

111 Jahre Bündner Kantonsverfassung : zur Bedeutung der Bündner Kantonsverfassung vom 2. Oktober 1892

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

Objektyp: **Article**

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

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

Heft 5

PDF erstellt am: **06.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-398825>

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.

111 Jahre Bündner Kantonsverfassung

Christian Rathgeb

Zur Bedeutung der Bündner Kantonsverfassung vom 2. Oktober 1892

I. Die Verfassung von 1892 als Endprodukt der Verfassungsentwicklung des 19. Jahrhunderts

Das vor 111 Jahren entstandene bündnerische Verfassungswerk gehörte bis in das Jahr 2003 zu den ältesten noch in Rechtskraft stehenden Kantonsverfassungen. Die bündnerische Kantonsverfassung wurde seit ihrer Inkraftsetzung am 1. Januar 1894 oftmals teilrevidiert und ergänzt.¹ Obwohl sich die gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse im Kanton Graubünden in den letzten über 100 Jahren grundlegend gewandelt haben, wurde das Grundgesetz nie einer Totalrevision unterzogen. Es gab auch keine politische Bewegung, die sich – mit fundamentalen gesellschaftspolitischen Forderungen im Rucksack – dafür engagiert hätte. Dies ist – zumindest auf den ersten Blick – erstaunlich, war doch die Verfassung von 1892 geprägt von der damaligen Demokratischen Bewegung und somit die Folge eines tiefgründigen politischen Wandels. Auf den zweiten Blick muss aber erkannt werden, dass es sich bei dieser Verfassung um ein Endprodukt eines 100-jährigen Ringens um einen tragfähigen Kompromiss handelt und die Langlebigkeit doch zu verstehen ist.

Die Langlebigkeit einer in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts redigierten Kantonsverfassung ist nicht ein isoliertes Phänomen. Auch in anderen Kantonen bildeten die aus der Demokratischen Bewegung heraus entstandenen Grundgesetze dauerhafte Werke. Beispielsweise feierten die Zürcher im Jahre 1994 das 125-jährige Bestehen ihrer noch immer lebhaften Verfassung vom 18. April 1869.² Dieser Verfassung kam auch hierzulande Leitbildcharakter bezüglich ihrer ausgeprägt demokratischen Instrumente zu. Sie wurde deswegen im Volksmund als «demokratisches Monstrum» bezeichnet. Es lassen sich deutliche Parallelen zwischen unserer Verfassungsentwicklung und derjenigen in anderen Kantonen erkennen. Dies, obwohl schweizerische Staatsrechtler immer wieder sinngemäss folgende Feststellung gemacht haben: «Die Verfassung des Kantons Graubün-

den ist ganz eigenthümlich und mit keiner der übrigen Kantone verwandt [...]». Dieses Zitat stammt aus dem «Handbuch des Schweizerischen Staatsrechts» von Ludwig Snell, herausgegeben in Zürich im Jahre 1844.

Wo liegen nun die Gründe für die ausserordentliche Beständigkeit der bündnerischen Verfassung von 1892 und damit auch für die Ursachen der allgemeinen Zufriedenheit mit diesem Grundgesetz? Um diese Fragen beantworten zu können, ist vor allem auf deren Quellen, die Entwicklungsgeschichte, aber auch auf deren Inhalt einzugehen.

Die Verfassung von 1892³ entstand nicht aus dem Nichts. Sie war auch nicht in ihren Wesenszügen das Ergebnis der Demokratischen Bewegung, sondern sie ist eine Mischung aus altbündnerischem traditionellem Recht und aufgeklärten freiheitlichen Ideen der Französischen Revolution und der Helvetik. Im Laufe des 19. Jahrhunderts verschmolzen Ideen und Normen beider Rechtskomplexe miteinander, oder anders ausgedrückt, das eine Recht wurde durch das andere verdrängt, respektive ersetzt. Alle Totalrevisionen seit der Helvetik bildeten Teil dieses Prozesses, wenn auch nicht in gleichem Masse. Zum Beispiel die Totalrevisionen von 1853 und 1892: Diese stehen in hervorragender Weise im Zeichen der Bereicherung des bündnerischen Rechts durch Gedankengut der Aufklärung und Helvetik. Es wird somit vorliegend eine andere Auffassung vertreten, als sie noch vom Bündner Rechtslehrer Peter Liver in seinem «Verfassungsgeschichtlichen Überblick» formuliert wurde, der zur helvetischen Ordnung ausführte: «Diese dem Lande aufgezwungene Verfassung fiel mit der Auflösung der Helvetischen Republik sofort dahin, ohne irgendwelche Bedeutung für die Verfassungsgeschichte der folgenden Zeit erlangen zu können.»⁴ Der Forschungsstand in Bezug auf die Bedeutung der Helvetik für die kommende Verfassungsentwicklung ist bis heute dürftig geblieben.⁵

Das stete Ringen um einen Kompromiss in der bündnerischen Verfassungspolitik wird durch eine Bemerkung des Grossen Rates in seinem Abschied vom 3. Juni 1892 für die Totalrevision der damaligen Verfassung von 1880 verdeutlicht: «Wenn eine Verfassung wirklich Bestand haben und der Ausgangspunkt neuen Lebens und Strebens, einer neuen Entwicklung eines Staates werden soll, so muss sie nothwendig ein Compromiss zwischen den verschiedenen in einem Land geltenden prinzipiellen Anschauungen und Bestrebungen sein.»⁶ Diese Bemerkung gilt auch hinsichtlich der beiden im 19. Jahrhundert zusammengefloßenen

Ideenkomplexe, dem alten überkommenen Recht aus dem Freistaat und der neuen Lehre. Die Schnürung dieses dauerhaften Kompromisses begann mit der Helvetik. In der Folge gilt es – immer mit Blick auf das Endprodukt, nämlich die Verfassung von 1892 – diese Entwicklung genauer zu beleuchten.

II. Der «Beitritt» zur «Schweiz» im Jahre 1799

Die für die Verfassung von 1892 relevante Entwicklung beginnt also mit der Helvetik, nicht erst mit der Mediation und der Kantonsverfassung von 1803.⁷ Das offizielle Gründungsdatum des Kantons Graubünden (1803) ist aus rechtlicher Sicht fragwürdig. Als massgebendes Beitrittsereignis ist der Vereinigungsvertrag mit der Helvetischen Republik vom 21. April 1799 zu betrachten. Dieser Vertrag basierte auf einer spontanen Willensäußerung von über 50 Gerichtsgemeinden, die, kriegsmüde und sich nach Ruhe und Ordnung sehnend, sich im Frühling 1799 für eine sofortige Vereinigung mit Helvetien aussprachen. Mit Inkraftsetzung des nur gerade sechs Artikel umfassenden Vertrages kamen die Bündner in den Besitz aller Rechte und Pflichten der helvetischen Bürger, insbesondere der begehrten Niederlassungsfreiheit. Mit dem Vertragswerk wurde Graubünden vollwertiges Mitglied in der Helvetischen Republik.

Der Vertragsschluss ist trotz französischem Einfluss auf dessen Zustandekommen das relevante Beitrittsereignis.⁸ Klar ist, dass dieses Vertragswerk – im Gegensatz zur Mediationsverfassung von 1803⁹ – keine dauerhafte Ordnung schaffen konnte. Stellt man den Vereinigungsvertrag von 1799 dem Akt der Mediation gegenüber, so ist festzustellen, dass nur der Vertrag von 1799 durch eine Willensäußerung der Gerichtsgemeinden sanktioniert wurde, wenn diese auch vorgängig und nicht in der heute freien Willensbildung erfolgte, sondern sozusagen das Resultat der kriegerischen Ereignisse und der desolaten politischen Lage in Graubünden bildete. Trotzdem darf diese Zustimmung der Gerichtsgemeinden als eines der ausschlaggebenden Kriterien für den Beitrittszeitpunkt betrachtet werden. Über die Kantonsverfassung von 1803, mit der erst die Verfassung-, ja selbst die «Kantonsentwicklung», beginnen soll, wurde nie abgestimmt. Der selbst ernannte Mediator setzte sie eigenmächtig in Kraft.

Zu beachten ist auch, dass der helvetischen Epoche und insbesondere der Kantonsverfassung von 1801 für die weitere Entwicklung Graubündens grundlegende Bedeutung zukam. Die

Helvetik bildet das erste Kapitel in der Geschichte des bündnerischen Gesamtstaates als Teil der Schweiz. Natürlich, und dafür ist Verständnis aufzubringen, sind diese Argumente und Fakten mit dem aus romantischem Blickwinkel schmerzlichen Abschied vom Freistaat der Drei Bünde verbunden. Die Kantonsverfassung von 1801, die Verfassung von Malmaison und auch die Mediationsverfassung waren lediglich Folgeakte des Vereinigungsvertrages vom 21. April 1799 und basierten auf diesem.

Bereits Peter Conradin von Planta mass der Helvetik und insbesondere den Ereignissen zwischen 1797 und 1799, deren Folge dieser Vertrag war, grosse Bedeutung zu: «Wenn wir bei diesem Vergleiche (der jetzigen Zustände mit den damaligen) als verdienten Lohn unserer seitherigen Anstrengungen erhebliche Befriedigung empfinden, so lasst uns mit wärmstem Dankgefühl auch der Mutter gedenken, an deren hilfreicher Hand wir uns so mannhaft aufgerichtet haben, der schweizerischen Eidgenossenschaft nämlich; denn der Tag, an dem Rätien in Helvetiens Schoss aufgenommen ward, war es, der den Grundstein zu unserm Gedeihen legte.» Dieses Zitat ist dem Vorwort zu Vincenz Plantas Buch, «Die letzten Wirren des Freistaates der Drei Bünde vom Frühling 1797 bis Frühling 1799», S. 4, entnommen. Anlässlich der Calvenfeier im Jahre 1899 erinnerten Allegorien an den Beitritt zur Eidgenossenschaft und verwiesen dabei auf das Jahr 1799.¹⁰

III. Vorbemerkungen zum Verfassungsgedanken

Die erste bündnerische Verfassung im modernen Sinne war die helvetisch-bündnerische Kantonsverfassung von 1801.¹¹ Der Verfassungsgedanke – also die Idee einer umfassenden Kodifikation (d.h. eines einheitlichen Gesetzeswerks) – stand im ausgehenden 18. Jahrhundert beinahe plötzlich da.¹² Zuerst gelang es in den 1770er-Jahren in nordamerikanischen Einzelstaaten, dann in der amerikanischen Union und schliesslich 1791 in Frankreich, eine geschriebene Konstitution zu erlassen. Einen Vorläufer der modernen Verfassung gab es in den europäischen Staaten nicht, auch nicht im Freistaat der Drei Bünde. Auch der mehrfach durch Gesetze erweiterte Bundesbrief vom 23. September 1524, auf dem der Freistaat der Drei Bünde beruhte, war – wenn auch immer wieder als «Verfassung» bezeichnet – kein Vorausmodell der modernen Verfassung, wie sie mit der Kantonsverfassung von 1801 erstmals in Graubünden Rechtskraft erhielt. Bereits in der

