

GR_GERICHTE V 2009 4 vom 9. Oktober 2009

GR Gerichte, 2009-10-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_V_2009_4

FR: GR_GERICHTE V 2009 4 du 9 octobre 2009

IT: GR_GERICHTE V 2009 4 del 9 ottobre 2009

Regeste

Bündner NFA | politische Rechte

Erwägungen

E. 1

Auf den 1. Januar 2008 hatten Bund und Kantone die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA Bund-Kantone) in Kraft gesetzt. Die NFA Bund-Kantone umfasste eine grundlegende Neugestaltung des Finanzausgleichs im engeren Sinne als auch eine Reorganisation der Aufgabenteilung. Auf Bundesebene wurden dabei 24 Verfassungsartikel angepasst und im Rahmen eines Mantelgesetzes 30 Gesetze teilrevidiert sowie drei neue Gesetze erlassen. Der Grosse Rat des Kantons Graubünden erliess im Hinblick auf die fristgerechte und bundesgesetzkonforme Umsetzung der NFA Bund-Kantone am 17. April 2007 ein Mantelgesetz mit einer Teilrevision von zehn Gesetzen und einer Totalrevision eines Gesetzes. Ausserdem wurden fünf grossrätliche Verordnungen angepasst. Ziel jenes Projektes Finanzausgleich I (FAG I) war es, die unabdingbaren Anpassungen an die NFA Bund-Kantone vorzunehmen. Die erforderliche innerkantonale Reform der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs sollte im separaten Projekt FAG II (heute Bündner NFA genannt) realisiert werden. Am 20. Januar 2009 unterbreitete die Regierung dem Grossen Rat die Botschaft und den Entwurf für den Erlass eines Mantelgesetzes über die Bündner NFA sowie einer Mantelverordnung. In der Botschaft wurde ausgeführt, dass der innerkantonale Finanzausgleich schwerwiegende Mängel aufweise. Er umfasse eine Grosszahl von einzelnen Beitragszahlungen, die unter anderem vom Ausgabenverhalten und vom Steuerfuss der Gemeinden abhängig seien. Der Finanzausgleich sei nicht

transparent, schwer steuerbar und setze falsche Anreize. Darüber hinaus bestehe heute zwischen dem Kanton und den Gemeinden ein unüberschaubares Aufgaben- und Finanzierungsgeflecht mit grossen gegenseitigen Abhängigkeiten, administrativen Doppelspurigkeiten und vermischten Zuständigkeiten. Ziel der Bündner NFA solle es sein, die Gemeinden zu stärken. Sie würden um jährlich insgesamt gut Fr. 10 Mio. entlastet und erhielten in der Regel deutlich mehr frei verfügbare Mittel. Die Reform solle insbesondere einen stärkeren und gerechteren Ausgleich zwischen reicheren und ärmeren Gemeinden schaffen und nicht direkt beeinflussbare Sonderlasten der Gemeinden mildern, ohne Fehlanreize zu setzen. Eine Erhöhung des Finanzausgleichsvolumens setze zusätzliche Leistungen des Kantons sowie der ressourcenstärksten Gemeinden voraus. Die Steuern der juristischen Personen für die Gemeinden (bisherige Zuschlagssteuern) sollten nach wie vor vom Grossen Rat einheitlich festgelegt, aber von der bisherigen Koppelung mit dem Finanzausgleich gelöst werden. Die Gemeinden erhielten diese Steuererträge neu entsprechend dem vom Grossen Rat festgelegten (Einheits-)Satz. Weiter sollten über 60

bisher gemeinsam erfüllte Aufgaben zumindest in der Finanzierung entweder klar den Gemeinden oder dem Kanton zugewiesen werden. Auf diese Weise würden gegenläufige Finanzströme in grossem Umfang abgebaut. Das neue System erhöhe die Handlungsspielräume und die Leistungsfähigkeit sowohl der Gemeinden als auch des Kantons. Instrumente der Bündner NFA sollten der Ressourcenausgleich, der Lastenausgleich, die Finanz- und Aufgabenentflechtung sowie die Optimierung der Zusammenarbeit bei Verbundaufgaben sein. Die Vorlage umfasste ein Mantelgesetz, umfassend die Totalrevision dreier Gesetze (Sozialhilfegesetz, Unterstützungsgesetz und Finanzausgleichsgesetz) sowie die Teilrevision von 27 Gesetzen und von 12 Verordnungen. Das Geschäft der Bündner NFA war für die Session des Grossen Rates vom 20. bis 23. April 2009 traktandiert. Indessen gelang es aus zeitlichen Gründen nicht, die erste Lesung der Vorlage abzuschliessen. Immerhin waren in dieser ersten Lesung Fragen aufgetaucht betreffend die Wahrung der Einheit der Materie und betreffend die Verfassungsmässigkeit der Beteiligung der Gemeinden an den Kosten des Untergymnasiums. Die Regierung nutzte die

