Zeitschrift: Bündner Jahrbuch : Zeitschrift für Kunst, Kultur und Geschichte Graubündens

Herausgeber: [s.n.]

Band: 1 (1959)

Artikel: Bündnerische Verfassungsprobleme

Autor: Metz, Peter

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-971839

Nutzungsbedingungen

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

Conditions d'utilisation

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

Terms of use

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

Download PDF: 27.08.2025

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

Bündnerische Verfassungsprobleme

VON PETER METZ, CHUR

1.

Noch vor wenig mehr denn zehn Jahren, als auf eidgenössischem Boden im Gefolge des Dringlichkeits- und Vollmachtenregimes eine gefährliche Verfassungskrise sich abzeichnete, hätte niemand geahnt, daß auch im Bereich unseres kantonalen Staatsrechtes die Unruhe Einkehr halten und uns mit Verfassungsproblemen die Fülle bescheren würde. Und doch sind wir heute so weit. Unsere kantonale Verfassung, seit 1894 in Kraft, hat nach jahrzehntelanger Bewährung und unangefochtener Geltung in den letzten Jahren verschiedene bedeutungsvolle Angriffe erfahren, und andere stehen ihr zweifellos noch bevor. Das hat mit einer Rechtskrise zwar nichts zu tun. Aber die Zeit schreitet vor; Entwicklung und Umformung sind unaufhaltsam, und was vorgestern noch gesichert zu sein schien, kann heute und morgen schon als überholt und verfehlt, mindestens als reformbedürftig gelten. Hier gilt es, rechtzeitig zu sichten und sich über die Wege der Neuentwicklung Klarheit zu verschaffen. Denn nichts ist verfehlter, als Rechtsnormen weiter zu schleppen, die innerlich nicht mehr der Anschauung oder den praktischen Bedürfnissen entsprechen.

2.

Das eine Charakteristikum der bündnerischen Verfassung besteht in der starken Betonung der *Volksrechte*. Obligatorisches Verfassungs- und Gesetzesreferendum, Initiative, Volkswahl der Behörden finden sich in ihr fest verankert. Diese Ordnung bewährte sich während langer Zeit. Im Jahre 1949 wurde indessen eine wichtige Erweiterung des obligatorischen Referendums Wirklichkeit. Nach dem damals angenommenen Art. 2bis, dem sog. Greinaartikel, unterstehen der Volksabstimmung nunmehr auch Wasserrechtskonzessionen, in denen die Ableitung kantonaler Gewässer über die Grenze oder die Zurverfügungstellung kantonalen Stauraumes für außerkantonale Werke von der Genehmigung durch das Volk abhängig gemacht werden. Was hier geschaffen wurde, war etwas gänzlich Neues, nämlich die Einführung eines Referendums gegen sog. *Verwaltungs*beschlüsse der kantonalen Behörden. Wir besitzen also jetzt — wenigstens für ein Spezialgebiet — das Verwaltungsreferendum. Der Grundsatz der Trennung der Gewalten, auf dem unsere repräsentative Demokratie beruht, wird damit maßgebend durchbrochen. Auch wenn man berücksichtigt, daß durch den Greinaartikel nach Auffassung der Initianten eine echte Landesgefahr bekämpft werden sollte (und auch sicher mit Erfolg bekämpft wurde), steht zu hoffen, daß dieses Beispiel nicht Schule machen müsse. Denn durch einen Ausbau des Verwaltungsreferendums würde der Stimmbürger zur Mitentscheidung in Fragen herangezogen, die im allgemeinen besser den verantwortlichen Behörden vorbehalten bleibt. Nicht in der Ausdehnung der Volksrechte liegt die Aufgabe der Zeit, sondern gegenteils in deren weiser Beschränkung auf die grundlegenden Fragen.

