnt. Die Gesetzgebung kann aber weitere, schwächere Mittel vorsehen.

B. KREISE, BEZIRKE UND GEMEINDEVERBINDUNGEN

1. Einteilung des Kantonsgebietes

Art. 69 Bezirke und Kreise

Eine Abschaffung der Kreise stand in der Verfassungskommission nach der deutlichen Annahme der Gerichtsreform nicht zur Diskussion. Eine solche wird in der Vernehmlassung auch kaum angeregt (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 60). Aufgrund der Bedeutung der Kreise und Bezirke soll die Einteilung neu in der Verfassung vorgenommen werden. Die Einteilung entspricht dem seit dem Jahr 2000 geltenden Recht.

Art. 70 Gemeindeverbindungen

Vgl. die Ausführungen in Punkt IV.10.b.

2. Rechtsstellung und Aufgaben

Art. 71 Kreise

In Bezug auf die rechtliche Stellung bringt die neue Verfassung keine Änderung. Die Kreise bleiben weiterhin Körperschaften des kantonalen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit (Absatz 1). Absatz 2 regelt die Art der Aufgabenzuweisung und entspricht der Rechtswirklichkeit. Absatz 3 trägt dem neuen Wahlsystem Rechnung (vgl. Punkt IV.6.e.). Da die Kreise teilweise sehr klein und nicht immer zur effizienten Erfüllung von Aufgaben geeignet sind, fördert der Kanton den freiwilligen Zusammenschluss (Absatz 4).

Art. 72 Bezirke

Die Bezirke sind in erster Linie Gerichtssprengel für die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit (Absatz 1). Absatz 2 trägt dem neuen Wahlsystem Rechnung (vgl. Punkt IV.6.e.). Die Rechtsstellung der Bezirke soll weiterhin auf Gesetzesstufe geregelt werden; Absatz 3 schafft hierzu die Grundlage.

Art. 73 Gemeindeverbindungen

Vgl. die Ausführungen in Punkt IV.10.b.

3. Organisation und Aufsicht

Art. 74 Organisation

In der Behördenorganisation sind die Kreise und die Gemeindeverbindungen weitgehend frei (vgl. auch Punkt IV.10.b.). Art. 74 VE enthält nur einige wenige Grundsätze. Für die Kreise entspricht er dem geltenden Recht.

Inhaltlich lehnt sich die Formulierung an die Bestimmung über die Gemeinden an. Den Kreisen ist es unbenommen, Kreiswahlen und -abstimmungen weiterhin ausschliesslich oder mit Mischsystem an der Landsgemeinde vorzunehmen (vgl. Art. 12 VE).

Art. 75 Aufsicht

Die Bestimmung entspricht ebenfalls weitgehend dem bisherigen Recht. Die Anpassungen ergeben sich aus der Erwähnung der Regionalverbände sowie der Bezeichnung der Bezirke als Wahlkreise.

7. Abschnitt: Öffentliche Aufgaben

Vgl. hierzu die Ausführungen in Punkt IV.11.

Art. 76 Grundsätze

Die Grundsätze, welche die Regierung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben als Leitgedanken zugrunde legt, können mit drei Begriffen zusammengefasst werden: Sozialziele, Subsidiarität, Nachhaltigkeit. Art. 41 BV verpflichtet Bund und Kantone auf gewisse Sozialziele. Diese gelten also auch für den Kanton Graubünden. Aus diesem Grund hat sich die Verfassungskommission gegen eine ausführliche Formulierung ausgesprochen. Die Regierung übernimmt diesen Ansatz. Absatz 1 fasst die soziale Ausrichtung sprachlich verkürzt zusammen und bringt zum Ausdruck, dass sich die Erfüllung der Aufgaben an den Bedürfnissen und an der Wohlfahrt aller orientiert. Der Begriff «Wohlergehen» ist umfassend zu verstehen und deckt auch die notwendige Solidarität zwischen den einzelnen Bevölkerungsteilen und die soziale Gerechtigkeit ab, wie sie in der Präambel erwähnt sind. Um diesen Aspekt zu verstärken enthält der Entwurf der Regierung einen neuen Absatz 2, der das Bestreben um Chancengleichheit für alle ausdrücklich in die Verfassung aufnimmt (vgl. auch Art. 2 Abs. 3 BV). Absatz 3 umschreibt das Subsidiaritätsprinzip positiv. Der Staat will in erster Linie günstige Rahmenbedingungen für die private Initiative schaffen. Die längerfristige Existenz einer Gesellschaft im Kanton Graubünden ist nur dann möglich, wenn der Grundsatz der Nachhaltigkeit berücksichtigt wird. Absatz 4 ruft diese Tatsache in Erinnerung. Der Begriff «Nachhaltigkeit» ist im Sinn von Art. 73 BV zu verstehen, nämlich ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits.

