Zeitschrift: Bündner Monatsblatt : Zeitschrift für Bündner Geschichte, Landeskunde und Baukultur

Herausgeber: Verein für Bündner Kulturforschung

Band: - (2007)

Heft: 4

Artikel: Graubünden - ein rechtsgeschichtlicher Sonderfall? : Versuch einer Skizze zum staatsrechtlichen Charakter Graubündens

Autor: Rathgeb, Christian

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-398894

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: 10.07.2025

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

Graubünden – ein rechtsgeschichtlicher Sonderfall?

Versuch einer Skizze zum staatsrechtlichen Charakter Graubündens

Christian Rathgeb

Einleitung

Als der Kanton Graubünden vor vier Jahren seinen 200sten Geburtstag beging, lud er zu den Feierlichkeiten in Zürich einige ausgewählte Kantone ein. Diese hatten einen gemeinsamen Bezugspunkt: die Mediationsakte. Mit ihr wurden sechs Kantone – Aargau, St. Gallen, Tessin, Thurgau, Waadt und eben Graubünden – als vollwertige Gliedstaaten in den Bundesstaat der Schweizerischen Eidgenossenschaft eingefügt. Jedes dieser sechs Staatsgebilde hat seine eigene Geschichte und ist in diesem Sinne einmalig, etwas ganz Besonderes. Die für den vorliegenden Beitrag gewählte Frage, ob Graubünden als rechtsgeschichtlicher Sonderfall zu betrachten sei, ist auf die in der Verfassung verankerte Staatsorganisation fokussiert. Sie will die für die bündnerischen Verfassungen des 19. und 20. Jahrhunderts typischen Charakteristika beleuchten, die sich im Vergleich zu den anderen Kantonen – vorweg den Mediationskantonen – nicht oder nicht in derselben Intensität oder Form finden. Die Ausführungen sind ein Versuch, den bündnerischen «Staatscharakter» zu skizzieren. Dieses Unterfangen bleibt, wie der Beschrieb des Charakters eines Menschen, subjektiv und unvollständig.

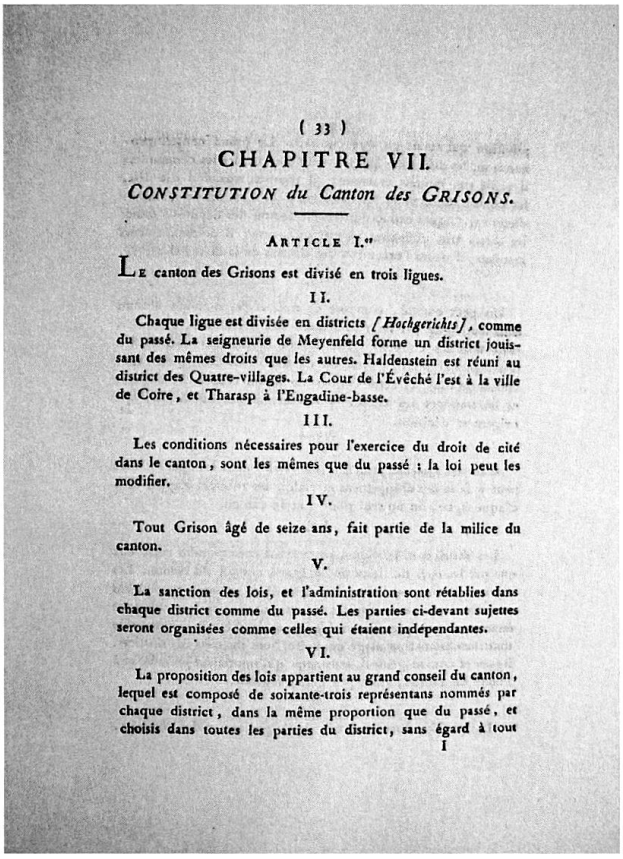
Führer zu den Feierlichkeiten vom 5.–7. September 2003 anlässlich des 200sten Geburtstags des Kantons Graubünden in Zürich.

Der leider viel zu früh verstorbene Zürcher Verfassungsrechtler Alfred Kölz hat im Vorwort zum 2003 erschienenen Buch *Die Staatsverfassung Graubündens* Folgendes festgehalten: «Nach der Erarbeitung der Verfassungsentwicklung aller Schweizer Kantone stellte der Schreibende fest, dass in keinem Kanton der Sinn für frühere Verfassungsstrukturen so lebendig geblieben ist wie in Graubünden.»[1] Die Faszination der bündnerischen Verfassungsentwicklung hat verschiedene Gründe.[2] Dazu gehört sicher die Einzigartigkeit oder Eigenartigkeit mancher institutioneller Regelung. Ludwig Snell schrieb in seinem *Handbuch des Schweizerischen Staatsrechts* im Jahre 1844: «Die Verfassung des Kantons Graubünden ist ganz eigenthümlich und mit keiner der übrigen Kantone verwandt [...]».[3] In der Tat: Auch die Verfassungsrechtler des 20. Jahrhunderts teilen Graubünden nicht

einer Gruppe verfassungsrechtlich verwandter Kantone zu, wie beispielsweise den Landsgemeindekantonen, sondern betrachten die bündnerische Verfassungsentwicklung als eine ihre eigenen Wege beschreitende.[4] Dennoch lassen sich Parallelen erkennen und bei Verfassungsrevisionen wurde und wird – auch durch Bündner Verfassungsrechtler – von anderen Verfassungen abgeschrieben.[5] Für die spezifische bündnerische Verfassungsentwicklung waren grundsätzlich zehn Faktoren ausschlaggebend, die im Folgenden kapitelweise kurz erläuert werden sollen.

Ausgangslage des modernen bündnerischen Staates: Eigenständiger Freistaat mit Untertanenlande

Im Unterschied zu den übrigen Mediationskantonen war Graubünden nicht ein Untertanenland, das erst mit der Mediation die staatliche Souveränität und damit, sozusagen durch die Proklamation des Mediators, seine Freiheit erlangte.[6] Der Freistaat der Drei Bünde, der auf dem mehrfach durch Gesetze ergänzten Bundesbrief von 1524 beruhte, war ein selbstständiges Staatsgebilde. Er



(33)

CHAPITRE VII.