Aus dem nämlichen Grund war es sicher von gutem, daß das Bündnervolk im letzten Jahr einen andern Vorstoß auf Ausdehnung der Volksrechte wuchtig verworfen hat, nämlich die Initiative auf Einführung des *Steuerreferendums*. Durch die Ergänzung des Art. 19 der Verfassung sollte nach dem Wunsch der Initianten die Möglichkeit geschaffen werden, immer dann eine Volksabstimmung zu erzwingen, wenn der Große Rat den Steuerfuß auf höher als 2,5 ‰ festsetzt (was in den letzten dreißig Jahren durchwegs der Fall war). Die Annahme dieses Vorstoßes hätte bedeutet, daß im kantonalen Verfassungsrecht wiederum für ein Spezialgebiet, nämlich das Steuerrecht, etwas vollständig Neues geschaffen worden wäre: das sog. *fakultative* Referendum. Bekannt war und ist unserm Recht bisher nur das obligatorische Referendum, nicht aber

das fakultative. Das letztere ist vor allem im eidgenössischen Staatsrecht verankert und unterscheidet sich vom obligatorischen dadurch, daß es des Vorstoßes eines Teiles der Bürgerschaft bedarf, um einen bestimmten staatlichen Akt vor die Volksabstimmung zu zwingen. Man hätte sich sehr fragen müssen, ob es staatspolitisch richtig und klug sei, ausgerechnet für die Steuerfußfestsetzung ein derartiges neues Instrument für die Mitentscheidung des Volkes einzuführen.

Aber im übrigen war und ist der Gedanke des Einbaues eines fakultativen Referendums in unser Staatsrecht durchaus nicht verfehlt. Gegenteils wird dieser Weg in Zukunft beschritten werden müssen. Aber dies nicht zur Erweiterung der Volksrechte, sondern eher zu einer gewissen Rationalisierung der bestehenden. Denn das heutige obligatorische Referendum zieht eine Überfülle von Mitentscheidungen des Volkes nach sich. Nicht nur Verfassungsbestimmungen und Gesetzesvorlagen unterliegen ja heute der obligatorischen Volksabstimmung, sondern auch Staatsverträge und Konkordate und dann vor allem alle wichtigen Ausgabenbeschlüsse des Großen Rates. Vor wenigen Jahren mußte das Volk beispielsweise über den Beitritt zum Konkordat über die nicht eidgenössisch konzessionierten Luftseilbahnen und Skilifte abstimmen. Hat dies einen Sinn? Es wäre sicher viel richtiger, sich in derartigen Materien von mitunter höchst zweitrangiger Bedeutung mit einem bloß fakultativen Referendum zu begnügen. Eine Überfütterung des Stimmbürgers mit Pflichten kann staatspolitisch bedenklich werden. Die Folgen zeigen sich nicht zuletzt in bedenklichen Stimmbeteiligungszahlen, die wir in letzter Zeit auch in unserem Kanton registrieren mußten.

Zu unerfreulichen Resultaten führt aber vor allem in der Praxis das heutige obligatorische *Finanzreferendum*. Dieses besteht darin, daß alle Großratsbeschlüsse, welche eine neue Ausgabe von mindestens 100 000 Franken oder wiederkehrende neue Aufwendungen von jährlich mindestens 20 000 Franken in sich schließen, der Volksabstimmung unterstehen. Keine Bestimmung unserer Verfassung ist in der Praxis stärker geritzt und mißachtet worden als gerade diese. Zum Teil geschah dies aus der Schwierigkeit heraus, was als «Ausgabe» überhaupt zu verstehen sei. Zum Teil aber erfolgte die Umgehung der Vorschrift auch mala fide, nur aus der Angst vor einem möglichen negativen Ausgang der Volksabstimmung. Dabei wurden im Laufe der Jahre alle möglichen Wege gefunden, um mit dem Anschein des Rechts nach Bedarf die Klippen des Referendums zu umschiffen: man deklarierte klare Ausgaben als «Anlagen»; man teilte eine Aufwendung, die den Betrag von 100 000 Franken überstieg, in mehrere auf und dergleichen mehr. Eine neueste, und zwar häßliche Blüte auf diesem Gebiet der Umgehung des Finanzreferendums wurde jüngst gezüchtet mit dem Umbau des alten Zeughauses, wo ein Verwaltungsgebäude und der Großratssaal entstanden: man finanzierte diese Bauten mit Mitteln der kantonalen Beamtenversicherungskasse, so daß nicht einmal der Große Rat, geschweige das Volk, dazu etwas zu sagen hatte.

