



# **Grossratsprotokoll Augustsession 2002**

Session vom 26. August 2002  
bis 27. August 2002

---

## **Geschäftsverzeichnis für die Augustsession 2002 des Grossen Rates**

### **I. Vereidigung / allgemeine Geschäfte**

1. Vereidigung erstmals anwesender Stellvertreterinnen/Stellvertreter
2. Vereidigung neuer Präsident Kantonsgericht

### **II. Wahlen**

1. Vizepräsident Verwaltungsgericht (Ersatzwahl für den Rest der Amtsdauer 2001-2004)
2. 1 Mitglied der Justizkommission (Ersatzwahl für den Rest der Amtsdauer 2000-2003)

### **III. Sachgeschäfte**

1. Totalrevision der Kantonsverfassung (1. Lesung) (B 10/2001-2002, 479)

# Beschlussprotokoll des Grossen Rates des Kantons Graubünden

## Montag, 26. August 2002 Eröffnungssitzung

Vorsitz:	Standespräsident Vitus Locher		
Protokollführer:	Walter Frizzoni		
Präsenz:	anwesend 117 Mitglieder entschuldigt Crapp, Ratti		
Stellvertretungen:	Stoffel Markus, Hinterrhein	für	Schmid Martin, Splügen
	Vincenz Erwin, Vella	für	Schmid Thomas, Vals
	Gunzinger Philipp, Scuol	für	Bischoff Men, Sent
	Darms Margrit, Schnaus	für	Maissen Adrian, Schluein
	Perl Annemarie, Pontresina	für	Tramèr Franco, Samedan
	Krättli Susanne, Malans	für	Donatsch Georg, Malans
	Casutt Renatus, Falera	für	Montalta Martin, Ilanz
	Birrer Renate, Lenzerheide	für	Parpan Hannes, Lenzerheide
	Caviezel Gitta, Chur	für	Brunold Andreas, Chur
	Brasser Christian, Chur	für	Tscholl Bruno, Chur
	Campell Duri, Cinuos-chel	für	Biancotti Marco, St. Moritz
	Turnell Erwin, Chur	für	Tremp Roland, Chur
	Hug Martin, Untervaz	für	Geisseler Hans, Untervaz
	Janett Cla Duri, Tschlin	für	Zegg Walter, Samnaun
	Davatz Andreas, Fläsch	für	Märchy Claudia, Malans
Sitzungsbeginn:	14.00 Uhr		

### 1. Totalrevision der Kantonsverfassung (1. Lesung) (Botschaftenheft Nr. 10/2001-2002, S. 479, Fortsetzung)

Kommissionspräsidentin: Cahannes Renggli  
Regierungsvertreter: Regierungspräsident Lardi, Regierungsrätin Widmer-Schlumpf, Regierungsrat Aliesch

II. Detailberatung  
(Fortsetzung) *Ordnungsantrag Cahannes Renggli*  
Nochmalige Beratung von Art. 33.

Der Antrag Cahannes Renggli wird stillschweigend genehmigt.

#### Art. 33 Abs. 1

a) *Antrag Kommissionsmehrheit (10 Stimmen, Sprecherin Cahannes Renggli)*  
Gestrichen.

b) *Antrag Kommissionsminderheit (8 Stimmen, Sprecher Brüesch)*

aa) *Antrag Kommissionsmehrheit (10 Stimmen, Sprecher Brüesch)*

Soweit nicht die Form des Gesetzes vorgeschrieben ist, kann der Grosse Rat [...] Verordnungen erlassen, wenn er durch Gesetz ausdrücklich dazu ermächtigt wird.

bb) *Antrag Kommissionsminderheit (8 Stimmen, Sprecher Luzi) und Regierung*  
Gemäss Botschaft.

*Abstimmung 1: Antrag Kommissionsmehrheit aa) zu Kommissionsminderheit bb)*  
Der Antrag aa) der Kommissionsmehrheit wird mit 54 zu 51 Stimmen genehmigt.

*Abstimmung 2: Antrag Kommissionsmehrheit a) zu Kommissionsmehrheit aa)*  
Der Antrag der Kommissionsmehrheit aa) wird mit 59 zu 57 Stimmen genehmigt.

**Art. 33 Abs. 2**

- a) *Antrag Kommissionsmehrheit (12 Stimmen, Sprecher Brüesch) und Regierung*  
Er regelt seine eigene Organisation und die Grundzüge der Organisation der Regierung [...] durch Verordnung.
- b) *Antrag Kommissionsminderheit (6 Stimmen, Sprecher Augustin)*  
Gestrichen

*Abstimmung:*

Der Antrag der Kommissionsminderheit wird mit 57 zu 36 Stimmen genehmigt.

**Art. 46 Abs. 1**

*Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)*

Die Regierung erlässt weniger wichtige Bestimmungen in der Form der Verordnung.

Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.

**Art. 32 Abs. 2 Ziff. 3a**

*Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)*

Grundsätze der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden;

Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.

**Art. 32 Abs. 3**

*Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)*

Die Gültigkeit der Gesetze kann befristet werden. Vor der Verlängerung sind die Gesetze auf ihre Wirksamkeit zu prüfen.

Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.

**Art. 35**

*Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)*

Absatz 1 (neu): Der Grosse Rat erlässt die übergeordneten politischen Ziele und Leitsätze.

Absatz 1 gemäss Botschaft wird zu Absatz 2: Er behandelt...

Absatz 2 gemäss Botschaft wird zu Absatz 3

Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.

**Art. 36 Abs. 1, Art. 19 Abs. 2 und Art. 47**

*Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)*

Art. 36 Abs. 1

Der Grosse Rat setzt unter Berücksichtigung des Finanzplanes das Budget fest und genehmigt die Staatsrechnung.

Art. 19 Abs. 2

Der Grosse Rat kann Beschlüsse, die in seine abschliessende Kompetenz fallen, dem fakultativen Referendum unterstellen. Nicht referendumsfähig sind Beschlüsse über den Steuerfuss, das Budget und die Staatsrechnung sowie Justizgeschäfte und Wahlen.

Art. 47

Die Regierung erstellt den Finanzplan und verabschiedet das Budget sowie die Staatsrechnung zuhanden des Grossen Rates.

Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.

**Art. 39 Abs. 2**

- a) *Antrag Kommissionsmehrheit (15 Stimmen, Sprecher Brüesch) und Regierung*  
Sie fasst und vertritt ihre Beschlüsse als Kollegialbehörde

- b) *Antrag Kommissionminderheit (1 Stimme, Sprecherin Noi-Togni)*  
Gemäss Botschaft

*Abstimmung:*

Der Antrag der Kommissionsmehrheit und der Regierung wird mit 92 zu 10 Stimmen genehmigt.

**Art. 42 Abs. 2**

*Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)*

Marginalie: Nebenbeschäftigung und Interessenvertretung

Die Vertretung des Kantons in Organen von Unternehmungen oder Organisationen, an denen der Kanton beteiligt ist oder welche er unterstützt, ist mit Zustimmung der Regierung zulässig. Das Gesetz kann weitere Ausnahmen vorsehen.

Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.

**Art. 48**

*Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)*

Weitere Aufgaben der Regierung sind insbesondere:

Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.

**Art. 52 Abs. 3**

a) *Antrag Kommissionsmehrheit (13 Stimmen, Sprecherin Cahannes Renggli)*

Richterinnen und Richter dürfen Parteien nicht in streitigen Verfahren vor der eigenen Instanz vertreten.

b) *Antrag Kommissionsminderheit (3 Stimmen, Sprecher Brüesch) und Regierung*

Gemäss Botschaft

*Abstimmung:*

Der Antrag der Kommissionsmehrheit wird mit 78 zu 22 Stimmen genehmigt.

**Art. 57**

a) *Antrag Kommissionsmehrheit (11 Stimmen, Sprecher Brüesch) und Regierung*

Marginale: Weitere richterliche sowie aussergerichtliche Behörden

Durch Gesetz können weitere richterliche sowie aussergerichtliche Behörden eingesetzt werden.

b) *Antrag Kommissionsminderheit (6 Stimmen, Sprecher Zindel)*

Marginale: Weitere richterliche sowie aussergerichtliche Behörden

Durch Gesetz können weitere richterliche sowie aussergerichtliche Behörden, insbesondere Mediationsstellen und eine kantonale Ombudsstelle geschaffen werden.

*Abstimmung:*

Der Antrag der Kommissionsmehrheit und der Regierung wird mit 70 zu 18 Stimmen genehmigt.

**Zwischentitel A.**

*Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)*

A. GEMEINDEN UND INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT

Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.

**Art. 62**

*Antrag Trepp*

Streichung von Art. 62 und entsprechende Anpassung von Art. 61 und Art. 64.

*Abstimmung:*

Der Antrag Trepp wird mit 72 zu 6 Stimmen abgelehnt.

**Art. 62 Abs. 2**

*Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)*

Art. 62 Abs. 2

Rechtsstellung, Aufgaben und Organisation der Bürgergemeinden sowie der Zusammenschluss mit der politischen Gemeinde richten sich nach dem Gesetz.

Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.

Schluss der Sitzung: 17.55 Uhr

Es sind folgende Vorstösse eingegangen:

## I N T E R P E L L A T I O N

### betreffend Verkehrssicherheit an der Kreuzung Einfahrt Vereina Süd - Kantonsstrasse

Seit der Inbetriebnahme des Vereinatunnels am 19. November 1999 wurden an der Kreuzung der Engadinerstrasse zum Vereinatunnel Süd über 10 Verkehrsunfälle von der Kantonspolizei registriert. Zum überwiegenden Teil handelt es sich um schwere Verkehrsunfälle mit teilweise Schwerverletzten. Die an den Unfällen beteiligten Personen hatten zum Teil auch grosses Glück. Wie durch ein Wunder sind keine Todesfälle zu beklagen. Aus Kostengründen hatte man damals beim Bau des Vereinatunnels auf eine verkehrssicherere Variante an dieser Kreuzung verzichtet. Dies war nachträglich gesehen ein grosser Fehler.

Die Interpellanten sind besorgt. Sie ersuchen die Regierung, dringend Massnahmen zu ergreifen, um die Verkehrssicherheit an dieser Stelle zu verbessern.

Welche Massnahmen schlägt die Regierung vor?

**Giacometti**, Conrad, Gunzinger, Campell, Gross, Hartmann, Hübscher, Janett, Lemm, Parolini, Peretti, Robustelli, Walther

## I N T E R P E L L A T I O N

### betreffend Hochwassersicherheit in Graubünden

Im August 2002 wurden weite Teile Mittel- und Osteuropas durch gewaltige, extrem schadenbringende Hochwasser heimgesucht, wie sie seit Jahrzehnten nie mehr vorgekommen sind. Diese Hochwasser gehören gemäss Umweltforschung neben anderen klimatischen Veränderungen zu den Folgen einer sich erwärmenden Atmosphäre. Der Niederschlag hat im weltweiten Mittel zugenommen, wobei die jahreszeitlichen und regionalen Unterschiede noch ausgeprägter sind als die Veränderungen der Temperatur.

Der Alpenraum dürfte von der erwähnten Klimaerwärmung eher stärker betroffen sein als im globalen Mittel. Neben der reduzierten Schneesicherheit und dem Rückzug von Gletschern und Permafrost (verbunden mit einer erhöhten Gefahr von Murgängen) hat die Intensivierung des globalen Wasserkreislaufes sowie die damit verbundene Häufung von Starkniederschlägen eine deutliche Erhöhung des Risikos von Hochwassern zur Folge, vor welchen die heutigen baulichen Massnahmen oft nicht mehr genügend schützen können.

In Graubünden sind einzelne neue Hochwasserschutzprojekte geplant, gegenwärtig im Bau oder bereits realisiert. Das Projekt Hochwasserschutz Samedan zur Verlegung des Flusses Flaz kann dabei als besonders gelungen bezeichnet werden, weil neben einer erhöhten Sicherheit die ökologisch optimalste Variante mit einer grosszügigen Renaturierung der Flüsse gewählt wurde.

Die Regierung wird um Beantwortung folgender Fragen ersucht:

1. Wie wird die Erhöhung der Hochwassergefahr sowie anderer Risiken, ausgelöst durch die erwähnte Klimaveränderung, generell beurteilt?
2. Welche Projekte zur Erhöhung der Hochwassersicherheit sind in Graubünden geplant? Wo besteht besonderes Gefahrenpotential?
3. Besteht ein gesamtkantonales Konzept?
4. Welcher Stellenwert kommt der Forschung in unserem Kanton zu den Auswirkungen der Klimaveränderungen zu? Welche Institute sind daran beteiligt? Wie ist ihr Beitrag einzuschätzen?
5. Flussraumerweiterungen wie zwischen Felsberg und Chur realisiert, vermindern Hochwasserrisiko und sind ökologische Aufwertungen. Wo sind ähnliche Projekte in Graubünden geplant? Wann ist mit deren Realisierung zu rechnen?
6. Welchen Einfluss hat der gegenwärtige Kiesabbau auf das Fliesswassersystem (inkl. Grundwasser) in Graubünden und in den unterliegenden Gebieten?
7. Wie weit sind die Bemühungen zur erhöhten Hochwassersicherheit mit anderen Kantonen/mit dem angrenzenden Ausland koordiniert?
8. Wie kann gewährleistet werden, dass Hochwasserschutzmassnahmen jeweils möglichst optimal mit einer ökologischen Aufwertung (Schaffung von neuen Lebensräumen für Fauna und Flora) verbunden werden?

**Jäger**, Looser, Schütz, Arquint, Brassler, Bucher, Caviezel (Chur), Frigg, Locher, Meyer, Noi, Pfenninger, Pfiffner, Schmutz, Trepp, Zindel

**S C H R I F T L I C H E   A N F R A G E****betreffend Fahrverbot auf der Lokalstrasse in der Klus**

Die Kantonsstrasse A 28 ins Prättigau führt seit Jahren durch den Klus-Tunnel. Dadurch wird die alte Kantonsstrasse, die rechts entlang der Landquart führt, für den Durchgangsverkehr nicht mehr benutzt.

Diese Tatsache hat dazu geführt, dass die alte Kantonsstrasse immer mehr von Familien und Sporttreibenden benützt wird. So führt der offizielle Veloweg von Landquart nach Davos über die alte Kantonsstrasse. Aber auch die Freizeit Graubünden AG propagiert die alte Kantonsstrasse für Gross und Klein als Inline-Strecke.

Leider besteht aber auf diesem Teil der Lokalstrasse kein Fahrverbot für Autos und Motorräder, wie es bei anderen Streckenabschnitten (z.B. Gräsch-Schiers) bereits besteht.

Aus Gründen der Verkehrssicherheit für die schwächeren Verkehrsteilnehmer wäre es daher sicher begrüssenswert, wenn auf dieser Lokalstrasse ebenfalls ein Fahrverbot für Autos und Motorräder eingeführt wird. Dadurch könnten gefährliche Situationen und Unfälle vermieden werden.

Selbstverständlich muss der Zubringerdienst zu den Gewerbebetrieben auch weiterhin gewährleistet bleiben, aber auch die Benützung der Lokalstrasse bei Unfällen oder Revisionsarbeiten im Tunnel.

Ich bitte daher die Regierung um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Weshalb wurde diese Lokalstrasse noch nicht mit einem Fahrverbot für Autos und Motorräder belegt?
2. Teilt die Regierung die Auffassung, dass im Interesse der Verkehrssicherheit aber auch aus touristischen Gründen diese Lokalstrasse für den motorisierten Verkehr gesperrt werden sollte?

**Looser**

Für die Genehmigung des Protokolls

durch die Redaktionskommission:

Der Landespräsident: Vitus Locher

Der Protokollführer: Walter Frizzoni

## Dienstag, 27. August 2002 Vormittag

Vorsitz: Standespräsident Vitus Locher  
 Protokollführer: Beat Dermont  
 Präsenz: anwesend 118 Mitglieder  
 entschuldigt: Dermont  
 Sitzungsbeginn: 08.15 Uhr

### 1. Wahl des Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts (Ersatzwahl für den Rest der Amtsdauer 2001-2004)

Bei 113 abgegebenen und 109 gültigen Wahlzetteln, 109 gültigen Kandidatenstimmen und einem absoluten Mehr von 55 Stimmen wird Dr. Urs Meisser mit 109 Stimmen als Vizepräsident des Verwaltungsgerichts für den Rest der Amtsdauer 2001-2004 gewählt.

### 2. Wahl eines Mitglieds der Justizkommission (Ersatzwahl für den Rest der Amtsdauer 2000-2003)

Mit 106 Stimmen wird Franco Tramèr als Mitglied der Justizkommission für den Rest der Amtsdauer 2001-2003 gewählt.

### 3. Totalrevision der Kantonsverfassung (1. Lesung) (Botschaftenheft Nr. 10/2001-2002, S. 479, Fortsetzung)

Kommissionspräsidentin: Cahannes Renggli  
 Regierungsvertreter: Regierungspräsident Lardi, Regierungsrätin Widmer-Schlumpf, Regierungsräte Aliesch, Huber

II. Detailberatung  
 (Fortsetzung)

#### Zwischentitel 2.

Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)

2. Interkommunale Zusammenarbeit und Zusammenschluss [...]

Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.

#### Art. 64

Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)

Der Zusammenschluss von politischen Gemeinden [...] wird durch Gesetz geregelt.

Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.

#### Art. 63

Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)

Marginalie: Interkommunale Zusammenarbeit

<sup>1</sup>Die Gemeinden können zur Erfüllung ihrer Aufgaben mit anderen Gemeinden oder Organisationen zusammenarbeiten. Das Gesetz kann vorsehen, dass Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichtet werden.

Absatz 2 gestrichen

<sup>3</sup>Das Gesetz regelt die interkommunale Zusammenarbeit sowie die Auslagerung von Aufgaben sowie die Übertragung von Aufgaben an Private und gewährleistet die politischen Mitwirkungsrechte.

Antrag Farrér

Änderung des Antrags der Kommission Absatz 1 zweite Zeile: Das Gesetz sieht vor, dass Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichtet werden können.

*Abstimmung:*

Der Antrag Farrér wird mit 70 zu 8 Stimmen genehmigt. Die restlichen Änderungen des Artikels 63 werden gemäss Antrag Kommission und Regierung genehmigt.

**Art. 65**

*Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)*

Marginalie: Förderung von interkommunaler Zusammenarbeit und Zusammenschluss  
Der Kanton fördert die interkommunale Zusammenarbeit und den Zusammenschluss von Gemeinden, um die zweckmässige und wirtschaftliche Erfüllung ihrer Aufgaben sicherzustellen.

Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.

**Zwischentitel 3.**

*Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)*

Stellung und Organisation [...]

Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.

**Art. 67 Marginalie und Abs. 1 Ziff. 3**

*Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)*

Marginalie: Organe

3. weitere Behörden nach Massgabe der Gesetzgebung

Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.

*Antrag Cavigelli*

<sup>1</sup>Die obligatorischen Organe der Gemeinden sind:

*Abstimmung:*

Der Antrag Cavigelli wird mit 67 zu 21 Stimmen abgelehnt.

**Art. 68 Abs. 1**

*Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)*

Die Regierung übt die Aufsicht über die Gemeinden und die Träger der interkommunalen Zusammenarbeit aus.

Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.

**Zwischentitel B.**

*Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)*

B. KREISE, BEZIRKE UND REGIONALVERBÄNDE

Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.

**Art. 70**

*Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)*

Marginalie: Regionalverbände

<sup>1</sup>Die Gemeinden schliessen sich für die Erfüllung regionaler Aufgaben zu Regionalverbänden [...] zusammen.

<sup>2</sup>Regionalverbände sind so abzugrenzen, dass sie ihre Aufgaben zweckmässig und wirtschaftlich erfüllen können.

Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.

**Art. 73**

*Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)*

Marginalie: Regionalverbände

<sup>1</sup>[...] Regionalverbände sind Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Absatz 2 unverändert.

Absatz 3 gestrichen.

Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.

**Art. 74**

*Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)*

<sup>1</sup>Die obligatorischen Organe der Kreise und Regionalverbände sind:  
Ziff. 1 unverändert.

2. der Kreisrat beziehungsweise die Delegierten des Regionalverbandes;
3. die Präsidentin oder der Präsident des Kreises beziehungsweise des Regionalverbandes;
4. weitere Organe nach Massgabe der Gesetzgebung.

<sup>2</sup>Das Gesetz stellt sicher, dass Kreise und Regionalverbände die politischen Rechte gewährleisten.

Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.

*Antrag Portner*

Marginalie: Organe

Der Antrag Portner wird genehmigt.

**Art. 75**

*Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)*

<sup>1</sup>Die Regierung übt im Rahmen des kantonalen Rechts die Aufsicht über die Kreise, Bezirke und Regionalverbände aus. Davon ausgenommen ist die Justizaufsicht.

<sup>2</sup>Im Bereich von Aufgaben, die den Kreisen und Regionalverbänden von den Gemeinden übertragen worden sind, beschränkt sich die Aufsicht auf die Rechtskontrolle, soweit nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt wird.

Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.

Schluss der Sitzung: 11.50 Uhr

Es ist folgender Vorstoss eingegangen.

**S C H R I F T L I C H E   A N F R A G E****betreffend Rätia Energie AG / Beschaffungswesen**

Die Rätia Energie AG ist ein staatlich beherrschtes privates Unternehmen im Sektor Energieversorgung und somit sowohl der interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen als auch der kantonalen Submissionsgesetzgebung unterstellt. Wiederholt konnte nun beobachtet werden, dass die Rätia Energie AG sich wie ein privater Bauherr Bauleistungen offerieren lässt, ohne die einschlägigen Bestimmungen der Submissionsgesetzgebung einzuhalten. Nachdem der Kanton Graubünden grösster - oder gar Mehrheitsaktionär - der Rätia Energie AG ist, ersucht der Fragesteller die Regierung um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Teilt die Regierung die vorstehend vertretene Rechtsauffassung, dass die Rätia Energie AG sowohl der interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen als auch der kantonalen Submissionsgesetzgebung unterstellt ist?
2. Ist die Regierung bereit, dafür besorgt zu sein, dass sich auch die Rätia Energie AG bei zukünftigen Beschaffungen von Bauleistungen an die einschlägigen Normen der Submissionsgesetzgebung hält?

**Augustin**

Für die Genehmigung des Protokolls  
durch die Redaktionskommission:  
Der Standespräsident: Vitus Locher  
Der Protokollführer: Beat Dermont

## Dienstag, 27. August 2002 Nachmittag

Vorsitz: Standespräsident Vitus Locher  
 Protokollführer: Curdin König  
 Präsenz: anwesend 108 Mitglieder  
 entschuldigt: Berther (Disentis/Mustèr), Barandun, Davaz, Feltscher, Gross, Hug, Keller, Lardi, Luzi, Pleisch, Portner, Suter  
 Sitzungsbeginn: 14.00 Uhr

### 1. Totalrevision der Kantonsverfassung (1. Lesung) (Botschaftenheft Nr. 10/2001-2002, S. 479, Fortsetzung)

Kommissionspräsidentin: Cahannes Renggli  
 Regierungsvertreter: Regierungspräsident Lardi, Regierungsrätin Widmer-Schlumpf, Regierungsrat Aliesch

#### II. Detailberatung (Fortsetzung)

#### **Art. 13 Ziff. 5a**

a) *Antrag Kommissionsmehrheit (16 Stimmen, Sprecher Brüesch) und Regierung*  
 die Präsidentinnen und Präsidenten der Regionalverbände;

b) *Antrag der Kommissionsminderheit (3 Stimmen, Sprecherin Noi-Togni)*  
 die Vorstände der Regionalverbände;

#### *Abstimmung:*

Der Antrag der Kommissionsmehrheit und der Regierung wird mit 54 zu 40 Stimmen genehmigt.

#### **Art. 96**

*Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)*

Marginalie: Regionalverbände

<sup>1</sup>Regionale Organisationen der interkommunalen Zusammenarbeit, die beim In-Kraft-Treten der neuen Verfassung noch keine Regionalverbände im Sinne der Verfassung sind, werden bis 31. Dezember 2006 wie Regionalverbände behandelt.

<sup>2</sup>Dem Vorstand der Regionalverbände obliegt es, den zuständigen Organen und Gemeinden bis 31. Dezember 2004 Vorschläge für die künftige Ausgestaltung eines Regionalverbandes zu unterbreiten.

Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.

#### **Art. 83 Abs. 1, Art. 92 Abs. 3 Ziff. 2 und Art. 92 Abs. 4**

*Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)*

Art. 83 Abs. 1

Die Kompetenzen des Kantons [...] und der Gemeinden zur Erhebung von Steuern werden durch Gesetz festgelegt.

*Antrag Quinter*

Art. 83 Abs. 1

Gemäss Botschaft

#### *Abstimmung:*

Der Antrag der Kommission und der Regierung wird mit 82 zu 7 Stimmen genehmigt.

#### Art. 92 Abs. 3 Ziff. 2

Gestrichen

Art. 92 Abs. 4

Bis längstens 31. Dezember 2008 gilt Artikel 38 Absatz 2 der Verfassung für den Kanton Graubünden vom 2. Oktober 1892 weiter:

Sie sind berechtigt, ihre politischen und administrativen Angelegenheiten durch allgemein verbindliche Verordnungen zu regeln, und zur Deckung ihrer

Verwaltungsausgaben nach billigen und gerechten Grundsätzen Kreissteuern zu erheben. Die Erhebung einer Quellensteuer steht nur dem Kanton zu. Allfällige Progressivsteuern dürfen die Ansätze des jeweiligen kantonalen Steuergesetzes nicht überschreiten.

Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.

**Art. 84 Abs. 2**

*Antrag Wettstein*

Art. 84 Abs. 2

Gestrichen

*Abstimmung:*

Der Antrag Wettstein wird mit 25 zu 64 Stimmen abgelehnt.

**Art. 87 Abs. 1 und 1a**

*Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)*

<sup>1</sup>Die Evangelisch-reformierte [...] Landeskirche und ihre Kirchgemeinden sind staatlich anerkannte Körperschaften des öffentlichen Rechts.

<sup>1a</sup>Die römisch-katholische Kirche ist öffentlichrechtlich anerkannt. Die Katholische Landeskirche und ihre Kirchgemeinden sind Körperschaften des öffentlichen Rechts.

Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.

**Art. 88 Abs. 5**

*Antrag Kommission und Regierung (Sprecherin Cahannes Renggli)*

Gestrichen

*Antrag Arquint*

Art. 88 Abs. 5

Gemäss Botschaft

*Abstimmung:*

Der Antrag der Kommission und der Regierung wird mit 54 zu 50 Stimmen genehmigt.

*III. Zweite Lesung*

*Antrag Kommission (einstimmig)*

Zweite Lesung

Der Antrag der Kommission wird genehmigt.

Schluss der Sitzung: 17.10 Uhr

Es sind folgende Vorstösse eingegangen:

**P O S T U L A T**

**betreffend Einsetzung von Spitalfachärztinnen und Spitalfachärzten**

Die gesetzlich notwendig gewordene Reduktion der Arbeitszeiten von Assistenz- und OberärztInnen erhöht den Bedarf dieser Ärztekategorie und führt dazu, dass vermehrt Ärztinnen und Ärzte ausgebildet werden müssen und auch - wie bereits jetzt schon - vermehrt aus dem Ausland beigezogen werden müssen. Beides wirkt sich negativ auf die Ärztedichte und somit auf die Kostensteigerung im Gesundheitswesen aus. Um dieser negativen Entwicklung entgegenzuwirken, muss die Struktur der Ärzteschaft in den Spitälern den heutigen Anforderungen angepasst werden.

Mit Spitalfachärzten, die sich in erster Linie auf den Dienst an den Patientinnen und Patienten konzentrieren können, kann der Mehrbedarf an zeitlich beschränkten Weiterbildungs-Assistentenstellen reduziert werden. Modellrechnungen von Zürcher Spitälern zeigen eindrücklich, dass derartige Stellen, bei angemessenem Lohn im Vergleich zum heutigen System durch Effizienzsteigerung, trotzdem kostenneutral finanziert werden können. In einigen Kantonen sind schon positive Erfahrungen mit dieser neuen Kategorie von SpitalfachärztInnen gewonnen worden.

Mit der Schaffung von SpitalfachärztInnen kann der Druck auf Assistenz- und OberärztInnen reduziert werden, nach der üblichen Spitalausbildungszeit von 8-10 Jahren, in die freie Praxistätigkeit zu gehen. Dies vermindert die Ärztedichte in der Praxis wahrscheinlich auf wirkungsvollere Weise als mit dem kürzlich erlassenen Ärztestopp und wirkt sich ebenfalls kostendämpfend auf das Gesundheitswesen aus.

Die heutigen Spitalstrukturen bedingen zudem einen häufigen Wechsel der Assistenzärzte, was sehr oft zu grosser Unruhe auf den Abteilungen führt. Mit festangestellten Spitalfachärzten kann eine Kontinuität geschaffen werden, die sich positiv auf eine interdisziplinäre Teambildung und eine engere Zusammenarbeit zwischen Pflegepersonal und Ärzten auswirken würde.

Die Unterzeichnenden bitten die Regierung, auf geeignetem Wege die Grundlagen zu schaffen, damit in enger Absprache und Zusammenarbeit mit den Spitalverantwortlichen auch in Graubünden diese Form von SpitalfachärztInnen eingeführt werden kann.

**Trepp**, Bucher, Luzio, Ambühl, Augustin, Barandun, Berther (Sedrun), Birrer, Brasser, Bühler, Casanova (Chur), Cathomas, Catrina, Caviezel (Chur), Cavigelli, Darms, Frigg, Giuliani, Hanimann, Hardegger, Jäger, Janett, Joos, Kehl, Kessler, Krättli, Locher, Loepfe, Looser, Marti, Meyer, Nick, Noi, Pfenninger, Pfiffner, Plozza, Robustelli, Scharplatz, Schmutz, Schütz, Suenderhauf, Suter, Vincenz, Wettstein, Zanolari, Zindel

## I N T E R P E L L A N Z A

### **concernente la prassi di riconoscimento, da parte del Canton Grigioni, delle patenti per maestre e maestri di scuola elementare conseguite in Ticino**

È iniziato l'anno scolastico 2002-2003 e ben otto cantoni svizzeri hanno dovuto rivolgersi all'estero (Germania, Austria) per completare il loro corpo insegnante. Il Canton Ticino è l'unico che conosce attualmente, la disoccupazione fra i suoi insegnanti; si parla di 90 maestre e maestri senza lavoro. Nel Canton Grigioni, stando alle informazioni dei responsabili attraverso i media, si è con una certa fatica riusciti a completare l'effettivo d'insegnamento.

Vista questa situazione, nazionale e cantonale, sembrerebbe chiaro che chi si candida per un posto di lavoro in una delle scuole comunali del Moesano ed è in possesso della patente ticinese, venga accettato come insegnante. La Conferenza Svizzera dei Direttori dell'Educazione infatti, appellandosi alle sue "Raccomandazioni" emanate il 20 ottobre 1978, si dichiara, in data 26 ottobre 1990, ormai certa che tutti i Cantoni abbiano provveduto a parificare a livello intercantonale la formazione dei maestri, ed invita nuovamente (Art. 3 delle "Raccomandazioni") i diversi Cantoni ad impiegare nelle loro scuole a pari trattamento anche chi ha concluso la formazione in un altro Cantone. La legge scolastica grigionese a sua volta prevede nell' Art. 32 la nomina, nelle scuole del Cantone, d'insegnanti che siano in possesso di una patente grigionese oppure, per le patenti non grigionesi, di un riconoscimento da parte del Dipartimento dell'Educazione.

Meraviglia perciò e non poco, il rifiuto da parte del Dipartimento del permesso ad una giovane insegnante, già nominata dal Consiglio scolastico ed in possesso di eccellenti certificati e qualificazioni conseguite in Ticino; meraviglia anche perchè la giovane in questione è nata, cresciuta ed è tuttora domiciliata nel Moesano e da sempre desidera insegnare nella sua valle. Non tutti i nostri giovani infatti possono formarsi negli istituti scolastici grigionesi e la statistica ci dice che la maggior parte dei giovani moesani sceglie, per un motivo o per l'altro, sempre ancora il Ticino come luogo di formazione.

Considerati questi elementi e nell'intento di contribuire alla comprensione fra le istanze comunali e cantonali ed al benessere di scolari ed insegnanti, rivolgiamo al Governo le seguenti domande:

- A chi compete esattamente la facoltà di decidere sulle nomine dei maestri e delle maestre?
- Qual'è esattamente la prassi per ottenere il riconoscimento della patente di maestro e di maestra, conseguita in un altro Cantone, da parte del Canton Grigioni?
- Quanto sono importanti per il Dipartimento dell'Educazione le "Raccomandazioni" della Conferenza Svizzera dei Direttori/ Direttrici dell'Educazione?
- Considerato il fatto che il Ticino, a differenza del Grigioni, si vede confrontato con la disoccupazione degli insegnanti e non può quindi occupare in questo momento insegnanti grigionesi, è giusto che il Dipartimento dell'Educazione anteponga il principio della reciprocità e lo elegga a condizione per il riconoscimento delle patenti conseguite in Ticino?
- Viene adottata nel Moesano una pratica comune per quel che riguarda l'occupazione d'insegnanti in possesso di patente ticinese oppure vengono fatte delle eccezioni? Se sì quando, dove e perchè?

**Noi**, Righetti, Trepp, Bucher, Caviezel (Chur), Locher, Looser, Peretti, Pfenninger, Pfiffner, Plozza, Schütz

## I N T E R P E L L A T I O N

### **betreffend die Verwirklichung von "Alt werden in Graubünden"**

Am 4. März 2001 hat das Bündner Volk mit einer grossen Mehrheit die Teilrevision des Krankenpflegegesetzes angenommen. Ein Kernpunkt dieser Revision war die Möglichkeit der komplementären Wohn- und Betreuungsformen für betagte Menschen in unserem Kanton. Diese Möglichkeit gründet auf dem Altersleitbild GR vom November 1996.

Aufgrund dieser neuen Möglichkeiten sind Vereine und Organisationen im Kanton aktiv geworden und haben, in gewissen Fällen sogar vorbildlich, Konzepte und Pläne zusammengestellt. Sie haben somit bewiesen, dass sie die Grundlagen des Altersleitbildes GR verstanden haben und auch verwirklichen wollen. Die vorgeschlagenen komplementären Wohn- und Betreuungsformen (betreutes Wohnen, Pflegegruppen) sind in Anbetracht der Bevölkerungsentwicklung und dem Mangel an Pflegeplätzen im Kanton (Belegung der Pflegebetten zu 97% in den Pflege- und Altersheimen, sowie lange Wartelisten) sehr zu begrüßen.

Zu erwähnen in diesem Zusammenhang ist ebenfalls, dass die komplementären Wohn- und Betreuungsformen besonders für abgelegene Ortschaften in Graubünden sehr geeignet sind.

Verankert im Krankenpflegegesetz (Art. 28.b) vom 4. März 2001 ist auch eine "ausreichende und fachlich qualifizierte Pflege und Betreuung" von betagten und pflegebedürftigen Personen in Graubünden sowie ein Leistungsangebot seitens der Institutionen, welche den Qualitätsvorgaben des Kantons entsprechen.

In diesem Zusammenhang sind in der Umsetzung der Vorgaben des Krankenpflegegesetzes (in Kraft gesetzt: 1.1.2002) verschiedene Probleme aufgetaucht.

Deshalb stellen wir der Regierung folgende Fragen:

1. Inwieweit ist die Regierung über den Platzmangel in den Pflege- und Altersheimen des Kantons und von den langen Wartelisten für Pflegeplätze informiert?
2. Teilt die Regierung die Ansicht, dass sich alte Menschen, welche auf Grund nicht vorhandener Pflegebetten in Alters- und Pflegeheimen in Spitalpflege weilen (manchmal während Monaten), nicht wohl fühlen und gleichzeitig auch auf unnötige Art und Weise die Kosten im Gesundheitswesen strapazieren?
3. Nützt die Regierung die Bereitschaft von Organisationen und Vereinen und von den Gemeinden, welche Projekte für die Pflege und Betreuung von Betagten im Sinne des Gesetzes bereitstellen und verwirklichen möchten genügend aus und unterstützt sie diese auch? Wenn ja, in welcher Form?
4. Besteht seitens der Regierung der Wille, komplementäre Wohn- und Betreuungsformen für die Betagten in Graubünden zu realisieren?
5. Wie setzt die Regierung die Vorgaben der Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle um? Hat sie bereits ein Konzept erarbeitet und verabschiedet? Und wer führt die Kontrollen durch?

**Pfiffner**, Noi, Bucher, Arquint, Frigg, Jäger, Locher, Looser, Meyer, Pfenninger, Pfiffner, Schmutz, Schütz, Trepp, Zindel

## S C H R I F T L I C H E   A N F R A G E

### betreffend Umgehungsverkehr A 13

Während des Feriensaisonverkehrs kommt es beidseits des Isla Bella-Tunnels auf Grund der Zusammenführung der Fahrspuren regelmässig zu Staus auf der A 13. In der Folge suchen Verkehrsteilnehmer eine Umgehung des Staus über die Kantosstrasse durch die Dörfer Bonaduz und Rhäzüns.

In der Folge bilden sich stehende Fahrzeugkolonnen, welche einerseits den lokalen Verkehr massiv beeinträchtigen und andererseits zu einer erheblichen Lärm- und Abgasbelastung in den Dörfern führen.

Die Regierung wird deshalb angefragt, was sie zu unternehmen gewillt ist, um den Umgehungsverkehr zu unterbinden und den lokalen Binnenverkehr und die Lebensqualität in den genannten Dörfern zu sichern.

**Loepfe**

Für die Genehmigung des Protokolls

durch die Redaktionskommission:

Der Landespräsident: Vitus Locher

Der Protokollführer: Curdin König

## Beilagen zum Grossratsprotokoll

### Verfassung des Kantons Graubünden

Vom Volk angenommen am ...

---

#### Art. 13

Wahlbefugnisse

Die Stimmberechtigten wählen:

1. die Mitglieder des Grossen Rates sowie deren Stellvertreterinnen und Stellvertreter;
2. die Mitglieder der Regierung;
3. die bündnerischen Mitglieder des National- und des Ständerates;
4. die Mitglieder der Bezirksgerichte;
5. die Kreispräsidentinnen und -präsidenten sowie deren Stellvertreterinnen und Stellvertreter;
- 5a. die Präsidentinnen und Präsidenten der Regionalverbände;
6. die Mitglieder der Gemeindebehörden nach Massgabe der Gesetzgebung;
7. weitere Behörden, Amtsträgerinnen und Amtsträger nach Massgabe der Gesetzgebung.

#### Art. 19

Fakultatives  
Referendum

<sup>1</sup>Wenn 1500 Stimmberechtigte oder ein Zehntel der Gemeinden es verlangen, werden der Volksabstimmung unterstellt:

1. Erlass, Änderung oder Aufhebung von Gesetzen;
2. Abschluss, Änderung oder Kündigung von interkantonalen und internationalen Verträgen mit gesetzesänderndem Inhalt;

3. Beschlüsse des Grossen Rates über neue einmalige Ausgaben zwischen einer Million und zehn Millionen Franken sowie über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben zwischen 300 000 und einer Million Franken.

<sup>2</sup> Der Grosse Rat kann Beschlüsse, die in seine abschliessende Kompetenz fallen, dem fakultativen Referendum unterstellen. Nicht referendumsfähig sind Beschlüsse über den Steuerfuss, das Budget und die Staatsrechnung sowie Justizgeschäfte und Wahlen.

<sup>3</sup> Das Begehren um Durchführung der Volksabstimmung ist innert 90 Tagen nach der amtlichen Veröffentlichung des Beschlusses zu stellen.

#### **Art. 32**

<sup>1</sup> Alle wichtigen Bestimmungen sind durch den Grossen Rat in der Form Gesetzgebung des Gesetzes zu erlassen.

<sup>2</sup> Wichtige Bestimmungen sind insbesondere jene, für welche die Verfassung das Gesetz vorsieht, sowie solche betreffend:

1. Zweck und Umfang von Grundrechtsbeschränkungen;
2. Kreis der Abgabepflichtigen, Gegenstand und Bemessungsgrundlagen von Abgaben, soweit diese nicht von geringfügiger Natur sind;
3. Zweck, Inhalt und Umfang von bedeutenden staatlichen Leistungen;
- 3a. Grundsätze der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden;
4. Grundsätze von Organisation und Aufgaben der Behörden und Gerichte unter Vorbehalt der Rechtsetzungskompetenzen von Grosse Rat und Regierung;
5. Art und Umfang der Übertragung von hoheitlichen und anderen bedeutenden öffentlichen Aufgaben an Trägerschaften ausserhalb der kantonalen Verwaltung.

<sup>3</sup> Die Gültigkeit der Gesetze kann befristet werden. Vor der Verlängerung sind die Gesetze auf ihre Wirksamkeit zu prüfen.

- Art. 33**
- Weitere Rechtssetzungskompetenzen
- <sup>1</sup> Soweit nicht die Form des Gesetzes vorgeschrieben ist, kann der Grosse Rat Verordnungen erlassen, wenn er durch Gesetz ausdrücklich dazu ermächtigt wird.
- <sup>2</sup> Gestrichen
- <sup>3</sup> Er genehmigt die interkantonalen und internationalen Verträge, soweit nicht die Regierung zum alleinigen Abschluss befugt ist.
- <sup>4</sup> Der Grosse Rat ist in geeigneter Form an der Vorbereitung wichtiger interkantonalen und internationaler Verträge zu beteiligen.
- Art. 34**
- Aufsicht und Oberaufsicht
- <sup>1</sup> Der Grosse Rat übt die Aufsicht über die Regierung sowie das Kantonsgericht und das Verwaltungsgericht aus.
- <sup>2</sup> Ihm obliegt die Oberaufsicht über die Verwaltung, die anderen Zweige der Rechtspflege und über andere Träger öffentlicher Aufgaben.
- Art. 35**
- Planung
- <sup>1</sup> Der Grosse Rat erlässt die übergeordneten politischen Ziele und Leitsätze.
- <sup>2</sup> Er behandelt das Regierungsprogramm, den Finanzplan und weitere grundlegende politische Planungen der Regierung.
- <sup>3</sup> Er kann über die Weiterführung der Planung Beschlüsse fassen und der Regierung Aufträge erteilen.
- Art. 36**
- Finanzen
- <sup>1</sup> Der Grosse Rat setzt unter Berücksichtigung des Finanzplans das Budget fest und genehmigt die Staatsrechnung.
- <sup>2</sup> Er bestimmt die Höhe der Steuern nach Massgabe der Steuergesetzgebung.
- <sup>3</sup> Er beschliesst abschliessend über neue einmalige Ausgaben bis zu einer Million Franken und über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben bis 300 000 Franken.

**Art. 37**

Der Grosse Rat wählt:

Wahlen

1. seine Organe und Kommissionen;
2. das Präsidium der Regierung;
3. die Mitglieder des Kantonsgerichtes und des Verwaltungsgerichtes;
4. weitere Amtsinhaberinnen und -inhaber nach Massgabe von Gesetz oder Verordnung des Grossen Rates.

**Art. 38**

Der Grosse Rat entscheidet über Begnadigungsgesuche. Das Gesetz kann den Entscheid über Begnadigungsgesuche der Regierung übertragen.

Begnadigung

**C. DIE REGIERUNG***1. Organisation***Art. 39**

<sup>1</sup> Die Regierung besteht aus fünf Mitgliedern.

Zusammen-  
setzung

<sup>2</sup> Sie fasst und vertritt ihre Beschlüsse als Kollegialbehörde.

**Art. 40**

<sup>1</sup> Die Wahl der Regierung erfolgt nach dem Mehrheitswahlverfahren.

Wahl

<sup>2</sup> Das Kantonsgebiet bildet den Wahlkreis.

<sup>3</sup> Eine Wiederwahl ist zweimal zulässig.

**Art. 41**

Der Grosse Rat wählt aus der Mitte der Regierung die Präsidentin oder den Präsidenten sowie die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten für eine Amtsdauer von einem Jahr.

Präsidium

Nebenbeschäftigung und Interessenvertretung	<p><b>Art. 42</b></p> <p><sup>1</sup> Mitgliedern der Regierung ist jede Nebenbeschäftigung untersagt.</p> <p><sup>2</sup> Die Vertretung des Kantons in Organen von Unternehmungen oder Organisationen, an denen der Kanton beteiligt ist oder welche er unterstützt, ist mit Zustimmung der Regierung zulässig. Das Gesetz kann weitere Ausnahmen vorsehen.</p>
	<p>2. <i>Aufgaben</i></p>
Regierungsaufgaben	<p><b>Art. 43</b></p> <p><sup>1</sup> Die Regierung plant, bestimmt und koordiniert die Ziele und Mittel staatlichen Handelns unter Vorbehalt der Befugnisse der Stimmberechtigten und des Grossen Rates.</p> <p><sup>2</sup> Sie erstellt regelmässig ein Regierungsprogramm.</p> <p><sup>3</sup> Sie vollzieht die Gesetze und Verordnungen sowie die Beschlüsse des Grossen Rates.</p> <p><sup>4</sup> Sie vertritt den Kanton nach innen und nach aussen.</p>
Leitung der Verwaltung	<p><b>Art. 44</b></p> <p><sup>1</sup> Die Regierung steht der kantonalen Verwaltung vor.</p> <p><sup>2</sup> Sie sorgt für die rechtmässige und wirksame Tätigkeit der Verwaltung und bestimmt im Rahmen des kantonalen Rechts deren Organisation.</p>
Mitwirkung im Grossen Rat	<p><b>Art. 45</b></p> <p><sup>1</sup> Die Regierung bereitet die Geschäfte des Grossen Rates vor, sofern diese sie nicht selbständig ausarbeitet.</p> <p><sup>2</sup> Sie legt dem Grossen Rat Entwürfe für Verfassungsänderungen, Gesetze, Verordnungen und Beschlüsse vor.</p> <p><sup>3</sup> Die Mitglieder der Regierung nehmen in beratender Funktion an den Sitzungen des Grossen Rates teil und können Anträge stellen.</p>

**Art. 46**

<sup>1</sup> Die Regierung erlässt weniger wichtige Bestimmungen in der Form der Verordnung. Rechtsetzung

<sup>2</sup> Sie ist zuständig für das Aushandeln von interkantonalen und internationalen Verträgen; soweit sie in ihre Verordnungskompetenz fallen, ist sie auch für deren Abschluss zuständig.

**Art. 47**

Die Regierung erstellt den Finanzplan und verabschiedet das Budget sowie die Staatsrechnung zuhanden des Grossen Rates. Finanzen

**Art. 48**

Weitere Aufgaben der Regierung sind insbesondere:

1. der Verkehr mit dem Bund und den anderen Kantonen sowie mit dem benachbarten Ausland unter Berücksichtigung von allfälligen Stellungnahmen des Grossen Rates; Weitere Aufgaben
2. Wahlen, soweit diese nicht anderen Organen übertragen worden sind;
3. die jährliche Berichterstattung über die Tätigkeit von Regierung und Verwaltung zuhanden des Grossen Rates;
4. die Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit;
5. die Aufsicht über öffentlichrechtliche Körperschaften sowie andere Träger öffentlicher Aufgaben des Kantons.

**Art. 49**

<sup>1</sup> Die Regierung kann ohne gesetzliche Grundlage Verordnungen erlassen oder Beschlüsse fassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schwerwiegenden Störungen der öffentlichen Sicherheit sowie sozialen Notständen zu begegnen. Ausserordentliche Lagen

<sup>2</sup> Solche Verordnungen und Beschlüsse sind vom Grossen Rat zu genehmigen und fallen spätestens ein Jahr nach In-Kraft-Treten dahin.

### 3. *Verwaltung*

#### **Art. 50**

Departemente  
und Standes-  
kanzlei

<sup>1</sup> Die kantonale Verwaltung wird nach Geschäftsbereichen in Departemente gegliedert. Die Zahl bestimmt der Grosse Rat durch Verordnung. Die Regierung regelt die Aufgabenbereiche der Departemente durch Verordnung.

<sup>2</sup> Die Standeskanzlei ist die allgemeine Stabs-, Koordinations- und Verbindungsstelle von Grosse Rat, Regierung und Verwaltung.

#### **Art. 51**

Andere Träger  
öffentlicher  
Aufgaben

<sup>1</sup> Der Kanton kann die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben Trägern ausserhalb der kantonalen Verwaltung übertragen.

<sup>2</sup> Die Aufsicht durch die Regierung, eine angemessene Mitwirkung des Grossen Rates und der Rechtsschutz müssen sichergestellt sein.

### D. **GERICHTE**

#### **Art. 52**

Unabhängigkeit  
und Unpartei-  
lichkeit

<sup>1</sup> Die Unabhängigkeit und die Unparteilichkeit der Gerichte sind gewährleistet. Die Gerichte sind in ihrer Rechtsprechung nur dem Recht verpflichtet.

<sup>2</sup> Die Justizverwaltung ist unter Vorbehalt der Befugnisse des Grossen Rates Sache der Gerichte.

<sup>3</sup> Richterinnen und Richter dürfen Parteien nicht in streitigen Verfahren vor der eigenen Instanz vertreten.

<sup>4</sup> Vollamtlichen Mitgliedern einer richterlichen Behörde ist jede Nebenbeschäftigung untersagt. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.

#### **Art. 53**

Justizaufsicht

<sup>1</sup> Das Kantonsgericht übt die Aufsicht über alle Bereiche der Zivil- und Strafrechtspflege aus.

<sup>2</sup> Der Grosse Rat übt die Aufsicht über das Kantonsgericht und das Verwaltungsgericht sowie die Oberaufsicht über die anderen Zweige der Rechtspflege aus.

<sup>3</sup> Aufsicht und Oberaufsicht beschränken sich auf die Geschäftsführung und die Justizverwaltung.

**Art. 54**

Die Parteiverhandlungen vor Gericht sind unter Vorbehalt gesetzlicher Ausnahmen öffentlich. Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlungen

**Art. 55**

Die Zivil- und die Strafgerichtsbarkeit werden ausgeübt durch: Zivil- und Strafgerichtsbarkeit

1. das Kantonsgericht;
2. die Bezirksgerichte;
3. die Kreispräsidentinnen und -präsidenten.

**Art. 56**

<sup>1</sup> Die letztinstanzliche Beurteilung von öffentlichrechtlichen Streitigkeiten obliegt dem Verwaltungsgericht, sofern nicht ein Gesetz etwas anderes bestimmt. Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit

<sup>2</sup> Das Verwaltungsgericht beurteilt als Verfassungsgericht:

1. Beschwerden wegen Verletzung von verfassungsmässigen und politischen Rechten sowie des Grundsatzes des Vorrangs von Bundesrecht;
2. Beschwerden wegen Verletzung der Autonomie der Gemeinden, der Kreise sowie der Landeskirchen.

<sup>3</sup> Im verfassungsgerichtlichen Verfahren können Gesetze und Verordnungen sowohl unmittelbar angefochten als auch im Anwendungsfall überprüft werden.

**Art. 57**

Durch Gesetz können weitere richterliche sowie aussergerichtliche Behörden eingesetzt werden. Weitere richterliche sowie aussergerichtliche Behörden

## E. AUSÜBUNG VON MITWIRKUNGSRECHTEN IM BUND

### Art. 58

Ständerat <sup>1</sup> Die Ständeratswahlen erfolgen nach dem Mehrheitswahlverfahren. Sie finden gleichzeitig mit den Wahlen in den Nationalrat statt.

<sup>2</sup> Das Kantonsgebiet bildet den Wahlkreis.

### Art. 59

Kantonsreferendum Der Grosse Rat oder die Regierung kann im Namen des Kantons verlangen, dass Bundesgesetze, Bundesbeschlüsse sowie Staatsverträge dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden.

### Art. 60

Standesinitiative <sup>1</sup> Der Grosse Rat oder die Regierung kann im Namen des Kantons der Bundesversammlung eine Standesinitiative einreichen.

<sup>2</sup> Die Einreichung einer Standesinitiative kann auch mit einer Volksinitiative verlangt werden.

## 6. Abschnitt: Gliederung des Kantons

### A. GEMEINDEN UND INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT

#### 1. Gemeindearten

### Art. 61

Politische Gemeinden <sup>1</sup> Die politischen Gemeinden sind Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie setzen sich aus der Gesamtheit der Personen mit Wohnsitz im Gemeindegebiet zusammen.

<sup>2</sup> Sie sind zuständig für alle örtlichen Angelegenheiten, die nicht in den Kompetenzbereich der Bürgergemeinden fallen.

**Art. 62**

<sup>1</sup> Die Bürgergemeinden setzen sich aus den Gemeindebürgerinnen und -bürgern mit Wohnsitz in der Gemeinde zusammen. Bürgergemeinden

<sup>2</sup> Rechtsstellung, Aufgaben und Organisation der Bürgergemeinden sowie der Zusammenschluss mit der politischen Gemeinde richten sich nach dem Gesetz.

2. *Interkommunale Zusammenarbeit und Zusammenschluss***Art. 63**

<sup>1</sup> Die Gemeinden können zur Erfüllung ihrer Aufgaben mit anderen Gemeinden oder Organisationen zusammenarbeiten. Das Gesetz sieht vor, dass Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichtet werden können. Interkommunale Zusammenarbeit

<sup>2</sup> Gestrichen

<sup>3</sup> Das Gesetz regelt die interkommunale Zusammenarbeit sowie die Auslagerung von Aufgaben sowie die Übertragung von Aufgaben an Private und gewährleistet die politischen Mitwirkungsrechte.

**Art. 64**

Der Zusammenschluss von politischen Gemeinden wird durch Gesetz geregelt. Zusammenschluss

**Art. 65**

Der Kanton fördert die interkommunale Zusammenarbeit und den Zusammenschluss von Gemeinden, um die zweckmässige und wirtschaftliche Erfüllung ihrer Aufgaben sicherzustellen. Förderung von interkommunaler Zusammenarbeit und Zusammenschluss

3. *Stellung und Organisation***Art. 66**

<sup>1</sup> Die Autonomie der Gemeinden ist gewährleistet. Ihr Umfang wird durch das kantonale Recht bestimmt. Gemeindeautonomie

<sup>2</sup> Die Gemeinden sind insbesondere befugt, ihre Organisation zu bestimm-

men, ihre Behörden und Verwaltung einzusetzen sowie ihre finanziellen Angelegenheiten selbständig zu ordnen.

**Art. 67**

Organe

<sup>1</sup> Die obligatorischen Organe der politischen Gemeinden sind:

1. die Gesamtheit der Stimmberechtigten, welche ihre politischen Rechte in der Gemeindeversammlung oder an der Urne ausüben;
2. der Gemeindevorstand;
3. weitere Behörden nach Massgabe der Gesetzgebung.

<sup>2</sup> Die Gemeinden können die Gemeindeversammlung durch ein Gemeindepardlament ersetzen oder ergänzen.

**Art. 68**

Aufsicht

<sup>1</sup> Die Regierung übt die Aufsicht über die Gemeinden und die Träger der interkommunalen Zusammenarbeit aus.

<sup>2</sup> Die Aufsicht beschränkt sich auf die Rechtskontrolle, soweit nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt wird.

<sup>3</sup> Bei schwerwiegenden Missständen kann eine Gemeinde unter Kuratel gestellt werden.

**B. KREISE, BEZIRKE UND REGIONALVERBÄNDE**

*1. Einteilung des Kantonsgebietes*

**Art. 69**

Bezirke und Kreise

<sup>1</sup> Der Kanton ist in folgende Bezirke und Kreise gegliedert:

1. Albula (Kreise Alvaschein, Belfort, Bergün und Surses);
2. Bernina (Kreise Brusio und Poschiavo);
3. Hinterrhein (Kreise Avers, Domleschg, Rheinwald, Schams und Thusis);
4. Imboden (Kreise Rhäzüns und Trins);
5. Inn (Kreise Ramosch, Suot Tasna, Sur Tasna und Val Müstair);
6. Landquart (Kreise Fünf Dörfer und Maienfeld);

7. Maloja (Kreise Bregaglia und Oberengadin);
  8. Moesa (Kreise Calanca, Mesocco und Roveredo);
  9. Plessur (Kreise Chur, Churwalden und Schanfigg);
  10. Prättigau/Davos (Kreise Davos, Jenaz, Klosters, Küblis, Luzein, Schiers und Seewis);
  11. Surselva (Kreise Disentis, Ilanz, Lumnezia/Lugnez, Ruis und Safien).
- <sup>2</sup> Mit Genehmigung des Grossen Rates können sich Kreise innerhalb des gleichen Bezirkes zusammenschliessen.

**Art. 70**

<sup>1</sup> Die Gemeinden schliessen sich für die Erfüllung regionaler Aufgaben zu Regionalverbänden zusammen. Regionalverbände

<sup>3</sup> Regionalverbände sind so abzugrenzen, dass sie ihre Aufgaben zweckmässig und wirtschaftlich erfüllen können.

2. *Rechtsstellung und Aufgaben*

**Art. 71**

<sup>1</sup> Die Kreise sind Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit. Kreise

<sup>2</sup> Sie erfüllen die Aufgaben, die ihnen durch den Kanton oder die Gemeinden übertragen werden.

<sup>3</sup> Sie bilden die Wahlkreise für die Wahl eines Mitglieds des Grossen Rates.

<sup>4</sup> Der Kanton fördert den Zusammenschluss von Kreisen.

**Art. 72**

<sup>1</sup> Die Bezirke sind Gerichtssprengel für die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit. Bezirke

<sup>2</sup> Sie bilden die Wahlkreise für die Grossratswahlen.

<sup>3</sup> Die Rechtsstellung der Bezirke richtet sich nach dem Gesetz.

**Art. 73**

Regionalverbände <sup>1</sup> Regionalverbände sind Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit.

<sup>2</sup> Sie erfüllen die Aufgaben, die ihnen durch den Kanton, die Kreise oder die Gemeinden übertragen werden.

<sup>3</sup> Gestrichen

**3. Organisation und Aufsicht****Art. 74**

Organe <sup>1</sup> Die obligatorischen Organe der Kreise und Regionalverbände sind:

1. die Gesamtheit der Stimmberechtigten, welche ihre politischen Rechte an der Urne oder an der Landsgemeinde ausüben;
2. der Kreisrat beziehungsweise die Delegierten des Regionalverbandes;
3. die Präsidentin oder der Präsident des Kreises beziehungsweise des Regionalverbandes;
4. weitere Organe nach Massgabe der Gesetzgebung.

<sup>2</sup> Das Gesetz stellt sicher, dass Kreise und Regionalverbände die politischen Rechte gewährleisten.

**Art. 75**

Aufsicht <sup>1</sup> Die Regierung übt im Rahmen des kantonalen Rechts die Aufsicht über die Kreise, Bezirke und Regionalverbände aus. Davon ausgenommen ist die Justizaufsicht.

<sup>2</sup> Im Bereich von Aufgaben, die den Kreisen und Regionalverbänden von den Gemeinden übertragen worden sind, beschränkt sich die Aufsicht auf die Rechtskontrolle, soweit nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt wird.

## 8. Abschnitt: Finanzordnung

### Art. 82

<sup>1</sup> Die öffentlichen Mittel sind sparsam, wirtschaftlich und wirksam einzusetzen. Grundsätze

<sup>2</sup> Der Finanzhaushalt soll unter Berücksichtigung der Wirtschaftsentwicklung mittelfristig ausgeglichen sein.

<sup>3</sup> Jede Ausgabe setzt eine Rechtsgrundlage, einen Kreditbeschluss und eine Bewilligung für die Zahlung voraus.

<sup>4</sup> Kosten sind grundsätzlich durch die Verursacher zu tragen.

### Art. 83

<sup>1</sup> Die Kompetenzen des Kantons und der Gemeinden zur Erhebung von Steuern werden durch Gesetz festgelegt. Steuerkompetenzen

<sup>2</sup> Die Steuerkompetenzen der Landeskirchen und der Kirchgemeinden richten sich nach den Bestimmungen über Staat und Kirchen.

### Art. 84

<sup>1</sup> Soweit es die Art der Steuer zulässt, sind bei der Ausgestaltung der Steuern die Grundsätze der Allgemeinheit, der Gleichheit und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten. Grundsätze der Besteuerung

<sup>2</sup> Die Steuern sind so zu bemessen, dass die wirtschaftlich Schwachen geschont werden, der Leistungswille erhalten bleibt, die Selbstvorsorge gefördert wird und die Wettbewerbsfähigkeit gewahrt bleibt.