CONSTITUTION du Canton des GRISONS.

ARTICLE I.er

LE canton des Grisons est divisé en trois ligues.

II.

Chaque ligue est divisée en districts *[Hochgerichts]*, comme du passé. La seigneurie de Meyenfeld forme un district jouissant des mêmes droits que les autres. Haldenstein est réuni au district des Quatre-villages. La Cour de l'Évêché l'est à la ville de Coire, et Tharasp à l'Engadine-basse.

III.

Les conditions nécessaires pour l'exercice du droit de cité dans le canton, sont les mêmes que du passé : la loi peut les modifier.

IV.

Tout Grison âgé de seize ans, fait partie de la milice du canton.

V.

La sanction des lois, et l'administration sont rétablies dans chaque district comme du passé. Les parties ci-devant sujettes seront organisées comme celles qui étaient indépendantes.

VI.

La proposition des lois appartient au grand conseil du canton, lequel est composé de soixante-trois représentans nommés par chaque district, dans la même proportion que du passé, et choisis dans toutes les parties du district, sans égard à tout

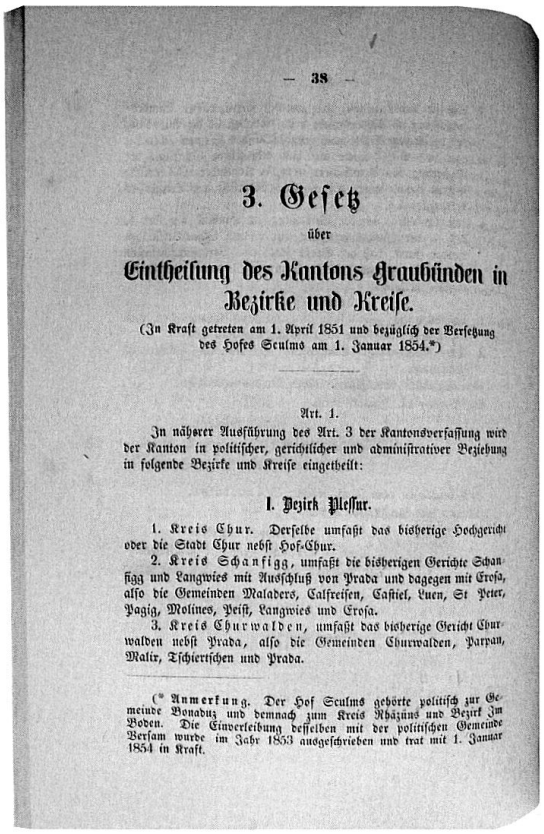
I

Verfassung des Kantons Graubünden in der Mediationsakte vom 19. Februar 1803.

verfügte über eine eigene Aussen- und Bündnispolitik. Allerdings galt der Freistaat infolge seiner engen Bande zur Eidgenossenschaft als zugewandter Ort derselben und seine Vertreter nahmen häufig an deren Tagsatzungen teil.[7] Im Jahre 1507 schrieb Macchiavelli an die Florentiner Regierung: «Ausser diesen XII Kantonen gibt es zwei andere Arten Schweizer, Graubündner und die Walliser, die beide an Italien grenzen. Diese beiden sind nicht so mit den XII Kantonen verbunden, dass sie nicht auch diesen entgegengesetzte Beschlüsse fassen könnten. Sie verstehen sich aber alle gut zusammen für die Vertheidigung ihrer Freiheit.»[8]
Graubünden war aber nicht nur ein – abgesehen von dieser lockeren Bande – eigenständiger Freistaat, sondern verfügte mit dem Veltlin, Bormio und Chiavenna über eigene Untertanenlande. Die Abtrennung der Untertanengebiete im Sommer 1797 und die Vereinigung mit der eben errichteten Cisalpinischen Republik durch Napoléon Bonaparte beschleunigten den Niedergang des Freistaates. Mit dem Ausfall der Zolleinnahmen versiegte die einträglichste Geldquelle und die gesicherten Korn- und Salzeinfuhren (und natürlich auch jene des köstlichen Veltlinerweins) gingen verloren.[9] Der Verlust der Untertanenlande zerstörte das Selbstbewusstsein der Bündner und kam einem Schnitt durch die Lebensader des Freistaates gleich. In der Wirtschaft würde man heute von einer kritischen Grösse sprechen. Eine solche hatte der Freistaat der Drei Bünde, gerade nach der Abtrennung seiner südlichen Herrschaften, am Ende des 18. Jahrhunderts erreicht.[10] Insofern kann der Segen des Mediators, den die Mediationskantone durch Erlangung ihrer Freiheit und der Einbettung in die Schweizerische Eidgenossenschaft empfingen, auch für Graubünden im positiven Lichte betrachtet werden. Die Vereinigung mit der Eidgenossenschaft sicherte das Bestehen des heterogenen und föderativen bündnerischen Staatsgebildes, dessen längerfristiges Überleben als unabhängiger Staat fraglich gewesen wäre.
Napoléon Bonaparte behielt Recht mit seinem Urteil, das er anlässlich der feierlichen Übergabe der Vermittlungsakte an den Bündner Gesandten Jakob Ulrich von Sprecher am 19. Februar 1803 äusserte: «Bünden war einst eine Macht in Europa. Aber seine Unabhängigkeit wurde immer durch den Einfluss des Auslandes und durch Fraktionen im Innern getrübt. Bünden war im Besitz des Veltlins. Es hat dieses verloren, und dieser traurige Übergang gehört nun seiner Geschichte an. Aber es wird in der Vereinigung mit der Schweiz Sicherheit für seine Freiheit und eine Garantie für seine innere Ruhe und gute Ordnung finden.»[11]

Staatsform: Vom Staatenbund zum modernen Bundesstaat mit beschränkter Gemeindestaatlichkeit

Der Freistaat der Drei Bünde, der bis zur Helvetik Bestand hatte, war ein aus souveränen Gerichtsgemeinden zusammengesetzter Staatenbund.[12] Weder in der Gesetzgebung noch in der Verwaltung noch in der Justiz konnten die drei Bünde die «Oberherrlichkeit» der Gerichtsgemeinden, die innerstaatlich absolute Autonomie beanspruchten, einschränken. Dem Gesamtstaat fehlten eigene,



— 38 —

3. Gesetz

über

Eintheilung des Kantons Graubünden in Bezirke und Kreise.