Es wäre vermessen, zu behaupten, derartiges sei staatspolitisch erfreulich. Das ist es nicht. Gegenteils sind derartige Mißachtungen der Verfassung gefährlich. Der Weg zu einer Sanierung muß anders beschritten werden, nach unserer Meinung durch die Umgestaltung des obligatorischen Finanzreferendums in ein fakultatives und durch die gleichzeitige Hinaufsetzung der großrätlichen Kompetenzlimiten. Denn die bestehenden sind heute angesichts der eingetretenen Geldentwertung weit überholt. So muß die Aufgabe der kommenden Verfassungsrevision darin bestehen, uns wieder die vermehrte Verfassungstreue zu ermöglichen, ohne dem Stimmbürger neue Pflichten aufzubürden.

3.

Unser kantonales Staatsrecht ist aber für die heutigen Bedürfnisse nicht nur zu extrem in der Ausgestaltung der Volksrechte, sondern gleichzeitig auch in der Festsetzung der *Amtszeit* seiner Behörden. Das ist zwar alte bünd-

nerische Tradition aus der Zeit her, da die souveränen Gerichtsgemeinden eifersüchtig und argwöhnisch die Tätigkeit der kantonalen Behörden überwachten. Heute indessen haften dieser Amtszeitbeschränkung empfindliche Nachteile an.

Beim Großen Rat, dessen Mitglieder auf zwei Jahre gewählt werden, aber immerhin wiederwählbar sind, geht die äußerst kurze Amtszeit noch an, ja birgt andererseits politische Vorteile in sich. Schon die Kreisämter und Kreisgerichte aber, die im gleichen kurzen Rhythmus bestellt werden, leiden darunter. Bei der kommenden starken Erweiterung der kreisgerichtlichen Strafkompetenzen könnte dies zu ernsten Nachteilen führen, da die Rechtsprechung auf eine gewisse Konstanz und zugleich Unabhängigkeit der Gerichte von politischen Einflüssen angewiesen ist. Indessen erfuhr ein erster, allerdings wenig glücklicher Vorstoß im letzten Jahr, die Amtsdauer für die Mitglieder des Großen Rates, der Kreisgerichte usw. auf drei Jahre zu verlängern, in der Volksabstimmung eine eindeutige Ablehnung. Ein künftiger und mutmaßlich baldiger neuer Vorstoß wird sich bei den Kreiswahlen auf die Neuregelung der Amtsdauer der Gerichte beschränken müssen, auch wenn zu berücksichtigen bleibt, daß häufig das Großratsmandat mit dem Landammannamt verbunden ist.

Bedenklicher als die kurzen Amtszeiten bei den Gerichtsbehörden wirkt sich jedoch die Amtszeitbeschränkung beim Kleinen Rat aus. Bekanntlich sind die Mitglieder der Regierung nur für maximal drei Amtsperioden zu je drei Jahren, also längstens für neun Jahre, wählbar. Wiederholt ist schon versucht worden, hier eine Milderung eintreten zu lassen. Der letzte Vorstoß in dieser Richtung wurde jedoch im Jahre 1953 wie die vorausgegangenen wuchtig abgelehnt. Noch immer ist die Abneigung des Volkes gegen ein «bureaukratisches Regierungssystem» wach. Das darf aber nicht hindern, die Schattenseiten dieser Volksangst deutlich zu erkennen. Ein Regierungskollegium, das einem so häufigen Wechsel unterliegt, wie in Bünden, vermag die entscheidenden und wichtigen Fragen der staatlichen Tätigkeit weniger gut zu lösen als ein Organ, dessen einzelne Mitglieder die erforderliche Zeit zur gründlichen Einarbeit in die Regierungsgeschäfte besitzen. Ginge es nur um die normale Verwaltungstätigkeit, so ließe sich die empfindliche Beschränkung der Wiederwählbarkeit der Regierungsmitglieder nach wie vor rechtfertigen. Allein, neben der eigentlichen Verwaltung stellen sich heute in allen Departementen laufend größere Staatsaufgaben, deren Lösung den vollen Einsatz der Regierung, die Kenntnisse und Erfahrung gut versierter Regierungsmänner erfordert. Wenn man dies berücksichtigt, leistet sich Graubünden mit dem ständigen Wechsel in der Regierung einen ungerechtfertigten Luxus, der durch die politischen Vorteile, die mit dem heutigen System verbunden sind, bei weitem nicht wettgemacht wird. Es wird deshalb der Tag kommen müssen, da die ernsten Nachteile der heutigen Regelung eine Remedur verlangen.