Landesreform von 1794, somit drei Jahre nach dem Inkrafttreten der ersten französischen Verfassung, wurde hierzulande «Ein Büchlein, das alle unsere Bündnisse und Traktaten enthält», also ein rechtliches Grundgesetz, gefordert.¹³ Umgesetzt wurde dieser Gedanke erstmals mit der Kantonsverfassung von 1801. Von dieser Verfassung bis zur Verfassung von 1892 ergriffen alle Grundgesetze das bündnerische Gemeinwesen umfassend. Auch die Gliedstaatenverfassung wollte seit der Gründung des schweizerischen Bundesstaates keine partikuläre Kodifikation sein. Sie sollte und soll nicht bloss eine Bedienungsanleitung für Behörden und Bürger in kantonalen Angelegenheiten sein, sondern sie hat das umfassende rechtliche Fundament des Kantons zu besorgen. Der Kanton war und ist «Staat im Staat». Eine Verfassung lässt sich nicht «verwesentlichen», sondern hat zu ihrer Lebensfähigkeit wie ein Organismus eine Reihe von Organen zu umfassen. So lassen sich beispielsweise die über Jahrhunderte erkämpften Grundrechte, wenn sie heute auch nahezu alle in der Bundesverfassung verankert sind, nicht einfach von der Verfassung «amputieren», ohne damit die Idee der Kantonsverfassung als eigenständiges Staatsfundament aufzugeben. Die Streichung der Grundrechte aus der Kantonsverfassung, wie sie vom Grossen Rat in einer Sondersession zur Totalrevision im Jahre 2002 beschlossen wurde, «degradiert» die Verfassung zu einem «besseren Gesetz». Graubünden verabschiedet sich damit, nach genau 200 Jahren vom Gedanken des Kantons als vollwertigen Verfassungsstaat. Das ist – vor dem Hintergrund der jahrhundertealten Tradition des auch heute noch mit einem romantischen Hauch in Erinnerung gebliebenen eigenständigen Freistaates – sehr bedauerlich.¹⁴ Dies insbesondere aber auch, da die bündnerische Verfassungsentwicklung stets ihre eigenen Wege gesucht hat.

IV. Das erste bündnerische Grundgesetz nach aufgeklärter Konzeption

Die für das Grundgesetz von 1892 relevante Verfassungsentwicklung beginnt mit der helvetischen Kantonsverfassung von 1801, die auf dem bereits besprochenen Vereinigungsvertrag von 1799 beruhte. Die Kantonsverfassung von 1801 war eine einheitsstaatliche, zentralistische, egalitäre (Zensuswahlrecht) und auf dem Prinzip der Repräsentation beruhende Verfassung mit fast ausschliesslich organisatorischen Bestimmungen. Das Grundgesetz umfasste 135 Artikel und regelte mangels beständi-

Vorschlag
zur
Kantonalorganisation
des
Kantons Rhätien.



C. H. U. R.,
bei Bernhard Otto, 1804.

«Vorschlag zur
Kantonalorganisation
des Kantons Rhätien»,
der helvetischen Kan-
tonsverfassung von
1801 (KB GR: Bd 56/7).

ger Rechtsordnung auch untergeordnete Rechtsfragen. Besonders eingegangen werden soll an dieser Stelle lediglich auf die Gebietsgliederung und die Behördenorganisation.¹⁵

Bereits nach dem Vereinigungsvertrag von 1799 wurde eine Gebietseinteilung für Graubünden entworfen, welche die Bünde, Hochgerichte und Gerichtsgemeinden durch elf Verwaltungs- und Gerichtsdistrikte ersetzen sollte. Der erste Entwurf aus dem Jahre 1799 sah noch lediglich neun Distrikte vor. Die damaligen für Graubünden zuständigen helvetischen Regierungskommissäre berichteten im April 1799 an das helvetische Direktorium, dass bei der Grenzziehung geografische Verhältnisse und die Wünsche des Volkes soweit wie möglich berücksichtigt worden seien. Im Zuge der «Befreiung» Graubündens durch Lecourbe erhielt Graubünden vom provisorischen Präfekturrat mit Verordnung vom 18. Juli 1800 eine elf Verwaltungs- und Gerichtsdistrikte umfassende Gebietseinteilung. Misoxer- und Calancatal sollten dabei einen besonderen Distrikt bilden und mit dem Kanton Bellinzona vereinigt werden. Mit einigen Abweichungen und einen Distrikt Moesa umfassend, bestanden in der Kantonsverfassung von 1801 wiederum elf Distrikte.

Betrachtet man diese Gebietseinteilung näher, so muss man attestieren, dass die einzelnen Distrikte eine äusserst sinnvolle Grösse aufwiesen. Sie bildeten einerseits überschaubare «Regionen» und umfassten andererseits genügend Nachbarschaften, um eine zweckmässige und wirtschaftliche Erfüllung der Verwaltungs- und Justizaufgaben sicherzustellen. Doch die Zeit war dafür noch nicht reif. Die Standeskommission erwog im Jahre 1834 die Wiedereinführung der helvetischen Distriktseinteilung, in erster Linie, um der mangelhaften Justizpflege Abhilfe zu schaffen. Sie bemerkte dabei in ihrem Protokoll vom 1. Dezember 1834, dass sich die Distriktseinteilung zur Zeit der Helvetik «sehr zweckmässig bewährt» habe. Ludwig Snell stellte im Jahre 1844 in seinem bereits zitierten «Handbuch des Schweizerischen Staatsrechts» fest, dass die Landeseinteilung auch noch nach der Wiedereinführung der alten Gebietseinteilung in der Mediation von den Landesbehörden für die Milizeinteilung, für das Polizei- und Armenwesen sowie für das Volksschulwesen vom evangelischen Schulverein benutzt wurde.¹⁶ 1851 wurde diese Distriktsgliederung, modifiziert als Bezirkseinteilung, für die Bezirksgerichte übernommen und fand auf diesem Weg definitiv Eingang ins bündnerische Staatsrecht. Ab 1998 diente die Distriktseinteilung als Verwaltungsorganisation der Verfassungskommission der Bündner Regierung (unbewusst) als Vorbild für die von ihr vorgeschlagenen sieben Grossregionen als überkommunale Verwaltungseinheiten. Die Bezirkseinteilung ist sicher eine der bedeutenden Errungenschaften, die direkt auf das helvetische Rechtssystem zurückgeht.

Jedem dieser Distrikte sollte ein Distriktspräfekt zur Vollziehung der Anordnungen des rätischen Präfekturrates vorstehen. Dieser Distriktspräfekt wurde nicht etwa, wie es Tradition gewesen wäre, in den einzelnen Distrikten gewählt, sondern nach französischem Muster durch den Präfekturrat bestimmt. Ihm oblag insbesondere die Aufsicht über die Geschäftsführung der Gemeinden. Als regionale Verwaltungsbehörde amtete die Distriktskammer, bestehend aus vier im Distrikt durch Wahlmänner bestimmte Mitglieder.

Mit dem Wegfall des Referendums wurde Graubünden zur Repräsentativdemokratie. Kantonsrat und Kantonsverwaltung bildeten die gesamtstaatlichen Verwaltungsbehörden. In ihrer Abhängigkeit standen die Distriktsverwaltungen. Auf 500 Bürger konnte über ein Wahlmännergremium ein «Cantonsrath» bestimmt werden. Das für Graubünden unpassende System mit Wahlmännern fiel nach der Helvetik wieder dahin. Zusam-

men mit der Distriktseinteilung wurde es aber in der Mitte des 19. Jahrhunderts für die Bestellung der Bezirksgerichte rezipiert und blieb bis zur Gerichtsreform im Jahre 2000 Bestandteil des bündnerischen Staatsrechts.

Die Exekutivgewalt oblag fünf mit je dreijähriger Amtszeit ausgestatteten und vom Kantonsrat ernannten Mitgliedern der Kantonsverwaltung, denen das Vorschlagsrecht für Gesetze, die Vollziehungspflicht und die Verwaltung der Staatsfinanzen zukamen. Es handelte sich dabei um Vollzeitämter. Besonderen Wert legte die Verfassung auf die Vertretung der Regionen und Talschaften. So durfte jeweils nur ein Mitglied aus demselben Bezirk stammen, und nach dessen Ausscheiden konnte dieser Distrikt erst dann wieder ein Mitglied entsenden, wenn ein Mitglied aus allen anderen Distrikten in der Verwaltung Einsitz genommen hatte.

Mit Ausnahme der Festlegung der Gerichtsgrenzen fehlte eine Regelung der Justiz. In einem Artikel wurde festgehalten, die Tagsatzung übergehe die Einrichtung der gerichtlichen Stellen mit Stillschweigen, weil deren Installierung von den Zentralgewalten der Republik erwartet würde. Die helvetische Verfassung von 1798 hatte die Rechtspflege in Zivil- und Strafsachen nach französischem Muster mit einer dreistufigen hierarchischen Gerichtsorganisation mit Distriktsgericht, Kantonsgericht und oberstem helvetischem Gerichtshof geregelt. Das helvetische Gesetz vom 13. Juni 1800 ergänzte diesen Instanzenzug durch das Vorschalten von Friedensrichtern.

Bekanntlich war die Lebensdauer der Verfassung von 1801 sehr kurz. Mit Wilhelm Oechsli ist zu bedauern, «dass reaktionäre Verbissenheit auf der einen, doktrinäre Verblendung auf der anderen Seite ein Werk zum Scheitern gebracht haben, das, wie kein zweites, eine ruhig fortschreitende Entwicklung» hätte anbahnen können.¹⁷ An die Verfassung von 1801 knüpfte im Jahre 1845 der Verfassungsentwurf des Reformvereins an, der die Grundlage für die Kantonsverfassung von 1853 bildete, die wiederum – durch die demokratischen Postulate der 1880er- und 1892er-Jahre bereichert – den Rohbau der 1892er-Verfassung darstellte.