Zeit bis zur Fortsetzung der ersten Lesung in der Session des Grossen Rates vom 15. bis 18. Juni 2009, um bezüglich der aufgetauchten Rechtsfragen durch Prof. Dr. Georg Müller ein Gutachten erstellen zu lassen. In seinem Gutachten vom 25. Mai 2009 kam Prof. Müller zum Schluss, dass die Bündner NFA-Vorlage den Grundsatz der Einheit der Materie nicht verletze. Die gemeinsame Zielsetzung der vorgeschlagenen Total- und Teilrevisionen von Gesetzen schaffe einen sachlichen Zusammenhang zwischen ihnen, der es erlaube, sie zu einem „Mantelgesetz“ zusammenzufassen und dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Hingegen stehe die vorgesehene Beteiligung der Gemeinden an der Tragung der Kosten des Untergymnasiums im Widerspruch zu Art. 89 Abs. 3 KV. Aufgrund eines Ergänzungsgutachtens von Prof. Müller wurde die Revision des Mittelschulgesetzes in der Juni- Session in zwei Punkten ergänzt. Anlässlich der Schlussabstimmung vom 15. Juni 2009 wurde die Bündner NFA vom Grossen Rat verabschiedet.

E. 2

Mit Eingabe vom 25. Juni 2009 erhob ... dagegen beim Verwaltungsgericht Verfassungsbeschwerde mit dem Antrag, es sei das Mantelgesetz über die Bündner NFA wegen Verfassungswidrigkeit aufzuheben. Mit der vorliegenden Beschwerde wird geltend gemacht, dass das angefochtene Mantelgesetz als Sammelerlass 3 Gesetzestotalrevisionen und 27 Gesetzesteilrevisionen umfasse und damit den Grundsatz der Einheit der Materie verletze (Art. 34 Abs. 2 BV, Art. 10 Abs. 2 KV). Zudem verletze die NFA Art. 89 Abs. 3 KV, wonach der Kanton (und nicht auch die Gemeinden) für den Mittelschulunterricht zu sorgen hätten. Dies ergebe sich aus dem Gutachten von Prof. Rainer J. Schweizer.

E. 3

Die Regierung beantragte in ihrer Vernehmlassung, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Die Verfassungsbeschwerde gegen die Bündner NFA mit der Rüge der Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie sei ohne weiteres zulässig. Hinsichtlich der Rüge betr. die Verfassungswidrigkeit von Art. 3bis MSchG fehle dem Beschwerdeführer hingegen die Legitimation. Gemäss Art. 58 Abs. 1 VRG sei zur Beschwerde gegen rechtsetzende Erlasse nur legitimiert, wer durch die Anwendung der angefochtenen Vorschrift in

absehbarer Zeit in seinen schutzwürdigen Interessen berührt werden könnte. Vorliegend werde vom Beschwerdeführer nichts dargetan, was seine Beschwerdelegitimation begründen könnte. Der Grundsatz der Einheit der Materie sei nicht verletzt, da die im Mantelgesetz enthaltenen Gesetze und Gesetzesänderungen in engem sachlichen Zusammenhang stünden und derselben Zielsetzung dienen. - Der Grosse Rat folgte in seiner Vernehmlassung der Argumentation der Regierung.

E. 4

a) Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, die Gemeindeautonomie werde in unzulässiger Weise beschnitten, so etwa bei den Regelungen im Gemeindegesetz, im Pflegekindergesetz, im Kindergartengesetz, im