4.

Im Zusammenhang mit diesem Hinweis auf die Tätigkeit der Regierung zwingt die moderne wirtschaftliche Entwicklung auch zu einer Neubesinnung darüber, wie die Beziehungen des Kantons zu den wichtigsten Unternehmungen, an denen der Fiskus finanziell interessiert oder gar beteiligt ist, geregelt werden sollen. Während Jahrzehnten handelte es sich nur um die Rhätische Bahn, an der eine kantonale Beteiligung bestand. Später kamen die Bündner Kraftwerke hinzu. Heute jedoch sind es nicht nur fast alle größeren Kraftwerkunternehmungen, an denen sich der Kanton beteiligt, sondern zu ihnen gesellen sich eigentliche Erwerbsunternehmungen, die in mehr oder weniger enger wirtschaftlicher Verflechtung mit dem Kanton stehen.

Es wird einer kommenden Klärung bedürfen, wie der Kanton seinen Einfluß in allen diesen Unternehmungen des privaten Rechtes ausüben und gleichwohl die Unabhängigkeit der regierungsrätlichen Entscheidungsgewalt wahren kann. Einerseits darf es nicht darum

gehen, die amtierenden Regierungsräte allzusehr mit derartigen Verwaltungsmandaten zu belasten (und mit den entsprechenden Diäten zu bedenken), und andererseits wird man auch nicht den Ausweg darin finden können, die ausscheidenden Mitglieder des Kleinen Rates gewissermaßen im Turnus mit diesen Posten auszustatten. Eine vernünftige Koordinierung drängt sich vielmehr auf, wobei man daran wird denken müssen, einen Teil der neuen und zunehmenden Verantwortung auf ständige Kommissionen zu verlagern, die ihrerseits in die kantonale Verwaltungsarbeit einzubauen wären.

5.

Aber auch noch nach anderer Richtung hin wirft die moderne staatliche Tätigkeit neue, schwerwiegende Probleme auf. Nicht nur der Bund, sondern auch die Kantone sind in zunehmendem Maß im Begriff, Beamtenstaaten zu werden, weil sich die öffentliche Tätigkeit im Verlauf der letzten Jahrzehnte immer weiter ausdehnte. Das bildet die Folge der mannigfachen Wohlfahrts- und Sozialeinrichtungen. Je intensiver aber der Staat sich auf allen erdenklichen Gebieten betätigt, um so größer sind die Konfliktsmöglichkeiten in seinen Beziehungen zum Bürger. Dessen Interesse, sich gegenüber dem Staat, seinen Organen und Beamten für seine Rechte zur Wehr setzen zu können, ist heute deshalb eminent viel größer als noch vor wenigen Jahrzehnten. Dieser Rechtsschutz findet sich aber derzeit noch nicht befriedigend geregelt. In allen privaten Streitigkeiten stehen dem Bürger, was wir als Selbstverständlichkeit betrachten, die unabhängigen Gerichte zur Verfügung. Sobald der gleiche Bürger jedoch mit dem Staat selbst in Streit gerät, existiert, mit wenigen Ausnahmen, diese unabhängige Rechtsprechung nicht. Denn es ist heute noch die Verwaltung selbst, die über Rechtskonflikte zwischen Staat und Bürger abschließend entscheidet. Die Departemente der kantonalen Verwaltung, der Kleine und der Große Rat sind zur Hauptsache die kantonalen Verwaltungsgerichtsinstanzen. Sie, die meist die Vorschriften selbst erlassen haben, entscheiden auch über deren Anwendung und Auslegung im Streitfall, sind damit also nicht selten ihr eigener Richter. Ein derartiger Zustand ist alles andere als befriedigend. Der Bürger besitzt heute Anspruch auf vollen Rechtsschutz auch in Verwaltungsstreitsachen. Ihn aber kann nur der wirklich unabhängige Richter voll gewähren. Das zwingt zur baldigen Einführung der möglichst umfassenden Verwaltungsgerichtsbarkeit auch in unserem Kanton, so wie in andern Ständen gerade jetzt darum gerungen wird.