(In Kraft getreten am 1. April 1851 und bezüglich der Versetzung des Hofes Seculms am 1. Januar 1854.*)

Art. 1.

In nähorer Ausführung des Art. 3 der Kantonsverfassung wird der Kanton in politischer, gerichtlicher und administrativer Beziehung in folgende Bezirke und Kreise eingetheilt:

I. Bezirk Plessur.

1. Kreis Chur. Derselbe umfaßt das bisherige Hochgericht oder die Stadt Chur nebst Hof-Chur.

2. Kreis Schanfigg, umfaßt die bisherigen Gerichte Schanfigg und Langwies mit Ausschluß von Prada und dagegen mit Erosa, also die Gemeinden Maladers, Calfreisen, Castiel, Luen, St Peter, Pagig, Molines, Peist, Langwies und Erosa.

3. Kreis Churwalden, umfaßt das bisherige Gericht Churwalden nebst Prada, also die Gemeinden Churwalden, Parpan, Malix, Tschiertschen und Prada.

(* Anmerkung. Der Hof Seculms gehörte politisch zur Gemeinde Bonaduz und demnach zum Kreis Rhäzüns und Bezirk Im Boden. Die Einverleibung desselben mit der politischen Gemeinde Versam wurde im Jahr 1853 ausgeschrieben und trat mit 1. Januar 1854 in Kraft.

Gesetz über Eintheilung des Kantons Graubünden in Bezirke und Kreise, in Kraft getreten am 1. April 1851 (in: Amtliche Gesetzessammlung des Kantons Graubünden. Bd. 1. Chur, 1860).

zur Durchsetzung der gesamtstaatlichen Beschlüsse erforderliche Organe. Die Gerichtsgemeinden hatten ihre eigenen Gesetze, wie Ehe- und Erbstatuten, Polizei- und Strafgesetze. Der wohlgehütete Blutbann, die Gerichtsbarkeit über Leben und Tod, galt als bedeutendster Ausdruck ihrer Eigenständigkeit. Diese Gerichtsgemeindestaaten unterschieden sich in ihren Rechtsordnungen, in Sprache, Religion, Mentalität und Gebräuchen, Münzen, Mass und Gewicht, ja selbst im Kalender, dessen Vereinheitlichung erst im 19. Jahrhundert gelang. Es gab einen Punkt, in dem sie sich trotz ihrer Verschiedenheit stets einig waren, nämlich keiner Vorlage zuzustimmen, die ihren Kompetenzbereich zugunsten des Bundes schmälern würde.[13]

Mit der Helvetik beendete Napoléon Bonaparte die Eigenstaatlichkeit Graubündens abrupt. Graubünden wurde ein Verwaltungsbezirk der helvetischen Einheitsrepublik und damit ein Einheitsstaat.
Mit dem Akt der Mediation übernahm Graubünden im Jahre 1803 die Staatsform eines Bundesstaates, vorerst mit den Gerichtsgemeinden als immer noch mit grosser Autonomie ausgestatteten Gliedstaaten. Der Grosse Rat unterbreitete noch bis Mitte des 19. Jahrhunderts den Gerichtsgemeindestaaten regelmässig ausführliche «Abschiede», die er stets an die «Ehrsamen Räthe und Gemeinden» zu richten pflegte. Nach Alfred Kölz handelte es sich dabei um «einen beinahe diplomatischen Verkehr zwischen Bund und Staaten eines Staatenbundes».[14] Ab 1851 übernahmen die politischen Gemeinden die Rolle der ehemaligen Gerichtsgemeinden.
Heute ist Graubünden als moderner Bundesstaat mit beschränkter Gemeindestaatlichkeit zu bezeichnen. Der Begriff des Einheitsstaates, wie er für die übrigen Kantone der Schweiz sachgerecht sein mag, ist infolge der überaus umfassenden Gemeindeautonomie (Art. 40 KV 1892, Art. 65 KV 2003) für Graubünden nicht zulässig. Wohl keiner der übrigen Kantone hat in den letzten 200 Jahren einen derartigen Wandel seiner Staatsform durchgemacht.

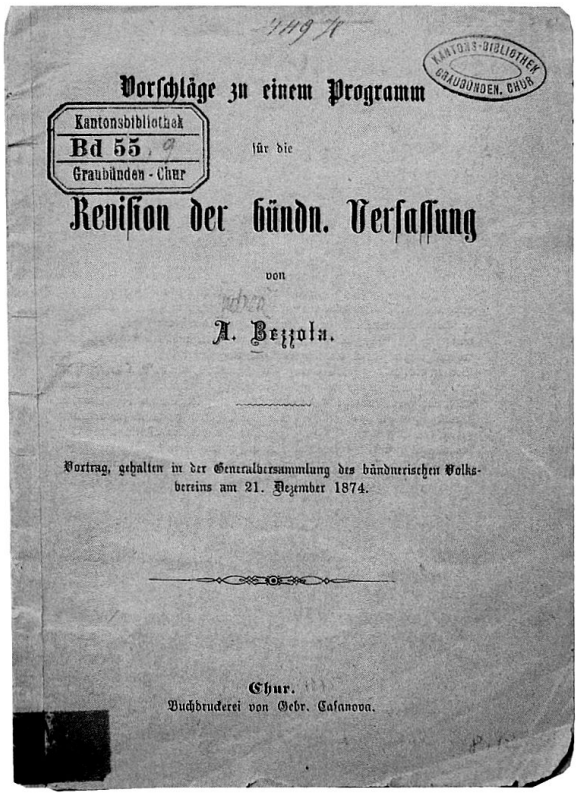
Keine Epochen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts

Die Helvetik besiegelte im Bündnerland die Zeit des eigenständigen Freistaates der Drei Bünde. Mit dem *Vereinigungsvertrag vom 21. April 1799* wurde Graubünden ein helvetischer Verwaltungsbezirk. Die Epoche der Helvetik bildet das erste Kapitel in der Geschichte des bündnerischen Gesamtstaates. Die Bündnergeschichte war bis zur Helvetik von den Österreichern, den Franzosen und den herrschenden Adelsfamilien geprägt. Seit der Helvetik stand das Land der Bündner im Vordergrund, die einflussreichen Familienclans traten in der Folge sukzessive in den Hintergrund. Somit gehört auch die helvetische Epoche bereits zur neueren bündnerischen Verfassungsgeschichte. Wenn auch mit der Mediation wieder weitgehend an die alten Zustände angeknüpft wurde, so fanden doch das departementale Regierungssystem, längere Amtsdauern, das Wahlmännersystem und die Distrikts-, respektive Bezirkseinteilung erstmals Eingang ins bündnerische Verfassungsrecht. Im Laufe des 19. Jahrhunderts wurden die helvetischen Quellen wieder rezipiert.