<sup>3</sup> Die interkommunale Doppelbesteuerung ist untersagt.

### Art. 85

<sup>1</sup> Der Kanton stellt den Finanzausgleich sicher. Finanzausgleich

<sup>2</sup> Durch den Finanzausgleich werden ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung und in den Leistungen der Gemeinden und Regionen angestrebt.

<sup>3</sup> Das Gesetz kann zum Abbau regionaler Ungleichgewichte, für die Erfüllung besonderer Funktionen durch eine Gemeinde oder Region sowie zur Förderung bestimmter Aufgaben zusätzliche Beiträge vorsehen.

**Art. 86**

Finanzaufsicht

Der Grosse Rat übt die Finanzaufsicht aus. Er wird dabei durch ein unabhängiges Kontrollorgan unterstützt.

**9. Abschnitt: Staat und Kirchen**

**Art. 87**

Landeskirchen  
und Kirchengemeinden

<sup>1</sup> Die Evangelisch-reformierte Landeskirche und ihre Kirchengemeinden sind staatlich anerkannte Körperschaften des öffentlichen Rechts.

<sup>1b</sup> Die römisch-katholische Kirche ist öffentlichrechtlich anerkannt. Die Katholische Landeskirche und ihre Kirchengemeinden sind Körperschaften des öffentlichen Rechts.

<sup>2</sup> Durch Gesetz können weitere Religionsgemeinschaften öffentlichrechtlich anerkannt werden.

**Art. 88**

Autonomie

<sup>1</sup> Die Landeskirchen und ihre Kirchengemeinden regeln ihre Angelegenheiten im Rahmen des kantonalen Rechts selbständig.

<sup>2</sup> Sie sind berechtigt, von ihren Mitgliedern Steuern nach den für die Gemeinden geltenden Grundsätzen zu erheben.

<sup>3</sup> Den Kirchengemeinden steht das Recht zu, ihre Geistlichen zu wählen und zu entlassen.

<sup>4</sup> Der Kanton hat die Oberaufsicht über die rechtmässige Verwendung der finanziellen Mittel und die Einhaltung der Rechtsordnung.

<sup>5</sup> Gestrichen

**Art. 89**

Religionsgemeinschaften des  
Privatrechts

Die übrigen Religionsgemeinschaften unterstehen dem Privatrecht.

## 10. Abschnitt: Änderung der Kantonsverfassung

### Art. 90

- <sup>1</sup> Die Verfassung kann jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden. Total- und Teil-  
revision
- <sup>2</sup> Eine Teilrevision kann eine einzelne Bestimmung oder mehrere sachlich zusammenhängende Bestimmungen umfassen.
- <sup>3</sup> Das Volk entscheidet aufgrund einer Volksinitiative oder eines Beschlusses des Grossen Rates, ob eine Totalrevision der Verfassung einzuleiten sei.

## 11. Abschnitt: Schlussbestimmungen

### Art. 91

- <sup>1</sup> Diese Verfassung tritt auf den 1. Januar 2004 in Kraft. In-Kraft-Treten
- <sup>2</sup> Auf diesen Zeitpunkt wird die Verfassung für den Kanton Graubünden vom 2. Oktober 1892 aufgehoben.
- <sup>3</sup> Änderungen der Kantonsverfassung vom 2. Oktober 1892, die zwischen der Beschlussfassung im Grossen Rat über die Verfassung und deren In-Kraft-Treten erfolgen, werden vom Grossen Rat in die neue Kantonsverfassung eingefügt. Der entsprechende Beschluss untersteht nicht dem Referendum.

### Art. 92

- <sup>1</sup> Erlasse, die von einer nicht mehr zuständigen Behörde oder in einem nicht mehr zulässigen Verfahren beschlossen worden sind, bleiben in Kraft. Beschränkte  
Weitergeltung des  
bisherigen Rechts
- <sup>2</sup> Die Änderung dieser Erlasse richtet sich nach dieser Verfassung.
- <sup>3</sup> Bis zum In-Kraft-Treten entsprechender gesetzlicher Bestimmungen gelten folgende Bestimmungen der Verfassung für den Kanton Graubünden vom 2. Oktober 1892 weiter:
1. Art. 27 Abs. 1 und 2:

<sup>1</sup> Den Departementen wird zur Behandlung aller wichtigen Fragen des Erziehungs- bzw. Gesundheitswesens je eine von der Regierung gewählte Kommission beigegeben.

<sup>2</sup> Die Erziehungskommission besteht aus neun, die Sanitätskommission aus fünf Mitgliedern. Der jeweilige Departementvorsteher ist von Amtes wegen Präsident der Kommission. Die übrigen Mitglieder der Kommission werden auf vier Jahre gewählt und sind wieder wählbar.

2. Gestrichen

3. Art. 39 Abs. 4:

Der Kreisrat besteht aus dem Kreispräsidenten, seinem Stellvertreter und, soweit die Kreisverfassung nicht eine andere Zusammensetzung vorsieht, den Präsidenten der Kreisgemeinden.

4. Art. 40 Abs. 5 Satz 2 und 3 sowie Abs. 6:

<sup>5</sup> Die Erhebung von Gemeindesteuern ist subsidiär nach billigen und gerechten Grundsätzen zulässig. Die Erhebung einer Quellensteuer und die Besteuerung juristischer Personen für Gewinn und Kapital steht nur dem Kanton zu.

<sup>6</sup> Allfällige Progressivsteuern dürfen die Progressionsansätze des jeweiligen kantonalen Steuergesetzes nicht überschreiten. Die Gemeinden sind nicht befugt, vom Kanton für dessen Liegenschaften, Gebäulichkeiten und staatliche Einrichtungen jeder Art Steuern zu erheben.

<sup>4</sup> Bis längstens 31. Dezember 2008 gilt Artikel 38 Absatz 2 der Verfassung für den Kanton Graubünden vom 2. Oktober 1892 weiter:

Sie sind berechtigt, ihre politischen und administrativen Angelegenheiten durch allgemein verbindliche Verordnungen zu regeln, und zur Deckung ihrer Verwaltungsausgaben nach billigen und gerechten Grundsätzen Kreissteuern zu erheben. Die Erhebung einer Quellensteuer steht nur dem Kanton zu. Allfällige Progressivsteuern dürfen die Ansätze des jeweiligen kantonalen Steuergesetzes nicht überschreiten.

### **Art. 93**

Anpassung der  
Gesetzgebung

<sup>1</sup> Ist nach dieser Verfassung neues Recht zu erlassen oder bestehendes Recht zu ändern, so hat dies ohne Verzug zu geschehen.

<sup>2</sup> Die Regierung unterbreitet dem Grossen Rat innert drei Jahren ab Inkraft-Treten dieser Verfassung Vorschläge für die erforderliche Anpassung der Gesetzgebung.

**Art. 94**

<sup>1</sup> Die Mitglieder der Behörden und Gerichte bleiben unter Vorbehalt der folgenden Ausnahmen bis zum Ablauf der Amtsperiode nach bisherigem Recht im Amt: Behörden und Gerichte

1. Die Amtsdauer der Mitglieder des Grossen Rates und deren Stellvertreterinnen und Stellvertreter wird bis 31. Juli 2006 verlängert.
2. Die Amtsdauer der Kreispräsidentinnen und Kreispräsidenten sowie deren Stellvertreterinnen und Stellvertreter wird bis 31. Juli 2006 verlängert.
3. Die Amtsdauer der bündnerischen Mitglieder des Ständerates wird bis 25. November 2007 verlängert.

<sup>2</sup> Für Neuwahlen und Ersatzwahlen gelten die Bestimmungen dieser Verfassung.

<sup>2a</sup> Vollamtliche Mitglieder einer richterlichen Behörde bedürfen bis zum Erlass entsprechender gesetzlicher Bestimmungen der Bewilligung der Justizkommission des Grossen Rates für jegliches Ausüben einer Nebenbeschäftigung. Diese Tätigkeiten dürfen die uneingeschränkte Erfüllung der Amtspflichten, die Unabhängigkeit und das Ansehen des Gerichts nicht beeinträchtigen. Die Justizkommission kann eine angemessene Reduktion des Arbeitsumfanges oder eine Abgabepflicht der für die Ausübung der Nebenbeschäftigung bezogenen Entschädigung festlegen. Die Bestimmungen für vollamtliche Mitglieder einer richterlichen Behörde bleiben anwendbar.

<sup>3</sup> Für die Wahl der Mitglieder des Grossen Rates gemäss Artikel 28 Absatz 3 gelten bis zum Erlass gesetzlicher Bestimmungen die Vorschriften des Bundes für die Nationalratswahlen sinngemäss.

<sup>4</sup> Für das verfassungsgerichtliche Verfahren sind bis zum Erlass entsprechender gesetzlicher Bestimmungen die Vorschriften über das Verwaltungsgerichtsverfahren sinngemäss anwendbar.

**Art. 95**

- Politische Rechte <sup>1</sup> Das Zustandekommen und die Gültigkeit von Volksinitiativen und Referenden, die vor der Annahme dieser Verfassung bei der Ständekanzlei angemeldet worden sind, werden nach bisherigem Recht beurteilt.
- <sup>2</sup> Die bei In-Kraft-Treten dieser Verfassung vom Grossen Rat verabschiedeten Vorlagen unterstehen der Volksabstimmung nach bisherigem Recht.
- <sup>3</sup> Volksinitiativen auf Teilrevision der bisherigen Verfassung, die bis zur Annahme der neuen Verfassung eingereicht werden, wandelt der Grosse Rat in Vorlagen zur Teilrevision der neuen Verfassung um.

**Art. 96**

- Regionalverbände <sup>1</sup> Regionale Organisationen der interkommunalen Zusammenarbeit, die beim In-Kraft-Treten der neuen Verfassung noch keine Regionalverbände im Sinne der Verfassung sind, werden bis 31. Dezember 2006 wie Regionalverbände behandelt.
- <sup>2</sup> Dem Vorstand der Regionalverbände obliegt es, den zuständigen Organen und Gemeinden bis 31. Dezember 2004 Vorschläge für die künftige Ausgestaltung eines Regionalverbandes zu unterbreiten.

# Wortlautprotokoll des Grossen Rates des Kantons Graubünden

## Montag, 26. August 2002 Eröffnungssitzung

Vorsitz: Vitus Locher  
 Protokollführer: Walter Frizzoni  
 Präsenz: anwesend: 117 Mitglieder  
 entschuldigt: Crapp, Ratti  
 Sitzungsbeginn: 14.00. Uhr

### Eröffnung der Session

*Standespräsident Locher:* In den letzten Wochen haben wir von Europa leider viele katastrophale Meldungen erhalten. In einigen Ländern wie Deutschland, Österreich, Italien und Tschechien haben die Überschwemmungen den Betroffenen viel Leid und Elend gebracht. Es gab Todesopfer zu beklagen und unzählige Häuser sind unbewohnbar oder durch die Flut weggeschwemmt worden. Das Gleiche hat sich auch in Asien zugetragen.

Obwohl in gewissen und gleichen Gebieten sich früher auch Überschwemmungen ereignet haben, fragen sich die Betroffenen – was verständlich ist – weshalb schon wieder bei uns die Katastrophe sein muss. Die Antwort ist seit den letzten Jahren immer wieder dieselbe: Es ist die Klimaerwärmung, die immer intensivere Niederschläge verursacht. Umweltschutzorganisationen behaupten, dass die Klimaerwärmung vorab durch den Menschen selber verursacht werde: Autoabgase, Haushalte, Industrie etc. Andere Wissenschaftler weisen darauf hin, dass auch eine natürliche Erwärmung der Erde, verbunden mit der seit Jahrzehnten andauernden Gletscherabnahme, stattfindet. Was geschieht mit der Klimaerwärmung, wenn angenommen wird, dass die noch in der überwiegenden Mehrzahl mit dem Velo fahrenden Chinesen auf das Auto umsteigen werden? Wenn ein Volk von über einer Milliarde dies eines Tages auch tun wird? Die Folge davon wird sein: vermehrte Niederschläge und Überschwemmungen.

Ob Auto, Haushalt und Industrie, es wurden in den letzten Jahren auch vermehrte Anstrengungen unternommen, um die Abgase und andere Verschmutzungen der Umwelt zu reduzieren, teilweise auch mit Erfolg. Die Menschen sind mit Ihrer Technik heute in den Industrie-Ländern soweit fortgeschritten, dass es in den nächsten Jahren doch möglich sein muss die Abgase von Auto, Haushalt und Industrie noch weiter zu reduzieren, damit sie auf die Umwelt keinen schadhaften Einfluss mehr haben. Dazu ist eine Intensivierung der Forschung, z.B. der Sonnenenergie, unerlässlich. Auch sollte von unserem Staat und anderen Ländern geprüft werden, inwieweit man solche Unternehmungen mehr als

bisher fördern und unterstützen will. Dies kann bis zu einer vollständigen Steuerbefreiung gehen, um mitzuhelfen, dass diese Umwelterzeugnisse und Produkte auch in wirtschaftlicher Hinsicht sich schliesslich behaupten können. Hier schlummert zur Zeit ein sehr grosses Potential an Arbeitsplätzen. Ich glaube daran und habe darin auch Vertrauen.

Weniger Vertrauen haben ich und viele andere zur Zeit in unsere Pensionskassen. Seit der Bundesrat mitten im Sommer angekündigt hat, den Zinssatz für Pensionskassen von vier auf drei Prozent zu senken, ist eine emotional geführte Diskussion um die Renten in Gang. Erfolgt die Zinssenkung zu Recht? Wie wirkt sich das auf die späteren Renten aus? Auch wenn bei verschiedenen Vorsorgeeinrichtungen die Reserven dahinschmolzen, erbringen manche aber auch nach wie vor sehr gute Leistungen. Wenn der in Diskussion stehende BVG-Mindestzinssatz von vier auf drei Prozent gekürzt wird, dann wird dies eine erhebliche Kürzung der Altersrenten mit sich bringen. Deshalb ist es nicht verwunderlich, dass sich Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Privatwirtschaft, Staats- und Gemeindepersonal und auch Lehrerinnen und Lehrer dagegen wehren. Es darf doch nicht sein, dass die vorgesehene Senkung des Zinssatzes dazu dient, die Einbussen an der Börse auszugleichen. Wenn schon eine Senkung des Zinssatzes ausgewiesen und entsprechend glaubhaft begründet wird, dann muss aber auch bei gutem Geschäftsgang an der Börse eine Erhöhung des Zinssatzes von heute vier Prozent sofort möglich sein.

Das Wichtige dabei ist, dass die Versicherten ihr Vertrauen in die Zweite Säule, in die Pensionskassen, wieder vollends zurückgewinnen. Dazu ist es notwendig, bei allen Pensionskassen die erforderliche Transparenz an den Tag zu legen, wie dies bei firmeneigenen und autonomen Kassen der Fall ist. Dies schafft wieder Vertrauen, was zu einer Beruhigung und Sicherheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Arbeitgeber führt.

Wir vertrauen auf die bei uns zur Zeit in Beratung stehende Kantonsverfassung. Ich traue dem Grossen Rat zu, dass wir Ende dieser Sondersession die erste Lesung vollumfänglich durchberaten haben werden und erkläre hiermit die Augustsession als eröffnet.

## Vereidigung

Ich bitte die erstmals im Grossen Rat Einsitz nehmenden Personen, es müssten zwei sein, hier nach vorne zu kommen, um die Beeidigung vorzunehmen. Ich bitte den Rat und die Zuschauer auf der Tribüne aufzustehen.

Sie als gewählte Mitglieder des Grossen Rates schwören zu Gott, alle Pflichten Ihres Amtes nach bestem Wissen und Gewissen zu erfüllen. Vus, sco eligi commembers dil Cussegl grond, engireis d'ademplier tut las obligaziuns da Vies uffeci tenor meglier saver e puder. Ich bitte Sie, mir die Worte des Eides nachzusprechen. Ich schwöre es, jeu engirel ei. Ich bitte Sie, nehmen Sie wieder Ihre Plätze ein.

## Totalrevision der Kantonsverfassung (1. Lesung)

Fortsetzung der Detailberatung

*Cahannes Renggli*; Kommissionspräsidentin: Im Namen der Vorberatungskommission stelle ich folgenden Ordnungsantrag: Wir beantragen dem Grossen Rat, Artikel 33 Absatz 1 nochmals zu beraten. Zur Begründung unseres Ordnungsantrages Folgendes: An der Juni-Session haben wir mit der Beratung der Bestimmungen über die Rechtssetzung begonnen. Dabei haben wir aus zeitlichen Gründen lediglich Artikel 33 Absatz 1 behandelt. Die Bestimmungen über die Rechtssetzung hängen jedoch eng miteinander zusammen, d.h., dass die Artikel 32, 33 und 46 in einem Kontext angeschaut werden müssen. Wir sind deshalb in der Kommission der Ansicht, dass wir Artikel 33 Absatz 1 nochmals diskutieren sollten, um die übrigen Artikel in diesem Gesamtzusammenhang betrachten zu können. Bei der Rechtssetzungskompetenz des Grossen Rates handelt es sich um einen zentralen Punkt der neuen Verfassung. Die Angelegenheit ist nicht unbedingt leicht verständlich. Die Vorberatungskommission wurde von Professor Doktor Müller in die Materie eingeführt. Wir haben uns erlaubt, Ihnen noch zusätzliche Informationen über die von uns zur Diskussion gestellten Anträge zukommen zu lassen. Aufgrund der Komplexität der Materie sind wir ebenfalls der Meinung, dass die Beratung zu Artikel 33 Absatz 1 im Kontext mit den übrigen Rechtssetzungserlassen nochmals vertieft aufzunehmen ist. In diesem Sinne ersuche ich Sie, unserem Ordnungsantrag zuzustimmen.

*Ordnungsantrag Cahannes Renggli*:  
Nochmalige Beratung von Artikel 33.

*Standespräsident Locher*: Sie haben den Antrag der Kommissionspräsidentin gehört. Kann ich davon ausgehen, dass der Rat damit einverstanden ist, obwohl wir in der letzten Session, in der Juni-Session, über diesen Artikel recht lange beraten haben. Aber die Gründe sind glaubhaft gemacht worden und ich beantrage Euch, auch in diesem Sinne auf diesen Artikel zurückzukommen. Ist jemand dagegen? Dann ist das so erfolgt.

*Angenommen.*

### Art. 33 Abs.1

*a) Antrag Kommissionsmehrheit (10 Stimmen, Sprecherin Cahannes Renggli)*  
Gestrichen.

*b) Antrag Kommissionsminderheit (8 Stimmen, Sprecher Brüesch)*

*aa) Antrag Kommissionsmehrheit (10 Stimmen, Sprecher Brüesch)*

Soweit nicht die Form des Gesetzes vorgeschrieben ist, kann der Grosse Rat [...] Verordnungen erlassen, wenn er durch Gesetz ausdrücklich dazu ermächtigt wird.

*bb) Antrag Kommissionsminderheit (8 Stimmen, Sprecher Luzi) und Regierung*

Gemäss Botschaft.

*Brüesch*; Kommissionsvizepräsident: Wir würden damit nochmals die Rechtssetzungsartikel gesamthaft behandeln, nämlich die Artikel 32, 33 und 46. Ich kann mich dazu mehr oder weniger kurz fassen, nachdem Sie einerseits die einleitenden Bemerkungen im Protokoll der Juni-Session nachlesen konnten, sowie ebenfalls die daran anschliessenden Diskussionsbeiträge und die Argumente der Mehrheit und der Minderheiten. Andererseits haben Sie bekanntlich die Dokumentation erhalten, woraus sich detailliert die Argumente ergeben, insbesondere auch die Vorteile und Nachteile der Regelungen. Damit sollten Grundlagen zur Verfügung stehen, dass Sie sich ein eingehendes Bild über die Problematik machen konnten und auch die Konsequenzen Ihres Entscheides abzuschätzen vermögen. Ich möchte anhand der Folien, welche ebenfalls in Ihrer Dokumentation wiedergegeben sind, im Sinne einiger generellen Bemerkungen, nur kurz und prägnant, die entsprechenden Gegebenheiten und Positionen darlegen. Alsdann wird Kommissionspräsidentin Cahannes den Mehrheitsantrag zu Artikel 33 Absatz 1 begründen, sowie der Sprechende einerseits und Grossratskollege Luzi andererseits die Minderheitsanträge zu Artikel 33 Absatz 1. Wie bereits in der Juni-Session werden dann vorerst die Minderheitsanträge Luzi und Brüesch bereinigt und der obsiegende Minderheitsantrag wird der Mehrheit Cahannes gegenübergestellt. Anschliessend werden der Mehrheits- und der Minderheitsantrag zu Artikel 33 Absatz 2 durch den Sprechenden sowie Grossratskollege Augustin begründet und bereinigt und hernach über Artikel 46 abgestimmt. Nach diesen grundsätzlichen Regelungen und Abstimmungen werden in der Folge noch zwei Anträge der Kommission zu Artikel 32 zu bereinigen sein. Soweit zum Fahrplan bezüglich Behandlung dieser Gesetzgebungsbestimmungen. Zur Einleitung in das Thema nochmals kurz einen Überblick über die Problematik. Sie haben diese Unterlagen ebenfalls in Ihrer Dokumentation zusammengestellt. Der Stufenbau der Rechtssetzung oder der Gesetzgebung ist die Kantonsverfassung an der Spitze, dann die nächste Stufe das Gesetz, anschliessend die Grossratsverordnung und schliesslich zuunterst die Regierungsverordnung. Die Kommission ist sich einig in Bezug auf Artikel 32. In Artikel 32 wird die Gesetzgebung behandelt, respektive die Voraussetzungen, wann und für welche Materie ein Gesetz zu erlassen ist, welches dem fakultativen Referendum untersteht. Hier sind sich Kommission und Regierung einig. Ebenfalls einig sind sich Kommission und Regierung bezüglich der Regierungsverordnung gemäss Artikel 46. Sie können den übereinstimmenden Antrag der Kommission und Regierung bezüglich der Formulierung von Artikel 46 dem Protokoll entnehmen. Im Gesetz sind die wichtigen Materien und in der Regierungsverordnung die weniger wichtigen

Materien zu regeln. Wo sich die Kommission nicht einig ist, das beschränkt sich auf den Bereich der grossrätlichen Verordnung. Dazu haben Sie verschiedene Mehrheits- und Minderheitsanträge. Sie haben die entsprechende Übersicht ebenfalls in Ihren Unterlagen, in der Dokumentation erhalten.

Vorerst zu Artikel 33 Absatz 1, hier gibt es bekanntlich drei Meinungen. Es gibt eine Kommissionsmehrheit, welche der Auffassung ist, dass Artikel 33 Absatz 1 gestrichen werden soll und eine Kommissionsminderheit, die grundsätzlich der Meinung ist, dass gewisse Regelungsbefugnisse für den Bereich der grossrätlichen Verordnung bestehen gelassen werden sollen. Hier gibt es eine Mehrheit der Minderheit und eine Minderheit der Minderheit. Die Mehrheit der Minderheit will einen beschränkten Anwendungsbereich der grossrätlichen Verordnung und die Minderheit der Minderheit möchte einen umfassenden Anwendungsbereich für grossrätliche Verordnungen, wie es der Botschaft der Regierung entspricht. Sie haben in Ihren Unterlagen auch detailliert die Argumente zusammengestellt, welche für die Kommissionsmehrheit, die Mehrheit der Minderheit und die Minderheit der Minderheit sprechen. Sie haben dort auch die verschiedenen Vor- und Nachteile aufgeführt. Wie überall im Leben gibt es bei jedem Entscheid Vor- und Nachteile, bei allen Lösungen nicht nur Vorteile, nicht nur Nachteile. Das Anliegen der Kommission ist es jedoch eben, wie gesagt, Ihnen eine Meinungsbildung zu ermöglichen, auch ein Abwägen zwischen den verschiedenen Lösungsmöglichkeiten und dann eine entsprechende Abstimmung zu durchzuführen. So viel zu Artikel 33 Absatz 1.

Bei Artikel 33 Absatz 2 ist es etwas einfacher. Da gibt es nur zwei Meinungen. Nämlich eine Kommissionsmehrheit, welche der Auffassung ist, dass ausser dem Personalwesen die Bestimmung gemäss Vorschlag der Regierung belassen werden soll und andererseits eine Kommissionsminderheit, welche auch Artikel 33 Absatz 2 streichen würde. So viel zur Problematik als solche. Es folgen nun die Begründungen der einzelnen Anträge und danach die Abstimmung.

*Standespräsident Locher:* Dann schreiten wir zu den Anträgen. Wir bereinigen diese, wie wir das in der ersten Lesung gemacht haben. Wir müssen zuerst die Anträge aa) und bb) auf Seite 19 einander gegenüberstellen. Der obsiegende Antrag wird dann dem Streichungsantrag der Kommissionspräsidentin gegenübergestellt.

*Brüesch:* Gut ja, ich nehme mir die Freiheit oder die Frechheit etwas dazu zu sagen. Zur Begründung der Kommissionsminderheit, also welche die Mehrheit der Minderheit ist, eben die Mehrheit aa) der Minderheit. Diese Mehrheit der Minderheit ist der Auffassung, dass mit dem fakultativen Gesetzesreferendum die Möglichkeit gegeben ist, mehr in Gesetzen zu regeln. Nachdem das Volk nicht mehr zwingend über Gesetze abstimmen muss, kann die Zwischenkategorie der grossrätlichen Verordnung drastisch eingeschränkt und entschlackt werden. Man kann daher zwanglos Wichtiges im Gesetz regeln, weniger Wichtiges aber in Regierungsverordnungen, wie dies auch von der einstimmigen Kommission bei Artikel 46 vorgeschlagen wird. In diesem Sinn gelangt man zu den zwei Hauptkategorien der Gesetzgebung, nämlich den Gesetzen und den Regierungsverordnungen. Daneben sollen grossrätliche Verordnungen jedoch nicht unbeschränkt zugelassen sein, wie dies die Minderheit bb) von

Grossratskollege Luzi postuliert. Ebenfalls soll die grossrätliche Verordnung jedoch auch nicht gänzlich eliminiert werden, wie dies die Mehrheit Cahannes möchte. Die Mehrheit der Minderheit vertritt daher den Mittelweg zwischen einer rigorosen und generellen Streichung der Befugnisse des Grossen Rates zum Erlass grossrätlicher Verordnungen. Die rigorose Auffassung geht der Mehrheit der Minderheit zu weit. Grundsätzlich soll eine gewisse Kompetenz des Grossen Rates zum Erlass grossrätlicher Verordnungen in speziellen Fällen zugelassen sein, wobei dies dann ausdrücklich im Gesetz vorzusehen ist. Die Mehrheit der Minderheit lehnt andererseits die Auffassung der Minderheit der Minderheit ab, nämlich eben grossrätliche Verordnungen überall zuzulassen. Mit dem Mittelweg hat man die notwendige gesetzgeberische Klarheit und dennoch eine sinnvolle und überblickbare Flexibilität mit dem Instrument der grossrätlichen Verordnung. Ein derartiges restriktives Verordnungsrecht des Parlamentes besteht denn beispielsweise auch in der Bundesverfassung sowie in zahlreichen Verfassungen anderer Kantone, beispielsweise in St. Gallen, Bern, Glarus, Aargau, Baselland, Thurgau usw. Die weiteren Argumente und Gegebenheiten sind insbesondere dem Protokoll der Juni-Session zu entnehmen. Ich verweise hierzu insbesondere auf die Voten Zegg, Casanova und Tramèr sowie die Dokumentation, welche Sie vor sich haben.

Eine spezielle Bemerkung möchte ich jedoch noch hinsichtlich dem Votum von Grossratskollege Portner in der Juni-Session machen. Grossrat Portner hat damals ausgeführt, und ich verweise auf Seite 311 des Protokolls, dass der Grosse Rat in einem Gesetz so oder anders unabhängig von der Grundlage in der Kantonsverfassung statuieren könne, dass Details in einer grossrätlichen Verordnung zu regeln seien. Alsdann könne das Volk via fakultativer Referendum darüber abstimmen, ob es dieses Vorgehen erlaube oder nicht. Nachdem dieses Votum ganz am Ende der Juni-Session gefallen ist und der Sprechende durch eine andere Angelegenheit abgelenkt war, sei hier klar festzuhalten, dass die Kompetenz des Grossen Rates zum Erlass grossrätlicher Verordnungen selbstverständlich in der Kantonsverfassung verankert sein muss. Der Grosse Rat kann bei einer Streichung von Artikel 33 Absatz 1 zwar entscheiden, welche Materien wichtig und welche weniger wichtig sind und demzufolge sich dafür aussprechen, was im Gesetz und was in der Regierungsverordnung zu regeln ist. Er kann sich jedoch nicht über die verfassungsmässige Rechtssetzungsordnung hinwegsetzen und völlig unabhängig von einer Verfassungsgrundlage willkürlich entscheiden, wo er sich eine Kompetenz für den Erlass grossrätlicher Verordnungen anmassen will und wo nicht, respektiv grossrätliche Verordnungen einfach nach eigenem Gutdünken erlassen. Entsprechende Beschwerdeverfahren wären zweifellos die Folge und ich möchte daher wirklich nochmals klar betonen, dass der Grosse Rat bei einer Streichung von Artikel 33 Absatz 1 nicht mehr befugt ist, grossrätliche Verordnungen zu erlassen, höchstens noch in den Gebieten gemäss Artikel 33 Absatz 2, sofern Sie jene Bestimmung nicht streichen.

Wir müssen uns daher wirklich entscheiden, ob wir die puristische Lösung nur mit Verfassung, Gesetz und Regierungsverordnung und nach eigenem Gutdünken grossrätliche Verordnungen wollen oder ob Sie sich für einen Mittelweg entscheiden, mit dem Grundsatz Verfassung, Gesetz und Regierungsverordnung und in Ausnahmefällen, wo dies im Gesetz festgelegt wird, grossrätliche

Verordnungen. Im Übrigen ist bei dieser Lösung klar festzuhalten, dass nicht die Meinung besteht, dass in jedem Gesetz gleichsam als Schlusssatz festgehalten wird, dass der Grosse Rat ergänzende Bestimmungen in grossrätlichen Ausführungsverordnungen erlassen kann. Eine derartige Blanko-Kompetenz in jedem Gesetz an den Grossen Rat zum Erlass grossrätlicher Verordnungen ist nicht die Meinung dieses Mittelweges. Vielmehr soll im Gesetz klar umschrieben werden, welche Gegenstände und welche Einzelheiten in grossrätlichen Verordnungen zu regeln sind. Die Bestimmung wird daher restriktiv auszulegen und anwenden sein, nicht im Sinne einer Blanko-Kompetenz für den Grossen Rat.

*Luzi:* Ich vertrete die Minderheit der Minderheit in der Technikersprache würde man sagen Minderheit im Quadrat. Nach der Meinung dieser Minderheit, dieser komfortablen Minderheit, soll es möglich sein, Verordnungen auf Grossratsstufe zu erlassen, unabhängig davon, ob wir dazu speziell durch Gesetz ermächtigt wurden oder nicht. Die Verfassung soll dies zulassen. Der Unterschied zur anderen Kommissionsminderheit ist eigentlich klein. Er besteht lediglich darin, dass wir die Verordnungskompetenz dem fakultativen Referendum entziehen. Das sind und werden Ausnahmen sein. Aber die Kompetenz, mittelwichtige Bestimmungen erlassen zu können, die eindeutig in eine Verordnung gehören, sollten wir uns nicht entgehen lassen. Und ich meine und die komfortable Minderheit meint, dazu soll auch die Verfassung genügend sein, ohne dass eine gesetzliche Bestimmung vorhanden ist. Der Unterschied zwischen den beiden Kommissionsminderheiten ist klein, wichtig ist, dass Sie grundsätzlich der Kommissionsminderheit zustimmen.

*Regierungsrätin Widmer-Schlumpf:* Der Vorschlag der Regierung, entspricht der Variante bb) der Minderheit. Die Regierung hat die Auffassung vertreten und vertritt sie immer noch, dass der Grosse Rat auch im Bereiche der Gesetzgebung einen gewissen Spielraum haben sollte. Die Regelung hat sich im Übrigen bewährt. Wir haben, Ausnahmen bestätigen die Regel, kaum Abgrenzungsschwierigkeiten gehabt. Die Handhabung ist relativ unproblematisch gewesen. Ich habe es oder halte es wie der Vorredner Grossrat Luzi, ob Minderheit aa) oder bb) ist an sich nicht so wesentlich. Nach Auffassung der Regierung sollte sich aber der Grosse Rat einen gewissen Spielraum in diesem Bereich schon noch offen lassen und damit auch eine gewisse Flexibilität bewahren. Politisch und rechtlich ist das in diesem Rahmen, wie er hier vorgesehen ist, völlig unproblematisch. Es ist der Regierung klar, dass es letztendlich eine Angelegenheit des Grossen Rates ist, darum möchte ich Sie nicht zu überzeugen versuchen, Sie müssen das entscheiden. Die Regierung wird sich Ihrem Entscheid beugen, muss sie ja wohl auch. Aber ich denke es wäre richtig, den Minderheitsantrag aa) oder bb) zu unterstützen.

*Abstimmung 1: Antrag Kommissionsmehrheit aa) zu Kommissionsminderheit bb)*  
Der Antrag aa) der Kommissionsmehrheit wird mit 54 zu 51 Stimmen genehmigt.

*Standespräsident Locher:* Damit haben wir noch den Antrag Kommissionsmehrheit aa) dem Streichungsantrag der Kommissionspräsidentin gegenüber zu stellen.

*Cahannes Renggli; Kommissionspräsidentin:* Mit dem Antrag auf Streichung entfällt das Verordnungsrecht des Grossen Rates. Das heisst im Bereich der Vollzugsverordnungen hat der Grosse Rat keine Rechtssetzungskompetenz mehr. Wichtig ist und das hat Kommissionsvizepräsident Brüesch bereits gesagt, die Kompetenz kann man sich auch nicht durch das Gesetz erteilen lassen. Das ist eine Neuerung. Wir haben neu nur noch zwei Rechtssetzungsstufen, nämlich einerseits Gesetze, welche der Grosse Rat erlässt und dem fakultativen Referendum unterstellt sind, und andererseits die regierungsrätlichen Verordnungen. Weshalb nun diese Neuerung? Sie denken sicher die Gefahr, dass die Regierung mehr Macht erhalte, sei doch sehr gross. Nein, stellen wir nämlich fest, dass die Regierung ein Problem nicht in unserem Sinn regelt, können wir jederzeit korrigierend eingreifen. Wir müssen nur eine entsprechende Gesetzesanpassung vornehmen. Das ist neu kein Problem mehr, weil wir das obligatorische Referendum zu Gunsten des fakultativen Referendums abgeschafft haben. Ist das Volk mit unserer Regelung nicht einverstanden, kann es jederzeit das fakultative Referendum ergreifen. Und gerade darin liegt der grosse Vorteil dieser neuen Regelung. Sie trägt dem Demokratie-Gedanken vermehrt Rechnung. Sie stärkt die Demokratie, da tendenziell mehr im Gesetz geregelt wird. Dies hat mit einer schlanken Gesetzgebung nichts mehr zu tun, werden nun die Kritiker sagen. Was heisst aber schlanke Gesetzgebung? Vielfach wurde das so verstanden, dass Gesetze auf ein Minimum reduziert worden sind und alles andere einfach in der Verordnung geregelt wurde. Mein Motto lautet nun, aus zwei mach eins und lass das Volk dabei mitreden. Das ist nicht nur schlank, das ist effizient und bürgernah. In diesem Sinne ersuche ich Sie, unserem Streichungsantrag zu folgen.

*Casanova (Chur):* Ich möchte nur etwas Kurzes bemerken. Heute in der Präsidentenkonferenz wurden die Vorberatungskommissionen für die November-Session 2002 bestimmt. Unter anderem heisst es 1. Teilrevision grossrätliche Vollziehungsverordnung zur Ausländer- und Asylgesetzgebung des Bundes. Eine solche Kommission könnte in Zukunft nicht mehr bestimmt werden, wenn wir den Antrag der Kommissionsmehrheit annehmen würden. Und ich meine, das ist jetzt gerade ein praktisches Beispiel, dass es auch in Zukunft möglich sein sollte, grossrätliche Verordnungen verabschieden zu können.

*Cahannes Renggli; Kommissionspräsidentin:* Vielleicht gerade eine Antwort zum Votum von Grossrat Casanova. Das spielt doch keine Rolle. Wir erlassen dann einfach ein Gesetz. Ob es dann Gesetz oder Verordnung heisst, das Volk kann auf jeden Fall mitreden im Rahmen des fakultativen Referendums. Ich gebe zu, wir betreten mit meinem Vorschlag oder mit dem Vorschlag der Kommissionsmehrheit Neuland. Etwas Neues ist immer mit einem gewissen Unsicherheitspotential behaftet, aber wir vergebens uns ja nichts, da, wie bereits gesagt wurde, wir aufgrund des fakultativen Referendums jederzeit korrigierend eingreifen können. In diesem Sinn unterstützen Sie unseren Streichungsantrag.

*Hess:* Ich bitte Sie die Kommissionspräsidentin zu unterstützen und eine einfach Gesetzgebung vorzunehmen. Ich spreche heute als Jurist und nicht als Normalbürger. Wir werden ja immer in Gegensatz zu den Normalbürgern

gestellt, aber ich will mich auch auf der Ebene des Normalbürgers bewegen. Wir Juristen arbeiten nämlich auf derselben. Wenn ich für ein neues Problem die Rechtsgrundlagen suchen muss, dann hab ich häufig Mühe, die richtigen Bestimmungen zu finden, weil wir Gesetze, Verordnungen, Einführungsgesetze, Ausführungsbestimmungen haben. "Uf dütsch gsait, as Chrüsimüsi". Damit sollte es endlich aufhören. Nicht nur für den Bürger, sondern auch für den praktizierenden Juristen. Das kostet ja schliesslich dann den Bürger auch wieder Geld, wenn die Juristen zu lange arbeiten. Ich appelliere also, eine einfache Gesetzgebung zu schaffen. Man muss sich halt überlegen, wenn man ein Gesetz schafft, dass man genau ist und vorausdenkt. Das können wir für uns in Anspruch nehmen, das ist möglich.

*Portner:* Ich trage eine schwere Bürde, weil ich angeblich das letzte Mal etwas gesagt habe, das offenbar so nicht haltbar ist. So schnell kriegt man mich nicht auf den Boden. Ich bin der Meinung, dass es trotzdem haltbar ist, aber lassen wir das auf der Seite, das juristische Geplänkel. Ich bin der Meinung, man soll abspecken. Ich bin der Meinung, wenn man dem New Public Management auch hier zum Durchbruch verhelfen will, dann gibt es einfach zwei Stufen, die Gesetze mit dem fakultativen Referendum einerseits und andererseits die regierungsrätlichen Verordnungen. Und zu Grossrat Casanova, eine solche Kommission würde es nach wie vor geben, nur würde sie anders heissen, nicht Vorberatungskommission für eine Verordnung, sondern eben für ein Gesetz.

*Nick:* Wir müssen diesen Artikel ja in Zusammenhang mit dem fakultativen Referendum sehen. Mit der Einführung dieses fakultativen Referendums wurden ja die Volksrechte zu Gunsten des Parlaments etwas beschnitten. Dies bedeutet in der Konsequenz, dass die vom Parlament verabschiedeten Gesetze zukünftig umfassend und transparent sein müssen. Und dies ist nicht der Fall, wenn dann eben noch Verordnungen erlassen werden. Damit würden nämlich die Volksrechte ein zweites Mal beschnitten. Ob nun diese Gesetze etwas umfassender ausgestaltet werden müssen oder ob es im gesetzgeberischen Prozess einfacher ist mit Verordnungen zu arbeiten, ist meiner Meinung nach irrelevant. Es geht auch nicht darum, ob der Grosse Rat das Recht hat, Verordnungen zu erlassen oder nicht. Man hat ja in diesem Zusammenhang von Spielräumen gesprochen. Es geht nicht um die Spielräume des Grossen Rates. Kernpunkte sind die Volksrechte. Und es darf nicht sein, dass strittige, dass problematische und dass heikle Punkte eines Gesetzes in eine Verordnung kommen und damit dem fakultativen Referendum entzogen werden. Darum geht es. Dies geschieht jedoch mit dem Minderheitsantrag Luzi und mit dem Minderheitsantrag Brüesch. Es wurde mehrfach gesagt, dass diese Anträge praktisch gleich sind. Sie sind nicht praktisch gleich, die sind in der Wirkung absolut gleichwertig. In beiden Fällen ist es nämlich möglich, problematische Punkte eines Gesetzes auf dem Verordnungsweg zu lösen und damit am Volk vorbeizuschmuggeln. In beiden Fällen kann im Gesetz stehen oder steht im Gesetz sinngemäss, der Grosse Rat erlässt eine Verordnung und ich frage Sie, wird deswegen ein Referendum ergriffen. Wohl niemand glaubt, dass in diesem Fall deswegen ein Referendum ergriffen wird. Das kann ja dann wohl nicht sein, dass dem Volk die Volksrechte in diesem Sinn beschnitten werden. Wenn jedoch in einem

Gesetz dargelegt wird, was Sache ist, dann greift das Instrument mit dem Namen fakultativen Referendum. Darum führen wir es ein. Das Volk hat ein Recht auf ein griffiges Instrument. Und übrigens es gibt etliche Kantone, die keine grossrätlichen Verordnungen kennen und das funktioniert auch dort tadellos. Entscheiden wir also uns für eine einfache, klare und saubere Lösung, im Sinne des Antrages der Mehrheit. Sie haben sich ja in der letzten Session klar für die Mehrheit ausgesprochen und ich muss Ihnen sagen, an der Faktenlage hat sich nichts verändert.

*Lemm:* Ich staune. Der Grosse Rat hat ein Recht, ein gewichtiges Recht, Verordnungen zu erlassen. Ich kann Ihnen sagen, ich bin sehr oft hier gesessen in diesem Saal als Verordnungen behandelt worden sind. Es sind interessante Debatten gewesen. Und ich meine auch, dass wir eine gute Arbeit verrichtet haben und heute gehen Sie hin und sagen, nein, nein der Grosse Rat soll die Verordnungen nicht mehr erlassen, das überlassen wir der Regierung. Genau jene Leute, die immer nach mehr Recht und mehr Kompetenz schrien. Hier haben wir das Recht und die Kompetenz, nutzen wir diese Flexibilität. Warum wollen Sie hier Einschränkungen beschliessen? Einschränkungen, die niemand anderes einschränken als den Grossen Rat. Wenn Sie diese Kompetenz der Regierung überlassen haben, dann sagen Sie mir, wie Sie als Grossrat bewirken, dass eine Verordnung angepasst oder gar abgeändert wird. Mit einem persönlichen Vorstoss, das gibt dann wieder eine Flut von Vorstössen, damit Verordnungen abgeändert werden. Und dann das Schönste ist die Aussage von unserer Kommissionspräsidentin, diese Lösung sei effizient und bürgernah. Das kann ich doch nicht im Ernst glauben. Genau so wie Grossrat Hess die Meinung vertritt, man könne ein einfaches Gesetz schaffen. Wie wollen Sie das? Die Kommissionspräsidentin hat selbst ausgeführt, wir würden dann Teile der Verordnung in das Gesetz aufnehmen, genau das, was wir nicht wollen. Das wird dann eben noch unflexibler, weil Sie dann wieder jedes Mal vor das Volk gehen müssen mit jeder Änderung des Gesetzes. Die Änderung der Verordnung würden Sie selbstverständlich der Regierung überlassen.

Ich kann Sie daran erinnern, und ich spreche jetzt nicht als normaler Bürger, sondern ich spreche zu Ihnen als Jäger, und sage Ihnen, liebe Leute wie wollen Sie die Verordnung zum Jagdgesetz in das Gesetz einpacken? Rein unmöglich. Und wie wollen Sie der Regierung die Kompetenz einräumen, die Verordnung zu erlassen. „Kommissionspräsident“ Augustin, Sie wissen es, wir haben verlangt von der Regierung, dass nicht nur die Verordnung auf dem Tische liegt und vom Grossen Rat bereinigt worden ist, sondern auch die Ausführungsbestimmungen der Regierung. Also wir sind so weit gegangen als Grosser Rat, bitte die Regierung soll auch noch die Ausführungsbestimmungen auf den Tisch legen. Damit will ich sagen, dass die Regierung bei wichtigen Gesetzen auch die Möglichkeit hat, nebst der Verordnung Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

Ich sehe also heute nicht ein, warum wir uns dieses Recht wegnehmen sollten. Es hat ja bis heute funktioniert. Vielleicht tönt es ein bisschen modern. Sie werden es morgen bereuen. Sie werden es sehen. Ich selbst weiss, was ich stimme. Ich stimme zur Minderheit. Und bitte, es trifft nicht zu, dass das letztes Mal so mit grosser und überwältigender Mehrheit beschlossen worden ist, Grossrat Nick. Sie waren wahrscheinlich nicht mehr im Saal, als die Abstimmung stattgefunden hat. Es waren nicht mehr viele

Leute im Saal, also ist es richtig, dass wir heute auf diesen Antrag zurückkommen, weil wir eingesehen haben, dass wir hier eben vielleicht ein bisschen übermüdet waren. Aber ich möchte Sie jetzt auffordern, in aller Frische diesem Minderheitsantrag zuzustimmen.

*Heinz:* Grossrat Lemm hat zwar das meiste gesagt, aber nach den Juristen und den Jägern müssen wir natürlich auch die Landwirte nicht vergessen. Ich spreche zu Ihnen als Landwirt und ich bin der vollen Meinung, dass der Grosse Rat auch in Zukunft bei Bedarf Verordnungen erlassen kann. Wir nehmen uns ja nichts weg. Aber wir müssen doch die Möglichkeiten haben. Ich sehe bei den Gesetzesberatungen, wenn unsere Gelehrten da beginnen zu sprechen und zu debattieren, soll man das Wort "kann" reinnehmen oder soll man es nicht reinnehmen. Da sind wir ganz einfachen Landwirte und auch die andern Handwerker, da sind wir am Anschlag, wenn die da so hoch debattieren. Also ich bitte Sie, der Kommissionsminderheit zuzustimmen.

*Suenderhauf:* Ich habe schon etwas Mühe, wenn man hier von rechter Seite zu hören bekommt, dass wenn man das Verordnungsrecht belässt, dass wir faktisch schlechte Demokraten seien. Dass wir hier ein Demokratiedefizit schaffen würden, indem wir dem Volk irgendwelche Rechte entziehen. Ich möchte Sie doch bitten, wir haben jetzt die abgeschwächte Form gewählt, indem die Kompetenzen in welchem Umfang der Grosse Rat Verordnungen erlassen kann im Gesetz festzulegen sind. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum und das Volk hat die Möglichkeit, hierüber abzustimmen. Es hat auch die Möglichkeit zu kennen, in welchem Rahmen, in welchem Umfang der Grosse Rat letztlich eine Verordnungskompetenz behält. Was sind wir denn? Wir sind doch diejenigen, die das Volk hierher beordert hat, das Parlament um hier die Legislativaufgaben zu bewältigen. Wir haben eine Aufgabe und im Rahmen dieser Aufgabe sind wir kompetent und haben die Möglichkeit, zu entscheiden. Ich bitte Sie und ich denke es ist auch im Interesse dieses Parlamentes, hier eine gewisse flexible Ordnung zu schaffen. Es geht nicht darum wichtige Fragen am Volk vorbei zu schmuggeln, sondern die wichtigen Fragen sind im Gesetz geregelt und die Kompetenzen, welche wir hier im Grossen Rat beschliessen können und welche nicht, der Umfang, der ergibt sich ebenfalls aus dem Gesetz.

*Jäger:* Der Grosse Rat hat in der Sondersession einen weisen Entscheid getroffen und ich bitte die Mehrheit, Mehrheit zu bleiben und diejenigen, die letztes Mal noch nicht dabei gewesen sind oder nicht mehr dabei gewesen sind, sich der Mehrheit anzuschliessen. Ratskollege Nick hat es eigentlich auf den Punkt gebracht, ich möchte seine Ausführungen wie folgt noch einmal unterstützen. Wenn Grossrat Lemm von Einschränkungen spricht, Einschränkungen unseres Rates, dann ist dies nicht der Fall. Die Mehrheit der Kommission schlägt uns nicht vor, dass wir in diesen Bereichen, wo wir heute Verordnungen beschliessen nicht mehr unsere Beschlüsse fällen können. Diese Verordnungen werden neu einfach Gesetz heissen. Es wird nicht so sein, dass wir uns irgendwie einschränken. Wer das behauptet, hat das System nicht verstanden oder nicht verstehen wollen. Wenn Ratskollege Lemm im Weiteren sagt, dass wir dann jedes Mal abstimmen müssen, ich bitte Sie, sich einfach vor Augen zu halten, wann hat das Bündner Volk das letzte Referendum

gemacht? Wie viele Referenden sind in den letzten 20 Jahren überhaupt angezogen worden? Sie werden sehen, das wird ganz selten der Fall sein. Also, wenn wir hier in diesem Bereich, in dem wir eben neu die Vorlagen, die in unserem Rat sind, alle als Gesetze bezeichnen und dann dem Volk die Möglichkeit geben, ein Referendum zu ergreifen, dann ist das nur die Möglichkeit. Jedes Mal werden wir mit Sicherheit, Grossrat Lemm, nicht darüber abstimmen.

Ich sage Ihnen ein Beispiel, wenn Sie an das sehr umstrittene Sprachenkonzept sich zurückerinnern. Wir haben in der Verordnung, eben in der Verordnung unseres Rates zum Schulgesetz, haben wir die umstrittene Frage geregelt, dass Italienisch und Englisch für die deutschsprachigen Schulen in der Oberstufe Schulsprachen sein sollen. Weil es eben eine Verordnung ist, konnte das Volk dagegen nichts unternehmen. Die Initianten, die diese Initiative eingereicht haben, die uns dann im nächsten Frühling beschäftigen wird, mussten diesen schwierigen Weg über die Initiative wählen, weil es eben kein Referendumsmöglichkeit gibt. Hätten wir das neue System entsprechend der Mehrheitsmeinung, dann hätte hier das Referendum ergriffen werden können und wir hätten schnell und unkompliziert die Volksmeinung hören können. Jetzt ist im August eine neue Regelung in Kraft getreten und es ist, wie auch immer das Volk entscheiden wird, sehr problematisch, dass wir erst im Nachhinein mittels dieser Volksinitiative nun diese Abstimmung haben müssen. Nun noch zu Grossrat Heinz. Er behauptet von sich selbst, er sei bei der Gesetzgebung am Anschlag. Wenn ich mich erinnere, bei wie vielen Gesetzen er schon sein Wort ergriffen hat, ich glaube ihm in diesem Punkt nicht.

*Walther:* An und für sich wurde das Wesentliche gesagt und das Wesentliche ist wirklich der Übergang vom obligatorischen zum fakultativen Referendum. Und Grossrat Lemm, so schlecht ist der Grosse Rat nun auch wieder nicht, dass er nicht in der Lage ist, ein Gesetz zu erlassen, das er nicht gleich wieder umstossen muss. Und aus Ihren Voten war klar zu erkennen, Sie machen die Verordnung in der Absicht, ja wenn es dann nicht ganz hinhaut, dann können wir es jederzeit wieder ändern. Das kann es doch nicht sein. Sondern der Grosse Rat hat die Pflicht dann abzuwägen, was ist für uns wichtig und darüber wird ein Gesetz gemacht. Und was weniger wichtig ist, das geht dann in eine Verordnung der Regierung. Wichtig ist ja bei dieser ganzen Sache, dass die Eignung der erlassenden Organe gewährleistet ist. Das Fachwissen muss vorhanden sein und wenn ich an das Votum von Kollege Casanova denke, dann glaube ich kaum, dass bei der Ausländergesetzgebung das Fachwissen in diesem Grossen Rat grösser ist als in der Regierung mit den Beamten und Chefbeamten, die dort täglich damit zu tun haben. Das müssen Sie auch berücksichtigen.

Es geht auch um die Flexibilisierung. Wenn die regierungsrätliche Verordnung da ist, dann haben wir die bestmögliche Flexibilisierung geschaffen. Alles hat einen Preis und wenn wir das fakultative Referendum einführen, dann sind wir es dem Stimmbürger schuldig, dass wir unsererseits auf die grossrätlichen Verordnung verzichten. Ich bitte Sie deshalb, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

*Zindel:* Nach dem Juristen, dem Jäger und dem Landwirt ein Wort des Theologen. Der Teufel steckt im Detail. In dem wir uns in der Rechtssetzungskompetenz wirklich auf Gesetzesstufe einschränken, sind wir gezwungen präzise,

sauber eben bis in die letzten Konsequenzen hinein zu denken. Für mich ist der Verzicht auf den Verordnungsweg eigentlich der Verzicht auf die Produktion von Säcken, in denen der Bürger die Katze kaufen sollte. Noch ein Letztes, es mag Leute geben, denen es gefällt bis in die tiefsten Niederungen von Ausführungsbestimmungen mitzuwirken. Ich habe das Gefühl, dass wir vor allem die strategischen Grundsatzfragen vernachlässigen. Also auch hier würde uns der Gesetzgebungsprozess vielleicht davor bewahren, dass wir nicht einfach Kohlen schaufeln, sondern vielleicht auch mal die strategische Kommandobrücke besteigen als Parlament.

*Brüesch*; Kommissionsvizepräsident: Ja, es ist jetzt so viel gesagt worden. Ich möchte nicht all zu lange werden, aber ich möchte auf einige wesentliche Argumente noch eingehen. Grossrat Nick hat gesagt, es handle sich beim Streichungsantrag um eine einfache, klare und saubere Lösung. Wenn ich demgegenüber aber Grossrat Portner höre, welcher an seiner Auffassung festhält, dass eben trotz dieser Streichung noch grossrätliche Verordnungen in jeder beliebigen Ausführung zulässig sein sollen, dann denke ich, ist die Lösung eben nicht so einfach und klar und sauber. Also ich möchte deswegen auch nicht den geschätzten Kollegen Grossrat Portner auf den Boden zwingen. Für das denke ich, benötigen wir dieses Thema nicht. Aber ich möchte einfach nochmals daran erinnern, dass wenn wir schon eine Verfassung haben und eine verfassungsmässige Ordnung festlegen, was zulässig ist und was nicht, und diese Verfassung, die oberste Autorität auch im Gesetzgebungsverfahren hat und haben soll, dann können wir uns dann nicht einfach im Nachhinein beliebig darüber hinwegsetzen. Ich möchte mich dann eigentlich an diese verfassungsmässige Ordnung halten. Und wir haben uns jetzt ja entschieden für eine sehr moderate Lösung und nicht eine allumfassende Kompetenz des Grossen Rates zum Erlass grossrätlicher Verordnungen, sondern sehr eingeschränkt. Wir haben so auch die Gewähr, dass wir uns im Gesetz genau überlegen, braucht es überhaupt grossrätliche Verordnungen und was soll dann überhaupt in diesen grossrätlichen Verordnungen geregelt werden. Und somit hat man wirklich eine klare und saubere Regelung und nicht dann, wenn man sich einfach über die verfassungsmässige Ordnung hinwegsetzt.

*Cahannes Renggli*; Kommissionspräsidentin: Wichtig ist, dass man sich die Kompetenz zum Erlass von Verordnungen tatsächlich nicht auf Gesetzesstufe geben lassen kann. Durch die Streichung haben wir auf dieser Ebene keine Verordnungskompetenz mehr. Ich möchte das einfach so festhalten. Und dessen sind wir uns seitens der Mehrheit auch bewusst. Wir wollten das und wir wollten uns auch keine Hintertür offen lassen. Was wir wollten, ist eine klare Aufgabenteilung. Wir wollten, dass der Grosse Rat Gesetze erlassen soll im wahren Sinn des Wortes. Gesetze im materiellen und formellen Sinn. Und die Regierung soll dann die weniger wichtigen Fragen auf Verordnungsebene regeln. Das wollten wir und wir wollten uns diesbezüglich auch keine Hintertür offen lassen, wir wollten wirklich diese ganz klare Regelung.

*Abstimmung 2: Antrag Kommissionsmehrheit a) zu Kommissionsmehrheit aa)*

Der Antrag der Kommissionsmehrheit aa) wird mit 59 zu 57 Stimmen genehmigt.

### Art. 33 Abs. 2

*a) Antrag Kommissionsmehrheit (12 Stimmen, Sprecher Brüesch) und Regierung*

Er regelt seine eigene Organisation und die Grundzüge der Organisation der Regierung [...]durch Verordnung.

*b) Antrag Kommissionsminderheit (6 Stimmen, Sprecher Augustin)*

Gestrichen.

*Brüesch*; Kommissionsvizepräsident: Die Kommissionsmehrheit bei Artikel 33 Absatz 2 ist der Auffassung, dass es sinnvoll ist, diese Kompetenzen der Regierung der eigenen Organisation, sowie der Grundzüge der Organisation der Regierung nicht dahingehend zu verpolitisieren, dass Referendumsdrohungen vorgebracht werden. Für den Bereich des Personalwesens erfolgte gegenüber der Botschaft der Regierung eine Streichung, was aufgrund der Situation eines neueren Bundesgerichtsentscheides empfehlenswert scheint. Die weiteren Gegebenheiten und Vor- und Nachteile sind ebenfalls der Ihnen zugestellten Dokumentation zu entnehmen. Weshalb ich hier nicht länger werden möchte.

*Augustin*: Auszugehen ist von Artikel 32 Absatz 2 Ziffer 4. Gemäss dieser Verfassungsbestimmung gehören wichtige Bestimmungen in die Form des Gesetzes und zu den wichtigen Bestimmung zählt Ziffer 4 von Absatz 2 die Grundsätze von Organisation und Aufgaben der Behörden und Gerichte. Und erstaunlicherweise wird dann ein halber Rückzieher gemacht: „unter Vorbehalt der Rechtssetzungskompetenzen von Grosse Rat und Regierung“. Also im ersten Satz wird gesagt, richtigerweise, die Organisation von Behörden und Gerichten ist eine wichtige Angelegenheit. Und wichtige Angelegenheiten sollen den Gesetzen im formellen Sinn vorbehalten sein. Und dafür kämpfe ich mit meinem Minderheitsantrag, dass dies nicht wiederum gleich schon in der Verfassung im zweiten Teil der Bestimmung wieder rückgängig gemacht wird. Im Kern geht es um eine Abgrenzung zwischen Volkssouveränität und auf der anderen Seite Souveränität des Parlamentes oder anders gesagt, auch um eine Frage der Gewaltenteilung und der Gewaltentrennung zwischen den Behörden.

Sie haben vorhin, lassen Sie mich damit auch noch darauf hinweisen, Sie haben vorhin zugunsten der Kommissionsminderheit entschieden, knapp aber immerhin entschieden. Was bedeutet das? Nun fürs Erste die Regelung gilt, dass der Grosse Rat an sich seine Erlasse in die Form des Gesetzes kleidet, soweit nicht im Gesetz selber wiederum eine Ermächtigung zugunsten der Verordnung gemacht wird. Konsequenterweise müsste man jetzt sagen, und dazu möchte ich Sie aufrufen, Konsequenterweise müsste man sagen, machen wir nicht schon wiederum eine weitere Ausnahmebestimmung in der Verfassung selbst bezüglich Organisation von Behörden, konkret von Grosse Rat und von der Regierung. Es ist auch nicht einzusehen, dies eine weitere Überlegung, es ist nicht einzusehen, wieso die Organisation der Gerichte in ein Gesetz gekleidet wird, während den Gerichten an sich gleichgestellte Gewalten, nämlich die Exekutive, die Regierung, und die Legislative, das Parlament, auf der anderen Seite nicht auch in die Form des Gesetzes gekleidet werden. Konsequenterweise müssen

alle drei obersten staatlichen Behörden bezüglich ihrer Organisation dem Gesetz als Form untergeordnet werden. Und nicht nur die eine und die anderen zwei nicht. Es geht nicht darum, wie es Kommissionsvizepräsident Brüesch soeben schilderte, dass man die Organisation von Regierung und Parlament verpolitisiert. Nein, beileibe nicht. Es geht darum, dass wenn etwas politisch Wichtiges bezüglich der Organisation, Regierung und Grosse Rat, entschieden wird, das Volk mitreden kann, mitreden können soll, wenn es will. Es gilt ja das fakultative Gesetzesreferendum. Aber es soll nicht so sein, dass die Organisation dieser wichtigen politischen Behörden, dort wo eben Politik gemacht wird, wo die Politiker sitzen, das Volk nicht mitreden können soll. Da macht die Kommissionsminderheit nicht mit.