Dass die Förderung nur «im Rahmen der verfügbaren Mittel» möglich ist, ist eine Selbstverständlichkeit und ergibt sich auch aus Art. 81 VE. Das gesamte staatliche Handeln hat sich an den verfügbaren Mitteln zu orientieren.

Art. 77 Erfüllung

Dieser Artikel fasst die wichtigsten Aufgaben im Sinn einer Aufzählung zusammen. Der Einleitungssatz bringt klar zum Ausdruck, dass kein Verfassungsvorbehalt besteht (vgl. Punkt IV.11.b.). Die öffentliche Hand kann also neue Aufgaben übernehmen, ohne dass diese eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage benötigen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit und Transparenz sollen jedoch auch in Zukunft wichtige, längerfristige Aufgaben in der Verfassung verankert werden. Die einzelnen Aufgaben und die Zuständigkeiten von Kanton, Gemeindeverbindungen, Kreisen und Gemeinden ergeben sich aus der Gesetzgebung.

Die (nicht abschliessende) Aufzählung der einzelnen Aufgaben folgt inhaltlich und systematisch weitgehend dem Entwurf der Verfassungskommission. Ergänzungen, welche die Regierung gestützt auf die Vernehmlassung aufnimmt (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 99 f.), sind unter den Ziffern 4 (Grundversorgung mit Infrastruktur), 8 (interkommunale Zusammenarbeit und Finanzausgleich) und 14 (Sport) enthalten.

Art. 78 Zuständigkeit und Zusammenarbeit

Absatz 1 verankert das Subsidiaritätsprinzip im Verhältnis Staat / Private. Daraus folgt, dass der Staat – Kanton oder Gemeinden – gewisse Voraussetzungen erfüllen muss, um eine Aufgabe im öffentlichen Interesse wahrzunehmen. Auch wenn eine Aufgabe im öffentlichen Interesse liegt, tut dies der Staat nur dann, wenn dies notwendig ist, d.h. Private sie nicht angemessen erfüllen. Mit dem Wort «angemessen» hat die Regierung bewusst einen unbestimmten Begriff gewählt, um in Zukunft den verschiedenen möglichen Konstellationen gerecht zu werden. Wenn gewisse öffentliche Interessen – wie die Gleichbehandlung von Personen, die auf die Leistung angewiesen sind, oder regional ausgewogene Aufgabenerfüllung – gar nicht berücksichtigt werden, so ist eine Aufgabenerfüllung durch Private in jedem Fall unangemessen. Die weiteren zentralen Kriterien angemessener Aufgabenerfüllung sind das Resultat selber (Wirksamkeit) und der Aufwand, dieses Resultat zu erreichen (Wirtschaftlichkeit). Um einen wirksamen und effizienten Mitteleinsatz zu gewährleisten, verpflichtet Absatz 2 die Gemeinwesen auf den Grundsatz der Zusammenarbeit.

Art. 79 Dezentrale Aufgabenerfüllung

Die Bestimmung lässt dem Kanton Raum, von Fall zu Fall flexibel nach den Kriterien der Art der Aufgabe, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit zu entscheiden, wie er seine Aufgaben dezentral erfüllen will. Das Kriterium der «Art der Aufgabe» verlangt dabei die dezentrale Erfüllung von Aufgaben, bei denen die Bürgernähe eine besondere Rolle spielt. Im Sinn der Wirtschaftlichkeit ist zu prüfen, ob allenfalls Synergieeffekte erzielt werden

könnten, wenn bestehende oder neue dezentrale Verwaltungsstrukturen – soweit sachgerecht – untereinander in Übereinstimmung gebracht werden.