Mediation, Restauration und Regeneration fehlen dann aber in der bündnerischen Staatsentwicklung als geschichtliche Epochen. Die Zeit von 1803 zur Mitte des 19. Jahrhunderts lässt keinen derart wesentlichen Einschnitt erkennen, dass von einer neuen Epoche gesprochen werden könnte.
Gründe dafür gibt es viele: die eigentliche Restauration im Jahre 1803 mit Wiedereinführung des – wenn auch modifizierten – alten Systems; die Beibehaltung der Machtfülle der Gerichtsgemeinden, die mit ihrer Starrheit und Zähigkeit des Wandels nur eine langsam fortschreitende Entwicklung erlaubten; die hohe Hürde für eine Verfassungsrevision ab 1814 (Art. 34 KV 1814), die das Verfassungsrecht für vier Jahrzehnte zementierte.

Nahezu unantastbare Gemeindeautonomie als Ausdruck des Förderalismus

Wilhelm Oechsli bezeichnete Graubünden wiederholt als «Eldorado des Föderalismus». Die Autonomie kleiner überschaubarer Zellen des Staatsgebildes war seit den Anfängen des Freistaates der Drei Bünde Ausdruck des Bündnerlandes – und ist es bis heute geblieben.



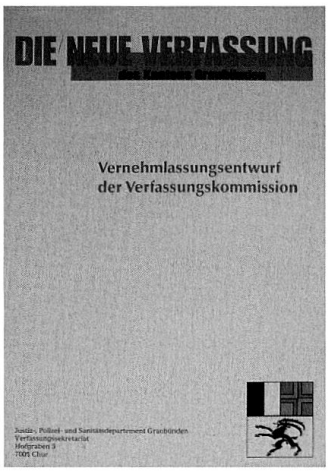
Vorschläge zu einem Programm für die Revision der bündnerischen Verfassung von A[ndrea] Bezzola, Chur, 1875.

Zu den wesentlichsten Kompetenzen der Gemeinden gehören noch heute das Finanz- und Steuer-, Raumplanungs- und Bau-, Schul-, Alp- und Forstwesen, die niedere Polizei und die Sozialhilfe, und zwar jeweils in extensiver Weise.[15] Auch in organisatorischer Hinsicht besteht weitgehend Autonomie. 14 Gemeinden, darunter auch kleinere wie etwa Grono (890 Einwohner) oder Tujetsch (1597 Einwohner), haben ein eigenes Gemeindeparlament. Der Föderalismus ist nicht nur mit der Freiheitsliebe der Bündnerin und des Bündners und deren Skepsis gegenüber fernen, sie steuernden Mächte zu erklären, vielmehr ist er ganz wesentlich Folge der gekammerten Topografie und der schwachen Besiedelung ausgedehnter Landstriche. Der heute schwierige und auf Dauer wohl nicht mehr finanzierbare und daher reformbedürftige Zustand mit über 200 autonomen Gemeinden hat jedoch nur beschränkt Tradition. Die rund 50 Gerichtsgemeinden kannten keine Autonomie ihrer Dorf- oder Nachbarschaften. Erst in der Mitte des 19. Jahrhundert entgleiste die Entwicklung, indem nicht die neuen Kreise als den Gerichtsgemeinden nachfolgende Gebilde deren Kompetenzen übernahmen, sondern die darin bestehenden rund 230 Dorfschaften.
Bereits im Jahre 1875 geisselte der Engadiner Andrea Bezzola diese Fehlentwicklung und schlug ein Fusionsmodell oder ein Kreismodell vor.[16] Für seine fortschrittlichen, heute noch aktuellen Vorschläge bezahlte er einen hohen Preis. Bezzola wurde bei den folgenden Grossratswahlen im Kreis Oberengadin abgewählt. Auch heute noch ist es von Vorteil, *nicht* Grossrat zu sein, wenn man die Gemeindeautonomie oder die Anzahl Gemeinden ernsthaft in Frage stellen will! Wenn die Gemeindeautonomie auch nicht mehr die «heilige Kuh» ist, wie noch vor wenigen Jahrzehnten, so hat sie sich doch mit beträchtlichem Umfang an Kompetenzen bis heute behauptet.

Mehrfach überlagerte Gebietsgliederung im Wandel der Zeit

Graubünden, mit seiner Fläche von ca. 7100 km², seinen 150 Tälern und 937 Berggipfeln, ist auch das Land der vielfältigsten Gebietsgliederungen. Zur Zeit des Freistaates der Drei Bünde bestanden neben den drei Bünden – dem Gotteshausbund, dem Grauen oder Oberen Bund und dem Zehngerichtenbund – rund 30 Hochgerichte und 50 Gerichtsgemeinden mit einer oder mehreren Dorfschaften, so genannten Nachbarschaften.[17] Die drei Bünde bildeten