Steuergesetz, im Krankenpflegegesetz, im EG zum Gewässerschutzgesetz und im Waldgesetz, ist der Beschwerdeführer gemäss dem klaren Wortlaut von Art. 58 Abs. 3 VRG nicht beschwerdelegitimiert, da die Bestimmung die Autonomiebeschwerde ausschliesslich auf die jeweils betroffene Körperschaft beschränkt. b) Zu Beschwerden gegen rechtsetzende Erlasse ist laut Art. 58 Abs. 1 VRG legitimiert, wer durch die Anwendung der angefochtenen Vorschrift in absehbarer Zeit in seinen schutzwürdigen Interessen berührt werden könnte. Das setzt voraus, dass der Beschwerdeführer durch den Erlass unmittelbar oder virtuell, d.h. mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit früher oder später einmal in seinen eigenen schutzwürdigen tatsächlichen Interessen besonders betroffen sein kann (vgl. Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz [BSK], Aemisegger/Scherrer, Art. 82 N. 54). Als schutzwürdig im Sinne von Art. 89 BGG bzw. 50 VRG gelten Beschwerden nur dann, wenn die verlangte Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Akts der Wahrung der Interessen des Beschwerdeführers dient. Legitimiert ist mit anderen Worten nur, wer die Beschwerde im eigenen Interesse führt. Auf Beschwerden, die im Interesse der Allgemeinheit geführt werden, ist hingegen nicht einzutreten (BSK, Aemisegger/Scherrer, Art. 89 N. 15). Das erforderliche, eigene Interesse besteht im praktischen Nutzen, den die erfolgreiche Beschwerde dem Beschwerdeführer eintragen würde. Dieser Nutzen kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein, sei es, dass durch den Ausgang des Verfahrens die rechtliche Situation des Beschwerdeführers beeinflusst werden kann oder dass sich damit ein wirtschaftlicher, ideeller oder materieller Nachteil, den der angefochtene Entscheid für ihn zur Folge hatte, abwenden lässt. Schutzwürdig ist dieses Interesse aber nur dann, wenn der Beschwerdeführer durch den angefochtenen Akt stärker als jedermann betroffen ist und in einer besonderen beachtenswerten nahen Beziehung zur Streitsache steht (BSK, Aemisegger/Scherrer, Art. 89 N. 16). Diese Anforderungen, welche die allgemeinen Legitimationsvoraussetzungen für die Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 89 BGG bzw. für die verwaltungsgerichtliche Beschwerde nach Art. 50 VRG umschreiben, gelten grundsätzlich auch für Verfassungsbeschwerden gegen Erlasse. Auch hier ist

eine unmittelbare Betroffenheit durch den angefochtenen Erlass erforderlich, weil etwa der Beschwerdeführer oder seine Tätigkeit vom Geltungsbereich des Erlasses erfasst werden; eine im Verhältnis zu den übrigen Gesetzesadressaten besondere Betroffenheit wird allerdings nicht verlangt (vgl. BSK, Aemisegger/Scherrer, Art. 89 N. 13). Zusammenfassend kann gesagt werden, dass für die Erhebung einer Verfassungsbeschwerde gegen einen Erlass berechtigt ist, wer durch ihn aktuell (vgl. Art. 58 Abs. 4) oder zumindest virtuell unmittelbar in seinen eigenen rechtlichen oder tatsächlichen Interessen berührt sein kann. Bloss mittelbare Interessen genügen nicht. c) Der

Beschwerdeführer ist der Auffassung, er sei zur Rüge, durch die im Mittelschulgesetz enthaltene neue Regelung der Finanzierung des Untergymnasiums werde Art. 89 Abs. 3 KV verletzt, legitimiert. Dem ist indessen nicht so. In seiner Eigenschaft als Mitglied des Grossen Rates nimmt er keine eigenen unmittelbaren Interessen wahr, sondern ist dadurch höchstens in der Wahrnehmung der öffentlichen Interessen in seiner Eigenschaft als Abgeordneter betroffen, nicht aber als Privatperson. Ebenso wenig ist er als Steuerzahler seiner Wohngemeinde betroffen, hat er doch nicht nachgewiesen, dass er deswegen insgesamt mehr Steuern bezahlen müsste. Unerheblich ist schliesslich auch, dass er als Stiftungsrat die Interessen einer Stiftung vertritt. Diese hat selber keine Beschwerde erhoben und wird durch ihn im vorliegenden Verfahren nicht vertreten. Dabei handelt es sich offensichtlich auch nicht um seine Interessen als Privatperson. Die Regelung der Finanzierung des Untergymnasiums berührt schlussendlich nur die Gemeinden, welche dafür herangezogen werden sollen, weshalb allenfalls sie selber Beschwerde erheben können. d) Der Beschwerdeführer macht schliesslich geltend, Art. 58 VRG sei selber verfassungswidrig, weil nach Art. 55 Abs. 3 KV im verfassungsgerichtlichen Verfahren Gesetze und Verordnungen sowohl unmittelbar angefochten als auch im Anwendungsfall überprüft werden könnten. Diese Bestimmung sehe keine Legitimationseinschränkung vor. Damit verkennt der Beschwerdeführer die Tragweite von Art. 55 KV. Im Titel IV, Abschnitt 4 der Verfassung mit der

