

# Zur Staatsform Graubündens : vom Staatenbund über den Einheitsstaat zum Bundesstaat

Autor(en): **Rathgeb, Christian**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): - **(2003)**

Heft 4

PDF erstellt am: **06.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-398816>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Zur Staatsform Graubündens

Christian Rathgeb

## Vom Staatenbund über den Einheitsstaat zum Bundesstaat

### 1. Einleitung und Fragestellung<sup>1</sup>

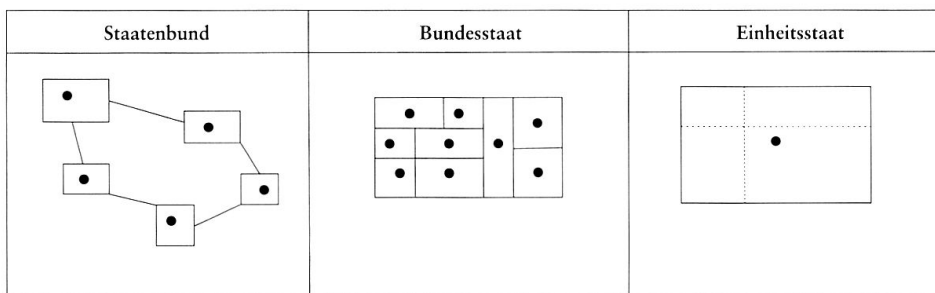
Auch wenn der Qualifikation eines Staatswesens als Staatenbund, Bundesstaat oder Einheitsstaat kaum praktische Bedeutung zukommt, beschäftigt sich die Rechtslehre doch immer wieder mit der Frage, unter welche Staatsform das dreigliedrige schweizerische Gemeinwesen zu subsumieren ist. Dies deshalb, weil eine Typisierung Rückschlüsse auf die Staatsorganisation ermöglicht. Dabei steht die Frage im Vordergrund, ob die *Kantone* als Staaten oder bloss als Verwaltungseinheiten zu betrachten seien. Die Mehrheit der Rechtslehrerinnen und Rechtslehrer vertritt die Meinung, den Kantonen komme keine Staatlichkeit zu. Sie begründen ihre Auffassung mit der heute gängigen Definition eines Staatswesens, wonach ein Staat über Staatsvolk, Staatsgebiet und (eine oberste) Staatsgewalt verfügen müsse.<sup>2</sup> Letzteres fehle den Kantonen weit gehend, da sie über keine Entscheidungsgewalt im Sinne des Völkerrechts verfügten.<sup>3</sup> Ulrich Häfelin und Walter Haller sprechen von «beschränkter Staatsqualität» der Kantone, da zwar die Kompetenzen der Kantone nur in dem von der Bundesverfassung gezogenen Rahmen bestünden, die Kantone aber immerhin über ein eigenes Territorium verfügten.<sup>4</sup> Thomas Fleiner und Alexander Misic sprechen von «eigener Staatlichkeit und Teilsouveränität» der Kantone.<sup>5</sup> Die Bundesverfassung bezeichnet in Art. 3 die Kantone als souverän, «soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist». *Aus historischer Sicht* lässt sich schliesslich eine andere als die herrschende Auffassung vertreten, nämlich beispielsweise jene des leider viel zu früh verstorbenen Zürcher Verfassungsrechtlers Alfred Kölz, der die *Kantone wie den Bund als Staaten* bezeichnet hat. Kölz betont, es seien die Kantone gewesen, welche sich zu einem Bundesstaat zusammengeschlossen hätten.<sup>6</sup> Die Frage nach der Staatsqualität der Kantone braucht hier nicht abschliessend beantwortet zu werden. In Berücksichtigung der historischen Sichtweise und der wohl zumindest beschränkten

Staatsqualität der Kantone kann daher noch heute die Meinung vertreten werden, die Kantone und somit auch der Kanton Graubünden seien *eigene Staatswesen*.<sup>7</sup> Der Landespräsident (Präsident des Grossen Rates) wird also in Südbünden heute noch zu Recht als «Presidente di Stato» bezeichnet!