Art. 80 Monopole und Regale

Die Bestimmung gibt eine Verfassungsgrundlage für kantonale und kommunale Monopole und die herkömmlichen Bodenregale wie das Berg-, Salz-, Jagd- und Fischereiregal. Diese «historischen» Regale, die eine Art Monopol sind, dürfen zu rein fiskalischen Zwecken genutzt werden. Demgegenüber ist die Einführung neuer Monopole weder mit dem Zweck der Erzielung von Staatseinnahmen noch mit blossen Gründen der Wirtschaftssteuerung zu rechtfertigen. Denn Art. 94 BV verpflichtet Bund und Kantone auf den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit und garantiert institutionell den freien Wettbewerb. Während die Wirtschaftsfreiheit der einzelnen Personen und Unternehmen im Rahmen von Art. 36 BV bzw. Art. 9 VE eingeschränkt werden kann, sind Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit nur gestützt auf Art. 94 Abs. 4 BV möglich.

In Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht legt Absatz 1 fest, dass Kanton oder Gemeinden Monopole nur dann begründen dürfen, wenn eine gesetzliche Grundlage dafür geschaffen wird und ein öffentliches Interesse das Monopol erfordert. Absatz 2 behält die kantonalen und kommunalen Regalrechte sowie bestehende Privatrechte ausdrücklich vor.

Art. 81 Aufgabenüberprüfung

Die Bestimmung verlangt ein periodisches Überprüfen der öffentlichen Aufgaben auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und Finanzierbarkeit. Die Notwendigkeit ist dabei unter dem Gesichtspunkt von Art. 78 Abs. 1 VE zu sehen. Ein negatives Prüfungsergebnis ermächtigt die Verwaltung keineswegs, eine Aufgabe nicht mehr wahrzunehmen. Vielmehr ist die Gesetzgebung anzupassen, um den geänderten Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Der Entwurf der Regierung fasst Art. 5 Abs. 1 und Art. 84 VE-VK zusammen.

8. Abschnitt: Finanzordnung

Bestimmungen zur Finanzordnung bilden einen wichtigen Bestandteil moderner Kantonsverfassungen. Die Totalrevision bietet die Gelegenheit, die Grundsätze der Finanzordnung systematisch zusammenzufassen.

Art. 82 Grundsätze

Ein gesunder Finanzhaushalt ist Voraussetzung dafür, dass der Kanton auf Dauer handlungsfähig bleibt und seine Aufgaben wahrnehmen kann. Deshalb werden entsprechende Haushaltsgrundsätze in der Verfassung verankert. Die

Bestimmung bedeutet keine Änderung gegenüber dem geltenden Recht (vgl. Art. 19 Abs. 2 KV). Absatz 1 stellt einen klaren Auftrag an das Parlament dar. Er wird im Finanzhaushaltsgesetz präzisiert. Absatz 2 formuliert einen klaren, politisch unbestrittenen Auftrag an den Grossen Rat und an die Regierung. Es handelt sich um einen wesentlichen Grundsatz, auch wenn das Ziel nicht immer erreicht werden kann. Der mittelfristige Ausgleich entspricht dem geltenden Recht und ergibt sich aus dem neuen Finanzhaushaltsgesetz. Die drei Voraussetzungen gemäss Absatz 3, damit eine Ausgabe getätigt werden kann, entsprechen dem geltenden Recht. Die Stufe der Rechtsgrundlage richtet sich nach den Artikeln 32, 33 und 46 VE. Die Zuständigkeit für den Kreditbeschluss ergibt sich aus den Artikeln 18, 19 und 36 VE. Die Zuständigkeit für die Bewilligung von Zahlungen ist in der Gesetzgebung geregelt. Das geltende Recht kennt eine nach Betrag abgestufte Zuständigkeit. Eine Regelung auf Verfassungsstufe wäre nicht sachgerecht.

Art. 83 Steuerkompetenzen

Vgl. hierzu die Ausführungen in Punkt IV.12.

Art. 84 Grundsätze der Besteuerung

Die Verfassung soll die Grundsätze der Besteuerung festlegen und dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Steuern Schranken setzen. Die Grundsätze gelten bei der Besteuerung von natürlichen und juristischen Personen.