V. Die Helvetik als Geburtsstätte des modernen Graubünden

Den Bündner Patrioten, die sich an der französischen Revolution und der aufgeklärten Staatsentwicklung orientierten, schwebte

der französische Präfekturstaat als Modell für ein aufgeklärtes bündnerisches Staatswesen vor Augen.¹⁸ Aus dem Blickwinkel der Staatsstruktur erschien Graubünden in der Kantonsverfassung von 1801 als «kleines Frankreich», das heisst zentral regiert, mit einer bestimmten Anzahl kleiner Präfekturen als Vollzugsorgane. Mit der Umsetzung dieses Verfassungsprogramms harzte es allerdings an allen Ecken und Enden. Viele der regionalen Distriktsorganisationen konnten nie vollständig besetzt werden. Die Verfassung gibt somit einerseits Einblick in die Verfassungswirklichkeit unter dem Regime des Präfekturstaates, andererseits stösst man darin «lediglich» auf visionäre Vorhaben der Patrioten. Wo genau die Grenze zwischen Projekt und verwirklichter Staatsorganisation verlief, lässt sich heute kaum mehr feststellen. Dies spielt allerdings auch keine so bedeutende Rolle, da mit dem Ende der Helvetik auch die helvetische Staatsorganisation besiegelt wurde. Für die kommende Entwicklung massgebend ist, dass der auf die bündnerischen Verhältnisse zugeschnittene französische Präfekturstaat den in der neuen Lehre geschulten Staatsmännern weiterhin als Modell für ein aufgeklärtes bündnerisches Staatswesen vorschwebte. Mit den in den folgenden Jahrzehnten aktiven Staatslenkern blieb somit diese Vision eines modernen Staatswesens vorhanden. Viele Ideen, für die die Zeit während der Helvetik noch nicht reif war, so zum Beispiel das Departementalsystem für die Regierung, längere Amtsdauern oder die Gebietsreform, wurden im Laufe des 19. Jahrhunderts angenommen.

Definitiv fiel in der helvetischen Epoche die Entscheidung für die eidgenössische Zukunft Graubündens.¹⁹ Die Helvetik ist die Geburtsstätte des modernen bündnerischen Staates. Dass nach dieser kurzen und wirren Epoche wieder teilweise an die alte Ordnung angeknüpft wurde, ändert daran nichts. Die Helvetik bildet das erste Kapitel in der Geschichte des bündnerischen Gesamtstaates. Die Bündnergeschichte war bis zur Helvetik von den Österreichern, den Franzosen und den herrschenden Adelfamilien geprägt. Seit der Helvetik stand das Land der Bündner im Vordergrund, die einflussreichen Familienclans traten in der Folge sukzessive in den Hintergrund.²⁰

Es gab viele Gründe, die eine erfolgreiche und dauerhafte Umsetzung des helvetischen Programms in den eidgenössischen Kantonen verunmöglichten. Hierzulande war es die im Bewusstsein tief verankerte freistaatliche Vergangenheit, der Einfluss Österreichs und die damit verbundenen kriegerischen Turbulenzen wechselnder Besatzungsmächte.²¹ Die rücksichtslosen französi-

schen Besatzer taugten nicht als Botschafter der neuen aufgeklärten Staatslehre. Für einen gemeinsamen Aufbau eines neuen Staatswesens wenig förderlich waren die gegenseitigen Deportationen durch französische und österreichische Truppen.²² All diese kriegerischen Ereignisse liessen in der arg gebeutelten und immer wieder Hunger leidenden Bevölkerung tiefe Wunden und Abneigung zurück.

Die einheitsstaatliche Präfekturordnung war auch auf ein zentralistisches monarchisches System ausgerichtet und passte nicht auf das kleinräumige, gekammerte und mehrsprachige Graubünden, in dem Selbstverwaltung und genossenschaftliche Demokratie in den Gerichtsgemeinden historisch gewachsen und am Ende des 18. Jahrhunderts wohl mehrheitlich noch intakt waren. Mit den Worten des Zürcher Staatsrechtslehrers Alfred Kölz missachtete die helvetische Verfassung das Prinzip der historischen Kontinuität, es mangelte ihr an Anknüpfungspunkten an das alte System und damit an so genannten Kontinuitätsbrücken.²³

Die weit gehend agrarische Bevölkerung war dem Neuen grundsätzlich misstrauisch gegenübergestellt. Der geringe Bildungsstand und die nur spärlichen Kenntnisse über den Inhalt der französischen Revolutions- und Aufklärungslehre erschwerten die Arbeit der Patrioten. Es fehlte auch eine etablierte intellektuelle Führungsschicht, die erst langsam heranwuchs. Die katholische Bevölkerung nahm nicht zu Unrecht antikirchliche und selbst antireligiöse Tendenzen wahr. Die Abneigung und der Hass gegen alles, was aus dem Westen kam, verstärkte und verfestigte sich durch Gewaltereignisse wie den Klosterbrand von Disentis.²⁴

VI. Die Mediationsverfassung von 1803

Der im Freistaat der Drei Bünde ungewohnte helvetische Zentralismus fand keine Akzeptanz.²⁵ Napoleon erkannte, dass in der Beachtung des Prinzips der Kontinuität, und damit in der Berücksichtigung hergebrachter Strukturen, eine Voraussetzung für die dauerhafte Akzeptanz der politischen Erneuerung lag. Unter dieser Prämisse lud er im Dezember 1802 zur helvetischen Konsulta nach Paris ein. Er befahl die Rückkehr zu den alten Staatsordnungen mit Stärkung der Zentralgewalten. Die beiden Bündner Gesandten Jakob Ulrich Sprecher und Florian Planta machten sich zusammen mit den französischen Kommissären ans Werk. Ausgangspunkt bildete die alte Ordnung des Freistaates der Drei Bünde.

Es entstand eine kurze, bruchstückhafte, demokratische und föderative Verfassung mit bundesstaatlichem Charakter, deren 13 Bestimmungen sich in erster Linie der Behördenorganisation widmeten und die alten Behörden, modifiziert, mit verstärkter Amtsbefugnis und neuen Namen wieder aufleben liessen. Viele der meist nur noch faktischen Orts-, Personen- und Familienvorrechte verschwanden. Die alte Gebietseinteilung mit den Bünden, Hochgerichten und Gerichtsgemeinden lebte wieder auf. Die Verfassung sah eine ständige Regierung sowie ein Kantonsparlament vor und ermöglichte die definitive Einführung eines Kantonsgerichts.

Das Prinzip der Kontinuität fand gebührende Berücksichtigung. Der Kleine Rat ersetzte den Kleinen Kongress, die Standeskommission entsprach dem Grossen Kongress und der Grosse Rat entsprach dem Bundestag. Mit diesen Organen kehrte auch das alte staatenbündische Strukturprinzip des fortlaufenden Stufenbaus der politischen Behörden wieder ins bündnerische Staatsrecht zurück.

Äusserlich konnte nun von der Rückkehr zur alten Ordnung gesprochen werden. Wenn auch Graubünden das «Eldorado des Föderalismus» (Wilhelm Oechsli) blieb, so legte doch die Mediationsverfassung den Grundstein für eine massvolle und langsame Zentralisation. Entscheidend war, dass mit der neuen Verfassung eine vollamtliche Regierung geschaffen wurde. Ebenso wichtig war die Aussicht auf eine bessere Justizpflege. Die Mediationsakte war ein Werk «tiefer Einsicht». Wilhelm Oechsli folgerte zu Recht, dass Graubünden im Jahrzehnt der Mediationsepoche grössere Fortschritte machte als vorher in drei Jahrhunderten.²⁶ Dies also ist die erste nun wirklich «bündnerische» Verfassung, wenn wir beim offiziellen Gründungsjahr 1803 bleiben. Dieser Verfassung folgten im Verlaufe des 19. Jahrhunderts vier Totalrevisionen (1814, 1853, 1880 und 1892).

VII. Der Restaurationsversuch vom 4. Januar 1814

Der Rückzug Napoleons aus Russland und seine Niederlage in der Völkerschlacht bei Leipzig im Oktober 1813 bedeuteten das Ende des Kaiserreiches und des napoleonischen Einflusses in den Schwesterrepubliken, wozu auch die Schweiz und Graubünden gehörten.²⁷ Bereits am 21. Dezember 1813 marschierten die siegreichen Alliierten in der Schweiz ein. Mit dem Zusammenbruch der Grande Nation avancierten die Alliierten, in erster Linie Ös-

terreich, zur neuen aussenpolitischen Leitmacht der Eidgenossenschaft.²⁸ Die staatsrechtlich noch kaum aufgeklärten alliierten Staaten zeichneten den Rückfall in vorrevolutionäres Denken auch für die mediatisierte Schweiz vor. Am 24. Dezember 1813 führte ein erster reaktionärer Staatsstreich im Kanton Bern zur Wiederinkraftsetzung der alten Verfassung. Der erfolgreiche Putsch stärkte die Reaktionäre in den übrigen Kantonen und löste weitere Umstürze in Luzern, Solothurn und Freiburg aus.

Auch auf Graubünden blieb die Berner Reaktion nicht ohne Wirkung. Am 4. Januar 1814 kam es im Churer Rathaus, wo der Grosse Rat eine Sitzung hielt, zu einem Staatsstreich. Rund 600 Bauern, angeführt von Baron Heinrich von Salis-Zizers, zwangen den Grossen Rat zur Wiedereinführung der alten Ordnung. Die «Volksdeputierten», wie sich die Belagerer des Rathauses bezeichneten, nötigten den Rat zum Beschluss, «dass von nun an die alte Verfassung, wie sie vor 1792 bestanden hat, unbedingt eingeführt, die seitherigen Verträge und Allianzen», damit war die Mitgliedschaft in der Eidgenossenschaft gemeint, «aufgehoben und der Freistaat Graubünden wieder hergestellt sei».²⁹

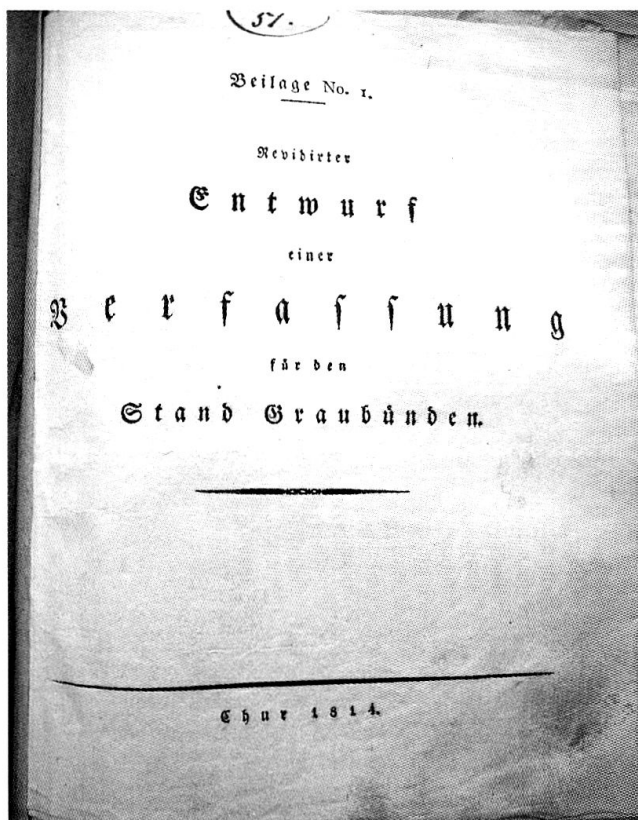
Keine Klarheit schaffte eine Referendumsabstimmung im Februar 1814 über die Frage der Wiederherstellung der alten Verfassung. Die Gemeindevoten für und gegen die alte Verfassung hielten sich die Waage. Die Tatsache des Ausschreibens aber brachte den Restaurationsversuch vom 4. Januar 1814 endgültig zum Scheitern, hatten doch die Reaktionäre die Rückkehr Graubündens zu den alten Zuständen ohne Volksbefragung erzwingen wollen. Druck der alliierten Mächte brachte die Reaktion endgültig zum Scheitern.