Der Mehrheitsantrag ist in diesem Sinne demokratiepolitisch und demokratie-rechtlich verfehlt oder anders gesagt, könnte man sich auch fragen, hat denn die Mehrheit, die eben in diesen beiden wichtigen politischen Punkten das Volk ausschalten will, hat die Mehrheit denn Angst vor dem Volk. Für mich ist klar, nur der Minderheitsantrag optiert für das Volk. Und in einer direkten Demokratie, auch wenn sie nur halb direkt ist mit dem fakultativen Referendum, muss immer auch das Volk mitreden können, wenn es will. Ein Parlamentsgesetz, ein Regierungsorganisationsgesetz und ein Verwaltungsorganisationsgesetz moderner Prägung gehören in das Kleid des Gesetzes und nicht nur der Verordnung. Das Volk soll hier, wenn wir ein unverkrampftes Verhältnis aufrecht erhalten wollen zu unserem Volk, mitreden können, wenn es will. Die Politiker sollen sich nicht selbst organisieren können, wie sie es wollen ohne das Volk. Das ist ein Zeichen, ein Gebot der Stunde, ein Gebot der Zeit, darum stimmen Sie für den Minderheitsantrag.

*Abstimmung:*

Der Antrag der Kommissionsminderheit wird mit 57 zu 36 Stimmen genehmigt.

#### **Art. 46 Abs. 1**

*Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)*

Die Regierung erlässt weniger wichtige Bestimmungen in der Form der Verordnung.

*Brüesch; Kommissionsvizepräsident:* Artikel 46 können Sie der Seite 23 des Protokolls entnehmen. Es liegt ein übereinstimmender Antrag der Kommission und der Regierung vor bezüglich Neuformulierung von Artikel 46 Absatz 1. Als Gegenstück zu Artikel 32, wo festgehalten wird, dass alle wichtigen Bestimmungen durch den Grossen Rat in der Form des Gesetzes zu erlassen seien, wird hier konsequenterweise festgehalten, dass die Regierung die weniger wichtigen Bestimmungen in der Form der Verordnung erlassen soll. Wir haben diese Terminologie und diese Gegebenheiten ebenfalls eingehend in der Kommission diskutiert, auch unter Beizug des Verfassungsrechtlers Professor Georg Müller und er hat uns auf diese logische und konsequente Neuformulierung hingewiesen, weshalb ich Ihnen empfehle, dieser Formulierung zuzustimmen.

*Angenommen*

#### **Art. 32 Abs. 2 Ziff. 3a**

*Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)*

Grundsätze der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden;

*Brüesch:* Dann bitte ich Sie als letzten Artikel des Rechtssetzungsverfahrens Artikel 32 zur Hand zu nehmen auf Seite 17 des Protokolls beginnend und dann auf Seite 18 die zwei Anträge von Kommission und Regierung. Einmal in Absatz 2 der einstimmige Antrag der Kommission, welchem sich die Regierung anschliesst. Eine Ergänzung dahingehend, dass auch die Grundsätze der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden als wichtige und damit als gesetzeswürdige Materie erwähnt wird.

*Angenommen*

#### **Art. 32 Abs. 3**

*Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)*

Die Gültigkeit der Gesetze kann befristet werden. Vor der Verlängerung sind die Gesetze auf ihre Wirksamkeit zu prüfen.

*Brüesch:* Hier handelt es sich ebenfalls um einen Kommissionsantrag, welchem sich die Regierung angeschlossen hat. Dazu Folgendes: dem Gesetzgeber steht es frei, die Geltungszeit eines Erlasses zu beschränken, um dessen Wirkungen zu prüfen. In den USA gibt es die sogenannte Sunset-Legislation, wonach alle Gesetze befristet sind und erneuert werden müssen. Dies ist aus Gründen der Rechtssicherheit und der Orientierungsfunktion des Gesetzes nicht zu empfehlen. Indessen erscheint es der einstimmigen Kommission sinnvoll, wenn die Möglichkeit der Befristung von Gesetzen in der Verfassung verankert wird. Dies soll Anregung und Ansporn sein, gewisse Erlasse nur auf eine begrenzte Dauer zu erlassen und auf die Wirksamkeit zu prüfen. Durch die Erwähnung dieser Möglichkeit in der Verfassung soll auch angeregt werden, spezielle einmalige Programme auf eine beschränkte Zeitdauer und mit einer eigenen Projektorganisation zu speziellen Themen durchzuführen, so beispielsweise im Bereich Tourismus, Strassenbau, Bildung usw. Derartige Programme hängen zwar nicht direkt mit der Befristung eines Gesetzes zusammen, die Stossrichtung ist jedoch eine ähnliche.

*Angenommen*

#### **Art. 34**

*Antrag Kommission und Regierung*

Gemäss Botschaft.

*Angenommen*

#### **Art. 35**

*Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)*

Absatz 1 (neu): Der Grosse Rat erlässt die übergeordneten politischen Ziele und Leitsätze.

Absatz 1 gemäss Botschaft wird zu Absatz 2: Er behandelt...

Absatz 2 gemäss Botschaft wird zu Absatz 3

*Brüesch; Kommissionsvizepräsident:* Diese vorgeschlagene neue Bestimmung in Form eines Absatzes 1 steht im Zusammenhang mit dem Ihrerseits genehmigten Artikel 31. Damit soll die Bedeutung des Legislativorgans unterstrichen

werden und die Führung im Sinne der Festlegung der übergeordneten politischen Ziele und Leitsätze, was auch den Formulierungen in der Parlamentsreform entspricht.

*Angenommen*

**Art. 36 Abs. 1, Art. 19 Abs. 2 und Art. 47**

*Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)*

Art. 36 Abs. 1

Der Grosse Rat setzt unter Berücksichtigung des Finanzplanes das Budget fest und genehmigt die Staatsrechnung.

Art. 19 Abs. 2

Der Grosse Rat kann Beschlüsse, die in seine abschliessende Kompetenz fallen, dem fakultativen Referendum unterstellen. Nicht referendumsfähig sind Beschlüsse über den Steuerfuss, das Budget und die Staatsrechnung sowie Justizgeschäfte und Wahlen.

Art. 47

Die Regierung erstellt den Finanzplan und verabschiedet das Budget sowie die Staatsrechnung zuhanden des Grossen Rates.

*Brüesch; Kommissionsvizepräsident:* Hier handelt es sich beim Vorschlag der Vorberatungskommission lediglich um eine terminologische Frage. Die Vorberatungskommission ist der Auffassung, dass der Begriff des Voranschlags durch den heute allgemein geläufigen und verwendeten Begriff des Budgets zu ersetzen ist. Abklärungen haben ergeben, dass die Begriffe Voranschlag und Budget inhaltlich völlig deckungsgleich sind, weshalb hier eine Anpassung an die allgemein übliche Terminologie vorgeschlagen wird. Ich möchte Ihnen dabei beliebt machen, nach gewalteter Diskussion über sämtliche Artikel abzustimmen, in welchen eine derartige Anpassung zu tragen kommt. Es sind dies daher nebst dem vorliegenden Artikel 36 Absatz 1 auch die Artikel 19 Absatz 2, sowie Artikel 47. Sie haben den Wortlaut dieser Artikel auf der Seite 20 des Protokolls aufgeführt.

*Angenommen*

**Art. 37**

*Antrag Kommission und Regierung*

Gemäss Botschaft.

*Angenommen*

**Art. 38**

*Antrag Kommission und Regierung*

Gemäss Botschaft.

*Angenommen*

**Art. 39 Abs. 2**

a) *Antrag Kommissionsmehrheit (15 Stimmen, Sprecher Brüesch) und Regierung*

Sie fasst und vertritt ihre Beschlüsse als Kollegialbehörde.

b) *Antrag Kommissionsminderheit (1 Stimme, Sprecherin Noi-Togni)*

Gemäss Botschaft.

*Brüesch; Kommissionsvizepräsident:* Die grosse Mehrheit der Vorberatungskommission ist der Auffassung, dass mit dieser Ergänzung das Kollegialprinzip akzentuiert werden soll. Es soll damit hervorgehoben werden, dass die Regierung ihre Beschlüsse nicht nur als Kollegialbehörde fasst, sondern auch gegen aussen vertritt. Die Vertretung der Beschlüsse der Kollegialbehörde nach aussen ist gemäss der überwiegenden Lehrmeinung ein fester Bestandteil des Kollegialitätsprinzips. Dennoch ist die Kommissionsmehrheit der Auffassung, dass im Sinne der Transparenz und der Orientierungsfunktion der Verfassung, dies auch klar gegen aussen zum Ausdruck kommen soll. Es ist daher unzutreffend, wenn die Meinung vertreten wird, durch die Nichtaufnahme der Ergänzung der Kommissionsmehrheit sei die Regierung auch davon entbunden, ihre Beschlüsse als Kollegialbehörde gegen aussen zu vertreten. Diese Verpflichtung besteht so oder anders, weshalb die Formulierung gemäss dem Antrag der Kommissionsminderheit so oder anders auch die Verpflichtung der Regierung beinhaltet, ihre Beschlüsse nicht nur als Kollegialbehörde zu fassen, sondern eben auch gegen aussen zu vertreten. Damit handelt es sich eigentlich um einen Streit um des Kaisers Bart, dennoch möchte die überwiegende Kommissionsmehrheit samt Regierung daran festhalten, klar und unmissverständlich in der Verfassung niederzulegen, dass die Regierung ihre Beschlüsse auch als Kollegialbehörde gegen aussen zu vertreten hat. Dadurch entstehen auch keine Auslegungsstreitigkeiten. Nicht zuletzt der Antrag der Kommissionsminderheit zeigt doch, dass andernfalls Auslegungsstreitigkeiten erfolgen könnten, weshalb ich Ihnen daher beantrage der Kommissionsmehrheit, welcher sich die Regierung angeschlossen, hat zuzustimmen.

*Noi:* Ich möchte die Fassung von Regierung und der Expertenkommission, wie in Artikel 39 Absatz 2 formuliert, unterstützen und bekämpfe den Antrag der Kommissionsmehrheit.

*Begründung:* Beim Kollegialitätsprinzip geht es sozusagen um Werteempfindlichkeit. Auf der einen Seite sind Werte wie Loyalität und Solidarität im Spiel, auf der anderen solche wie Echtheit, Wahrheit, Gerechtigkeit, Autonomie, Treue im Sinne von Versprechungen enthalten. In diesem komplexen Wertesystem, in welchem eine Regierungsrätin und ein Regierungsrat sich bewegen müssen, gilt es ein Gleichgewicht zu finden. Man muss sich vorstellen, es gibt in einem Staat verschiedene politische Gedanken, Ziele und Absichten. In eine Exekutive gewählt werden normalerweise Personen aus verschiedenen Parteien und Richtungen. Diese Personen werden mit Engagement und Freude von der eigenen Umgebung, wie meist auch von gleichgesinnten Bürgerinnen und Bürger ins Amt gewählt. Die gewählten Personen sind Individuen und auch als solche zu eigenen Gedanken, Zielen und Ideen fähig, sind auch Menschen, übrigens auch die Regierungsräte. Es sind diese Ideen und das Verhalten, welches die politische Auseinandersetzung innerhalb einer Regierung beleben und zu Kreativität führen. Kreativität braucht Freiräume, um sich zu entfalten. Trotzdem finde ich die Einführung des Kollegialitätsprinzips, wie es von der Regierung und der Expertenkommission vorgesehen wird, korrekt. Die

Formulierung, die Regierung fasst ihre Beschlüsse als Kollegialbehörde, entspricht auch derjenigen der Bundesverfassung im Artikel 177 und derjenigen der meisten Kantone in der Schweiz. Dies ist auch das Maximum an Einschränkungen individueller Rechte bei der Regierung. Die zusätzliche Formulierung, welche die Kommissionsmehrheit vertritt, geht viel weiter und kann Regierungsräte in ein ungesundes Dilemma bringen und eine Enttäuschung in der Bevölkerung verursachen. Was eine zusätzliche Vergrößerung des Grabens zwischen Politik und Volk zur Folge haben kann. Vielleicht begnügen sich deswegen fast alle Kantone und der Bund mit der von Regierung und Expertenkommission vorgeschlagene Formulierung. Ich lade Sie ein, dasselbe zu tun für unseren Kanton. Ich lade Sie auch ein, nicht von Geschehnisse der letzten Stunden sich leiten zu lassen. Sie treffen in diesem Kontext nicht ganz zu und sie gründen auf einer ganz andere Situation. Diesbezüglich falsche Schlüsse zu ziehen und eine ungeeignete Formulierung in unserer Kantonsverfassung zu statuieren, wäre schade.

Io non mi oppongo all'introduzione nella Costituzione cantonale del cosiddetto principio di collegialità per i membri del Governo. Il lavoro di gruppo in un'istanza esecutiva poggia su altri criteri che quello che si svolge in un gremio a carattere legislativo. La formula proposta dalla commissione preparatoria, però, secondo la quale il Governo non solo decide secondo i parametri della collegialità ma anche sostiene e difende quelle posizioni all'esterno, mi sembra troppo diciamo così usurpativa della libertà di pensiero e di comportamento individuali. Costringere qualcuno a difendere posizioni che intimamente non condivide, e fors'anche per il combattere delle quali è stato eletto in Governo dalla popolazione, mi sembra abbastanza inumano e soprattutto deludente per un elettorato che avrà sempre o meno fiducia nella classe politica. Un esempio proprio di questi giorni ci viene dall'Untervaldo, dove il consigliere di Stato eletto in Governo principalmente per la sua posizione di diniego alle trivellazioni al Wellenberg, oggi in Governo dovrebbe difendere una posizione antitetica, sbigottendo naturalmente il suo elettorato e facendosi venire probabilmente l'ulcera gastrica. Con tutto il rispetto per i principi di lealtà e solidarietà, certamente importanti e che si possono comunque in un gremio governativo osservare, non mi sento di essere d'accordo con la costrizione e con l'umiliazione di valori quali l'autonomia, la fiducia, il senso della giustizia, il senso di coerenza e così via. La proposta fatta dai cosiddetti esperti, che hanno lavorato tanto e forse anche tanto per niente a questa nostra Costituzione, e la proposta stessa del Governo sono in questo caso degni della vostra fiducia e del vostro sostegno. Non accettate perciò la proposta della maggioranza della commissione preparatoria. Non l'ha fatto l'Assemblea federale e non l'ha fatto la stragrande maggioranza dei parlamenti cantonali. E non lasciatevi abbagliare da fatti recenti successi nel nostro Governo, che con il principio di collegialità hanno solo in parte a che fare e per rimediare ai quali fatti occorrono soluzioni molto diverse.

*Regierungsrätin Widmer-Schlumpf:* Ich spreche nicht aus aktuellem Anlass, sondern ich spreche, weil das Kollegialitätssystem in unserem Kanton, in unserem Staat überhaupt eine staatspolitische Tragweite hat und weil ich der Auffassung bin, dass man dem auch in einer Verfassung Rechnung tragen soll. Das Kollegialitätssystem, unser Prinzip, das wir auch hier in der Regierung vertreten, das beinhaltet Beschlüsse fassen und vertreten. Das ist eine

Akzentuierung des Kollegialitätsprinzips an sich. Wir haben das immer so gehandhabt in den letzten Jahren, mit Ausnahme einzelner Sololäufe eines einzelnen Mitgliedes in letzter Zeit. Aber es ist unsere feste Praxis und ich meine, es ist auch eine segensreiche Praxis, die uns in der Regierung und auch in den Vorgängerregierungen dazu verholfen hat, sachliche, sachorientierte Politik zu machen, konstruktive Politik zu machen. Ein einzelnes Mitglied in der Regierung hat sich zu fügen, wenn es unterliegt. Man politisiert sachbezogen, im Interesse einer gesamtheitlichen Lösung, und man hat als Mitglied einer Kollegialbehörde nicht für die Tribüne oder für die Öffentlichkeit zu politisieren.

Ich denke die Handhabung, wie wir sie in den letzten Jahren hatten, die hat unserem Kanton gut getan. Ich meine auch, wenn das hier zur Diskussion stehen sollte, dass es allenfalls nicht vertreten heissen könnte, wir haben es immer so verstanden: fassen heisst fassen und vertreten einer Meinung nach aussen. Ich bin sehr dafür und unterstütze selbstverständlich mit meinen Kollegen in der Regierung zusammen den Antrag der Mehrheit, diese Formulierung aufzunehmen, also die Formulierung „sie fasst und vertritt ihre Beschlüsse als Kollegialbehörde“.

*Abstimmung:*

Der Antrag der Kommissionsmehrheit und der Regierung wird mit 92 zu 10 Stimmen genehmigt.

#### **Art. 40**

*Antrag Kommission und Regierung*  
Gemäss Botschaft.

*Angenommen*

#### **Art. 41**

*Antrag Kommission und Regierung*  
Gemäss Botschaft.

*Angenommen*

#### **Art. 42 Abs. 2**

*Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)*

Marginalie: Nebenbeschäftigung und Interessenvertretung  
Die Vertretung des Kantons in Organen von Unternehmungen oder Organisationen, an denen der Kanton beteiligt ist oder welche er unterstützt, ist mit Zustimmung der Regierung zulässig. Das Gesetz kann weitere Ausnahmen vorsehen.

*Brüesch; Kommissionsvizepräsident:* Die Kommission hat sich auch mit dieser Bestimmung auseinander gesetzt. Diskutiert wurde insbesondere auch die Frage, ob statt der Regierung, die Zustimmung zu einer Regierungsvertretung dem Grossen Rat übertragen werden soll. Man ist jedoch grossmehrheitlich zur Auffassung gelangt, dass es sich um eine operative und nicht um eine strategische Frage handelt, in welchen Gremien der Kanton durch ein Regierungsmitglied vertreten sein soll. Zudem erstrecken sich sehr viele Delegationen, ca. 80 Prozent, auf Einrichtungen sozialer und gemeinnütziger Art, auf Patronatskomitees und auf andere Interessengemeinschaften, die weder eine kommerzielle Ausrichtung für den Kanton haben, noch von grösserer Bedeutung sind. Überdies sollte der Regierung eine gewisse Flexibilität in diesem Bereich

zugestanden werden. Im Zusammenhang mit diesen Diskussionen wurde jedoch eine Neuformulierung der Marginalie sowie von Absatz 2 vorgenommen, welche von der einstimmigen Kommission und der Regierung unterstützt wird.

*Trepp:* Die Regierung hat sowohl das Postulat Jäger betreffend Überprüfung der Formen von Einsitznahme und Interessenwahrnehmungen des Kantons in Institutionen, Gesellschaften und Unternehmungen in der Novembersession 2000, als auch das Postulat des Sprechenden betreffend der Vermeidung von Interessenskonflikten im Jahre 1998 abgelehnt. Sie wollte damals keine Berichterstattung abgeben und verwies auf die kommende Verfassungsrevision. Nun, die Regierung war mit der Stossrichtung mindestens in Teilen des Postulates Jäger durchaus einverstanden. Sie hat sich inzwischen interne Richtlinien für ihre Vertretung in den verschiedensten Gremien gegeben und sich zum Teil auch erfreulicherweise aus Gremien, wie zum Beispiel aus dem Stiftungsrat des Kantonsspitals Chur, zurückgezogen. Für eine eingehende Diskussion dieser Problematik ist heute kaum Zeit. Ich hoffe jedoch, dass die Regierung zurückhaltend von der Möglichkeit der persönlichen Einsitznahme in solchen Gremien Gebrauch macht und statt dessen vorwiegend Leute mit Fachkompetenzen, natürlich auch mit den entsprechenden Instruktionen zur Interessenwahrnehmung des Kantons delegiert.

Wichtig ist hier, Transparenz über solche Interessensvertretungen zu schaffen. Vor allem dürfen solche Posten nicht als Ruhebetten für altgediente Regierungs- oder auch Grossräte dienen. Bedenken Sie, nichts dürfte schwieriger sein, als einen Alt-Regierungsrat, der einmal in eines dieser Gremien gewählt worden ist, abzulösen. Dies dürfte fast nur einem Regierungsrat gelingen. Vor allem, wenn es sich um einen Verwaltungsratsmitglied einer Kraftwerksgesellschaft handelt.

*Angenommen*

*Standespräsident Locher:* Bevor ich das Wort noch weiteren Rednerinnen oder Rednern erteile, habe ich noch eine Bemerkung zu machen. Ich bitte Sie schon, wenn der Standespräsident die Pause bis 15.50 Uhr anordnet, dann schauen Sie bitte, dass Sie zur Zeit hier sind. Ich habe nicht im Sinn, Abstimmungen zu wiederholen, weil der Rat nicht beschlussfähig ist. Um 16.00 Uhr waren nur 52 Ratskolleginnen oder -kollegen hier. Dies gilt für alle Fraktionen, natürlich auch für meine, für die SP-Fraktion.

#### **Art. 43**

*Antrag Kommission und Regierung*  
Gemäss Botschaft.

*Angenommen*

#### **Art. 44**

*Antrag Kommission und Regierung*  
Gemäss Botschaft.

*Angenommen*

#### **Art. 45**

*Antrag Kommission und Regierung*  
Gemäss Botschaft.

*Angenommen*

#### **Art. 48**

*Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)*  
Weitere Aufgaben der Regierung sind insbesondere:

*Brüesch;* Kommissionsvizepräsident: Die Formulierung gemäss Botschaft beinhaltet zwar nach Meinung der Regierung eine beispielhafte Aufzählung der weiteren Aufgaben der Regierung. In Übereinstimmung mit der Marginalie schlägt die einstimmige Kommission samt Regierung jedoch eine Verdeutlichung vor und zugleich eine Angleichung von Marginalie und Text. Es wird daher vorgeschlagen, dass nebst den bereits aufgeführten Aufgaben der Regierung die nachfolgend aufgezählten Aufgaben weitere Aufgaben sind. Es handelt sich hier aber auch lediglich, um es schön kompliziert zu sagen, um eine exemplifikative Enumeration. Auf gut Deutsch, um eine lediglich beispielhafte Aufzählung, nicht jedoch um eine abschliessende Auflistung der Aufgaben der Regierung. Dies wird nun, im Gegensatz zur Botschaft, klar und unmissverständlich durch das Wort "insbesondere" zum Ausdruck gebracht. Da die Aufgaben eines Exekutivorgans kaum jemals abschliessend für alle Ewigkeit festgelegt werden können, ersuche ich Sie, dieser Klarstellung und Präzisierung zuzustimmen.

*Angenommen*

#### **Art. 49**

*Antrag Kommission und Regierung*  
Gemäss Botschaft.

*Angenommen*

#### **Art. 50**

*Antrag Kommission und Regierung*  
Gemäss Botschaft.

*Angenommen*

#### **Art. 51**

*Antrag Kommission und Regierung*  
Gemäss Botschaft.

*Angenommen*

#### **Art. 52 Abs. 3**

a) *Antrag Kommissionsmehrheit (13 Stimmen, Sprecherin Cahannes Renggli)*  
Richterinnen und Richter dürfen Parteien nicht in streitigen Verfahren vor der eigenen Instanz vertreten.

b) *Antrag Kommissionsminderheit (3 Stimmen, Sprecher Brüesch) und Regierung*  
Gemäss Botschaft.

*Brüesch*; Kommissionsvizepräsident: Hier geht es darum, Artikel 52 Absatz 3 zu behandeln, also einen neuen Absatz 3 einzufügen, oder nicht. Hier liegt ein Kommissionsmehrheitsantrag vor, für welchen Präsidentin Cahannes referiert und ich werde alsdann die Kommissionsminderheit vertreten.

*Cahannes Renggli*, Kommissionspräsidentin: Artikel 52 Absatz 1 sagt: Die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Gerichte sind gewährleistet. Ich bezweifle nicht, dass unsere Gerichte diese Voraussetzungen erfüllen. Der Anschein, dass sie es aber nicht sein könnten, genügt meiner Meinung jedoch, um von Seiten der Politik korrigierend einzugreifen. Ich erlebe es oft in meiner Tätigkeit als Anwältin, dass Gegenparteien vor Gericht von Anwälten vertreten werden, welche Mitglied des gleichen Gerichtes sind. Persönlich habe ich nichts dagegen. Ich besitze soviel Objektivität, dass ich damit umgehen kann. Meine Mandantschaft jedoch hat allergrösste Mühe damit. Viele sind der Meinung, den Prozess bereits verloren zu haben, bevor er überhaupt angefangen hat. Sie stellen die Frage, ob sie bei dieser für sie ungünstigen Ausgangslage überhaupt weitermachen sollen oder nicht. Ich kann ihre Angst und ihre Reaktion nachvollziehen. Aus meiner Arbeit weiss ich aber auch, dass unsere Richterinnen und Richter noch einen guten Ruf besitzen. Der Rechtssuchende vertraut ihnen und ihr Urteil wird in der Regel akzeptiert. Ich meine, dass wir diesen Ruf schützen müssen. Wir können es uns als Rechtsstaat nicht leisten, den guten Ruf und die Glaubwürdigkeit unserer Richter aufs Spiel zu setzen. Damit dies aber gewährleistet ist, müssen wir verhindern, dass nur der kleinste Anschein geweckt wird, Richter

könnten nicht unparteiisch oder unabhängig sein. Daher kann und darf es in Zukunft nicht sein, dass unsere Richter vor dem eigenen Gericht als Interessensvertreter auftreten können.

Von den Gegnern wird oft ins Feld geführt, dass ein massiver Qualitätseinbruch der Gerichte erfolgen wird, wenn Sie unserem Antrag zustimmen. Kein praktizierender Anwalt werde sich mehr zur Verfügung stellen. Dazu kann ich nur Folgendes sagen: Bei den Bezirksgerichten haben damit auch Laien wieder vermehrt Zugang zu den Richterposten. Ob dies ein Qualitätseinbruch ist, das überlasse ich Ihnen. Bezüglich der verfahrenstechnischen Seite auf Bezirksebene obliegt es dem Gerichtspräsidenten, die nötigen Weichen zu stellen. Der Gerichtspräsident ist in aller Regel Anwalt oder zumindest juristisch geschult. Bei den kantonalen Gerichten frage ich mich tatsächlich, ob es ein Qualitätsverlust ist, wenn klare Interessensvertreter die Rechtsprechung des Gerichtes nicht mehr in ihre Richtung beeinflussen können. Ich denke nicht. Aus den Ihnen dargelegten Gründen ersuche ich Sie, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen und Absatz 3 in die Verfassung aufzunehmen.

*Brüesch*; Kommissionsvizepräsident: Genau diese Frage wurde auch bereits im Rahmen der Gerichtsreform intensiv und breit diskutiert. Damals wurde ein gleich lautender Antrag sowohl von der einstimmigen Kommission, als auch mit Zweidrittelmehrheit des Grossen Rates klar abgelehnt. Ich gehe nun jedoch davon aus, dass Sie die Details jener Diskussion nicht mehr präsent haben und die entsprechenden Grossratsprotokolle auch nicht einfach aus dem Sack ziehen können. Ich möchte Ihnen daher einige wesentliche Aspekte aus der Debatte damals bei den Beratungen der Gerichtsreform vor Augen führen.

Vorerst sei unterstrichen, dass Grossrätin Cahannes und ich völlig einer Meinung sind, was die grundsätzliche Problematik Anwalt und Richter anbelangt. Das Problem ist allseits erkannt und will auch angegangen und gelöst werden. Uneinig sind wir uns lediglich, was den Zeitpunkt anbelangt. Insbesondere deswegen wurde auch im Rahmen der Beratungen zur Gerichtsreform der gleich lautende Antrag abgelehnt, weil gesagt wurde, dass eine klare Trennung zwischen anwaltlicher Tätigkeit und dem Richterberuf erst vorzunehmen sei, wenn gesamthaft die oberen kantonalen Gerichte reorganisiert würden. Wenn nun nicht die Totalrevision der Kantonsverfassung quasi dazwischen gekommen wäre, wäre diese Reform der oberen kantonalen Gerichte bereits durchgeführt worden. Bekanntlich wurde ja eine diesbezügliche Motion der Justizkommission überwiesen und seitens der Justizkommission wird darauf geachtet, dass diese Reform auch tatsächlich voran getrieben wird. Würde man diese Unvereinbarkeit jedoch bereits heute abschliessend und definitiv statuieren, würden sich nach Meinung der Kommissionsminderheit weitreichende Konsequenzen ergeben. Wesentlich bei diesem Vorschlag ist insbesondere, dass der Antrag auch beinhaltet, dass vor allem nebenamtliche Kantons- und Verwaltungsrichter ihre Mandantinnen und Mandanten nicht mehr vor Kantons- oder Verwaltungsgericht vertreten können. Man ist daher insbesondere aus diesem Grund damals zur Auffassung gelangt, dass diese Frage konkret erst zu regeln sei, wenn die oberen kantonalen Gerichte reorganisiert werden. Und diese Reorganisation der oberen kantonalen Gerichte, die wird ja schnell an die Teilrevision der Kantonsverfassung anknüpfen. Die Überlegungen für diesen damaligen

Entscheid des Grossen Rates waren insbesondere damit begründet, dass die meisten nebenamtlichen Verwaltungsrichterinnen und -richter sowie Kantonsrichterinnen und -richter praktizierende Anwältinnen und Anwälte sind. Wenn diese Anwälte jedoch nicht mehr vor Kantons- oder Verwaltungsgericht auftreten dürfen, ist dies eine starke Einschränkung der beruflichen Möglichkeiten. Sie dürfen beispielsweise keine Rekurse mehr beim Verwaltungsgericht einreichen und sie müssten als Kantonsrichterin oder Kantonsrichter ein laufendes Mandat abgeben, wenn ein Weiterzug an das Kantonsgericht zur Diskussion steht. Eine seriöse Berufsausübung im Sinne der Mandantinnen und Mandanten sowie letztlich auch der Justiz, wäre daher gar nicht mehr möglich. Es ist denn auch eine Erfahrungstatsache, dass ein Grossteil der anwaltlich tätigen Richterinnen und Richter signalisiert haben, dass sie ihr Amt niederlegen würden, ja müssten, da sie die anwaltliche Tätigkeit ja nicht als Hobby oder zum Spass ausüben, sondern letztlich, um davon zu leben.

Auch die Übergangsregelung bis zur nächsten Wahlperiode ändert nichts an den Gegebenheiten. Die laufende Amtsperiode, die endet im Jahr 2004, wobei die Wahlen bereits in weniger als zwei Jahren stattfinden. Es ist jedoch auch bei vordringlicher Behandlung auszuschliessen, dass bis im Frühling 2004, also bis in gut eineinhalb Jahren, die Reform der oberen kantonalen Gerichte bereits in Kraft ist. Wir werden daher im Frühjahr 2004 nebenamtliche Richterinnen und Richter wählen, welche eben vor dem eigenen Gericht nicht mehr auftreten dürfen. Wir werden dann jedoch auf Grund zahlreicher Demissionen der heute amtierenden Richterinnen und Richter wählen müssen, welche es aus finanziellen oder aus welchen Gründen auch immer in Kauf nehmen können, in entscheidenden Gebieten anwaltlich nicht mehr tätig sein zu dürfen. Diese Richterinnen und Richter werden sich später voraussichtlich nach durchgeführter Reform auch als vollamtliche Richterinnen und Richter zur Verfügung stellen und sie werden natürlich wohl kaum abgewählt. Damit perpetuiert sich jedoch eine ungünstige Entwicklung in der Qualität der Richterinnen und Richter über Jahre hinaus, wenn nicht gar Jahrzehnte, in eine Richtung, die für uns alle – insbesondere die Rechtsuchenden – nicht förderlich sein kann. Ich möchte selbstverständlich nicht in Anwaltskreisen als Nestbeschmutzer dastehen oder die Konsequenzen gar dramatisieren. Ich möchte Ihnen einfach genau vor Augen halten, dass durch einen zustimmenden Entscheid bezüglich Artikel 52 Absatz 3 heute eine ungünstige Weichenstellung für die Qualität der Justiz für die nächsten zehn oder mehr Jahre erfolgt. Ich möchte Sie daher um Geduld ersuchen bis zur Reform der oberen kantonalen Gerichte, damit Sie nicht heute aus einer allfälligen diffusen Juristenfeindlichkeit heraus, oder gar aus beruflichem oder ausserberuflichem Neid oder Missgunst, eine Entwicklung zementieren, welche ungünstig für die Qualität der Justiz ist. Selbstverständlich können Sie dies tun. Sie werden sich dann aber später nicht beklagen dürfen über die Qualität der Urteile oder der oberen kantonalen Gerichte. Was die zeitliche Komponente anbelangt, ist immerhin darauf hinzuweisen, dass die Reform der erstinstanzlichen Gerichte erst rund zweieinhalb Jahre in Kraft ist. Es ist daher nicht eine Verschleppung oder Verzögerung, dass die Reform der oberen kantonalen Gerichte noch nicht vorliegt.

Schliesslich möchte ich, einfach damit Sie diese Stimme auch noch hören, darauf hinweisen, dass sich die Präsidenten des Kantonsgerichtes sowie des Verwaltungsgerichtes nebst

Bemerkungen zu Artikel 24 Absatz 4 mit der Betrachtungsweise der oberen kantonalen Gerichte auch zu diesem Thema an die Vorberatungskommission gewandt haben und zwar unaufgefordert und nicht etwa auf Veranlassung der Kommissionsminderheit hin. Ich möchte Ihnen diese Ausführungen zur Kenntnis bringen und einen unseres Erachtens wesentlichen Aspekt im Sinne einer Zusammenfassung der Problematik zitieren. Ich bringe Ihnen daher dieses Schreiben der beiden Präsidenten der obersten kantonalen Gerichte zur Kenntnis. Ich zitiere: "Die Frage ist untrennbar und zwingend mit der Organisation unserer Gerichte, vor allem unserer kantonalen Gerichte verbunden. Solange wir nebenamtliche Richter in den kantonalen Gerichten haben, kann bei richtiger und verantwortungsbewusster Betrachtungsweise auf forensisch tätige Rechtsanwälte nicht verzichtet werden. Alles andere würde in einen qualitativen Wechsel umschlagen, da Juristinnen und Juristen, die juristische Verwaltungs-, Beratungs- oder andere Tätigkeiten, nicht aber eine anwaltliche Erfahrung aufweisen, das bei einem Gericht oberer Instanz für einen Prozessablauf erforderliche Verständnis und Wissen nicht aufzuwiegen vermögen. Ein Eingriff der vorgesehenen Art in die personelle Zusammensetzung von Kantons- und Verwaltungsgericht hätte kaum absehbare und zu verantwortende Folgen für die beiden kantonalen Gerichte. Die vorgesehene Regelung würde rechtlich zwar nicht ausschliessen, dass ein Rechtsanwalt in einem kantonalen Gericht Einsitz nimmt, faktisch würde es aber dennoch dazu führen, dass ein praktizierender Rechtsanwalt sich zwischen Beruf und nebenamtlicher Tätigkeit entscheiden muss. Dass er sich dabei zwangsläufig für seine Hauptberufstätigkeit entscheiden wird, dürfte auf der Hand liegen. Das Problem kann daher nur in einem grösseren Zusammenhang gesehen und diskutiert werden, d.h. nur dann, wenn der Gesetzgeber gleichzeitig bereit ist, die Organisation der kantonalen Gerichte in dem Sinne zu ändern, dass er keine nebenamtlichen Richter auf kantonaler Stufe mehr will. Das Problem ist auch bei der Justizreform zur Diskussion gestellt worden, man hat aber bald gesehen, dass das Thema komplex ist und eine Gesamtschau erfordert. Eine Teillösung hat man auf Ebene Bezirk und Kreis mit Artikel 17 a) GVG getroffen, man wollte und konnte aber nicht weiter gehen, ohne anderweitig gewichtige Nachteile in Kauf zu nehmen." Ich bitte Sie daher in Berücksichtigung dieser Überlegungen, den Mehrheitsantrag abzulehnen und damit auch den vorgeschlagenen Artikel 52 Absatz 3.

*Augustin:* Ich möchte Ihnen beliebt machen, der Kommissionsmehrheit zu folgen. Ich gebe Ihnen drei Überlegungen hierzu. Erstens; seien wir konsequent, nämlich konsequent in Bezug auf unsere Entscheidungen im Rahmen der Gerichtsreform für die erstinstanzlichen Gerichte. Dort haben wir entschieden, dass Anwälte nicht vor den eigenen Gerichten, in denen sie als Richter tätig sind, auftreten dürfen. Ich sehe heute wie damals schon nicht ein, wieso das vor der zweiten Instanz, dem Kantonsgericht, oder der ersten, verwaltungsgerichtlichen Instanz, dem Verwaltungsgericht nicht gleich geregelt sein soll. Wenn wir damals das nicht entschieden haben, so nur darum, weil die oberen Gerichte, Kantons- und Verwaltungsgericht, nicht Bestandteil der Gerichtsreform waren. Nichts hindert uns aber heute, dies hier in der Verfassung zu verankern, wie es Ihnen die Kommissionsmehrheit beliebt macht.

Zweite Überlegung; step by step, Schritt um Schritt, richtig. Kommissionspräsidentin Cahannes wie auch Kommissionsvizepräsident Brüesch haben ausgeführt, wir werden dereinst auf Grund entsprechender Entscheidungen, die wir getroffen haben, eine Reform, eine Reorganisation des Kantons- und Verwaltungsgerichtes anstreben und womöglich auch durchziehen. Nichts hindert uns aber, bereits heute, bezogen auf eine wichtige Frage, nämlich der Unabhängigkeit der Gerichte, bereits einen Pflock einzuschlagen. Wir machen jetzt einen Schritt mehr in Richtung dieser Reorganisation des Kantons- und Verwaltungsgerichtes und wir bewegen uns – darüber müssen wir uns im Klaren sein – hin zu professionellen Richtern auf der Ebene des Kantons- und des Verwaltungsgerichtes. Und das scheint mir richtig zu sein. Wir werden das konsequenter Weise dann zu Ende denken und zu Ende entscheiden, wenn wir diese Reform hier auf dem Tische des Hauses haben.

Dritte Überlegung; es wird gesagt von der Kommissionsminderheit, man könne dem nicht zustimmen, weil es weitreichende Konsequenzen hätte. Nun möchte ich das ein bisschen sezieren, dieses Argument. Konkret betroffen sind in etwa zwölf Juristinnen und Juristen. Es ist hier und da schwierig zu sagen, vor allem bei den Richterinnen, ob sie eigentlich noch anwaltlich tätig sind oder nicht, und von aussen her ist das auch nicht immer ganz klar. Es sind also in etwa zwölf Personen betroffen. Es geht nicht zuletzt, und das darf man ruhig sagen, auch ich als Jurist, als Rechtsanwalt sage das, ohne Nestbeschmutzer zu sein, und wenn die Kolleginnen und Kollegen, die betroffen sind, mich als Nestbeschmutzer bezeichnen wollen, sollen sie das tun, damit kann ich durchaus leben. Es geht also nicht um, wie auch gesagt wurde, weitreichende Konsequenzen. Betroffen sind zwölf Personen plus/minus in diesem Kanton. Es ist auch nicht so, dass die Qualität der Justiz von dieser Massnahme abhängen würde, denn die nebenamtlichen Richter, mit vielleicht ganz, ganz selten und wenigen Ausnahmen, verschreiben nie Urteile, sie entscheiden in der Sitzung. Und die Details der Verschreibung obliegt dann den Gerichtsschreibern, den Gerichtsaktuarien und den hierfür verantwortlichen Präsidenten, welche die Urteile und Entscheidungen auch unterzeichnen. Die nebenamtlichen Richter leisten also nur einen beschränkten Beitrag für die Qualität eines schriftlich gefertigten Urteils. Ich sage nicht, dass sie keinen Beitrag leisten zur Entscheidungsfindung, das durchaus. Aber sie haben im Wesentlichen nichts zu tun mit der Qualität des schriftlich gefertigten Urteils, der schriftlich gefertigten Entscheidungen.

Und schliesslich wird noch gesagt und versucht zu belegen, mit einem Schreiben des Kantons- und des Verwaltungsgerichtspräsidenten offenbar, dass man auf keinen Fall verzichten möchte auf forensisch tätige Juristen. Wenn Sie der Mehrheit zustimmen, verzichten wir nicht auf forensisch tätige Juristen. Wir verzichten nur darauf, dass die entsprechenden Anwälte und Anwältinnen vor dem eigenen Gericht plädieren dürfen. Oder wenn Sie das wollen, dann eben nicht Richter sind. Aber wir können durchaus weiterhin anwaltlich tätige Juristen in die Gerichte wählen. Die müssen sich aber in ihrer eigenen Tätigkeit etwas beschränken. Und Beschränkungen in der Tätigkeit tun auch einem Anwalt manchmal nur gut. Stimmen Sie der Mehrheit zu.

*Lardi:* Wir haben in der letzten Session in der Diskussion über den Artikel 24 Absatz 4 ein klares Bekenntnis zur Unvereinbarkeit der richterlichen Behörde abgelehnt. Dabei

haben wir auch grundsätzlich festgehalten, dass die Unvereinbarkeiten auf der ersten gerichtlichen Ebene, also auf Stufe Kreis und Bezirk, auch auf der Stufe Kanton Gültigkeit haben soll. Dieser Entscheid ist klar und konsequent und erspart beim Volk den Vorwurf, wir betrieben Filzpolitik oder sogar den Vorwurf, eine Verfassung quasi ad personam zu verabschieden. Nun müssen wir auch in der anstehenden Frage Konsequenz und Transparenz zeigen, indem wir für alle gerichtlichen Stufen die gleichen Grundsätze definieren. Wenn wir überzeugt sind, dass Richterinnen und Richter Parteien in streitigen Verfahren vor der eigenen Instanz nicht vertreten dürfen, dann müssen wir dies auf allen Stufen durchsetzen, angefangen bei der niedrigsten Instanz. Es dürfte allen klar sein, dass auf der untersten Stufe die persönlichen Beziehungen am engsten sind und somit die Urteilsfindung massgeblich beeinflussen können. Dort ist auch die Befangenheit am grössten, weil gegenüber den Richterkolleginnen und -kollegen eine gewisse Rücksichtnahme und eine allfällig Bevorzugung einer Partei nicht von vorneherein ausgeschlossen werden können. Aber das ist für eine faire Behandlung beider Parteien und für ein sachlich gerechtes Urteil nicht fördernd. Das gilt vor allem auf der untersten gerichtlichen Instanz, aber auch auf einer höheren Instanz. Und ich bitte Sie, dementsprechend konsequent die Unvereinbarkeit der richterlichen Funktion mit der Vertretung einer Partei vor der eigenen Instanz zu statuieren. Darum müssen wir und dürfen wir mit ruhigem Gewissen den Mehrheitsantrag unterstützen.

*Regierungsrätin Widmer-Schlumpf:* Ich kann an sich alles, was gesagt wurde für die Mehrheit, unterstützen, bin aber für die Minderheit, mit der Regierung, also mit der Minderheit und Regierung. Es ist der falsche Ort, hier darüber zu diskutieren. Und Grossrat Augustin hat zu Recht darauf hingewiesen, wir haben im Rahmen der Gerichtsreform erster Instanz uns ausführlich darüber unterhalten, was eben geht und was nicht geht. Aber wir haben das als Gesamtpaket damals gemacht und verschiedene politische Fragen auch mit abgewogen und gegeneinander aufgewogen. Hier geht es eigentlich um die Frage, wie die Reorganisation der Oberinstanz dereinst aussehen wird. Das ist eine Frage, die uns demnächst, wenn wir die Kantonsverfassungsrevision abgeschlossen haben, intensiv beschäftigen wird und die wir dann auch behandeln müssen und sollen.

Die Glaubwürdigkeit der Justiz, die leidet auch, wenn andere Fragen als qualitative Fragen im Vordergrund stehen. Und die Begründung, die für die Mehrheitsmeinung hier vorgetragen wurde, die hat für mich etwas Emotionales. Sie mögen mir das alle verzeihen, die diese Argumentation gebracht haben. Ich kann diese Begründung zum Teil auch nachvollziehen. Ich habe auch einmal als Anwältin gearbeitet und habe auch meine Erfahrungen gemacht. Die waren allerdings gelegentlich auch anders, nämlich so, dass gerade Richter, die dann vor dem eigenen Gericht auftraten, von ihren Kollegen nicht mit Samthandschuhen angefasst wurden. Das gibt es eben auch. Aber es kann ja hier nicht um diese Frage gehen, sondern es geht um die Qualitätssicherung. Und die ist im Moment nur so möglich, dass wir eben die Anwälte, die Richter sind, vor ihrer eigenen Instanz auch auftreten lassen. Ich denke, es ist wichtig, dass wir die Frage – und das ist uns allen hier klar – ,dass wir die Frage klar regeln, wenn wir die Obergerichtsreorganisation machen. Dann werden wir uns

auch darüber unterhalten, ob wir weiter Laienrichter haben oder eben nicht. Hier ist der falsche Ort und ich möchte Sie bitten, diese Fragen dann als Gesamtpaket anzugehen, wenn wir Ihnen die Reorganisation des Kantonsgerichts und des Verwaltungsgerichts zur Diskussion stellen. Aber nicht hier, auf diesem für diese Frage eigentlichen Nebenschauplatz in der Verfassung.

*Hess:* Ich anerkenne die präjudizielle Wirkung, die Regierungsrätin Widmer gerade erwähnt, also die präjudizielle Wirkung der Verfassung gegenüber der späteren Gerichtsreform. Trotzdem bin ich der Meinung, wir sind ja im Überbau, sehen wir einen Blick weiter im Überbau auf der Verfassungsstufe und führen wir diese Unabhängigkeit konsequent ein. Denn ich sehe das auch in der Praxis als tätiger Anwalt, für die Kundschaft ist das eine absolute Unverständlichkeit, wenn solche Richter im Gremium sitzen. Und wir müssen ja eine volksnahe Verfassung machen und das gehört dazu. Die Probleme, die Kollega Brüesch erwähnt hat, sind sicher richtig. Er erwähnt aber auch, dass er grundsätzlich das Anliegen anerkenne, nur handle es sich um ein zeitliches Problem. Und dieses zeitliche Problem können wir lösen, indem wir in den Übergangsbestimmungen eine genügend lange Frist einsetzen, bis zum Zeitpunkt, da die Gerichtsreform dann abgeschlossen ist.

*Brüesch; Kommissionsvizepräsident:* Aus Gründen der Konsequenz sind wir der Meinung, darf die Qualität der Justiz nicht aufs Spiel gesetzt werden. Und wie gesagt, das Problem ist erkannt, man will es lösen, aber man möchte es nicht lösen, bevor die Voraussetzungen der Anpassungen bei den obersten kantonalen Gerichten erfolgt sind. Vielleicht noch einige Bemerkungen zu Grossrat Augustin. Er hat gesagt, dass die Unvereinbarkeiten seinerzeit bei der Gerichtsreform sich nur auf die ersten Instanzen konzentriert und beschränkt haben. Das ist nicht richtig, und das weiss er auch. Er war nämlich damals Antragsteller im Rahmen der damaligen Reform der erstinstanzlichen Gerichte. Und wenn er sich daran zurück erinnert, dann weiss er auch, dass im Rahmen jener Unvereinbarkeitsbestimmungen, bei der Änderung des Unvereinbarkeitsgesetzes, auch Regelungen eingeführt wurden, die durchaus auch Auswirkungen auf die oberen kantonalen Gerichte hatten. Das geht auch aus den Protokollen klar hervor. Und wenn er der Auffassung ist, dass gleichsam Richter ersetzbar sind, dass es an sich ja weniger darauf ankomme, was für Richter im Gericht Einsitz nehmen, weil es ja darauf ankomme, ob der Aktuar das Urteil gut verschreibe oder nicht, dann ist das schon etwas eine dürftige Begründung für diesen Antrag. Grossrat Augustin, Sie sind ja auch Richter, wenn ich mich recht erinnere, im Fürstentum Liechtenstein. Und ich habe eine andere Auffassung von einem Richter. Und es kommt durchaus darauf an, was das für Personen sind, welche Recht sprechen. Sie sind nicht einfach ersetzbar und austauschbar, ohne dass sich das in irgend einer Art und Weise auf die Qualität auswirkt. Ich denke, das wäre falsch und das wäre an sich auch eine bedenkliche Meinung der Ausübung eines Richteramtes. Und ich nehme nicht an, dass Kollege Augustin seine Entscheide als Richter einfach so in dieser Art und Weise fällt, wie er das jetzt dargelegt hat. Der Entscheid ist wichtig, nicht die schriftliche Begründung, ob die jetzt etwas besser ist oder etwas schlechter. Der Entscheid ist wichtig und es gibt manchmal auch zwei gegen drei Entscheidungen in den oberen kantonalen Gerichten.

Dort ist es dann durchaus von Bedeutung und wichtig, was für Personen Einsitz nehmen und wie kompetent sie sind. Also das gehört eigentlich nicht zum Thema, aber ich wollte doch hier die Richterehre noch etwas retten gegenüber diesen Anwürfen von Grossrat Augustin.

Und ich meine, eben diese Qualität, die wollen wir bewahren und die konsequente Lösung auch einführen, aber erst einführen, wenn wir eben auf oberer kantonaler Ebene die Fragen geregelt haben. Das heisst beispielsweise oder eben auch

voraussichtlich vollamtliche Richter einführen, welche diese Unvereinbarkeiten dann nicht mehr auf sich nehmen müssen dahin gehend, dass sie tatsächlich in einem ganz bedeutenden Teil ihrer beruflichen Tätigkeit eingeschränkt sind, zum Nachteil der Justiz und zum Nachteil auch der Mandanten.

Vielleicht noch zum Vorschlag von Grossratskollege Hess: Ich denke, das bringt jetzt auch nichts, wenn wir diese Unvereinbarkeit hier und heute verankern und dann eine Unvereinbarkeitsbestimmung dahin gehend einführen, dass sie erst später in Kraft tritt. Dann sagen wir lieber heute nein und werden dann bei der Regelung der oberen kantonalen Gerichte diese Frage eingehend prüfen und dann eben nötigenfalls auch die Anpassungen in der Verfassung vornehmen, wie auch anzunehmen ist, dass wir dannzumal auch noch weitere Anpassungen in der Verfassung vornehmen müssen.

*Cahannes Renggli*; Kommissionspräsidentin: Anscheinend sind wir uns tatsächlich nur über den Zeitpunkt uneinig. Das Problem ist aber, dass wir diese Frage die ganze Zeit verschieben. Wir wollen aber jetzt eine Lösung und wir wollen sie nicht erst später. Insbesondere wollen wir eine Lösung für die oberen wie auch für die unteren Gerichte. Jetzt haben wir die einmalige Gelegenheit, eine solche Lösung zu treffen und nicht erst bei der Gerichtsorganisation für die kantonalen Gerichte. Der Anwalt muss sich entscheiden, was er will. Es ist eine Sache der Organisation. Ich meine, auf unterster Stufe ist es nicht so tragisch, wenn man als Anwalt und als Bezirksrichter vor einem von elf Bezirken nicht mehr als Anwalt auftreten kann. Wenn ein Anwalt seine Mandate nur in seinem Bezirk akquiriert, wo er auch Richter ist, dann meine ich, hat er im Gericht sowieso nichts verloren. Auf Kantonsgerichtsebene wird zudem auch nicht jeder Fall weiter gezogen, so dass sich die Frage des Anwaltes vor dem eigenen Gericht lange nicht so dramatisch stellt, wie das hier beschrieben worden ist. Im Übrigen kann ich mich nur wiederholen, ich denke es ist kein Qualitätsverlust, wenn klare Interessensvertreter die Rechtsprechung des Gerichtes nicht mehr in ihre Richtung beeinflussen können. Mein Ziel, oder das Ziel der Kommissionsmehrheit ist ganz klar, wir wollen jeden Anschein der Befangenheit vermeiden und das können wir nur, indem wir diesen Absatz 3 aufnehmen.

*Abstimmung:*

Der Antrag der Kommissionsmehrheit wird mit 78 zu 22 Stimmen genehmigt.

### Art. 53

*Antrag Kommission und Regierung*  
Gemäss Botschaft.

*Brüesch*; Kommissionsvizepräsident: Bezüglich Artikel 53 wurden bereits im Ausschuss drei detaillierte Abklärungen vorgenommen über den Begriff der Justizaufsicht sowie der Oberaufsicht. Diese Abklärungen haben ergeben, dass sich ein Handlungsbedarf bei der Formulierung der Verfassungsbestimmung nicht ergibt. Der Grosse Rat ist auf Grund der geltenden und auch der vorgeschlagenen Bestimmung befugt, umfassende Justizaufsichtsrechte wahrzunehmen, welche sogar noch weiter gehen würden, als es heute praktiziert wird. Dies lediglich zur Information und

zur Verdeutlichung, dass hier auf Verfassungsstufe kein diesbezüglicher Handlungsbedarf notwendig ist.

*Angenommen*

### Art. 54

*Antrag Kommission und Regierung*  
Gemäss Botschaft.

*Angenommen*

### Art. 55

*Antrag Kommission und Regierung*  
Gemäss Botschaft.

*Angenommen*

### Art. 56

*Antrag Kommission und Regierung*  
Gemäss Botschaft.

*Angenommen*

### Art. 57

*a) Antrag Kommissionsmehrheit (11 Stimmen, Sprecher Brüesch) und Regierung*

Marginale: Weitere richterliche sowie aussergerichtliche Behörden

Durch Gesetz können weitere richterliche sowie aussergerichtliche Behörden eingesetzt werden.

*b) Antrag Kommissionsminderheit (6 Stimmen, Sprecher Zindel)*

Marginale: Weitere richterliche sowie aussergerichtliche Behörden

Durch Gesetz können weitere richterliche sowie aussergerichtliche Behörden, insbesondere Mediationsstellen und eine kantonale Ombudsstelle geschaffen werden.

*Brüesch*; Kommissionsvizepräsident: Hier schlägt Ihnen die einstimmige Kommission, welcher sich auch die Regierung angeschlossen hat, die Formulierung gemäss Änderungsantrag vor, nämlich die Möglichkeit, dass durch Gesetz auch aussergerichtliche Behörden zur Streitbeilegung eingesetzt werden können. Die Begründung dazu ist folgende: Auf Grund eines Postulates der Justizkommission des Ständerates, welches vom Rat überwiesen wurde, wurde der Bundesrat im Juni 2001 vom Ständerat beauftragt, einen Bericht vorzulegen, in welchem er die Opportunität und die Vorgehensweise untersucht, in erster Instanz kostenlose Prozessverfahren zu entwickeln oder ins Leben zu rufen, die eine Mediation, eine Schlichtung usw. erlauben. Derartige Mediations- und Schlichtungsverfahren entsprechen einer internationalen Tendenz, Verfahren zu entwickeln, um Konflikte aussergerichtlich zu lösen. In diesem Sinn ordnet auch die neue Bundesverfassung in Artikel 97 Absatz 3 an, dass – und ich zitiere aus dieser Bestimmung – „die Kantone für Streitigkeiten bis zu einem bestimmten Streitwert ein Schlichtungsverfahren oder ein einfaches und rasches Gerichtsverfahren vorsehen müssen“. Im März 2001 richtete die eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen eine Empfehlung an den Bundesrat, um aussergerichtliche Organe

für die Lösung der Konsumentenkonflikte zu schaffen, deren Streitwert und Schaden sich nur auf geringe Werte beziehen. Überdies sieht auch Artikel 44 Absatz 3 der Bundesverfassung ausdrücklich vor, dass Streitigkeiten zwischen Kantonen oder zwischen Bund und Kantonen durch Verhandlung oder Vermittlung beigelegt werden sollen.

Man steht hier in der Schweiz durchaus am Anfang einer Entwicklung, wobei unsere Konkordanzdemokratie und die vielgeschmähten gut-schweizerischen Kompromisse eigentlich bereits Ausdruck einer offenen Verhandlungsbereitschaft sind. Es erscheint daher folgerichtig, dass aussergerichtliche Streitbeilegungsmodelle unterstützt und forciert werden, wie dies auch vom schweizerischen Juristenverein getan wird, beispielsweise mit einer soeben erschienen Publikation von Altbundesrichter und Ständerat Thomas Pfisterer mit dem Untertitel "Konferieren statt prozessieren". Der Grund für eine solche Entwicklung dieser Form von Konfliktlösung beruht auf der Tatsache, dass vielfach der Wert des Streitgegenstandes, die Dauer und die Kosten eines Gerichtsverfahrens ins Masslose treiben. Der Schweizerische Anwaltsverband propagiert daher bereits seit über zehn Jahren ein ethisch hochstehendes Mediations- und Verhandlungsmodell, welches nicht nur zu einer sachgerechten Lösung eines komplexen Einzelfalles führt, sondern – soweit nötig – zu einer Befriedigung der Parteien führen soll. Diese Propagierung erfolgt nicht zuletzt aus der Erkenntnis heraus, dass Gerichtsverfahren und Gerichtsurteile, abgesehen von der Zeitdauer und den Kosten, vielfach den Anforderungen des Einzelfalles nicht gerecht werden können, weil die gesetzlichen Bestimmungen für eine befriedigende Lösung zu Gunsten beider Parteien fehlen. Als Gründungsmitglied des Schweizerischen Instituts für Mediation darf ich auch darauf hinweisen, dass man bei diversen Einzelprojekten, beispielsweise bei einem Pilotversuch am Bezirksgericht Zürich, gute Erfahrungen damit gemacht hat. Eine derartige aussergerichtliche Streitbeilegung führt letztlich zu einer Entlastung der Gerichte und nicht zuletzt – was noch wesentlicher ist – zu einer echten Befriedigung der Parteien und der Gesellschaft, welche eben nicht zwangsweise von der Justiz mit obrigkeitlicher Gewalt verordnet wird. Nicht zuletzt deswegen wurde auch gerade am Freitag und Samstag der letzten Woche ein Seminar zum Thema "Projekte in der Landschaft" unter dem Patronat der Regierung in Valbella durchgeführt. Das von zahlreichen Vertretern der Wirtschaft sowie der Umweltorganisationen besuchte Seminar befasste sich eingehend mit der Konfliktbeilegung bei Konflikten zwischen Projektinitianten und Umweltorganisationen sowie anderen Beteiligten. Und vielleicht haben Sie auch darauf geachtet, dass die Hochschule für Technik und Wirtschaft in Chur vor kurzem einen Kurs durchgeführt hat, genau zum Thema der Streitbeilegung durch Mediation. Nachdem es daher auch in Graubünden Ansätze für derartige Bestrebungen gibt, sind diese Bestrebungen und Einrichtungen um so mehr zu ermöglichen. Die Kommission beantragt Ihnen daher mit der Ergänzung der Bestimmung ein Signal zu Gunsten aussergerichtlicher Streitbeilegungsmethoden zu geben.

*Zindel:* Eine Mehrheit der Kommission schlägt vor, Artikel 57 zu erweitern: durch Gesetz können weitere richterliche sowie aussergerichtliche Behörden eingesetzt werden. In weiser Voraussicht – der Anstoss kommt vor allem von

Juristenseite – werden verfassungsmässige Grundlagen für aussergerichtliche Behörden, also für eine eventuelle Diversifikation der juristischen Angebotspalette geschaffen. Man setzt neben Prozessen auf Mediation als Form der Konfliktlösung. Ich begrüsse das. Ich finde das gut, wenn zum forensischen "Streitgüggel" auch der vermittelnde mediationsfähige "Teddy" hinzutritt. Das ist effiziente Problemlösung und kostengünstig.