Absatz 1 orientiert sich an der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und präzisiert den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz. Die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichheit schliessen das Einräumen von Steuerprivilegien aus. Der Begriff «wirtschaftliche Leistungsfähigkeit» enthält zwingend den Grundsatz der Steuerprogression. Über einen Gestaltungsspielraum verfügt der Gesetzgeber einzig bei der konkreten Ausgestaltung der Progression. Um Missverständnisse zu vermeiden, sieht die Regierung analog zu Art. 127 Abs. 2 BV eine Einschränkung vor; diese bezieht sich insbesondere auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Diese ist ein anerkanntes Gebot für die Ausgestaltung der Einkommenssteuer. Eine generelle Berücksichtigung hätte aber z.B. bei der Grundstückgewinnsteuer, der Schenkungssteuer, der Handänderungssteuer, der Liegenschaftensteuer, der Kurtaxe, der Tourismusförderungsabgabe, der Hundesteuer etc. teilweise grundlegende Veränderungen bei der Ausgestaltung dieser Steuerarten zur Folge. Zudem könnten verschiedene Steuerarten nicht mehr oder nur noch mit einem unverhältnismässigen Verwaltungsaufwand erhoben werden.

Während es bei der Ausgestaltung der Steuern nach Absatz 1 insbesondere um den Kreis der Steuerpflichtigen, den Gegenstand der Steuer und deren Bemessung geht, bezieht sich Absatz 2 nur auf den letzten Aspekt, nämlich

auf das Ergebnis der Besteuerung. Die Steuern sollen so bemessen sein, dass die Gesamtbelastung tragbar ist und sozialen Gesichtspunkten Rechnung getragen wird. Damit die Gesamtbelastung für alle tragbar ist, hat insbesondere auch der maximale Steuersatz angemessen zu sein. Die Bestimmung enthält die grundsätzliche Ausrichtung. Die Einzelheiten sind im Gesetz auszugestalten. Eine analoge Bestimmung kennt im Übrigen die Verfassung des Kantons Bern.

Im Vergleich zum Entwurf der Verfassungskommission verankert die Regierung in Absatz 3 ausdrücklich das Verbot der interkommunalen Doppelbesteuerung. Dieses ergibt sich zwar aus Art. 127 Abs. 3 BV, soll aber aus Gründen der Transparenz auch in der Kantonsverfassung aufgenommen werden.

Art. 85 Finanzausgleich

Finanz- und Lastenausgleich sind für den Kanton Graubünden von grundlegender Bedeutung. Nur so kann die unterschiedliche Finanzkraft der Gemeinden teilweise ausgeglichen werden. Dadurch werden alle Gemeinden in die Lage versetzt, ihre Aufgaben auf einem ähnlichen Niveau zu erfüllen und eine vergleichbare Entwicklung der Infrastruktur und der Dienstleistungen anzustreben. Das kantonale Recht kann die Ausrichtung von Beiträgen im Sinn des Finanzausgleichs an Bedingungen und Auflagen knüpfen. Finanz- und Lastenausgleich dürfen jedoch nicht dazu dienen, überholte Strukturen zu erhalten.

Absatz 1 verpflichtet den Kanton, den Finanzausgleich sicherzustellen. Der Auftrag umfasst die Regelungskompetenz. Die Formulierung schliesst jedoch nicht aus, dass das Gesetz – wie bisher – die Gemeinden in die Mittelbeschaffung einbezieht. Absatz 2 umschreibt die Zielsetzung und entspricht dem geltenden Recht. Das Nähere regelt das Finanzausgleichsgesetz. Der Begriff «Region» bezieht sich auf ein geografisches Gebiet als Teil des Kantonsgebiets. Gemäss geltendem Recht erfolgt der Lastenausgleich ebenfalls über den Finanzausgleich. Diese Zielsetzung soll aus Gründen der Transparenz in die Verfassung aufgenommen werden (Absatz 3). Beim Abbau regionaler Ungleichgewichte geht es darum, mit dem Finanzausgleich eine gewisse Annäherung der wirtschaftlichen Verhältnisse in den einzelnen Kantonteilen zu erreichen. Der Begriff «Erfüllung besonderer Funktionen» bezieht sich auf die sogenannten Zentrumsfunktionen, die von einer Zentrumsgemeinde erfüllt werden, von denen aber auch die Bewohner anderer Gemeinden profitieren. Eine Abgeltung dafür kann erfolgen, weil diese Leistungen, die über die Gemeinden hinaus Wirkungen entfalten, zu zusätzlichen Belastungen führen. Nicht darunter fallen jedoch ordentliche Aufgaben der Gemeinden.