Graubünden kennt somit keine Restaurationsepoche. Mit der Anknüpfung an die alten Zustände war bereits im Jahre 1803 eine nicht unsanfte Restauration des bündnerischen Staatswesens erfolgt. Die Alliierten, die Gegner der Aufklärung und Napoleons, ebneten in Graubünden den Weg zur neuen Kantonsverfassung und festigten damit den Geist der napoleonischen Vermittlungsakte. Der eingeschlagene Weg der Zentralisation fand seine Fortsetzung. Die massgebenden Kräfte nutzten ihren Einfluss nach dem Reaktionsversuch, um mit einer innerstaatlichen Sicherheitschranke einer zukünftigen legalen Restauration den Riegel zu schieben: Damit entstand der berühmte Artikel 34 der neuen Kantonsverfassung. Dieser Artikel sah vor, dass eine Verfassungsänderung nur noch mit einem Zweidrittelsmehr der Gerichtsgemeinden möglich war. Diese Sicherung bauten die Verfassungsredaktoren in die Revisionsbestimmungen der Kan-

tonsverfassung von 1814 ein. Sie ist die verfassungsrechtliche Konsequenz aus der Reaktion vom 4. Januar 1814. Der Staatsstreich war nach wenigen Monaten überwunden. Seine Auswirkungen auf die Revisionsbestimmungen zementierten die neue Verfassung für vier Jahrzehnte.³⁰

VIII. Die Kantonsverfassung von 1814

Die Kantonsverfassung von 1814³¹ (gewährleistet 1820) ist eine föderative, auf der Versammlungsdemokratie beruhende Verfassung. Sie entspricht weitgehend einer Nachführung der napoleonischen Mediationsverfassung, wobei Rechtspraxis und Normen aus den Organisationsreglementen der Standesbehörden eingeflossen sind. Aus diesem Grund bezeichneten die Oppositionskreise Graubünden als «Canton der neuen jakobinischen Schweiz».³² Die Verfassung von 1814 ist wie ihre Vorläuferin bruchstückhaft. Es fehlt eine umfassende Regelung der Individualrechte. Auch eine Regelung über das Polizeikorps, den Erziehungs- und Sanitätsrat sowie über das Nachbarschaftswesen fehlte.



«Revidierter Entwurf einer Verfassung für den Stand Graubünden» aus dem Jahre 1814 (KB GR: Landesschriften)

Die Verfassung von 1814 war mit 34 teils ausführlichen Artikeln ein recht umfangreiches Grundgesetz und wurde deshalb im Volksmund als «Monstrum» bezeichnet. Der junge bündnerische Staat blieb auch mit der Verfassung von 1814 als föderativer Bundesstaat konzipiert. Die Gliederung erfolgte weiterhin in Bünde, Hochgerichte und Gerichtsgemeinden. Die gesamtstaatliche Behördenorganisation beruhte auf der Konzeption, dass die politischen Entscheidungen von den Gerichtsgemeinden zu treffen waren. Unterhalb der souveränen Gerichtsgemeinden gab es auf gesamtstaatlicher Ebene zwei auf Grund ihrer Aufgabe verschiedene Behörden, nämlich die politischen mit Kleinem und Grossen Rat und der Standeskommission sowie die richterlichen mit den Gerichten.

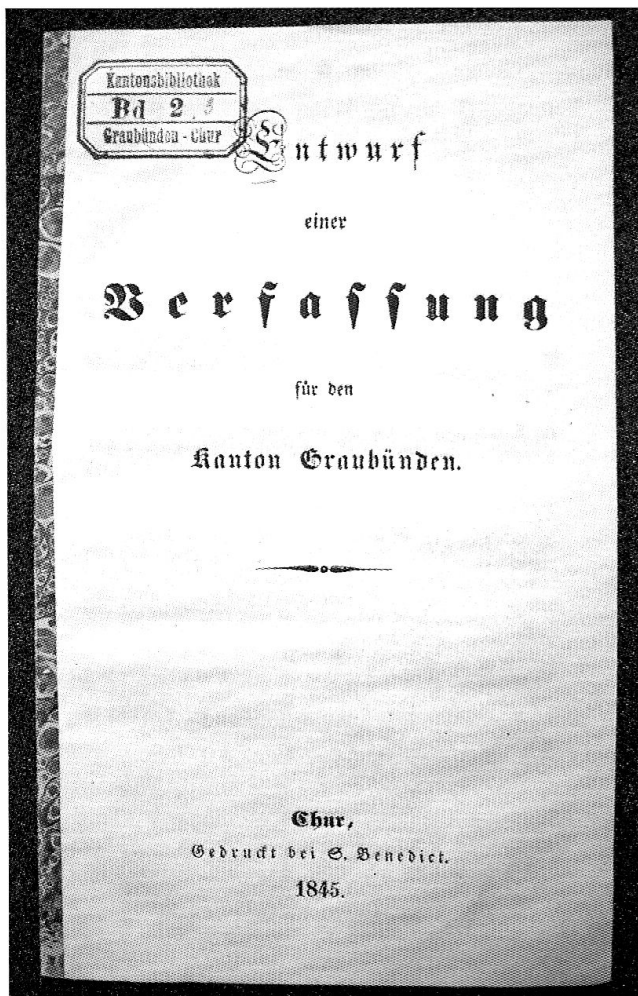
Ludwig Snell bezeichnete die Verfassung als «merkwürdige Schöpfung der Not, der Freiheitsliebe und der Weisheit».³³ Die immer noch sehr umfangreiche Macht der Gerichtsgemeinden blieb auch für die Zukunft das zentrale Problem der bündnerischen Verfassungspolitik. Doch – und dies ist die herausragende Bedeutung und Errungenschaft dieser Verfassung – gelang mit dem selbstständigen Recht des Grossen Rates zur Regelung der Landespolizei ein unvorstellbarer, wenn auch staatsrechtlich nicht unbedenklicher Schritt in Richtung eines handlungsfähigen Gesamtstaates. Der wegen des überbordenden und umfassenden Gemeindereferendums bestehenden Regierungsunfähigkeit konnte damit weit gehend Abhilfe geschaffen werden, indem fortan der Grosse Rat ohne Befragung der Gerichtsgemeinden umfangreiche Regelungskompetenzen selbstständig ausüben konnte. Diese Chance liess er in den kommenden Jahren nicht ungenutzt und verhalf mancher Neuerung zum Durchbruch, welche von den Gerichtsgemeinden wohl nicht akzeptiert worden wäre, was vor allem für das Schul-, Sanitäts- und Armenwesen gilt.³⁴

In der Folge gab es bis 1850 insgesamt sechs Anläufe für eine Revision des Revisionsartikels der Kantonsverfassung, der als Nadelöhr einer grundlegenden Verfassungsrevision den Weg versperrte. Fünf Versuche scheiterten am Zweidrittelsmehr. Fortschritte gab es dennoch, aber eben lediglich auf Gesetzesebene, fehlte doch das Instrument der Partialrevision der Kantonsverfassung. Die Verfassungsentwicklung war wie in einem Käfig gefangen. Erst im Jahre 1853 gelang es schliesslich, unter eidgenössischem Druck infolge der neuen Schweizerischen Bundesverfassung, die Kantonsverfassung total zu revidieren.

IX. Der Verfassungsentwurf des Reformvereins von 1845

Um das Wesen der Verfassung von 1854 in unserem Kontext verstehen zu können, müssen wir zuerst den Verfassungsentwurf des «Reformvereins» von 1845 näher betrachten, der die Grundlage für die Verfassung von 1854³⁵ bildete.³⁶ Der auf Initiative von Peter Conradin von Planta im Jahre 1841 gegründete Reformverein bezweckte die Erneuerung des bündnerischen Staatswesens und strebte deswegen eine Totalrevision der Verfassung von 1814 an. Der Verfassungsentwurf von 1845 enthielt folgende Schwerpunkte: Stärkung der Exekutive und Ausbau der Legislative, Gebiets- und Justizreform sowie Aufnahme der Grundzüge des Gemeinderechts in die Verfassung.

Das Reformwerk des privaten Vereins verkörperte eine föderalistische, bundesstaatliche, auf der Souveränität der Kreise beruhende, exekutivstaatliche (Departementalsystem) Verfassung mit grösstenteils organisatorischen Bestimmungen. Die Standes-



«Entwurf einer Verfassung für den Kanton Graubünden» aus dem Jahr 1845 (KB GR: Bd 2/3).

kommission fand sich in der vorgeschlagenen Organisation nicht mehr. Auf die bisherige Einteilung des Kantons in drei Bünde und Gerichtsgemeinden wurde verzichtet. Stattdessen sah die Gebietseinteilung 13 Bezirke und 49 Kreise vor, wobei sich die Bezirke an den helvetischen Distrikten und die Kreise an den Gerichtsgemeindemarken orientierten. Die Übertragung der Souveränität auf die Bürger war (noch) nicht geplant. Die Kreise sollten in Bezug auf die Ausübung der obersten Souveränität an die Stelle der Gerichtsgemeinden treten. So sollten die «Abschiede», eine Art Botschaften, mit welchen der Grosse Rat regelmässig an die Gerichtsgemeinden gelangte, künftig an die Kreise gerichtet werden.

