

# GR\_GERICHTE PVG 2015 2 vom 17. Mai 2016

GR Gerichte, 2016-05-17, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr\\_gerichte\\_PVG\\_2015\\_2](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_PVG_2015_2)

FR: GR\_GERICHTE PVG 2015 2 du 17 mai 2016

IT: GR\_GERICHTE PVG 2015 2 del 17 maggio 2016

## Erwägungen

### E. 4

b) Gemäss dem unter der Marginalie «Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit» stehenden Art. 55 Abs. 3 KV können im verfassungsgerichtlichen Verfahren Gesetze und Verordnungen sowohl unmittelbar angefochten als auch im Anwendungsfall überprüft werden. Die Botschaft der Regierung zur Totalrevision 2

2/2 Staatsorganisation PVG 2015 30 der Kantonsverfassung äussert sich zum Thema Verfassungsgerichtsbarkeit wie folgt: «Verfassungsgerichtsbarkeit bedeutet das Überprüfen staatlichen Handelns auf seine Übereinstimmung mit der Verfassung durch ein unabhängiges Gericht und hat zwei grundsätzliche Funktionen. Subjektiv dient sie dem Rechtsschutz der oder des Einzelnen, vor allem vor staatlichen Verletzungen der verfassungsmässig garantierten Grundrechte des Individuums. Objektiv schützt sie die verfassungsmässige Ordnung und stellt die erhöhte Geltungskraft der Verfassung als demokratische Grundlage der kantonalen Rechtsordnung in der Normenhierarchie der Rechtsordnung sicher. Zu dieser Rechtskontrolle sind Gerichte aufgrund ihrer institutionellen Unabhängigkeit von den anderen Staatsorganen besonders qualifiziert. Zudem garantiert das gerichtsförmige Verfahren bei der Überprüfung der Frage der Verfassungsmässigkeit am ehesten eine objektive, sachgerechte Entscheidung. Wie der (demokratische) Gesetzgeber in einem Rechtsstaat ist auch ein (kantonales) Verfassungsgericht in seiner Rechtsprechung nicht frei, sondern aufgrund der Normenhierarchie an die Bestimmungen der Kantonsverfassung und des Bundesrechts gebunden. Die Regierung vertritt die Auffassung, dass ein kantonales Verfassungsgericht besser als das Bundesgericht in der Lage ist, kantonale und kommunale Erlasse und Verfügungen auszulegen und auf ihre Übereinstimmung mit der Kantonsverfassung zu überprüfen. Die Schaffung eines eigenständigen Verfassungsgerichts erschiene jedoch als Überorganisation. Aus diesem Grund soll das Verwaltungsgericht aufgrund seiner bisherigen Tätigkeit als Verfassungsgericht bezeichnet werden. Der Umfang der Kontrolle entspricht grundsätzlich der Kontrolle durch das Bundesgericht. Die Verfassung enthält allerdings nur den Grundsatz; die organisatorischen und verfahrensrechtlichen Einzelheiten sind auf Gesetzesstufe zu regeln. [...] [Art. 55 Abs. 3 KV] bestimmt, dass Gesetze und Verordnungen im verfassungsgerichtlichen Verfahren sowohl unmittelbar angefochten als auch im Anwendungsfall überprüft werden können. Analog zu den bundesgerichtlichen Befugnissen sieht der Vorschlag der Regierung somit neu die abstrakte und wie bisher die konkrete Normenkontrolle vor. Bei der abstrakten Normenkontrolle, die nur innerhalb einer bestimmten Frist nach der Publikation möglich ist, wird ein Erlass ohne Zusammenhang mit einem konkreten Anwendungsfall durch ein Gericht auf seine Verfassungsmässigkeit überprüft und allenfalls aufgehoben. Die konkrete Normenkon-

2/2 Staatsorganisation PVG 2015 31 trolle erfolgt im Rahmen der Anfechtung eines konkreten Anwen- dungsfalles. Dabei wird im Sinn einer Vorfrage untersucht, ob der Rechtssatz, auf den sich der Einzelakt stützt, verfassungsmässig ist. Erweist sich der Erlass als verfassungswidrig, wird er durch das Gericht aber nicht formell aufgehoben; die als verfassungs- widrig befundenen Normen werden nur im konkret zu beurteilen- den Fall nicht angewendet.» (Botschaft der Regierung an den Grossen Rat zur Totalrevision der Kantonsverfassung, Heft Nr. 10/2001– 2002, S. 524 f.; abrufbar unter [https://www.gr.ch/Bot- schaften/2001/Botschaft\\_10.pdf](https://www.gr.ch/Bot- schaften/2001/Botschaft_10.pdf); zuletzt besucht am 22. Januar 2016). In Art. 55 Abs. 3 KV fehlt offenkundig das Wort «Verfassung» oder «Verfassungsbestimmungen». Weder in der zitierten Botschaft zur Totalrevision der Kantonsverfassung noch in den Wortprotokollen des Grossen Rates vom 26. August 2002 zur Totalrevision der Kan- tonsverfassung finden sich Hinweise, wonach neben Gesetzen und Verordnungen auch einzelne Verfassungsbestimmungen auf deren Übereinstimmung mit der Bundesverfassung hin überprüft werden können. Im Gegenteil hält die zitierte Botschaft explizit fest, dass kantonale und kommunale Erlasse und Verfügungen «auf ihre Übereinstimmung mit der Kantonsverfassung zu über- prüfen» sind. Bereits daraus erhellt, dass die Überprüfung von Normen der Kantonsverfassung auf ihre Bundesverfassungskon- formität durch das Verwaltungsgericht ausgeschlossen ist. Einer solchen Überprüfungsbefugnis des Verwaltungsgerichtes käme denn auch eine erhebliche verfassungspolitische Tragweite zu, welche einer klaren Rechtsgrundlage bedürfte. Mangels einer sol- chen Rechtsgrundlage im kantonalen Recht ist die Kompetenz des Verwaltungsgerichtes zur Überprüfung von kantonalen Verfas- sungsbestimmungen auf deren Vereinbarkeit mit übergeordne- tem Recht zu verneinen. Insoweit besteht innerkantonal eine ähn- liche Situation wie beim Bund, wo durch das Bundesgericht zwar gegenüber kantonalem Recht eine volle Verfassungsgerichtsbar- keit besteht, währenddem aber Bundesgesetze und Völkerrecht gemäss Art. 190 BV für das Bundesgericht massgebend sind. Zwar besteht durch das Bundesgericht auch gegenüber Bundesgeset- zen eine beschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit, aber bloss inso- weit, als das Bundesgericht befugt ist festzustellen, dass ein Bun- desgesetz der Bundesverfassung widerspricht, die entsprechende verfassungswidrige Gesetzesbestimmung aber dennoch anwen- den muss (vgl. HÄFELIN / HALLER / KELLER, Schweizerisches Bundes- staatsrecht, 8. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2012, Rz. 2086 ff.).