Art. 86 Finanzaufsicht

Mit der Einführung moderner Verwaltungsführungsmodelle erhält die Frage der Finanzaufsicht verstärktes Gewicht. Daher wird das Kontrollorgan im Bund und in verschiedenen Kantonen vermehrt mit Unabhängigkeit ausgestattet. Die kantonale Ausgestaltung lässt der Verfassungsentwurf offen.

Die heutige Finanzkontrolle fungiert als unabhängiges Kontrollorgan. Die an die Unabhängigkeit des Kontrollorgans gestellten Anforderungen sind im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zu überprüfen und zu konkretisieren.

9. Abschnitt: Staat und Kirchen

Vgl. die Ausführungen in Punkt IV.13.

Art. 87 Landeskirchen und Kirchgemeinden

Absatz 1 hält am bisherigen staatskirchenrechtlichen System der anerkannten Landeskirchen fest. Als Landeskirchen anerkannt werden wie heute die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Kirche. Auf eine ausdrückliche staatliche Anerkennung der Kirchen als religionsgenossenschaftlicher Gesamtverband, wie dies in der Vernehmlassung teilweise angeregt wird (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, S. 118), kann nach Auffassung der Regierung verzichtet werden. Absatz 2 räumt neu die Möglichkeit ein, weitere Religionsgemeinschaften öffentlichrechtlich anzuerkennen.

Art. 88 Autonomie

Bereits die geltende Kantonsverfassung gewährt den Landeskirchen weitgehende Autonomie (Art. 11 KV). Sie können ihre inneren Verhältnisse selber regeln (Absatz 1). Auch die Bestimmungen über das Wahlrecht der Kirchgemeinden (Absatz 3) sowie die Oberaufsicht durch den Kanton (Absatz 4) entsprechen dem geltenden Recht. Der Kanton soll weiterhin sicherstellen können, dass die demokratischen Abläufe in den anerkannten Landeskirchen gewährleistet sind und bleiben. Im Vergleich zum Entwurf der Verfassungskommission nimmt die Regierung redaktionelle Anpassungen vor und verankert die Steuerkompetenzen ausdrücklich in der Verfassung (Absätze 2 und 5).

Art. 89 Religionsgemeinschaften des Privatrechts

Im Sinn einer Klarstellung regelt Art. 89 VE die Stellung der Religionsgemeinschaften, die keinen öffentlichrechtlichen Status haben.

10. Abschnitt: Änderung der Kantonsverfassung

Die Bestimmungen über die Änderung der Kantonsverfassung gehören zu den zwingenden Bestandteilen einer Verfassung.

Art. 90 Total- und Teilrevision

Art. 51 BV schreibt vor, dass die Kantonsverfassung jederzeit revidiert werden kann, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten dies verlangt. Die Verfassung kann ganz (Totalrevision) oder teilweise (Teilrevision) geändert werden. Art. 90 VE fasst die wichtigsten Bestimmungen zusammen; er entspricht dem geltenden Recht. Absatz 1 hält den vom Bundesrecht vorgeschriebenen Grundsatz fest. Absatz 2 definiert die Teilrevision der Verfassung und verankert zur Verdeutlichung den Grundsatz der Einheit der Materie. Absatz 3 regelt das Verfahren zur Totalrevision der Verfassung. Er schreibt vor, dass die Stimmberechtigten in jedem Fall zunächst über den Grundsatz einer Totalrevision zu befinden haben. Mit der Verfassungskommission ist die Regierung der Auffassung, dass die Gründe für das für die vorliegende Revision gewählte Verfahren (vgl. B 1996/97, S. 667f.) weiterhin stichhaltig sind.

11. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 91 In-Kraft-Treten

Das In-Kraft-Treten der neuen Verfassung soll durch die Verfassung selber bestimmt werden (Absatz 1). Der genaue Zeitpunkt kann erst nach Abschluss der Beratungen im Grossen Rat festgesetzt werden. Im jetzigen Zeitpunkt erscheint ein In-Kraft-Treten auf den 1. Januar 2004 denkbar. Die in Art. 51 Abs. 2 BV vorgesehene Gewährleistung der Verfassung durch die Bundesversammlung hat keine konstitutive Wirkung und kann somit auch nach dem In-Kraft-Treten erfolgen. Mit dem In-Kraft-Treten der neuen Verfassung wird die geltende Verfassung aufgehoben (Absatz 2). Absatz 3 regelt die formelle Anpassung des (neuen) Verfassungstextes an Änderungen der geltenden Verfassung, die der Grosse Rat aus Gründen der zeitlichen Abfolge im neuen Text noch nicht berücksichtigen konnte, da das Resultat der Volksabstimmung noch ausstehend war. Ob die Bestimmung aufgrund der tatsächlichen Gegebenheiten notwendig ist, steht erst nach Abschluss der Beratungen im Grossen Rat fest.

