

Erläuternder Bericht

zur

Teilrevision

des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden

(Art. 22, 95 und 97 GPR,

Abstimmungserläuterungen:

Beschwerdemöglichkeit und Rechtsmittelbelehrung)

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage
 - 1.1 Anstoss für die Revision
 - 1.2 Situation in anderen Kantonen
 - 1.3 Heutige Regelung
 - 1.4 Ziele der Revision
2. Vernehmlassungsentwurf
3. Finanzielle und personelle Auswirkungen
4. Inkrafttreten

Anhang

- Revisionsvorlage

1. Ausgangslage

1.1 Anstoss für die Revision

Anlass für die vorliegende Revisionsvorlage bildet der vom Grossen Rat am 29. August 2013 mit 57 zu 28 Stimmen bei 3 Enthaltungen gegen den Willen der Regierung überwiesene Auftrag Tscholl. Dieser verlangt, dass kantonale Abstimmungserläuterungen mit einer Rechtsmittelbelehrung zu ergänzen sind, aus welcher für den Stimmbürger ersichtlich wird, innert welcher Frist, mit welchem Rechtsmittel und an welche Instanz diese angefochten werden können (GRP 1 I 2013/2014, S. 93 ff.; Wortlaut des Auftrags Tscholl s. GRP 5 I 2012/13, S. 810).

Diesem Vorstoss liegt folgende Vorgeschichte zugrunde:

In der Volksabstimmung vom 11. März 2012 stimmte der Bündner Souverän dem Beschluss des Grossen Rates vom 18. Oktober 2011 betreffend die Gewährung eines Verpflichtungskredites für das Verwaltungszentrum (Projekt „sinergia“) mit durch Nachzählung ermittelten 27'206 Ja-Stimmen zu 27'168 Nein-Stimmen zu.

Gegen diese Volksabstimmung erhob ein Stimmbürger sowohl bei der Regierung als auch beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden Abstimmungsbeschwerde. Dieser rügte dabei ausschliesslich, dass die Abstimmungserläuterungen des Grossen Rates nicht über die erforderliche Objektivität verfügten und die Möglichkeit ernsthaft in Betracht falle, dass die Abstimmung ohne diesen Mangel anders ausgefallen wäre. Er beantragte entsprechend, die fragliche Volksabstimmung aufzuheben.

Es stellte sich die Frage, welche Behörde zur Behandlung dieser Beschwerde zuständig ist. Der ordentliche Rechtsmittelweg sieht vor, dass bei kantonalen Sachabstimmungen Abstimmungsbeschwerden erstinstanzlich von der Regierung beurteilt werden (Art. 95 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden [GPR, BR 150.100]). Das Verwaltungsgericht und die Regierung kamen in einem schriftlichen Meinungsaustausch jedoch zum Schluss, dass es im konkreten Einzelfall aus staatspolitischer und staatsrechtlicher Sicht nicht vertretbar wäre, wenn die Regierung das Verhalten des Grossen Rates in der fraglichen Abstimmung beurteilen müsste (siehe auch V 12 5, E. 1.). Das Verwaltungsgericht erachtete sich unter diesen besonderen Umständen ge-

stützt auf Art. 49 Abs. 1 lit. e des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG, BR 370.100) als zur Behandlung der Beschwerde sachlich zuständig.

Das Gericht trat in der Folge jedoch nicht auf die Beschwerde ein, weil die Beschwerdefrist von 10 Tagen seit Entdeckung des Beschwerdegrundes (Art. 60 Abs. 2 lit. b VRG) nicht eingehalten worden war. Den Einwand des Beschwerdeführers, dass die Abstimmungserläuterungen eine Rechtsmittelbelehrung hätten enthalten müssen, weswegen gemäss Art. 22 Abs. 2 VRG eine (Beschwerde-)Frist von zwei Monaten gelten würde, beurteilte das Verwaltungsgericht als unbegründet. Bei den Abstimmungserläuterungen handle es sich weder um eine Verfügung noch um einen Entscheid, sondern um einen Realakt, welcher nicht mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen sei (V 12 5, E.3).