2/2 Staatsorganisation PVG 2015 32 c) Im Kanton Graubünden finden sich die wesentlichen Grundsätze bezüglich der Wahl des Kantonsparlaments (= Grosser Rat) in Art. 27 KV. Danach besteht der Grosse Rat aus 120 Mit- gliedern (Abs. 1), deren Wahl nach dem Mehrheitswahlverfahren (= Majorzwahlverfahren) erfolgt (Abs. 2). Die Kreise bilden die Wahlkreise (Abs. 3) und die Sitze werden entsprechend der schweizerischen Wohnbevölkerung auf die Wahlkreise verteilt (Abs. 4). Die nähere Ausgestaltung des Wahlsystems erfolgt im Gesetz über den Grossen Rat. Hinsichtlich des Wahlverfahrens wird in Art. 1 Abs. 1 GRG zunächst festgehalten, dass für die Ver- teilung der Grossratsitze auf die Wahlkreise die schweizerische Wohnbevölkerung der Wahlkreise aufgrund der eidgenössischen Statistik des jährlichen Bevölkerungsstands, die jeweils im Jahr vor den Wahlen publiziert wird, massgebend ist. Diese Regelung entspricht im Wesentlichen Art. 27 Abs. 4 KV, wonach die Sitze ent- sprechend der schweizerischen Wohnbevölkerung auf die Wahl- kreise verteilt werden. Sodann werden in Art. 2 GRG die anzuwen- denden Regeln betreffend die Vorweg-, Haupt- und Restverteilung aufgestellt. Insbesondere wird in Art. 2 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 GRG explizit gesagt, dass jeder Wahlkreis

unabhängig von seiner Bevölkerungszahl mindestens einen Sitz erhält. Auch diese Sitzgarantie pro Wahlkreis ist indes bereits in der KV angesiedelt. Indem nämlich die Kreise als Wahlkreise definiert sind (vgl. Art. 27 Abs. 3 KV), ist damit implizit auch gesagt, dass jeder Kreis Anspruch auf mindestens einen Sitz im Grossen Rat hat (vgl. Voten Heinz und Cahannes Renggli, Wortlautprotokoll des Grossen Rates zur Totalrevision der Kantonsverfassung [2. Lesung] vom 8. Oktober 2002, S. 506). Neben den soeben erwähnten Bestimmungen enthält das GRG in Bezug auf das Wahlsystem des Kantonsparlaments keine weiteren wesentlichen Bestimmungen. Somit entsprechen die Regelungen hinsichtlich der Wahl des Grossen Rates im GRG grösstenteils dem bereits in Art. 27 KV Normierten. Mit anderen Worten finden sich die wesentlichen Bestimmungen zum Wahlsystem des Kantonsparlaments im Kanton Graubünden bereits in der KV und nicht erst auf Stufe Gesetz. d) Wie vorstehend dargestellt, ist die Kompetenz des Verwaltungsgerichtes zur Überprüfung von kantonalen Verfassungsbestimmungen auf deren Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht zu verneinen, können gemäss klarem Wortlaut von Art. 55 Abs. 3 KV in verfassungsgerichtlichen Verfahren doch lediglich Gesetze und Verordnungen unmittelbar angefochten sowie im Anwendungsfall überprüft werden. Folglich ist es dem Verwaltungs-

2/2 Staatsorganisation PVG 2015 33 gericht im vorliegenden Beschwerdeverfahren aber verwehrt, das in Art. 27 KV normierte Wahlsystem des Grossen Rates auf dessen Bundesverfassungskonformität zu überprüfen. Dieses Ergebnis erscheint im Übrigen auch vor dem Hintergrund, dass ein Eintreten auf die Beschwerde zur Folge hätte, dass die am 7. bzw. 15. Juni 2004 vom National- und Ständerat erteilte Gewährleistung der Kantonsverfassung durch die Eidgenössische Bundesversammlung (vgl. Art. 51 Abs. 2 i.V.m. Art. 172 Abs. 2 BV) faktisch durch das kantonale Verwaltungsgericht ausgehebelt würde, als korrekt. Selbst wenn mit den Beschwerdeführern davon ausgegangen würde, dass die hier massgebliche Beschwerdefrist von Art. 97 GPR eingehalten wäre, könnte somit mangels Kognition des Verwaltungsgerichtes auf die Beschwerde dennoch nicht eingetreten werden. V 14 10 Urteil vom 17. Dezember 2015 Die dagegen an das Bundesgericht erhobene Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist noch hängig (1C\_100/2016).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.