Vor diesem Hintergrund soll die Frage nach der Staatsform des bündnerischen Gemeinwesens mit seinen 208 Gemeinden beleuchtet werden. Soweit ersichtlich, wurde dieser Frage bisher nicht gründlich nachgegangen. Nachdem der grosse Bündner Zivilrechtler Peter Liver, übrigens nicht als Erster, Graubünden als *Einheitsstaat* bezeichnet hatte, wurde dieser Begriff in verfassungsrechtlichen und historischen Schriften zumeist blindlings übernommen.<sup>8</sup> Kann aber beim Kanton Graubünden, der über eine einzigartige Autonomie seiner Gemeinden verfügt, tatsächlich von *Einheitsstaatlichkeit* gesprochen werden? Dieser Frage soll im Folgenden nachgegangen werden. Dabei wird zunächst auf die Charakteristika der verschiedenen Staatsformen hingewiesen, daraufhin wird die Frage für den Kanton Graubünden beantwortet.

## 2. Staatenbund, Bundesstaat und Einheitsstaat

Für die charakteristischen Merkmale der Staatsformen wird auf die folgende, aufschlussreiche Darstellung verwiesen:



Die Darstellung stammt aus:  
Walter Haller/Alfred Kötz,  
Allgemeines Staatsrecht,  
2. Aufl., Basel 1999, S. 137 ff.,  
146 f.

**Staatenbund** (Bund souveräner Staaten): Jeder Mitgliedstaat ist ein souveräner Staat. Durch Vertrag werden bestimmte Kompetenzen von den Mitgliedstaaten an den Staatenbund übertragen. Eine gesamtstaatliche Gesetzgebung gibt es nicht oder nur in schwachen Ansätzen.

**Bundesstaat** (Aus Gliedstaaten bestehender souveräner Staat): Die Souveränität liegt beim Bund. Die Gliedstaaten bleiben als *juristische Personen mit eigenem Aufgabenbereich* und *eigener*

*Organisation* bestehen. Die Bundesverfassung legt die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten fest. Im Rahmen ihrer Zuständigkeit kommt den Gliedstaaten *echte Autonomie*, ein echtes Selbstbestimmungsrecht zu. Sie verfügen über eigene Verfassungen. Gesamtstaatliches Recht hat Vorrang vor gliedstaatlichem Recht.

**Einheitsstaat** (Souveräner Einzelstaat): Die Souveränität liegt beim Zentralorgan. Es gibt eine rechtliche Einheit der Staatsgewalt. Charakteristik: *keine Gliederung in relativ autonome territoriale Einheiten*. Die staatlichen Kompetenzen stehen grundsätzlich dem Zentralstaat zu. Eventuell besteht eine administrative Dezentralisierung in Form von *unselbstständigen Verwaltungseinheiten* für Vollzugstätigkeiten. Die Rechtsordnung ist einheitlich: Es gibt kein autonomes Recht der territorialen Einheiten; die gesamte Rechtsetzungstätigkeit geht vom Zentralstaat aus.

### 3. Graubünden – Wandel der Staatsform im Laufe der Zeit

#### 3.1. Staatenbund vor 1798

Der Freistaat der Drei Bünde wurde bisher als Bundesstaat qualifiziert. Betrachtet man indes die Charakteristika der einzelnen Staatsformen genauer, so ist eine andere Schlussfolgerung zu ziehen. Dem Freistaat fehlte die oberste Souveränität, *das* entscheidende Wesensmerkmal des Bundesstaates. Der Gesamtstaat beruhte auf Verträgen der Gerichtsgemeinden, wie den Bundes- und Artikelbriefen. Es traf eben nicht zu, dass die Gliedstaaten ihre Zuständigkeit von einer Gesamtverfassung ableiteten, was für einen Bundesstaat sprechen würde. Weder in der Gesetzgebung noch in der Verwaltung noch in der Justiz konnten die drei Bünde die «Oberherrlichkeit» der Gerichtsgemeinden, die innerstaatlich absolute Autonomie beanspruchten, einschränken. Den Gerichtsgemeinden oblag auch die Sorge für Verteidigungsmassnahmen. Sie besaßen eigene Zeughäuser oder Waffenlager, eigene Truppen, die sogenannten «Fähnlein», und ihre eigenen militärischen Anführer. Nach einer Urkunde aus dem Freistaat der Drei Bünde waren die Gerichtsgemeinden «mit höchster Freyheit von Gott begabet». Dem Freistaat fehlten eigene, zur Durchsetzung der gesamtstaatlichen Beschlüsse erforderliche Organe und damit ein weiteres wesentliches Merkmal des