Die Regierung hatte in der Augustsession 2013 unter anderem aus folgenden Gründen die Nichtüberweisung des Auftrages Tscholl beantragt: Mit dem Entscheid im Fall „sinerchia“ sei geklärt, dass gegen Abstimmungserläuterungen, in Abweichung vom ordentlichen Instanzenzug, direkt beim Verwaltungsgericht Beschwerde geführt werden könne. Die Regierung erachte es unter diesen Umständen aber nicht als sachgerecht, für einen einzelnen Anwendungsfall im Gesetz eine Verpflichtung zur Rechtsmittelbelehrung vorzusehen. Dies gelte umso mehr, als sich auch bei Rügen gegen andere - einer Rechtsmittelbelehrung nicht zugängliche - Realakte der Regierung und des Grossen Rats im Rahmen der Vorbereitung und Durchführung von kantonalen Abstimmungen die Frage einer staatsrechtlich und staatspolitisch indizierten direkten Beschwerdeerhebung beim Verwaltungsgericht ergeben könne. So zum Beispiel, wenn eine unzulässige Einflussnahme von Regierungs- oder Grossratsmitgliedern in einem Abstimmungskampf gerügt werden soll. Falls in solchen Ausnahmefällen Beschwerden trotzdem bei der Regierung eingereicht würden, würden sie an das zuständige Verwaltungsgericht überwiesen, so dass die Rechtssuchenden keinen Nachteil erfahren würden (Art. 4 Abs. 3 VRG).

Nachdem sich der Grosse Rat dafür ausgesprochen hat, dass die Abstimmungserläuterungen mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen sind, gilt es diesen Entscheid nun vorliegend umzusetzen.

1.2 Situation in anderen Kantonen

In vielen Kantonen erlässt die Regierung und nicht das Parlament die Abstimmungserläuterungen. Soweit erkennbar, versieht dabei kein Kanton die Abstimmungserläuterungen mit einer Rechtsmittelbelehrung. Es kennt auch kein Kanton einen speziellen Rechtsmittelweg zur Anfechtung der Abstimmungserläuterungen. In wenigen Kantonen sind diese als Akte des Parlaments oder der Regierung von einer innerkantonalen Anfechtung sogar ganz ausgenommen. In den übrigen Kantonen sind Rügen gegen das Abstimmungsbüchlein im Rahmen der ordentlichen Abstimmungsbeschwerde vorzubringen. Eine Lösung, wie sie der Auftrag Tscholl verlangt, kennt hingegen kein Kanton.

1.3 Heutige Regelung

Die im Bereich der politischen Rechte in Graubünden geltende Rechtsmittelordnung sieht unter anderem vor, dass wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von kantonalen Abstimmungen erstinstanzlich bei der Regierung und zweitinstanzlich beim Verwaltungsgericht Beschwerde geführt werden kann (sog. Abstimmungsbeschwerde, vgl. Art. 95 Abs. 1 lit. b und Art. 102 GPR). Die Beschwerde an die Regierung muss dabei gemäss Art. 97 GPR innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch am dritten Tag nach der amtlichen Bekanntgabe der Ergebnisse einer Wahl oder Abstimmung bei der Standeskanzlei eingereicht werden. Der Weiterzug an das Verwaltungsgericht hat innert zehn Tagen seit Mitteilung des Beschwerdeentscheids zu erfolgen (Art. 60 Abs. 2 lit. a VRG i.V. mit Art. 102 Abs. 2 GPR). Die besagten Unregelmässigkeiten können unterschiedlichste Handlungen oder Unterlassungen von Behörden oder Privaten betreffen (organisatorische Unzulänglichkeiten, Verfahrensmängel, unzulässige behördliche oder private Einflussnahme, fehlerhafte Auszählung etc.). Zu den Vorbereitungs- und Durchführungshandlungen, die mittels Abstimmungsbeschwerde gerügt werden können, gehören insbesondere auch die Abstimmungserläuterungen.

1.4 Ziele der Revision

Wie oben aufgezeigt, führt die geltende ordentliche Zuständigkeitsregelung, welche die Regierung als erste Beschwerdeinstanz vorsieht, im Falle von Beschwerden gegen das Abstimmungsbüchlein zu der staatspolitisch und staatsrechtlich unerwünschten Situation, dass die Regierung das Verhalten des Grossen Rats beurteilen müsste. Die aus-

serordentliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts konnte im erwähnten Fall zwar über Art. 49 Abs. 1 lit. e VRG hergeleitet werden, der vorsieht, dass das Gericht eine Beschwerde gegen einen Entscheid beurteilt, der von der Regierung entgegen der allgemeinen Zuständigkeitsvorschriften wegen Befangenheit oder aus anderen Gründen nicht beurteilt werden kann. Das Verwaltungsgericht hat aber explizit festgehalten, dass dieses Abweichen von der gesetzlichen Regelung nur für den konkreten Einzelfall gelte und keine allgemeine Gültigkeit habe (vgl. V 12 5, E. 1). Daraus folgt, dass nach der bestehenden Zuständigkeitsordnung bezüglich des Rechtswegs keine abschliessende Rechtssicherheit besteht. Deshalb lässt sich eine Rechtsmittelbelehrung für das Abstimmungsbüchlein nicht schlüssig auf das geltende Recht abstützen.