in erster Linie Zweckverbände zur Erhaltung der Unabhängigkeit. Die Hochgerichte dienten ausschliesslich verwaltungstechnischen Bedürfnissen des Gesamtstaates und verfügten über keine Gerichtshoheit.[18] Die Dorfschaften hatten kein politisches Gewicht. Die Gerichtsgemeinden hingegen waren die zentralen weitgehendst selbstständigen Staatswesen. Der «gemeine Mann» – wie man den stimmberechtigten Bündner nannte – als Glied der Gerichtsgemeinde, an der er die Geschicke des Landes bestimmte, galt neben Gott und der Sonne als höchste Obrigkeit!
In der Helvetik bestanden dann 11 Verwaltungs- und Gerichtsdistrikte nach französischem Muster. Mit der Mediation wurde die alte Gebietseinteilung wieder übernommen und erst im Jahre 1851 erhielt der Kanton die heutige Gliederung mit 230 Gemeinden, 39 Kreisen (die den alten Gerichtsgemeinden entsprangen) und 14 Bezirken (heute deren 11, die ehemals helvetischen Distrikte). Nebst den Bezirken und Kreisen, denen zur Hauptsache Justizaufgaben übertragen wurden und den Gemeinden, bestehen heute 180 Gemeindeverbände und rund 300 andere Formen der kommunalen Zusammenarbeit.[19]
Eine im Jahre 2000 von der regierungsrätlichen Verfassungskommission vorgeschlagene Einteilung des Kantons in sieben Grossregionen als Verwaltungseinheiten, eine – zumindest vorübergehende – fünfte Ebene neben Kanton, Bezirk, Kreis und Gemeinde, erlitt bereits im Vernehmlassungsverfahren jämmerlich Schiffbruch.[20]



Vernehmlassungsentwurf der Verfassungskommission vom 6. September 2000.

Land der 700 Richter

Die Justizpflege lag auch im Bündnerland lange im Argen.[21] Im Freistaat der Drei Bünde bestanden ungefähr 100 erstinstanzliche Zivilgerichte mit zehn bis neunzehn Mitgliedern. Daneben gab es 61 Strafgerichte mit noch grösserer und mannigfaltigerer Zusammensetzung; zwanzig bis vierzig Richter sprachen hier Recht. In der Helvetik waren es nur noch 11 Gerichte mit je neun Mitgliedern. Mit der Mediation wurden im Wesentlichen wieder die alten Zustände hergestellt, die Höchstzahl der Gerichtsbeisitzer aber auf sechzehn beschränkt. 1851 folgte das Einteilungsgesetz, das 39 Kreise und 14 Bezirke schuf sowie für jeden Kreis eigene Friedensrichter, die so genannten Vermittler, bestimmte. Diese Ordnung blieb bis ins Jahr 2000 bestehen.
Die Justizpflege besorgten: 39 Kreise mit je einem oder zwei Vermittlern und zusätzlichen Stellvertretern; 39 Kreisgerichte und 14

Reform der bündnerischen Gerichtsorganisation 1998. Bericht und Vorentwurf mit Erläuterungen, vorgelegt von Kantonsgerichtspräsident Dr. iur. Alex Schmid.

Bezirksgerichte mit je einem Präsidenten, vier Beisitzern und vier Stellvertretern; 14 Jugendgerichte, jedes davon mit einem Präsidenten, zwei Richtern und zwei Stellvertretern und schliesslich die kantonalen Gerichte mit je eigenen Präsidenten, Stellvertretern und je zehn nebenamtlichen Richtern. Insgesamt waren im Kanton rund 700 Personen mit richterlichen Aufgaben beschäftigt. Graubünden konnte mit Fug als unvergleichliches Land der Richter bezeichnet werden. Die jüngste Gerichtsreform im Jahre 2000 brachte eine erste Abhilfe mit der Abschaffung der Kreis- und der besonderen Jugendgerichte sowie der besonderen Vermittlerämter.

Land der 1000 Exekutivpolitiker

Wie erläutert, zählt Graubünden heute 207 selbstständige politische Gemeinden. Abgesehen von wenigen Ausnahmen sind die Gemeindevorstände oder Gemeinderäte im Departementalsystem mit fünf Mitgliedern organisiert. Insgesamt sind in Graubünden also rund 1000 Exekutivämter zu vergeben, so viele wie in keinem anderen Kanton. Denkt man an die sehr weit reichende Autonomie der Gemeinden, so kann man sich die Anforderungen, respektive die Arbeitslast der meist nur symbolisch entschädigten Nebenämter in etwa vorstellen. 74 Gemeinden haben weniger als 200 Einwohner, 9 davon sogar weniger als 50 Einwohner.[22] Dass in diesen Gemeinden der Wunsch nach Amtszeitbeschränkung höchstens von den Amtsträgern selbst geäussert wird, versteht sich von selbst!
Die zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen werden uns in den nächsten Jahren dazu zwingen, ernsthafte Reformen in Angriff zu nehmen. Das Gemeindeinspektorat des Kantons Graubünden hat diesbezüglich im Jahre 2000 mit verschiedenen Modellen, insbesondere einem Fusionsmodell (aus den 207 Gemeinden würden noch deren 70), mögliche Wege aufgezeigt. Leider fanden diese Vorschläge bisher noch kaum ernsthaft Beachtung.

Land der drei Sprachkulturen

Die drei Sprachkulturen bilden wohl eines der typischsten Merkmale Graubündens. Allein dieses Thema wäre eine eigene Tagung wert. In die Präambel der neuen Bündner Kantonsverfassung, die am 1. Januar 2004 in Kraft getreten ist, hat die «Absicht, die Dreisprachigkeit und die kulturelle Vielfalt zu fördern und als

Teil des geschichtlichen Erbes zu bewahren», Eingang gefunden. Diese Formulierung symbolisiert die Wertschätzung und Bedeutung der Dreisprachigkeit für den Kanton Graubünden. Viel zu diskutieren gab der neue Sprachenartikel (Art. 3 KV 2003), dessen erster Absatz lautet: «Deutsch, Rätoromanisch und Italienisch sind die gleichwertigen Landes- und Amtssprachen des Kantons.» Die Umsetzung des Artikels sorgte, sorgt und wird noch für heisse Köpfe sorgen, vor allem in jenen Kreisen, die des Englischen heute schon mächtiger sind als des Deutschen.[23] Das gilt wohl, bedenkt man die Vermarktung Graubündens durch den Slogan: «Graubünden – The Heimat Feeling», auch für die Bündner Marketingstrategen. Wer mit der Rhätischen Bahn durch die wild-romantische Rheinschlucht – den «Bündner Grand Canyon» – in die Surselva fährt und in einer der romanisch sprachigen Gemeinden Trin, Castrisch, Rueun oder Waltensburg/Vuorz aussteigen will, muss den Halteknopf betätigen. Auf diesem steht nicht etwa «Fermada sin dumonda», sondern «Halt auf Verlangen, Fermata a richiesta, Arrêt sur demande, Stops on request»!