Bundesstaates. Aus diesem Grund wurde der Freistaat auch als «Staat ohne Herz und Lunge» bezeichnet.<sup>9</sup>

Peter Liver begründet die Bundesstaatlichkeit damit, dass der Mehrheitsbeschluss der Gerichtsgemeinden das Mittel der Willensbildung des Gesamtstaates gewesen sei, weshalb die Souveränität beim Gesamtstaat gelegen habe. Die «Kompetenzkompetenz»<sup>10</sup> sei der Gesamtheit der Gerichtsgemeinden zugekommen. Seit dem Bundesbrief von 1534 habe allein der Gesamtstaat völkerrechtliche Rechts- und Handlungsfähigkeit aufgewiesen.<sup>11</sup> Dem ist entgegenzuhalten, dass nicht nur im Bundesstaat ein Gliedstaat dem Mehrheitsbeschluss aller Gliedstaaten unterworfen sein kann, sondern auch im Staatenbund können dem Bund vertraglich Bereiche übertragen werden, in denen fortan Mehrheitsbeschlüsse für alle Staaten verbindlich sind. Mit dem Bundesbrief von 1524 und nachfolgenden Verträgen erfolgten solche Kompetenzübertragungen, zu denen auch die Aussen- und Bündnispolitik gehörten, weshalb der Freistaat nach aussen als Einheit auftrat. Die entscheidende Instanz der Rechtsverwirklichung bildete aber die Gerichtsgemeinde. Ferner war, wie im eidgenössischen Staatenbund vor 1848, auch der zwischenstaatliche Prozess der Meinungsbildung geregelt. Der Grosse Rat unterbreitete den Gerichtsgemeindestaaten regelmässig ausführliche «Abschiede», die er stets an die «Ehrsamen Räte und Gemeinden» zu richten pflegte. Nach Alfred Kölz handelte es sich dabei um «einen beinahe diplomatischen Verkehr zwischen Bund und Staaten eines Staatenbundes».<sup>12</sup> Diese Ausführungen zeigen, dass der Freistaat der Drei Bünde als *Staatenbund* zu betrachten ist.

Gleicher Auffassung ist auch Wilhelm Oechslis, der ausführt, dass erst mit der Mediation «aus dem Bündel selbstherrlicher Gemeindestaaten ein wirklicher Staat» geworden sei.<sup>13</sup> Auch Georg Fient ist dieser Auffassung, wenn er festhält: «In früheren Zeiten bildeten die Hochgerichte [gemeint sind die Gerichtsgemeinden] grosse Gemeindewesen, welche sozusagen alle Befugnisse kleinerer Staaten hatten und daher Verwaltungs-, Polizei- und Strafgesetze von sich aus nach Gutdünken erliessen.»<sup>14</sup> Insbesondere die Ausübung des Blutbanns, der Gerichtsbarkeit über Leben und Tod, sei «ein Beweis für die Auffassung der Hochgerichte als kleine Stättchen».<sup>15</sup> Noch weiter geht Heinrich Zschokke, der in seinem Werk «Die Rose von Disentis» den Freistaat der Drei Bünde beschreibt und dabei ausführt, dieser «bildete nicht weniger als eine Masse von fast dreissig kleinen, ziemlich selbstherrlichen Republiken, dort Hochgerichte genannt,

mit besonderen Verfassungen, Gesetzen und Rechten.»<sup>16</sup> Nach Silvio Curschellas bildete jede Gerichtsgemeinde eine «in sich abgeschlossene selbständige Demokratie».<sup>17</sup> Nationalrat und Rechtslehrer Carl Hilty redet von «[...] Republiken, ohne deren Zustimmung nichts zustande kommen konnte [...]».<sup>18</sup> Randolph C. Head spricht schliesslich von der «beinahe unumschränkten Souveränität der Gemeinden» sowie vom «Freistaat als Konföderation von Gemeinden» und sieht bezüglich der Organisations-ebenen diejenige der Gemeinden als «die entscheidendste für die Gestaltung der Institutionen des Freistaates».<sup>19</sup>

### 3.2. Einheitsstaat von 1798 bis 1803

Während der Helvetik bildete Graubünden unbestrittenermassen einen *Einheitsstaat nach französischem Vorbild*. Die einheitsstaatliche Organisation kam besonders anschaulich in der Kantonsverfassung von 1801 zum Ausdruck.<sup>20</sup> Diese Verfassung war eine einheitsstaatliche, zentralistische, egalitäre (Zensuswahlrecht) und auf dem Prinzip der Repräsentation beruhende Verfassung. Die elf Distrikte bildeten in erster Linie dezentrale Verwaltungseinheiten, deren Vorstände den Weisungen des zentralen Präfekturrates unterstellt waren.