Aber wenn wir überzeugt sind, dass das bei den Gerichten zukunftsweisend ist, und wir mit aussergerichtlichen Behörden vor allem Mediationsstellen meinen, dann müssen wir sehr konsequent auch sagen, für unser Staatsgefüge, für unser kantonales und kommunales Miteinander muss auch eine solche Schlichtungsstelle eingesetzt werden. Darum vertrete ich die Minderheitsposition die sagt, im selben Atemzug schaffen wir doch auch die Option einer Ombudsstelle. 1990 wurde die Motion Senn mit 42 zu 41 Stimmen abgelehnt – eine Stimme. Damals stimmten die Finanzen vielleicht noch. Im Januar dieses Jahres wurde das Postulat Pfiffner mit 64 zu 24 Stimmen abgeschmettert – vor allem aus finanzpolitischen Gründen und den weiteren Begründungen, es bestehe kein öffentliches Interesse, eine Ombudsstelle sei in Graubünden in Folge der Dezentralisation unserer Verwaltungen und dank der Kundenorientierung und Bürgernähe unserer Behörden nicht nötig und sinnvoll. Ich finde das wichtige Argumente auf der einen Seite, die ich auch teile. Auf der anderen Seite kann man argumentieren, auch auf kommunaler und kantonomer Ebene brauchen wir vermittelnde Instanzen bei Konflikten mit Behörden. Sie verhindert die Eskalation von Konflikten. Man weiss heute, wie Frust und Ohnmacht in Gewalt und Aggression umschlagen und dieser Kippeffekt – das kann man wissenschaftlich belegen – findet immer früher statt. Also da meine ich, dass ein Ombudsmann, eine Ombudsfrau präventiv gute Dienste leisten kann. Es geht also um ein Abwägen. Und ich meine, dass in der Ablehnung des Postulates Pfiffner vor allem der finanzpolitische Aspekt massgebend war. Und da habe ich noch unseren Präsidenten der GPK im Ohr, der kenntnisreich, scharf wie ein finanzieller Wachhund, wie ein Appenzeller Bles, auf die Kostenfolgen hinwies und sie an Hand von Beispielen von Zürich und Basel zusammengetragen hat.

Wissen Sie, was mich im Nachhinein ärgerlich stimmte? Dass die Standeskanzlei mitteilte: eine Million Baukosten für bauliche Sicherungen, jährlich wiederkehrende Kosten von hunderttausend Franken. Entweder habe ich geschlafen, aber kamen diese Nachtragskredite schon über unsere Pulte? Also ich möchte nicht das anprangern, aber dass wir in baulichen Fragen, im Hardware-Bereich, das Geld fliessen lassen, und dort, wo vielleicht – wissen Sie, Sicherheit ist letztlich eine psychologische Grösse – im personellen Bereich, wo man auch im Staatsgefüge schlichtend, deseskalierend, klärend, besänftigend und lösend sich einsetzen kann, dass man da mit weniger grosser Kelle anrührt. Also ich möchte Sie bitten, den Konsens, den wir mit der Formulierung „sowie aussergerichtliche Behörden“ haben, zu ergänzen, dass insbesondere Mediationsstellen und eine kantonale Ombudsstelle geschaffen werden. Es heisst dann übrigens noch durch Gesetze „können“, also der finanzpolitisch günstige Zeitpunkt, der ist im Moment noch nicht gegeben. Da haben wir ja noch eine gewisse Spielbreite, den Zeitpunkt zu bestimmen.

*Pfiffner:* Einige Ausführungen zu Mediationsstellen und einer kantonalen Ombudsstelle. Obwohl wir erst vor nicht

allzu langer Zeit bereits über die Schaffung einer Ombudsstelle diskutiert haben, bietet sich hier erneut die Gelegenheit dazu. Mediationsstellen sind dazu gedacht, zu vermitteln, sei es bei Streitigkeiten, bei Unklarheiten oder bei Problemen zwischen Ehepaaren oder betroffenen Personen. Heutzutage besteht die Möglichkeit, mit diesen neuen Stellen eine Einigung zwischen den betroffenen Parteien zu erzielen. Eine kantonale Ombudsstelle kann eine Pufferfunktion einnehmen, soll die Möglichkeit bieten, Konflikte anzusprechen und Unzufriedenheiten schon früh auszuräumen.

Das Sozialamt sowie das Kreisamt Fünf Dörfer investieren in Umbauten zur Sicherung ihrer Ämter. Diese Ämter würden eine unabhängige Stelle schätzen, die auch eine neutrale und unabhängige Funktion hätte. Hier bietet sich uns die Gelegenheit, in der Verfassung die Mediationsstellen und eine Ombudsstelle als Möglichkeit durch Gesetz zu verankern. Mediationsstellen und eine kantonale Ombudsstelle sind zukunftsgerichtete Einrichtungen, die den Bürgerinnen und Bürgern eine unbürokratische Hilfe zukommen lassen. Eine Ombudsstelle wird eine präventive Wirkung ausstrahlen. Unzufriedenheit und Frustration kann bereits im Anfangsstadium abgefangen werden. Einsparungen von Folgekosten sind denkbar und möglich. Andere Kantone haben gezeigt, dass diese Stellen gewünscht, nötig und auch viel genutzt werden.

*Schütz:* Wir sind an sich bei einem sehr heiklen Thema. Ich erlebe als Berater in einem Sozialdienst sehr viele Mitbürgerinnen und Mitbürger, die mit unserer Gesellschaft und Gesetzgebung Mühe haben. Es gibt Konflikte, die nicht auszutragen sind rein in der Beratung. Solche Personen gehen dann auf die Mitmenschen los, das habe ich persönlich auch erlebt. Es geht auch darum, dass viele Mitbürgerinnen und Mitbürger erhebliche Probleme bekunden mit verschiedenen Fragen des Lebens. Ich denke, eine Mediationsstelle oder eine kantonale Ombudsstelle könnte hier – ich sage ganz bewusst, könnte hier – eine Abhilfe schaffen. Ich stelle mir vor, dass eine vermehrte Abkapselung der Verwaltung durch Sicherheitsmassnahmen sicher nicht der richtige Weg sein kann, unseren Bürgern eine bürgernahe Verwaltung zu gewährleisten. Ich denke, im Vorfeld all dieser Überlegungen ist es angezeigt, eine Mediations- und/oder kantonale Ombudsstelle zu schaffen. Stimmen Sie dem Minderheitsantrag meines Ratskollegen Daniel Zindel zu.

*Regierungsrätin Widmer-Schlumpf:* Ich möchte Sie bitten, nicht dem Antrag der Minderheit zuzustimmen, sondern der Mehrheit, und zwar ohne Ombudsstelle. Wir haben verschiedentlich in diesem Rat über diese Ombudsstelle diskutiert und sie wurde auch verschiedentlich abgelehnt, nicht nur, Grossrat Zindel, aus finanzpolitischen Gründen, die wären tatsächlich auch jetzt nicht anders zu beurteilen, als vor kurzer Zeit noch, sondern es gab auch tatsächliche Gründe. Die haben wir auch jeweils in unseren Antworten dargelegt. Wir haben immer wieder die Auffassung vertreten und der Grosse Rat ist, in seiner Mehrheit mindestens, dieser Auffassung gefolgt, dass wir im Moment kein ausreichendes öffentliches Interesse für eine solche kantonale Ombudsstelle in unserem Kanton sehen.

Unsere Verwaltung ist nach wie vor, Grossrat Schütz, überblickbar, sie ist zugänglich. Versuchen Sie das einmal, sie können jederzeit eine Auskunft erhalten, Sie haben das in meinem Departement auch schon erfahren. Wir bunkern uns

auch nicht ein, das ist nicht so. Wir haben tatsächlich jetzt einen Kredit gesprochen für minime Massnahmen in den Gebäuden. Das betrifft nicht mein Gebäude, wir haben eine Schliesseinrichtung, aber es betrifft beispielsweise das EKUD, wo jeder Mann und jede Frau sich Tag und Nacht frei bewegen kann und man keinen Überblick hat, wer da ist. Ich denke, solche Situationen, die kann man mit einfachen Massnahmen, mit einem Batchsystem, bereinigen und das wollen wir auch. Wir wollen uns nicht abkapseln und absichern, sondern die Verwaltung hat – und das werden Sie, die längere Jahre schon im Grosse Rat sind, sicher bestätigen können – die Verwaltung hat sich als Dienstleistungsbetrieb entwickelt und versteht sich auch so und ist auch offen für die Anliegen der Bevölkerung. Wenn das nicht so sein sollte, dann nehme ich Reklamationen entgegen. Und das Gleiche gilt für die Gemeinden. Viele Gemeinden haben Sprechstunden des Gemeindepräsidenten eingeführt. Da sind auch die Leute aufgefordert und willkommen, ihre Anliegen anzubringen. Das gilt auch für die Kreispräsidentinnen und Kreispräsidenten, wo man seine Anliegen auch anbringen kann. Ich denke, das Problem in unserem Kanton ist nicht vergleichbar, oder es ist nicht das gleiche Problem wie in anderen Kantonen, die viel grösser und viel anonym sind, als das bei uns der Fall ist. Unseres Erachtens, nach Auffassung der Regierung, wäre das Tätigkeitsfeld für einen kantonalen Ombudsmann oder eine Ombudsfrau zu schmal, wenn es sich nur auf die kantonale Verwaltung bezieht und wenn es sich auf die Gemeinden beziehen sollte, dann sehe ich eine gewisse Problematik darin, weil ich denke, das sind Probleme, die die Gemeinden besser selbst erledigen können und das in der grossen Mehrheit tatsächlich auch tun.

Im Übrigen – und das ist eine tragische und traurige Angelegenheit – die letzten Geschehnisse, die schwierigen Geschehnisse in unserem Land, wo Konflikt- und Affektsituationen entstanden sind und bewältigt werden mussten und zu enorm schwierigen und traurigen Situationen geführt haben, die wären allesamt durch eine Ombudsstelle auch nicht zu verhindern gewesen. Das möchte ich doch auch zu bedenken geben, wenn wir hier wieder über die Ombudsstelle sprechen. Ich meine, unsere Gemeinden, die Gemeindepräsidenten – es hat 38 in diesem Rat, heute vielleicht nicht, weil viele Stellvertreter anwesend sind – das sind unsere Ombudsleute in den Gemeinden und wir selbst sind Ombudsstelle in der kantonalen Verwaltung. Wir nehmen auch Anregungen und Beanstandungen jederzeit gerne entgegen und antworten darauf.

*Abstimmung:*

Der Antrag der Kommissionsmehrheit und der Regierung wird mit 70 zu 18 Stimmen genehmigt.

#### **Art. 58**

*Antrag Kommission und Regierung*  
Gemäss Botschaft.

*Angenommen*

#### **Art. 59**

*Antrag Kommission und Regierung*  
Gemäss Botschaft.

*Angenommen.*

**Art. 60**

*Antrag Kommission und Regierung*  
Gemäss Botschaft.

*Angenommen*

**6. Abschnitt: Gliederung des Kantons, Zwischentitel A.**

*Antrag Kommission und Regierung*  
A. GEMEINDEN UND INTERKOMMUNALE  
ZUSAMMENARBEIT  
*Angenommen*

*Brüesch; Kommissionsvizepräsident:* Beim sechsten Abschnitt geht es um die Gliederung des Kantons. Der Ausschuss 4 hat sich dabei eingehend mit der Problematik auseinandergesetzt und im Verlauf der Beratungen Vertreter des Verbandes Bündnerischer Kreispräsidenten, der ERFA-Regio sowie der Interessengemeinschaft Kleingemeinden Graubünden angehört. Ich schlage Ihnen vor, vorerst die Artikel 61 und 62 zu beraten und zu entscheiden, alsdann sind zusammenhängend die grundlegenden und grundsätzlichen Fragen bezüglich Gliederung des Kantons, nämlich die Artikel 63 bis 76 zu diskutieren. Hernach würden die Artikel ab Artikel 63 inklusive Titel A vor Artikel 61 beraten und bereinigt. Ich möchte Sie anfragen, ob Sie mit diesem Vorgehen einverstanden sind.

*Standespräsident Locher:* Kommissionsvizepräsident, ich glaube, es ist noch immer Angelegenheit des Standespräsidenten, solche Anfragen zu stellen.

*Brüesch; Kommissionsvizepräsident:* Entschuldigung.

*Standespräsident Locher:* Können Sie das wiederholen, was Sie genau möchten?

*Brüesch; Kommissionsvizepräsident:* Also, ich verstehe das als Antrag zu Händen des Standespräsidenten und ich möchte einfach aus Praktikabilitätsgründen und selbstverständlich nicht, um mir Amtsanmassung vorhalten zu lassen, vorschlagen, vorerst die Artikel 61 und 62 zu beraten und zu entscheiden und dann zusammenhängend die grundsätzlichen Fragen bezüglich Gliederung des Kantons, nämlich die Artikel 63 bis 76 zu diskutieren und danach der Reihe nach Artikel 63 ff. zu beraten und darüber abzustimmen. Weil es notwendig ist, dass im Hinblick auf die Gliederung des Kantons, eben die Artikel 63 bis 76, zusammenhängend die Überlegungen der Kommission vorgebracht werden, welche sie zu dieser Lösung geführt haben.

*Standespräsident Locher:* Also ich habe das jetzt so verstanden, Kommissionsvizepräsident, dass Sie doch die Artikel reihenweise, wie sie hier vorgegeben sind, beraten möchten und zusammenhängend Diskussionen führen wollen.

*Brüesch; Kommissionsvizepräsident:* Also zuerst der Reihe nach.

*Standespräsident Locher:* Also, um das nicht kompliziert zu machen, Artikel 61 können wir jetzt behandeln, ist das richtig?

*Brüesch; Kommissionsvizepräsident:* Richtig, ja.

**Art. 61**

*Antrag Kommission und Regierung*  
Gemäss Botschaft.

*Angenommen*

**Art. 62**

*Brüesch; Kommissionsvizepräsident:* Der Ausschuss 4 hat sich bei dieser Bestimmung ausgiebig über die Beibehaltung oder eine Abschaffung der Bürgergemeinden unterhalten und diese Diskussion auch in die Gesamtkommission eingebracht. Hier wurde festgestellt, dass teilweise das Problem besteht, dass eine politische Gemeinde arm ist und über den Finanzausgleich Mittel erhält, obwohl die Bürgergemeinde über ein grosses Vermögen verfügt. Ebenfalls wurde festgestellt, dass in verschiedenen Fällen die Fronten zwischen Bürgergemeinden und politischen Gemeinden verhärtet sind und daher eine Zusammenarbeit problematisch ist. Indessen wurde durchaus gesehen, dass es Bürgergemeinden gibt, welche gut funktionieren und daher auch weiterhin bestehen sollen. Diese aktiven und sinnvoll geführten und handelnden Bürgergemeinden sollten daher Beispiel für alle Bürgergemeinden sein. In diesem Sinn empfiehlt die Vorberatungskommission einstimmig, die vorgeschlagene Fassung gemäss Formulierung der Regierung zu akzeptieren. Einzig bei Absatz 2 wird der redaktionelle Vorschlag gemacht, Artikel 64 in Artikel 63 Absatz 2 zu integrieren, soweit dadurch die Bürgergemeinden betroffen werden. Damit werden in Artikel 62 alle Fragen hinsichtlich Bürgergemeinden geregelt, weshalb sich Artikel 64 in der Folge lediglich auf die politischen Gemeinden bezieht. In diesem Sinn ersuche ich Sie, dem Vorschlag der Kommission bezüglich Ergänzung von Artikel 62 Absatz 2 zuzustimmen und ebenfalls der diesbezüglichen Anpassung von Artikel 64.

*Trepp:* Ich habe hier einen Antrag auf ersatzlose Streichung von Artikel 62 und entsprechende Anpassung von Artikel 61 und 64. Lassen Sie mich das etwas begründen. Auch wenn die Bürgergemeinden in den vergangenen Zeiten vielleicht eine gewisse Berechtigung hatten, sind sie in der heutigen Zeit ein eigentlicher Anachronismus. Mit der Entfernung aus der Verfassung sind sie noch lange nicht abgeschafft. Immerhin wäre es ein Zeichen, dass Bürgergemeinden in einer modernen, zukunftsgerichteten Verfassung nichts zu suchen haben. Sie sind einer demokratischen Verfassung unwürdig. Bürgergemeinden sind aufs höchste undemokratisch. Sie schaffen in den betroffenen Gemeinden eine Zweiklassengesellschaft; die Bürger und die Nichtbürger, wie man im alten Bern zu pflegen sagte. Wenige Bürger, ein Bruchteil der Stimmberechtigten der jeweiligen politischen Gemeinde, entscheiden oft über wichtige, alle betreffende Geschäfte – Landkäufe oder Landverkäufe zum Beispiel – dieser doch meist reichen Bürgergemeinden. Gelegentlich können Sie auch, weil sie oft das meiste Land besitzen und von wenigen alteingesessenen Familien dominiert werden, die politische Gemeinde

austricksen. So konnte zum Beispiel in Chur der Gewinner des Architekturwettbewerbes für das Bener-Areal den Bau wegen der Opposition der Bürgergemeinde, der die Hälfte des Areals damals gehörte, nicht ausführen. Notabene, ein Architekt, der es nicht nötig hat, genannt zu werden. Seine Bauten werden heute in aller Welt von ArchitekturtouristInnen bewundert. Das war nicht nur ein Bürgerstreich, nein, es war darüber hinaus auch noch ein Schildbürgerstreich.

Von dieser höchst undemokratischen Institution Bürgergemeinde ist oft auch abhängig, wer sich einbürgern lassen will. Bei AusländerInnen ist davon ja auch das Stimmrecht abhängig. Eine Ablehnung hindert AusländerInnen an der demokratischen Mitbestimmung und Mitverantwortung, auch wenn sie alle die in der Schweiz ohnehin sehr strengen Voraussetzungen auf eidgenössischer, kantonaler und der Gemeinde-Ebene zur Einbürgerung erfüllen würden. Die Churer Bürgergemeinde hat, wie Sie wissen sollten, Emmen schon vorweggenommen. Ein Jahr vorher kam es dort schon zu ähnlichen Stimmenverhältnissen wie in Emmen, als es zum Eklat kam. Am 18. April 1999, auf dem Höhepunkt der ethnischen Säuberungen im Kosovo-Krieg, wurden alle Einbürgerungsgesuche von Menschen aus dem Balkan oder Osteuropa ohne Ausnahme an der Urne der Churer Bürgergemeinde abgelehnt. Es war sozusagen einen Akt von demokratisch legitimiertem Rassismus. Solches ist auch mit gross angelegten Einbürgerungsaktionen zum Rabattpreis nicht wieder gut zu machen. Die Verantwortung für dieses, nach Meinung namhafter Verfassungsjuristen wahrscheinlich verfassungswidrige Trauerspiel muss und kann die politische Gemeinde nicht einmal übernehmen. Sie kann den Schwarzen Peter zwar der Bürgergemeinde überlassen. Der fremdenfeindliche Ruf als Eingangstor zum Tourismusland Graubünden bleibt aber an der ganzen Stadtgemeinde haften. Vielleicht würde sich mein Antrag auf ersatzlose Streichung der Bürgergemeinden in 20 bis 30 Jahren ohnehin aus Gründen der Rentabilität erübrigen. Dies weil das Geld für solche ineffiziente Doppelspurigkeiten schlicht und einfach nicht mehr vorhanden sein könnte. Hier geht es aber um Grundsätze, die für Jahrzehnte in unserer Verfassung stehen. Diese haben wir alle ernst zu nehmen, vor allem den urschweizerischen Grundsatz der Gleichberechtigung. Deshalb bitte ich Sie, meinem Antrag auf ersatzlose Streichung von Artikel 62 und den entsprechenden Anpassungen von Artikel 61 und 64 zuzustimmen.

#### *Antrag Trepp*

Streichung von Artikel 62 und entsprechende Anpassung von Artikel 61 und Artikel 64.

*Zanolari:* Ich spreche für die Bürgergemeinden, für den Vorschlag der Kommission und der Regierung. Also wir sollten nicht vergessen, dass die Bürgergemeinden ein Bestandteil unserer föderalistischen Struktur sind. Sie sind auch ein Bestandteil des Subsidiaritätsprinzips. Bürgergemeinden haben eine geschichtliche und vor allem in wichtigen Teilbereichen eine gesellschaftliche Bedeutung und eine gesellschaftliche Berechtigung. Ihre Existenz ist also nicht anachronistisch, wie Kollege Trepp gerade jetzt gesagt hatte. Wir sollten die Existenzberechtigung der aktiven Bürgergemeinden nicht in Frage stellen. Zudem sind die Bürgergemeinden ein Instrument gegen eine gewisse Zentralisierung und auch gegen eine gewisse Gleichschaltung. Ich bin für die Beibehaltung der

Bürgergemeinden, weil ich auf Grund des Subsidiaritätsprinzips ein Diktat von oben als falsch erachte.

*Suter:* Bürgergemeinden stehen für eine bestimmte Wertehaltung, für Wurzeln, Identität und Tradition und weiter, Bewahrung von Tradition und Fortschritt haben durchaus nebeneinander Platz. Diese Worte kennt Regierungsrätin Widmer sicher, denn es sind ihre, die sie anlässlich der Delegiertenversammlung der Bündner Bürgergemeinden im Juni dieses Jahres in Grüşch ausgesprochen hat. Regierungsrätin Widmer hat damit eine Lanze für die Bürgergemeinden gebrochen, nachdem der Weiterbestand derselben im Verlaufe des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf der Verfassungskommission verschiedentlich in Frage gestellt worden war und sogar beanstandet wurde, dass die Bürgergemeinden in der Verfassung Erwähnung fänden. Die Vorberatungskommission des Grossen Rates hat die Frage, wie wir gehört haben, ebenfalls diskutiert und schliesslich auf einen Antrag auf Streichung von Artikel 62 erfreulicherweise verzichtet.

Die 171 Bürgergemeinden in den 209 Gemeinden unseres Kantons funktionieren nämlich im Allgemeinen gut. Sie betreiben eine nachhaltige Bodenpolitik und in den meisten Fällen eine zukunftsgerichtete Einbürgerungspolitik. Einzelne Bürgergemeinden sind auch im Bereich der Fürsorge tätig. Ich möchte am Beispiel der Churer Bürgergemeinde "Aufbau" – und dieser ist ein demokratischer – und "Aufgaben" kurz aufzeigen. Zum Aufbau: die Bürgerschaft, also die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger ist das oberste Organ einer Bürgergemeinde. Sie setzt sich zusammen aus den ortsansässigen stimmberechtigten Bürgern, seit 1968 sind es auch Bürgerinnen. Der Bürgerrat verwaltet das bürgerliche Vermögen, betreut und verwaltet das bürgerliche Grundeigentum, erteilt das Bürgerrecht und nimmt Betreuungsaufgaben für hilfsbedürftige Bürger wahr. Zusätzlich betreibt die Bürgergemeinde Chur ein Betagtenheim mit 68 Betten, beschäftigt dort 63 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und bezahlt die stattliche Lohnsumme von 3 Millionen Franken pro Jahr. Die Fürsorge wurde seit jeher als vornehmste Aufgabe betrachtet, wobei die Aufgabe nicht immer leicht zu lösen war. Denn in früheren Zeiten war die Not oft gross und die Mittel knapp. Damals hiess es, fremde Bettler müssten vor die Grenze gestellt werden und einheimische Bettler ihrer Heimatgemeinde zugeführt werden. So unterstützte die Bürgergemeinde Chur zeitweise bis zu 400 Bürger pro Jahr. Das 1994 in Kraft gesetzte kantonale Lastenausgleichsgesetz eröffnete den Bürgergemeinden die Möglichkeit, sich von der praktischen Fürsorge zu trennen und seit 1995 trägt die Bürgergemeinde Chur nur noch die Sozialhilfe-Kosten für ihre Mitbürgerinnen und Mitbürger und führt dazu das Alters- und Pflegeheim.

Zur Bodenpolitik: Rund 30 Prozent der Bodenfläche unseres Kantons gehört den Bürgergemeinden. Das Grundeigentum der Bürgergemeinde Chur beträgt 4220 Hektaren und befindet sich in Chur, Arosa, einigen Schanfigger Gemeinden und im Raum Bivio. Von diesem Grundeigentum gehören 95 Prozent zum sogenannten Nutzungsvermögen, d.h. die Bürgergemeinde ist zwar Eigentümerin, die Nutzniessung ist seit 1874 gemäss dem Niederlassungsgesetz bei den politischen Gemeinden. Ausgenommen davon sind lediglich die Gemeindegüter und das Armengut. Dies bedeutet im Fall Chur, allein durch die Erträge aus dem

Nutzungsvermögen in Arosa Einnahmen von 1,5 Millionen Franken pro Jahr in die Stadtkasse. Daneben bietet die Bürgergemeinde stets Hand, wenn es darum geht, geeignete Bodenflächen für Bedürfnisse der Öffentlichkeit, der Stadt, der politischen Gemeinde zur Verfügung zu stellen. So für Schulhäuser, Sportanlagen oder auch für einen neuen Friedhof.

Zur Einbürgerungspolitik: Diese muss offen und zukunftsorientiert sein. Das immer grösser werdende Missverhältnis zwischen Bürgern und Niedergelassenen muss durch Neuaufnahmen verbessert werden, um die Bürgergemeinden zu stärken und auch ihren Fortbestand zu sichern. Chur betreibt seit Jahren eine solche Politik und hat im Jahr 2002 eine einmalige Aktion gestartet mit dem Ziel, 10 Prozent der Bevölkerung zu erlangen. Sie hat 2000 Neubürger aufgenommen und das erklärte Ziel erreicht. Grossrat Trepp, ich möchte Ihnen sagen, Chur ist nicht Emmen vorausgegangen. Auch in Chur konnte während einer demokratischen Abstimmung auch nein gesagt werden und es wurde vereinzelt nein gesagt bei Einbürgerungen. Aber Sie wissen genau so gut wie ich, dass wir in allen letzten Einbürgerungsvorlagen sämtliche Petenten eingebürgert haben, unabhängig von ihrem Herkunftsland, das müssen Sie auch noch erwähnen.

Neben der Bodenpolitik, der Fürsorge und den Einbürgerungen unterstützen und finanzieren Bürgergemeinden Projekte aller Art, die der gesamten Bevölkerung Nutzen bringen. Stellvertretend dafür erwähne ich das grosse Engagement der Bürgergemeinde Chur zur Erhaltung der Markthalle, der ehemaligen Viehhalle. Eine Halle, die heute für Messen, Konzerte, Veranstaltungen aller Art der Öffentlichkeit zur Verfügung steht. Aus verschiedenen Fonds können kulturelle Anlässe unterstützt und Stipendien gesprochen werden und zwar nicht nur für Bürgerinnen und Bürger, sondern für alle Bewohner der Stadt. Aktive und gut funktionierende Bürgergemeinden haben deshalb ihre Daseinsberechtigung sehr wohl. Die Festschreibung in der Verfassung ist deshalb zwingend. Inaktive Bürgergemeinden, welche über keinen Grundbesitz verfügen und keine Einbürgerungen vornehmen, somit auch der Öffentlichkeit wenig dienlich sind, können gemäss der Formulierung in Artikel 62 in politische Gemeinden übergeführt werden. Bitte lassen Sie die Bürgergemeinden wie vorgesehen in der Verfassung.

*Capaul:* Nur „so-la- la“ bin ich für das Belassen der Bürgergemeinden. Aber meine Frage an Regierungsrätin Widmer, wie werden diese überwacht? Im Kanton Wallis haben bekanntlich die Bürgergemeinden das grösste Chaos hinterlassen. Können Sie zu Protokoll geben, dass die Bürgergemeinden bezüglich Überwachung den politischen Gemeinden gleichgestellt sind?

*Koch:* Jetzt dachte ich, die Sache ist erledigt und jetzt ist sie doch noch nicht erledigt. Und zwar spricht hier jemand im Saal von Anachronismus, Kollege Trepp. Gerade er aus Chur, das überrascht mich besonders, dass er sich nicht interessiert für seine Bürgergemeinde. Die Tätigkeit dieser Bürgergemeinde, die ist gewaltig. Wir haben sie eben gehört in jedem Detail. Und darum überrascht es mich ganz besonders, dass von seiner Seite ein Streichungsantrag kommt, gegen den ich ganz massiv opponieren möchte. Ich bin seit 20 Jahren im Dienste der Bürgergemeinde, war auch kantonal in der Einbürgerungskommission. Das sind so Details dieser Verfassung. Aber streichen wir das raus, dann

gibt es eine gewaltige Menge Bürgerinnen und Bürger, die die Verfassung, die sie sonst mögen, ablehnen, weil die Bürgergemeinden gestrichen werden. Das ist eine Substanz der Bevölkerung, die eine ganz tiefe Beziehung zur Bürgergemeinde hat und die müssen wir bestehen lassen. Ich möchte Ihnen also dringend nahe legen, diesen Antrag massiv abzulehnen.

*Thöny:* Ich glaube, fast alle hier im Saal sind sich einig, es gibt in unserem Kanton viele gute Bürgergemeinden. Es gibt aber natürlich auch solche, die ohne Nachteile aufgelöst werden könnten. Diese Möglichkeiten sind aber in der neuen Verfassung vorgesehen. Die Bürgergemeinden haben in unserem Kanton auch einen geschichtlichen Wert, waren sie doch schon bestehend, als noch keine politischen Gemeinden da waren. Die Aufgaben der Bürgergemeinden sind mannigfaltig. Im Wesentlichen obliegen der Bürgergemeinde die Einbürgerungen. Aber auch die Verwaltung des im Eigentum der Bürgergemeinde stehenden Bodens und der Liegenschaften ist Aufgabe der Bürgergemeinden. In der Regel machen dies die Bürgergemeinden sehr gut.

Die Bürgergemeinden nehmen aber auch Aufgaben wahr im sozialen Bereich einer Gemeinde. Auch gibt es viele, die viel zum kulturellen Bereich einer Gemeinde beitragen. Die Vernehmlassungen haben gezeigt, dass im Volk Wert auf die Erhaltung der Bürgergemeinde gelegt wird. Überspannen wir doch den Bogen nicht mit solchen Streichungsanträgen und setzen wir uns ein für die Erhaltung der Bürgergemeinde. Die Bürgergemeinden haben in der Vergangenheit ihre Sache gut gemacht. Sie werden auch in Zukunft ihre Aufgabe weiterhin gut lösen. Eine freiwillige Zusammenarbeit, respektive Zusammenschluss soll möglich sein, ein Zwang darf es aber nie sein.

*Stiffler:* Ich bekenne mich zu Artikel 62 und alles was mit Bürgergemeinden zusammenfällt. Ich wehre mich gegen die Vorwürfe von Grossrat Trepp. Die Bürgergemeinden sind weder Rassisten noch Schildbürger. Ich bin froh, dass es noch aktive Bürgergemeinden in unserem Kanton gibt, die – wie gesagt wurde – sehr gute und auch grosse Arbeit leisten. Und hier in diesem Saal den Vergleich mit Emmen zu machen, ist nicht nur schwach, sondern auch noch geschmacklos. Und dies mit dem Hintergedanken, die Bürgergemeinden aus der Verfassung zu werfen. Wenn man die Verfassung auf diese Art und Weise seitens der SP vor dem Volk in Gefahr bringen will, dann kann man es ja so machen. Ich hoffe, dieser Saal weiss die Bürger und die Bürgergemeinden zu schätzen und wird diesen Antrag von Kollege Trepp hoch verwerfen.

*Loepfe:* Ich möchte mich eigentlich an das Sprichwort oder an den Leitsatz von General Schwarzkopf halten im Desert Storm, der dort die Führungsmaxime herausgegeben hat, flicke nicht, was nicht kaputt ist. Und ich denke, das müssen wir hier auch tun. Also die Frage ist, ist etwas kaputt, das wir zu flicken haben? Und das von Grossrat Trepp angegebene Beispiel mit Emmen sehe ich genau für den Kanton Graubünden eigentlich nicht gegeben. Er muss ein ausserkantonaies Beispiel nehmen, um hier etwas in unserer Verfassung regeln zu wollen für unseren Kanton. Das dünkt mich bedenklich.

Das Zweite ist, ist etwas kaputt im Bereich Sozialwesen? Ich denke nicht. Klar ist es so, dass diese sozialen Tätigkeiten möglicherweise immer mehr von anderen Institutionen wahrgenommen werden, als allenfalls von den

Bürgergemeinden. Aber kaputt ist es nicht. Also müssen wir nicht einen Riegel vorschieben. Und letztendlich, im Bereich der ganzen Immobilien- und Bodenverwaltung, auch dort sehe ich nicht, dass etwas grundsätzlich kaputt ist. Es ist schon so, dass es selbstverständlich Situationen gibt, wo sich Bürgergemeinden, immer das Beispiel der einzelnen Gemeinde genommen, überlebt haben. Aber dann ist es eine Sache der einzelnen Gemeinde, dies zu regeln für sich selbst und es ist nicht eine Sache des Kantons schlechthin. Er hat allenfalls Spielregeln hierfür aufzustellen. Und es ist schon gar nicht Sache der Verfassung, die Bürgergemeinden durch solche Argumentationen abzuschaffen, das sehe ich einfach nicht. Wo Menschen sind, werden Fehler gemacht. Es werden oft bei der Fragestellung, ob die Bürgergemeinden überleben sollen oder nicht, Beispiele angeführt, wo wir Zwistigkeiten zwischen der Bürgergemeinde und der politischen Gemeinde haben. Aber es ist nicht schlechthin so, dass dann die politische Gemeinde das besser macht, weil es sind auch dort nur Menschen und es sind etwa oft noch die selben Menschen, die dann irgendwo im Rahmen einer gewissen Lebensdauer mal das eine Amt, mal das andere inne haben. Also von der Seite sehe ich auch nicht, dass etwas verbessert wird oder etwas grundsätzlich repariert würde, was kaputt ist.

Was man sich fragen müsste und diese Frage hat Kollega Capaul schon an die Regierungsrätin gestellt, wie steht es mit der Aufsicht. Die politischen Gemeinden stehen unter Aufsicht, das ist stipuliert und für das haben wir letztendlich auch das Gemeindefinanzspektorat. Hier ist die Frage schon zu stellen, ob dort, wo das Vermögen der Bürgergemeinde grösser ist als dasjenige der politischen Gemeinde, ob die Fragen der Aufsicht adäquat geregelt sind. Aber darüber wird unsere Regierungsrätin Widmer garantiert Auskunft geben. Also von dieser Seite her nochmals, es ist nichts kaputt. Flicken wir es nicht, lassen wir es so, wie es ist. Lassen wir diesen Artikel so, wie er uns vorgeschlagen wurde und streichen wir ihn nicht.

*Trepp:* Ich muss natürlich schon sagen, ich bestreite durchaus nicht, dass in Bürgergemeinden gute Arbeit geleistet wird, auch in der Vergangenheit und wahrscheinlich auch in der Zukunft. Aber mit der Streichung dieses Artikels sind sie noch längstens nicht abgeschafft, diese Bürgergemeinden. Das muss man auch sagen. Ich habe nicht einen Antrag auf Abschaffung der Bürgergemeinden gemacht. Ich bin einfach der Meinung, dass es ein sehr undemokratisches Element ist und ein solches gehört nicht in eine moderne Verfassung. Es kann doch nicht angehen, dass 10 Prozent, zum Beispiel in Chur, über den restlichen Teil der Bevölkerung abstimmen kann und zwar in sehr wichtigen Angelegenheiten. Das ist einfach undemokratisch bis zum geht nicht mehr.

Und der Vergleich, entschuldigen Sie, mit Emmen, das ist in Tat und Wahrheit so geschehen. Ein Jahr vor Emmen wurden alle Einbürgerungsgesuche abgelehnt. Chur hat sich sehr Mühe gegeben, das muss ich sagen, es ist nicht ein zweites Mal vorkommen zu lassen, zum Glück nicht. Aber es hat einiges gebraucht, dass die Churer Bürgerinnen und Bürger das eben so geflickt haben, halbwegs geflickt, möchte ich sagen. Und ich glaube einfach, dass das nicht in eine moderne Verfassung gehört, solche höchst undemokratische Bestimmungen. Die gehören nicht in eine moderne Verfassung. Darum denke ich, dass wir eigentlich auf diesen Artikel verzichten sollten. Wir müssen auch wissen, diese Verfassung wird wahrscheinlich wieder etwa 100 Jahre

halten und darum ist es wichtig, dass man das jetzt richtig aufgleist.

*Heinz:* Das Meiste wurde ja gesagt. Vor allem die Voten von Grossrat Loepfe, die machen Sinn. Ich kenne das Problem ein bisschen. Die politischen Gemeinden haben etwas wenig finanziellen Hinterhalt und die Bürgergemeinden haben viel Geld. Das ist ein Problem bei gewissen passiven Bürgergemeinden, das sehe ich schon auch ein. Aber die andere Sache da, die emotionalen Voten von Grossrätin Trepp, die beunruhigen mich schon ein bisschen. Es kann doch nicht sein, dass Sie die Bürgergemeinden mit dem Kosovo-Krieg oder dem Balkan-Krieg vermischen. Das sind dann schon zwei verschiedene Paar Schuhe. Ich wehre mich auch dagegen, dass die Bürgergemeinden fremdenfeindlich sind. Das Gegenteil ist der Fall, sonst hätten wir sehr wenige Einbürgerungen in diesem Kanton. Das muss ich Ihnen schon auch sagen, weil diejenigen Leute, die hier wohnen, zum Teil – also ich kenne das aus meiner Gemeinde – Leute, die hier aufgewachsen sind, die haben gar kein grosses Interesse, Bürger von Avers zu werden, denn sie fühlen sich schon integriert in das ganze Geschehen. Manche politische Gemeinde ist ja heute sehr froh, dass es die Bürgergemeinden gibt, die ihnen noch einige Aufgaben oder auch Lasten abnehmen.

Und dazu kommt auch noch, die Bürgergemeinden sind noch die wenigen, die etwa im Bereich von grösseren Agglomerationen auch noch Land, Reserveland oder Land, das landwirtschaftlich genutzt wird, zur Verfügung haben. Und manche Gemeinde ist froh, wenn sie denn das irgendwie nutzen kann, sei das für die wirtschaftliche Entwicklung, sei das für Sport, für Kultur usw. Das dürfen wir nicht vergessen. Und eine gewisse Berechtigung, haben diese Bürgergemeinden. Und ich bitte schon im Interesse, dass diese Verfassung auch mehrheitsfähig wird bei der Bevölkerung, der Kommission und der Regierung zuzustimmen.

*Hess:* Persönlich brauche ich keine Bürgergemeinde. Trotzdem bin ich aber der Meinung, dass wir nicht etwas verhindern sollen, das eigentlich doch noch funktionieren kann. Ich bin immer für Optionen und deshalb bin ich für eine, für den Mehrheitsantrag und gegen die Streichung. Aber die heutige Diskussion, die möchte ich als Wink mit dem Zaunpfahl für diejenigen Bürgergemeinden wissen, die wirklich ihre Aufgabe in den letzten Jahren und Jahrzehnten nicht richtig erfüllten, und da gibt es leider immer noch zu viele. Spätestens in 100 Jahren meint Kollege Trepp, wenn die nächste Verfassung kommt – ich denke, es ist viel, viel früher – dann werden sie vielleicht effektiv abgeschafft werden, wenn sich diese Bürgergemeinden nicht auf die Socken machen. Wesentlich ist aber ein Punkt und nur deshalb ergriff ich eigentlich das Wort, nämlich es ist zwingend sicher zu stellen, dass das Vermögen der Bürgergemeinde der Gerechtigkeit halber für den Finanzhaushalt als Ausgleich mitberücksichtigt wird im Finanzhaushaltsgesetz.

*Lemm:* Ich stimme dem Votum meines Vorredners vollumfänglich zu und möchte meinen, dass die gefallenen Voten ernst zu nehmen sind. Ich bin durchaus auch der Meinung von Grossrätin Suter, dass die Bürgergemeinden wichtige Aufgaben und eine wichtige Rolle übernehmen können und das auch machen sollten. Aber die Praxis hat gezeigt, dass es eben genau in dieser Verantwortung

Schwächen gibt. Es gibt Bürgergemeinden, die sich ihrer Verantwortung meiner Meinung nach nicht bewusst sind und ich möchte diesen Appell ausdehnen. Eine Bitte an alle Vertreter der Bürgergemeinden, die hier sitzen und die ausserhalb des Saales sind. Nehmen Sie diese Kritiken, wenn ich sie so nennen darf, ernst.

Ich denke an drei Beispiele. Die Einbürgerungen, das ist das Eine, und das ist gesagt worden. Aber wissen Sie, wenn wir in der heutigen Zeit uns noch streiten in den Gemeinden über verschiedene Weidetaxen, Holztaxen, und das in der heutigen Zeit, zwischen Bürgergemeinde und politischer Gemeinde, dann muss ich sagen, dann sind wir im Rückstand, dann sind wir veraltet, dann sind wir nicht mehr glaubwürdig. Und die Bürgergemeinden, ich kenne solche, legen eine gewisse Arroganz an den Tag, die eben zu Kritik Anlass gibt. Und deshalb mein Aufruf, nehmen Sie Ihre Verantwortung ernst. Überprüfen Sie, ob Sie noch zeitgemäss sind und denken Sie an die nächste Revision der Kantonsverfassung. Aus Sympathie zu meinen Bürgergemeinden, Grossrat Koch, Davos und Klosters, werde ich selbstverständlich hier für die Beibehaltung der Bürgergemeinden stimmen. Aber noch einmal mein Appell, es ist tatsächlich so, dass nicht alles im Reinen ist und nicht alle Bürgergemeinden haben ihre Hausaufgaben gleich gut gelöst.

*Claus:* Die historischen Wurzeln der Bürgergemeinden reichen tief und sie haben – das an die linke Seite des Ratsspektrums – auch ein genossenschaftliches Element aus rechtshistorischer Sicht. Und sie haben gerade heute immer noch ihren Platz. Die Kritik, die teilweise laut wird an der Ausführung und an der Handhabung gewisser Bürgergemeinden, die muss man ernst nehmen und diese Bürgergemeinden müssen ihre Aufgaben besser lösen. Ich möchte Ihnen aber doch kurz zeigen, dass es auch Seiten gibt der Bürgergemeinden, die über weite Strecken hinaus gut funktionieren. Gerade in Chur, Grossrat Trepp, ist die Bodenpolitik auch von der Bürgergemeinde in einem sehr positiven Sinn mitbestimmt worden. Das ist heute noch so. Es ist auch so, dass eine bewahrende Bodenpolitik manchmal den politischen Strömungen entgegengesetzt wird und positive Auswirkungen zeigt. Es besteht auch die Möglichkeit, Bürgergemeinden aufzuheben, und das ist auch richtig so. Die Gemeinde soll sich hier finden und das Richtige tun. Ganz am Schluss: Die despektierliche Art und Weise und auch inhaltlich fragwürdige Argumentation von Grossrat Trepp über weite Strecken seines ersten Votums hinweg, dem möchte ich nur eines entgegen halten: Ich bin stolz darauf, Churer Bürger zu sein.

*Battaglia:* Ich bin sicher auch nicht Feuer und Flamme für die Bürgergemeinden. In unserer Gemeinde haben wir die Gelegenheit verpasst, aber willkürlich verpasst, eine Bürgergemeinde zu gründen und das ist gut so. Diejenigen Einwohner, die dort sind, tragen ihre Verantwortlichkeit gegenüber der Gemeinde und es funktioniert bestens. Aber wir haben heute sehr Widersprüchliches da gehört zu diesem Thema. Grossrat Trepp sagt: Ich bin nicht gegen die Bürgergemeinden, aber nicht in der Verfassung. Genau diese Verfassung lässt zu, die Bürgergemeinden weiterzuführen oder sie aufzulösen. Die Politik hat in Zukunft das Gesetz zu erlassen. Artikel 62 Absatz 2 lässt das zu. Also wir stimmen, wie die Vorlage hier das vorsieht.

*Regierungsrätin Widmer-Schlumpf:* Ich richte mich vorsichtshalber nicht auf 100 Jahre ein, sondern auf ungefähr 20 bis 30 Jahre. Aber auch dann wird mich das nicht mehr so interessieren wie heute, was dann in dieser Verfassung steht. Vorab; die Bürgergemeinden in ihrer Mehrzahl funktionieren gut, das ist heute verschiedentlich gesagt worden. Sie haben drei wesentliche Aufgaben, das ist auch gesagt worden. Das Einbürgerungsverfahren oder die Einbürgerungen, dann die Verwaltung von Eigentum und auch die Förderung von Projekten und eben den ganzen Sozialbereich. Das hat Grossrätin Suter aufgezählt.

Ich will nicht selbst wiederholen, was ich schon zu den Bürgergemeinden gesagt habe. Dazu hat sie ja bereits Stellung genommen. Ich denke, die Bürgergemeinden machen ihre Sache gerade auch im sozialen Bereich gut. Und wer würde sonst gewisse Aufgaben erfüllen? Das wären dann die politischen Gemeinden. Natürlich können Sie sagen, das wäre auch richtig. Ich denke aber, hier nehmen verschiedene Bürgergemeinden ihre Verantwortung wahr. Im Übrigen wird nicht abgestimmt, wie Sie sagen, von der Bürgergemeinde über alle anderen, sondern die Bürgergemeinden stimmen in ihrem Zuständigkeitsbereich, in ihrem Kompetenzbereich über Fragen ab, für die tatsächlich auch sie verantwortlich sind und über die sie nach unserer Gesetzgebung zu befinden haben. Ich weiss nicht, ob Sie den Vorwurf der Zweiklassengesellschaft ernst gemeint haben. Ich kann mir das eigentlich nicht vorstellen. Sonst möchte ich Ihnen jetzt hier klar sagen, als Bürgerin in meiner Wohnsitzgemeinde kann ich nicht davon sprechen, auch nicht davon profitieren, in einer der beiden Klassen zu sein. Also da merkt man tatsächlich nichts und ich denke, das ist ein Schlagwort. Das merken Sie dann vielleicht, wenn es um gewisse Fragen geht, die Sie als Einwohner der politischen Gemeinde nicht nachvollziehen können. Es gibt auch immer wieder divergierende Interessen, das erlebe ich auch, zwischen Bürgergemeinde und politischer Gemeinde. In der Regel können diese aber gelöst werden.

Und was man sicher den Bürgergemeinden in ihrer Gesamtheit nicht absprechen darf – Sie haben jetzt den Fall Emmen verschiedentlich erwähnt – die Bürgergemeinden in unserem Kanton haben in ihrer Gesamtheit eine vernünftige, eine zukunftsgerichtete Einbürgerungspolitik gemacht. Das werden Sie unterstreichen oder mindestens werden Sie dem zustimmen können. Und – und das ist ein grosser Verdienst unserer Bürgergemeinden – sie haben dafür gesorgt, dass wir in unserem Kanton, in den Gemeinden noch Boden haben für Bürger oder für Einwohner, die sonst nie zu irgendeinem Flecken Land kommen würden. Dies weil – und das sage ich jetzt als Bürgerin der Gemeinde Felsberg, einer Nachbargemeinde von Chur – wir keinen einzigen Bauplatz mehr hätten, wenn wir unsere Bürgergemeinde nicht gehabt hätten, die eine wirklich gute – natürlich war auch ich nicht immer in allen Teilen einverstanden – eine gute Bodenpolitik gemacht hat. Das gilt für verschiedene andere Bürgergemeinden auch.

Es ist richtig, dass es Bürgergemeinden und Bürgergemeinden gibt. Das weiss der Vorstand der Bürgergemeinden auch. Es gibt inaktive, die haben keine Daseinsberechtigung mehr. Aber das ist ein Problem, dass wir nicht hier lösen können. Ich bin der Auffassung, dass es so ist wie in anderen Bereichen auch. Man darf nicht etwas total liquidieren, weil einzelne Bestandteile nicht funktionieren, sondern man muss eine Lösung für diese einzelnen Bestandteile finden. Und das habe ich den Delegierten des Verbands der Bündnerischen

Bürgergemeinden auch gesagt. Lösungen müssen gefunden werden für die Problemfälle. Im Übrigen funktioniert das, soweit ich das sehe, gut.

Zu Grossrat Capaul: Die Bürgergemeinden unterstehen der Aufsicht des Kantons, also konkret der Regierung. Das können Sie nachlesen im Gemeindegesetz in Artikel 95. Dort heisst es „die Regierung übt im Sinne der Kantonsverfassung die Oberaufsicht über das Gemeindewesen aus“. Damit sind die politischen Gemeinden und die Bürgergemeinden gemeint. Das machen wir tatsächlich auch. Die Bürgergemeinden werden dort überprüft, wo sie eben zuständig sind, in ihren Bereichen. Das funktioniert auch.

Grossrat Hess hat zu Recht darauf hingewiesen, dass wir heute ein Problem haben. Es gibt Gemeinden, die sind im Finanzausgleich in einer relativ hohen Finanzkraftgruppe, also hoch im negativen Sinn, vier oder fünf, und ihre Bürgergemeinden hätten Vermögen. Das ist aber eine Frage der Regelung im Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich. Da müssen wir, denke ich, daran gehen, eine Regelung einzuführen, die dann besagt, dass das Vermögen der Bürgergemeinde bei der Feststellung der Finanzkraft der politischen Gemeinde eben auch in irgendeiner Weise berücksichtigt werden muss. Aber auch dieses Problem ist erkannt, nur haben wir das nicht hier in der Verfassung zu regeln. Also ich bitte Sie, die Bestimmung so zu übernehmen, wie sie vorliegt und wie sie auch von einer Mehrheit befürwortet wird.

*Brüesch*; Kommissionsvizepräsident: Ich möchte nur zwei Bemerkungen noch anbringen. Zum Hinweis von Grossrat Trepp: Er hat gesagt, wenn wir diese Bestimmung hier aus der Verfassung streichen, dann sei das nicht eine Abschaffung der Bürgergemeinden, wenn ich das richtig verstanden habe. Das ist aber nicht zutreffend. Wenn die Bürgergemeinden weiterexistieren wollen, und wenn man das so will, dann muss man sie gezwungenermassen in der Verfassung aufführen. Wir haben im Anschluss an die Junisession im Detail abgeklärt, welche Bestimmungen zwingend in die Verfassung hinein müssen. Und das sind vor allem eben die Organisationsbestimmungen und die Bestimmungen über die Machtbegrenzung. Und wir haben bei jedem einzelnen Artikel auch geprüft, ob die Bestimmung zwingend in der Verfassung enthalten sein muss oder nicht. Und es hat sich bei dieser Bestimmung, weil es sich eben um eine grundlegende Organisationsbestimmung des Kantons handelt, gezeigt, dass wenn man die Bürgergemeinden weiterhin will, dass man diese auch in der Verfassung aufführen muss. Also es wäre nicht richtig, wenn man hier mit der Argumentation von Grossrat Trepp diese Bestimmung streichen würde, in der Meinung, die Bürgergemeinden würden dann nachher trotzdem bestehen.

Noch ein zweiter Aspekt, was Grossrat Capaul angeführt hat und eine kurze Ergänzung zu dem, was Regierungsrätin Widmer gesagt hat in Bezug auf die Aufsicht der Bürgergemeinden. Im Artikel 77 Absatz 2 des Gemeindegesetzes ist auch ausdrücklich aufgeführt, dass für die Bürgergemeinden die Bestimmungen des Gemeindegesetzes über die Gemeinden Anwendung finden. Es ist also so, dass auch die Bestimmungen über die politischen Gemeinden auf die Bürgergemeinden sinngemäss Anwendung finden. Dementsprechend auch – wie das Regierungsrätin Widmer bereits gesagt hat – die Aufsichtsbestimmungen in den Artikel 95 ff., welche die Einzelheiten regeln über die Aufsicht, wie diese ausgeübt

wird. Diese Bestimmungen gelten sinngemäss eben auch für die Bürgergemeinden. Also das ist klar geregelt.

Abstimmung:

Der Antrag Trepp wird mit 72 zu 6 Stimmen abgelehnt.

**Art. 62 Abs. 2**

*Antrag Kommission und Regierung*

Rechtsstellung, Aufgaben und Organisation der Bürgergemeinden sowie der Zusammenschluss mit der politischen Gemeinde richten sich nach dem Gesetz.

*Angenommen*

*Es sind eingegangen:*

- Interpellation Giacometti betreffend Verkehrssicherheit an der Kreuzung Einfahrt Vereina Süd/Kantonsstrasse
- Interpellation Jäger betreffend Hochwassersicherheit in Graubünden
- Schriftliche Anfrage Looser betreffend Fahrverbot auf der Lokalstrasse in der Klus

(Schluss der Sitzung: 17.55 Uhr)

Für die Genehmigung des Protokolls

durch die Redaktionskommission:

Der Landespräsident: Vitus Locher

Der Protokollführer: Walter Frizzoni

## Dienstag, 27. August 2002 Vormittag

Vorsitz: Standespräsident Vitus Locher  
 Protokollführer: Beat Dermont  
 Präsenz: anwesend: 118 Mitglieder  
 entschuldigt: Dermont  
 Sitzungsbeginn: 08.15 Uhr

### Vereidigung neuer Präsident des Kantonsgerichts

*Standespräsident Locher:* Ich wünsche Ihnen einen guten Tag. Wir kommen zum ersten Geschäft: Vereidigung des neuen Präsidenten des Kantonsgerichtes. Darf ich Sie, sehr verehrte Damen und Herren und die Zuschauer auf der Tribüne, bitten, sich von den Sitzen zu erheben.

Herr Präsident des Kantonsgerichtes, Dr. Norbert Brunner, Sie als gewählter Präsident des Kantonsgerichtes schwören zu Gott, alle Pflichten Eures Amtes nach bestem Wissen und Gewissen zu erfüllen. Vus sco president elegiu dalla dertgira cantunala engireis avon Diu solemnamein dad ademplier tut ils duers da Vies uffeci tenor meglier saver e puder.

Die Worte des Eides lauten: Ich schwöre es. Jeu engirel ei.

*Brunner:* Jeu engirel ei. Ich schwöre es.

### Wahl des Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts (Ersatzwahl für den Rest der Amtsdauer 2001-2004)

*Standespräsident Locher:* Wir schreiten nun zum ersten Wahlgeschäft. Es geht um die Wahl des Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichtes. Vorgeschlagen wurde von der FDP-Fraktion, Dr. Urs Meisser.

*Vetsch:* Gemäss Artikel 59b der Geschäftsordnung des Grossen Rates ist die Präsidentenkonferenz verpflichtet, sich durch eigene Erhebungen, Befragungen und Beschaffung von Unterlagen ein Bild von den Anforderungen an das besetzende Amt sowie von der Person der Kandidaten zu machen. Wir haben von Dr. Urs Meisser die entsprechenden Unterlagen bekommen und haben die Befragung mit ihm durchgeführt. Es ist so, dass Dr. Urs Meisser zurzeit noch über zwei Verwaltungsratsmandate verfügt, die er aber bei einer Wahl dementsprechend abgeben würde. Auf Grund von diesem Ergebnis, kann Ihnen die Präsidentenkonferenz Dr. Urs Meisser zur Wahl empfehlen.

#### Wahlergebnis

Abgegebene Wahlzettel	113
- davon leer und ungültig	4

Gültige Wahlzettel	109
Gültige Kandidatenstimmen	109
Absolutes Mehr	55

Es hat Stimmen erhalten und ist gewählt: Urs Meisser	109
---	-----

*Standespräsident Locher:* Ich gratuliere dem neu gewählten Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichtes, Dr. Urs Meisser, und wünsche Ihm viel Befriedigung in seinem neuen Amt, natürlich auch im Namen des Grossen Rates.

### Wahl eines Mitglieds der Justizkommission (Ersatzwahl für den Rest der Amtsdauer 2000-2003)

*Standespräsident Locher:* Wir schreiten zum nächsten Wahlgeschäft. Es geht um die Besetzung der Justizkommission. Die FDP-Fraktion schlägt Franco Tramèr vor. Ich frage Sie an, werden die Vorschläge erweitert? Ist nicht der Fall. Hier können wir im offenen Handmehr abstimmen.

#### Wahlergebnis

Es hat Stimmen erhalten und ist gewählt: Franco Tramèr	106
---	-----

*Standespräsident Locher:* Ich gratuliere dem Neugewählten und wünsche auch ihm alles Gute in seinem neuen Amt.

### Totalrevision der Kantonsverfassung (1. Lesung)

Fortsetzung der Detailberatung

#### Zwischentitel 2.

*Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)*

2. Interkommunale Zusammenarbeit und Zusammenschluss

*Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.*

#### Art. 64

*Antrag Kommission und Regierung*

Der Zusammenschluss von politischen Gemeinden wird durch Gesetz geregelt.

*Brüesch, Kommissionsvizepräsident:* Wir kommen zu den Bestimmungen über die Gliederung des Kantons, dahingehend, wie eingangs erwähnt, dass die Bestimmungen von Artikel 63 bis 76 zusammenhängend behandelt werden. Es geht bei diesen Bestimmungen generell um die gemeinsame Aufgabenerfüllung von Gemeinden. Der Ausschuss sowie die Gesamtkommission haben sich die Sache nicht leicht ge-

macht. Es wurde lange diskutiert und diverse Systematiken, Formulierungen und Gewichtungen geprüft. Letztlich ist die einstimmige Kommission zu einem wohl durchdachten, nach allen Seiten hin ausgewogenen und dogmatisch und inhaltlich kohärenten Modell gelangt. Wenn Sie daher mit Ihren Modellen und Vorstellungen heute in unserer Diskussion kommen, denken Sie daran, es gäbe Hunderte von Modellen und über die Vor- und Nachteile eines jeden Modells könnte man einen Tag diskutieren.

Bevor dies geschieht, erlauben Sie mir die Überlegungen und Beweggründe der Vorberatungskommission für die Vorschläge darzulegen. Ich möchte dies im Rahmen von grundsätzlich drei zu beantwortenden Fragen tun, nämlich die folgenden: Erstens: Welche Struktur zur Bewältigung der Staatsaufgaben besteht hier und heute? Dies ist der Ausgangspunkt für die Beantwortung der weiteren Fragen. Nämlich, Zweitens: Was für laufende Entwicklungen müssen wir berücksichtigen? Und Drittens: Wie und mit welchen Strukturen werden wir diesen Entwicklungen gerecht?

Vorerst zur ersten Frage der heutigen Strukturen. Gleichsam auch als Einstimmung und Einleitung in das Thema, möchte ich Ihnen die Problematik am Beispiel der Gemeinde Surcasti näher bringen, einer Fusionsgemeinde von Suraua. Mit Hilfe von einigen Folien gebe ich einen Überblick über die interkommunale Zusammenarbeit im Lugnez am Beispiel der Gemeinde Surcasti. Allein erledigt hat die Gemeinde Surcasti bisher die allgemeine Verwaltung, das Steueramt, das Zivilstandsamt, das Bauwesen, das Alp- und Weidewesen und die Wasserversorgung. Zusammen mit der Gemeinde Uors-Peiden betreibt Surcasti die Pfarrkirche und den Friedhof. Die vier Gemeinden, die heute die Gemeinde Suraua bilden, führen gemeinsam die Primarschule, den Kindergarten, die Wasserversorgung Seglias, die Feuerwehr, die ARA, die Schiessanlage, den Freichor und die Musikgesellschaft. Fünf Gemeinden, die Gemeinden von Suraua zusammen mit Degen, besorgen das Forstwesen. Sieben Gemeinden zusammen bilden die Zivilschutzorganisation. Acht Gemeinden zusammen, Surcasti mit sieben weiteren Gemeinden, führen die Realschule, wobei das nur bis 2001 gültig war. Surcasti zusammen mit zehn weiteren Gemeinden, betreiben die Sekundarschule. Zwölf Kreisgemeinden mit Pitasch und auch Surcasti bildeten die Spitexorganisation und führen einen Männerchor, dies nicht unbedingt eine Staatsaufgabe. Vierzehn Kreisgemeinden und weitere Gemeinden der Region, darin inbegriffen auch Surcasti, bilden das Grundbuchamt im Grundbuchkreis Vella/Ilanz. Schliesslich auf Ebene des Kreises bilden alle Gemeinden des Kreises das Betreibungsamt, das Kreisamt, die Gemeindepräsidentenkonferenz und betreiben das Alters- und Pflegeheim. Auf der Stufe der Region besorgt Surcasti gemeinsam mit den weiteren Gemeinden der Region die Abfallbewirtschaftung, die Familienhilfe, die Musikschule, das Regionalspital und die Regionalplanung. Mit diesen Folien habe ich dargestellt, in welchen Verbindungen die Gemeinde Surcasti ihre Gemeindeaufgaben erledigt.