Für die Erfüllung des Auftrages ist es demnach notwendig, nicht nur eine Rechtsmittelbelehrung für kantonale Abstimmungserläuterungen vorzuschreiben, sondern gleichzeitig auch die gesetzlichen Grundlagen bezüglich des Rechtswegs anzupassen. Nur so kann das Ziel der Revision erreicht werden, eine verbindlichen Rechtsmittelbelehrung zu statuieren, aus welcher hervorgeht, innert welcher Frist mit welchem Rechtsmittel an welche Instanz Abstimmungserläuterungen angefochten werden können.

2. Vernehmlassungsentwurf

Die dargelegten Revisionsziele sollen mit folgender Konzeption erreicht werden:

- Das Verwaltungsgericht soll neu (und kantonale ausschliesslich) für die Beurteilung von Beschwerden zuständig sein, die formale oder inhaltliche Rügen gegen das Abstimmungsbüchlein beinhalten. Das Verwaltungsgericht ist aus staatspolitischer und staatsrechtlicher Sicht die einzige kantonale Instanz, welche dafür in Frage kommt.
- Dieser neue ausserordentliche Rechtsweg ist in Ergänzung zum ordentlichen im GPR zu regeln.
- Die Frist für die Beschwerde an das Verwaltungsgericht soll gleich wie beim ordentlichen Rechtsweg geregelt werden und drei Tage betragen.

- Im GPR ist die ausdrückliche Verpflichtung vorzusehen, die Abstimmungserläuterungen des Grossen Rats mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen.

Für die Umsetzung dieser Konzeption sind folgende Anpassungen des GPR erforderlich:

Art. 22 GPR:

Für die Verpflichtung des Grossen Rates seine Abstimmungserläuterungen mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen, bedarf es der entsprechenden Ergänzung des Art. 22 GPR.

Art. 95 Abs.4 GPR:

In einem neuen Absatz 4 ist bei Beschwerden wegen der Abstimmungserläuterungen der direkte Rechtsweg an das Verwaltungsgericht vorgesehen. Das Verfahren richtet sich, vorbehaltlich der Beschwerdefrist, nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

Art. 97 GPR:

Die Neuregelung der Zuständigkeit hat zur Folge, dass auch Art. 97 GPR, der die Beschwerdefrist und die Einreichungsinstanz für Beschwerden im Bereiche der kantonalen politischen Rechte regelt, einer Anpassung bedarf. Der Revisionsentwurf sieht vor, dass Beschwerden wegen Abstimmungserläuterungen direkt beim Verwaltungsgericht einzureichen sind. Auch für diese Beschwerden soll die in kantonalen (und eidgenössischen) Abstimmungs- und Wahlangelegenheiten übliche dreitägige Beschwerdefrist gelten. Die einheitliche Fristenregelung dient der Rechtssicherheit.

3. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Gemäss der Revisionsvorlage ist neu das Verwaltungsgericht statt die Regierung für die Beschwerden wegen der Abstimmungserläuterungen zuständig und auf diesen Rechtsweg soll in den Abstimmungserläuterungen ausdrücklich hingewiesen werden. Aufgrund der allgemeinen Erfahrungen darf davon ausgegangen werden, dass es auch unter der neuen Regelung nur zu einer geringen Anzahl von Beschwerdefällen kom-

men wird. Für den Kanton sind entsprechend keine substanziellen finanziellen oder personellen Folgen zu erwarten.

4. Inkrafttreten

Die vorliegende Teilrevision soll nach Möglichkeit in der Aprilsession 2015 vom Grossen Rat beschlossen und nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist von der Regierung auf den 1. Januar 2016 in Kraft gesetzt werden.

Anhang

Revisionsvorlage

Chur, 13. Mai 2014