### 3.3. Bundesstaat mit Gerichtsgemeinden als Gliedstaaten von 1803 bis 1854

Die Mediationsverfassung von 1803 knüpfte an die alten Verhältnisse des Freistaates an. Die frühere Gebietseinteilung mit den Bünden, Hochgerichten und Gerichtsgemeinden lebte wieder auf. Indes sah die Verfassung im Unterschied zur Zeit vor 1798 eine ständige Regierung sowie ein Kantonsparlament vor. Ferner ersetzte der Kleine Rat den Kleinen Kongress, die Standeskommission entsprach dem Grossen Kongress, und der Grosse Rat entsprang dem Bundestag. Mit diesen Organen kehrte das frühere Strukturprinzip des fortlaufenden Stufenbaus der kantonalen Behörden wieder ins bündnerische Staatsrecht zurück. Die Ausgestaltung des bündnerischen Staatswesens als *Bundesstaat* erfolgte mit dem *Installieren gesamtstaatlicher Behörden* mit gesetzlich festgelegten Zuständigkeiten einerseits und andererseits mit dem *Belassen umfassender Kompetenzen in den Händen der Gerichtsgemeinden*.

Staatsqualität kam dem Gesamtstaat zu. Die Gerichtsgemeinden verfügten aber aufgrund ihrer Kompetenzfülle ebenfalls über eine gewisse Staatlichkeit. Anzumerken bleibt, dass ohne das *Intermezzo* der einheitsstaatlichen helvetischen Ordnung der

Schritt zum bündnerischen Bundesstaat noch lange nicht denkbar gewesen wäre. Erst die Helvetik ermöglichte, einen «vermittelnden» Weg zwischen freistaatlichem Staatenbund und helvetischem Einheitsstaat einzuschlagen. Staatsrechtlich betrachtet ist daher das definitive, konstituierende Gründungsmoment des modernen Graubünden der Übergang vom Staatenbund (über den nie richtig akzeptierten Einheitsstaat) zum Bundesstaat im Jahre 1803.

Im Übrigen führte die Vermittlung (*médiation*) Napoleons in Graubünden zu einem Kompromiss zwischen Unitarismus und Föderalismus. Allerdings bestand weiterhin ein Ungleichgewicht zugunsten des Föderalismus, da die Gerichtsgemeinden immer noch über eine reiche Kompetenzfülle verfügten und für die Bürger die spürbaren staatlichen Einheiten blieben. Eine zwar überspitzte, aber treffende Charakterisierung des bündnerischen Staatswesens wurde in der «Neuen Zürcher Zeitung» veröffentlicht: «Nach einem Einschachtelungsprinzip ist Graubünden konstituiert. Die souveräne Dorfgemeinde steckt im souveränen <Gericht>, das souveräne <Gericht> im souveränen <Bund>, der souveräne <Bund> im souveränen Kanton und der souveräne Kanton endlich in der souveränen Eidgenossenschaft.»<sup>21</sup>

### 3.4. *Atypischer Bundesstaat mit Gemeindestaatlichkeit ab 1854*

Nach Peter Liver hat die Verfassung von 1854 Graubünden aus der «bundesstaatlichen Gemeindereferendumsdemokratie in den als Einheitsstaat organisierten Kanton überführt».<sup>22</sup> Liver begründete seine These damit, dass das Volk an die Stelle der Gesamtheit der Gerichtsgemeinden getreten sei, und verweist dafür auf den zweiten Satz von Art. 1 der Kantonsverfassung von 1854, der wie folgt lautet: «Die Souveränität desselben [des Standes Graubünden] beruht auf der Gesamtheit des Volkes und äussert sich durch die gesetzmässigen Abstimmungen desselben.» Auch Peter Metz spricht vom «Übergang des Kantons vom bisherigen föderalistischen Gemeindestaat zum Einheitsstaat» oder vom «Durchbruch zum Einheitsstaat».<sup>23</sup> Bei der Qualifikation der Staatsform ist jedoch nicht allein auf die Form der Ausübung der politischen Rechte abzustellen, sondern es sind auch andere Charakteristika zu berücksichtigen.