Was ist nun das Fazit dieser Übersicht oder dieser Folien? Es gibt einige Fazite daraus. Ein erstes Fazit: Nur die wenigsten Aufgaben, auch im bestens organisierten Gebiet des Regionalverbandes Surselva, können nur auf regionaler Ebene umfassend gelöst werden. Auch in der Surselva und im gut organisierten Regionalverbandsgebiet des Gemeindeverbandes Surselva, nehmen Kreis- und Gemeindeverbände gewisse Aufgaben wahr.

Ein zweites Fazit: Zwischengefässe zwischen Gemeinden und Regionen sind daher nach wie vor notwendig, so bei-

spielsweise Kreise und andere Formen interkommunaler Zusammenarbeit. Eine dritte Erkenntnis: Andererseits sind die Regionen in ihrer Bedeutung wahrzunehmen und auch zu stärken. Diesbezüglich ist auch daran zu erinnern, dass bereits heute klare gesetzliche Bestimmungen zur Verfügung stehen und auch in den letzten Jahrzehnten bestanden haben, entsprechende Möglichkeiten offen gestanden haben. So enthielt beispielsweise bereits das Raumplanungsgesetz aus dem Jahr 1973 eine Bestimmung in Artikel 50, wo Regionalplanungsverbände mit umfassenden Befugnissen, nicht nur im Raumplanungsbereich, sondern viel weitergehend ausgestattet wurden. Ebenfalls wurde im Gemeindegesetz der Regionalverband klar verankert. Mit der ganzen Diskussion und nach dem Entwurf der Expertenkommission wurden diese Möglichkeiten und Gegebenheiten, bereits auf Grund des geltenden Rechts in Bezug auf die Ausgestaltung von Regionalverbänden, inbegriffen deren demokratische Legitimierung, vernachlässigt und es wurde ein wahrer Glaubenskrieg zwischen den Freunden der Regionen einerseits und den Freunden der Kreise und Gemeinden andererseits geführt. Sie vermögen sich bestens daran zu erinnern. Daher ist für die Kommission auch ein vierter Punkt wesentlich. Es erscheint falsch in diesem Bereich Glaubensfragen auszufechten. Der Ausschuss 4 und im Anschluss daran die Gesamtkommission kam ziemlich rasch zur Erkenntnis, dass hüben und drüben verschiedenste Missverständnisse vorliegen. Der Vorschlag der Regierung ist, wenn man ihn nüchtern und ohne Vorurteile und negativen Besetzungen bestimmten Begriffen gegenüber studiert, dem Grundsatz nach ein geeignetes Instrument, den verschiedensten Entwicklungen und Vorstellungen in unserem Kanton gerecht zu werden.

Damit zur zweiten Frage, jener der laufenden Entwicklung. Auf Grund des Status Quo, welcher in den verschiedensten Gebieten sehr unterschiedlich ist, wurde als Grundlage einer Regelung anerkannt, dass eine Lösung zu finden ist, welche die Weiterentwicklung der vorhandenen, regional sehr unterschiedlichen Entwicklungen ermöglichen sollte. Mit einer Regelung sollten keine eingetretenen Entwicklungen mit Weiterentwicklungsmöglichkeiten verhindert werden, aber auch keineswegs in anderen Gebieten des Kantons Lösungen aufgezwungen werden, welche in den fraglichen Regionen sachfremd sind. Man sieht bekanntlich immer wieder wie labil Zusammenarbeiten sein können, selbst ohne Zwang, wie beispielsweise die Entwicklung im Surses gezeigt hat.

Umso mehr sind dynamische Lösungen erforderlich. Ausgangspunkt für künftige Lösungen sind unabdingbar die folgenden zwei Entwicklungen oder Gegebenheiten. Die folgende Gegebenheit betrifft die Gemeinden. Der Druck auf die Gemeinden – in diversester Hinsicht insbesondere jedoch in finanzieller Hinsicht – steigt kontinuierlich. Sie haben das der Publikation des Gemeindeinspektorates G-Info 1/2000 entnehmen können. Daraus seien nur folgende Aspekte genannt: Weniger Einnahmen, die Finanzierung wird schwieriger, die Ansprüche an die Leistungen der Gemeinden steigen von allen Seiten, zwang zum Gesetzesvollzug und zur Werterhaltung, Stichwort „den Letzten beißen die Hunde“, Zunahme der Kosten für die Infrastruktur und insbesondere für die Werterhaltung der bereits vorhandenen Infrastrukturanlagen. Eine Notwendigkeit zur vermehrter Zusammenarbeit bis hin zu Fusionen, ist unabdingbar.

Eine zweite Gegebenheit. Die Regionen müssen gestärkt werden. Die Regionalentwicklung, unterstrichen durch die Regionalpolitik des Bundes, erfordert gut funktionierende Regionalorganisationen. Damit zur dritten Frage. Welche Strukturen vermögen die unterschiedlichen Anforderungen

aufzufangen, respektiv wird diesen Entwicklungen gerecht? Grundphilosophie ist daher, regionale Organisationen und Strukturen zu stärken und entsprechende Minimalstandards festzulegen. Zum Beispiel mindestens eine öffentliche rechtliche Ausgestaltung der Regionalorganisationen, zumal diese hoheitliche Aufgaben übernehmen wie beispielsweise die regionale Richtplanung. Diese Zielsetzung hat die Kommission in Artikel 73 festgelegt.

Ein weiterer Minimalstandard ist die Gewährleistung der politischen Mitwirkungsrechte, Stichwort Demokratisierung. Diesbezüglich sei auf Artikel 74 Absatz 2 des Entwurfes verwiesen. Letztlich besteht auch die Pflicht regionale Aufgaben tatsächlich im Rahmen von Regionalverbänden zu erfüllen, wobei auch diesbezüglich die Gemeinden ihre Autonomie behalten. Ich verweise auf Artikel 70 des Entwurfes. Andererseits sollen als Zwischengefäss zwischen den Gemeinden und den Regionalorganisationen die Kreise anerkannt bleiben. Auch bei den Kreisen wie bei den bisher ungenutzten gesetzlichen Spielräumen der Regionalorganisationen, sind die gesetzlich schon heute vorgesehenen Möglichkeiten auszuschöpfen. Der Kreis verfügt über die genau gleichen Begriffsmerkmale wie die politische Gemeinde. Er ist genau wie diese eine rechtlich verselbstständigte Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts mit einem umfassenden Wirkungsbereich.

In verschiedenen Publikationen, beispielsweise in jener über das bündnerische Gemeinderecht von Raschein Vital wurde bereits vor Jahren festgehalten und darauf hingewiesen, dass die Kreise geradezu prädestiniert wären, gewisse regionale Aufgaben von den Gemeinden zu übernehmen. Nachdem gerade im Rahmen der Gerichtsreform zwingend in allen Kreisen Kreisräte eingeführt wurden, in welchen die Gemeinden prominent vertreten sind, vermögen diese gerade heute als mögliche Integrationsorgane für eine enge Zusammenarbeit der Kreisgemeinden bis hin zur Vorbereitung und Durchführung von Fusionen zu dienen. So bereits früher geschehen in diverssten Bereichen, insbesondere im Bereich der Schule, sowie der medizinischen Versorgung, in jüngster Zeit jedoch insbesondere auch für die Schaffung vereinigter Gemeindesteuerämter sowie im Bereich des Zivilstandswesens. Wo dies nicht genügt und nicht zweckmässig ist, sind die Zusammenarbeitsbedürfnisse der Gemeinden durch anderweitige kommunale Zusammenarbeit zu ermöglichen.

Die einstimmige Kommission, deren Meinung sich die Regierung angeschlossen hat, hat daher unter dem Titel A „Gemeinden“ die interkommunale Zusammenarbeit geregelt. Nachdem es sich bei den Kreisen und Bezirken um nichts anderes als eine spezielle Art von Gemeindeverbindungen zur Erfüllung bestimmter Zwecke handelt, werden unter dem Titel B daher die Kreise, Bezirke und Regionalverbände gleichgestellt und geregelt. Ich möchte Ihnen dies wiederum mit einer Folie optisch vor Augen führen. Durch diese Gleichstellung der Kreise, Bezirke und Regionalverbände im Bereich der Zusammenarbeitsmöglichkeiten der Gemeinden, soll die Bedeutung der Regionalverbände unterstrichen und insbesondere deutlich gemacht werden, dass es sich dabei nicht um irgend eine Gemeindeverbindung handelt, sondern im Sinne von Artikel 70 um einen speziellen Zusammenschluss zur Erfüllung regionaler Aufgaben. Dabei sollen die Regionalverbände dynamische Grenzen behalten, damit sie ihre Aufgaben zweckmässig und wirtschaftlich erfüllen können.

Wir haben damit eine klare Gliederung mit den Gemeinden einerseits, bei welchen die Fusionen gefördert werden sollen und mit den Kreisen und Regionalverbänden andererseits, die

für die Erledigung von überkommunalen Aufgaben in Frage kommen, wobei die interkommunale Zusammenarbeit offen bleiben soll, wo dies im Kontext des Kreises oder der Region nicht integrierbar ist. Einzelne Vernehmlasser haben zwischen den Regionalverbänden und den Gemeinden Zwischengefässe vorgesehen, nämlich eigentliche subregionale Organe. Auch daraus ergibt sich, dass allgemein Zwischengefässe – zwischen der Ebene Region und der Ebene Kreis – als notwendig erachtet werden. Wollte man neue subregionale Organe schaffen, müssten schwerfällige, starr abgegrenzte und mit Steuerhoheit versehene Regionen geschaffen werden, wobei dann zwischen diesen und den Gemeinden wiederum subregionale Organe und Behörden aufgestellt werden müssten. Kompetenzkonflikte und Aufbau Probleme über Jahre hinweg wären geradezu vorprogrammiert. Stattdessen schlägt die Kommission daher einerseits eine Stärkung der bisherigen Regionalorganisationen und andererseits eine Einbindung der bestehenden Kreise in die Aufgabenbewältigung vor.

Damit ergibt sich auch, dass die Kreise nicht als nutzloses Relikt aus der Vergangenheit herüber gerettet werden sollen, sondern als funktional sinnvolles Instrument zur Bewältigung von Gemeindeaufgaben. Mag sein, dass die Kreise im Verlaufe der weiteren Entwicklung überflüssig werden, nämlich dann, wenn sich die Gemeinden in den einzelnen Kreisen zu einer einzigen Gemeinde zusammen schliessen würden, wie dies beispielsweise vor 1851 bereits der Fall war, heute jedoch lediglich noch beispielsweise in den Kreisen Avers, Chur, Davos gilt. Solange die Kreise eine Integrationsfunktion für die Kreisgemeinden übernehmen können, damit durchaus nützlich sind und eine Entwicklung in der angedeuteten Richtung forcieren können – wer weiss vielleicht leuchten einmal im Grossratssaal die heutigen Kreiswappen, welche Sie hinten im Saal sehen, als Gemeindewappen – solange diese Entwicklung möglich und sinnvoll ist, sollten diese Zwischengefässe auch beibehalten werden. So weit die grundlegenden Überlegungen der Kommission zu den Ihnen vorgelegten Vorschlägen.

*Walther:* Ich gestatte mir auch ein paar grundsätzliche Ausführungen, nicht nur zum Artikel 64.

Wir beraten eine der wichtigsten Abschnitte unserer neuen Verfassung. Wichtig deswegen, weil wir über die künftigen Grundlagen des Kantonsgebietes befinden. Dazu möchte ich einige Hintergrundauführungen anbringen. Ich tue dies, weil ich sowohl in der Verfassungskommission als auch in der Vorberatungskommission Einsitz hatte. Ich konnte dabei feststellen, dass die Einsicht eine neue Gebietseinteilung zu schaffen immer wuchs, je länger das jeweilige Gremium am Denkprozess teilnahm. Ich werde dies noch kurz ausführen. Doch vorerst gestatte ich mir eine Rückblende ins Jahr 1874. Ich zitiere einen kurzen Auszug aus einem Aufsatz von Jachen Curdin Arquint, dem ehemaligen Präsidenten der Neuen Helvetischen Gesellschaft. Unter dem Titel „E pure si muove“ schrieb er folgendes: „Ein interessantes Beispiel für ein mutiges und auf nüchternem und unbestechlicher Analyse beruhendes auf den Kanton Graubünden bezogenes Gedankengebäude stammt aus der Aufbruchszeit des 19. Jahrhunderts. Wie damals üblich wurde es von einem den direktbeteiligten Politiker eronnen und präsentiert. Im Jahre 1874 äusserte sich der damalige Regierungspräsident und nachmalige Bundesrichter, Andrea Bezzola, in einer öffentlichen Ansprache mit einigen Vorschlägen zur Revision der bündnerischen Verfassung. Zunächst zollte er der Leistung von 1854 beziehungsweise 1815 eine Anerkennung. Dann stellt

er in einem sehr einprägsamen Bild klipp und klar fest, für den modernen Staatskörper sei der Rock zu eng geworden. Er sieht in der Revision eine Chance und präsentiert in der für die damaligen Liberalen so typischen Innovationsfreude gleich einige Vorschläge, von welchen einige nach mehr als Hundert Jahren kaum an Aktualität und Brisanz verloren haben. So äussert er sich mutig und zukunftsbezogen zur Zusammenlegung von Gemeinden und zur Justizreform. Er schlägt vor, dass die Kreise, an Stelle der Dorfgemeinde, in Zukunft als die eigentlichen politischen Gemeinden, als die Verwaltungseinheiten des Staates gelten sollen. Er äussert sich auch zu einer möglichen Verteilung der Befugnisse zwischen Ortsgemeinden und Kreisen. Mit einer solchen Lösung, sagte er abschliessend, schaffe man genügend grosse lebenskräftige Gemeinwesen.“ So weit das Zitat.

Die Verfassungskommission hat es sich in ihrer Arbeit eine massgeschneiderte Gliederung vorzuschlagen, nicht leicht gemacht und die verschiedensten Varianten geprüft: Grössere Kreise, kleinere Kreise, grössere Gemeinden, fakultative Regionen etc. Sie hat sich eingehend mit Vertretern der bestehenden Regionalverbände unterhalten. Alle Departemente haben ihrerseits eine Aufstellung erarbeitet mit der Auflistung, welche Ebene heute welche Aufgabe übernimmt. Diese Darstellungen zeigen, dass viele Gemeindeverbände und Regionalverbände, nebst den Gemeinden selbstverständlich, Hauptträger der wichtigsten und kostspieligsten Aufgaben sind. Die Aufstellung zeigt auch, dass den Kreisen, abgesehen von Wahlgeschäften, Strafgericht und Vermittlung kaum noch viel bleibt, ausser grosser Symbolik und Tradition. In einer ersten Abstimmung in der Verfassungskommission zur Einführung von Regionen lautete das Resultat neun zu neun. Der Vorsitzende fällte den Stichentscheid gegen die Regionen so wie es die Regierung geraten hatte.

Die weitere Diskussion und die Fortsetzung der Beratung im Plenum, machten immer deutlicher, dass die heutigen Ebenen Gemeinden, Kreise, Bezirke einfach nicht mehr der gelebten Realität entsprechen. Die Vertreter von bestehenden und gut funktionierenden Regionalverbänden, die zur Beratung beigezogen wurden, trugen ihrerseits zur Meinungsbildung bei. Ganz klar zum Ausdruck kam, dass mit grösseren Ebenen das Sparpotenzial wesentlich gesteigert werden kann. Auch wird erkannt, dass beim regionalen Verband die Bürgernähe besser gelebt werden kann, als bei der heutigen zentralistischen Lösung mit der kantonalen Verwaltung. Die spannenden Debatten vermochten in der Kommission eine deutliche Meinungsänderung zu bewirken. Die zweite Abstimmung dem Grossen Rat die Schaffung von Regionen vorzuschlagen, obsiegte mit 15 zu zehn Stimmen.

Die folgende Auswertung der Vernehmlassung, liessen der Regierung schliesslich keine andere Wahl, als auf ihren Entscheid keine Regionen in die Botschaft aufzunehmen zu beharren. Grund dafür war vor allem, dass eine dritte Ebene mit Steuerhoheit nicht in Frage kommen konnte. Den Mut zum Idealbild – Regionen und Gemeinden mit Bezirken als Gerichtssprengel und Wahlkreisen – hat niemand aufgebracht, weder Verfassungskommission noch Regierung noch Vorberatungskommission. Es wäre schon ein Wunder, wenn der Grosse Rat einen solchen grossen Schritt in die Zukunft wagen würde. Im Bewusstsein, dass diese Hürde zu hoch ist, sollten wir mit Überzeugung den kleineren Schritt tun und die Regionalverbände aufnehmen.

*Hess:* Ich möchte zu den umfassenden Ausführungen von Kollege Brüesch zwei Ergänzungen anbringen. Eine betrifft die Steuerhoheit, Kollege Walther hat dies auch gerade ange-

sprochen. Wir haben vorgesehen, dass weder der Kreis, der bisher eine Steuerhoheit hat, noch der Regionalverband in Zukunft eine Steuerhoheit haben wird. Damit sind diese beiden Ebenen gleichgestellt in rechtlicher Hinsicht und unnötige administrative Aufwendungen werden vermieden. Die zweite Bemerkung ist folgende, man sieht das an der Folie, die aufgelegt ist, es gibt den Regionalverband und andere Gemeindeverbindungen. Was bedeutet die Terminologie „andere Gemeindeverbindungen“ oder wie wir es vorschlagen „interkommunale Zusammenarbeit“? Wie grenzt man diese zum Regionalverband ab? Das stiftete viel Verwirrung. Die interkommunale Zusammenarbeit kann rechtlich in ganz verschiedener Hinsicht erfolgen. Es kann z. B. ein Kindergartenverein sein, der zwischen vier Gemeinden abgeschlossen wird. Es kann ein Abwasserverband sein, also ein reiner Zweckverband, als öffentlich rechtliche Körperschaft. Es könnte auch ein ganz normaler Vertrag zwischen zwei Gemeinden abgeschlossen werden. Eine weitere Möglichkeit der Zusammenarbeit wäre die Führung einer Kreisschule. Nein, das war jetzt falsch, das wäre eine Kreisaufgabe. Aber es gibt Mehrzweckverbände, die auch zwischen verschiedenen Gemeinden abgeschlossen werden können. Das gehört alles zu den anderen Gemeindeverbindungen oder zur interkommunalen Zusammenarbeit.

Wir haben das aus Gründen der Systematik aufgegliedert. Die weniger wichtigen – das ist eigentlich ein falscher Ausdruck – die kleineren Sachen, werden direkt von der Gemeinde in interkommunaler Zusammenarbeit geregelt. Gegenüber dieser einfacheren Zusammenarbeit steht der Regionalverband, als das wesentlich neue und zukunftsgerichtete Element. Diese zwei Vorbemerkungen wollte ich noch anbringen und ich möchte Ihnen beliebt machen, dieses Modell zu unterstützen, das eigentlich den heute sehr unterschiedlichen Gegebenheiten im ganzen Kanton Rechnung trägt und sämtliche Entwicklungsmöglichkeiten offen lässt, insbesondere diejenigen, dass der Kreis Aufgaben der Gemeinden übernehmen kann.

*Cathomas:* Der Vorschlag der Verfassungskommission berücksichtigt den Bedarf an Reformen im Bereich der Verwaltungsgliederung in den Ebenen Gemeinden, Kreise, Bezirke und neu auch Regionen. Die neue Kantonsverfassung soll als Grundgesetz für die kommenden Jahrzehnte dienen und muss demzufolge die kommenden Bedürfnisse und insbesondere die bereits heute erkennbaren Trends und Tatsachen annehmen, um die Zukunft effizient zu regeln.

Im Abschnitt A sind die Gemeindearten, die interkommunale Zusammenarbeit und der Zusammenschluss von Gemeinden geregelt. Beim Abschnitt B werden neu die Regionalverbände in die Kantonsverfassung aufgenommen. Damit soll nicht in erster Linie eine neue Verwaltungsebene geschaffen werden, sondern vielmehr sollen die bereits bestehenden Regionalorganisationen als Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechtes mit eigener Rechtspersönlichkeit in die Verfassung aufgenommen werden. In Anbetracht der grossen Verantwortung, im Zusammenhang mit der Erfüllung regionaler Aufgaben, muss die entsprechende Aufwertung, und damit die bessere demokratische Legitimität in der Verfassung geregelt und festgehalten sein.

Obwohl nicht alle, der bestehenden 15 Regionalorganisationen zurzeit gleich organisiert und in den gleichen Bereichen tätig sind, erfüllen alle Regionalorganisationen Aufgaben, die durch die einzelnen Gemeinden nicht mehr effizient wahrgenommen und gelöst werden könnten. Auch in Zukunft wird die regionale Zusammenarbeit an Bedeutung zu-

nehmen. Zu den bestehenden bekannten Aufgaben der Regionalorganisation, wie z.B. IHG-Kreditanstalt, Regionalplanung, Abfallbewirtschaftung, Regionalverkehr, Spitex, Spital, Alters- und Pflegeheime, Sonderschulen, Logopädie, Musikschule usw., kommen zukünftig ganz bestimmt neue Verpflichtungen wie z. B. die regionale Wirtschaftsförderung – ein sehr aktuelles Thema – und die Koordination von Projekten von regionaler Bedeutung. Sehr aktuell ist auch die Schaffung von National- und Naturparks und in dieser Richtung die regionale Raumplanung. Die entsprechenden Gesetzesvorlagen oder Vernehmlassungen sehen diese Aufgabe schon den Regionalverbänden zugeteilt. In der gesamten Aufzählung finden wir keine Leistungen, die eine kleine und mittelgrosse Gemeinde in eigener Regie wahrnehmen und lösen könnte. Auch nicht unbedingt alle Kreise wären zurzeit in der Lage solche Aufgaben wahrzunehmen.

Der Entwurf der Verfassungskommission berücksichtigt mit der vorgeschlagenen Gliederung des Kantons eine zukunftsgerichtete und flexiblere, ja sogar klar gegliederte Aufgabenteilung. Auch wenn ich als Vertreter einer seit Jahrzehnten bewährten und von den Regionsgemeinden anerkannten Regionalorganisation, eine weitergehende Lösung als realisierbar und angemessen angesehen hätte, empfehle ich Ihnen, den Entwurf der Verfassungskommission gemäss Abschnitt B zu genehmigen. Um die bestehenden und zukünftigen Aufgaben von regionaler Bedeutung erfüllen zu können, brauchen unser Kanton und unsere Gemeinden starke und demokratisch legitimierte Regionalverbände.

*Feltscher:* Stellen Sie sich vor, alle wüssten es, aber niemand getraut es sich zu sagen. Es ist viel populärer neue Vorschläge zu bringen, als etwas Bestehendes abzuschaffen. Wer möchte nicht die Mutter oder der Vater eines neuen Wahlmodells oder eines neuen Gesetzes sein? Wer opfert sich dagegen, alte Strukturen zu hinterfragen? Haben wir uns nicht vor drei Jahren im Rahmen von VFRR zur Vereinfachung und Verwesentlichung der Gesetzgebung verpflichtet? Ich meine, als Volksvertreter die Pflicht zu haben, auch heikle Fragen zu stellen. Mir ist es lieber, in dieser Verfassungsfrage, als Visionär mit Rückgrat bezeichnet zu werden, denn als stiller Bewahrer. Eine Verfassung machen wir für die nächsten 30 bis 100 Jahre des 21. Jahrhunderts.

Das Volk erwartet vielleicht von uns, in einer solchen politischen Fragestellung, auch eine gewisse Vordenkerrolle. Mit Ausnahme der Verfassungskommission, vermisse ich diese visionäre Sicht. Die zentrale Frage dieser Verfassungsrevision ist, meines Erachtens, die Erhaltung der Kreise und es gibt einen guten Grund diese zu erhalten. Wir haben Sie immerhin schon 150 Jahre. Mit der Gerichtsreform vor vier Jahren, haben sie aber ihre letzte politische Bedeutung verloren. Alex Schmid, der die Gerichtsrevision für die Regierung vorbereitet hatte, vertrat immer die Meinung, dass die Kreise mit der Revision, keine Daseinsberechtigung mehr hätten und die Regierung brachte es damals in der Botschaft auf den Punkt: Um das Anliegen der Gerichtsreform nicht zu gefährden, sollte auf die Aufhebung der Kreise verzichtet werden. Diese Frage sollte vielmehr im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung geprüft werden.

Diesen Auftrag haben wir meines Erachtens nicht ganz erfüllt. Keine Partei, keine Kommission und auch die Regierung nicht, die es noch vor Jahren postuliert hatte. Niemand wagte es diese Diskussion zu führen, zumindest nicht in der Öffentlichkeit. Hand aufs Herz. Hinter verschlossenen Türen haben einige schon gefragt: Was für Aufgaben hat der Kreis heute noch? Das Kreisgericht ist weg, seine früheren Kom-

petenzen sind zu 90 Prozent bei den Bezirksgerichten. Das Konkursamt ist vom Kreis auf den Bezirk übergegangen. Viele Landsgemeinden sind abgeschafft worden. Sogar der stolze „Cumin“ in Disentis findet nicht mehr statt und in fast allen Kreisen mit Landsgemeinde wird deren Aufhebung zumindest diskutiert. Am wichtigsten aber ist die Feststellung, die bereits von einigen Vorrednern gemacht worden ist, nämlich, dass der Kreis zur Erfüllung von Regionalaufgaben heute fast überall zu klein ist. Pflegeheime, Spitäler, Spitex, Abfallentsorgung, Raumplanung, Zivilschutz und auch viele Zivilstandsämter brauchen ein grösseres Einzugsgebiet als den Kreis. Natürlich, der Kreis ist historisch gewachsen. Sind 150 Jahre wirklich Geschichte? Vorher waren die Kreise im Kanton Graubünden die Gemeinden. Diese 39 Gemeinden hatten und hätten etwas zu sagen. Haben die 132 von 209 Gemeinden, die weniger als 500 Einwohner haben, ein gewichtiges Wort im Kanton einzulegen oder werden die Gemeindeinteressen im Zehner-Klub der Gemeinden mit über 5000 Einwohner festgelegt? Als Auffangbecken für Eingemeindungen ist der Kreis ein ideales Gefäss, wie es bereits vom Vizepräsidenten der Vorberatungskommission, Grossrat Brüesch, genannt wurde, weil man damit ein gemeinsames kulturelles Erbe hat.

Als Körperschaft zwischen Gemeinden, Bezirken, Regionalverbänden und wie Sie auf der Folie sehen anderen Gemeindeverbindungen, glaube ich, dass der Kreis seine Bedeutung nicht verloren hat. Dagegen ist mir bewusst, dass der Kreis oft mit einer Tatschaft zusammenhängt. Tatschaft bedeutet: Ähnliche Ansichten, kulturelle Zusammenarbeit und Zusammengehörigkeit. Ob dies zur Erhaltung einer politischen Ebene genügt, sollte meines Erachtens, das Volk diskutieren können. Ich möchte von der Vorberatungskommission und der Regierung gerne hören, ob nicht in unserem Kanton, wie in fast allen anderen Kantonen, drei an Stelle von sechs Ebenen, wie auf der Folie von Grossrat Briesch zu sehen ist, genügen würden. Könnte es nicht auch sein, dass die Mehrheit der Bündner bereits zu 95 Prozent Vollzogenes, auch niederschreiben und vollziehen möchte? Wenn sich niemand getraut die Diskussion zu eröffnen, wohl nicht. Entschuldigen Sie bitte, wenn ich in dieser Frage etwas länger als üblich bin, aber viele Diskussionen im Bereich der Artikel 61 bis 75 und natürlich auch des Artikels 28 „Wahlverfahren“ wären überflüssig, wenn das Bündner Volk die Kreise aufheben möchte. Verstehen Sie mich nicht falsch. Ich will nicht etwas abschaffen, wenn das vom Volk geliebt wird und ich könnte durchaus verstehen, wenn das Volk den Kreis als historisches Erbe behalten möchte. Ich möchte nur darüber diskutieren und es nicht totschweigen.

Sollte der Kreis aber nur ein Relikt von uns Politikern sein, weil in einen oder anderen Bezirk vielleicht eine kleine Sitzverschiebung stattfinden könnte, müssten wir den Mut haben, alte Zöpfe abzuschneiden. Ein Zitat von Leszek Kolakowski bringt unser Dilemma gut zum Ausdruck: „Eine Gesellschaft, in der die Tradition zum Kult wird, verurteilt sich zur Stagnation. Eine Gesellschaft, die von der Revolte gegen die Tradition leben will, verurteilt sich zum Untergang.“ Stellen Sie sich vor, wir hätten in unserem Kanton noch elf bis dreizehn Bezirke und 209 Gemeinden, die sich im Laufe der Jahrzehnte zu rund 50 Kreisgemeinden zusammenschliessen würden. Wäre das nicht vielleicht bürgernäher und transparenter, als Hunderte von Regionalverbänden für jeden erdenklichen Zweck, elf Bezirke, 39 Kreise und 209 Gemeinden. Ich würde mich über eine angeregte Diskussion zu dieser Frage freuen und sollte es noch ein paar mutige Kolleginnen und Kollegen geben, die diese Diskussion auch

unserer Bevölkerung zumuten würden, würde ich eine solche breite Diskussion beantragen.

*Standespräsident Locher:* Sie stellen vorderhand keinen Antrag? Ist das richtig?

Feltscher: Ja, das ist richtig.

*Keller:* Bereits bei der ersten Diskussion im Jahre 1995 über die Revision der Kantonsverfassung konzentrierte sich das allgemeine Interesse auf die folgenden zwei Themen; das Wahlsystem des Grossen Rates und die regionale und interkommunale Zusammenarbeit. Der Gesetzgebungsweg hat im Bezug auf die interkommunale Zusammenarbeit wiederholt gezeigt, wie unterschiedlich die Meinungen sein können. Bereits vor der Vorstellung der Rechtsgutachten der Experten, Dr. Jaag und Dr. Poledna, im Jahre 1996 hatten sich zwei Fronten gebildet, welche sich ausschliessende Wege nachgingen. Die einen verlangten, dass die Regionen überhaupt nicht in der neuen Kantonsverfassung erwähnt werden. Im vollen Gegensatz dazu, wollten die anderen erreichen, dass die Regionen und deren Aufgaben in der neuen Kantonsverfassung genau definiert werden.

Die Debatte landet heute in der letzten Phase. Die zu durchlaufenden Stufen wären das Gesetzgebungswesen. Diese weisen zweifelsohne darauf hin, dass eine Verfassung ohne Angabe von möglichen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit und insbesondere der Regionalorganisationen heute überhaupt nicht denkbar ist. Darüber stellt das im Jahre 1996 verfasste Gutachten schon damals fest, ich zitiere auf Seite 646 der Botschaft der Regierung, Gutachten Jaag/Poledna, Änderungsbedarf bei kantonalen Strukturen: „Zusammenfassend ist festzuhalten, dass auch im Bereich der Gebietseinteilung des Kanton ein Revisionsbedarf zu bejahen ist. Einerseits ist den sich aus der Reorganisation des erstinstanzlichen Gerichtswesen ergebenden Änderungen Rechnung zu tragen. Andererseits ist die verfassungsmässige Grundlage für die Übertragung von Gemeindenaufgaben auf überkommunale Körperschaften (Kreise, Gemeinde-, Regionalverbände) zu schaffen.“

Das in der Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft 10-2001/02 enthaltene Konzept, sieht eine Minimallösung vor. Interkommunale und regionale Zusammenarbeitsformen werden zwar definiert, nicht aber die hierarchischen Verhältnisse zwischen den verschiedenen interkommunalen Aufgaben. Der durch die Regierung unterstützte definitive Vorschlag der Vorberatungskommission beschränkt sich nicht darauf, Formen der interkommunalen Zusammenarbeit zu definieren, vielmehr sieht er eine dringend notwendige hierarchische Neuordnung der Strukturen, sowie grundsätzliche demokratische legitimierte Voraussetzung für die Regionalorganisationen vor. Dieser weiter gehende Schritt entspricht einem seit langem erklärten Bedürfnis. Es sei dabei erwähnt, was die Publikation des Bündner Gemeindeinspektorat im G-Info 2000, wie schon vom Kommissionsvizepräsident zitiert, enthielt, ich zitiere auf Seite 209: „Während sich die Zahl der regionalen Gemeindeverbände relativ genau feststellen lässt, könnten im Bereich der übrigen Zusammenarbeitsformen nur annähernde Angaben ermittelt werden. Die 212 Gemeinden stehen immerhin 180 Gemeindenverbänden und rund 300 anderen Verbindungen gegenüber. Ich unterstreiche „rund“, das bedeutet wir sind nicht in der Lage, genau zu sagen, wie viele von diesen Zusammenarbeitsformen im Kanton Graubünden bestehen.“

Der Vorschlag der Vorberatungskommission teilt die interkommunale oder suprakommunale Zusammenarbeit in zwei Kapitel auf. Die erste Strukturform ist die kommunale Zusammenarbeit wie die Marginalie zu Artikel 63, neue Kantonsverfassung, zum Ausdruck bringt. Die zweite in den Artikeln 70 und 71 geregelte Struktur besteht administrativ aus den Regionalverbänden und den Kreisen. Einerseits kann die interkommunale Zusammenarbeit unter den Gemeinden fortgesetzt werden, insbesondere in bestimmten einzelnen Sektoren oder im Rahmen einer gemeinsamen Problematik, die interkommunal bedeutend ist, man denke z. B. an Zweckverbände. Andererseits werden Probleme, die auf regionaler Ebene von Bedeutung sind und für welche von Gesetzeswegen oder auf Grund einer Kompetenzdelegation der Gemeinde, eine Kompetenz einer Regionalorganisation entgeht, gemeinschaftlich und einig behandelt und gelöst. Die durch die Vorbereitungscommission vorgeschlagene Lösung, weist den grossen Vorteil auf, dass sie von sämtlichen Staatsstrukturen akzeptiert wird: Gemeinden, Kreise, Regionalorganisationen und Kanton. Darüber hinaus ermöglicht sie eine ordentliche Reorganisation, der zwischen Kanton und den Gemeinden liegenden Schicht. Auch erlaubt sie, das von allen anvisierte Ziel zu erreichen: Die Verbesserung der Strukturen, die in der Zukunft mehr und mehr in den Vordergrund treten werden. Dabei können die verschiedenen regionalen Kompetenzen neu geregelt, geordnet und zugewiesen werden. Dies sollte ebenfalls zur Dezentralisierung und zur Verstärkung der neuen Kompetenzträger beitragen.

La proposta della commissione preparatoria suddivide la collaborazione intercomunale e sopracomunale in due capitoli. La prima forma di struttura è quella prevista dall'articolo 73 con la nota marginale "Interkommunale Zusammenarbeit", la seconda è quella di cui agli articoli 70-71 che prevede le strutture amministrative regionali, le organizzazioni regionali e i circoli. Non faccio parte di quelli che hanno inizialmente condiviso in termini integrali questa proposta. Avevo proposto una riorganizzazione più incisiva, con una separazione totale dei compiti giudiziari da quelli amministrativi ritenendo che, a livello di circoli, ancor oggi la separazione dei poteri non è pienamente garantita. Ciononostante debbo ritenere che perlomeno due e mezzo dei quattro obiettivi che si erano posti le organizzazioni regionali e l'ERFAREIO, che è l'organizzazione cappello delle organizzazioni regionali, sono stati raggiunti, in quanto con il progetto presentato dalla commissione è possibile suddividere in modo chiaro le competenze a livello comunale, regionale e cantonale; è possibile ipotizzare una decentralizzazione di talune competenze cantonali verso enti pubblici strutturati a livello regionale ed è senza dubbio pensabile di rafforzare il controllo democratico su quelle che sono le strutture intercomunali e regionali. Dall'altro lato vi è chiaramente una regolamentazione di base presentata nella Costituzione che permette di riconoscere quale sarà la futura struttura dello Stato e permette di portare chiarezza nella lettura al cittadino che vuole prendere visione di queste strutture dello Stato. Vi invito pertanto a sostenere la proposta della commissione preparatoria ed in particolare gli articoli 61-75 della nuova Costituzione.

*Jäger:* Es ist richtig, dass wir hier fast noch einmal eine Insel einer Eintretensdebatte führen. Die Regie der Kommission ist gut gewählt und verschiedene Vorredner, ich möchte vor allem an das Votum von Ratskollege Walther erinnern, haben grundsätzlich auch historisch ausgeführt, dass der gordische Knoten in diesem Bereich noch nicht gelöst ist. Vor allem am Anfang hat der Kommissionsvizepräsident das Mo-

dell der Kommission, nach meiner Meinung wirklich zu rosig dargestellt. Es bleibt ein Flickenteppich. Es ist so, dass wir schon in der Eintretensdebatte im Juni, zu den Fragen der Regionen Äusserungen gemacht haben. Ich werde heute nicht noch einmal mit Schwanengesang auf die wirklich gute Lösung der ehemaligen Experten der Verfassungskommission zurück kommen.

Es ist richtig, was Grossrat Feltscher gesagt hat, wir sollten unbedingt Lösungen anstreben, die schlussendlich zu den drei Ebenen, die demokratisch abgestützt sind, hinführen. Immerhin – das möchte ich der Kommission zu Gute halten – die Lösung der Kommission ist ein Fortschritt, ist im Moment akzeptabel, ist sicher besser, als die Fassung gemäss Botschaft der Regierung. Wenn ich am Anfang gesagt habe, dass Grossrat Brüesch zu rosig gemalt hat, möchte ich das auch noch mit einem Beispiel ausführen. Das Beispiel, das wir am Hellraumprojektor sehen konnten, Surcasti, ist kompliziert, aber es ist immer noch ein schönes Beispiel. Hätte Grossrat Brüesch – er macht dies sicher nicht, denn er ist bescheiden – als Beispiel seine eigene Wohngemeinde Churwalden gewählt, mit den verzwickten geographischen Verquickungen, die im Churer-Rheintal und den anliegenden Gebieten bestehen, bezüglich all den Zusammenarbeitsmodellen, wäre es mindestens von der geographischen Ausdehnung her, jedes Mal völlig anders herausgekommen.

Die heutigen Gemeindeverbände und das heutige System ist nicht nur unübersichtlich, wie es von verschiedenen Vorrednern dargestellt wurde, es ist oft auch relativ deutlich, dass ein demokratisches Defizit besteht, auch dies wurde erwähnt. Wenn Ratskollege Hess in seinem Votum, das Beispiel, das immer noch am Hellraumprojektor zu sehen ist, ausgeführt hat und bezüglich den anderen Gemeindeverbindungen, die man ganz rechts unten findet, relativ niedlich gesagt hat, diese seien für kleinere Aufgaben vorgesehen, dann mache ich sie einfach auf ein Beispiel aufmerksam, das zeigt, dass dies mit den kleineren Aufgaben nicht stimmt. In diesem Saal, tagen regelmässig die Delegierten des Gemeindeverbandes GEVAG, des Kehrichtbeseitigungsverbandes. Das ist eine dieser anderen Gemeindeverbindungen und dies bleibt auch so. Kürzlich haben die Delegierten des GEVAG in diesem Saal über einen 100-Millionen-Kredit, abgestimmt. Diese Delegierten sind nicht einmal vom Volke gewählt. Wenn nun beispielsweise die Regierung in der Botschaft auf Seite 527, über die Möglichkeiten demokratischere Strukturen zu erhalten schreibt, ich zitiere: „Eine Neuerung erhält Artikel 63 Absatz 3 des Verfassungsentwurfs. 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.“ Dann wird auf ein Postulat von mir verwiesen, das ich einmal zu diesem Thema gestellt habe und das dieser Rat 1997 überwiesen hat. Wenn wir nun Artikel 63 Absatz 3 anschauen, dann steht dort: „Das Gesetz regelt ...“ usw. „...und gewährleistet die politischen Mitwirkungsrechte.“

In diesem Sinne möchte ich eine ganz konkrete Frage an Regierungsrätin Widmer stellen. Bei den demokratischen Mitwirkungsrechten hat der Grosse Rat bei Artikel 18 und 19 der neuen Kantonsverfassung, das haben wir im Juni behandelt, die Frage des obligatorischen respektive des fakultativen Referendums behandelt. Beim obligatorischen Referendum steht im Entwurf der Verfassung, wie er in der Junisession bereits verabschiedet wurde, ich zitiere Punkt 4 von Artikel 18: „Beschlüsse des Grossen Rates über neue einmalige Ausgaben von mehr als zehn Millionen Franken und über

neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als einer Million Franken.“ Dieser Absatz wurde diskussionslos im Juni genehmigt, ohne irgendwelche Einschränkungen. Bei Artikel 19 beim fakultativen Referendum ist die Limite, wann ein fakultatives Referendum beginnen soll, für Beschlüsse des Grossen Rates bei einer Million festgelegt, bei wiederkehrenden Ausgaben bei 300'000 Franken.

Ratskollege Beck hatte im Juni den Antrag gestellt, diese Limiten zu verdoppeln. Der Rat hat diesen Antrag mit 61 zu 4 Stimmen abgelehnt. Die Limiten sind also klar. Nun wenn das Gesetz – wohl das Gemeindegesetz – in Zukunft regeln soll, wie die demokratischen Spielregeln in den Gemeindeverbänden auszuführen seien, frage ich Sie, Regierungsrätin Widmer, sind die Minimalstandards so anzusetzen, ich denke das müsste so sein, das Gemeindeverbände nicht höhere Kompetenzen haben können, als unser Rat, der immerhin mindestens an Festansprachen, als neben dem Volk höchstes Organ dieses Kantons angesehen wird? Bei Artikel 70 schlägt nun die Regierung diese neue Lösung vor, von der ich gesagt habe, sie sei noch nicht das Gelbe vom Ei, aber immerhin eine Verbesserung.

Der Vorschlag auf dem weissen Blatt mit der Marginale „Regionalverbände“, heisst: „Die Gemeinden schliessen sich zur Einführung regionaler Aufgaben zu Regionalverbänden zusammen.“ Es ist keine Kann-Formulierung, es ist eine Formulierung, die zwingenden Charakter hat. Grossrat Brüesch hat als Kommissionssprecher in seinem ersten Votum gesagt, es gäbe dann dynamische Grenzen. Ich möchte doch gerne hören, wie diese dynamischen Grenzen festgelegt werden. Gerade im Gebiet zwischen den Gemeinden Chur und Churwalden und weit darüber hinaus sind diese Grenzen nicht so klar. Wir haben heute sehr viele Gemeindeverbände, die sehr unterschiedliche Aufgaben haben. Welchen Gemeindeverbänden käme die Leitaufgabe zu, zu diesen neuen Regionalverbänden zu werden? Wer hätte, wenn sich diese dynamische Grenzbildung, die Grossrat Brüesch erwähnt hat, nicht so einfach lösen lässt, die Möglichkeit steuernd einzugreifen? Für mich ist auch sehr wichtig und da möchte ich auch ein Wort von Grossrat Brüesch aufnehmen, dass die Aufgaben dieser neuen Regionalverbände noch offen sind. Wenn wir aber in Richtung der drei Stufen kommen wollen, die wahrscheinlich letztlich unbestritten sind, dann ist es sehr wesentlich, dass diese neuen regionalen Verbände, wie es auch Ratskollege Cathomas gesagt hat, mit neuen Aufgaben versehen werden. Wir müssen auch den politischen Willen haben, in den nächsten Jahren in diese Richtung zu steuern. Ratskollege Trepp, hat gestern bei der Frage der Bürgergemeinden davon gesprochen, dass die neue Verfassung 100 Jahre Bestand haben wird. Ich bin überzeugt, diese Artikel hier haben höchstens 20 Jahre Bestand und sie müssen in den nächsten 20 Jahren noch mit viel Inhalt gefüllt werden.

*Trachsel:* Grossrat Jäger hat mir meine Aufgabe erleichtert, ich stosse in die gleiche Richtung, ich kann jedes seiner Worte eigentlich nur übernehmen. Ich glaube es gibt viele Lösungen, man hat jetzt eine vorgeschlagen, die in die richtige Richtung geht. Sie hat Stärken, sie hat aber auch Schwächen. Ich glaube die Hauptstärke liegt daran, dass wir die heute gewachsenen oder gewucherten Strukturen mehr oder weniger eins zu eins übernehmen können, damit ist sie auch mehrheitsfähig. Sie hat auch eine weitere Stärke, dass wir Aufgaben, die der Gemeinde zu fallen, regional lösen können. Aber sie hat eine ganz, ganz gravierende Schwäche, Grossrat Jäger hat darauf hingewiesen, das Mitspracherecht des Volkes ist fast nicht zu verwirklichen.

Grossrat Keller hat gesagt, wir haben ca. 300 Gemeindeverbindungen. Grossrat Jäger hat gesagt, dass heute ein wesentlicher Teil der Gemeindeausgaben über diese Gemeindeverbindungen laufen. Das Mitspracherecht der Bevölkerung haben wir aber dem Gesetz delegiert. Wie wir das lösen wollen, darüber haben wir nichts gehört. Grossrat Jäger hat die Grenzen genannt, die wir uns – der Regierung und dem Grossen Rat – selber auferlegt haben, zwei Gremien, die vom Volk gewählt werden und deren Spielregeln sehr wohl allen Bürgern bekannt sind. Die wenigsten Bürger wissen aber, wenn sie nicht gerade politisch sehr aktiv sind, wie sie gegen Entschiede von Gemeindeverbindungen eingreifen können. Dort liegt eine Schwäche, wie wir die lösen wollen, ist mir unklar. Ausser wir schaffen uns ein neues Amtsblatt, in dem jede Woche beliebig viele fakultative Referenden eröffnet werden. Dann müssen wir dem Bürger aber noch klarlegen, wie er das Referendum ergreifen kann.

Grossrat Jäger hat auch ganz treffend auf die Frage der Abgrenzungen hingewiesen. Das Beispiel Surcasti ist insofern ein prächtiges, weil es geographisch sehr klar abgegrenzt ist, einfach durch die Topographie gegeben. Wenn sie aber die Gemeinde des Vizepräsidenten der Kommission als Beispiel nehmen würden, würden sie sehen, dass das Ganze dort fast nicht mehr bewältigbar ist. Ich bin der Meinung, dort liegt eine weitere Schwäche. Letzten Endes hat man langfristig zwei Möglichkeiten, die heute politisch noch nicht machbar sind. Entweder wir schaffen diese dritte Ebene, mit allen politischen Verantwortungen und Kompetenzen und Einflussmöglichkeiten der Bürger oder – das ist vielleicht der gangbarere Weg – wir sind aktiv bereit Gemeindefusionen verstärkt zu fördern oder vielleicht auch noch ein bisschen verstärkter einzuleiten, weil bei den Gemeinden wiederum die politischen Rechte klar geregelt sind. Je mehr Aufgaben wir in diese, in vier Teilen gruppierte Zwischenebene verlegen, umso mehr entziehen wir der Bevölkerung die Mitspracherechte. Das müssen wir einsehen und darüber müssen wir auch sprechen. Diese Aufgabe vertagen wir, denn der Vorschlag der gemacht wird, regelt nur einen Punkt: Zukünftige Präsidenten oder Präsidentinnen der Regionalverbände sind vom Volk zu wählen, sonst werden keine Punkte gelöst und das ist das Hauptproblem dieser Vorlage. Aber ich bin auch der Meinung, dass es ein gangbarer Weg ist und mehr im Moment nicht möglich ist.

*Patt:* Ich bekenne mich zur Stärkung der Regionalorganisationen. Die Entwicklung in Wirtschaft, Gesellschaft und Staat haben dazu geführt, dass immer mehr Fragen über die Gemeindegrenzen hinweg zu bearbeiten sind. Es ist unbestritten, dass viele Gemeinden, allen voran die Kleinen, die immer zahlreicher, vielfältiger und umfangreicher werdenden Aufgaben kaum mehr bewältigen können. Eine Alternative zu dieser Entwicklung, liegt in der verstärkten interkommunalen Zusammenarbeit, im Rahmen einer von den Gemeinden getragenen regionalen Organisation. Dabei gilt es zu betonen, dass dies nicht Selbstzweck ist. Die Regionalorganisationen ermöglichen, grosse und wichtige Aufgaben überkommunal, sogar überregional zu lösen. Gemeinsame Interessen und Anliegen können so besser durchgesetzt werden, ohne die Bedeutung der selbstständigen Gemeinden in Frage zu stellen.

Heute können wir im Kanton über eine rund 30-jährige Erfahrung mit der interkommunalen Zusammenarbeit zurückschauen. Ursprünglich waren die zwölf Regionalorganisationen grösstenteils privatrechtlich organisiert. Heute kennt bereits die Mehrheit der Regionen eine Zusammenarbeit auf öf-

fentlich rechtlicher Basis. Die Koordination unter den Gemeinden hat zu einer Profilierung der Regionen als Ganzes geführt. Die gemeinsame Bewältigung praktischer Aufgaben hat eine Stärkung der Gemeinden im Verbund der Gemeinschaft bewirkt. Es wurde erkannt, dass die Institutionen der regionalen Körperschaften von den Mitgliedgemeinden als ihr eigenes Instrument für die Lösung von Gemeinschaftsaufgaben benutzt werden kann. Dabei gewinnen die Gemeinden an Substanz, denn die überkommunalen Institutionen beschränken sich auf Aufgaben und Vertretung von Anliegen, welche von der einzelnen Gemeinde nicht wahrgenommen werden können. Damit werden die Gemeinden einerseits entlastet und andererseits gleichzeitig auch gestärkt.

Es ist selbstverständlich ein dauernder Prozess die Zusammenarbeit den jeweiligen Bedürfnissen anzupassen. Die Regionen tragen aber nur dann ein Entwicklungspotenzial in sich, wenn sie demokratisch aufgebaut sind. Grossrat Jäger und Ratskollege Trachsel haben das bereits erwähnt, ich denke da z. B. an die Volkswahl der Delegierten, an die Volkswahl des Vorstandes, an Referendumsmöglichkeiten, und auch an gewisse Finanzkompetenzen. Hier sind die Gemeinden in Zukunft vermehrt gefordert. Es wird in den nächsten Jahren darum gehen, dieser Entwicklung rechtlich und finanziell Rechnung zu tragen, sodass die Regionen, die ihnen übertragenen Aufgaben und die ihnen zugedachte Rolle auch ausüben können. Unter diesem Gesichtspunkt bin ich der Meinung, dass es richtig, sinnvoll und auch nötig ist, diese Entwicklung bereits in der Verfassung zu unterstützen und die Regionalorganisationen als öffentlich rechtliche Gemeindeverbände festzuschreiben.

*Hardegger:* Die Vorberatungskommission geht von zwei Staatsebenen aus und nicht wie Ratskollege Jäger ausgeführt hat von drei; zwei Staatsebenen mit Steuerkompetenzen. Wir haben einmal die Gemeinden als Basis und dann den Kanton. Dazwischen gibt es weitere neue, zum Teil neue Gebilde. Wir haben den Kreis, den Regionalverband und den Bezirk, der heute aber lediglich Justizfunktionen hat und der je nach Wahlmodell noch zu einem Wahlsprengel werden kann. Gemeinden und Kanton delegieren Aufgaben nach unten beziehungsweise nach oben, je nach der Erkenntnis auf welcher Stufe die Aufgabe am effizientesten gelöst werden kann. Die von der Verfassungskommission ursprünglich vorgeschlagenen Regionen, sind meines Erachtens zu grosse Gebilde und werfen neue Probleme auf. Ich denke da z. B. an weniger Fachkompetenzen. Ich bin überzeugt, dass in den heutigen Zweckverbänden, eine grössere Fachkompetenz vorhanden ist, als in einem Regionalparlament. Das Problem der demokratischen Legitimation, es wurde bereits erwähnt, ergibt sich ebenfalls. Ineffizienz und die Kosten werden zunehmen, davon bin ich auch überzeugt. Nicht zuletzt entsteht aber auch ein Problem der Identifikation, ein regionales Gebilde ist weiter von der Bevölkerung entfernt.

Das Festhalten an den Kreisen entspringt nicht einem hinterwäldlerischen Traditionsbewusstsein, wie ich es von Ratskollege Feltscher verstanden habe, sondern ergibt sich aus der Erkenntnis, dass der Kreis ein ideales Gefäss für die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben ist. Ich sehe die Kreise längerfristig, nicht überall, aber ich denke vor allem in den ländlichen Gebieten unseres Kantons, an Stelle der Gemeinden. Ich bin nicht für grosse Würfe, sondern für Lösungen die Schritt für Schritt erfolgen und von der Bevölkerung mitgetragen werden können. Die vorgeschlagene Lösung der Vorberatungskommission, entspricht den heutigen Bedürfnissen und lässt für die Zukunft alle Optionen offen.

*Brüesch*, Kommissionsvizepräsident: Ich möchte die Gelegenheit nutzen, doch noch auf einzelne Voten einzugehen. Auf Grund der Diskussion, kann festgestellt werden, was wir auch schon in der Kommission feststellten. Viele wollen dasselbe, haben identische Ziele, verstehen aber vorerst nicht, dass die anderen Ähnliches bezwecken, weil sie zum Teil in Begrifflichkeiten behaftet sind, welche es schwierig machen die gemeinsamen Ziele zu erkennen.

Zu den Ausführungen von Grossratskollege Feltscher, welcher sich als Visionär mit Rückgrat bezeichnet, ich hoffe nicht, dass er daraus ableitet, dass alle ändern, welche seine Visionen nicht teilen, Konservative ohne Rückgrat seien. Er hat so als Vision oder als Zielvorstellung erwähnt, dass die Bildung von 50 Kreisgemeinden eigentlich schön wäre, nebst anderen kompakten Zielen. Da ist einfach festzustellen, dass genau diese Zielsetzung auch der Kommission vorschwebte und vorschwebt. Ich möchte einfach nochmals darauf hinweisen, dass auch die Kommission diese Zielsetzungen erkannt hat und diese auch verfolgen will. Es ist nebst der Stärkung der Regionalorganisationen ein Ziel der Kommission, dass auch grössere Gemeinden gebildet werden und in diesen grösseren Gemeinden auch in Zukunft Aufgaben erledigt werden.

Die Frage ist lediglich, wie gelangt man zu diesem Ziel. Soll man hierfür Zwang einsetzen oder Strukturen schaffen und aufbauen, welche diese Entwicklung unterstützen und ermöglichen beispielsweise auch mittels finanziellen Anreizen? Soll man diese Ziele durch Zwang zu erreichen versuchen oder soll man einfach Rahmenbedingungen schaffen, welche diese Zielsetzung ermöglichen? Bewährtes soll man nur erhalten um aktuellen und künftigen Bedürfnissen gerecht zu werden. Da gehe ich durchaus einig mit Ihnen, aber wenn uns letztlich an einer dezentralen Besiedelung etwas liegt, dann müssen wir auch die entsprechenden Einrichtungen für die Erhaltung der dezentralen Besiedelung schaffen und beibehalten. Dabei geht es nicht nur um die Randbevölkerung, sondern es geht letztlich auch bei der dezentralen Besiedelung um Tourismus, Landschaftspflege, die Vermeidung von Erosionen, alles letztlich im Interesse des Kantons. Einige Bemerkungen zu den Ausführungen von Grossrat Jäger und teilweise auch zu den Ausführungen von Grossratskollege Keller. Ich habe als Beispiel mit Absicht eine Gemeinde des Regionalverbandes Surselva genommen, um vor Augen zu führen, dass auch im gut geführten und bestens organisierten Regionalverband Surselva, nicht allein die Gemeinde und die Region eine Existenzberechtigung hat, sondern dass Zwischengefässe auch dort noch nötig sind, weil Aufgaben nach wie vor nicht in der Gemeinde allein sinnvoll gelöst werden können, aber auch nicht nur allein in den Regionalorganisationen. In anderen geografischen Gebieten des Kantons ist es nicht anders, denn in Gebieten, in welchen nicht ein starker Regionalverband oder eine starke Regionalorganisation besteht, ist weiterhin interkommunale Zusammenarbeit unabdingbar, was letztlich auch mit den geografischen Gegebenheiten unseres Kantons zusammenhängt.

Es wäre einfacher, wenn wir diese Gliederungsdiskussion im Kanton Zug führen könnten. Nehmen wir einmal, Grossratskollege Jäger, als konkretes Beispiel den Schulverband Passugg-Araschgen. Wie wollen Sie den aufheben, nachdem die Territorialgemeinde Churwalden im Regionalverband Mittelbünden ist und die Stadt Chur in einer andern Region. Sie müssten mir sagen, wie das auf regionaler Ebene gelöst werden könnte. Ich denke einfach und hier spreche ich wiederum für die Kommission, dass es ein Trugschluss ist, wenn wir meinen, dass einfach durch Neuschaffung von Gefässen eine

bessere und dazu noch kostengünstigere Aufgabenerfüllung gewährleistet sei. Wir können die Gliederung des Kantons nicht am Reissbrett – wie im brasilianischen Dschungel – entwerfen, unabhängig von den bestehenden Gegebenheiten und Einrichtungen.

Eine Bemerkung zum Demokratiedefizit. Es ist ein anerkanntes Anliegen der Kommission, dass diese Demokratiedefizite der Regionalorganisationen behoben werden sollen. Wie man das letztlich konkretisieren wird, das wird auf der Stufe des Gemeindegesetzes ausgetragen werden müssen. Es gibt aber Lösungen und es gibt Modelle und – um daran zu erinnern – es gab schon lange die Möglichkeit die Regionalorganisationen demokratisch zu gestalten. Bereits auf Grund der heutigen Gesetzgebung bestünden Möglichkeiten diese Regionalorganisationen, sofern sie es nicht bereits sind, demokratischer auszugestalten. Ich verweise beispielsweise auf eine Dissertation, welche jetzt mittlerweile bald 20-jährig ist, von Dr. Allemann über Gemeinde- und Regionalverbände im bündnerischen Recht. Darin sind verschiedenste Varianten und Möglichkeiten detailliert aufgeführt. Es ist von daher durchaus nicht eine Unmöglichkeit, auf Gemeindegesetzebene tragfähige Lösungen zu finden.

Noch eine Bemerkung zu den dynamischen Grenzen. Es ist so, dass heute bekanntlich alle Bündner Gemeinden in eine Regionalorganisation integriert sind. Ich erlaube mir dazu eine Folie aufzulegen. Sie ersehen daraus, Sie müssen Ihre Augen etwas anstrengen, aber Sie ersehen daraus die bestehenden Regionalorganisationen und die entsprechenden Zugehörigkeiten der Gemeinden. Wenn die Kommission nun sagt, dass sie keine starren Gebietsabgrenzungen will, dann möchte sie ermöglichen, dass in den Grenzbereichen der bestehenden Regionalorganisationen auch noch Korrekturen, allenfalls nötige und allenfalls auch sinnvolle Korrekturen, vorgenommen werden können und möglicherweise, wenn sich das als notwendig erweist, auch in Zukunft noch vorgenommen werden können. Als Beispiel sei hier die nicht sehr glückliche Lösung innerhalb des Kreises Churwalden genannt. Einzelne Gemeinden des Kreises gehören zur Regionalorganisation Schanfigg, andere Gemeinden zum Regionalverband Mittelbünden. Es wird weitere Beispiele geben, welche zeigen, dass eben in gewissen Grenzbereichen noch Korrekturen nötig sind.