Standeskommission: Einzigartige Mittelbehörde zwischen Kleinem und Grossem Rat

Die dem kleinen Kongress des Freistaats der Drei Bünde nachgebildete Standeskommission bestand seit 1806 und nahm nahezu das ganze 19. Jahrhundert hindurch bedeutende Verwaltungs-, Legislativ- und Justizaufgaben wahr. Die drei Mitglieder des Kleinen Rates und die Bundesstatthalter gehörten der Kommission von Amtes wegen an. Der Grosse Rat wählte alljährlich weitere drei Mitglieder aus jedem Bund. Dabei soll die Wahl jeweils auf die einflussreichsten und aktivsten Bürger eines jeden Bundes gefallen sein, die nicht dem Kleinen Rat angehörten.[24] Nicht selten waren dies die ausscheidenden Regierungsmitglieder. Die Kommission versammelte sich ordentlich vor den Sessionen des Grossen Rates und ausserordentlich auf Verlangen eines Mitglieds des Kleinen Rates, bei Störung von Ruhe und Ordnung und immer dann, wenn die zeitgerechte Versammlung des Grossen Rates nicht möglich war. Dem Kleinen Rat stand es frei, die Kommission beliebig zur Mitarbeit beizuziehen. Die Standeskommission widmete sich in erster Linie wichtigen Regierungs- und Verwaltungsaufgaben, die sie zusammen mit dem Kleinen Rat oder in dessen Auftrag zu

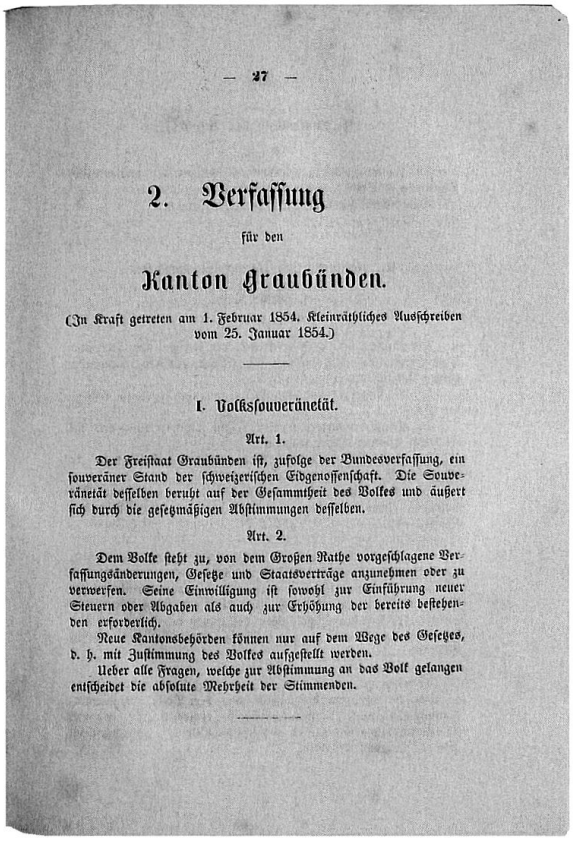
erfüllen hatte. Der Mittelbehörde zwischen Regierung und Grossem Rat oblag die Vorberatung der Geschäfte des Grossen Rates, weshalb sie jeweils unmittelbar vor den Sessionen beriet. In dringenden Fällen, in denen eine sofortige Einberufung des Parlaments nicht möglich war, amtete sie mit legislativer Kompetenz.

Der Standeskommission kam eine zentrale Bedeutung im heranwachsenden bündnerischen Bundesstaat zu. Sie bemühte sich um eine einheitliche Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung. Sie ermöglichte Stetigkeit in der Geschäftsführung. Denn die Regierungsmitglieder walteten ihres Amtes nur gerade ein Jahr. Indem sie nach ihrem Ausscheiden Einsitz in der Standeskommission nahmen, konnten die laufenden Geschäfte weiter bearbeitet werden. Die Kommission sorgte für eine breite Abstützung politisch umstrittener Vorlagen, gehörten ihr doch fünf Mitglieder aus jedem Bund an.[25] Aus Sicht des Gewaltenteilungsprinzips war sie ein «Schreckgespenst». Die mächtige Behörde, die Friedrich Pieth zu Recht als «die wirkliche Regierung» bezeichnete, vereinigte gleichermassen exekutive, legislative und judikative Gewalt.[26]

Keiner der anderen Schweizer Kantone kannte ein vergleichbares Staatsorgan. Auffallend ist aber die strukturelle Parallelität zwischen der Bündner Standeskommission und den nach dem Kollegialitätsprinzip organisierten Exekutiven der Regenerationskantone. Diese nach Vorbildern der Restauration und der Zeit vor der helvetischen Umwälzung organisierten Regierungssysteme bestanden aus neun bis vierundzwanzig Mitgliedern. Die verschiedenen Verwaltungszweige wurden jeweils von Ausschüssen mit mehreren Regierungsräten kollegial geführt.[27] Auch in der Standeskommission bildeten sich unter der jeweiligen Leitung eines Mitglieds des Kleinen Rates Ausschüsse mit ehemals in den Verwaltungszweigen tätigen Regierungsmitgliedern. Verschiedene wichtige Zweige der Verwaltung wurden von Kommissionen geführt. So bildeten sich im Laufe der Jahre eine Gesetzgebungs-, Armen-, Militär-, Schützen- und eine Forstkommission sowie ein Sanitätsrat. Mit der Verfassungsrevision von 1892 wurde die Standeskommission abgeschafft und eine fünfköpfige, im Departementalsystem organisierte Regierung eingeführt. Insbesondere in der Hauptstadt Chur bestand weiterhin ein der Standeskommission nachgebildetes System.[28]

Rechtsbeständigkeit am Beispiel von Art. 34 KV 1814 und des Wahlsystems des Grossen Rates

Der Restaurationsversuch im Jahre 1814 führte dazu, dass in den Revisionsbestimmungen der neuen Verfassung eine Norm aufgenommen wurde, die eine Zweidrittelsmehrheit für eine Verfassungsänderung verlangte. Für die Änderung einer Gerichtsgemeindeverfassung war sogar eine Dreiviertelmehrheit erforderlich. Da man das Instrumentarium der Partial-, also



— 27 —

2. Verfassung

für den

Kanton Graubünden.