Art. 92 Beschränkte Weitergeltung des bisherigen Rechts

Die Bestimmung betrifft Erlasse, die der neuen Verfassung inhaltlich entsprechen, jedoch von einer nicht mehr zuständigen Behörde oder in einem nicht mehr zulässigen Verfahren beschlossen worden sind. Wie in anderen Kantonen soll eine durch die neue Verfassung verursachte formelle Verfas-

sungswidrigkeit nicht die Ungültigkeit eines Erlasses zur Folge haben (Absatz 1). Bei der nächsten Anpassung des Erlasses sind jedoch die formellen Vorgaben der Verfassung einzuhalten (Absatz 2).

Absatz 3 führt einzelne Bestimmungen der geltenden Verfassung, die neu auf Gesetzesstufe zu regeln sind, als Übergangsbestimmungen weiter. Damit kann bisheriges Verfassungsrecht weitergelten und der Status quo wird befristet verfassungsrechtlich sichergestellt. Die Formulierung erreicht durch die beschränkte Geltungsdauer, dass an sich nicht der Verfassungsstufe angehörende Einzelregelungen nicht auf Dauer in der Kantonsverfassung verbleiben. Das Vorgehen entspricht jenem bei der neuen Bundesverfassung (vgl. Art. 196 BV).

Art. 93 Anpassung der Gesetzgebung

Im Gegensatz zu Art. 92 VE bezieht sich diese Bestimmung auf Gesetze und Verordnungen, die der neuen Verfassung inhaltlich widersprechen oder die zur Umsetzung der neuen Verfassung anzupassen oder zu erlassen sind. Absatz 1 legt fest, dass die nötigen Anpassungen ohne Verzug geschehen sollen. Absatz 2 setzt der Regierung eine Frist von maximal drei Jahren, um dem Grossen Rat die nötigen Anpassungen vorzuschlagen.

Art. 94 Behörden und Gerichte

Das In-Kraft-Treten der neuen Verfassung wird in der Regel nicht mit dem Ablauf der Amtsdauer der nach bisherigem Recht gewählten Behörden zusammenfallen. Es wäre nicht sinnvoll, wenn in diesem Zeitpunkt für alle Organe und Behörden im Kanton Neuwahlen stattfinden müssten. Absatz 1 enthält den Grundsatz, dass sich die Dauer der laufenden Amtsperiode nach dem bisherigen Recht richtet. Mit den Ausnahmen soll die von der Parlamentsreform angestrebte Harmonisierung der Wahltermine ermöglicht werden. Die Bestimmungen der neuen Verfassung gelten für Neuwahlen und allfällige Ersatzwahlen (Absatz 2). Absatz 3 trägt dem Umstand Rechnung, dass das Wahlrecht für den Grossen Rat anzupassen ist. Dabei besteht für den Gesetzgeber ein grosser Gestaltungsspielraum. Die Bestimmung stellt sicher, dass für die nach Absatz 1 und 2 erfolgende Neuwahl des Grossen Rates die nötigen gesetzlichen Bestimmungen bestehen. Die übergangsrechtliche Lösung präjudiziert die Ausgestaltung des künftigen kantonalen Rechts nicht. Mit Absatz 4 wird die verfahrensrechtliche Grundlage für die Verfassungsgerichtsbarkeit geschaffen. Auch hier präjudiziert die übergangsrechtliche Lösung die Ausgestaltung des künftigen kantonalen Rechts nicht.

Art. 95 Politische Rechte

Die Bestimmung regelt das Übergangsrecht in Bezug auf kantonale Volksinitiativen und das Referendum. Sie entspricht dem bei der neuen Bundes-

verfassung gewählten Verfahren. Absatz 1 regelt den Zeitpunkt, der für die Beurteilung des Zustandekommens bzw. die Gültigkeit von Initiativen und Referenden massgeblich ist. Absatz 2 bezieht sich auf den Wechsel vom obligatorischen zum fakultativen Referendum. Absatz 3 regelt die formelle Anpassung von Volksinitiativen an die neue Verfassung analog zu Art. 91 Abs. 3 VE.