Überschrift "Gerichte" wird lediglich in den Grundzügen die kantonale Gerichtsorganisation geregelt. Insbesondere werden die Zuständigkeiten der Zivil- und Straferichtsbarkeit von jenen der Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit in sachlicher Hinsicht voneinander abgegrenzt. Letztere wird in Art. 55 KV in umfassender Weise dem Verwaltungsgericht übertragen. Die nähere Ausgestaltung der Gerichtsorganisation, wozu auch das jeweils anwendbare Prozessrecht gehört, liegt aber gemäss Art. 31 Abs. 2 Ziff. 5 KV beim Grossen Rat als Gesetzgeber. Gestützt auf diese Bestimmung hat denn der Grosse Rat auch das VRG erlassen (vgl. Ingress zum VRG). Die Umschreibung von Prozessvoraussetzungen etc. zählt demnach nicht zu dem von der Verfassung zu ordnenden Regelungsbereich, sondern zu den Aufgaben des Gesetzgebers. Dass die Verfassung keine Einschränkung der Legitimation für die Verfassungsbeschwerde enthält, ist demnach bedeutungslos, weil eben der Erlass des Verfahrensrechtes gar nicht in die Verfassung gehört, sondern durch die Verfassung selber dem Gesetzgeber überlassen ist. Auf die Verfassungsbeschwerde kann somit im umschriebenen Umfang nicht eingetreten werden.

E. 5

Ohne Weiteres kann dagegen auf die Beschwerde eingetreten werden, soweit damit gerügt wird, die umstrittene Vorlage verletze den Grundsatz der Einheit der Materie. Insoweit handelt es sich um eine Beschwerde wegen Verletzung der politischen Rechte, die gemäss Art. 60 Abs. 2 lit. b VRG innert 10 Tagen seit Entdeckung des Beschwerdegrundes, somit auch im Vorfeld einer Abstimmung erhoben werden kann und muss. Die in diesem Zusammenhang erhobenen Einwände des Beschwerdeführers sind im Folgenden zu prüfen.

E. 6

Gemäss Art. 10 KV sollen Abstimmungsvorlagen einfach und verständlich sein. Eine unverfälschte Willensbildung und Willenskundgabe ist zu gewährleisten. Darin ist der Grundsatz der Einheit der Materie implizit enthalten. Er gilt indessen ohnehin schon von

Bundesverfassungen wegen. Das Bundesgericht hat seine Rechtsprechung dazu in BGE 127 I 366 ff. wie folgt dargelegt und zusammengefasst:

Das unter der Herrschaft der alten Bundesverfassung als ungeschriebenes Verfassungsrecht gewährleistete Stimm- und Wahlrecht räumte dem Bürger allgemein den Anspruch ein, dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (vgl. BGE 121 I 138 E. 3 S. 141, mit Hinweisen auf die Entwicklung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit). Daraus wurde seit 1964 u.a. der Grundsatz der Einheit der Materie abgeleitet: Im Falle eines Finanzreferendums erkannte das Bundesgericht, dass Kredite für Schulhaus- und Spitalbauten nicht zu einem einzigen Abstimmungsgegenstand verbunden werden dürften; "sinon le citoyen, qui est favorable à l'un des projets, est obligé ou de le repousser pour manifester son opposition à l'autre ou de l'accepter, mais en faisant croire alors par son vote qu'il appuie le second" (BGE 90 I 69 E. 2b S. 74; BGE 99 Ia 177 E. 3c S. 182; ferner BGE 123 I 63 E. 4b S. 71; BGE 113 Ia 46 E. 4a S. 52; BGE 105 Ia 370 E. 4b S. 376). Art. 34 Abs. 2 BV schützt neu ausdrücklich die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit übernimmt den Gehalt des ungeschriebenen Verfassungsrechts in die neue Bundesverfassung (BGE 129 I 232 E. 4.2 S. 244 mit Hinweisen). Dazu zählt auch der Grundsatz der Einheit der Materie (Urteil 1P.123/2002 vom 25. Juni 2003, E. 3.2; GEROLD STEINMANN, St. Galler BV-Kommentar, Zürich 2002, Rz. 10 und 13 zu Art. 34 BV). Der Grundsatz der Einheit der Materie verlangt, dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, die die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzen und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belassen. Wird der Grundsatz missachtet, können die Stimmbürger ihre Auffassung nicht ihrem Willen gemäss zum Ausdruck bringen: entweder müssen sie der Gesamtvorlage zustimmen, obschon sie einen oder gewisse Teile missbilligen, oder sie müssen die Vorlage ablehnen, obwohl sie den ändern oder andere Teile befürworten (vgl. BGE 90 I 69 E. 2 S. 73 f.; BGE 104 Ia 215 E. 2b S. 223; BGE 99 Ia 724 E. 3 S. 731 und 732 f.; BGE 97 I 669 E. 3 S. 672; BGE 96 I 636 E. 7 S. 652; Pra 89/2000 Nr. 91 S. 545, E. 3b; JÖRG PAUL MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, Bern 1999,