(In Kraft getreten am 1. Februar 1854. Kleinräthliches Ausschreiben vom 25. Januar 1854.)

I. Volkssouveränetät.

Art. 1.

Der Freistaat Graubünden ist, zufolge der Bundesverfassung, ein souveräner Stand der schweizerischen Eidgenossenschaft. Die Souveränetät desselben beruht auf der Gesammtheit des Volkes und äußert sich durch die gesetzmäßigen Abstimmungen desselben.

Art. 2.

Dem Volke steht zu, von dem Großen Rathe vorgeschlagene Verfassungsänderungen, Gesetze und Staatsverträge anzunehmen oder zu verwerfen. Seine Einwilligung ist sowohl zur Einführung neuer Steuern oder Abgaben als auch zur Erhöhung der bereits bestehenden erforderlich.

Neue Kantonsbehörden können nur auf dem Wege des Gesetzes, d. h. mit Zustimmung des Volkes aufgestellt werden.

Ueber alle Fragen, welche zur Abstimmung an das Volk gelangen entscheidet die absolute Mehrheit der Stimmenden.

Verfassung für den Kanton Graubünden, in Kraft getreten am 1. Februar 1854 (in: Amtliche Gesetzessammlung des Kantons Graubünden. Bd. 1. Chur, 1860).

der Teilrevision der Verfassung noch nicht kannte, war nun die formelle Verfassungsentwicklung völlig blockiert, weil eine Mehrheit von Zweidritteln der einzelnen Gerichtsgemeinden zu keiner Neuerung bereit war. Das Verfassungsrecht erstarrte für vier Jahrzehnte in einen Dornröschenschlaf. Durch das Nadelöhr dieser Revisionsbestimmung war kein Durchkommen. Fünf Anläufe zur Verfassungsänderung gingen schief. Erst der sechste Anlauf unter Druck der Eidgenossenschaft führte zum Ziel, weil nun die Kantonsverfassung in verschiedenen Punkten in krassem Widerspruch zu der in Kraft getretenen neuen Bundesverfassung stand. Die Auswirkungen der Norm kamen einer auf 40 Jahre

festgelegten Sperrklausel, einer so genannten Rigiditätsklausel gleich, wie sie die meisten Regenerationskantone kannten, allerdings nicht für eine derart lange Dauer.[29]
Unter dem Aspekt der Rechtsbeständigkeit verdient das Wahlsystem für den Grossen Rat – heute wird «noch» im Majorzverfahren gewählt – eine besondere Betrachtung. Das «Bündner Proporzdrama» begann in den Dreissigerjahren des 20. Jahrhunderts. Ein *erster* Anlauf zur Einführung des so genannten freiwilligen Proporzes, der die Entscheidung über das Wahlsystem den Kreisen überlassen wollte, erlitt im Jahre 1937 Schiffbruch, ein zweiter, ebenfalls den freiwilligen Proporz enthaltender Vorschlag scheiterte 1947 knapp, ein dritter verfehlte die Volksmehrheit im Jahre 1960, ein vierter Anlauf misslang im Jahre 1982 und die fünfte Niederlage mit gerade einem fehlenden Prozent der Stimmen erfolgte im Jahre 1996. Im Frühjahr 2003 wurde der Proporz mit 12 Stimmen Mehrheit angenommen. Die Nachzählung ergab dann aber doch eine knappe Mehrheit für den Majorz. Die Regierung beschloss auf eine Beschwerde hin die Wiederholung der Abstimmung. Am 14. September 2003 – während der Jagd und somit mit geringer Stimmbeteiligung – folgte der siebte und sicherlich nicht letzte Akt dieses Schauspiels.[30]

Fazit: Graubünden – Eine Eidgenossenschaft im Kleinen

Graubünden ist hinsichtlich seiner Vielfältigkeit eine Eidgenossenschaft im Kleinformat, sozusagen ein liebenswürdiges «Swiss Miniature». Im Vergleich zu den übrigen Kantonen ist Graubünden ein rechtsgeschichtlicher Sonderfall. Das mag wohl auch der Grund sein, weshalb sich die Integration in die ebenso vielfältige Eidgenossenschaft so positiv entwickelt hat.[31] Sie zeigt sich v.a. auch im Verständnis für «besondere Zügli» – und ich denke dabei nicht nur an die Rhätische Bahn, die vielleicht ein Symbol dafür ist – sondern auch an handfestere Fragen ausserhalb des besprochenen Staats- und Verfassungsrechts, wie z.B. den Sondersatz bei der Mehrwertsteuer für die Hotellerie.
Aktuell für die Integration Graubündens in die Eidgenossenschaft ist ein Abschnitt im *Regierungsprogramm 2001–2004 der Bündner Regierung*, der die Zusammenarbeit mit den anderen Kantonen betrifft. Da heisst es, dass Problemlösungen nicht in egoistischer, sondern in kooperativer Weise anzugehen

seien. Dafür stehen wir ein. Dieser Gedanke ist ein Charaktermerkmal der Bündnerin, des Bündners und des bündnerischen Staatsrechts schlechthin, ganz besonders im angebrochenen 21. Jahrhundert.

Christian Rathgeb, Rechtsanwalt in Chur, ist Grossrat des Kreises Chur und Präsident der FDP Graubünden. Diverse Publikationen zur bündnerischen Verfassungsgeschichte.

Adresse des Autors: Dr. Christian Rathgeb, Bahnhofstr. 7, 7001 Chur

Endnoten

Beim vorliegenden Beitrag handelt es sich um die leicht modifizierte Fassung eines Referats, das der Autor als Vertreter des Kantons Graubünden an der 200-Jahrfeier des Kantons Graubünden am 6. September 2003 in Zürich gehalten hat.

1 Martin Bundi, Christian Rathgeb (Hg.). Staatsverfassung Graubündens. Zur Entwicklung der Verfassung im Freistaat der Drei Bünde und im Kanton Graubünden. Chur/Zürich, 2003, S. 9.