Das phantasiereiche Verfassungswerk des Reformvereins beschränkt sich bezüglich der Zusammensetzung des Grossen Rates einen bahnbrechenden und äusserst interessanten Weg. Das Wahlsystem verfolgte zwei Ziele: die Vertretung aller Regionen des Kantons und die Wahl möglichst fähiger Abgeordneter. Dementsprechend wurden die 83 Deputierten in zwei verschiedenen Verfahren bestimmt. Vorgesehen war die Wahl von 68 Grossräten direkt in den Kreisen durch Mehrheitswahl. Die verbleibenden 15 Mandate sollten gemäss Entwurf durch Persönlichkeiten mit besonderer «Sachkenntnis und Geschäftsfähigkeit» besetzt werden, und zwar mit einem indirekten Wahlmodus, wofür die Bezirke massgebend waren. Jeder Bezirk sollte in seinen (politischen) Gemeinden – wie bereits in der Helvetik – Wahlmänner bestellen. Die Wahlmänner eines jeden Bezirks sollten fünf Kantonsbürger für die fraglichen Grossratsstellen vorschlagen, wobei bloss ein Vorgeschlagener aus dem eigenen Bezirk stammen durfte. Der Fünfvorschlag sollte dann dem Kleinen Rat mitgeteilt werden, der die Auswertung der 13 eingegangenen Listen nach Konfession in zwei Ranglisten vorzunehmen hatte. Gewählt waren diejenigen neun Protestanten und sechs Katholiken, welche unter den Vorgeschlagenen ihrer Konfession am meisten Stimmen hatten. Die bestplatzierten Nichtgewählten rückten bei Vakanzen nach. Die «geistigen Väter» dieses Modells waren der Überzeugung, dass die Mehrkosten für das aufwändige Verfahren «durch gute Ratschläge [...] reichlich ersetzt» würden.³⁷ Es ist – noch aus heutiger Sicht – bedauerlich, dass dieses Modell des Reformvereins, oder zumindest die dahinter steckende Idee, keinen Eingang ins bündnerische Verfassungsrecht gefunden hat. Beim Kleinen Rat sollte das Kollegial- durch das Departementalsystem ersetzt werden und die Anzahl Regierungsräte von drei auf fünf erweitert sowie deren Amtsdauer von einem auf drei

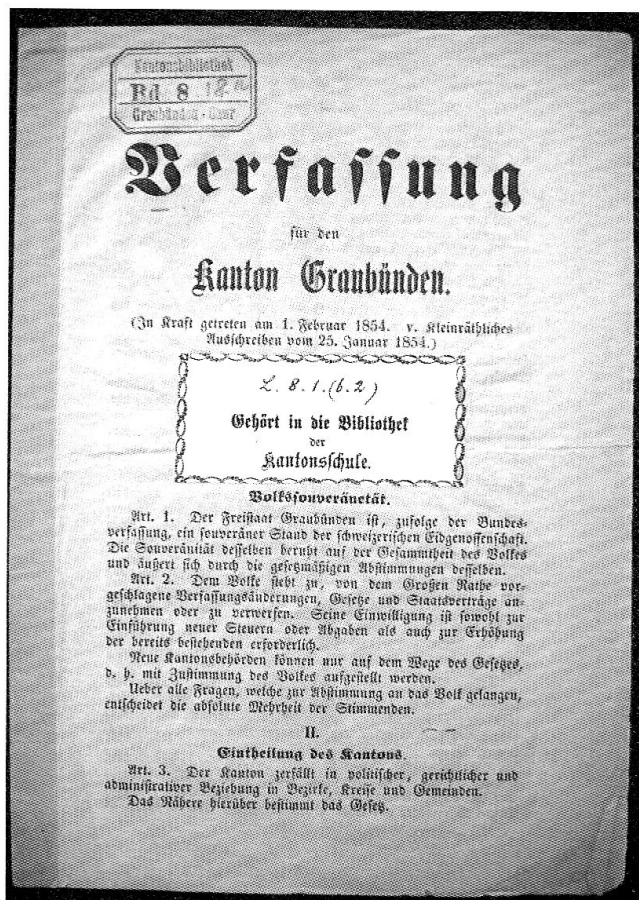
Jahre erhöht werden. Die Standeskommission sollte abgeschafft, stattdessen sollten den Kleinratsherren fünf Stellvertreter bestellt werden. Die zahlreichen Verwaltungskommissionen wie die Militär-, Strassen-, Forst-, Armen-, Post- oder Erziehungskommission, auf Grund ihres Einflusses als «Nebenregierungen» bezeichnet, sollten ebenso nicht mehr bestehen. Die vorgeschlagene Regierungskonzeption war keineswegs neu.

Die Reform der Gerichtsverfassung sah auf unterer Ebene die Schaffung von Friedensrichtern in jedem Kreis sowie Kreis- und Bezirksgerichte vor. Oberste gerichtliche Instanz des Kantons sollte ein Obergericht bilden, welches sich aus vom Grossen Rat gewählten acht Richtern sowie einem Präsidenten zusammensetzen sollte.

Hinweise auf Rezeptionsquellen der Verfassungsredaktoren finden sich im ausführlichen Begleitbericht des Reformvereins nicht. Erst Textvergleiche führen auf die verwischten Spuren der Rezeption. Die Ideen für die organisatorischen Neuerungen haben die Reformer massgebend der helvetischen Kantonsverfassung von 1801 entnommen. Rezipiert wurde das System der indirekten Wahl mit Wahlmännergremien für die Bezirksgerichte und für die indirekt zu wählenden Grossräte. Auch die Distriktseinteilung, die jetzt als Bezirksorganisation bezeichnet wurde, ist helvetischen Ursprungs. Ebenso entsprach das Departementalsystem mit fünfköpfiger Regierung und dreijähriger Amtsdauer der helvetischen Konzeption. Reichlich schöpften Planta und seine Reformfreunde aus dem Ideentopf der Aufklärung und konnten sich dennoch auf eine «bündnerische» Verfassung stützen. Der Verfassungsentwurf des Reformvereins ist, wie die daraus hervorgegangene Kantonsverfassung von 1854, eine Mischung aus altbündnerischem Recht und französischem Aufklärungsgut. Letzteres fand jetzt nicht durch äusseren Druck, sondern durch innere Überzeugung Eingang in die bündnerische Verfassungspolitik. In wesentlichen Teilen war der Verfassungsentwurf des Reformvereins ein «helvetischer Nachbrenner».

X. Die Revision der Kantonsverfassung im Jahre 1853

Mit dem Inkrafttreten der Bundesverfassung im Jahre 1848 trat insbesondere der Widerspruch zwischen Artikel 34 der Kantonsverfassung und Artikel 6 der Bundesverfassung offen zu Tage. Nach dieser Bestimmung der Bundesverfassung galt für die Revi-



Titelseite der «Verfassung für den Kanton Graubünden», in Kraft getreten im Jahr 1854 (KB GR: Bd 8/18).

sion von kantonalen Verfassungsbestimmungen das absolute Mehr der Stimmen und nicht ein Mehrheitsquorum.

Der Grosse Rat nahm die ihm wohl nicht ganz ungelegene Kritik des Bundes an seiner Verfassung entgegen und legte bereits am 13. Juli 1853 einen Abschied für die Totalrevision der Verfassung vor. Dieser erfuhr unerwartet deutliche Akzeptanz und die totalrevidierte Verfassung trat am 1. Februar 1854 in Kraft. Die Behördenorganisation entsprach in ihren Grundzügen der damals geltenden Ordnung. Der Grosse Rat bildete in Verwaltungs- und Landespolizeiangelegenheiten weiterhin die oberste Behörde des Kantons. In der Justiz wurden das Kantonskriminalgericht und das Kantonsappellationsgericht zusammengelegt und damit die Zivil- und die Strafgerichtsbarkeit beim Kantonsgericht vereinigt. Die Organisation der Vermittlerämter sowie der Kreis- und Bezirksgerichte, die seit 1851 mittels des Einteilungsgesetzes bestimmt war, wurde in der Verfassung verankert. Eine mit dem bisherigen Artikel 34 vergleichbare Bestimmung fand sich – was nicht weiter erstaunt! – in der neuen Verfassung nicht mehr. Nicht aufgenommen in die Verfassung wurden die wichtigsten Vorschläge des Reformvereins und des Verfassungsentwurfs aus

dem Jahre 1850, nämlich die Erweiterung der Regierung, die Verlängerung der Amtsdauer derselben und die Abschaffung der Standeskommission sowie der verschiedenen Verwaltungskommissionen. Hingegen fand nun die bereits 1851 durch Gesetz geregelte Einteilung des Kantons in Bezirke und Kreise ihre verfassungsmässige Grundlage.

Die Verfassung von 1853 war ein pragmatisch-kompromisshaftes Werk, systematisch gegliedert, in verständlicher Sprache abgefasst und mit 45 Artikeln überschaubar. Die Überwindung der Hürde von Artikel 34 der Kantonsverfassung war, wenn auch überfällig, so doch ein historischer Moment. Indem die Verfassung massgebend auf dem Verfassungsentwurf von 1845 beruhte, schöpfte sie indirekt aus dem helvetischen «Ideenpool».

XI. Die Demokratische Bewegung

In den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Solothurn, Aargau und Thurgau waren Mitte der 1860er-Jahre demokratische Reformbestrebungen im Gange, die auch den Kleinen und Grossen Rat hierzulande zu einer Verfassungsdiskussion mit dem Ziel der Erweiterung der Volksrechte veranlassten.³⁸ Die materielle Grundlage für die Verfassungsdebatten lieferte der Trinser Johann Bartholomé Caflisch mit seinem im Mai 1869 veröffentlichten Werk «Bemerkungen zur Verfassungs-Revision in Graubünden», einem Plädoyer für Referendums- und Initiativrecht.³⁹ Die freisinnige Junge Garde mit dem Redaktor Florian Gengel, den späteren Bundesrichtern Andrea Bezzola und Gaudenz Olgiati sowie weiteren Staatsmännern bildete den Motor der Demokratischen Bewegung in Graubünden. Ihr Ziel war die Einführung des Referendums für alle Gesetzesmaterien, des Finanzreferendums, des Instruments der Initiative sowie der Zivilehe. Den «Getreuen, lieben Mitbürgern» wurde am 30. Juni 1869 ein Abschied mit einem obligatorischen Verfassungs-, Gesetzes- und Staatsvertragsreferendum sowie einem obligatorischen Finanzreferendum vorgelegt. Doch die Zeit für demokratische Reformen war noch nicht reif, was das deutliche Scheitern der Verfassungsvorlage zeigte. Im Jahre 1874 legte der Grosse Rat erneut erfolglos einen Verfassungsentwurf mit neuen demokratischen Instrumenten im Sinne des verworfenen Entwurfs aus dem Jahre 1869 vor.