Von einem Einheitsstaat kann aus folgenden Gründen nicht gesprochen werden: Beim Einheitsstaat geht alle Staatstätigkeit von einer Zentrale aus, die Souveränität liegt allein bei den Zentralorganen. Alle wichtigen Entscheidungen werden von diesen Behörden gefasst. Es gibt *keine Gliederung in relativ autonome territo-*

*riale Einheiten.* Organisatorische Unterteilungen sind lediglich unselbstständige Aussenstellen des Zentralstaates, die auf deren Weisung hin Verwaltungs- oder Justizaufgaben wahrnehmen, mithin handelt es sich dabei bloss um dezentrale Einheiten. Im Bundesstaat, der Staatsform zwischen Staatenbund und Einheitsstaat, werden die Kompetenzen demgegenüber zwischen den Gliedstaaten und dem Gesamtstaat aufgeteilt, so dass den Gliedstaaten gewisse Einfluss- und Mitbestimmungsmöglichkeiten im Gesamtstaat und diesem bestimmte Einflussmöglichkeiten auf den Gliedstaat zukommen. Die Gliedstaaten behalten ihre Staatlichkeit, bilden also juristische Personen mit eigenem Aufgabenbereich und eigenen Organen. Der bündnerische Staat wies das wichtigste Charaktermerkmal eines Einheitsstaates, nämlich das *Fehlen relativ autonomer territorialer Einheiten*, unter der Verfassung von 1854 *nicht* auf.<sup>24</sup> Die Kompetenzfülle der Gemeinden verlieh ihnen somit auch nach 1854 eine gewisse Staatsqualität, weshalb für diese Zeit von einem *Bundesstaat mit Gemeindestaatlichkeit* auszugehen ist.

#### **4. Graubünden heute – moderner Bundesstaat mit beschränkter Gemeindestaatlichkeit**

Die Ausscheidung der Kompetenzen zwischen Kanton und Gemeinden ergibt sich in erster Linie aus der Kantonsverfassung. Danach bestehen wesentliche Gemeindekompetenzen im Bau-, Schul-, Alp-, Forst-, Steuer- und Polizeiwesen.<sup>25</sup> Dies zeigt, dass die Gemeinde für den Bürger im Behördenverkehr nach wie vor eine zentrale Einheit des Staates bildet. Nach Hansjörg Seiler verkörpert die Gemeinde eine bürgernahe Staatlichkeit.<sup>26</sup> Die Gemeinden verfügen aber nicht nur über eigene und übertragene Aufgabenbereiche, sondern auch über eine eigene Organisation mit eigener Verfassung (vgl. Art. 40 der aktuellen Kantonsverfassung, Art. 65 der neuen Kantonsverfassung)! Kommunales Recht bildet eine genügende gesetzliche Grundlage für das staatliche Handeln, auch für die Einschränkung von Grundrechten oder die Erhebung von Abgaben.

Auf Grund der den Gemeinden in Graubünden besonders grosszügig gewährten Autonomie ist ihnen daher eine *gewisse Staatsqualität* zuzusprechen.<sup>27</sup> Aus allen diesen Gründen ist die Bezeichnung des bündnerischen Staates als Einheitsstaat nicht sachgerecht. Graubünden ist vielmehr als ein *moderner Bundesstaat mit beschränkter Gemeindestaatlichkeit* zu qualifizieren.