6.

Doch noch manche andern Bestimmungen der geltenden Verfassung sind inzwischen revisionsbedürftig geworden. Die *Gerichtsorganisation* auf dem Gebiet der Zivil- und Strafrechtspflege sollte neu überprüft werden.

Die Beziehungen des Kantons zu den *Gemeinden* finden sich nicht mehr ausreichend verankert. Im Vordergrund steht dabei die Frage eines umfassenden kantonalen Finanzausgleiches. Es treten aber namentlich auch unter den Gemeinden selbst, vor allem im Gefolge der modernen Wasserkraftnutzung, gefährliche Unterschiede und Gegensätze auf. Einzelne Gemeinwesen beziehen Wasserrechtsabgaben, die sie mit der Zeit im Gelde beinahe schwimmen lassen, andere Gemeinden aber werden gleichzeitig zusehends ärmer. Hier sollte eingegriffen werden können, wofür erst Ansätze vorhanden sind.

Unvollständig geregelt ist sodann das Verhältnis zwischen der politischen Gemeinde und der Bürgerkorporation. Eine eindeutig klare Verfassungsvorschrift müßte die Grundlage für ein neues Niederlassungsgesetz bilden. Auf die innere Organisation der Gemeinden sodann legt die geltende Verfassung zu wenig Gewicht und läßt das Fehlen eines Gemeindegesetzes um so stärker empfinden.

Der kantonale *Finanzhaushalt* steht vor heikeln Problemen. Die Anforderungen an ihn werden immer größer. Straßenbau, der Schutz der notleidenden Bergbevölkerung, der Kampf gegen die Abwanderung, die Förderung des Gewerbes, der Verkehrsanstalten, der Wett-

kampf um die Konkurrenzfähigkeit der Hotellerie usw. erfordern in Zukunft vermehrte Mittel, beträchtliche Summen. Damit kommt dem Bestreben nach einem gerechten Lastenausgleich erhebliche Bedeutung zu. In der Verfassung findet sich hierüber keinerlei Bestimmung. Gegenteils hat sich der Kanton längst über die rudimentäre Vorschrift des Art. 19 KV, wonach der jährliche Deckungsbedarf durch die «nötige Steuer» finanziert werden soll, hinweggesetzt. Es müßte deshalb darum gehen, in die Verfassung die Grundsätze der gesamten zukünftigen kantonalen Finanz- und Budgetpolitik einzubauen.

Doch genug damit. Was wir aufzeigen wollten, waren die aktuellen und dringenden Probleme der heutigen Staatspolitik. Die Art ihrer Lösung wird entscheiden über die Reife und Bewährungskräfte der Behörden und des Volkes.

7.

Nur am Rande und zum Abschluß sei noch der Blick in eine entferntere Zukunft gerichtet und wenigstens eine Frage gestreift, mit der wir zugleich den Ring unserer Betrachtungen schließen möchten: Wann werden unsere *Bündner Frauen* das *Stimmrecht* erhalten? Es liegt im Wesen der Dinge und der politischen Entwicklung, daß dieses Problem in erster Linie in den Stadtkantonen sowie auf dem Boden des eidgenössischen Rechtes geklärt und einer Lösung entgegengeführt werden muß. Die Zeit hiefür ist manchenorts schon reif geworden. Doch, wenn auch hinkend, werden die Landkantone nachfolgen müssen. Das Frauenstimmrecht bildet ja keine Frage der Nützlichkeit und der politischen Opportunität, sondern eine solche des Strebens nach Rechtsgleichheit. Eine rechtsgleiche Behandlung der Frau auch in politischen Dingen muß aus der Grundsatztreue heraus, zu der wir verpflichtet sind, sicher angestrebt werden. Denn nichts liegt vor, was es rechtfertigen könnte, die Frauen länger als Personen minderen Rechtes zu behandeln. Nichts liegt vor – und doch werden wir uns voraussichtlich noch recht lange gedulden, bis auch dieses Problem in Graubünden auf die Traktandenliste der politischen Diskussion gesetzt wird und der (männliche) Stimmbürger darüber entscheiden kann. Oder sollten wir uns täuschen?