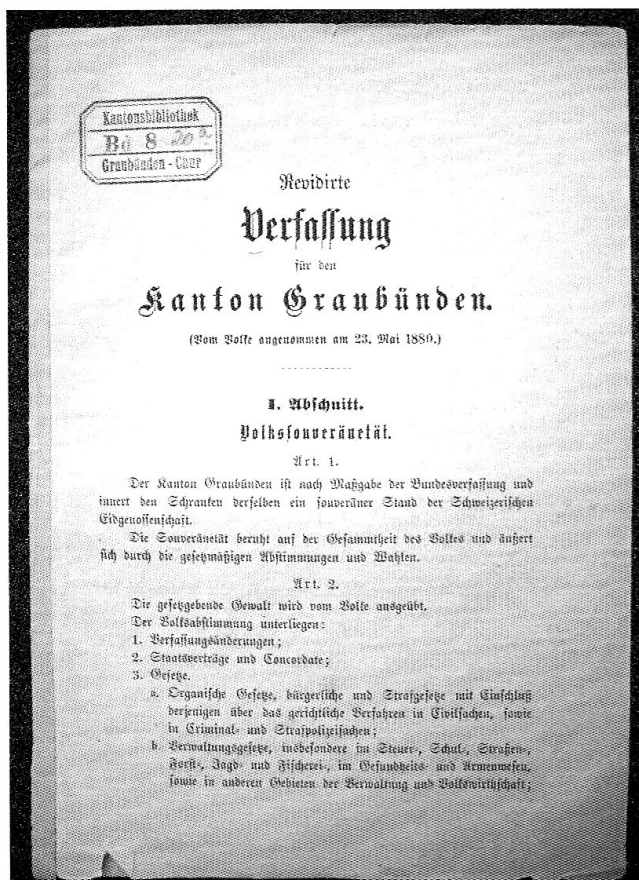
Die im Zuge der Demokratischen Bewegung vom Engadiner Andrea Bezzola veröffentlichte politische Denkschrift mit dem Titel «Vorschläge zu einem Programm für die Revision der

bündnerischen Verfassung» verdient besondere Erwähnung.⁴⁰ Bezzola forderte eine funktionstüchtige Regierung, ein auf guter Selbstverwaltung beruhendes Gemeindewesen, eine billige Justiz und die Mitbeteiligung des Volkes an der Gesetzgebung. In seinem Programm postulierte er eine grundlegende Staats- und Verwaltungsreform auf allen Ebenen. Wie bereits der Reformverein dreissig Jahre früher, forderte er die Einführung des Departementalsystems für den Kleinen Rat, dessen Erweiterung auf fünf Mitglieder und die Abschaffung der Standeskommission. Im Lichte der heute angestrebten Gemeindereform interessant sind die Bemerkungen Bezzolas zum Gemeindewesen.⁴¹ Da im Kanton allzu viele Gemeinden mit allzu umfassender Autonomie bestehen würden, legte er zur Abhilfe ein Fusions- und ein Kreismodell vor. Entweder sollten kleine, nicht lebensfähige Gemeinden mit grösseren vereinigt werden, oder die Kreise sollten an die Stelle der politischen Gemeinden treten und jenen ihre Kompetenzen übertragen. Die heute noch genauso aktuellen Vorschläge kosteten Bezzola schliesslich sein Grossratsmandat!

XII. Die Kantonsverfassung von 1880

Auf dem Höhepunkt der Demokratischen Bewegung in Graubünden reichten rund 9'000 Bürger eine Petition zur Einführung des Finanzreferendums ein. In der Folge unterbreitete der Grosse Rat mit Abschied vom 10. April 1880 neuerlich einen Verfassungsentwurf im Sinne der demokratischen Volksbewegung. Mit der Annahme der Kantonsverfassung von 1880 kamen die Bündner zum Finanzreferendum, der Volksinitiative und der Volkswahl der bisher durch den Grossen Rat gewählten Ständeräte. Dem Finanzreferendum unterstanden nicht nur Beschlüsse, welche eine einmalige Ausgabe von 100'000.– Franken zum Gegenstand hatten, sondern auch solche, die sich auf «eine voraussichtlich in mehreren aufeinanderfolgenden Jahren wiederkehrende Ausgabe von mindestens Fr. 20'000.–» bezogen. Sowohl die Gesetzes- wie auch die Verfassungsinitiative bedingten 5'000 Unterschriften stimmfähiger Einwohner. Der Kleine Rat blieb eine dreiköpfige Kollegialbehörde, einzig seine Amtsdauer wurde auf zwei Jahre verlängert.

Die Aufhebung der seit 1814 in der Verfassung verankerten und seither massiv gewachsenen Kompetenz des Grossen Rates zum Erlass von Landespolizeiverordnungen führte zu einem echten Demokratisierungsschub, welcher auch aus rechtsstaatlicher

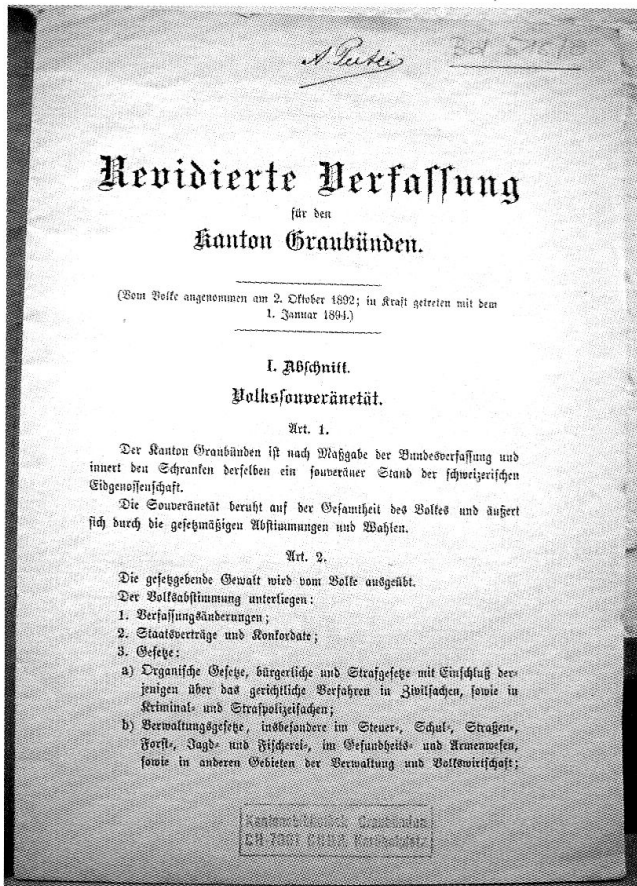


Die «Revidierte Verfassung für den Kanton Graubünden», vom Volk angenommen im Jahre 1880 (KB GR: Bd 8/20).

Sicht einen deutlichen Fortschritt brachte. Denn mit dem Recht des Grossen Rates zum selbstständigen Erlass von Verordnungen in laufend an Bedeutung zunehmenden Bereichen wie dem Finanz-, Forst-, Schul-, Sanitäts- und Armenwesen war das demokratische und rechtsstaatliche Defizit immer grösser geworden. Die vordringlichsten Postulate der bündnerischen Demokratischen Bewegung waren mit der Verfassung von 1880 verwirklicht.

XIII. Die Kantonsverfassung von 1892

Aus dem Kreise der demokratischen Volksbewegung reichten im Jahre 1891 5'482 Bündner eine Initiative ein zur Herabsetzung der Unterschriftenzahl bei der Gesetzesinitiative von 5'000 auf 3'000, zur Volkswahl des bislang durch den Grossen Rat gewählten Kleinen Rates und zur gleichzeitigen Abschaffung der Regierungsstatthalter sowie zur Erhöhung der Anzahl Regierungsräte auf fünf. Im Mai 1891 erklärte der Grosse Rat die Initiative für erheblich und beauftragte den Kleinen Rat und die Standes-



Die «Revidierte Verfassung für den Kanton Graubünden», vom Volk angenommen im Jahre 1892, in Kraft getreten im Jahre 1894 (KB GR: Bd 515/8).

kommission, Bericht und Antrag betreffend der «Reorganisation unseres Regierungssystems zu stellen». Aus Kostengründen sollte nach Auffassung des Grossen Rates «nach Vermehrung der Mitgliederzahl der Regierung und Einführung des Departementalsystems» auf das Institut der Standeskommission verzichtet werden. Ein Abschied erging bereits am 3. Juni 1892. Bei einer Stimmbeteiligung von nahezu 50 Prozent erfuhr die im demokratischen Sinne revidierte Verfassung eine überwältigende Zustimmung. Diesen Erfolg konnte allen voran die «Junge Garde» mit dem nachmaligen Bundesrat Felix Calonder als Präsident der Freisinnigen Partei Graubündens verbuchen. Sie brachte im Wesentlichen das Departementalsystem und eine fünfköpfige Regierung mit dreijähriger Amtsdauer und mit der ersehnten Volkswahl, die Senkung der Unterschriftenzahl bei der Gesetzesinitiative auf 3'000 und die Einführung des Instrumentariums der Partialrevision für die Kantonsverfassung. Mit Blick auf die Regierungsreform lässt sich die Verfassungsreform des Jahres 1892 als Spätwirkung der Helvetik bezeichnen, verhalf sie doch dem bereits in der Kantonsverfassung von 1801 vorgesehenen fünfköpfigen Departementalsystem zum Durchbruch.

Die Kantonsverfassung von 1892 steht seit weit mehr als einem Jahrhundert in Kraft und bot für die gesamte rechts- und volkswirtschaftliche Entwicklung im 20. Jahrhundert eine solide Grundlage. Das langlebige Verfassungswerk bildet eine Symbiose aus altbündnerischer Tradition und der neuen Lehre. Die beiden Ideenkomplexe verschmolzen im Laufe des 19. Jahrhunderts zu einem fast idealen «Nährboden» für ein erfolgreiches Bündnerland des 20. Jahrhunderts.⁴²

Nach Alfred Kölz vollendete Graubünden mit der Verfassung von 1892 «den Anschluss an das westliche, individualistisch-demokratische Staats- und Rechtsverständnis».⁴³ Seit der Inkraftsetzung der Verfassung am 1. Januar 1894 gelangten über 500 Verfassungs- und Gesetzesvorlagen zur Abstimmung, wovon mehr als vier Fünftel auf Zustimmung stiessen und nicht wenige davon das materielle Verfassungsrecht tangierten. Die meisten Ablehnungen erfolgten bei Partialrevisionen der Kantonsverfassung und bei Steuerangelegenheiten. Seit dem 1. Januar 1894 gelang rund 30 Mal eine Teilrevision der Verfassung. Wesentliche Änderungen an der Staatskonzeption von 1892 gab es nicht. Bezüglich des Kleinen Rates erfolgte eine Umbenennung in Regierung und eine Verlängerung der Amtsdauer auf vier Jahre mit einer Amtszeitbeschränkung von zwölf Jahren. Die Grossräte und ihre Stellvertreter erhielten eine dreijährige Amtsdauer und einen häufigeren Sitzungsrhythmus. Während die Justiz im 19. Jahrhundert bei Staatsreformen meist hinten nachhinkte, geht sie heute voran. So wurde zwar im September 1977 die Gerichtsreform Rolf Raschein noch verworfen, in der historischen Volksabstimmung vom 12. März 2000 jedoch die Reform Alex Schmid unerwartet deutlich angenommen.⁴⁴ Damit gelang die Abschaffung der Kreisgerichte und der selbstständigen Vermittlerämter sowie die Einführung von Unvereinbarkeitsbestimmungen und eine striktere personelle Unabhängigkeit, vorweg die Verbanung der Kreispräsidenten aus dem Grossen Rat und die Reduktion der Anzahl Bezirke auf elf.