S. 363; YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 2481). Dieser Zielrichtung entsprechend ist der Grundsatz der Einheit der Materie bei allen Vorlagen zu beachten, die den Stimmberechtigten zum Entscheid unterbreitet werden. Grundsätzlich ist es daher unerheblich, ob es sich um eine Initiative oder Behördenvorlage, um Partial- oder Totalrevisionen von Verfassungen oder Gesetzen oder um Gesetzes- oder Finanzvorlagen handelt (BGE 116 Ia 466 E. 5 S. 471; BGE 113 Ia 46 E. 4a S. 52; BGE 105 Ia 370 4b S. 376; BGE 104 Ia 215 E. 2b S. 223; BGE 99 Ia 177 E. 3a S. 182, 638 E. 5b S. 646; BGE 97 I 669 E. 3 S. 673; ZBl 96/1995 S. 470, E. 4a; vgl. auch Pra 89/2000 Nr. 91 S. 545, E. 3c). Damit steht nicht im Gegensatz, dass die Rechtsprechung den Grundsatz der Einheit der Materie entsprechend der Art der Vorlage differenziert gewichtet (BGE 116 Ia 466 E. 5 S. 471; ZBl 96/1995 S. 470). Höhere Ansprüche werden bei Partialrevisionen der Verfassung gestellt als bei Totalrevisionen; insbesondere gilt es Initiativen auf teilweise Verfassungsänderung von solchen auf Totalrevision, die bisweilen ein unterschiedliches Verfahren auslösen, abzugrenzen (BGE 113 Ia 46 E. 4a S. 52; BGE 104 Ia 215 E. 2b S. 223; vgl. ALFRED KÖLZ, Rechtsgutachten über die Gültigkeit der Volksinitiative "40

Waffenplätze sind genug - Umweltschutz auch beim Militär", ZBl 93/1992 S. 421; CRIPSIN F. M. HUGENSCHMIDT, Einheit der Materie - überholtes Kriterium zum Schutze des Stimmrechts?, Diss. Basel 2001, S. 39). Dem Grundsatz wird bei Initiativen teils grösseres Gewicht beigemessen als bei Behördenvorlagen, weil dem praktischen Bedürfnis des Gesetzgebers Rechnung zu tragen ist, über den unmittelbaren Anlass einer Gesetzesrevision hinaus weitere bereits anstehende Postulate mit einzubeziehen. Zusätzlich soll die Willenskundgabe der Unterzeichner von Initiativen geschützt und missbräuchliche Erleichterungen der Unterschriftensammlung verhindert werden, auch wenn sich eine Kombination von unterschiedlichen Materien negativ auf den Erfolg einer Initiative auswirken kann; allein der Umstand, dass eine behördliche Vorlage bereits einen politischen Prozess durchlaufen und eine Synthese der Meinungen erfahren hat, bietet keine Gewähr für die Einhaltung des Grundsatzes der Einheit der Materie (BGE 113 Ia 46 E. 4a S. 52; BGE 111 Ia 196 E. 2b S. 198; BGE 99 Ia 638 E. 5b S. 645; Pra 89/2000 Nr. 91 S. 545, E.