VI. Weiteres Vorgehen und Abstimmungsverfahren

Gleichzeitig mit der Grundsatzabstimmung über die Totalrevision der Kantonsverfassung wurde mit Art. 54 Abs. 5 KV die Grundlage für differenzierte Abstimmungen bei der Totalrevision geschaffen. Dabei handelt es sich allerdings um eine Möglichkeit, nicht um eine rechtliche oder politische Verpflichtung.

Die Erfahrungen in anderen Kantonen zeigen, dass die Frage nach Varianten erst dann diskutiert werden soll, wenn der Entwurf des Grossen Rates vorliegt und der ganze Verfassungstext bereinigt ist. Nur so kann sichergestellt werden, dass der Entwurf dem Willen des Rates entspricht und in den Beratungen im Parlament nach tragfähigen Lösungen gesucht wird. Zu berücksichtigen ist weiter, dass die neue Verfassung möglichst breit abgestützt sein soll. Dies bedingt zuweilen gewisse Konzessionen. Werden nun einzelne Elemente als Varianten ausgeschieden, so kann die Ausgewogenheit und Geschlossenheit der Vorlage darunter leiden und das Gelingen der Reform in Frage stellen.

Die Regierung ist der Überzeugung, dass der vorliegende Entwurf als ausgewogen und in sich geschlossen bezeichnet werden kann. Aus diesem Grund lehnt sie es im jetzigen Zeitpunkt ab, dem Grossen Rat in Einzelpunkten Varianten vorzuschlagen oder im Hinblick auf die Volksabstimmung zu beantragen. Das optimale Abstimmungsverfahren kann erst festgelegt werden, wenn der Verfassungsentwurf und allfällige Varianten vom Grossen Rat bestimmt worden sind. Aus diesem Grund verzichtet die Regierung im jetzigen Zeitpunkt darauf, Anträge zum Ablauf des Abstimmungsverfahrens abzugeben. Sie wird allerdings nach Abschluss der ersten Lesung die Situation neu beurteilen und dem Grossen Rat gegebenenfalls mit einer ergänzenden Botschaft Anträge hierzu unterbreiten.

VII. Berücksichtigung der Grundsätze «VFRR»

Wie bereits beim Verfassungsverständnis erwähnt wurden die Grundsätze «VFRR» für die ordentliche Gesetzgebung entwickelt und haben sich dort bewährt. Aufgaben und Funktion einer Kantonsverfassung führen dazu, dass

sich diese Grundsätze nicht vollumfänglich auf die Verfassungsgebung übertragen lassen. Die Regierung hat sich davon jedoch leiten lassen, soweit dies mit der Zielsetzung der Verfassungsrevision vereinbar war. Der vorliegende Entwurf hält die Grundsätze «VFR» ein, soweit dies in Bezug auf die Verfassung möglich ist.

VIII. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die neue Kantonsverfassung hat nach Auffassung der Regierung keine direkten finanziellen und personellen Auswirkungen. Die Anpassung der Gesetzgebung sollte von der Standeskanzlei und den Departementen mit den bestehenden personellen Ressourcen erledigt werden können.

IX. Schlussfolgerungen und Anträge

Wir sind überzeugt, dass die vorgeschlagene Reform einem dringenden Bedürfnis entspricht und auf die Besonderheiten des Kantons Graubünden Rücksicht nimmt. Mit der neuen Kantonsverfassung schaffen wir die Grundlage für die nächsten Jahrzehnte. Sie wird dazu beitragen, die kommenden Herausforderungen zu bewältigen. Um die umfangreichen Vorarbeiten zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen, beantragen wir Ihnen gestützt auf diese Botschaft:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. die neue Verfassung des Kantons Graubünden zuhanden der Volksabstimmung zu verabschieden;
3. von der Erledigung der Motion Aliesch (GRP 1993/94, S. 816) sowie der Postulate Federspiel (GRP 1991/92, S. 701), Bianchi (GRP 1993/94, S. 112) und Jäger/Chur (GRP 1993/94, S. 819; GRP 1996/97, S. 21, 159 und GRP 1998/99, S. 31, 184) Kenntnis zu nehmen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Regierung

Der Präsident: *Lardi*

Der Kanzleidirektor: *Riesen*