XIV. Schlussgedanken zur Verfassung von 1892

Am Ende des 19. Jahrhunderts waren die Kantone noch Staatswesen, die mit Fug als solche bezeichnet werden durften, weil sie noch über umfangreiche Kompetenzen verfügten. Die Zuständigkeiten des Bundes waren weit geringer als heute. Die Kantone verfügten über einen Grossteil der Finanzquellen und waren

auch im Bereiche der Gesetzgebung weit gehend frei. Zudem waren sie volkswirtschaftliche und soziale Einheiten. Aus diesem Grund hatten volkswirtschaftliche Diskussionen im Grossen Rat bei den Revisionen von 1880 und 1892 einen bedeutenden Stellenwert, wenn es auch in diesen beiden Verfassungen keinen besonderen Abschnitt über «volks- und staatswirtschaftliche Grundsätze» gab wie in anderen Kantonsverfassungen dieser Zeit. Die Demokratische Bewegung hat ausgedehnte direkt-demokratische und individuelle Einrichtungen ermöglicht, wie sie von Jean-Jacques Rousseau formuliert worden waren und früher nur in kollektiver genossenschaftlicher Form bestanden.

Um die demokratischen Postulate mit einer Revision der Verfassung von 1880 überhaupt durchbringen zu können, mussten die beiden grossen Parteien, die Konservativen und die Freisinnigen, zusammenspannen.⁴⁵ Die konservative Partei sah ein, dass das bisherige Regierungssystem unhaltbar geworden war. Obwohl sie sich über Jahrzehnte gegen die Stärkung der kantonalen Regierung gestemmt hatte, bot sie Hand für die nicht moderate Regierungsreform mit Einführung des Departementalsystems und zur Beseitigung der Standeskommission. Sie knüpfte ihre Zustimmung aber an die Volkswahl des Kleinen Rates. Diese Konzession wurde von den Freisinnigen, die der Volkswahl kritisch gegenüberstanden, eingegangen. Um Bürokratie und die befürchtete Selbstherrlichkeit der Amtsträger zu vermeiden, beschränkte man die Wiederwählbarkeit auf zwei Amtsperioden, so dass eine maximal neunjährige Amtsdauer möglich war. Vor der Volksabstimmung fand im Kasinosaal in Chur eine grosse Versammlung statt, an der sich beide Parteien mit ihren stärksten Exponenten beteiligt haben sollen. Beide Parteien riefen zur Annahme der neuen Verfassung auf. Sie wurde in der Folge mit 8'457 gegen 2'764 Stimmen angenommen. In dieser breiten Akzeptanz des 1892 eingeführten Grundgesetzes liegt wohl einer der bedeutendsten Gründe für die Dauerhaftigkeit dieses Verfassungswerks. Die Verfassung von 1892 hat langlebige politische Institutionen geschaffen, die auch die Revision im Jahre 2003 überleben werden, sind sie doch in ihren Wesenszügen in keiner Art und Weise in Frage gestellt.

XV. Bezug zur Revision 2003

Eine in der Oktobersession 1990 überwiesene Motion beauftragte die Regierung, eine Totalrevision der Kantonsverfassung zu

DIE NEUE VERFASSUNG

des Kantons Graubünden

Die «Neue Verfassung des Kantons Graubünden», vom Volk angenommen im Jahr 2003.

Verfassung des Kantons Graubünden



prüfen. Ein verwaltungsinterner Bericht und ein Gutachten der Rechtsprofessoren Tobias Jaag und Tomas Poledna stellten die Notwendigkeit einer Totalrevision fest.⁴⁶ Im Laufe der Zeit war die inhaltliche Geschlossenheit des Verfassungswerks Stück für Stück verloren gegangen; veraltete Formulierungen stehen neben modernem Verfassungstext und überkommene Begriffe sind nicht mehr verständlich. Die rund 30 Partialrevisionen haben ihre Spuren hinterlassen und führten zum Verlust der Texteinheit. Daneben klaffen Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit immer deutlicher auseinander. Eine substantielle Aussage über die Gemeindeautonomie fehlt und besteht lediglich auf gesetzlicher Ebene, ebenso wie eine klare Grundlage der interkommunalen Zusammenarbeit. Die heute in fast allen Kantonsteilen zentrale Aufgaben erfüllenden Regionalverbände weisen ein demokratisches Defizit auf und entbehren einer verfassungsmässigen Verankerung. Es fehlt ein Katalog mit öffentlichen Aufgaben. Der für den Kanton so bedeutungsvolle Tourismus findet im Grundgesetz mit keinem Wort Erwähnung. Die Stellung der die Politik dominierenden Parteien bleibt völlig offen. Diese

unvollständige Aufzählung zeigt, dass heute bedeutende Verfassungsmaterien durch Rechtsquellen ausserhalb des formellen Verfassungsrechts geregelt werden.

Die Stimmberechtigten des Kantons beschlossen am 28. September 1997 mit 28'097 zu 5'160 Stimmen, die Kantonsverfassung einer Totalrevision zu unterziehen und erteilten damit einer blossen Nachführung der Verfassung eine klare Absage. Sowohl die Regierung in ihrer Botschaft wie auch der Grosse Rat in seinen Abstimmungserläuterungen hatten unmissverständlich darauf hingewiesen, dass sich inhaltliche Änderungen aufdrängen würden. Für die Regierung bestand ein dringender oder sogar zwingender Handlungsbedarf, insbesondere bei der Regelung der Staatsaufgaben, der Gebietseinteilung, dem Organisationsrecht und den Volksrechten. In Abweichung des Antrages der beiden Zürcher Gutachter entschied der Grosse Rat, die Totalrevision nicht einem Verfassungsrat zu übertragen, sondern den Weg des üblichen Gesetzgebungsverfahrens zu beschreiten. In den Jahren 1998 bis 2000 arbeitete die von der Regierung eingesetzte Verfassungskommission einen über 100 Artikel umfassenden Entwurf aus.⁴⁷

Einer der bedeutendsten Vorschläge der Verfassungskommission war die Schaffung von sieben Grossregionen als Verwaltungseinheiten, welche die Gemeinden wie auch den Kanton entlasten sollten. Im Vordergrund standen die Argumente, dass die Regionen bürgerfreundlicher seien als die kantonale Verwaltung, dass demokratisch legitimierte Strukturen zu schaffen seien und dass eine effizientere, professionellere Aufgabenerfüllung durch Kompetenzzentren die Gemeinden entlasten und für ihre Kernaufgaben stärken könnten. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass es sich dabei um die gleiche Idee wie die der helvetischen Distriktsverwaltungen gehandelt hat. Für die Wahl der 120 Grossräte wurde das reine Proporzwahlrecht mit den Bezirken als Wahlkreisen vorgeschlagen. Die heute unter den schweizerischen Kantonen einzigartige Regelung der selbstständigen Wahl von Grossrats-Stellvertretern in jedem Kreis wäre ersatzlos weggefallen. Bei den Volksrechten wurde zugunsten des fakultativen auf das obligatorische Gesetzesreferendum verzichtet. Um eine differenzierte Meinungsäusserung zu ermöglichen, sollte das Instrumentarium der Grundsatzabstimmung geschaffen werden. Mit dem vorgeschlagenen konstruktiven Referendum hätten die Stimmberechtigten ein differenziertes Mitspracherecht erhalten. Es hätte den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern ermöglicht, zu einem Gesetz einen ausgearbeiteten Gegenvorschlag einzurei-

chen, sofern der Grosse Rat keine Variante vorgelegt hätte. Ein Gegenvorschlag hätte gleichzeitig als Referendum gegolten. Das konstruktive Referendum näherte sich in dieser Ausgestaltung der Initiative, war aber inhaltlich auf den Bereich des Referendums beschränkt. Nach Auswertung der Vernehmlassung, der Überarbeitung des Entwurfs durch die Regierung und der Beratung durch die Vorberatungskommission des Grossen Rates blieb im Jahre 2002 nicht mehr viel Visionäres des «mutigen und erfrischenden» Verfassungsentwurfs übrig.⁴⁸

Die in diesem Jahr zur Abstimmung vorgelegte Verfassung ist zwar ein selbstständig aufgebautes Werk, das sich von der Verfassung von 1892 abhebt. Doch in materieller Hinsicht erinnert uns die Verfassung 2003 an den von der Bundesverfassungsrevision 1999 geprägten Begriff der «Nachführung». Auch wenn es durchaus eine Reihe von Verbesserungen zu verzeichnen gibt, bei den Volksrechten, der Rechtsetzung, den öffentlichen Aufgaben und der Verfassungsgerichtsbarkeit etwa, so wird die staatsrechtliche Konzeption des Kantons, was die kantonale aber auch die unteren Staatsebenen anbelangt, unverändert übernommen.⁴⁹ Selbst für die seit Jahren vor allem aus Verwaltungskreisen geforderte Gemeindereform fehlt ein griffiger Ansatz. Wie bereits erwähnt, wird mit der Streichung der Grundrechte die Idee des Kantons als «vollwertiger Verfassungsstaat» leichtfertig «gekillt». Die Verfassung 2003 ist eine gute gesetzgeberische Arbeit – aber keine «vom Sockel reissende» Verfassungsgebung. Die Lebensdauer der am 18. Mai 2003 angenommenen neuen Verfassung wird wohl nicht von ähnlich langer Dauer sein, wie es bei der Verfassung von 1892 der Fall war. Sie müsste in diesem Fall bis ins Jahre 2113 Geltung beanspruchen. Doch für die vielseitigen Herausforderungen einer weltoffenen, multikulturellen Gesellschaft des 21. Jahrhunderts mit immer dünner werdenden personellen und finanziellen Ressourcen für die öffentlichen Institutionen ist sie nicht gerüstet. Dafür kann sie allerdings nichts. Die Verfassung ist eben nicht das Ergebnis einer politischen Bewegung oder auch nicht eines äusseren Druckes oder Einflusses, wie dies 1801 (Französische Revolution), 1803 (Napoleon), 1814 (Alliierte Mächte), 1854 (Schweizerische Eidgenossenschaft), 1880 und 1892 (Demokratische Bewegung) der Fall war.⁵⁰ Sie ist das Ergebnis einer nüchtern betrachteten Zweckmässigkeitsgesetzgebung ohne mutige Verwirklichung von Visionen und sie setzt auch keine strategischen Leitlinien für ein erfolgreiches Graubünden des 21. Jahrhunderts.