2 Das bündnerische Staatsgebilde zog bereits zur Zeit des Freistaats der Drei Bünde seine Aufmerksamkeit auf sich, vgl. Martin Bundi. Der Freistaat der Drei Bünde im Urteil von in- und ausländischen Kommentatoren. In: Bundi, Rathgeb (Hg.). Staatsverfassung Graubündens (wie Anm. 1), S. 35 ff.

3 Ludwig Snell. Handbuch des Schweizerischen Staatsrecht. 2. Bde. Zürich, 1944, Bd. 2, Abt. 2, S. 551.

4 Alfred Kölz spricht in diesem Zusammenhang vom «Sonderfall Graubünden», vgl. Alfred Kölz. Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. 2 Bde. Bern 1992–2004, Bd. 1 (Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848), S. 186, 197 f.

5 Christian Rathgeb. Neuere bündnerische Verfassungsgeschichte. In: Bundi, Rathgeb (Hg.). Staatsverfassung Graubündens (wie Anm. 1), S. 169.

6 Kölz. Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Bd. 1 (wie Anm. 4), S. 143 ff.

7 Wilhelm Oechsli. Orte und Zugewandte. Eine Studie zur Geschichte des Schweizerischen Bundesrechtes. In: Jahrbuch für Schweizer Geschichte. 1888/13, S. 82, 86.

8 Legazione all'Imperatore. Opere. Vol. VII, Milano 1805, S. 5 ff.; zit. in: Oechsli. Orte und Zugewandte (wie Anm. 7), S. 86 f.

9 Friedrich Pieth. Bündnergeschichte. Chur, 1945, S. 311.

10 Peter Metz. Geschichte des Kantons Graubünden 1798–1848. 3 Bde. Chur, 1989-1993, Bd. 1, S. 17 ff., 591 (Literaturhinweise).

11 Friedrich Pieth. Die Umbildung des Freistaates der Drei Bünde in den Kanton Graubünden. In: Jahresbericht der Historisch-Antiquarischen Gesellschaft von Graubünden 1927, S. 85 ff., 111.

12 Vgl. zum Ganzen Christian Rathgeb. Zur Staatsform Graubündens. Vom Staatenbund über den Einheitsstaat zum Bundesstaat. In: Bündner Monatsblatt 4/2003, S. 321 ff.

13 Peter Liver. Die Graubündner Kantonsverfassung des Jahres 1854. In: Peter Liver. Rechtsgeschichtliche Aufsätze. Chur, 1982, S. 175 ff., 177.

14 Kölz. Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte (wie Anm. 4). Bd. 2 (Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848), Kap. Graubünden; vgl. dazu auch Randolf C. Head. Demokratie im frühneuzeitlichen Graubünden, Gesellschaftsordnung und politische Sprache in einem alpinen Staatswesen, 1470–1620. Zürich, 2001, S. 143 ff.

15 Vgl. aArt. 4 Gemeindegesetz des Kantons Graubünden (GG; BR 175.050).

16 Vgl. Andrea Bezzola. Vorschläge zu einem Programm für die Revision der bündn. Verfassung. Vortrag gehalten in der Generalversammlung des bündnerischen Volksvereins am 21. Dezember 1874. Chur, 1875, S. 8 ff.

17 Vgl. die Landeseinteilung des Kantons Graubünden bei Metz. Geschichte des Kantons Graubünden (wie Anm. 10), Bd. 2, S. 8, Texteinlage.

18 Peter Liver. Die staatliche Entwicklung im alten Graubünden. In: Zeitschrift für Schweizerische Geschichte (ZSG). 1933/13, S. 206 ff., 212.

19 Vgl. Ginfo I/2000. Sonderausgabe der Informationsschrift des Gemeindeinspektorates Graubünden, S. 9.

20 Vgl. Rathgeb. Neuere bündnerische Verfassungsgeschichte (wie Anm. 5), S. 105 ff., 168 ff.

21 Vgl. zum Ganzen Alex Schmid. Graubünden – Land der Richter? In: Schweizerische Juristen-Zeitung. 1989/19, S. 309 ff.

22 Ginfo I/2000 (wie Anm. 19), S. 6.

23 Vgl. zum Sprachenrecht und zur -entwicklung etwa Bernard Cathomas. Von der Kraft der Sprache und des Sprachenrechts, Anmerkungen aus sprachplanerischer Sicht. In: Dietmar Mieth, René Pahud De Mortanges (Hg.). Recht Ethik Religion. Festschrift für Bundesrichter Giusep Nay. Luzern, 2002, S. 239 ff.; Giusep Nay. Streiflichter auf den Vernehmlassungsentwurf für eine neue Kantonsverfassung. In: Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung in Graubünden, 2000, S. 142 ff.

24 Vgl. Pieth. Bündnergeschichte (wie Anm. 9), S. 371.

25 Vgl. Liver. Die Graubündner Kantonsverfassung des Jahres 1854 (wie Anm. 13), S.187.

26 Pieth. Bündnergeschichte (wie Anm. 9), S. 371.

27 Vgl. Kölz. Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Bd. 1 (wie Anm. 4), S. 358 f.

28 Bis 1964 setzten sich die Churer Stadtbehörden aus einem Stadtrat (15 Mitglieder) und einem Stadtratsausschuss, bestehend aus vier vom Stadtrat aus dessen Mitte gewählten Mitgliedern und dem Stadtpräsidenten, zusammen. Vgl. Churer Stadtgeschichte, 2. Bd., Chur 1993, S. 498 f.

29 Vgl. Kölz. Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Bd. 1 (wie Anm. 4), S. 307 ff.; Christian Rathgeb. Die Verfassungsentwicklung Graubündens im 19. Jahrhundert. Diss. Zürich/Basel/Genf 2003, S. 106 ff.

30 In der Volksabstimmung vom 14. September 2003 sprachen sich die Bündner Stimmberechtigten bei einer Stimmbeteiligung von knapp 25 Prozent mit 16'498 gegen 14'318 Stimmen für das bisherige Majorzverfahren und gegen das «Bündner Modell» aus.

31 Vgl. Georg Jäger. Graubündens Integration in die Schweiz. In: Handbuch der Bündner Geschichte. Hrsg. vom Verein für Bündner Kulturforschung. 4 Bde. Chur, 2005 (2. Aufl.), Bd. 3, S. 311–328.