3d; ZBl 96/1995 S. 470, teils mit Hinweisen auf Kritik in der Lehre). Schliesslich werden formulierte Initiativen strenger beurteilt als allgemeine, einer Ausarbeitung durch den Gesetzgeber erfordernde Anregungen, obgleich auch solche bereits der Volksabstimmung unterbreitet werden können (vgl. BGE 128 I 190; BGE 125 I 227; BGE 123 I 63; BGE 113 Ia 46 E. 4a S. 53; BGE 111 Ia 292 E. 2 S. 295). Der Grundsatz der Einheit der Materie besagt, dass eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf und zwei oder mehrere Sachfragen und Materien, die keinen inneren sachlichen Zusammenhang aufweisen, nicht zu einer einzigen Abstimmungsfrage verbunden werden dürfen. Ausschlaggebend ist der sachliche innere Zusammenhang der einzelnen Teile einer Vorlage. Dieser wird in der Rechtsprechung mit unterschiedlichen Formulierungen zum Ausdruck gebracht: Es wird gefordert, dass eine bestimmte oder die nämliche Materie betroffen werde, dass zwischen den Teilen ein "rapport intrinsèque étroit avec le même but" bestehe, dass die einzelnen zu einem bestimmten Zweck aufgestellten Vorschriften zueinander in einer sachlichen Beziehung stehen und das nämliche Ziel verfolgen, das zwischen ihnen eine enge sachliche Verbindung schafft, und dass der sachliche Zusammenhang nicht bloss künstlich, subjektiv oder rein politisch bestehe (vgl. BGE 128 I 190 E. 3.2 S. 197; BGE 125 I 227 E. 3c S. 231; BGE 123 I 63 E. 4d S. 73; BGE 112 Ia 136 E. 2g S. 141, 391 E. 3b S. 395; BGE 111 Ia 196 E. 2b S. 198; BGE 105 Ia 370 E. 4b S. 376; BGE 104 Ia 215 E. 2b S. 224; BGE 99 Ia 638 E. 5b S. 646; BGE 97 I 669 E. 3 S. 672; BGE 96 I 636 E. 7 S. 653). Die neue Bundesverfassung begnügt sich in Art. 139 Abs. 2 und Art. 139a Abs. 2 (Fassung gemäss Bundesbeschluss über die Änderung der Volksrechte, AS 2003 S. 1949 und 1953) sowie in Art. 194 Abs. 2 damit, bei eidgenössischen Volksinitiativen und Teilrevisionen der Verfassung die Beachtung der Einheit der Materie zu fordern; nach dem Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) wird die Einheit der Materie als gewahrt erachtet, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht (Art. 75 Abs. 2 BPR).

Die Lehre hat zum Erfordernis des inneren sachlichen Zusammenhangs Fallgruppen unterschiedlicher Konstellationen herausgearbeitet und die Einhaltung des Grundsatzes der Einheit der Materie etwa an folgenden Kriterien gemessen: Beschränkung auf einen einzigen Zweck, Verbindung eines Zwecks mit der dafür erforderlichen Finanzierung, Verbindung einer Regel mit einer Übergangsbestimmung, Verbindung verschiedener

Forderungen mit logischem oder sachlichem Zusammenhang, Verbindung der Forderung nach Aufhebung einer Regelung mit einem Ersatzvorschlag (vgl. DIETRICH SCHINDLER, Rechtsgutachten über die Volksinitiative "40 Waffenplätze sind genug - Umweltschutz auch beim Militär", in: ZBI 93/1992 S. 388 ff.; LUZIUS WILDHABER, Kommentar zur aBV, Rz. 104 ff. zu Art. 121/122 aBV; LUZIAN ODERMATT, Ungültigerklärung von Volksinitiativen, in: AJP 1996 S. 711 und 714; YVO HANGARTNER, St. Galler BV- Kommentar, Zürich 2002, Rz. 28 zu Art. 139 BV). Diese Umschreibungen der Anforderungen an die Einheit der Materie belegen, dass der Begriff schwer zu fassen ist. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung betont daher, dass der Grundsatz von relativer Natur und vor dem Hintergrund der konkreten Verhältnisse zu betrachten ist (vgl. BGE 128 I 190 E. 3.2 S. 196; BGE 125 I 227 E. 3b S. 230; BGE 123 I 63 E. 4d S. 73; BGE 112 Ia 391 E. 3b S. 395; Pra 89/2000 Nr. 91 S. 545, E. 3d; ZBI 96/1995 S. 470, E. 4a/cc). Insbesondere kann der geforderte innere Zusammenhang zwischen einzelnen Teilen nicht abstrakt umschrieben werden. Unter Umständen kann er sich aus einer logischen Betrachtung ergeben, wenn etwa der eine Teil den andern bedingt und der eine ohne den andern keinen vernünftigen Sinn ergibt. Eine Verbindung zwischen einzelnen Teilen kann sich aus einem einheitlichen Ziel oder gemeinsamen Zweck ergeben. Ob dies im Einzelfall als gegeben erachtet wird, kann vom Standpunkt und der Abstraktionshöhe der Betrachtung abhängen. Im Sinne einer Grenzziehung hält die Rechtsprechung lediglich fest, dass zur Wahrung der Einheit der Materie nicht jegliche, rein künstlich oder politisch hergestellte Verbindung zwischen einzelnen Teilen ausreicht. Erforderlich ist eine Ausrichtung, die aus der Sicht der Willensbildung und -äusserung der Stimmberechtigten als gemeinsam wahrgenommen werden kann. Dies mag wiederum vom gesellschaftlich-historischen Umfeld und der konkreten politischen