- 1** vgl. Die kantonalen Volksabstimmungen in Graubünden (1854–1998), in: Handbuch der Bündner Geschichte, Quellen und Materialien, Bd. 4, Chur 2000, S. 340 ff.
- 2** vgl. Alfred KÖLZ, 125 Jahre Zürcher Kantonsverfassung, Zur Bedeutung der Zürcher Kantonsverfassung vom 18. April 1869, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBI) 95/1994, S. 145 ff.
- 3** Die Kantonsverfassung von 1892 ist abgedruckt bei Peter METZ, Geschichte des Kantons Graubünden, Bd. II, Chur 1991, Texteinlage, S. 464.
- 4** Peter LIVER, Verfassungsgeschichtlicher Überblick zur Kantonsverfassung von Graubünden, in: Peter LIVER, Rechtsgeschichtliche Aufsätze, Chur 1982, S. 167.
- 5** vgl. Handbuch der Bündner Geschichte, 19. und 20. Jahrhundert, Bd. 3, Chur 2000, S. 257.
- 6** Abschied des Grossen Rathes vom 3. Juni 1892, S. 10.
- 7** vgl. zum Ganzen Christian RATHGEB, Die Verfassungsentwicklung Graubündens im 19. Jahrhundert, Schriften zur Verfassungsgeschichte, Bd. I, Diss. (Zürich) Zürich/Basel/Genf 2003, S. 80 f.
- 8** vgl. Martin LEONHARD, Die Helvetik (1798–1803), in: Handbuch der Bündner Geschichte, 19. und 20. Jahrhundert, Bd. 3, Chur 2000, S. 251 f.
- 9** Die Kantonsverfassung von 1803 ist abgedruckt bei Georg FIENT, Wegweiser zur Einführung in Verfassungs- und Gesetzeskunde, 2. Aufl., Chur 1909, S. 7 ff. (mit Kommentierungen); Alfred KÖLZ, Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte, Bd. I, Bern 1992, S. 165 ff.; Peter METZ, Geschichte des Kantons Graubünden 1798 – 1848, Bd. I, Chur 1989, S. 602 f.
- 10** vgl. Fabian RENZ, «Zu viel Zentralismus ist nichts für Ihr Gebiet ...», in: Terra Grischuna 2/2003, S. 8.
- 11** Die Kantonsverfassung von 1801 ist abgedruckt bei Johannes STRICKLER/Alfred RUFER, Actensammlung aus der Zeit der Helvetischen Republik 1798–1803, Bern 1886–1940, Bd. VII, Anhang, S. 1479 ff.
- 12** vgl. zum Ganzen Christian RATHGEB (wie Anm. 7), S. 3 ff.
- 13** vgl. Constanz JECKLIN, Urkunden zur Verfassungsgeschichte Graubündens bis 1814, in: Jahresbericht der Historisch-Antiquarischen Gesellschaft von Graubünden (JHGG) 1885, S. 173.
- 14** vgl. Christian RATHGEB, Streifzug durch die neuere Verfassungsgeschichte Graubündens, in: Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung in Graubünden (ZGRG) 03/02, S. 113 f.
- 15** vgl. zum Ganzen Christian RATHGEB (wie Anm. 7), S. 55 ff.
- 16** vgl. Ludwig SNELL, Handbuch des Schweizerischen Staatsrechts, Kantonalstaatsrecht, Bd. II, Zürich 1844, S. 556.
- 17** Wilhelm OECHSLI, Geschichte der Schweiz im 19. Jahrhundert, Bd. I, Leipzig 1903, S. 333.
- 18** vgl. zum Ganzen Christian RATHGEB (wie Anm. 7), S. 64 ff.
- 19** vgl. Georg JÄGER, Graubündens Integration in die Schweiz, in: Handbuch der Bündner Geschichte, 19. und 20. Jahrhundert, Bd. 3, Chur 2000, S. 311 ff.
- 20** vgl. Silvio FÄRBER, Führungsschichten im Übergang vom alten zum neuen Graubünden, in: Vom Staatenbund zum Bundesstaat, Graubünden und das Wallis 1798–1850, S. 37 ff.
- 21** Österreich konnte sich in Rhäzüns sogar bis 1819 behaupten, so dass die Herrschaft Rhäzüns erst am 5./19. Januar 1819 an den Kanton Graubünden übergang. Vgl. dazu: Blasius CALIEZI, Der Übergang der Herrschaft Rhäzüns an den Kanton Graubünden, Chur 1920; Leo SCHMID, Aus der Geschichte der Herrschaft Rhäzüns, o.J., o.O.
- 22** vgl. Deportation der Bündner Geiseln nach Innsbruck und Graz, 1799–1801, Authentische Aufzeichnungen von Dekan J. Valentin (1760–1841), in: Bündner Monatsblatt 1945, S. 199 ff.; P. GENELIN, Die Bündner Geiseln in Innsbruck (1799–1800), Innsbruck 1900; Landammann Florian Planta über seine Deportation nach Aarburg 1799, mitgeteilt von Friedrich Pieth, Bündner Monatsblatt 1944, S. 101 ff.; Listen der Deportierten sind abgedruckt bei Peter METZ (wie Anm. 9), Texteinlage, S. 64.
- 23** vgl. Alfred KÖLZ, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Ihre Grundlinien vom Ende der alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992, S. 61.
- 24** vgl. Heinrich ZSCHOKKE, Die Rose von Disentis, in: Heinrich Zschokkes Novellen in vier Bänden, 3. Bd., kleinere Erzählungen, Berlin o. J.; Zschokke schildert in diesem Werk, halb Novelle, halb Roman, mit dichterischer Freiheit die Ereignisse von 1799 im Bündner Oberland, hält sich aber an deren historischen Verlauf; Iso MÜLLER, Die Abtei Disentis und der Volksaufstand von 1799, in: Zeitschrift für Schweizerische Kirchengeschichte, 57. Jahrgang, Freiburg 1963, S. 37 ff., 120 ff.
- 25** vgl. zum Ganzen Christian RATHGEB (wie Anm. 7), S. 69 ff.
- 26** vgl. Martin BUNDI, Zur Bedeutung der Zeit um 1803 für die bündnerische Staatsentwicklung, Chur 2002.
- 27** vgl. zum Ganzen Christian RATHGEB (wie Anm. 7), S. 85 ff.
- 28** vgl. Alfred KÖLZ (wie Anm. 23), S. 177.
- 29** Ulrich VON PLANTA-REICHENAU, Die gewaltsame politische Bewegung vom 4. Januar 1814, Chur 1858, S. 22.

- 30** Claudio Willi vermag im Staatsstreich auch positive Aspekte zu erkennen, da «immerhin nicht zuletzt auch auf Rücksicht auf diese Bewegung genug konservative Elemente in der Kantonsverfassung von 1814 Eingang» fanden (vgl. Claudio WILLI, «Einst eine Macht in Europa...», Die Mediationsakte von 1803 als neue Chance für Graubünden genutzt, in: 200 Jahre Graubünden in der Eidgenossenschaft, Jubiläumszeitung 2003, S. 7); gleicher Auffassung wie Claudio Willi ist auch Iso MÜLLER, Zum Kampf um die Kantonsverfassung von 1814, in: Bündner Monatsblatt 1965, S. 99 ff.
- 31** Die Kantonsverfassung von 1814 ist abgedruckt bei Peter METZ (wie Anm. 9), S. 612 ff.
- 32** Iso MÜLLER, Zum Kampf um die Kantonsverfassung von 1814, in: Bündner Monatsblatt 1965, S. 85.
- 33** Ludwig SNELL (wie Anm. 16), S. 551.
- 34** vgl. Wolf SEILER, Die Organe der Rechtsetzung im Kanton Graubünden, Diss. (Zürich) 1939, S. 88.
- 35** Die Kantonsverfassung von 1854 ist abgedruckt bei Peter METZ, Geschichte des Kantons Graubünden 1848 – 1914, Bd. II, Chur 1991, S. 16 ff.; Alfred KÖLZ, Quellenbuch zur neueren Verfassungsgeschichte, von 1848 bis in die Gegenwart, Bern 1996, S. 16 ff.
- 36** vgl. zum Ganzen Christian RATHGEB (wie Anm. 7), S. 122 ff., 131 ff.
- 37** Begleitschreiben des Zentralvorstandes des Reformvereins vom 18. Januar 1845, S. 1.
- 38** vgl. zum Ganzen Christian RATHGEB (wie Anm. 7), S. 158 ff.
- 39** Johann Bartholomé CAFLISCH, Bemerkungen zur Verfassungsrevision in Graubünden, Chur 1869, S. 5.
- 40** Andrea BEZZOLA, Vorschläge zu einem Programm für die Revision der bündnerische Verfassung, Chur 1875.
- 41** vgl. Ginfo I/2000, Sonderausgabe der Informationsschrift des Gemeindeinspektorates Graubünden zum Thema Gemeindereform.
- 42** vgl. Martin BUNDI/Christian RATHGEB, Die Staatsverfassung Graubündens, Zur Entwicklung der Verfassung im Freistaat der Drei Bünde und im Kanton Graubünden, Chur 2003, S. 163 ff.
- 43** Alfred KÖLZ, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte ab 1848, Kap. Graubünden, i.A.
- 44** Reform der bündnerischen Gerichtsorganisation 1998, Bericht und Vorentwurf mit Erläuterungen von Kantonsgerichtspräsident Alex Schmid, Chur 1998; Alex SCHMID, Reform der bündnerischen Gerichtsorganisation 1998, in: Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung in Graubünden (ZGRG) 03/98, S. 104 ff.; Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 2/1999–2000, S. 53 ff.; Erläuterungen des Grossen Rates zur kantonalen Volksabstimmung vom 12. März 2000; «Reform muss politisch machbar sein», Interview mit Kantonsgerichtspräsident Alex Schmid, in: Die Südostschweiz, 4. März 2000, S. 5; Andrea BRÜESCH, Bündner Gerichtsreform, Übergangsregelungen und Anpassungsbedarf, in: Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung in Graubünden (ZGRG) 01/00, S. 2 ff.
- 45** vgl. Fritz MANATSCHAL, Einiges aus Bündens öffentlichem Leben der letzten 50 bis 60 Jahre, in: Bündner Monatsblatt 1914, S. 245 ff.; vgl. zu den politischen Parteien: Adolf COLLENBERG, Bewegung und Parteien, in: Handbuch der Bündner Geschichte, 19. und 20. Jahrhundert, Bd. 3, Chur 2000, S. 259 ff.
- 46** vgl. Totalrevision der Kantonsverfassung, Bericht des Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartements von Graubünden vom 27. Juni 1995; Tobias JAAG/Tomas POLEDNA, Rechtsgutachten zur Frage einer Totalrevision der Verfassung für den Kanton Graubünden vom 23. Juli 1996, in: Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 9/1996–97, S. 569 ff.
- 47** vgl. Martin BUNDI/Christian RATHGEB (wie Anm. 42), S. 168 ff.
- 48** vgl. 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. 256 f.
- 49** vgl. Christina BUNDI (wie Anm. 48), S. 243 ff.
- 50** vgl. Martin BUNDI, Buchbesprechung, Die Verfassungsentwicklung Graubündens im 19. Jahrhundert, in: Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung in Graubünden (ZGRG) 01/03, S. 39.

Dr. iur. Christian Rathgeb (Rhäzüns) ist Jurist. Der vorliegende Beitrag ist die überarbeitete Version eines am 29. April 2003 in Chur von der Historischen Gesellschaft Graubünden (HGG) und dem Verein für Bündner Kulturforschung (VBK) organisierten Vortrages.