Eine letzte Bemerkung zu den Kreisen, damit wir uns das auch nochmals vor Augen führen können. Die Kreise, die nehmen bereits nach geltendem kantonalen Recht bedeutende Aufgaben wahr. Sie nehmen daneben aber – neben den durch kantonales Recht übertragenen Aufgaben – auch bedeutende kommunale Aufgaben wahr. Ich möchte Ihnen das noch kurz vor Augen führen. Sie haben hier auf der Folie die Aufgaben aufgelistet, welche nach kantonalem Recht den Kreisen übertragen sind. Es sind dies: Zivilstandswesen, Betreibungsamt, Vormundschaftswesen, öffentliche Versteigerung, Bewilligung von Tombolas und Elementarschäden. Auch die Regionalorganisationen nehmen bereits heute öffentlich rechtliche Aufgaben wahr, welche ihnen seitens der kantonalen Gesetzgebung übertragen wurden, und ein Grund sind, weshalb man in der Kommission sagt, es sollen künftig öffentlich rechtliche Verbände sein. Als Beispiel sei aufgeführt der regionale Richtplan und die Investitionshilfekredite mit der entsprechenden Wirtschaftsförderung. Dazu kommen noch die eigenen Aufgaben der Kreise und Regionalorganisationen. Sie ersehen aus den einzelnen Beispielen, dass Kreise, nebst den vom Kanton übertragenen Aufgaben, auch im Auftrag der Gemeinden Aufgaben erfüllen. Auf der andern Seite stehen aber auch die Regionalorganisationen, wel-

che die verschiedensten Aufgaben wahrnehmen. Dies war letztlich auch der Grund, weshalb die Kommission zum Ergebnis gelangt ist, dass die verschiedenen Entwicklungsmöglichkeiten und Gegebenheiten im Kanton ausgeschöpft werden sollen und nicht eine Zwangslösung, eine einheitliche Lösung für den ganzen Kanton, aufgezwungen werden soll.

*Regierungsrätin Widmer-Schlumpf:* Gestatten Sie mir zuerst eine grundsätzliche Bemerkung. Grossrat Hardegger hat davon gesprochen, dass wir heute zwei Staatsebenen hätten. Das muss etwas präzisiert werden. Wir haben heute drei Ebenen von Gebietskörperschaften. Das sind Körperschaften des kantonalen Rechts mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit und klar abgegrenztem Territorium. Das sind die Gemeinden, das sind die Kreise, die haben ein bestimmtes Gebiet, und das ist der Kanton. Dies soll nach Auffassung der Regierung und der Vorberatungskommission im Grundsatz auch so bleiben.

Wir haben aber auch die Bezirke. Das sind Gerichtssprengel und Wahlkreise. Ihre Rechtsstellung, ihre genaue Ausgestaltung, richtet sich nach dem Gesetz. Es sind nicht Gebietskörperschaften wie die Kreise. Neu stärken wollen wir die Regionalverbände und zwar als Körperschaften, aber nicht mit sehr klar abgegrenztem Gebiet, sondern mit sich bildendem Gebiet, nämlich aus den verschiedenen Gemeinden, die dann den Regionalverband bilden und gemeinsam Aufgaben erfüllen sollen. Das nur als Präzisierung.

Eine zweite grundsätzliche Bemerkung. Grossrat Jäger hat gesagt: Regionalverbände, wie sie jetzt von der Vorberatungskommission und von der Regierung vorgeschlagen werden, würden wesentlich weiter gehen als der Vorschlag in der Botschaft. Ich möchte mit ihm gerne darüber diskutieren, was „wesentlich weiter“ bedeutet. Es ist sicher so, dass die Strukturierung neu, die Präzisierung besser ist als in der Botschaft, aber die Grundrichtung, die war bereits in der Botschaft vorhanden. Aber ich möchte das mit Ihnen einmal bei einem Kaffee ausdiskutieren. Wir haben einen pragmatischen Weg gewählt, die Regierung und die Kommission auch. Wir wollen eine verstärkte regionale Zusammenarbeit. Dies ist ein Gebot der Stunde. Wir wollen eine Zusammenarbeit, aber die muss von der Gemeinde ausgehen, also von unten nach oben, weil wir der Auffassung sind, dass man das nicht einfach beschliessen und verfügen kann. Das kann man zwar, das haben andere Kantone gezeigt, aber das funktioniert nicht in allen Fällen. Letztendlich sind es eben die Einwohnerinnen und Einwohner eines bestimmten Gebietes, die auch mitmachen müssen.

Die Verfassung, wie sie jetzt vorliegt bzw. der Entwurf der Vorberatungskommission enthält Grundzüge, bestimmt den Aufgabenbereich, ist aber noch nicht ganz konkretisiert. Er ist bewusst flexibel gehalten, weil er eben auch Neues aufzufangen soll. Die Kantonsverfassung soll den Rahmen bilden, sie soll offen sein für künftige Entwicklungen und in diesem Sinne ist sie eigentlich schon ein bisschen visionär, Grossrat Feltscher. Es ist aber mit den Visionen so, dass wir vom Visionären allein auch nicht leben können. Irgendjemand muss dafür besorgt sein, dass Visionen auch umgesetzt werden können und auch von denen, die mit den Visionen beglückt werden, mitgetragen werden. Das ist der Spagat, den wir hier machen. Ich denke, es ist richtig, wenn man in der Kantonsverfassung nicht alles auf den Kopf stellt, aber es ist auch richtig, wenn man Neuerungen aufzeigt, nicht nur beim Wahlmodell, aber auch dort. Es ist wichtig, dass man Neuerungen aufzeigt und diese auch ermöglicht. Es ist wichtig, dass man nach vorne schaut.

Wir haben in den Sitzungen der Vorberatungskommission sehr intensiv über die Kreise diskutiert, Grossrat Feltscher. Wir haben auch über Zusammenschlüsse von Kreisen diskutiert und in der Vorlage der Vorberatungskommission, wie im Übrigen auch schon in der Botschaft, sehen Sie, dass die Zielsetzung die ist, dass auch Kreise fusionieren sollten. Gemeinden sollen fusionieren und Kreise sollen fusionieren. Dieser Weg ist offen. Wir sehen vor, in Artikel 69 Absatz 2, dass sich Kreise innerhalb eines Bezirkes verbinden sollen und das soll möglich sein ohne Revision der Kantonsverfassung. Das ist der Weg, den wir einschlagen wollen. Er soll aber wachsen und nicht verordnet werden. Ich würde sagen, die Vorberatungskommission und die Regierung waren pragmatische Visionäre und wir haben uns Gedanken gemacht, wie es weitergehen könnte in den nächsten 20 Jahren. Vielleicht noch etwas zu Grossrat Jäger. Er hat zu Recht darauf hingewiesen, dass verschiedene Ausgabenbeschlüsse in den Gemeindeverbänden unter demokratischen Gesichtspunkten natürlich etwas problematisch sind. Die Frage lautete, ob die Bestimmungen in den Artikeln 18 und 19, die wir vorsehen für das obligatorische und fakultative Referendum bei Ausgabenbeschlüssen, eine Lösung seien, die man auch auf Regionalverbände anwenden könnte. Ich denke, wir werden das bei der Revision des Gemeindegesetzes, die notwendig wird, wenn wir die Kantonsverfassung einführen, sicher diskutieren. Es gibt da verschiedene Bestimmungen, die man hinterfragen und auch neu regeln muss. Meine ganz persönliche Meinung ist, dass die Grenzen, die wir in der Kantonsverfassung festlegen, auch die Grenzen sind, die für die Regionalverbände gelten sollten. Aber das habe ich nicht in der Regierung abgesprochen. Ich gebe das zu Protokoll. Das ist meine persönliche Meinung auf diese Frage.

Artikel 70 der Kantonsverfassung sagt: Gemeinden schliessen sich zusammen. Das heisst nicht, dass das ein Zwang sein soll. Es darf auch – mindestens nicht vom Grundsatz her – nicht ein Zwang sein, sondern es ist eine Zielsetzung. Gemeinden sollen sich zusammenschliessen und sie werden dies auch tun, weil sie selber merken, dass dies der beste Weg ist, Aufgaben auszuführen. Das soll aber nicht im Sinne einer Zwangsmitgliedschaft geregelt werden. Es ist aber auch klar, dass dies natürlich einen gewissen Druck auf unkooperative Gemeinden auslösen wird. Wir haben im Übrigen heute schon im Gemeindegesetz, in Artikel 57 Absatz 1, die Möglichkeit vorgesehen, dass die Regierung Gemeinden zu einem Beitritt verpflichten kann, wenn das notwendig ist, damit die übrigen Gemeinden sinnvoll zusammenarbeiten können. Diese Möglichkeit besteht heute schon und diese Möglichkeit wird auch weiter bestehen. Aber ich denke, es wird nicht so weit kommen. Die Erfahrung lehrt und auch die Entwicklung zeigt, dass Gemeinden von sich aus den richtigen Weg finden und auch wählen. Ich möchte Sie also bitten, die Vorschläge der Vorberatungskommission und der Regierung in allen Teilen zu unterstützen.

*Cavigelli:* Ich habe fast ein bisschen Hemmungen nach dieser fast staatsmännisch geführten Diskussion mit einem ganz kleinen Problem an Sie zu gelangen. Es geht eigentlich um die demokratische Legitimation, um die Überwachung der Bürgergemeinden. Ich muss Sie leider mit dieser Frage noch einmal beanspruchen. Bei uns in der Fraktion ist die Frage aufgekommen, wie die Bürgergemeinde zu behandeln sei, respektive wie sie in den Augen der Verfassung näher geregelt wird oder eben nicht.

Wir müssen zurückschauen auf die Artikel 61 und 62. Dort steht als erster Titel „Gemeindearten“. Dann haben wir einen

zweiten Titel „Zusammenarbeit und Zusammenschluss von Gemeinden“ mit den Artikeln 62 bis 65. Wir haben dann Drittens „Stellung und Organisation der Gemeinden“ mit den Artikeln 66 und 68, darunter auch die Regelung wie die Aufsicht zu führen sei. Wenn ich das systematisch anschau, dann haben wir unter den Artikeln 61 und 62 zwei Arten von Gemeinden geregelt und in der Folge dann unter den Titeln zwei und drei bei Artikel 63 und 66 jeweils fortfolgende, dann die Inhalte geregelt, die wir zu diesen Gemeindearten aussagen wollen. Wenn ich aber die Inhalte der einzelnen Artikel im Detail durchlese, stelle ich und mit mir die Fraktion der CVP fest, dass man wahrscheinlich in aller Regel nur die politischen Gemeinden vor Augen hatte und Regelungen im Wesentlichen für die politischen Gemeinden gemeint hat und die Bürgergemeinden nicht geregelt hat. Wir wissen aber auch, dass in Artikel 64, der bereinigt werden soll, der Beschluss ist noch nicht gefasst, explizit steht: „Der Zusammenschluss von politischen Gemeinden und Bürgergemeinden wird durch das Gesetz geregelt.“ Das ist der mittlere Artikel unter diesem zweiten Abschnitt.

Wir haben von Grossrat Capaul an früherer Stelle gehört, dass er sich gefragt hat, wie die Aufsicht über die Bürgergemeinden geregelt sein soll. Die Aufsicht ganz allgemein ist in Artikel 68 geregelt. Wir haben Ausführungen gehört, dass sinngemäss das Gemeindegesetz auch für Bürgergemeinden gelten solle und somit eine Aufsicht gewährleistet sei. Auf der andern Seite nehme ich aber zur Kenntnis, dass gerade der vorangehende Artikel 67 Absatz 1 im Ingress wiederum explizit sagt: „Die obligatorischen Organe der politischen Gemeinde sind,“ und dann kommt die Aufzählung, während in Artikel 68 wiederum nur steht: „Die Regierung übt die Aufsicht über die Gemeinden aus.“ Ich würde dann vielleicht wieder einmal raten wollen und sagen, über die politischen und die Bürgergemeinden.

Auf der andern Seite haben wir nach rege geführter Diskussion innerhalb der Fraktion, die Meinung der Vorberatungskommission hören wollen und erfahren, dass man im Grundsatz eigentlich davon ausgehe, dass der Artikel 62 Absatz 2 die Regelung der Bürgergemeinden abschliessend behandeln solle. Dieser Absatz 2 ist abgeändert worden, wenn ich ihn finde, kann ich ihn auch vorlesen: "Rechtsstellung Aufgaben und Organisation der Bürgergemeinden sowie der Zusammenschluss mit der politischen Gemeinde richten sich nach dem Gesetz." Für uns stellt sich in gewisser Hinsicht die Frage, ob man sich wirklich abschliessend Gedanken gemacht hat, wie die Zusammenarbeit zwischen Bürgergemeinden funktionieren soll, wie die Stellung und Organisation der Bürgergemeinden sein soll. Das müsste unter dem dritten Titel, den ich angesprochen habe, mit den Artikel 66 fortfolgende geschehen. Insbesondere vor dem Hintergrund, der gerade geführten Diskussion über die demokratische Legitimation wäre dies, unseres Erachtens, an sich angebracht. Man würde explizit auch sagen, wie die Organisation der Bürgergemeinde zumindest im Grundsatz geregelt sein soll, sodass der Artikel 67 Absatz 1 mehr oder weniger in irgendeiner Form auch für die Bürgergemeinden Anwendung finden könnte.

Auf der andern Seite gibt es – wie bereits angesprochen – den Artikel 68 mit der Aufsichtsbestimmung. Wir gehen davon aus, dass man, wenn wir schon dabei sind eine Verfassung zu machen, klar regelt, wie die Aufsicht über die Bürgergemeinden organisiert sein sollte. Man kann natürlich einwenden, lieber Herr Cavigelli, wir haben das im Gemeindegesetz geregelt. Allerdings muss ich sagen, dass der Artikel 77 des Gemeindegesetzes in Absatz 2 so lautet: „Auf die

Bürgergemeinde sind so weit dieser Abschnitt keine besonderen Vorschriften enthält, die Bestimmungen dieses Gesetzes über die Gemeinde sinngemäss anwendbar.“ Auch das Gemeindegesetz selber regt also wiederum an, Auslegung zu betreiben, sinngemässe Anwendung für die Bürgergemeinden walten zu lassen. Wir haben wahrscheinlich einen Auslegungsbedarf, würde ich mal sagen, mit dem heutigen Text auf Verfassungsstufe. Ich glaube, wenn wir schon dabei sind, müssen wir das kleine Problem regeln und Klarheit schaffen, damit wir nicht schon auf Verfassungsstufe Auslegungserfordernisse platzieren.

Regierungsrätin Widmer hat auch schon gesagt, wo sie die Grundlage sieht für die Oberaufsicht, dies als Folge der Frage von Grossrat Capaul. Sie sieht diese in Artikel 95: „Die Regierung übt im Sinne der Kantonsverfassung die Oberaufsicht über das Gemeinwesen aus.“ Wir finden hier wiederum die Formulierung „im Sinne der Kantonsverfassung“ und wir wissen, dass der Sinn der Kantonsverfassung nicht so klar ist, ob wirklich eine Aufsicht über die politische und die Bürgergemeinde bestehen soll.

Insgesamt möchte ich ein geklärt haben, ob es wirklich zutreffend und die Meinung der Kommission ist, dass Artikel 62 Absatz 2 das abschliessend regelt. Wenn ja, habe ich doch gewisse Bedenken, ob man die Oberaufsicht auf Gesetzesstufe dermassen pauschal regeln kann. Vor allem wenn man bedenkt, dass eine Bürgergemeinde natürlich von Rechtswegen und von der politischen Zielsetzung her auch unter Kuratel gestellt werden können soll, was eine ganz harte Massnahme ist, die die Autonomie der Bürgergemeinde ganz hart trifft.

Gestützt auf diese Ausführungen möchte ich eine Auskunft bekommen, falls sie unbefriedigend ist, würde ich mir, namens der Fraktion, einen Antrag vorbehalten, der sinngemäss so lautet, dass man das mit den Bürgergemeinden in der Kommission nochmals überlegt und uns dann abschliessend vorlegt. Dies unter Berücksichtigung dieser aufgeworfenen Fragen, vor allem hinsichtlich der Artikel 63 folgende und Artikel 66 folgende, wo die Zusammenarbeit und der Zusammenschluss von Gemeinden, sowie die Stellung und die Organisation der Gemeinden geregelt ist.

*Farrér:* Herr Standespräsident, ich weiss nicht, ob ich den Einsatz verpasst habe. Falls ja, darf ich auf Artikel 63 zurückkommen?

*Standespräsident Locher:* Ich habe das Ihnen vorher mitgeteilt. Nachdem wir Artikel 62 beraten haben, behandeln wir zuerst, gemäss dem Wunsch des Präsidiums der Kommission, Artikel 64 und dann kommen wir zu Artikel 63 zurück. Sie haben überhaupt nichts verpasst. Wir sind bei Artikel 64.

*Brüesch, Kommissionsvizepräsident:* Zu den Bedenken von Grossratskollege Cavigelli. Die grundsätzliche Kompetenzordnung zwischen politischen Gemeinden und Bürgergemeinden ergibt sich vorerst einmal aus Artikel 61 Absatz 2. Dort ist klar als Grundsatz festgelegt, dass die politischen Gemeinden für alle örtlichen Angelegenheiten zuständig sind, die nicht in den Kompetenzbereich der Bürgergemeinden fallen. Daraus ergibt sich vorerst einmal die klare Regelung, dass im Zweifelsfall immer die politische Gemeinde zuständig ist, es sei denn, die Bürgergemeinde stütze sich auf eine ausdrückliche gesetzliche Kompetenz. Damit ist schon ein wegweisender Grundsatz festgelegt. Diese Kompetenzen sind aktuell im geltenden Recht in Artikel 81 des Gemeindegesetzes festgelegt. Dort ist abschliessend aufgeführt, was in den Kompetenzbereich der Bürgergemeinde fällt. Vielleicht

als Zwischenbemerkung, es scheint kaum als sinnvoll, diesen Kompetenzkatalog von Artikel 81 des Gemeindegesetzes in der Verfassung aufzulisten.

Die Bestimmungen über die Zusammenarbeit und die Organisation der Bürgergemeinden ergeben sich aus den Artikeln 63 bis 68. Da gilt die Meinung, dass beide Arten von Gemeinden angesprochen sind. Es ist nicht so, dass die Artikel 63 bis 68 nur die politischen Gemeinden erfassen. Der Antrag der Kommission bezüglich dieser Umplatzierung des Zusammenschlusses mit der politischen Gemeinde mag einen falschen Eindruck erweckt haben. Der Grund dafür ist eigentlich lediglich, dass man diese Frage des Zusammenschlusses im Artikel über die Bürgergemeinden, also in Artikel 62 regeln wollte. Es ist aber natürlich nicht so, dass die andern Bestimmungen, Artikel 63 bis 68, nicht mehr für die Bürgergemeinden gelten sollten. Das ist ein weiterer Grundsatz, die Artikel 63 bis 68, die gelten für beide Arten von Gemeinden.

Gemäss geltendem Recht, Grossrat Cavigelli hat das ausgeführt, wird in Artikel 77 Absatz 2 festgehalten, dass auf die Bürgergemeinden die Bestimmungen des Gemeindegesetzes über die Gemeinden sinngemäss anwendbar sind, unter Vorbehalt einer ausdrücklichen anderweitigen gesetzlichen Regelung im Gemeindegesetz. Wenn Sie nun einwenden, dass diese Abgrenzung nicht klar sei, dann, so denke ich, müssten wir das auf Stufe Gemeindegesetz regeln. Ich denke, die Verfassung ist der falsche Ort diese mögliche Unklarheit, ich habe das im Detail nicht geprüft, zu regeln. Es wird denn auch im Sinne dieser Bestimmung von Artikel 77 Absatz 2 des Gemeindegesetzes, in Artikel 50 Absatz 3 des Gemeindegesetzes festgehalten, dass sich Bürgergemeinden im Rahmen ihres eigenen Zuständigkeitsbereiches unter sich oder mit Gemeinden verbinden können und in Artikel 89 des Gemeindegesetzes wird vorgesehen, dass bei einer Fusion von zwei oder mehreren politischen Gemeinden zu einer neuen Gemeinde, sich diese Fusion auch auf die Bürgergemeinden erstreckt. Man hat hier auf Grund des geltenden Rechtes bereits klare Hinweise und Grundlagen, welche sich auf Bürgergemeinden beziehen.

Wenn Sie nun im Einzelnen diese Artikel 63 bis 68 anschauen, so ersehen Sie daraus, dass sie auch inhaltlich grösstenteils auf Bürgergemeinden anwendbar sind. Wenn Sie das zusammen anschauen mit den Bestimmungen des geltenden Gemeindegesetzes, wonach auch Bürgergemeinden zusammen arbeiten und fusionieren können, dann sehen Sie, dass diese Bestimmungen, vor allem die Artikel 63 bis 65 dementsprechend auch die Bürgergemeinden betreffen. Der Artikel 66 bezüglich der Gemeindeautonomie gilt im Rahmen des engen Kompetenzbereiches der Bürgergemeinden auch für diese. Dieser ist aber unterschiedlich im Verhältnis zum Autonomiebereich der politischen Gemeinden. Auch hier zeigt sich wiederum, dass es kaum sinnvoll wäre auf Verfassungsstufe all diese Detailfragen auseinander zu nehmen und zu gliedern, statt dies am richtigen Ort, nämlich im Gemeindegesetz, vorzunehmen.

Artikel 67 bezieht sich, wie dies bereits richtig ausgeführt wurde, nur auf die politischen Gemeinden und daraus ergibt sich gerade, dass sich die übrigen Bestimmungen auf beide Arten von Gemeinden beziehen, diese spezielle Bestimmung indessen aber nur für politische Gemeinden anwendbar ist. Was die Bestimmung von Artikel 68 anbelangt, muss man im Sinne der generellen Bemerkungen sagen, dass dieser Artikel auch für Bürgergemeinden gilt. Das ist auch auf Grund des geltenden Gesetzes so. Die Aufsichtsmechanismen des Gemeindegesetzes, Artikel 95 folgende, sind auch für die

Bürgergemeinden anwendbar. In wie weit eine konkrete Massnahme für eine Bürgergemeinde im konkreten Fall zum Tragen kommen kann oder nicht, das ist weitgehend eine Frage der Rechtsanwendung und einer Übertragung auf den konkreten Fall. Es scheint mir daher wenig Sinn zu machen einen abschliessenden Katalog für die Bürgergemeinden einerseits und die politischen Gemeinden andererseits in der Verfassung aufzuführen, würde dies doch auch zu Doppelspurigkeiten führen. Die Bürgergemeinden müssten dann unter einem separaten Titel geregelt werden und es stellt sich dann die Frage, ob man die Bürgergemeinden tatsächlich derart prominent in der Verfassung hervorheben will. Es gibt beispielsweise auch einen Entscheid des Verwaltungsgerichtes, welcher sich auf den Standpunkt stellt, dass die Bürgergemeinde lediglich ein Organ der Gemeinde sei. Man mag zu dieser Qualifizierung anderer Meinung sein, aber es zeigt sich, dass wenn wir die Bürgergemeinden explizit im Detail in der Verfassung umschreiben und die entsprechenden Bereiche festlegen, dies vielleicht zu einer Aufwertung führen könnte, welche gar nicht beabsichtigt ist. Ich würde daher wirklich beliebt machen, dass wir diese Detailfragen auf der Ebene des Gemeindegesetzes festlegen und diskutieren und es hier bei den generellen Grundsätzen für alle Gemeinden belassen und ich möchte Sie, Grossrat Cavigelli, in diesem Sinne bitten, Ihren Antrag nicht zu stellen, sofern Sie sich mit diesen Überlegungen einverstanden erklären können.

*Cavigelli:* Ich muss sagen, dass mich diese Ausführungen inhaltlich befriedigen. Sie treffen auch mit meiner persönlichen Einschätzung überein. Sie widersprechen allerdings der Information, die wir von übrigen Mitgliedern der Kommission bekommen haben. Wenn das also systematisch ausgelegt wird, wie das Ratskollege Brüesch gemacht hat, dann bin ich mit dieser Lösung durchaus einverstanden und ich sehe nur noch einen kleinen Abstimmungsbedarf bei Artikel 67, wenn ich da die Diskussion etwas ausweiten darf. Beim Ingress Absatz 1 wird dargelegt, welches die obligatorischen Organe der Gemeinden sind. Diese Bestimmungen könnten auch für die Bürgergemeinden angewendet werden. Wir wollen auch, dass die Bürgergemeinden demokratisch organisiert sind und meines Erachtens ist die grundsätzliche Organisationsbestimmung für eine Körperschaft natürlich schon in der Verfassung zu regeln, ebenso sehr wie die Machtbegrenzungsbestimmungen. Zumindest fasse ich es so auf, dass eine Bürgergemeinde aus der Gesamtheit ihrer Stimmberechtigten bestehen soll, welche ihre Rechte in der Bürgergemeindeversammlung, der Gemeindeversammlung oder an der Urne ausüben, dass sie auch einen Vorstand haben und dass sie unter Umständen auch übrige Behörden nach Massgabe der Gesetzgebung haben kann. Insofern würde ich anregen, wirklich mit einiger Befriedigung über die Ausführungen von Kollege Brüesch, dass im Absatz 1 von Artikel 67 das Wort „politisch“ gestrichen wird, dann haben wir nämlich ein System, das stimmt. In dem Sinn stelle ich selbstverständlich keinen Antrag zu Artikel 64.

*Standespräsident Locher:* Das wollte ich von Ihnen genau wissen Grossrat Cavigelli. Sie haben hier einen Antrag eingereicht, der entfällt somit. Ist das richtig?

*Cavigelli:* Ja.

*Portner:* Ich habe noch immer eine Unklarheit. Wir sind bei Artikel 64, aber der ist – wie von Grossrat Cavigelli gesagt wurde – in Zusammenhang mit Artikel 62 zu sehen. Damit

es im Protokoll einfach klar ist. Gestern habe ich aufgeschrieben, was Vizepräsident Brüesch zu Artikel 62 gesagt hat, nämlich: „Damit sind die Bürgergemeinden abgehandelt.“ Das habe ich mir notiert, das ist gestern so gesagt worden. Merkwürdigerweise hat unser Vertreter in dieser Subkommission in der Fraktion genau dasselbe gesagt. Wenn man in Artikel 64 die Bürgergemeinden herausnimmt und sie in Artikel 62 Absatz 2 beim Zusammenschluss von Bürgergemeinden platziert, spricht das dafür, dass man mit Artikel 62 die Bürgergemeinden abgehandelt wissen wollte. Sonst hätte man dies in Artikel 64 lassen können, weil diese Bestimmungen zum Teil auch für die Bürgergemeinden gelten. Sie sehen aus diesem Wirrwarr, der entsteht, dass es schon etwas an der Systematik happern dürfte. Darum bitte ich, dass man in der Kommission zu Händen der zweiten Lesung versucht etwas mehr Klarheit zu schaffen.

*Regierungsrätin Widmer-Schlumpf:* Nach dem Votum von Grossrat Cavigelli habe ich gedacht, jetzt ist die Sache gelaufen. Ich dachte sie sei bereinigt, aber nach dem Votum von Grossrat Portner stelle ich fest, dass sie noch nicht ganz bereinigt ist. Ich möchte Sie, Grossrat Portner, auf die Systematik hinweisen.

Im Abschnitt 6 oder im sechsten Abschnitt werden die Gemeinden behandelt. Als Gemeinden gelten politische Gemeinden und Bürgergemeinden, wobei die Bürgergemeinden, das ist uns allen klar, nicht die gleichen Befugnisse haben, wie die politischen Gemeinden. Also die politischen Gemeinden haben umfassende Befugnisse und die Bürgergemeinden haben eingeschränkte Befugnisse. Die Bestimmungen in diesem sechsten Abschnitt Gemeinden, die gelten für alle Gemeindeformen beziehungsweise für beide Gemeindeformen, nämlich für die politischen Gemeinden und für die Bürgergemeinden. Die sinngemässe Anwendbarkeit kann selbstredend nur dort möglich sein, wo dies auf Grund der den Bürgergemeinden zustehenden Befugnisse überhaupt in Frage kommt, also in diesem eingeschränkten Bereich. Schauen Sie einmal im Gemeindegesetz, Artikel 81, nach, welches die Befugnisse der Bürgergemeinden sind. Wo keine besonderen Vorschriften für die Bürgergemeinden bestehen, gilt die allgemeine Anwendbarkeit gemäss Artikel 77 Absatz 2 Gemeindegesetz.

Betreffend Fusionen von Bürgergemeinden gelten sämtliche Bestimmungen, die für die Gemeinden als solche gelten, auch. Ich denke, das ist klar und geht auch aus dieser Fassung ohne Probleme hervor. Ich sehe keinen Nachbesserungsbedarf. Ich habe vielmehr Bedenken, dass, wenn wir hier beginnen irgendetwas auszuformulieren, was an sich klar ist, wir dann Doppelspurigkeiten schaffen und alles aufzublähen beginnen.

Vielleicht noch etwas zu Grossrat Cavigelli. Er hat sich berechtigterweise wieder die Frage gestellt, wie es mit der Aufsicht bei den Bürgergemeinden funktioniert. Da gilt auch die Verbindung, darauf haben wir gestern hingewiesen, von Artikel 77 Gemeindegesetz mit Artikel 95 Gemeindegesetz; selbstverständlich ist auch bei Bürgergemeinden eine Kuratel möglich. Es ist relativ schwierig, sich einen solchen Fall vorzustellen. Ich könnte mir vorstellen, dass wenn eine Bürgergemeinde – ich kenne aber keinen solchen Fall, dies möchte ich auch gleich sagen – über Jahre hinweg eine rechtswidrige Einbürgerungspraxis betreiben würde, man diese Aufgabe dann der politischen Gemeinde übertragen würde. Das wäre ein Anwendungsfall – ohne speziellen Anwendungsfall, dies an die Adresse aller hier im Saal. Ich möchte Sie einfach darauf hinweisen, Grossrat Portner, es macht keinen Sinn,

Detailregelungen auf Verfassungsstufe zu machen. Wir machen hier ein Grundgesetz, wir bauen ein Gerüst, wir formulieren keine Ausführungsbestimmungen, auch wenn sich der Grosse Rat gestern das Verordnungsrecht wieder zurückgegeben hat. Es geht hier nicht um eine Verordnung, es geht um das Grundgesetz, also um Verfassungsstufe. Ich möchte Sie deshalb bitten, diese Artikel so zu belassen, wie wir Ihnen das vorschlagen. Es ist uns allen klar, dass wir im Gemeindegesetz gewisse Fragen klären müssen, nicht zuletzt auch die Frage der Aufsicht, die wir auch für die Bürgergemeinden noch detaillierter formulieren müssen.

*Standespräsident Locher:* Ich gehe jetzt schon davon aus, dass Artikel 64 – so wie es Kommission und Regierung vorschlagen – bereinigt ist. Grossrat Cavigelli, Sie haben zwei Mal das Wort gehabt zu diesem Artikel, ich kann es Ihnen nicht mehr geben.

*Augustin:* Grossrat Portner hat zu Recht aufgeworfen, dass Artikel 62 Absatz 2 unter Berücksichtigung der systematischen Interpretation, die nun hinlänglich sowohl durch Grossrat Brüesch wie Regierungsrätin Widmer gemacht wurde, nicht ganz stimmt und ein bisschen stört. An dem halte ich fest. Deshalb würde ich auch der Präsidentin der Vorberatungskommission beliebt machen, dass wir das in die Kommission zurücknehmen und das dort nochmals anschauen.

*Standespräsident Locher:* Ich nehme an Frau Kommissionspräsidentin oder Grossrat Brüesch, das wird so gemacht, geben sie bitte Antwort?

*Brüesch, Kommissionsvizepräsident:* Vorerst möchte ich noch genau wissen, zu was ich Antwort geben soll?

*Standespräsident Locher:* Ob die Kommission bereit ist dem Ansehen von Grossrat Augustin Folge zu leisten.

*Brüesch, Kommissionsvizepräsident:* Und das Ansehen beschränkt sich auf Artikel 64 und Artikel 62, wenn ich das richtig verstanden habe oder auf die Artikel 63 bis 68?

*Augustin:* Also nochmals zur Präzisierung. Ich mache einfach beliebt, dass wir das, was heute diesbezüglich an Voten gefallen sind, nochmals in der Kommission zusammenfassend anschauen. Betreffen Artikel 62 Absatz 2 hat Kollege Portner, meines Erachtens, zu Recht darauf hingewiesen, dass dieser Artikel nicht ganz systematisch korrekt zu sein scheint. Das stört, man kann es belassen, vielleicht muss man es auch ein bisschen ändern. Ich weiss es im Augenblick auch nicht. Ich mache beliebt, dass wir auch diesen Artikel nochmals anschauen. Auch sind die einzelnen Begriffe in den verschiedenen Artikeln nicht immer gleich verwendet worden. Vielfach wird von Gemeinden schlechthin gesprochen, vielfach beispielsweise in Artikel 64 wird durchaus unterschieden zwischen politischen Gemeinden und Bürgergemeinden. Wir sollten, wenn wir schon diese sinnvolle systematische Auslegung machen und immer nur von Gemeinden sprechen, durchwegs auch nur von Gemeinden sprechen und nicht manchmal von politischen und andere Male wieder von Bürgergemeinden.

*Standespräsident Locher:* Ich glaube der Auftrag an die Kommission ist jetzt klar.

*Hess:* Als Ausschusspräsident des behandelten Abschnittes möchte ich ein anderes Vorgehen vorschlagen. Grundsätzlich ist klar, was wir wollen. Es geht wirklich nur um die systematische Bereinigung. Wir können heute beschliessen, dass wir die Fusion der Bürgergemeinden von Artikel 62 wieder zurück in Artikel 64 nehmen, wie die ursprüngliche Fassung gelautet hatte, dann ist dieser Punkt bereinigt. Beim Wirrwarr der folgenden Artikel – Kollege Augustin hat richtig gesagt – kann man das Wort „politisch“ herausnehmen, wie Kollege Cavigelli auch schon beantragt hat. Damit ist nämlich alles erledigt und, das wurde bereits gesagt, alle anderen Ausführungen gelten auch für die Bürgergemeinden. Damit muss man nicht noch mal alles zurücknehmen und neu behandeln. Wir können dann diesen Abschnitt heute abschliessen.

*Brüesch, Kommissionsvizepräsident:* Eigentlich möchte ich in erster Lesung diese Bestimmungen bereinigen lassen. Ich wehre mich nicht dagegen, wenn wir das in Artikel 64 dahingehend lösen, wie das Grossrat Hess gesagt hat, dass wir alles am ursprünglichen Ort belassen. Aber ich denke, es wäre ein Schnellschuss, wenn man dann einfach das Wort „politische“ Gemeinden überall herausstreichen würde. Das hat durchaus seine Berechtigung, so z.B. auch bei Artikel 67, denn diese Bestimmung bezieht sich tatsächlich nur auf die politischen Gemeinden. Diese Bestimmung in der Verfassung soll nicht auch zwingend anwendbar sein auf die Bürgergemeinden, weil es in Artikel 78 des Gemeindegesetzes eine spezielle Bestimmung für die Organisation der Bürgergemeinden gibt. Diese spezielle Bestimmung, die werden wir bei der Bereinigung des Gemeindegesetzes anschauen müssen, ob sie weiterhin sinnvoll ist oder nicht, ob man hier den Standard der politischen Gemeinden übernehmen will oder nicht. Ich denke es wäre falsch, wenn wir jetzt unbesehen diese Bestimmung auch einfach auf die Bürgergemeinden anwendbar machen würden. Ich würde also beliebt machen, dass wir jetzt in erster Lesung über die Bestimmungen der Artikel 63 bis 68 abstimmen wie sie vorgeschlagen sind. Es ist uns nicht verwehrt in der Kommission, diese nochmals anzuschauen und allenfalls von uns aus neue Vorschläge zu bringen. Ich möchte aber diese Abstimmung nicht erst in der nächsten Session durchführen.

*Standespräsident Locher:* Also, der Vizepräsident sagt das zu Recht. Der Kommission steht es natürlich vollends frei in der zweiten Lesung auch die bereits genehmigten Anträge wieder umzukrempeln oder andere zu stellen. Dem steht nichts im Wege. Ich meinte, wir sollten schon vorwärts machen und ich unterstütze sehr, was Kommissionsvizepräsident Brüesch gesagt hat. Mit diesen Worten gehe ich davon aus, dass Artikel 64 im Moment bereinigt ist.

*Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.*

### Art. 63

#### *Antrag Kommission und Regierung*

#### Marginalie: Interkommunale Zusammenarbeit

<sup>1</sup>Die Gemeinden können zur Erfüllung ihrer Aufgaben mit anderen Gemeinden oder Organisationen zusammenarbeiten. Das Gesetz kann vorsehen, dass Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichtet werden.

Absatz 2 gestrichen

<sup>3</sup>Das Gesetz regelt die interkommunale Zusammenarbeit sowie die Auslagerung von Aufgaben sowie die Übertragung von Aufgaben an Private und gewährleistet die politischen Mitwirkungsrechte.

*Brüesch, Kommissionsvizepräsident:* Als Ausfluss der bereits erwähnten Gegebenheiten möchte hier das „Interkommunale“ betont werden, weshalb im zweiten Titel sowie in der Marginalie die Ergänzung „interkommunal“ vorgenommen werden soll. Ebenfalls unter dem Titel der interkommunalen Zusammenarbeit soll der Artikel zielgerichtet aber vereinfacht formuliert werden. Die Gesamtkommission beantragt Ihnen daher die Streichung der Absätze 2 und 3. Der letzte Satz von Absatz 2 soll umformuliert bei Absatz 1 angefügt werden, nämlich mit der Formulierung, Sie ersehen das aus dem Protokoll: „Das Gesetz kann vorsehen, dass Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichtet werden.“ Die restlichen Bestimmungen sollen schlicht und einfach in der Formulierung gemäss Kommission zusammengefasst werden. Nämlich mit dem Wortlaut, Sie ersehen das ebenfalls auf der rechten Seite des Protokolls: „Das Gesetz regelt die interkommunale Zusammenarbeit sowie die Auslagerung von Aufgaben sowie die Übertragung von Aufgaben an Private und gewährleistet die politischen Mitwirkungsrechte.“ Damit ist nach Meinung der Kommission alles Notwendige kurz und konzis gesagt.

*Farrér:* Auch wenn ich vorhin der Meinung war, ich hätte möglicherweise etwas verpasst, ich habe nichts spektakuläres vorzubringen, aber immerhin einen Antrag. Ich spreche zu Artikel 63 Absatz 1. In der Sache stehe ich zum Antrag der Vorberatungskommission. Ich finde jedoch die Formulierung etwas unglücklich, ich zitiere: "Das Gesetz kann vorsehen, dass Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichtet werden." Zitat Ende. Wenn ich dies nämlich richtig interpretiere, kann das Gesetz mit dieser Formulierung eine solche Bestimmung beinhalten, muss es aber nicht. Um aber der geltenden Rechtslage nachzukommen wie sie das Gemeindegesetz bereits heute in Artikel 57 vorsieht, Regierungsrätin Widmer hat es bereits erwähnt, ist meines Erachtens eine redaktionelle Anpassung notwendig. Daher stelle ich den Antrag den zweiten Satz von Artikel 63 Absatz 1 wie folgt abzuändern: „Das Gesetz sieht vor, dass Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichtet werden können.“

*Brüesch, Kommissionsvizepräsident:* Das ist eine Nuance, vielleicht eine etwas leicht verpflichtendere Formulierung. Ich kann hier nur für mich sprechen. Ich wehre mich nicht gegen diesen Antrag, wenn von Seiten der Kommissionsmitglieder eine andere Meinung vorherrschen würde, dann bitte ich um eine entsprechende Stellungnahme. Ich kann mich diesem Antrag anschliessen.

*Standespräsident Locher:* Grossrat Farrér möchte das Wort „kann vorsehen“ durch „sieht vor“ ersetzen, ist das richtig?

*Farrér:* Ja. Das Gesetz sieht vor, dass Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichtet werden können.

*Standespräsident Locher:* Geben Sie das schriftlich, dann haben wir es im richtigen Wortlaut. Also Grossrat Farrér stellt folgenden Antrag: „Das Gesetz sieht vor, dass Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichtet werden können.“ Dieser Antrag steht dem Antrag von Kommission und Regierung zu Artikel 63 Absatz 1 gegenüber.

*Antrag Farrér*

Änderung des Antrags der Kommission Absatz 1 zweite Zeile: Das Gesetz sieht vor, dass Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichtet werden können.

*Heinz:* Ich möchte an der Formulierung der Kommission und der Regierung festhalten.

*Abstimmung:*

Der Antrag Farrér wird mit 70 zu 8 Stimmen genehmigt. Die restlichen Änderungen des Artikels 63 werden gemäss Antrag der Kommission und der Regierung genehmigt.

**Art. 65***Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)*

Marginalie: Förderung von interkommunaler Zusammenarbeit und Zusammenschluss

Der Kanton fördert die interkommunale Zusammenarbeit und den Zusammenschluss von Gemeinden, um die zweckmässige und wirtschaftliche Erfüllung ihrer Aufgaben sicherzustellen.

*Brüesch, Kommissionsvizepräsident:* Auch hier soll die ursprüngliche Formulierung „Zusammenarbeit und Zusammenschluss von Gemeinden“ durch den treffenden Begriff „interkommunale Zusammenarbeit“ ersetzt werden. Dieser Begriff entspricht im Übrigen auch der Terminologie des geltenden Gemeindegesetzes..

*Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.*

**Zwischentitel 3.***Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)*

Stellung und Organisation

*Brüesch, Kommissionsvizepräsident:* Kurz ein Wort zum dritten Zwischentitel vor Artikel 66. Die Artikel 66 und folgende behandeln ohnehin die Gemeinden, weshalb hier die Worte „der Gemeinden“ zu streichen sind. „Stellung und Organisation“ genügen, weil sich systematisch aus dem Aufbau ergibt, dass hier die Gemeinden geregelt werden.

*Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.*

**Art. 66***Antrag Kommission und Regierung*

Gemäss Botschaft

*Angenommen*

**Art. 67***Antrag Kommission und Regierung (Sprecher Brüesch)*

Marginalie: Organe

3. weitere Behörden nach Massgabe der Gesetzgebung  
*Brüesch, Kommissionsvizepräsident:* Hier schlägt die einstimmige Kommission vor, die Marginalie „Organisation“ durch „Organe“ zu ersetzen, denn in Artikel 67 ist explizit die Rede von Organen der politischen Gemeinden. Die For-

mulierung: „die übrigen Gemeindebehörden“, soll durch „weitere Behörden“ ersetzt werden, da nicht alle übrigen Gemeindebehörden zu den obligatorischen Organen der politischen Gemeinde gehören. Es soll hier der Gesetzgebung überlassen bleiben, spezielle weitere Behörden vorzusehen und einzusetzen, welche als obligatorische Organe zu qualifizieren sind. So beispielsweise die Geschäftsprüfungskommission.

*Cavigelli:* Ich bin nicht ein Spezialist für Bürgergemeinden, möchte aber vor diesem Hintergrund dennoch nochmals das Wort ergreifen, auch wenn ich fest davon überzeugt bin, dass es nochmals eine Bereinigung gibt, aber es ist wichtig eine Leitplanke zu setzen. Ich gehe davon aus, dass es durchaus berechtigt und in jeder Hinsicht üblich ist, dass auch Bürgergemeinden eine Gemeindeversammlung haben oder eine Urnenabstimmung kennen und somit die Gesamtheit der Stimmberechtigten als Organ. Auf der andern Seite gehe ich auch davon aus, dass die Bürgergemeinde einen Gemeindevorstand hat, ob dieser nun Bürgerrat, Bürgervorstand oder wie auch immer heisst. Ich gehe auch davon aus, dass die Bürgergemeinden nicht Schaden nehmen, wenn man ihnen die Berechtigung gibt gemäss Ziffer 3 die übrigen Gemeindebehörden – Bürgergemeindebehörden – nach Massgabe der Gesetzgebung zu bestimmen. Auch der Absatz 2 passt durchaus bestens auf die Bürgergemeinden, wo es heisst, die Gemeinden können die Gemeindeversammlung durch ein Gemeindeparlament ersetzen oder ergänzen. Ich würde diese Möglichkeit eher als überflüssig betrachten, aber immerhin, wenn wir schon ein schlankes Gesetz machen, können wir das so belassen und mindestens diese Option den Bürgergemeinden belassen ohne dass dies schadet.

Ich möchte konkret beantragen, dass das Wort „politischen“ im Absatz 1 gestrichen wird. Dieser lautet dann: „Die obligatorischen Organe der Gemeinden sind:“, er stimmt dann auch mit der Marginalie „Organisation“ überein und meint die Organisation von beiden Gemeinden. Wenn Sie dem zustimmen, würde das im Übrigen wiederum bedeuten, dass der Artikel 62 Absatz 2 neu zu überdenken ist, weil auch dort wiederum von Organisation der Bürgergemeinden gesprochen wird. Meines Erachtens ist es aber auch verfassungsrechtlich durchaus geboten, die Organisationsbestimmung für eine Bürgergemeinde auf Verfassungsebene zu regeln, wie wir das auch für die politischen Gemeinden tun.

*Antrag Cavigelli*

<sup>1</sup>Die obligatorischen Organe der Gemeinden sind:

*Brüesch, Kommissionsvizepräsident:* Ich möchte Ihnen beliebt machen, diesen Antrag abzulehnen. Ich möchte Ihnen Artikel 78 des geltenden Gemeindegesetzes vorlesen. Diese Bestimmung steht unter der Marginalie „Organisation der Bürgergemeinden“ und sie beinhaltet Folgendes: „Organe der Bürgergemeinde sind die Bürgerversammlung, der Bürgervorstand und die Rechnungsrevisoren.“ Zweiter Absatz: „Durch die Statuten können die Mitglieder des Gemeindevorstandes, welche Gemeindebürger sind, als Vorstandsmitglieder der Bürgergemeinde bezeichnet werden.“ Dritter Absatz: „Fehlen die in Artikel 81 aufgeführten Voraussetzungen“, und diese Voraussetzungen sind mindestens sieben stimmfähige Ortsbürger, „für die Ausübung der Befugnisse der Bürgergemeinde, so wird diese von Gesetzes wegen durch die Organe der politischen Gemeinde vertreten. Vorbehalten bleiben die besonderen Bestimmungen über die Erteilung des Bürgerrechts.“

Sie ersehen daraus, dass hier spezielle Bestimmungen bezüglich der Organisation der Bürgergemeinden ausformuliert sind. Ich möchte mich deshalb nicht stark machen für diese Spezialregelung für Bürgergemeinden, aber ich möchte einfach beliebt machen, dass wir nicht diese Verfassungsbestimmung einfach unbesehen als auf Bürgergemeinden anwendbar erklären und damit letztlich dazu beitragen, dass wir die Bürgergemeinden gewissermassen aufwerten. Ich denke, der Trend geht eher in die andere Richtung. Ich möchte dies eigentlich vermeiden und diese Diskussion viel lieber bei der Bereinigung und Revision des Gemeindegesetzes führen. Es wird sich dort zeigen, ob die Regelung wie sie heute vorgesehen ist, sinnvoll ist oder ob man Korrekturen vornehmen soll. Ich möchte aber nicht einfach diesen „Verfassungspanzer“, etwas pointiert gesagt, unbesehen auf die Bürgergemeinden übertragen.

*Augustin:* Ich möchte Ihnen beliebt machen den Antrag Cavigelli zu unterstützen und zwar auf Grund folgender Überlegungen, auch als Kommissionsmitglied kann man nämlich in der Debatte durchaus klüger werden. Sie haben gestern wuchtig den Antrag Trepp abgelehnt und damit ein Votum für die Bürgergemeinden ausgesprochen. Das ist in Ordnung. Ich war nicht hier, ich hätte eher für den Antrag Trepp gestimmt, aber das tut nichts zur Sache. Der Entscheid ist klar. Auf dem muss man aufbauen und daraus folgern, dass die Grundorganisation der Bürgergemeinde, genau gleich wie bei der politischen Gemeinde oder bei andern Behörden, nicht nur in einem formellen Gesetz bekleidet wird, sondern auf Verfassungsstufe geregelt wird.

Das erlaubt und ermöglicht der Antrag Cavigelli und zwar in einem Parallelismus mit der politischen Gemeinde, der mir sinnvoll erscheint. Sinnvoll vor allem deshalb, weil Artikel 78, den Vizepräsident Brüesch vorgelesen hat, signifikant eine Unterscheidung gegenüber Artikel 67 Absatz 1 Ziffer 1 aufweist. In Artikel 78 des Gemeindegesetzes ist nämlich nur von der Bürgerversammlung die Rede. Die Bürgergemeinde entscheidet also nur in der Bürgerversammlung, während Artikel 67 Absatz 1 Ziffer 1 die von mir aus gesehen richtige und vernünftige Möglichkeit gibt, nicht nur an der Versammlung, sondern auch an der Urne zu entscheiden. Dann kommen nicht nur die 30 hervorragendsten Bürger zusammen und entscheiden für alle andern Bürger, sondern dann haben immerhin auch diejenigen, die nie an solche Versammlungen gehen, mindestens das Recht und die Möglichkeit von ihren Rechten Gebrauch zu machen. Unterstützen Sie also den Antrag Cavigelli.

*Casanova (Chur):* Ich möchte Ihnen beliebt machen, den Antrag Cavigelli abzulehnen. Wir haben in Artikel 62 Absatz 2 die Voraussetzungen geschaffen, dass wir für Bürgergemeinden spezielle Ordnungen erlassen können. Im Artikel 67 sprechen wir von der politischen Gemeinde, wenn wir nämlich weiterlesen, heisst es in der Ziffer 1: „Die Gesamtheit der Stimmberechtigten, welche ihre politischen Rechte in der Gemeindeversammlung oder an der Urne ausüben.“ Konsequenterweise müssten wir hier wieder eine Spezialformulierung für die Bürgergemeinden finden, weil es nicht allein aus diesem Artikel hervorgeht, dass es die Bürger sind, die diese Rechte in der Bürgergemeinde ausüben. Ich meine, wenn wir das Wort politisch streichen, dann tragen wir mehr zur Verwirrung bei als zur Vereinfachung.

*Portner:* Ich fordere Sie auf, den Antrag Cavigelli zu unterstützen und gleichzeitig das Wort „obligatorische“ in Absatz

1 herauszustreichen, weil das "schepps" in der Landschaft steht. Es passt nicht zu Ziffer 3, wo geschrieben steht: „Weitere Behörden nach Massgabe der Gesetzgebung.“ Wir haben die zwingenden Organe, das wären die gemäss Ziffer 1 und 2, und weitere je nach Massgabe der Gesetzgebung. Es stellt sich dann noch die Frage welche Gesetzgebung gemeint ist, ist es die vom Kanton oder von der Gemeinde, das müsste noch differenziert werden. Aber wenn man überall, wo es obligatorisch oder zwingend ist, das hinschreiben wollte, wäre es etwas merkwürdig. Ich meine, dass wenn es steht: „Die Organe sind“, dann sind es die Organe, ob sie obligatorisch sind oder nicht. Es sind die Organe, welche die Gemeinden haben müssen.

*Standespräsident Locher:* Grossrat Portner, Sie stellen den Antrag das Wort „obligatorisch“ zu streichen oder möchten Sie abwarten, wie über den Antrag Cavigelli entschieden wird? Sie warten und schauen, ob der Antrag Cavigelli angenommen wird.

*Abstimmung:*

Der Antrag Cavigelli wird mit 67 zu 21 Stimmen abgelehnt.

*Standespräsident Locher:* Sie haben den Antrag Cavigelli mit 67 zu 21 Stimmen abgelehnt. Grossrat Portner halten Sie an Ihrem Antrag fest?

*Portner:* Ich muss zuerst hören, wie das gemeint ist: „Weitere Behörden nach Massgabe der Gesetzgebung.“ Ich meine vorhin gehört zu haben, damit seien auch die Gesetze der Gemeinden gemeint.

*Brüesch, Kommissionsvizepräsident:* Ich beantrage Ihnen, sofern der Antrag Portner gestellt wird, diesen Antrag abzulehnen. Es erscheint der Kommission richtig, dass das Wort obligatorisch enthalten ist und mit dem Abänderungsantrag von Ziffer 3 will die Kommission gerade zum Ausdruck bringen und betonen, dass es einerseits obligatorische Organe bei den Gemeinden gibt und andererseits eine Art fakultative Organe, je nach Regelungs- oder Organisationsbedarf in den einzelnen Gemeinden.

Es ist an sich klar, dass in der Gemeinde Avers wahrscheinlich weniger Organe bestellt werden müssen als in der Stadt Chur. Ich möchte dementsprechend auch die Möglichkeit offen lassen, dass die Gemeinden befugt sind, entsprechend ihren Bedürfnissen die Organisation zu regeln. Daher hat man auch gesagt, man beschränkt sich bei Ziffer 1 und 2 auf die obligatorischen Organe, die müssen in jeder Gemeinde vorhanden sein. Gemäss Ziffer 3 könnte so interpretiert werden, dass auch sämtliche übrigen Gemeindebehörden obligatorisch sind, die Kommission ist aber der Auffassung, dass nur gewisse Behörden nach Massgabe der kommunalen Gesetzgebung obligatorisch bestellt werden müssen. Im Übrigen ist die einzelne Gemeinde frei, ihre Organisation selbst festzulegen und ihre Behörden nach Bedürfnis einzusetzen oder nicht. Ich möchte Ihnen daher beliebt machen, Kollege Portner, dass so zu belassen und entsprechend auch keinen Antrag zu stellen.

*Portner:* Mit dieser Erklärung ist der Antrag hinfällig.

*Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.*

## Art. 68

*Antrag Kommission und Regierung*

<sup>1</sup>Die Regierung übt die Aufsicht über die Gemeinden und die Träger der interkommunalen Zusammenarbeit aus.

*Brüesch*, Kommissionsvizepräsident: Folgerichtig zur Regelung nicht nur der Gemeinden, sondern auch der interkommunalen Zusammenarbeit unter dem Titel A, ist die Aufsicht der Regierung explizit nicht nur bezüglich Gemeinden, sondern auch hinsichtlich Träger der interkommunalen Zusammenarbeit vorzusehen. Es liegt auf der Hand, dass die Regierung auch Aufsichtsorgan für die entsprechenden Gemeindeverbände sein muss und entsprechend auch die Aufsicht über die Kreise, Bezirke und Regionalverbände ausübt.

*Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.*

**Zwischentitel B.***Antrag Kommission und Regierung***A. KREISE, BEZIRKE UND REGIONALVERBÄNDE**

*Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.*

**1. Einteilung des Kantonsgebietes****Art. 69 Bezirke und Kreise**

*Antrag Kommission und Regierung*  
Gemäss Botschaft

*Angenommen*

**Art. 70***Antrag Kommission und Regierung*Marginalie: Regionalverbände

<sup>1</sup>Die Gemeinden schliessen sich für die Erfüllung regionaler Aufgaben zu Regionalverbänden [...] zusammen.

<sup>2</sup>Regionalverbände sind so abzugrenzen, dass sie ihre Aufgaben zweckmässig und wirtschaftlich erfüllen können.

*Brüesch*, Kommissionsvizepräsident: Im Sinne der allgemeinen Ausführungen sollen hier die Regionalverbände klar und eindeutig hervorgestrichen werden und gleichsam als besondere und spezielle Art von Gemeindeverbindungen explizit aufgeführt werden, wie sich dies beispielsweise für die Bezirke als Gerichtssprengel und für die Kreise als Gerichts- und Administrativbehörde ergibt. Dementsprechend ist auch die Formulierung in Absatz 1 anzupassen und der Absatz 2 ist speziell auf diesen Regionalverband zugeschnitten.

*Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.*

**2. Rechtsstellung und Aufgaben****Art. 71**

*Antrag Kommission und Regierung*  
Gemäss Botschaft

*Brüesch*, Kommissionsvizepräsident: Hier ist lediglich darauf hinzuweisen, dass sich allenfalls Anpassungen aufdrängen würden, sofern sich der Grosse Rat dafür entscheidet, mit dem Majorz- sowie dem Bündner Modell in die Volksabstimmung zu gehen. Die vorliegende Formulierung betrifft die Gegebenheiten entsprechend dem Vorschlag der Regierung beim Bündner Modell. Eine Anpassung beim Majorzverfahren wird im Zusammenhang mit der Vorbereitung des Entscheides über eine Variantenabstimmung vorgenommen, dies im Rahmen der zweiten Lesung.

*Angenommen*

**Art. 72**

*Antrag Kommission und Regierung*  
Gemäss Botschaft

*Suenderhauf*: Ich habe lediglich eine Frage zu Artikel 72 im Zusammenhang mit einem Problem, das sich schon verschiedentlich gestellt hat, nämlich bei den Bezirken. Die Rechtspersönlichkeit der Bezirke wird hier nicht explizit erwähnt. Was passiert aber, wenn eine Gerichtsrechnung wird nicht bezahlt wird? Man hat sich diese Frage schon oft gestellt. Hat ein Bezirksgericht z.B. insofern eine eigenständige Rechtspersönlichkeit, um diese Rechnung allenfalls über Betreuungsmassnahmen einzuziehen? Diese Frage ist, meines Erachtens, immer noch nicht abschliessend geklärt, deshalb wäre ich froh, wenn man das noch erläutern oder allenfalls klären könnte.

*Brüesch*, Kommissionsvizepräsident: Da muss ich ehrlich sagen, dass ich überfragt bin. Ich kann diese Frage zurücknehmen und in der Kommission behandeln. Ich möchte aber beliebt machen, dass wir doch über diese Formulierung abstimmen und ich kann Ihnen im Hinblick auf die zweite Lesung höchstens versprechen, dass wir eine Antwort zu finden versuchen.

*Standespräsident Locher*: Grossrat Suenderhauf sind Sie einverstanden? Ja, dann machen wir das so.

*Angenommen*

**Art. 73***Antrag Kommission und Regierung*Marginalie: Regionalverbände

<sup>1</sup>[...] Regionalverbände sind Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Absatz 2 unverändert.

Absatz 3 gestrichen.

*Brüesch*, Kommissionsvizepräsident: Folgerichtig und systematisch konsequent entfällt hier die Formulierung „Gemeindeverbände“, weshalb nur die Rede von „Regionalverbänden“ ist und die Marginalie ebenfalls ausgewechselt wird.

*Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.*

**3. Organisation und Aufsicht****Art. 74**

*Antrag Kommission und Regierung*

<sup>1</sup>Die obligatorischen Organe der Kreise und Regionalverbände sind:

Ziff 1 unverändert.

2. der Kreisrat beziehungsweise die Delegierten des Regionalverbandes;
3. die Präsidentin oder der Präsident des Kreises beziehungsweise des Regionalverbandes;
4. weitere Organe nach Massgabe der Gesetzgebung.

<sup>2</sup>Das Gesetz stellt sicher, dass Kreise und Regionalverbände die politischen Rechte gewährleisten.

*Brüesch*, Kommissionsvizepräsident: Auch hier erfolgt eine Bereinigung der Terminologie, indem die allgemeine Formulierung der „Gemeindeverbindungen“ durch „Regionalverbände“ ersetzt wird. Die Kommission schlägt aus systematischen Gründen weiter vor, die Ziffern 2 und 3 abzutauschen und in Analogie zu Artikel 67 Absatz 1 Ziffer 3 eine neue Ziffer 4 aufzunehmen.

*Portner*: Auch wenn es gewissen Leuten nicht passt, wenn ich wieder etwas sage – einige schütteln hie und da den Kopf, wenn ich spreche – habe ich trotzdem eine Bemerkung zu diesem Artikel vorzubringen. In Angleichung von Artikel 74 zu Artikel 67 betreffend Marginalie sollte es hier auch „Organe“ heissen.

*Antrag Portner*  
Marginalie: Organe

*Standespräsident Locher*: Nimmt das die Kommission so entgegen?

*Brüesch*, Kommissionsvizepräsident: Ja, so vom Schiff aus würde ich das so entgegennehmen.

*Der Antrag Portner wird genehmigt. Die restlichen Änderungen des Artikels 74 werden gemäss Antrag der Kommission und der Regierung genehmigt.*

## Art. 75

*Antrag Kommission und Regierung*

<sup>1</sup>Die Regierung übt im Rahmen des kantonalen Rechts die Aufsicht über die Kreise, Bezirke und Regionalverbände aus. Davon ausgenommen ist die Justizaufsicht.

<sup>2</sup>Im Bereich von Aufgaben, die den Kreisen und Regionalverbänden von den Gemeinden übertragen worden sind, beschränkt sich die Aufsicht auf die Rechtskontrolle, soweit nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt wird.

*Brüesch*, Kommissionsvizepräsident: Auch hier ergibt sich lediglich eine terminologische Bereinigung.

*Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.*

## Art. 13 Ziff. 5a

*a)Antrag Kommissionsmehrheit (16 Stimmen, Sprecher Brüesch) und Regierung*

die Präsidentinnen und Präsidenten der Regionalverbände;

*b)Antrag der Kommissionsminderheit (3 Stimmen, Sprecherin Noi-Togni)*

die Vorstände der Regionalverbände;

*Brüesch*, Kommissionsvizepräsident: Die Kommissionsmehrheit schlägt vor, dass die Präsidentinnen und Präsidenten der Regionalverbände durch das Volk gewählt werden. Im Rahmen der Demokratisierung der Regionalverbände wird dieser Vorschlag durch die Kommissionsmehrheit forciert. Grundsätzlich befürwortet die Vorberatungskommission eine Volkswahl des Vorstandes, wobei hier entsprechende Vertretungsgarantien für die kleineren Gemeinden und die Randgebiete in der Region zwingend sein werden, anders als dies bei den Bezirksgerichten der Fall ist. Diese Frage soll aber nicht in der Verfassung, welche lediglich die Minimalstandards festlegt, sondern gestützt auf Ziffer 4 auf Gesetzesstufe geregelt werden. Einigkeit besteht darüber, dass eine demokratische Legitimation der Wahl des Vorstandes erfolgen muss, dem wird durch eine Regelung auf Gesetzesstufe Genüge getan. Daher kann, nach Meinung der Kommissionsmehrheit auf Verfassungsstufe offen gelassen werden, wie bzw. durch wen der Vorstand zu wählen ist. Demgegenüber steht bekanntlich die Meinung der Kommissionsminderheit, welche auch den Vorstand der Regionalverbände durch das Volk wählen lassen möchte respektive diese Verpflichtung ausdrücklich in der Verfassung verankert haben möchte. Dazu wird Grossrätin Noi sprechen.

*Noi*: Mein Antrag zu Artikel 13 Ziffer 5a will, dass die Stimmberechtigten nicht nur die Präsidentinnen und Präsidenten der Regionalverbände wählen, sondern die gesamten Vorstände der Regionalorganisationen. Warum dies? Hauptsächlich, weil die Wahl des Verbandspräsidenten oder der Verbandspräsidentin nur eine Teillösung, eine unvollständige demokratische Handlung darstellt. Eine solche Unvollständigkeit wird schwierig dem Volk zu erklären sein. Es ist nicht einzusehen, dass sich sämtliche Behörden auf Gemeinde-, Kreis- und Bezirksebene der Volksabstimmung unterziehen müssen und die Exekutivorgane der Regionalverbände, welche mit wichtigen Entscheidungskompetenzen ausgestattet werden, nicht an der Urne gewählt werden müssen. Wichtige Organe werden an der Urne gewählt, wenn dies nicht der Fall ist, wird ihre Wichtigkeit im Prinzip in Frage gestellt.

Nach dieser Verfassung werden Regionalverbände Organe des öffentlichen Rechts und übernehmen Aufgaben, haben zum Teil schon heute übernommen, welche das tägliche Leben der Einwohnerinnen und Einwohner dieses Kantons direkt tangieren. Diese Aufgaben gehen von der Musikschule bis zum Spitex-Dienst, von der Abfallversorgung bis zur Koordination des öffentlichen Verkehrs und der Mitwirkung an Erstellung von Schulstundenplänen. Ob dies richtig ist, bleibt dahingestellt, aber sicher ist, dass diese wichtigen Aufgaben eine klare Legitimation seitens des Volkes verlangen. Eine Legitimation, die nur durch eine Volkswahl entste-

hen kann und die zu mehr Glaubwürdigkeit führt. Eine Glaubwürdigkeit, welche die Regionalverbände in der Vergangenheit nicht immer genossen haben und ohne welche die Mitwirkung auf regionaler Ebene sehr schwierig ist. Ich lade Sie ein, diese Chance nicht zu verpassen, weil man nur hinter den Regionalorganisationen stehen können wird, wenn sie demokratisch gewählt werden, und zwar das ganze Gremium und nicht nur die Spitze. Der Weg zur Demokratie führt zwingend über die Urnenabstimmung.

L'assolvimento di compiti pubblici presuppone la delega da parte del Popolo. Questa è soltanto legittima e democratica se sancita dalla votazione popolare. Non è infatti pensabile che la popolazione affidi le decisioni compiti importanti e molte volte anche delicati, penso alla cura degli anziani e all'istruzione dei bambini, a persone alle quali non ha dato un preciso incarico. Non dimentichiamo fra l'altro che per le organizzazioni regionali usiamo anche i soldi della comunità e perciò anche del singolo, che ha quindi diritto ad esprimersi in merito ed a decidere a quali persone affidare una certa qual amministrazione. Personalmente, devo superare una certa diffidenza per accettare le organizzazioni regionali nella Costituzione. Avrei preferito comuni forti ed autonomi ed un alleggerimento delle strutture regionali. Non sappiamo infatti se quello che decidiamo oggi rappresenta un alleggerimento o un appesantimento. Credo però di sapere cosa non deve rappresentare; non deve rappresentare un'interferenza di potere fra i comuni e il Cantone e fra i cittadini ed il comune. Contemplati comunque i potenziali benefici che possono derivare dall'operato delle organizzazioni regionali,

in termini di efficienza soprattutto, credo sia giusto accettarle, con una condizione però, e cioè che vengano nella loro totalità di organi esecutivi, votate dal Popolo.

*Plozza:* Il Cantone dei Grigioni è caratterizzato da una vasta superficie montuosa che a causa delle proprie peculiarità morfologiche divide il territorio in molteplici regioni con caratteristiche etniche, culturali ed economiche sostanzialmente diverse l'una dall'altra. Specialmente per le regioni periferiche, l'istituzione di un ente regionale forte con compiti operativi ed amministrativi rilevanti è di capillare importanza. A livello legislativo è inoltre da prevedere la delega di compiti alle regioni sia da parte del Cantone che dei comuni. Vista la sopraccitata importanza delle costituenti regioni, che si vuole giustamente attribuire, sono dell'opinione che tutti gli organi della stessa devono essere eretti con voto popolare. Non si può nel medesimo tempo, e non è neppure logico, anche se giuridicamente possibile, eleggere il presidente con voto popolare mentre i consiglieri o il comitato vengono eletti in altro modo. Penso che un gremio di tale importanza debba essere eletto, cioè sia il presidente che i membri, nello stesso modo. Concludendo, sostengo perciò la proposta della minoranza della commissione.

*Es ist eingegangen:*

- eine Schriftliche Anfrage Augustin betreffend Rätia Energie AG / Beschaffungswesen

(Schluss der Sitzung: 11.50 Uhr)

Für die Genehmigung des Protokolls  
durch die Redaktionskommission:  
Der Landespräsident: Vitus Locher  
Der Protokollführer: Beat Dermont

## Dienstag, 27. August 2002 Nachmittag

Vorsitz:	Standespräsident Vitus Locher
Protokollführer:	Curdin König
Präsenz:	anwesend 108 Mitglieder entschuldigt: Berther (Disentis/Mustèr), Barandun, Davaz, Feltscher, Gross, Hug, Keller, Lardi, Luzi, Pleisch, Portner, Suter
Sitzungsbeginn:	14.00 Uhr

### 1. Totalrevision der Kantonsverfassung (1. Lesung)

Fortsetzung der Detailberatung

#### Art. 13 Ziff. 5a

a) *Antrag Kommissionsmehrheit und Regierung*  
die Präsidentinnen und Präsidenten der Regionalverbände;

b) *Antrag der Kommissionsminderheit*  
die Vorstände der Regionalverbände;

*Jäger:* Nachdem vor der Mittagspause unser verehrter Alt-Standespräsident, Grossrat Plozza, sich für die Minderheit eingesetzt hatte, ist es mir eine Ehre, als erster nach der Mittagspause mich ebenfalls mit Alt-Standespräsident für die Minderheit einzusetzen. Wir haben heute Morgen eigentlich, wenn man der Debatte zugehört hat, feststellen können, dass in diesem Rat der Wille vorhanden ist, die Regionalverbände zu stärken und Demokratiedefizite ausmerzen. Wenn wir Demokratiedefizite ausmerzen wollen und Regionalverbände stärken, dann ist es meines Erachtens besser, man stimmt der Kommissionsminderheit zu. Ich habe heute Morgen dem Votum von Grossrat Brüesch mit grossem Interesse zugehört. Ich weiss nicht, ob Sie alle auch im Saal waren, heute kurz vor Mittag, als Grossrat Brüesch erwähnt hat, dass auch die Kommissionsmehrheit durchaus der Meinung ist, dass nicht nur die Präsidentinnen und Präsidenten der Regionalverbände, sondern auch die Vorstände durch das Volk gewählt werden könnten. Dies sei aber nicht notwendig, in der Verfassung festzuschreiben. Nun, der Unterschied zwischen Mehr- und Minderheit ist folglich ein kleiner. Es geht nur darum, was man in der Verfassung festschreibt und was dann nachher ins Gesetz kommt. Und auch die Kommissionsmehrheit, zumindest der Sprecher Grossrat Brüesch, hat sich heute Morgen, und ich bin sehr froh darum, sehr deutlich dafür ausgesprochen, dass eben nicht nur das Präsidium, sondern auch die Vorstände der Regionalverbände vom Volk gewählt werden sollen. Wenn Sie Artikel 13 aufschlagen, der deutschsprachige Teil in der Botschaft auf Seite 566, dann stellen Sie fest, dass es hier um die Wahlbefugnisse der Stimmberechtigten geht und dann wird in sieben verschiedenen Punkten die Kompetenz der Volkswahl festgelegt. Und Sie sehen, dass zum Beispiel in Punkt 4 „die Mitglieder der Bezirksgerichte“ steht – ich sage

bewusst – „die Mitglieder der Bezirksgerichte“. Die Logik von Grossrat Brüesch könnte sagen, wir könnten in der Verfassung „das Präsidium der Bezirksgerichte“ schreiben und dann erst im Gesetz schreiben, dass das auch für die anderen Mitglieder gilt. Wenn Sie die Systematik dieses Artikels 13 anschauen, dann stellen Sie fest, dass sämtliche Behörden, die hier genannt werden, als Ganzes der Volkswahl unterstellt sind. Und nicht nur das Präsidium, um dann nachträglich per Gesetz auch die übrigen Mitglieder der Volkswahl zu unterstellen. Es ist eigentlich überhaupt nicht logisch, nun bei diesem Punkt 5a eine Ausnahme vom übrigen Grundsatz zu machen. Wir sind uns offensichtlich einig, dass es nicht gut ist, wenn innerhalb von Behörden Unterschiede bestehen. Stellen Sie sich vor, Sie alle sind in Behörden. Sie können irgend eine Behörde nehmen. Wenn Sie sich vorstellen, dann ist es so, dass in dieser Behörde die einen Mitglieder vom Volk gewählt sind und die andern nicht. Dann gibt das eine Zweiklassenbehörde. Die einen sind nämlich eher legitimiert als die anderen. Es ist kein Vorteil für eine Behörde, verschiedene Wahlgremien zu haben. Das sind wir uns bewusst. Auch Grossrat Brüesch hat sich ja nicht dafür ausgesprochen. Meines Erachtens ist es besser, wenn wir hier die Übung fertig machen, als dass wir hier nur den halben Schritt machen und das aufs Gesetz verlegen. Ich wiederhole noch einmal, von der Systematik dieses Artikels 13 her ist der Antrag der Kommissionsminderheit systemkonform, der Antrag der Kommissionsmehrheit hingegen nicht. Ich bitte Sie, der Minderheit zuzustimmen.

*Hinz:* Mit dem Minderheitsantrag von Grossrätin Noi werden die kleinen Kreise und Gemeinden aus den viel gelobten Regionalvorständen für die Zukunft, welchen sie jedoch angehören müssen, verabschiedet. Aus meiner Gegend lassen die Bezirksgerichtswahlen negativ grüssen und wir werden bestimmt auch in Zukunft keinen Bezirksrichter mehr haben. Vergessen wir auch nicht, zur Erinnerung an die Bezirksgerichtswahlen, das ganze Parteigerangel. Sie sehen, da gehen uns oft ganz gute Leute verloren. Weil die nicht bereit sind, diese Prozedur durchzumachen, bis sie dann schlussendlich gewählt würden. Es ist mir ein Anliegen, dass die Wahl dieser Vorstände auf Gesetzesstufe geregelt wird, oder vielleicht sogar die jeweiligen Regionen die Vorstandswahlen festlegen. Denn es muss doch so sein, dass alle Einwohner der viel gelobten Regionen eine Chance

haben, in solch einen Vorstand gewählt zu werden. Ich bitte Sie sehr, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

*Battaglia:* Eine Region hat multifunktionelle Aufgaben, welche die ganze Region betreffen. Zum Beispiel Musikschule, Spitex, Kulturlandschaft oder aber auch spezielle regionale Aufgaben. Das kann sogar das Wohl einer Raststätte sein. Die Interessen sind vielfältig. Ich würde meinen, dass die kleinen Dörfer ebenso vertreten sein müssen wie die grossen Gemeinden, und da gibt es nur ein delegiertes System. Ich bitte, die Mehrheit zu unterstützen, dass nur der Präsident über eine Volkswahl gewählt wird.

*Joos:* Ich möchte eigentlich das Votum von Grossrat Heinz unterstützen. Wir Safier sind auch eine Minderheit im Gemeindeverband Surselva. Und bis jetzt wurden wir immer berücksichtigt, auch im Vorstand. Wenn es eine offene Wahl gibt, sind wir eine so kleine Minderheit, dass dies wahrscheinlich nicht mehr der Fall sein wird. Und wenn nicht streichen, so möchte ich mindestens auch die Kommissionsmehrheit unterstützen.

*Noi:* Wir haben verschiedene sachliche Argumentationen gehört. Ich finde, es gibt auch kein sehr wichtiges Signal an die Bevölkerung zu geben. Die Probleme, die wir bis heute gehabt haben im Zusammenhang mit Regionalverbänden, sind vor allem auch dieser Natur. Die Leute verstehen nicht, dass sie Entscheidungen akzeptieren müssen von Personen, die sie nicht gewählt haben. Mit allem Verständnis für diese Argumente. Ich denke, es muss doch möglich sein, in einer Demokratie, dass sich die Leute aufstellen für eine Wahl und auch entsprechend gewählt werden. Wir alle stellen uns irgend wann einer Wahl und auch für uns alle gibt es ein Fragezeichen. Aber das gilt es zu akzeptieren, das sind die Regeln unseres Staats und wir können nicht gegen diese Regeln operieren oder Massnahmen treffen. Und dann möchte ich noch hinweisen, auf was Alt-Standespräsident Rodolfo Plozza heute Morgen gesagt hat. Ich nehme vielleicht ein Wort, das vielleicht nicht so ganz geeignet ist. Es wird nicht verstanden und es ist nicht logisch, dass Präsident und Präsidentin gewählt werden und der übrige Vorstand, der vielleicht noch mächtiger im Hintergrund steht und noch einen viel grösseren Einfluss ausüben kann, nicht in der Volksabstimmung gewählt wird. Das ist schon wieder nur eine halbe Lösung. Und diese halbe Lösung wird von unseren Wählerinnen und Wählern nicht verstanden. Und ich denke, das wird auch ein Punkt sein im Zusammenhang mit der Wahl über diese Kantonsverfassung. Man kann nicht sagen, dass die Demokratie voll und ganz respektiert wird, was Regionalverbände anbelangt. Ich bitte Sie, den Minderheitsantrag zu unterstützen.

*Brüesch,* Kommissionsvizepräsident: Auch die Kommissionsmehrheit, und da lassen wir uns gerne behaften von Grossrat Jäger, will keine Zweiklassenbehörden. Es ist in diesem Sinne auch keine Mogelpackung. Bereits der Ausschuss IV der Kommission hat klar eine Volkswahl des Vorstandes befürwortet und ebenfalls in der Gesamtkommission hat Einigkeit geherrscht, dass die Vorstände der Regionalorganisationen durch das Volk gewählt werden. Es wurde aber eine Regelung auf Gesetzesstufe als genügend erachtet. Ich komme noch darauf zurück, weshalb man diesen Mehrheitsantrag gestellt hat. Um das nochmals zu betonen, die Kommissionsmehrheit ist auf alle Fälle ebenfalls vorbehaltlos dafür, das die demokratischen Kriterien für die Wahl des Vorstandes

berücksichtigt und eingehalten werden. Das ist unbestritten. Im Rahmen einer Regelung, und das scheint wesentlich, der Wahl des Vorstandes müssen aber im Gegensatz zu den Bezirksgerichtswahlen gewisse Vertretungsgarantien für kleinere Gemeinden und die Randgebiete in der Region zwingend berücksichtigt werden. Und nicht zuletzt, dass dies gesagt wird, man ist grundsätzlich für die Volkswahl, aber wir wollen das auf Gesetzesstufe regeln, um eben auch die speziellen Garantien für Randgebiete berücksichtigen zu können. Das wird dann entsprechend auch so gemacht werden müssen. Und das ist auch die Meinung der Kommissionsmehrheit.

#### *Abstimmung*

Der Antrag der Kommissionsmehrheit und der Regierung wird mit 54 zu 40 Stimmen genehmigt.

#### **Art. 96**

##### *Antrag Kommission und Regierung*

##### Marginalie: Regionalverbände

<sup>1</sup>Regionale Organisationen der interkommunalen Zusammenarbeit, die beim In-Kraft-Treten der neuen Verfassung noch keine Regionalverbände im Sinne der Verfassung sind, werden bis 31. Dezember 2006 wie Regionalverbände behandelt.

<sup>2</sup>Dem Vorstand der Regionalverbände obliegt es, den zuständigen Organen und Gemeinden bis 31. Dezember 2004 Vorschläge für die künftige Ausgestaltung eines Regionalverbandes zu unterbreiten.

*Brüesch,* Kommissionsvizepräsident: Mit dieser Übergangsbestimmung zu den Artikeln 70 und 73 soll den bestehenden Regionalorganisationen ein Zeitraum eingeräumt werden, damit sie sich umorganisieren können. Aufgrund der bestehenden Regionalorganisationen ergibt sich, dass sämtliche Gemeinden Mitglied einer Regionalorganisation sind und daher alle Gemeinden von Regionalorganisationen abgedeckt werden. Um so mehr sind diese bestehenden Regionalorganisationen den Gegebenheiten der neuen Verfassung anzupassen, weshalb vorgeschlagen wird, dass die Vorstände der Regionalorganisation den zuständigen Organen und Gemeinden bis zum 31. Dezember 2004 Vorschläge für die künftige Ausgestaltung der Regionalverbände unterbreiten sollen. Bis zum 31. Dezember 2006 sollen sie im Sinne der Regionalverbände gemäss neuer Verfassung behandelt werden.

*Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.*

#### **7. Abschnitt: Öffentliche Aufgaben, Art. 76 - 81**

*Cahannes Renggli,* Kommissionspräsidentin: Die Vorberatungskommission hat sich vertieft mit dem 7. Abschnitt Öffentliche Aufgaben auseinandergesetzt. Der in Artikel 77 vorgeschlagene Aufgabenkatalog vermochte nicht alle restlos zu befriedigen. Der erweiterte Ausschuss IV hat zu Handen der Gesamtkommission einen neuen Vorschlag erarbeitet. Die Gesamtkommission hat diesen Vorschlag in einer ganztägigen Sitzung durchberaten. Wir haben unsere Arbeiten jedoch noch nicht ganz abgeschlossen, so dass wir Ihnen noch keine Anträge zu Artikel 77 ff. stellen können. Aus diesem Grunde schlagen wir Ihnen vor, die gesamte

Beratung zum 7. Abschnitt auf die Oktobersession zu vertagen.

*Angenommen*

#### **Art. 82**

*Antrag Kommission und Regierung*  
Gemäss Botschaft

*Brüesch*, Kommissionsvizepräsident: Bevor ich auf diese Bestimmung eingehe, möchte ich noch eine Antwort auf die Frage von Grossrat Suenderhauf geben. Ich bin jetzt mit Unterstützung des Verfassungssekretariats schneller fündig geworden, so dass ich diese Orientierungspflicht heute schon einlösen kann. Im Gerichtsverfassungsgesetz Artikel 4 wurde im Rahmen der Gerichtsreform folgendes festgehalten: „Der Bezirk ist im Bereiche seiner Rechtsprechungsbefugnisse und der ihm durch Gesetz übertragenen Aufgaben rechts- und handlungsfähig.“ Damit ist die Frage eigentlich erledigt und ich gehe davon aus, dass Sie damit befriedigt sind. Damit zu Artikel 82. Bei dieser Bestimmung hat die Vorberatungskommission intensiv die Frage einer Schuldenbremse diskutiert. Indessen wurde festgestellt, dass Artikel 82 Absatz 2 des Entwurfes eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Einführung einer allfälligen Schuldenbremse auf Gesetzesstufe darstellt. Im Übrigen wurde erkannt, dass die Bestimmungen im geltenden Finanzhaushaltsgesetz genügend definieren, was bei einem nicht ausgeglichenen Haushalt zu machen ist. Danach ist ein Schuldenregulierungsmechanismus vorhanden. Dieser nützt indessen nichts, wenn man sich nicht daran hält. Eine Schuldenbremse auf der Stufe der Verfassung bringt daher nichts, weil es schlussendlich auf das Verhalten des Parlaments ankommt. Oberstes Gebot eines ausgeglichenen Finanzhaushaltes bleibt daher letztlich eine strikte Ausgabendisziplin unseres Rates und das ist auch der Grund, weshalb hier nicht explizit eine Schuldenbremse aufgenommen wurde.

*Angenommen*

#### **Art. 83 Abs. 1, Art. 92 Abs. 3 Ziff 2 und Art. 92 Abs. 4**

*Antrag Kommission und Regierung*

##### Art. 83 Abs. 1

Die Kompetenzen des Kantons [...] und der Gemeinden zur Erhebung von Steuern werden durch Gesetz festgelegt.

*Antrag Quinter*

Gemäss Botschaft

##### Art. 92 Abs. 3 Ziff. 2

Gestrichen

##### Art. 92 Abs. 4

Bis längstens 31. Dezember 2008 gilt Artikel 38 Absatz 2 der Verfassung für den Kanton Graubünden vom 2. Oktober 1892 weiter:

Sie sind berechtigt, ihre politischen und administrativen Angelegenheiten durch allgemein verbindliche Verordnungen zu regeln, und zur Deckung ihrer Verwaltungsausgaben nach billigen und gerechten Grundsätzen Kreissteuern zu erheben. Die Erhebung einer Quellensteuer steht nur dem Kanton zu. Allfällige Progressivsteuern dürfen die Ansätze des jeweiligen kantonalen Steuergesetzes nicht überschreiten.

*Capaul*: In der Botschaft ist es noch vorgesehen, dass auch die Kreise eine Steuerkompetenz haben. Plötzlich ist die Vorberatungskommission und die Regierung anderer Meinung. Regierungsrätin Widmer: Warum ist die Regierung umgeschwenkt und wer ersetzt den Kreisen den Ausfall der Steuern der juristischen Personen?

*Quinter*: Ich spreche ebenfalls zu Artikel 83 Absatz 1, Steuerkompetenzen. Die Botschaft beziehungsweise der Entwurf der Regierung hält grundsätzlich an der Steuerhoheit der Kreise fest. Die Vorberatungskommission schlägt nun vor, die Kompetenz zur Erhebung von Steuern den Kreisen zu entziehen. Dies hat für die Kreise, aber auch vor allem für die Gemeinden, bedeutende Auswirkungen. In diesem Sinne spreche ich in diesem Punkt auch die Vertreter der Gemeinden an. Und schlussendlich vertreten wir ja alle irgend wie unsere Gemeinden. Rechtswirklichkeit ist heute, dass zehn Kreise von ihrer Steuerhoheit Gebrauch machen. Es sind dies die Kreise Alvaschein, Belfort, Bergün, Disentis, Ilanz, Lugnez, Ramosch, Ruis, Surses und Thusis. Bei den Kreisen Bergell und Val Mustair ist die Kreissteuer im Gemeindesteuerfuss integriert. Die anderen 27 Kreise werden durch die Gemeinden finanziert. Somit machen heute immerhin noch ein Viertel aller Kreise von der Steuerhoheit Gebrauch. Gemäss Artikel 71 Absatz 2 des Verfassungsentwurfes erfüllen die Kreise die Aufgaben, die ihnen durch den Kanton oder die Gemeinden übertragen werden. Es handelt sich dabei vor allem um Aufgaben der Gerichtsbarkeit und bei einzelnen Kreisen um Verwaltungsaufgaben. Verwaltungsaufgaben werden grundsätzlich dem Kreis von den Gemeinden übertragen, die Gerichtsbarkeit hingegen nicht. Nun, was passiert, wenn die Steuerhoheit den Kreisen entzogen wird? Dadurch, dass die Kreise keine Steuern mehr einziehen können, müssen die Gemeinden die Kreise nach dem Vorschlag der Vorberatungskommission finanzieren. Für die Kreise ändert sich nicht all zu viel. Dadurch, dass die Kreise vor allem auch im Bereich der Gerichtsbarkeit nicht selbsttragend sind, werden die Gemeinden in Zukunft massgebende Beiträge an die Kreise leisten müssen. Und dies vor allem für gemeindefremde Aufgaben. Aufgaben, die nicht durch die Gemeinden verursacht werden. Wiederum wird mit einer neuen Bestimmung die finanzielle Belastung der Gemeinden vergrößert. Mit diesem sogenannten Abschieben der Belastung von gemeindefremden Aufgaben auf unsere Gemeinde, kann ich mich nicht einverstanden erklären. Nun, was würde auf Stufe Gemeinde passieren, wenn wir die Steuerhoheit den Kreisen effektiv entziehen würden? Die Gemeinden sind dann gezwungen, die Beiträge an die Kreise mittels Gemeindesteuern zu finanzieren. Dies bedeutet bei zunehmender finanzieller Belastung, dass die Gemeinden ihre Steuerfüsse erhöhen müssen. Für den einzelnen Steuerzahler hat dies keine Auswirkungen, da er seine Steuern in Zukunft nicht mehr dem Kreis zu entrichten hätte, sondern ausschliesslich der Gemeinde. Faktum ist aber, dass zum Beispiel für eine Gemeinde, die in der Finanzklasse IV ist und somit nicht in den Genuss des Finanzausgleichs kommt und gleichzeitig heute bereits einen Gemeindesteuerfuss von 130 Prozent hat, keine Reaktionsmöglichkeiten hat, die neue Belastung zu tragen. Als Beispiel möchte ich Ihnen die Gemeinde Schmitten in meinem Kreis Belfort nennen. Der Kreis Belfort erhebt heute eine Kreissteuer von 3 Prozent. Die Gemeinde Schmitten ist heute in der Finanzklasse IV und hat den

Gemeindesteuerfuss bei 130 Prozent festgelegt. Neu müsste die Gemeinde Schmitten dem Kreis Belfort einen Beitrag an reine Aufgaben der Gerichtsbarkeit von rund 15'000 Franken leisten. 15'000 Franken, welche die Gemeinde heute nicht hat und auch nicht über Gemeindesteuern finanzieren kann, da sie den Steuerfuss grundsätzlich nicht erhöhen kann. Sie sehen, mit dem Entzug der Steuerhoheit bei den Kreisen wird die finanzielle Belastung der Gemeinden automatisch grösser. Ich frage Sie, wollen wir dies wirklich? Ich habe Mühe damit. Warum soll meine Gemeinde Beiträge an gemeindefremde Aufgaben leisten? In diesem Sinne bin ich für Beibehaltung der Steuerhoheit bei den Kreisen. Im Rahmen der Gesetzesrevision soll dann auf jeden Fall die Steuerhoheit der Kreise an diejenigen der Gemeinden angepasst werden, so wie dies auch die Botschaft vorsieht. Dies bedeutet, dass die Steuerhoheit über die juristischen Personen entfällt und die Steuergesetze mit konstituierter Wirkung durch die Regierung genehmigt werden müssen. In diesem Sinne stelle ich einen Antrag. Die Steuerkompetenzen sollen in Artikel 83 Absatz 1 gemäss Wortlaut der Botschaft auf Seite 581 wie folgt definiert werden: „Die Kompetenzen des Kantons, der Kreise und der Gemeinden zur Erhebung von Steuern werden durch Gesetz festgelegt.“ Für Ihre Unterstützung danke ich Ihnen bestens.

*Jäger:* Ich bitte Sie, den Antrag Quinter abzulehnen. Die Kosten für die öffentlichen Aufgaben sind grundsätzlich gleich hoch, ob man nun auf kantonaler Ebene auf zwei Ebenen Steuermöglichkeiten gibt oder auf drei Ebenen. Der Vorschlag der Kommission hat zwei wesentliche Vorteile. Er ist bürgerfreundlicher. Warum? Aus der Sicht der Bürgerin und des Bürgers ist es angenehmer, heute zwei Rechnungen zu erhalten, nämlich vom Kanton und von der Gemeinde. Vom Bund gibt es die dritte. Das ist bürgerfreundlicher. Es ist billiger, den ganzen Einzug der Steuern nicht noch mit einem vierten Umgang zu machen. Und als letztes möchte ich sagen, es ist auch gerechter. Das Beispiel der Gemeinde Schmitten von Grossrat Quinter spricht für sich. Wir haben eine Steuergerechtigkeit in diesem Kanton, dass nämlich bei 130 Ende der Fahnenstange ist. Nun haben Sie gehört, das Beispiel von Grossrat Quinter. Durch die Kreissteuer müssen der Steuerzahler und die Steuerzahlerin in Schmitten eben 133 Prozent bezahlen. Also ich wiederhole noch einmal, es ist bürgerfreundlicher, wenn die Leute eine Rechnung weniger erhalten. Es ist billiger, denn jedes Inkasso von Rechnungen kostet, und drittens ist es steuergerechter. Ich bitte Sie, den Antrag Quinter abzulehnen.

*Battaglia:* Im Domleschg hatten wir bis im Jahre 2002 eine zehnprozentige Kreissteuer. Diese haben wir abgeschafft, weil die zwölf Gemeinden in verschiedene Finanzklassen sind. Und die Gemeinden im Berg hatten bereits 130 Prozent, also Finanzklasse V, zu leisten. Dazu kamen noch zehn Prozent. Wir mussten 140 Prozent Steuern zahlen. Also das kann keine Gerechtigkeit sein. Darum müssen wir die Kreissteuer abschaffen.

*Regierungsrätin Widmer-Schlumpf:* Grossrat Capaul fragt, warum die Regierung einen Schwenker gemacht habe und wer den Kreisen die Ausfälle ersetzen solle. Heute Morgen hat Grossrat Augustin gesagt, es sei einem Grossrat nicht verboten, gescheiter zu werden. Ich sage das für die Regierung, es ist auch uns nicht verboten, gescheiter zu werden. Wir sind gescheiter geworden, weil wir der Regionalisierung, also den Regionalverbänden, ein stärkeres

Gewicht in der Kantonsverfassung beimessen wollen. Und das war auch der Ausgangspunkt über die Diskussion zur Abschaffung der Kreissteuer. Meinen Informationen zufolge, die stammen von heute Morgen, sind es gegenwärtig noch neun Kreise, die Kreissteuern erheben. Bei 30 Kreisen ist es so, dass die Kosten einfach nach Schnitz auf die Gemeinden verteilt werden, in einem ganz bestimmten Verhältnis, je nach Kreis und je nach Verhältnissen. Die geltende Kantonsverfassung, das ist richtig, sieht vor, dass die Kreise die natürlichen Personen besteuern können, aber auch die juristischen Personen. Und hier setze ich jetzt schon ein Fragezeichen. Ich meine, das ist ein Versehen, dass dies so hineingekommen ist, denn an sich ist es systemwidrig. Es ist ja der Kanton, der die juristischen Personen besteuert, und nicht die Gemeinde. Also ist es an sich nicht ganz logisch, dass die Kreise die juristischen Personen besteuern können. Aber wie dem auch sei, jedenfalls ist es so, dass die Steuern, die den juristischen Personen in den Kreisen abverlangt werden, an sich nur für Kreisaufgaben im engeren Sinne verwendet werden dürfen, das heisst beispielsweise für die Aufgaben des Gerichts. Es kann nicht sein, dass man mit diesen Steuern eigentliche Gemeindeaufgaben finanziert. Beispielsweise, dass eine Kreisschule mit den Steuern von juristischen Personen finanziert wird. Denn das wären wiederum Gemeindeaufgaben, und die müssen mit Gemeindefinzen finanziert werden. Wir hatten in verschiedenen Kreisen gewisse Fragestellungen. Wir sind denen auch nachgegangen und wir haben diese Probleme auch gelöst. Nur damit Sie sehen, worüber wir überhaupt sprechen. Die Kosten für die Kreisaufgaben im engeren Sinn, die wirklichen Kreisaufgaben, machen ungefähr zwei Steuerprozent aus. Das entspricht anderen wiederkehrenden Aufgaben in einer Gemeinde und ich denke, dass diese Kosten nicht einen Gemeindehaushalt als solchen aus dem Ruder bringen. Natürlich ist mit der Kumulation verschiedener Zusatzaufgaben die Schwelle irgendwo erreicht. Wenn die Kreissteuer abgeschafft wird, dann werden in allen Kreisen die eigentlichen Kreiskosten – wie heute in 30 Kreisen auch – also Kosten für Aufgaben, die der Kreis wirklich hat, und nicht von den Gemeinden übertragen erhalten hat, auf die Gemeinden anteilmässig verteilt. Und ich denke, die Verteilung nach dem jeweiligen Verteilschlüssel ist dann eine gute Lösung. Für betroffene Gemeinden, das ist zu Recht von Grossrat Quinter gesagt worden, wird das zu einer Mehrbelastung führen. Es gibt eine Mehrbelastung, wir haben das ausgerechnet, von rund zwei Steuerprozent in den Gemeinden. Es wird Gemeinden geben, die das ohne Steuererhöhung verkraften können, und dann wird die gesamte Steuerbelastung natürlich sinken. Allenfalls ist eine Erhöhung in gleichem Ausmass notwendig, wie die Kreissteuer zurückgeht. Dann ist sie neutral, also ausgeglichen. Das Problem besteht dort, und das hat Grossrat Quinter zu Recht gesagt, wo die Gemeinden finanzschwach sind und bereits einen Steuerfuss von 130 Prozent haben. Das ist ja der maximale Steuerfuss beziehungsweise heute gültige maximale Steuerfuss. Das sind Gemeinden in den Kreisen – ich habe mir das geben lassen – Alvaschein, Belfort, Bergün, Domleschg, Ilanz, Lugnez und Rueun. Das sind durchwegs kleine und finanzschwache Gemeinden, die auch ein sehr kleines Steuersubstrat haben. Grossrat Quinter hat gesagt, es sei nicht möglich, das irgendwie auszugleichen. Es ist so, dass im Finanzausgleichsgesetz nichts darüber ausgesagt wird, dass zusätzliche Kosten nicht spezifisch ausgeglichen werden können. Es wird aber natürlich auch nicht das

Gegenteil gesagt. Es wird so sein, dass man das im Rahmen der üblichen Kriterien, die für die Berechnung des Finanzausgleichs zum Tragen kommen, dort mitberücksichtigt. Und es ist uns natürlich auch klar, dass man allenfalls über eine Anpassung der Ausgleichssätze beim Steuerkraftausgleich sprechen muss. Man muss dann den Ausgleichssatz allenfalls erhöhen, um solche Kosten aufzufangen. Bei der Kumulation von Zusatzbelastungen, also wenn neben dieser Übernahme der ehemaligen Kreissteueranteile noch mehr Kosten dazukommen, dann besteht ja auch die Möglichkeit des Sonderbedarfsausgleichs. Das sind alles Mechanismen, die den finanzschwachen Gemeinden helfen, auch wenn wir jetzt die Kreissteuer abschaffen. Wir haben uns also Gedanken gemacht. Die Nachteile mit Bezug auf die Zusatzbelastung für die Gemeinden, beziehungsweise für den indirekten interkommunalen Finanzausgleich, sind da. Es gibt aber auch Vorteile. So den Vorteil der Beschränkung der Steuerhoheit auf zwei Ebenen, wie das Grossrat Jäger gesagt hat, also auf die Kantons- und auf die Gemeindeebene. Und dies scheint gerechtfertigt, wenn wir sehen, was die Kreise für Aufgaben haben und in Zukunft haben werden. Diese Verfassung schaut, ich sage nicht 100, aber vielleicht 20 Jahre voraus in Bezug auf das, was die Kreise und Regionen heute und in Zukunft haben werden. Die Regionen haben sehr viele Aufgaben zu übernehmen und erhalten keine Steuerkompetenz. Wenn Sie das nebeneinander betrachten, die Regionen und die Kreise mit ihren Aufgaben, und dann auch die tatsächlichen Verhältnisse heute anschauen, ist es richtig, die Kreissteuer aufzugeben. Ich möchte Sie also bitten, den Antrag der Kommission zu unterstützen, dem sich auch die Regierung aus den erwähnten Gründen angeschlossen hat.

*Capaul:* Auch wenn die Regierung klüger geworden ist, was nicht verboten ist, befriedigt mich diese Antwort überhaupt nicht. Meine Begründung: Ich habe den Eindruck erhalten, dass der politische Mut für die Abschaffung der Kreise fehlt. Darum wählt man in der neuen Kantonsverfassung eine versteckte Salami-Taktik. Erstens will man die Grossratswahlen so kompliziert veranstalten, dass die Landsgemeinde und die Kreise politisch gefährdet sind. Zweitens will man von den Kreisen noch die finanziellen Mittel der juristischen Personen auf die Gemeinden abwälzen. Dies wäre eine zusätzliche finanzielle Belastung, vor allem für die finanzschwachen Gemeinden. Mir wurde gesagt, man hätte im Kreis Oberengadin Erkundigungen eingeholt, ob sie einverstanden wären, die Kreissteuerkompetenz zu streichen. Ich glaube gerne, dass die finanzstarken Gemeinden des Oberengadins diesen zusätzlichen finanziellen Aufwand noch verkraften könnten, gehören diese Gemeinden doch zu den finanzstarken im Kanton. Bei der finanziellen Situation der meisten Gemeinden sieht es jedoch anders aus. Wenn diese Gemeinden noch höhere Gemeindefizite tragen müssen, weil sie, die Kreise, keine Steuern von den juristischen Personen erheben können, dann gehen diese Auslagen zu Lasten des allgemeinen Haushaltes. Dadurch würden nicht zuletzt die Investitionen leiden. Wollen wir das? Ich nicht. Darum unterstütze ich Grossrat Quinter.

*Caviezel:* Heute Morgen war ich noch fest überzeugt, die Kreissteuer aufrecht zu erhalten. Aber nach den Ausführungen von Regierungsrätin Widmer und einigen Votanten sehe ich ein, dass die Kreissteuer nicht mehr

gerecht ist und ruhig abgeschafft werden kann. Und zu dem, was Grossrat Capaul zum Verschwinden der Kreise angetönt hat, möchte ich hier einen Bibelspruch sagen, welcher auf dem Pfarrhaus steht: „Sch'il Segner pertgira buc' sez il marcau, adumbatten veglia la guardia.“ Und das gilt auch für die Kreise: Bete zu Gott, dass die Kreise erhalten bleiben, sonst verschwinden sie, weil die Bündner Politik nicht mehr Gewicht für die Kreise hat.

*Walther:* Ich gestatte mir eine kurze Korrektur. Bis gestern hatte das Oberengadin keine Kreissteuer. Das müsste in un-

serer Abwesenheit jetzt passiert sein. Wir kennen jetzt nur einen Kreisschlüssel, aber die Finanzen werden durch die Gemeinden erhoben. Das möchte ich nur klarstellen. Es gibt auch keine Kreisbürger. Es gibt nur Ortsbürger und die bezahlen schlussendlich alle Steuern. Meine Damen und Herren, es ist doch eine philosophische Sache. Wollen wir die Kreise nun noch stärker zementieren oder wollen wir uns hinwenden zu den Regionalverbänden, zu denen jetzt Ja gesagt wurde. Auf das geht es doch hinaus. Und ich bitte Sie schon, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

*Hess:* Wir haben das Beispiel aus unserem Kreis von Grossrat Battaglia gehört. Er ist ein Direktbetroffener von Scheid mit 130 Prozent. Wir haben ausgiebig diskutiert und kamen im Kreis Domleschg zum Schluss, dass die Kreissteuer ein administrativer Leerlauf ist. Er bringt den Bürgern keine Entlastung weil, mit oder ohne Kreissteuer, er immer gleich viel Steuern zahlt, mit einer Ausnahme. Er zahlt bei den 130 Prozenten letztlich dann weniger. Das ist jetzt ein Vorteil für die Finanzschwachen. Das Problem, das wir noch nicht besprochen haben ist, dass bei Erhebung einer Kreissteuer letztlich der Gemeindesteuerfuss zu tief ist und das heisst, dass Gemeinden, die eigentlich einen höheren Steuerfuss haben müssten, wenn man die Kreissteuer in der Gemeinde integriert, dadurch in einer besseren Finanzklasse sind und deshalb nicht in den Finanzausgleich kommen. Es ist also gerade im Domleschg für viele Gemeinden ein Vorteil gewesen, diese Kreissteuer abzuschaffen, um dann in eine schlechtere Klasse zu kommen und letztlich gleich wie die meisten Gemeinden im Kanton behandelt zu werden.

*Brüesch, Kommissionsvizepräsident:* Ich möchte Ihnen namens der Vorberatungskommission beliebt machen, den Antrag Quinter abzulehnen. Die Vorberatungskommission hat die Kreissteuer nicht leichtfertig gestrichen. Sie haben das aus der Diskussion entnehmen können. Bereits der Ausschuss IV und die Gesamtkommission haben genau abklären lassen, wie viel Gemeinden das trifft und was die Auswirkungen einer derartigen Streichung sind. Die Regierung hat entsprechende Abklärungen vorgenommen. Regierungsrätin Widmer hat Sie darüber orientiert. Ich möchte jetzt nicht behaupten, dass die Kommission hier etwas nachgeholfen hat, dass die Regierung klüger geworden ist, aber es ist vielleicht doch ein kleines Beispiel, dass die Regierung auch vom Grossen Rat lernen kann. Im Übrigen danke ich auch meinem lieben Grossratskollegen Flurin Caviezel, dass er sich für die Streichung der Kreissteuern einsetzt. Von der Gerichtsreform her kenne ich ihn als glühenden Vertreter der Kreise und Freund und Unterstützer der Kreise, aber auch er kommt zur Einsicht, dass dieser Schritt gerechtfertigt und richtig ist. Und die Kommission hat daher, nicht zuletzt aus Gründen der Gleichstellung der Kreise mit den Regionalorganisationen, auch in diesem Bereich diese Gleichstellung herstellen wollen und auch Antrag gestellt.

#### *Abstimmung*

Der Antrag der Kommission und Regierung wird mit 82:7 Stimmen zugestimmt.

#### Art. 92 Abs. 3 Ziff. 2 Gestrichen

*Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.*

#### Art. 92 Abs. 4

Bis längstens 31. Dezember 2008 gilt Artikel 38 Absatz 2 der Verfassung für den Kanton Graubünden vom 2. Oktober 1892 weiter:

Sie sind berechtigt, ihre politischen und administrativen Angelegenheiten durch allgemein verbindliche Verordnungen zu regeln, und zur Deckung ihrer Verwaltungsausgaben nach billigen und gerechten Grundsätzen Kreissteuern zu erheben. Die Erhebung einer Quellensteuer steht nur dem Kanton zu. Allfällige Progressivsteuern dürfen die Ansätze des jeweiligen kantonalen Steuergesetzes nicht überschreiten.

*Brüesch, Kommissionsvizepräsident:* Mit der Aufhebung der Kreissteuern ist die Übergangsregelung umzuformulieren. Sie entnehmen dem Protokoll, dass Artikel 92 Absatz 3 Ziffer 2 zu streichen ist und die Befugnis zur Erhebung der Steuer übergangsrechtlich bis längstens 31. Dezember 2008 beibehalten werden soll. Bis dahin haben die Kreise definitiv eine Neuregelung in Kraft zu setzen.

*Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.*

#### **Art. 84 Abs. 2**

*Antrag Kommission und Regierung*  
Gemäss Botschaft

*Antrag Wettstein*  
Gestrichen

*Wettstein:* Ich spreche zu Absatz 2 von Artikel 84. In diesem Absatz 2 von Artikel 84 wird festgehalten, dass die Steuern so zu bemessen seien, dass die wirtschaftlich schwachen geschont, der Leistungswille erhalten, die Selbstvorsorge gefördert und die Wettbewerbsfähigkeit gewahrt bleibt. Das sind Ziele, mit denen wir wahrscheinlich einverstanden sind und die wir vermutlich als richtig anschauen. Die Frage ist jetzt nur, ist es richtig, dass diese Ziele hier in diesem Artikel aufgeführt sind und dass sie hier als Präzisierung von Abschnitt 1 stehen. In Abschnitt 1 dieses Artikels wird festgehalten, dass die Ausgestaltung der Steuern die Grundsätze der Allgemeinheit, der Gleichheit und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten haben. Ausgestaltung ist meines Erachtens ein Oberbegriff. Ausgestaltung beinhaltet zum Beispiel die Wahl der Steuern, welche Steuern werden erhoben, wer soll die Steuern bezahlen, was ist die Grundlage der Steuer, also Steuerobjekt und unter anderen auch die Bemessung der Steuern. In Abschnitt 2 werden Grundsätze für die Bemessung der Steuern festgehalten, also eine Präzisierung der Ausgestaltung. Und hier in dieser Bemessung der Steuern wird festgehalten, dass zum Beispiel die Schonung der wirtschaftlich Schwachen zu berücksichtigen sei. Geht das jetzt weiter als die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit? Wenn ja, dann müsste es ja dort berücksichtigt werden. Geht es weniger weit, dann ist es unnötig. Es gibt hier einen Widerspruch, der nicht ohne weiteres aufzuklären ist. Auch der weiter erwähnte Punkt, die Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit, ist schwierig zu definieren. Die Bemessung der Leistungsfähigkeit ist ein sehr wichtiger Teil der Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit. Geht das nun wieder weiter? Wenn ja, dann wäre es ja auch

wieder speziell zu berücksichtigen. Wenn nicht, gibt es wieder diesen Widerspruch. Ich meine, die beste Förderung oder Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit wäre der Verzicht auf jegliche Steuern. Das würde am meisten bringen. Aber das wiederum steht ja im Widerspruch damit, dass wir einen Staatshaushalt zu finanzieren haben. Sie sehen auch aus diesen Punkten, dass wenn schon diese Kriterien formuliert werden sollen, sie unvollständig sind. Wir können ja nicht auf alle Steuern verzichten. Obwohl dies sowohl für den Schutz der wirtschaftlich Schwachen wie für die Erhaltung des Leistungsstrebens und die Altersvorsorge am besten wäre. Ich meine, diese Beispiele genügen um zu zeigen, dass dieser zweite Abschnitt viel Widerspruch zum ersten kreiert und viel Unsicherheit auslöst. Ein weiteres Problem ist die Anwendung dieses Abschnittes 2. Wir kennen die Einkommenssteuer und die Grundstückgewinnsteuer, die natürlich nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erhoben werden. Aber wie ist es jetzt mit der Nachlasssteuer? Diese wird nur in sehr bescheidenem Masse auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, und die Schenkungssteuer fast gar nicht, abgestützt. Was ist jetzt, wenn wir das Steuergesetz überprüfen? Könnte nun nicht die Forderung erhoben werden, dass auch diese Steuern nach einem Sozialtarif ausgestaltet werden müssen? Was ist mit den Steuern der Gemeinden? Eine Handänderungssteuer nimmt keine Rücksicht auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und nimmt keine Rücksicht auf die Schonung der wirtschaftlich Schwachen. Was ist jetzt, wenn ein überschuldeter Mitbürger eine Liegenschaft verkauft und Handänderungssteuern bezahlen müsste? Kann er nun die Forderung erheben, dass unter diesen Umständen ein Sozialtarif zur Anwendung kommt? Wie ist es mit den Kurtaxen, die ja bekanntlich auch als Steuern gelten? Müssen wir irgend wann in naher Zukunft einen Sozialtarif bei den Kurtaxen der Fremdenverkehrsgemeinden einführen? Ich fürchte, das gäbe Probleme. Ich meine, dass diese Bestimmung sehr unklar und kaum umsetzbar ist und dass sie in sich widersprüchlich ist. Aus diesen Gründen meine ich, sollte sie gestrichen werden. Es ist für mich wenig überraschend, dass nur ein einziger Kanton in der Schweiz eine derartige Bestimmung kennt. Alle anderen Kantone begnügen sich mit den allgemeinen Grundsätzen der Ausgestaltung. Ich stelle deshalb den Antrag, diesen Abschnitt 2 zu streichen.

*Juon:* In Absatz 1 von Artikel 84 sind die steuerrechtlichen Grundsätze enthalten. Die Grundsätze der Allgemeinheit, Gleichheit und insbesondere der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Meines Erachtens ist darin alles enthalten. Die weitere Parametrierung im Absatz 2 ist meines Erachtens nicht notwendig. Es werden dadurch Schranken gebildet, die eine Ausgestaltung eines modernen Steuerrechtes erschweren könnten. Dass die wirtschaftlichen Schwachen geschont werden sollen, haben wir bereits in der letzten Revision bewiesen, indem wir die Steuerfreigrenze massiv angehoben haben. Die Erhaltung des Leistungswillens ist die Abgrenzung nach oben. Dass die Selbstvorsorge gefördert werden soll, ist vom Bund her gegeben. Doch auch hier kann übertrieben werden, weil unser Kanton bei den Kapitalauszahlungen eine geringe Belastung aufweist und in der Folge von Zeiten des Fiskus darauf geachtet werden muss, damit keine Umgehungshandlungen, denen Tür und Tor geöffnet wird, eintreten. Die Wettbewerbsfähigkeit ergibt sich aus dem interkantonalen Vergleich. Ein entsprechender Hinweis ist

deshalb meines Erachtens nicht notwendig. Wir neigen immer wieder dazu, uns selbst Schranken aufzuerlegen. Ich möchte Ihnen beliebt machen, den Antrag von Grossrat Wettstein zu unterstützen, weil dieser Absatz 2 ganz einfach nicht notwendig ist.

*Quinter:* Den Antrag von Ratskollege Wettstein für Streichung von Absatz 2 des Artikels 84 unterstütze ich ebenfalls. In Artikel 84 Absatz 1 des Verfassungsentwurfs sind die Grundsätze der Steuererhebung definiert. Diese Grundsätze decken sich genau mit denjenigen von Artikel 127 Absatz 2 der Bundesverfassung. Somit könnte grundsätzlich auch Absatz 1 gestrichen werden, da in diesem Absatz nur die Bundesverfassung abgeschrieben wurde. Viel mehr als Absatz 1 steht für mich aber die Streichung von Absatz 2 zur Diskussion. Gemäss Botschaft sind die Steuern so zu bemessen, dass die wirtschaftlich Schwachen geschont werden, der Leistungswille erhalten bleibt, die Selbstvorsorge gefördert wird und die Wettbewerbsfähigkeit gewahrt bleibt. Was aus diesen kreativen Wunschforderungen abgeleitet und wie diese Bestimmungen im Gesetz umgesetzt werden sollen, ist mir nicht klar. Die Bestimmung wirft nur Fragen auf, deren Antwort niemand kennt. Meine Vorredner haben bereits einige Fragen diesbezüglich in die Runde gestellt, die ich nicht wiederholen möchte. Diese Fragen zeigen eindeutig auf, dass diese Bestimmung fatale Folgen haben kann, nicht zuletzt auch für die Gemeinden. Unklar ist auch die konkrete Abgrenzung zu Absatz 1. Ich bin der Auffassung, dass die Verfassung keine Bestimmungen aufnehmen darf, deren Inhalt und Bedeutung man nicht kennt. Wenn niemand weiss, was mit einer Bestimmung gewollt oder bezweckt wird, muss sie gestrichen werden. Andernfalls sind unliebsame Überraschungen kaum zu vermeiden. In diesem Sinne unterstütze ich den Antrag Wettstein.

*Walther:* Man kann in dieser Angelegenheit in guten Treuen wirklich geteilter Meinung sein. Ich meine aber, dass Steuern eine sehr sensible Angelegenheit ist. Es haben zwei Steuerexperten gesprochen, aber hier drin sitzen ja auch 120 Steuerexperten, nämlich jeder von uns bezahlt ja Steuern. Das hier ist eine wesentliche Konkretisierung. Es geht einerseits um den Begriff Ausgestaltung und andererseits um den Begriff Bemessung. Bei der Ausgestaltung ist es ein weitgehender Begriff, welcher sämtliche massgebenden Faktoren umfasst. Und die Bemessung ist ein engerer Begriff, der die Besteuerung im Konkreten umreisst. Wenn Sie die Verfassung des Kantons Bern nehmen, die geht noch viel weiter, und zwar nicht weil sie ihre Verfassung ausweiten wollten – sie ist auch sehr knapp geworden – sondern aus dem Grund, dass hier der Stimmbürger und die Stimmbürgerin und auch wer sich immer mit der Verfassung befasst, die Möglichkeit hat, zu diesem sensiblem Thema mehr zu lesen, als nur den einen Absatz. Wenn Sie ihn streichen, dann nehmen Sie etwas an dieser Konkretisierung weg. Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

*Brüesch,* Kommissionsvizepräsident: Ich bitte Sie, den Antrag Wettstein abzulehnen. Ich kann hier nicht insoweit für die Gesamtkommission sprechen, als wir uns nicht ausgiebig über diese Frage unterhalten haben und mit dieser Frage nicht intensiv beschäftigt haben. Ich gehe aber davon aus, dass die Gesamtkommission mit dem Vorschlag der Regierung dementsprechend einverstanden war und in diesem Sinne auch mit den Ausführungen der Regierung zu

diesen beiden Absätzen von Artikel 84, 1 und 2. In der Botschaft auf Seite 556 lässt sich dazu zum Absatz 2 folgendes entnehmen, ich lese Ihnen diese paar Zeilen: „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.“ Mich überzeugen diese Ausführungen in der Botschaft und ich gehe davon aus, dass das offenbar auch für die übrigen Kommissionsmitglieder zutrifft, indem in Absatz 1 eigentlich die objektiven Kriterien aufgeführt sind und in Absatz 2 eher der subjektive Charakter der Besteuerung und vor allem auch die Auswirkung. Ich sehe das auch nicht so dramatisch, dass sich eine direkte Anwendbarkeit von Artikel 84 Absatz 2 der Verfassung nicht ergeben könnte. Es heisst auch dazu in der Botschaft, dass die Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung enthalten und die Einzelheiten im Gesetz auszugestalten seien. Aber ich verstehe grundsätzlich von Steuern nicht sehr viel. Vielleicht kann Regierungsrätin Widmer aus dem entsprechenden Departement noch etwas dazu sagen?

*Regierungsrätin Widmer-Schlumpf:* Nach dieser geballten Ladung weiss ich leider nicht mehr, von wem die Behauptung kam, es habe nur ein Kanton eine Regelung getroffen, wie wir sie nun vorsehen in Artikel 84 Absatz 2. Es ist jedenfalls so, dass die Behauptung nicht stimmt und darum spielt es auch keine Rolle, wer sie gemacht hat. Ich habe hier Auszüge aus verschiedenen Kantonsverfassungen mit analogen Bestimmungen: Aargau, Baselland, Bern, Schaffhausen, Solothurn. Wir sind also auch hier keine Exoten. Was will die Bestimmung von Artikel 84? Das sind, einmal Artikel 84 als Ganzes gesehen, allgemeine Grundsätze über die Steuererhebung. Diese Grundsätze richten sich an den Gesetzgeber und nicht an den Einzelnen und sie gewähren darum auch keine individuellen Rechtsansprüche. Heute haben wir in unserem kantonalen Recht einen grundrechtlichen Schutz vor konfiskatorischer Besteuerung, also überdimensionierter Besteuerung. An sich aufgrund der Eigentumsgarantien in Artikel 26 Bundesverfassung. Jetzt möchte ich kurz auf die beiden Absätze 1 und 2 von Artikel 84 zu sprechen kommen und sagen, worin sich diese unterscheiden. Der Artikel 84 Absatz 1 erwähnt allgemeine Grundsätze, die heute aus dem allgemeinen Verwaltungsrecht abgeleitet werden. Das sind die Grundsätze der Allgemeinheit, der Gleichheit und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Es wurde hier auch gesagt, das sei eine Wiederholung von Artikel 127 der Bundesverfassung. Es stimmt dem Wortlaut nach. Sonst stimmt es aber nicht, weil die Bundesverfassung sich in diesem Bereich nicht ohne weiteres als kantonales Recht anwenden lässt. Also die Bundesverfassung gilt nicht *tel quel* im kantonalen Recht, im Rahmen des Steuerrechts, sondern diese Bestimmung gilt für uns heute aufgrund allgemeinen Verwaltungsrechts. Dass es so ist, können Sie in der Broschüre, die der Ständerat bei der Behandlung der Bundesverfassung herausgegeben hat, nachlesen. Im Sinne der Transparenz erscheint es uns richtig, dass wir das, was als allgemeiner Rechtsgrundsatz gilt, nämlich eben die Gleichheit, die Allgemeinheit und der Grundsatz der

Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, hier in unserer Kantonsverfassung aufnehmen. So weit sind Sie vielleicht noch mit mir einig. Dieser allgemeine Rechtsgrundsatz wird in allen Kantonen etwas anders ausgelegt. Da werden die Steuerexperten mit mir auch einig sein. Die Frage der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist für alle klar. Wie man aber die Progression und die Besteuerung ausgestaltet, das ist in allen Kantonen wieder sehr unterschiedlich. Wenn Sie beispielsweise die Einkommensbesteuerung im Kanton Graubünden mit der Einkommensbesteuerung im Kanton Zug vergleichen, dann stellen Sie unschwer fest, dass im Kanton Zug Einwohnerinnen und Einwohner mit relativ kleinen Einkommen tendenziell stärker besteuert werden als im Kanton Graubünden, dafür dann solche mit höheren Einkommen eine relativ geringere Besteuerung haben als in unserem Kanton. Da sind die Kantone relativ selbständig, wie sie das handhaben, dies immer im Rahmen dieser Allgemeinbestimmung, der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Artikel 84 Absatz 2 ist in diesem Sinne ein Spezialfall zum allgemeinen Grundsatz nach Absatz 1. Und er bezieht sich, und das wurde hier von Grossrat Walther gesagt, eigentlich auf die Bemessung der Steuer und richtet sich also auf das Ergebnis der Besteuerung und auf die betragsmässige Höhe. Diese Bestimmung soll dem Gesetzgeber – sie ist nicht direkt anwendbar für die Steuerschuldner – Schranken setzen und dazu führen, dass eben nicht konfiskatorische Steuern erhoben werden. Ziel ist die Beschränkung der gesamten steuerlichen Belastung. Dabei geht es um die absolute Höhe der Steuern, um den maximalen Steuersatz. Der wird von Absatz 1 nicht abgedeckt. Die einzelnen Parameter, also Leistungswille, Selbstvorsorge, Wettbewerbsfähigkeit, sind auf Gesetzesstufe zu definieren, das ist klar. Und es gibt auch noch weitere Faktoren, die in diesem Kontext von Bedeutung sind. Ich sage es hier offen, es muss doch ein Anliegen einer liberalen Politik sein, dass wir Aufgaben so übernehmen und zu erfüllen versuchen, wie es uns möglich ist, das heisst mit dem was wir einnehmen, unter anderem mit Steuererträgen. Und dass es nicht so ist, dass wir einfach Aufgaben übernehmen und dann jeweils die Steuern wieder erhöhen. Irgendwo ist ja die Grenze und diese soll hier mit dieser Bestimmung festgelegt werden indem sie sagt, dass es eine verträgliche Belastung für die Bürger in unserem Kanton geben muss. Vielleicht noch etwas zu der Frage, die Grossrat Wettstein angesprochen hat. Es könne ja nicht sein, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bei allen Steuern eine Rolle spielt. Die Frage der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, wie sie vom Bundesgericht immer wieder definiert wird, stellt sich nur bei den Hauptsteuern, nicht bei den Objektsteuern. Liegenschaftsteuern, und was haben Sie noch gesagt, Kurtaxen usw., das sind Objektsteuern und keine Hauptsteuern im Sinne der Gesetzgebung und Rechtsprechung. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit kann hier selbstverständlich nicht massgebend sein. Ich möchte Sie also bitten, diese Bestimmung so zu übernehmen, wie sie hier vorliegt.