Auseinandersetzung abhängen. Dabei ist nicht allein auf die Absichten des Gesetzgebers oder der Initianten abzustellen, sondern der Normtext nach den anerkannten Interpretationsregeln auszulegen (vgl. BGE 111 Ia 303 E. 4 S. 305) und der Sicht des "aufgeklärten", politisch interessierten Stimmbürgers Rechnung zu tragen (vgl. HUGENSCHMIDT, a.a.O., S. 52 f.). Schliesslich ist anzufügen, dass die Einheit der Materie als Teilgehalt der Abstimmungsfreiheit bei grösseren Verfassungs- oder Gesetzgebungsvorhaben mit neuer und grundlegender Ausrichtung in ein Spannungsverhältnis zur Innovations- und Gestaltungsfreiheit des Normgebers treten kann (vgl. PIERRE TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, Basel 1995, S. 129). Diesfalls bedarf es einer besonders sorgfältigen Beurteilung des inneren sachlichen Zusammenhangs der einzelnen Teile, um einen Ausgleich zu finden und sowohl der Abstimmungsfreiheit als auch der ureigensten Aufgabe des Verfassungs- und Gesetzgebers Rechnung zu tragen. Da der Begriff der Einheit der Materie, wie aufgezeigt, in mehrfacher Hinsicht von relativer Natur und die Gewichtung einzelner Teile einer Vorlage und ihres Verhältnisses zueinander zudem eine politische Frage ist, kommt den Behörden bei der Ausgestaltung von Vorlagen nach der Rechtsprechung ein sehr weites Gestaltungsspielraum zu (BGE 111 Ia 196 E. 2b S. 198; Pra 89/2000 Nr. 91 S. 545, E. 3e). An die Einhaltung des Grundsatzes dürfen daher keine überspannten Anforderungen gestellt werden (BGE 104 Ia 215 E. 2b S. 223; BGE 99 Ia 638 E. 5b S. 646; BGE 96 I 636 E. 7 S. 653; BGE 90 I 69 E. 2c S. 74). Die Rechtsprechung betont denn auch, dass die Stimmberechtigten keinen verfassungsmässigen Anspruch darauf haben, dass ihnen einzelne, allenfalls besonders wichtige Teile einer Vorlage gesondert zur Abstimmung vorgelegt werden; sie müssen sich vielmehr auch dann für die Gutheissung oder Ablehnung der ganzen Vorlage entscheiden,

wenn sie nur mit einzelnen Vorschriften einverstanden sind bzw. einzelne Bestimmungen ablehnen (BGE 111 Ia 196 E. 2b S. 198; BGE 105 Ia 370 E. 4b S. 377; BGE 104 Ia 215 E. 2c S. 224; BGE 99 Ia 638 E. 5b S. 646, 724 E. 3 S. 735; BGE 97 I 669 E. 3 S. 672; BGE 96 I 636 E. 7 S. 653; Pra 89/2000 Nr. 91 S. 545, E. 3b; ZBI 96/1995 S. 470, E. 4a/bb).