- 1** Frau Kollegin lic. iur. Christina BUNDI, Fürsprecherin, Bern/Chur, danke ich für die inspirativen Diskussionen und die zahlreichen wertvollen Hinweise zum vorliegenden Aufsatz.
- 2** Vgl. Walter HALLER/Alfred KÖLZ, Allgemeines Staatsrecht, 2. Aufl., Basel 1999, S. 6 ff.
- 3** Vgl. René RHINOW, Die Bundesverfassung 2000, Basel/Genf/München 2000, S. 66 ff.
- 4** Ulrich HÄFELIN/Walter HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl., Zürich 2001, N 944; vgl. auch Fritz FLEINER/Zaccaria GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949 (Nachdruck 1969), S. 36 ff.; Tobias JAAG, Die Rechtsstellung der Kantone in der Bundesverfassung, in: Daniel THÜRER/Jean-François AUBERT/Jörg Paul MÜLLER (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 30, N 9; Peter SALADIN, Kommentar BV, Art. 3 aBV, N 9; Gerhard SCHMID, Souveränität, Staatlichkeit und Identität der Kantone, Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBI) 85/1984, S. 104 ff., 107 ff.; Bernhard EHRENZELLER/Phillippe MASTRONARDI/Rainer J. SCHWEIZER/Klaus A. VALLENDER (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich/Basel/Genf 2002, S. 32 ff.
- 5** Thomas FLEINER/Alexander MISIC, Föderalismus als Ordnungsprinzip der Verfassung, in: Daniel THÜRER/Jean-François AUBERT/Jörg Paul MÜLLER (siehe Anm. 4), § 27, N 25.
- 6** Vgl. Alfred KÖLZ, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992, S. 554 ff., 578 f.; Alfred KÖLZ, Bundestreue als Verfassungsprinzip, Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBI) 81/1980, S. 162 f. Eine der Spezialvorlesungen von Alfred KÖLZ hiess denn auch aussagekräftig «*Staatsrecht* der schweizerischen Kantone».
- 7** In Bezug auf die Staatsorganisation ist zu erwähnen, dass die neue Bündner Kantonsverfassung, welche am 1. Januar 2004 in Kraft treten wird, keine (kantonalen) *Grundrechte* mehr erwähnt. Da kantonale Grundrechte auch Ausdruck der kantonalen Staatlichkeit wären, ist ihre Nichterwähnung in der neuen Verfassung ausserordentlich bedauerlich. Die Streichung der Grundrechte aus der Verfassung «degradiert» sie nämlich zum «besseren Gesetz». Graubünden hat sich damit nach genau 200 Jahren vom Gedanken des Kantons als vollwertiger Verfassungsstaat verabschiedet. Vgl. dazu Christina BUNDI, Der Entwurf für eine neue Bündner Kantonsverfassung, in: Nachdenken über den demokratischen Staat und seine Geschichte, Beiträge für Alfred Kölz, Zürich 2003, S. 239 ff., 246 f.; Christian RATHGEB, Die Verfassungsentwicklung Graubündens im 19. Jahrhundert, Schriften zur Verfassungsgeschichte, Bd. 1, Diss. Zürich/Basel/Genf 2003, S. 3 ff.; Christian RATHGEB, Streifzug durch die neuere Verfassungsgeschichte Graubündens, in: Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung in Graubünden (ZGRG) 03/02, S. 104 ff., 114.
- 8** Peter LIVER, Verfassung für den Kanton Graubünden, Geschichtlicher Überblick, Bern 1937, S. 5 («Einheitsstaat»). Bereits früher verwendeter Begriff des «Einheitsstaates» bei Johann Bartholomé CAFLISCH, Bemerkungen zur Verfassungsrevision in Graubünden, Chur 1869, S. 11; Kommentarlos übernommen: Friedrich PIETH, Bündnergeschichte, Chur 1945, S. 443; Peter METZ, Geschichte des Kantons Graubünden 1848–1914, Bd. 2, Chur 1991, S. 10; Peter METZ, Staat und Verwaltung, in: Handbuch der Bündner Geschichte, Bd. 3, Chur 2000, S. 292.
- 9** Riccardo TOGNINA, Die Gemeinde in Alt Fry Rätien und in Graubünden, in: Südwind, Zeitgenössische Prosa, Lyrik und Essays aus der italienischen Schweiz, Zürich 1976, S. 280 ff., 290 f.
- 10** Unter dem Begriff «Kompetenzkompetenz» versteht man die Befugnis zur Bestimmung der Zuständigkeiten der einzelnen Gemeinwesen innerhalb eines Staates.
- 11** Vgl. Peter LIVER, Die staatliche Entwicklung im alten Graubünden, in: Zeitschrift für Schweizerische Geschichte (ZSG) 13/1933, S. 210.
- 12** Alfred KÖLZ, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte ab 1848, i.A., Kap. Graubünden.
- 13** Wilhelm OECHSLI, Geschichte der Schweiz im 19. Jahrhundert, Bd. 1, Leipzig 1903, S. 675 ff.
- 14** Georg FIENT, Die bisherige Entwicklung des bündnerischen Verwaltungssystems und der Gemeinden, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung (ZBI) 1/1900, Nr. 5, S. 33.
- 15** Georg FIENT, Die bündn. Gemeinde in ihrer staatsrechtlichen Struktur, in: Bündner Monatsblatt 1902, S. 1 f.; der von Fient verwendete Terminus «Stätchen» (kleine Staaten) findet sich – soweit ersichtlich – in der schweizerischen und bündnerischen Staatsrechtsliteratur nirgends.
- 16** Heinrich ZSCHOKKE, Novellen in vier Bänden, Bd. 3, Kleinere Erzählungen, Berlin o.J., S. 5.
- 17** Silvio CURSCHELLAS, Die Durchführung der Gewaltenteilung im bündnerischen Verfassungsrecht, Diss. (Zürich) Affoltern am Albis 1952, S. 27.
- 18** Amtl. Sten. Bulletin 1906, Nationalrat, S. 1317.
- 19** Randolph C. HEAD, Demokratie im frühneuzeitlichen Graubünden, Gesellschaftsordnung und politische Sprache in einem alpinen Staatswesen 1470–1620, Zürich