*Wettstein:* Viele Punkte der Ausführungen von Regierungsrätin Widmer sind sicher richtig. Ich meine aber nicht, dass diese Ausführungen belegen, dass es diesen zweiten Abschnitt tatsächlich braucht. Sie hat ausgeführt, dass die konfiskatorischen Grenzen ja festgelegt sind und sie hat ausgeführt, dass bereits aus dem Abschnitt 1 diese Grenzen abgeleitet werden können. Also, weshalb braucht es

den zweiten Teil? Es sind jetzt verschiedene Zusatzinformationen gekommen, welche die Ansicht von Regierungsrätin Widmer darlegen, wie die einzelnen Steuern zu behandeln seien. Das zeigt ja am besten, dass diese Formulierung hier sehr unklar ist und Widersprüche auslöst. Ich erwähne nochmals einen Widerspruch. Die wirtschaftlich Schwachen sollen bei der Bemessung geschont werden. Auf der anderen Seite soll die Wettbewerbsfähigkeit gewahrt bleiben. Wenn wir die wirtschaftlich Schwachen massiv schonen, dann bedeutet ja das, dass auf der anderen Seite die Progression erhöht werden muss und das ist Teil der Bemessung. Wie erhalten wir dann die Wettbewerbsfähigkeit? Alleine diese vier Begriffe unter sich bilden viele Widersprüchlichkeiten. Wir fahren besser, wenn wir uns mit den allgemeinen Grundsätzen des Abschnitts 1 zufrieden geben.

#### *Abstimmung*

Der Antrag Wettstein wird mit 25:64 Stimmen abgelehnt.

#### **Art. 85, Art. 86**

#### *Antrag Kommission und Regierung*

Gemäss Botschaft

*Brüesch*, Kommissionsvizepräsident: Eine kurze Bemerkung bezüglich Artikel 86. Bezüglich Finanzaufsicht und Ausgestaltung der Finanzkontrolle erfolgten Abklärungen durch den zuständigen Ausschuss sowie das Verfassungssekretariat. Dabei hat es sich gezeigt, dass die vorgeschlagene Bestimmung offen formuliert ist und der notwendige Handlungsspielraum in der Ausgestaltung der Kontrolle dem Gesetzgeber erhalten bleibt.

#### *Angenommen*

#### **Art. 87 Abs. 1 und 1a**

#### *Antrag Kommission und Regierung*

<sup>1</sup>Die Evangelisch-reformierte [...] Landeskirche und ihre Kirchgemeinden sind staatlich anerkannte Körperschaften des öffentlichen Rechts.

<sup>1a</sup>Die römisch-katholische Kirche ist öffentlichrechtlich anerkannt. Die Katholische Landeskirche und ihre Kirchgemeinden sind Körperschaften des öffentlichen Rechts.

*Brüesch*, Kommissionsvizepräsident: Der Ausschuss IV hat zu den Bestimmungen über Staat und Kirche Dr. Martin Grichting vom bischöflichen Ordinariat, Bundesrichter Dr. Giusep Nay vom Korpus Katholikum sowie Pfarrer Giovanni Caduff und Dr. Pierre-Luigi Schaad für die evangelisch-reformierte Landeskirche eingeladen und angehört. Im Rahmen dieser Hearings ist zum Ausdruck gekommen, dass bezüglich der römisch-katholischen sowie der evangelisch-reformierten Konfession unterschiedliche Regelungen notwendig sind. Die katholischen Glaubensschwestern und -brüder unterscheiden zwischen der römisch-katholischen Kirche, das heisst der Universalkirche unter ausschliesslich geistlicher Führung, und der katholischen Landeskirche als weltliche Verwaltungseinrichtung. Einen solchen Dualismus kennt die evangelisch-reformierte Kirche nicht. Dementsprechend soll in einem ersten Absatz lediglich von der evangelisch-reformierten Landeskirche und ihren Kirchgemeinden die Rede sein, wogegen in einem neuen und

separaten Absatz bei der römisch-katholischen Konfession unterschieden werden soll zwischen der römisch-katholischen Kirche, das heisst der Universalkirche einerseits sowie der spezifisch bündnerischen katholischen Landeskirche samt ihren Kirchgemeinden andererseits. Diesen Vorschlägen der Kirchenvertreter hat die einstimmige Kommission nichts beizufügen. Ich möchte Ihnen daher beliebt machen, diesen Formulierungsvorschlägen zuzustimmen.

*Arquint*: Mich stört ein wenig diese ausgetüftelte Formulierung der beiden Landeskirchen. Sie standen ja so schön zueinander in der alten Verfassung und werden jetzt auseinanderdividiert. In einer Zeit der Ökumene ein merkwürdiger Vorgang. Aber was rein optisch jetzt als Differenzierung aussieht, stört mich weniger als eigentlich der Inhalt. Wenn wir die bisherige Praxis anschauen, dann redet man von der römisch-katholischen Landeskirche und von der reformierten Landeskirche. Wenn man den Expertenbericht liest, dann taucht diese Verbindung wirklich ohne Kommentar und ohne In-Frage-Stellung auf. Wenn man neuere Kantonsverfassungen anschaut, dann redet man in diesem Zusammenhang von der römisch-katholischen und der evangelisch-reformierten Landeskirche. Ich kann schon verstehen, dass formal-juristisch spezialisierte Leute, wie Sie jetzt von beiden Kirchen hier angehört wurden, auf eine möglichst genaue Detailbeschreibung der Differenz der beiden Landeskirchen hindeuten. Hingegen denke ich, dass das in der Verfassung mehr Missverständnisse und Unklarheiten schafft, als der Klarheit dienen. Wenn die katholische Landeskirche sich intern so organisiert, dass sie ihren Bezug zur weltweiten römischen Kirche hat und gleichzeitig als Landeskirche konstituiert ist, dann ist das eine Angelegenheit der internen Organisation. Eine Kantonsverfassung sollte sich darauf beschränken, diese Bestimmungen für die im Kanton aktiv bestehende öffentliche Körperschaft auszurichten. Wenn wir den weltweiten Aspekt der Kirche einbeziehen, dann müssten wir gleichzeitig bei den Reformierten sagen, dass wir uns mit dem ökumenischen Rat der Kirchen, mit dem wir eingebunden sind, wir uns weltweit eigentlich als reformierte Gemeinschaft verstehen. Das ist unbenommen. Und das ist eine Spezifizierung der Glaubensgemeinschaft als eine Grösse, die den Glauben weltweit verteilt. Wenn wir hier die römisch-katholische Kirche nehmen, dann ist dieser Begriff eben auch einerseits der Begriff der Einheit aller römisch-katholischen Christen in der Welt. Zu tun hätten wir es mit dem formal-juristischen Bistum, wenn man das Organ oder die Einrichtung der katholischen Kirche anschaut, die öffentlich-rechtlich agieren muss. Dann wäre andererseits das Bistum innerhalb der katholischen Landeskirchen eine Einrichtung, die in die Vereinbarung mit der Landeskirche zu gestalten ist und damit auch kantonal fassbar wird. Ich finde deshalb, wenn man die bisherige Tradition nimmt, wenn man die gängige Sprachregelung nimmt, die heute auch noch in Verfassungen geläufig ist, dass es eine Verkomplizierung und ein nicht notwendige Spezifizierung darstellt, wenn man das in zwei Abschnitte aufteilt. Ich plädiere deshalb für die Beibehaltung der ersten Fassung der Regierung, wobei man dort redaktionell „staatlich anerkannte“ streichen kann, weil das ein Pleonasmus ist, der nicht notwendig ist und der in der Fassung der Kommissionsmehrheit auch schon gestrichen wurde.

*Hess:* Wir sind jetzt total verwirrt, glaube ich. Einigen um mich herum geht es so und ich muss gestehen, ich war auch sehr verwirrt, als ich das erste Mal mit dem Problem konfrontiert war. Wir haben gemeinsam die Vertreter der katholischen wie der reformierten Kirchen angehört. Auch die reformierten Träger konnten nicht nur mit dieser Lösung leben, sondern sie waren für diese Lösung. Sie trägt wirklich den unterschiedlichen Rechtswirklichkeiten in den beiden Landeskirchen Rechnung. Ich als Reformierter habe das auch nicht verstanden, dass die katholische Kirche eben den Dualismus pflegt. Einerseits die Religionsgemeinschaft als Universalkirche, die wollen wir ja auch anerkennen als katholische Religion, und andererseits aber dann die faktischen Institutionen in unserem Kanton und die Kirchgemeinden. Und das ist dann eben wieder die Landeskirche. Die wollen wir ja auch anerkennen. Bei den Evangelischen ist alles eben zusammen, da gibt es die Unterscheidung nicht. Und einzig um diesen Rechtswirklichkeiten zu entsprechen, macht man diese Unterscheidung in diesen zwei Absätzen. Ich bitte Sie, diesen zuzustimmen. Es hat nichts mit Ökumene zu tun.

*Walther:* Ich habe nur eine kurze Frage. Ich war ja selbst Kommissionsmitglied. Ich stelle fest, dass die Universalkirche offenbar im Kanton Graubünden aufhört? Nämlich der Kanton Bern hat genau die Formulierung, wie wir es haben. Und der Kanton Aargau ebenfalls. Und jetzt wundere ich mich schon, warum diese Formulierung jetzt bei uns greifen soll, wenn es in allen neuen Kantonsverfassungen genau so steht, wie es bei uns vorgesehen war?

*Augustin:* Ich glaube, Grossrat Hess hat das Richtige gesagt. Es ist der Versuch der Anerkennung der Rechtswirklichkeit, so wie sie zum einen in der evangelisch-reformierten Kirche existiert und zum andern eben in der römisch-katholischen Kirche. Ich müsste an sich, wenn ich mindestens meinem Titel folgen würde, etwas mehr verstehen, könnte ich mich doch nennen: Dr. iuris utre usque, also beider Rechte. Aber ich muss Ihnen gestehen, von Kirchenrecht verstehe ich nicht all zu viel. Die Rechtswirklichkeit bei der katholischen Kirche ist eben so, dass zu unterscheiden ist zwischen der katholischen Landeskirche als einer Institution des Staatskirchenrechts dieses Kantons und der römischen Universalkirche zum andern, vertreten hier vor Ort durch den Bischof und seine Institutionen. Von daher meine ich, macht es einfach Sinn, nachdem die Vertreter der beiden Kirchen sich zu einer solchen Lösung bereit finden können. Es ist also nicht der Aspekt zu beachten, dass hier eine Trennung gemacht würde oder eine unnötige Unterscheidung gemacht würde zwischen katholischer und reformierter Kirche. Es ist einfach Ausdruck dessen, was die Rechtswirklichkeit ist. Die ist mitunter kompliziert bei der katholischen Kirche. Von daher könnte man natürlich an sich auch sagen, das wäre eigentlich meine Grundhaltung, dass wir eine Trennung von Kirche und Staat machen müssten. Dann bräuchten wir all das überhaupt nicht. Aber so weit sind wir im Kanton Graubünden und auch in den anderen Kantonen noch nicht. Vielleicht wird das kommen. So lange wir aber ein Staatskirchentum haben, scheint mir diese Lösung hier vertretbar und vernünftig zu sein, nämlich als Ausdruck der Rechtswirklichkeiten der katholischen Kirche.

*Arquint:* Ich stosse mich an dieser widersprüchlichen Interpretation dessen, was römisch-katholische Kirche ist.

Sie ist eine weltweite Religionsgemeinschaft. Auf der anderen Seite ist es die staatskirchliche, also die Institution, die formal-juridisch aufgebaut und akzeptiert ist. Das wäre ja das Bistum. Wenn wir genau umschreiben würden, dann wäre die juristische Person der römisch-katholischen Kirche in unserem Kanton das Bistum. Das Bistum reicht aber über den Kanton hinaus. Und das ist bei den anderen Kantonen genau gleich. Und deshalb haben alle anderen Kantone die einfachere Formulierung und überlassen es der katholischen Landeskirche, intern ihre Angelegenheiten und Abgrenzungen und Zuständigkeiten zwischen der Landeskirche und dem Bistum zu regeln. Das muss hier nicht ausdrücklich und ausgeprägt formuliert werden. Das macht man, wenn man wirklich exakt-juridisch formulieren will. Wir wären der einzige Kanton, der das macht. Wir kennen unseren ehemaligen Ratskollegen Pierre-Luigi Schaad und wir wissen um seine Bemühungen um exakte formal-juristische Bestimmungen. Aber ich finde, dass – wenn die Verfassung als lesbar und als deutbar gelten soll und als Instrument auch für den Unterricht, Staatskunde und so weiter eine Funktion haben soll – man auf diese Feinheiten, die ja selbstverständlich gelten, verzichten müsste.

*Hess:* Ich möchte dazu auch noch das Wort ergreifen, um diesen ansatzweisen Glaubenskrieg zu beenden und auch diesen aufgeworfenen Fragen von Kollege Walther zu entsprechen. Ich gehe davon aus, dass die anderen Kantonsverfassungen eben nicht entsprechend präzise wie unsere sind. Bei uns war ja das eben vorhin auch. Wie zum Teil in anderen Kantonen und in der Vernehmlassung machte das Bistum darauf aufmerksam, dass hier eine juristische Ungenauigkeit entstünde. Pierre-Luigi Schaad war in dieser Kommission dabei als Vertreter der Reformierten. Sein Wort haben wir gehört und er war einverstanden. Das Bistum zeigt ja gerade, weil es über die Kantonsgrenzen hinaus reicht, dass es ein Institut ist der römischen Universalkirche und nicht der Landeskirche. Und wenn wir wieder zurückgingen auf die ursprüngliche Fassung, dann würden wir das Bistum nicht anerkennen und das wollen wir, glaube ich, nicht.

*Augustin:* Die Ideen kommen eben manchmal mit dem Sprechen. Ich gebe Ihnen einfach noch eine weitere Überlegung. Aus der Diskussion bisher ist, meine ich, klar zum Vorschein gekommen, dass es nicht um eine Unterscheidung geht zwischen hier evangelischer und da katholischer Kirche. Und das ist gut so, dass die Diskussion das so klar auf den Tisch gelegt hat. Meines Erachtens geht es eigentlich nur darum, dass man eine katholische Situation rechtlich befriedigend regelt. Wenn wir den Satz 1 von diesem Absatz 1 a nicht in die Verfassung aufnehmen, dann bliebe es dabei, dass die katholische Landeskirche als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannt wäre, währenddem die römisch-katholische Kirche eine private Religionsgemeinschaft wäre. Und es geht meines Erachtens nur darum, ob wir hier eine Gleichstellung rechtlicher Natur zwischen dieser Religionsgemeinschaft auf der anderen Seite, zwischen dem was Sie Rom nennen können und Chur und Bischof und Papst beziehungsweise Papst und Bischof mit ihren Organen, und der katholischen Landeskirche. Es geht also meines Erachtens nur um einen Versuch darum, dass nicht die katholische Landeskirche rechtlich quasi über die Religionsgemeinschaft gestellt würde. Und das scheint mir eigentlich vernünftig, weil die katholische Landeskirche, so empfinde ich es, ja nur dann zur Existenz berechtigt ist, wenn es überhaupt diese Religionsgemeinschaft gibt. Um

dieses Nebeneinander rechtlich zu statuieren, fassen wir das in diesen Absatz ein. Ich meine nach wie vor, dass das vernünftig ist.

*Brüesch*, Kommissionsvizepräsident: Ich möchte Ihnen namens der Kommission beantragen, den Antrag Arquint abzulehnen. Ich möchte auch dazu aufrufen, hier keinen Kulturkampf über diese Frage zu führen. Und auch im Zeitalter der Ökumene kann man den inneren Aufbau der christlichen Kirchen nicht ändern. Und wir Reformierten sollten den katholischen Schwestern und Brüdern daher nichts aufdrängen. Ich möchte, um auf die exakt juristische Formulierung zurückzukommen, einen Auszug aus der Stellungnahme von Herrn Bischof Grab im Rahmen der Verfassungsarbeiten vorlesen, welcher eine gewisse Klärung bringt. Er schreibt folgendes: „Es ist darauf hinzuweisen, dass die staatskirchen-rechtliche Begrifflichkeit in den letzten Jahrzehnten eine erhebliche Entwicklung durchgemacht hat. Landeskirche meint nach dem heute in der Schweiz üblichen Sprachgebrauch ausschliesslich die vom Staat konstituierte öffentlich-rechtliche Struktur, nicht aber den religionsgenossenschaftlichen Gesamtverband, der die kirchenrechtlichen Institutionen mit umfasst.“ Grossrat Augustin hat das angetönt. Ich zitiere weiter: „denn so wurde Landeskirche beim Erlass der bisherigen Kantonsverfassung noch so verstanden. Es besteht somit die Gefahr, dass die katholische Kirche durch die neue Kantonsverfassung schlechter gestellt würde, indem das Bistum Chur, die Mensa Episcopalis, das Domkapitel, das Priesterseminar St. Luzi und sämtliche Kirchen und Pfrundstiftungen in den Vereinen ihren bisherigen öffentlich-rechtlichen Charakter verlieren würden.“ Wenn nun andere Kantonsverfassungen diese Differenzierungen nicht machen, dann meine ich, sollten uns diese nicht Vorbild sein. Es hindert uns nichts daran, das hier eben besser zu machen und klarer zu regeln und ich denke, es wäre falsch, wenn wir jetzt damit eine Botschaft setzen oder ein Signal setzen würden dahingehend, dass das Bistum mit allen katholisch-kirchlichen Einrichtungen ins Privatrecht gedrängt wird. Das hätte mit der Ökumene, welche Grossrat Arquint ja ein grosses Anliegen ist, nun tatsächlich nichts zu tun. Daher bitte ich Sie, seinen Antrag abzulehnen.

*Arquint*: Ich ziehe meinen Antrag zurück. Ich möchte nicht als anti-ökumenischer Spielverderber gelten. Aber gerade dieser Satz, gerade diese Angst, die der Bischof in seinem Brief äussert, macht mich stutzig. Weil nirgends, weder in Vernehmlassungen noch in Äusserungen, war bei der bisherigen Formulierung die Idee irgend wo immanent oder versteckt, dass man dies zum Nachteil des Bistums auslegen würde.

*Der Antrag der Kommission und der Regierung wird genehmigt.*

#### **Art. 88 Abs. 5**

*Antrag Kommission und Regierung*  
Gestrichen

*Antrag Arquint*  
Gemäss Botschaft

*Cahannes Rennggli*, Kommissionspräsidentin: Gemäss dem kantonalen Gesetz über die Erhebung einer Kultussteuer von

den juristischen Personen vom 26. Oktober 1958 unterliegen juristische Personen, welche Vermögens- und Erwerbssteuerpflichtig sind, der Kultussteuerpflicht. Gemäss Artikel 2 der genannten Bestimmung erhebt der Kanton gleichzeitig mit der Kantonssteuer von den juristischen Personen zuhanden der staatlich anerkannten Landeskirchen einen jährlichen Zuschlag zur kantonalen Gewinn- und Kapitalsteuer von 10 Prozent. Die Erträge dieses Steuerzuschlages sind den beiden Landeskirchen im Verhältnis der Konfessionszugehörigkeit der Wohnbevölkerung zuzuweisen. Kultussteuern sind somit Spezialsteuern gemäss dem kantonalen Recht. Warum nun der Streichungsantrag? In der Verfassung sind nur die Grundlagen zu regeln. So die Steuerkompetenz des Kantons, der Gemeinden und der Landeskirchen. Weitergehende Regelungen braucht es in der Verfassung nicht. Die Bestimmung über die Kultussteuer ist, da es eine Spezialsteuer betrifft, somit nicht verfassungswürdig und kann daher gestrichen werden. Schliesslich werden weder die Einkommenssteuer noch die Grundstückgewinnsteuer, die Kapitalsteuer, die Quellensteuer, die Nachlasssteuer, die Schenkungssteuer und so weiter in der Verfassung erwähnt. Eine rein gesetzliche Grundlage für die Kultussteuer genügt somit. Ich ersuche Sie daher, unserem Streichungsantrag zuzustimmen.

*Arquint*: Verschiedentlich hörte man in den letzten Jahren, und es gab auch Vorstösse sowie in verschiedenen Parlamenten in diesem Land, die Aufforderung zur Aufhebung der Kultussteuer. Sie wird erhoben und im Wesentlichen wird mit der Entlastung der juristischen Personen von dieser Steuer argumentiert, dass die ja eigentlich keine Gegenleistung für diese Steuer annehmen können. Nun, wenn man von der heutigen Situation ausgeht, könnte man sagen, dass grundsätzlich sich ja nichts ändert. Das Gesetz regelt heute die Kultussteuer. Per Gesetz kann es aufgehoben werden. Wenn wir's jetzt in der Verfassung drin haben oder nicht, an der heutigen Praxis ändert es nichts. Hingegen ist es ein ganz klares Signal, dass die Kultussteuer auf einer niedrigeren Ebene angesetzt wird, um allenfalls die Aufhebung einfacher durchführen zu können. Und diese Signalwirkung möchte ich heute nicht geben. Aus rechtlichen Überlegungen einmal. Schon im Gutachterbericht wird die Verfassungsmässigkeit bejaht und es wird festgestellt, dass keine zwingenden Gründe zur Aufhebung dieses Artikels vorliegen. Neben den rechtlichen Überlegungen ist für mich aber die gesellschaftspolitische Bedeutung viel wesentlicher in diesem Zusammenhang. Die Kirchen dienen heute noch – wahrscheinlich so gut und schlecht wie wir uns als Parlament bemühen, Politik zu betreiben. Sie dienen der Sinnfindung und der Wertorientierung in einer Zeit, in der Wert- und Sinnerziehung an Bedeutung sehr stark gewinnen und wichtig werden. Ich erinnere beispielsweise daran, dass der Kanton Genf, wo eine klare Trennung zwischen Kirche und Staat besteht, die Politik die Kirchen eingeladen hat, doch in den Bereich der Erziehung einzugreifen und ihnen Räume und Finanzen für diese Wert- und Sinnerziehung zur Verfügung stellt. Die Kirchen als alte gewachsene Strukturen, die Reformierte Landeskirche, die Katholische Landeskirche samt dem neuen Zusatz, den wir heute in der Verfassung beschlossen haben, erbringen ein enormes Spendenvolumen und ein enormes Mass an freiwilliger Arbeit. Freiwillige, unbezahlte Arbeit, die eben in diesem Bereich anzusiedeln ist, den ich erwähnt habe. Eine

zunehmende Desintegration und Desolidarisierung der Gesellschaft ist auf solche Leistungen mehr denn je angewiesen. In Zürich ist eine Untersuchung gemacht worden im Zusammenhang mit der Volksinitiative zur „Aufhebung Kirche und Staat“. Eine neutrale, von der Regierung eingesetzte Kommission hat als Resultat zu Tage geführt, dass die Kirchen für die Erfüllung gemeinnütziger Aufgaben sich einsetzen und dass die Beiträge aus den Kirchensteuern samt der Kultussteuer mehr ausmachen, als was der Staat für diese Leistungen selber einzusetzen hätte, wenn er diese Aufgaben wahrnehmen möchte. Wenn man nun davon ausgeht, dass die Kirchen eine gesellschaftliche Leistung erbringen, die in dieser Zeit dringend ist, dann kommt noch der andere Aspekt ins Spiel, wenn wir von den juristischen Personen ausgehen. Juristische Personen, wirtschaftliche Unternehmungen und so weiter sind für die wirtschaftliche Entwicklung darauf angewiesen, dass sie auf eine Grundlage in der Bevölkerung zählen können, in der gewisse Werte und gewisse Einsichten um das Funktionieren einer Gesellschaft vermittelt und auch in das Bewusstsein des Einzelnen integriert werden. Sie sind angewiesen darauf, dass ein stabiles Umfeld ihnen eine möglichst ungefährdete und unbelastete Erfüllung ihrer wirtschaftlichen Aufgaben ermöglicht. Der Staat kann diese Wertvermittlung nicht erbringen. Die Kirchen machen es und von dort her muss man eigentlich sagen, dass die juristischen Personen profitieren. Sie profitieren davon, dass dieses Umfeld geschaffen wird. Sie werden dafür aber auch bereit sein müssen, ihren Beitrag in der Form der Kultussteuer zu erbringen. Vielleicht als zukunftsweisendes Argument wird ins Spiel gebracht, dass im Zuge einer multireligiösen und multikulturellen Welt eigentlich diese Monopolsituation der beiden Landeskirchen etwas erodiere und sie eigentlich nicht mehr die Legitimation hätten, als landeskirchliche Institutionen für die Gesamtgesellschaft ihre Tätigkeiten auszuüben. Da kann man vielleicht nur drei Argumente einbringen. Erstens: Es steht andern Religionsgemeinschaften frei, die Möglichkeit ist geschaffen, selber auch diesen öffentlich-rechtlichen Status zu erreichen. Von dieser Möglichkeit ist bisher im Kanton Graubünden wenig Gebrauch gemacht worden. Wenn solche Fälle kommen, dann müsste man sehr offen auf die Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften reagieren. Zweitens: Die sozialen Aufgaben der Kirchen sind bei weitem nicht darauf beschränkt, sich gewissermassen Geld in den eigenen Sack zu lenken. Viele dieser Unterstützungsaktivitäten der Kirchen gehen zu Gunsten von sozialen und andern Einrichtungen, an denen der Staat ja auch beteiligt ist. Drittens: Sollte in Zukunft eine Öffnung notwendig werden beziehungsweise sollte die Diskussion der Kultussteuer aktuell werden aufgrund eines gesellschaftlichen Wandels, bei dem die Landeskirchen beispielsweise in die Minderheit versetzt würden gegenüber anderen Gruppierungen, dann besteht immer noch die Möglichkeit, diese Kultussteuer umzuformulieren. In Zug redet man von Mandatssteuer, in Basel von einer Sozialsteuer. Dann haben wir aber eine verfassungsmässige Grundlage, die es uns erleichtert, diese Aufgabe neu zu delegieren und umzuverteilen. Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag, die Kultussteuer in der Verfassung zu verankern, beizustimmen.

*Beck:* Auch ich stelle den Antrag, auf die Streichung von Absatz 5 in Artikel 88 zu verzichten und die Formulierung so zu übernehmen, wie sie in der Botschaft durch die Regierung

vorgeschlagen worden ist. Auf Seite 134 der Botschaft schreibt die Regierung, Zitat: „Wie erwähnt, werden die bisherigen Steuerkompetenzen der Landeskirchen und der Kirchgemeinden sowie insbesondere die kantonale Kultussteuer von den juristischen Personen ausdrücklich in der Verfassung verankert, Artikel 88 Absatz 2 und 5.“ Zitat Ende. Die Regierung hat erkannt, dass es sich bei der Kultussteuer um eine bedeutende Steuer für die Landeskirchen handelt. Das ist eine sehr wichtige Grundlage für die Landeskirche. Sie hat die Verfassungswürdigkeit auch anerkannt und hat den Verfassungsentwurf der Kommission zu Recht mit der Kultussteuer ergänzt, beziehungsweise Absatz 5 im Artikel 88 ergänzt. Für mich ist es nicht nachvollziehbar, dass die Regierung ihren Vorschlag nun wieder fallen lassen will. Es ist bekannt, dass es Bestrebungen gibt, welche die Kultussteuer abschaffen möchten. Das ist sicher nicht die Meinung der Regierung und vermutlich auch nicht die Meinung eines grossen Teils der Kommission. Glauben Sie mir, es gibt aber auch Mitglieder, denen geht es bei der Streichung von Absatz 5 mehr um die Abschaffung der Kultussteuer als um eine schlanke Verfassung. Die Abschaffung der Kultussteuer wäre natürlich einfacher, wenn wir keine Verfassungsgrundlage hätten. Gestern hat Grossrat Trepp im Zusammenhang mit den Bürgergemeinden gesagt, das sei ein nicht mehr zeitgemässes Instrument. Er beantrage aber nicht die Bürgergemeinden abzuschaffen. Er beantrage nur, sie aus der Verfassung zu streichen und das Resultat war klar. Der Rat hat die Bedeutung der Verfassung beziehungsweise eines Verfassungstextes erkannt und gesagt, dass wenn wir die Bürgergemeinden wollen, wir sie auch in der Verfassung lassen. Nun, was bedeutet die Kultussteuer für die Landeskirchen? Sie ist die wirtschaftliche Existenzgrundlage. Sie entscheidet über Sein oder Nichtsein der Landeskirchen. In der Jahresrechnung 2001 betrug die Kultussteuer rund 10 Millionen Franken. Ist vom Betrag her vielleicht nicht aus der Sicht des Kantons, aber aus der Sicht der Landeskirchen, eine sehr bedeutende Steuer. Davon entfielen 4,3 Millionen Franken auf die Evangelische Landeskirche. Bei einem Budget von gut 11 Millionen Franken ist das ein sehr zentraler und bedeutender Teil. Bei der katholischen Kirche ist es noch mehr. Dort sind es ca. 5,5 Millionen Franken. Ich bleibe doch bei der evangelischen Kirche. Sollte die nächste Regierung vielleicht tatsächlich eine Abschaffung in Erwägung ziehen, dann hätten wir wenigstens noch die natürlichen Steuern. Mit diesen könnten wir etwa noch die Hälfte der Pfarrstellen finanzieren, die wir heute haben. Ich bekomme gelegentlich Briefe von Kirchgemeinden, die über die heutige Kirchenreorganisation besorgt sind. Ich spreche jetzt von der evangelischen Kirche. Wir sind aus finanziellen und auch aus strukturellen Gründen genötigt, hier Reformschritte einzuleiten, auch Sparmassnahmen zu vollziehen. Gerade am letzten Samstag habe ich einen Brief bekommen von den Kirchgemeindepräsidenten Brusio und Poschiavo, die auch mich als Vertreter des Evangelischen Grossen Rates ersucht haben, mich dafür einzusetzen, dass man die zwei Stellen, die heute im Puschlav bestehen, erhalten kann. Da ist es eben sehr wichtig, dass man auch die nötigen Grundlagen hat und ich befürchte, dass wenn man jetzt den Abschnitt 5 streicht aus der Verfassung, dass wir dann ein falsches Zeichen setzen. Es wäre vielleicht anders, wenn man nie davon gesprochen hätte. Aber die Regierung hat diesen Passus aufgenommen in die Verfassung und ich glaube, wenn wir ihn jetzt als Parlament streichen würden, würden wir ein

falsches Signal setzen. Ich komme zurück zur Verfassung. Im Absatz 2 haben wir die Verfassungsgrundlage für die Besteuerung der natürlichen Personen. Im Absatz 5 haben wir die Verfassungsgrundlage für die juristischen Personen. Das ist konsequent und richtig so. Wir haben beides in der Verfassung verankert. Es ist zwar nur eine Kann-Bestimmung. Dennoch ist sie wichtig. Den Vorwurf der fehlenden Verfassungsgrundlage für die Kultussteuer kann nämlich niemand erheben, wenn wir den Artikel 5 den Absatz 5 belassen. Wenn wir Absatz 5 heute streichen und die Kultussteuer dann eines Tages tatsächlich abgeschafft werden sollte, dann gehen unsere Landeskirchen bankrott, die katholische und die reformierte. Natürlich gäbe es auch Alternativen. Man könnte die 10 Millionen Franken den Kirchen auch aus andern Mitteln zukommen lassen. Was wären das für Alternativen? Das sind Erträge, die man von den natürlichen Personen einziehen müsste. Diese noch mehr belasten wollen wir ja auch nicht. Sie bezahlen bereits heute die Kirchensteuer. Angeblich haben sich die Landeskirchen in der Vernehmlassung nicht beanstandet, dass die Kultussteuer im Verfassungsentwurf nicht verankert war. Nachdem das Problem durch die Regierung aber thematisiert wurde, hätten Sie einer Streichung bestimmt nicht mehr zugestimmt. Zumindest geht die Verwaltung der Evangelischen Landeskirche mit mir insofern einig, dass die Streichung von Absatz 5 der erste Schritt zur Abschaffung der Kultussteuer ist. Ich habe gestern entsprechende Gespräche geführt. Lassen wir darum die Botschaft so wie sie uns die Regierung vorgelegt hat und verzichten wir auf die Streichung von Absatz 5.

*Cavigelli:* Ich darf Ihnen die Meinung der fast einstimmigen CVP-Fraktion bekannt geben. Vereinbart war ursprünglich mit Ratskollege Beck, dass er eigentlich den Antrag stellen dürfte auf Belassen von Artikel 88 Absatz 5. Nun ist ihm Grossrat Arquint zugekommen. Ich unterstütze somit einfach beide, Grossrat Arquint und Grossrat Beck im Namen der Fraktion. Es ist ja so, dass die Gesamtheit der Angehörigen der evangelisch-reformierten Konfession und der römisch-katholischen Konfession seit Bestehen des Kantons Graubünden eine Sonderstellung einnehmen. Ihre Kirche ist, wir haben gehört, im Detail nicht so einfach aber doch grundsätzlich klar, staatsrechtlich anerkannt und als öffentlich-rechtliche Körperschaft ausgestaltet. Formell heben sie sich also von den übrigen Kirchen, von den Angehörigen anderer Konfessionen und Religionen stark ab. Dies rechtfertigt sich unseres Erachtens aufgrund des Auftrags, den sich die Landeskirchen geben einerseits und andererseits aufgrund der Bedeutung, welche die Aufgabenerfüllung durch die Landeskirche einnimmt. Der weitaus grösste Teil der Bündner Bevölkerung gehört nämlich einer der beiden Landeskirchen an. Die Landeskirchen sind also qualitativ sehr wichtig. Sie fördern aber auch qualitativ die Erfüllung wichtiger Aufgaben im öffentlichen Interesse. Grossrat Arquint ist darauf beispielhaft eingegangen. Sie bieten nämlich Unterstützung, damit die Kirchen religiöse, fürsorgliche, soziale und auch weitere Aufgaben erfüllen können. Ich werde hier nicht breiter mit einzelnen Details. Die Landeskirchen und die Kirchen übernehmen demgemäss also Aufgaben, die ansonsten vom Kanton oder von den Gemeinden übernommen werden müssten, weil Sie eben wie dargestellt Aufgaben sind, die eminent im öffentlichen Interesse stehen. Diese formelle Sonderstellung, nämlich die Ausgestaltung als anerkannte Staatskirche und die materielle Sonderstellung, nämlich die Tatsache, dass Aufgaben im

öffentlichen Interesse wahrgenommen werden rechtfertigt es, dass die Existenz der Landeskirchen und deren Autonomie politisch und demokratisch besonders legitimiert wird. Dies erreichen wir günstig und vorteilhaft, wenn auch die Kultussteuer als Spezialsteuer speziell in der Kantonsverfassung Aufnahme findet. Ich beantrage daher, namentlich aus Gründen der erhöhten demokratischen Legitimation, Artikel 88 und insbesondere auch Artikel 88 Absatz 5 gemäss Verfassungsentwurf so zu belassen. Dies im Namen der fast einhelligen Fraktion der CVP.

*Bucher:* Ich möchte Ihnen ebenfalls beliebt machen, den Absatz 5 nicht zu streichen. Einige bereits aufgeführte Punkte möchte ich nochmals unterstreichen. Die Landeskirchen in unserem Kanton leisten sehr viele soziale Aufgaben auf den verschiedensten Ebenen in den verschiedensten Bereichen. Ich möchte kurz auf den Bereich der kantonalen Landeskirche und deren Tätigkeit eingehen und anschliessend auf die konkrete Arbeit der Kirchgemeinde Chur. In diesem Zusammenhang möchte ich speziell erwähnen, dass präventive Formen, zum Beispiel die Jugendarbeit, welche immer wichtiger wird, unabdingbar sind. Auch die Resozialisierung einer steigenden Anzahl von Personen, welche aus den unterschiedlichsten Gründen in Schwierigkeiten geraten sind. Ich denke dabei an die Suchtproblematik, an finanzielle Notsituationen oder Engpässe. Ich denke aber auch an die vielen unterschiedlichsten Institutionen und Werke, welche finanziell unterstützt werden. Diesbezüglich möchte ich nur zwei Institutionen erwähnen, welche auch hier im Rate immer wieder diskutiert wurden. Ich denke dabei an das Frauenhaus Graubünden oder an die Aids-Hilfe Graubünden. Sie sehen, die Kirche nimmt sehr viele öffentliche, eigentlich kantonale Aufgaben wahr. Als langjähriges Mitglied des Evangelischen Grossen Rates und als GPK-Mitglied habe ich auch genügend Einblick bezüglich der finanziellen Situation der Evangelischen Landeskirche. Seit der letzten steuerlichen Entlastung der juristischen Personen stehen der Evangelischen Landeskirche sichtlich weniger finanzielle Mittel für ihre vielfältigen Aufgaben zur Verfügung. Bei weiteren möglichen Einbussen sähe sich die Kirche ausserstande, ihre Aufgaben im bisherigen Umfang auszuführen. Auch nicht, wenn bis heute nebst der bezahlten Arbeit sehr viel unentgeltliche Arbeit geleistet wird. Dies würde logischerweise zu einem Abbau des heutigen sozialen Status zur Folge haben oder der Kanton müsste diese Aufgaben zum Teil auch noch übernehmen. Ob er jedoch dazu in der Lage wäre, ist mindestens zum heutigen Zeitpunkt fragwürdig. Ich möchte Ihnen noch kurz anhand der Kirchgemeinde Chur ein praktisches Beispiel vor Augen führen. Die Kirchgemeinde Chur nimmt sehr viele soziale Aufgaben wahr. Sie entlastet einerseits zum Beispiel unter anderem das Sozialamt Chur aber auch zusätzliche Gemeinden, welche gar nicht die Möglichkeit haben, in dieser Form tätig zu sein. Die Sozialarbeiterinnen der Kirchgemeinde Chur sind einerseits im Altersbereich tätig, aber auch ganz stark im Resozialisierungsbereich. Immer mehr Leute geraten in finanzielle Schwierigkeiten und klopfen bei der Sozialstelle der Kirchgemeinde Chur an. Personen aus der Stadt kann direkt geholfen werden. So genannten Zugewanderten werden geeignete Stellen vermittelt, also weitergeholfen. Dies sind gemäss neuesten Informationen nicht wenige. Würde nun zukünftig die Kultussteuer für die juristischen Personen gestrichen, wäre es sehr viel schwieriger, diese bei allfälligen Diskussionen

aufrecht zu erhalten. Hingegen unterstütze ich den Vorschlag von Grossrat Arquint. Die Umwandlung der Kultussteuer zum Beispiel in eine Sozialsteuer oder Mandatssteuer erachte ich als sehr prüfenswert. Zur Zeit ist dies zwar noch nicht vordringlich, aber über eine solche zu verhandeln ist sehr viel einfacher, wenn dafür eine Verfassungsgrundlage besteht und der Absatz 5 weiterhin in der Verfassung wenigstens im Grundsatz oder Kann-Formulierung verankert bleibt. Ich unterstütze den Antrag Arquint.

*Hess:* Ich bin auch protestantisch wie Grossrat Arquint, aber wiederum nicht gleicher Meinung. Ich anerkenne die Leistungen, die beide Landeskirchen im sozialen und im menschlichen Bereich sowie in der Werterhaltung erbringen. Ich kenne auch die Problematik mit den Kirchgemeinden, Fusionen, Anzahl Pfarrstellen und so weiter. Es kommt vielleicht im falschen Zeitpunkt, wo man sonst schon knapp dran ist. Aber sind wir doch ehrlich. Das ist ein Unikum, eine Kultussteuer. Warum soll eine juristische Person, zum Beispiel die Schreinerei X AG, dessen Inhaber auch bereits als Privatmann Kultussteuer zahlt, nochmals eine Kultussteuer bezahlen? Das ist eine Doppelbesteuerung und wenn Sie den Bürger fragen, warum diese Schreinerei X eine Steuer bezahlt, dann schüttelt er nur den Kopf. Die AG kann ja selbst nicht glauben. Das ist an und für sich etwas Absurdes und ich glaube, wir müssen langfristig dahin tendieren, dass halt wirklich die natürlichen Personen, die effektiv glauben können, für ihren Glauben einstehen und diesen selbst bezahlen. Ich bin also für die Kommissions- und Regierungsvariante.

*Zindel:* Ich hab mich auch mit der Kommission zur Streichung von Absatz 5 Artikel 88 bereit erklärt. Ich geh noch radikaler, weil ich ein Vertreter der Freiwilligkeitskirche bin und gegen ein Konstrukt der Staatskirche. Ich habe Monopolbildungen grundsätzlich auf der Latte, sei es nun Zollfreihandel in Samnaun oder eben im kirchlichen Bereich und ich meine, dass wir wirklich mit der Kultussteuer eine Monopolsteuer einführen. Stellen Sie sich vor, in fünf Jahren ist die islamische Religionsgemeinschaft öffentlich-rechtlich anerkannt. Sind Sie dann bereit, als Unternehmer für den islamischen Glauben als juristische Person Ihren Anteil steuermässig zu entrichten? Also ich meine, die Kirche lebt von den natürlichen Personen, die sich hinter diesen Auftrag stellen und diesen Auftrag auch mit ihrem Geld mittragen. Sonst könnten wir ja anfangen, eine Kunststeuer oder eine Sportsteuer zu erheben. Es gibt doch wirklich Dinge, die wir einfach mit unserem Herzblut unterstützen und das so weit geht bis zum sensibelsten Bereich, dort wo der Geldbeutel aufliegt. Ich meine auch, dass es eine Diskriminierung gegenüber zum Beispiel der evangelischen Freikirchen ist, die ebenso profiliert, vielleicht sogar Trendsetter sind im Bereich der Jugendarbeit und auch sozialdiakonische Aufgaben übernehmen. Ich vertrete das Modell, dass in Zukunft Trägerschaften, die sozialdiakonische Aufgaben wahr nehmen, eben auch Leistungsaufträge bekommen und auch diese bezahlt bekommen für ihre Aufgaben in Jugendarbeit oder in sozialdiakonischen Aufgabenbereichen. Das ist ein wenig ein radikaler Ansatz. Ich glaube, dass letztlich eine Trennung von Kirche und Staat, die ich jetzt nicht wahnhaft forcieren möchte, der Kirche nur gut täte. Sie würde vielleicht ein bisschen ärmer, aber nicht weniger glaubhaft. Im Übrigen plane ich in einigen Jahren zurück in den Kirchendienst zu treten.

*Regierungsrätin Widmer-Schlumpf:* Folgendes an die Adresse der Befürworter und Gegner der Streichung dieses Absatzes 5: Wir führen hier nicht eine Diskussion über Ja oder Nein der Kultussteuer. Wir führen die Diskussion eigentlich allein darüber, ob es verfassungsrechtlich notwendig und sinnvoll ist, diese Kultussteuer hier zu verankern oder eben nicht. Was ist denn wichtig? Wichtig und notwendig ist es, dass man in der Verfassung festhält, welche Körperschaften befugt sind, Steuern zu erheben. Es ist aber nicht wichtig und nicht von Bedeutung, dass man dann die einzelnen Steuern aufzählt. Es ist nicht notwendig, die einzelnen Steuerarten aufzuzählen. Es ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt, nur eine einzelne Steuer aufzuzählen, nämlich wie hier die Kultussteuer. Und hier, Grossrat Cavigelli, habe ich Schwierigkeiten damit, wenn Sie argumentieren, aus Gründen der erhöhten demokratischen Legitimation müsse man die Kultussteuer verankern. Dann frage ich Sie, wo dann die Gründe der erhöhten demokratischen Legitimation sind, dass wir hier die Nachlasssteuer und Erbschaftsteuer nicht auch verankern? Diese Argumentation ist nicht ganz stichhaltig. Die Kultussteuer ist eine Spezialsteuer. Das wurde von Grossrätin Cahannes gesagt. Spezialsteuern brauchen keine verfassungsrechtliche Grundlage. Wir können auf Gesetzesstufe Spezialsteuern einführen so viel wir wollen und für die Bürgerinnen und Bürger tragbar sind. Es geht auch nicht um die Frage, welche Aufgaben die Kirchen wahr nehmen, Grossrat Arquint. Niemand in diesem Saal bestreitet die grosse Bedeutung der Kirchen, die Aufgaben sowie die Notwendigkeit der Aufgabenerfüllung durch die Kirchen. Das ist hier nicht das Thema und steht hier auch nicht zur Diskussion. Im Übrigen, das sage ich nur in Klammern, habe ich eine sehr grosse Sympathie für die Vorschläge oder indirekten Vorschläge von Grossrat Zindel, der sich vorstellen könnte, dass man statt über Kultussteuern den Kirchen ihre Leistungen in Form eines Leistungsvertrages abgelten würde im Bewusstsein, dass nicht alle Aufgaben, die heute von den Kirchen wahrgenommen werden, auch vom Staat wahrgenommen werden könnten. Für mich wäre das durchaus auch eine denkbare Lösung. Aber auch darum geht es nicht. Es geht nur darum, ob es richtig ist, diese Spezialsteuer in der Verfassung zu erwähnen und ich meine, das ist nicht der richtige Ort. Der Sonderstellung der beiden Kirchen tragen wir schon dadurch Rechnung, dass wir in Absatz 2 von Artikel 88 sagen, sie seien berechtigt, von ihren Mitgliedern Steuern zu erheben. Schon das ist eine Besonderheit und sagt aus, wie wichtig uns diese Institutionen eben wirklich sind. Vielleicht noch zu Grossrat Beck. Er hat gesagt, wenn wir diesen Absatz 5 nun abschaffen oder streichen würden, würde man sich dem Vorwurf aussetzen, es fehle eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Erhebung der Kultussteuer. Ich sage noch einmal, das ist nicht der Fall. Das Gesetz über die Kultussteuer bleibt bestehen, ob Sie diesen Absatz 5 hier haben oder nicht. Zum ändern, schauen Sie einmal diese Formulierung an. Es heisst „er kann“. Er kann durch Gesetz von juristischen Personen eine Kultussteuer erheben. Es heisst nicht „er muss“. Ich möchte Sie bitten, diesen Absatz zu streichen, weil es nicht richtig ist, auf Verfassungsstufe eine Spezialsteuer zu verankern.

*Arquint:* Noch eine kurze Bemerkung, ohne dass ich auf einzelne Voten eingehen möchte. Ich möchte eigentlich Regierungsrätin Widmer schon sagen, die Geister, welche

die Regierung rief, die werden wir nicht los. In der Botschaft figuriert jetzt dieser Passus. Die Regierung hätte darauf verzichten können. Wahrscheinlich hätte es gar keine Diskussion gegeben. Aber nachdem in der Botschaft dieser Passus erwähnt wird, erhält er einfach eine politische Dimension und wenn wir ihn jetzt rausschmeissen, dann dokumentieren wir ja damit etwas. Das meinte ich mit dem Signal, das wir aussenden. Aus diesem politischen, atmosphärisch-politischen Gefühl bin ich der Meinung, müssen wir ihn jetzt in der Verfassung verankern.

*Beck:* Ich denke, die Regierung hat sich sehr wohl etwas gedacht, als sie diesen Passus in die Verfassung aufgenommen hat. Scheinbar erinnert sie sich nicht mehr an diese Beweggründe. Aber wenn wir natürlich das Votum von Grossrat Hess hören, dann sieht man eindeutig, warum man ihn streichen will. Man will keine Kultussteuer und ich denke, diejenigen, denen es nicht um die Abschaffung der Kultussteuer geht, die können mit dieser Kann-Formulierung leben. Es ist ja nicht zwingend, aber man hat die Grundlage in der Verfassung erwähnt. All jenen, die im Geheimen die Abschaffung der Kultussteuer wollen, stört dieser Passus. Diejenigen, die sie nicht abschaffen wollen, müssen mit dieser Bestimmung leben können und ich beantrage Ihnen deshalb nochmals, diesen Absatz nicht zu streichen.

*Regierungsrätin Widmer-Schlumpf:* Die Regierung hat ein gutes Erinnerungsvermögen. Sie haben mich vor einem Jahr mit der Führung dieser Verfassungsrevision, das heisst der departementalen Führung, betraut. Ich mache diese Aufgabe sehr gern. Ich habe dann, nachdem die Botschaft eigentlich schon stand, gewisse Bestimmungen intensiver hinterfragt, weil ich nun eben dafür verantwortlich war, und da bin ich – sind wir dann in der Regierung – auch zum Schluss gekommen, dass es an sich nicht richtig ist, wenn man in Artikel 88 diesen Absatz 5 aufnimmt. Und noch einmal, ich habe es schon gesagt, Sie dürfen es uns nicht übel nehmen, wenn wir im Laufe dieser Diskussion gescheiter werden. Schon bei anderen Punkten sind wir im Übrigen von unserer ursprünglichen Meinung abgewichen und haben der Meinung der Kommission zugestimmt. Ich denke, das gehört zu einer politischen Auseinandersetzung.

*Cahannes Renggli,* Kommissionspräsidentin: Ich meine, die Geister haben die Landeskirchen selber gerufen, weil sie in der Vernehmlassung gefordert haben, dass man das so aufnimmt. Die Erhebung von Kultussteuern bei juristischen Personen ist tatsächlich sehr umstritten, vor allem in der Lehre. Das Problem dabei ist, dass sich die juristischen Personen nicht auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit berufen können. Sie sind nicht Träger dieses Grundrechts und trotzdem müssen sie für Kultuszwecke Steuern bezahlen. Für mich spielt es in der vorliegenden Diskussion keine Rolle, ob man für oder gegen diese Steuer ist. Ich bin einfach der Meinung, dass die Kultussteuer als Spezialsteuer nicht in die Verfassung aufgenommen werden soll. Dr. Schuler, Leiter des Verfassungssekretariates, hat die Vorschläge der Vorberatungskommission bei den Landeskirchen und beim Bistum in Vernehmlassung gegeben. Er hat deren Antworten zusammengefasst und entgegen der Vernehmlassung haben die Landeskirchen jetzt eine andere Antwort gegeben. Ich zitiere seine Zusammenfassung: „Die Rückmeldungen der evangelisch-reformierten Landeskirche sowie des Bistums zu den Anträgen der Vorberatungskommission und der Regierung sind positiv. Dies betrifft sowohl die

Formulierung in Artikel 87 als auch die Streichung der Kultussteuer aus der Verfassung analog zu den übrigen kantonalen Steuerkompetenzen. Selbstverständlich sind die Landeskirchen für die Beibehaltung der Steuer. Von der Katholischen Landeskirche habe ich bislang kein Feedback erhalten.“ Zitat Ende. Also wir müssen hier unterscheiden zwischen der Aufnahme der Kultussteuer in die Verfassung und deren effektiven Abschaffung. In der Verfassung muss sie nach meiner Ansicht und nach meinem Rechtsempfinden nicht stehen und deshalb beantrage ich Ihnen diesen Passus zu streichen.

#### *Abstimmung*

Der Antrag der Kommission und der Regierung wird mit 54 zu 50 Stimmen genehmigt.

#### **Art. 89, Art. 90, Art. 91, Art. 92, Art. 93**

*Antrag Kommission und Regierung*  
Gemäss Botschaft

#### *Angenommen*

#### **Art. 94**

*Brüesch,* Kommissionsvizepräsident: Hier ist bezüglich Absatz 3 einfach der Vorbehalt anzubringen, dass diese Formulierung nur für das Bündner Modell gemäss Artikel 28 Absatz 3 gelten würde. Hier bleiben daher Anpassungen je nach letztendlichem Ausgang des Entscheides bezüglich Wahlverfahren vorbehalten.

*Hess:* Eine kurze Bemerkung zu Artikel 94 Absatz 3, die Grossrat Brüesch gerade erwähnt hat. Hier steht, dass die Bestimmungen des Bundes über die Nationalratswahlen gelten würden, wenn das Bündner Modell zum Tragen kommt. Hier möchte ich bereits im Hinblick auf die zweite Lesung meine Meinung bekannt geben, dass nicht diese Bestimmungen massgebend sein sollten, weil man dort kummulieren und panagieren kann. Das würde die Durchführung des Bündner Modells erschweren, dass man auf diese Möglichkeiten verzichtet und eine andere Regelung noch finden würde. Das nur als Bemerkung.

#### **Zweite Lesung**

*Antrag Kommission*  
Zweite Lesung

*Cahannes Renggli,* Kommissionspräsidentin: Wie gesagt, die Vorberatungskommission beantragt Ihnen eine zweite Lesung durchzuführen. Ich glaube nicht, dass die Notwendigkeit einer zweiten Lesung bestritten wird. Sie wissen selber, dass wir noch einige Fragen zu diskutieren haben. Ich stelle diesen Antrag im Namen der Kommission jetzt im Wissen, dass die erste Lesung noch nicht vollständig abgeschlossen ist. Dies hat einen praktischen Grund. Im Rahmen der Oktober-Session werden wir den 7. Abschnitt durchberaten. Danach haben wir die erste Lesung beendet. Es ist nicht anzunehmen, dass uns die Beratung über den 7. Abschnitt über die ganze Oktober-Session beschäftigen wird. Die verbleibende Zeit können wir dann für die zweite Lesung nutzen. Hinzu kommt, dass wir die zweite Lesung jetzt beschliessen müssen, um sie in der Oktober-Session zu traktandieren.

*Standespräsident Locher:* Die Kommissionspräsidentin hat das zu Recht erwähnt, sofern sie vom Rat beschlossen wird. Ich nehme auch nicht an, dass jemand dagegen ist. Dann soll er das sagen. Das ist nicht der Fall. Die zweite Lesung werden wir in der Oktober-Session durchführen. Zuerst werden wir, wie bereits erwähnt, die Artikel 76 bis 81 beraten und anschliessend die zweite Lesung durchführen. Ich habe heute schon kurz darauf hingewiesen. Im Rahmen der zweiten Lesung können noch andere Anträge oder Anregungen und so weiter hier im Rat gestellt werden. Allerdings muss ich darauf hinweisen, dass Minderheitsanträge, die relativ klar verworfen wurden, höchstwahrscheinlich keine Chance mehr haben, in der zweiten Lesung nochmals zum Erfolg zu bringen. Es sei denn, es hat sich etwas wesentlich verändert, das alle überzeugt, dieser Minderheit zuzustimmen. Neue Erkenntnisse aufgrund der Beratungen im Grossen Rat, Entscheide des Grossen Rates mit Anpassungen in anderen Artikeln, knappe Entscheide sowie Überprüfungen und Anregungen, welche die Kommission entgegengenommen hat, sind selbstverständlich Gegenstand der zweiten Lesung.

*Der Antrag der Kommission wird genehmigt.*

*Standespräsident Locher:* Zum Schluss dieser Sondersession möchte ich noch einer Person den Dank des Rates abpre-

chen, die uns heute letztmals bei unserer Arbeit begleitet hat. Ende September 2002 tritt Hans Schittenhelm, Hauswart beim Kantonalen Hochbauamt, in den Ruhestand. Hans Schittenhelm hat seine Tätigkeit als Hauswart beim Kanton am 1. Juni 1969 aufgenommen. Hauswart im Grossratsgebäude ist er seit dem 1. September 1971. Während mehr als 30 Jahren hat er dafür gesorgt, dass vorerst das alte Grossratsgebäude und nun seit Mitte der 90er Jahre das neu gestaltete Parlamentshaus bestens in Schwung gehalten wurde. Neben der Zuständigkeit für die Reinigung und Gebäudeöffnung, gehörte auch die Haustechnik zu den Aufgaben von Hans Schittenhelm. Er hat stets dafür gesorgt, dass wir unsere Tagungen reibungslos in einem angenehmen Klima durchführen konnten. Wenn es manchmal zu warm wurde, dann war das nicht seine Schuld, sondern der offensichtlich etwas diffizil zu handhabenden Saalklimatisierung zuzuschreiben. Hans Schittenhelm betreute im neuen Grossratsgebäude aber nicht nur den Ratssaal, sondern auch die Sitzungsräumlichkeiten im Obergeschoss. Auch das zur vollen Zufriedenheit aller Beteiligten. Im Namen des Grossen Rates danke ich dir Hans Schittenhelm herzlich für deine langjährige Tätigkeit im Dienste des Parlamentes und der kantonalen Verwaltung. Als Zeichen der Anerkennung überreiche ich dir einen Blumenstrauß. Sicher auch im Namen des Grossen Rates wünsche ich dir alles Gute für den nun kommenden Ruhestand. Dankeschön.

Liebe Ratskolleginnen und Ratskollegen. Wir haben die erste Lesung unserer Verfassung, ausgenommen die Artikel 76 bis 81, durchberaten. Ich danke Ihnen für die sehr engagierten Diskussionen. Es sind folgende Vorstösse eingegangen: Ein Postulat, vier Interpellationen und drei schriftliche Anfragen. Ich danke allen die beigetragen haben, diese zweite Sondersession vorzubereiten. Auch den Medien ein Dankeschön für ihre ausführlichen Berichterstattungen. Ich wünsche Ihnen eine gute Heimreise und Wohlergehen bis am 7. Oktober zur ordentlichen Session. Ich erkläre Sitzung und Sondersession als beendet.

*Es sind eingegangen:*

- Postulat Trepp betreffend Einsetzung von Spitalfachärztinnen und Spitalfachärzten
- Interpellation Noi concernente la prassi di riconoscimento, da parte del Canton Grigioni, delle patenti per maestre e maestri di scuola elementare conseguite in Ticino
- Interpellation Pfiffner betreffend die Verwirklichung von "Alt werden in Graubünden"
- Schriftliche Anfrage Loepfe betreffend Umgehungsverkehr A 13

(Schluss der Sitzung: 17.10 Uhr)

Für die Genehmigung des Protokolls  
durch die Redaktionskommission:  
Der Standespräsident: Vitus Locher  
Der Protokollführer: Curdin König

**Die Redaktionskommission**

hat in ihrer Sitzung vom 27. September 2002 gemäss Artikel 49 Absatz 3 und Artikel 50 Absatz 3 der Geschäftsordnung des Grossen Rates die Sitzungsprotokolle der Augustsession 2002 geprüft, redaktionell bereinigt und genehmigt. Ebenso wurden die im Anhang zu den Beschlussprotokollen enthaltenen, definitiv verabschiedeten Erlasse und Beschlüsse redaktionell bereinigt.

## Register zum Grossratsprotokoll der Augustsession 2002

### Interpellationen

Giacometti betreffend Verkehrssicherheit an der Kreuzung Einfahrt Vereina Süd – Kantonsstrasse .....	321
Jäger betreffend Hochwassersicherheit in Graubünden.....	321
Noi concernente la prassi di riconoscimento, da parte del Canton Grigioni, delle patenti per maestre e maestri di scuola elementare conseguite in Ticino .....	328
Pfiffner betreffend die Verwirklichung von „Alt werden in Graubünden“ .....	329

### Postulate

Trepp betreffend Einsetzung von Spitalfachärztinnen und Spitalfachärzten.....	327
---	-----

### Sachgeschäfte

Totalrevision der Kantonsverfassung (B 10/2001-2002, 479).....	318, 323, 326
.....	330, 346, 368
.....	387

### Schriftliche Anfragen

Augustin betreffend Rätia Energie AG / Beschaffungswesen.....	325
Capaul betreffend hauswirtschaftliche Spitex-Leistungen (GRP 2002/2003, 196).....	403
Loepfe betreffend Umgehungsverkehr A 13 .....	329
Looser betreffend Fahrverbot auf der Lokalstrasse in der Klus.....	322

### Vereidigung / allgemeine Geschäfte

Vereidigung erstmals anwesender Stellvertreterinnen/Stellvertreter .....	345
Vereidigung neuer Präsident Kantonsgericht .....	368

### Wahlen

Vizepräsident Verwaltungsgericht (Ersatzwahl für den Rest der Amtsdauer 2001-2004) .....	323, 368
Mitglied der Justizkommission (Ersatzwahl für den Rest der Amtsdauer 2000-2003).....	323, 368