2001, S. 95, 118, 120; vgl. auch Randolph C. HEAD, Die Bündner Staatsbildung im 16. Jahrhundert: Zwischen Gemeinde und Oligarchie, in: Handbuch der Bündner Geschichte, Bd. 2, Chur 2000, S. 87 ff.

**20** Vgl. Christian RATHGEB, Verfassungsentwicklung (wie Anm. 7), S. 55 ff.

**21** Zitiert in der Churer Zeitung vom 15. Februar 1851.

**22** Peter LIVER (wie Anm. 8), S. 5.

**23** Peter METZ, Geschichte, Bd. 2 (wie Anm. 8), S. 10; Peter METZ, Staat (wie Anm. 8) S. 292.

**24** Das Gesetz über die Einteilung des Kantons in Kreise und Bezirke trat bereits am 1. April 1851 in Kraft. Die dazu erforderliche verfassungsmässige Grundlage wurde erst mit der totalrevidierten Verfassung vom 30. November 1853, welche am 1. Februar 1854 in Kraft trat, geschaffen (vgl. dazu Christian RATHGEB, Verfassungsentwicklung (wie Anm. 7), S. 155 ff.)

**25** Bei der Bewältigung der den Gemeinden zukommenden Aufgaben spielen heute die Gemeinde- und Regional-

verbände eine wichtige Rolle. Es bestehen 180 Gemeindeverbände und rund 300 andere Formen der kommunalen Zusammenarbeit (vgl. Ginfo I/2000, Sonderausgabe der Informationsschrift des Gemeindeinspektorates Graubünden, S. 9). Kontakte bestehen auch über die einflussreiche Gemeindepräsidentenfraktion im Grossen Rat, die heute aus 19 amtierenden und 11 ehemaligen Gemeindepräsidenten (sowie zwei Gemeindeganzlisten und ebenso vielen Stadträten) besteht (vgl. Staatskalender Graubünden 2003/2004 sowie die früheren Ausgaben).

**26** Vgl. Hansjörg SEILER, Gemeinden im schweizerischen Staatsrecht, in: Daniel THÜRER/Jean-François AUBERT/Jörg Paul MÜLLER (wie Anm. 4), § 31, N 4.

**27** Die Gemeinden können, soweit sie hoheitlich auftreten und ihnen das kantonale Recht Autonomie gewährt, deren Verletzung durch kantonale Akte mittels *staatsrechtlicher Beschwerde* beim Bundesgericht rügen, was die Selbstständigkeit der Gemeinden unterstreicht und sie von blossen Selbstverwaltungskörpern klar abgrenzt (vgl. Ulrich HÄFELIN/Walter HALLER (wie Anm. 4), N 2025). Vgl. auch Ulrich ZIMMERLI, Bund – Kantone – Gemeinden, in: Die neue Bundesverfassung, Berner Tage für die juristische Praxis, BTJP 1999, S. 35 ff., 58 ff.

Dr. iur. Christian Rathgeb (Rhäzuns) ist Jurist. Der vorliegende Beitrag über die Staatsform Graubündens ist eine überarbeitete Version eines Referates, das er am 8. Mai 2003 in Schiers gehalten hat.