E. 7

a) Der Kanton hat u.a. zur Frage der Einheit der Materie ein Gutachten bei Prof. Müller eingeholt. Dieser hat dazu Folgendes ausgeführt: "Die Bündner NFA-Vorlage kommt in Form eines Mantelgesetzes zur Volksabstimmung, sofern 1500 Stimmberechtigte oder ein Zehntel der Gemeinden es verlangen (Art. 17 Abs. 1 KV). Es trägt den Titel «Gesetz über die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden» und umfasst 27 Teilrevisionen sowie drei Totalrevisionen von Gesetzen (Sozialhilfegesetz, Unterstützungsgesetz und Finanzausgleichsgesetz, Anhang 1-3 zum Gesetz über die Bündner NFA). Diese Gesetze regeln unterschiedliche Materien. Der Zusammenhang zwischen den Änderungen der Gesetze besteht darin, dass sie alle die gleichen Ziele verfolgen, nämlich den Ressourcen- und Lastenausgleich zwischen den Gemeinden zu verbessern, den Handlungsspielraum und die Eigenverantwortung der Gemeinden und des Kantons zu erhöhen, die Aufgaben und die Finanzströme zwischen Kanton und Gemeinden möglichst weitgehend zu entflechten, die verbleibenden Verbundaufgaben stufengerecht zu erfüllen und leistungsorientiert zu entschädigen, sowie bestehende Hemmnisse bezüglich Gemeindefusionen abzubauen. Die Bündner NFA folgt konzeptionell den Vorlagen des Bundes zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Die zahlreichen Verfassungsänderungen, welche die Grundlage des NFA im Bund bildeten, wurden dem Volk ebenfalls in der Form eines «Paketes» vorgelegt. Die Frage der Einheit der Materie stellte sich allerdings nicht, weil die Verfassungsänderungen nicht auf dem Weg der Partialrevision gemäss Art. 194 Abs. 2 BV, sondern im Verfahren der Totalrevision gemäss Art. 193 BV beschlossen wurden. Die Ausführungsgesetzgebung zu den vom Volk und von den Ständen am 28. November 2004 beschlossenen Verfassungsänderungen ist dagegen ebenfalls in der Form eines «Mantelgesetzes» erlassen worden, das unter dem Titel «Bundesgesetz über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)» vom 6. Oktober 2006 (AS 2007, 5779) 33 Gesetze teilweise änderte und drei Gesetze neu erliess. Der Bundesrat begründete dieses Verfahren damit, die NFA könne nur dann ihre volle

Wirkung entfalten, wenn alle Änderungen in den aufgabenbezogenen und bereichsübergreifenden Bundesgesetzen integral und zeitgleich vorgenommen würden. Der Bundesrat und die Bundesversammlung gingen also offensichtlich davon aus, dass zwischen den zahlreichen Änderungen in den Gesetzen sowie dem Erlass von drei neuen Gesetzen ein so enger sachlicher Zusammenhang besteht, dass sie zu einer einzigen Vorlage zusammengefasst werden können, ohne dass dadurch der Grundsatz der Einheit der Materie verletzt wird. Die Bündner NFA-Vorlage lässt sich ebenfalls mit dem Grundsatz der Einheit der Materie vereinbaren. Die Teil- und Totalrevisionen von Gesetzen, welche das Gesetz über die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden umfasst, verfolgen - wie dargelegt - dieselben Ziele und stehen in einer sachlichen Beziehung zueinander, die nicht bloss künstlich, subjektiv oder rein politisch ist. Eine Aufteilung der Bündner NFA-Vorlage könnte die Erreichung der Ziele gefährden. Der Ressourcen- und der Lastenausgleich bedingen sich gegenseitig; sie beruhen auf der

Verteilung der Aufgaben und der Finanzen zwischen Kanton und Gemeinden, wie sie sich durch die Finanz- und Aufgabenentflechtung ergibt. Würde die Änderung der Aufgabenteilung auf einem bestimmten Gebiet in der Volksabstimmung abgelehnt, so hätte dies Auswirkungen auf den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden und dem Kanton. Umgekehrt hätte eine Ablehnung des Finanzausgleichs zur Folge, dass die Finanzierung der dem Kanton oder den Gemeinden zugewiesenen Aufgaben nicht mehr sichergestellt wäre. Die einzelnen Teile der Vorlage sind also nicht nur durch gemeinsame Zielsetzungen verbunden, sondern auch durch das Konzept, das ihnen zu Grunde liegt. Dieses Konzept liesse sich nicht umsetzen, wenn einzelne Teile der Vorlage angenommen, andere aber abgelehnt würden. Die Totalrevision von drei und die Teilrevisionen von 27 Gesetzen stellen durchwegs Mittel dar, um die Aufgaben von Kanton und Gemeinden effizienter zu erfüllen und zu finanzieren. Sie betreffen das gleiche Thema, nämlich die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, und stehen deshalb in einem sachlichen Zusammenhang, welcher die Zusammenfassung zu einer

einigen Vorlage rechtfertigt. Das Anliegen, die Verbindung zwischen den politischen Zielen des Finanzausgleichs und der zweckmässigen Verteilung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden zu wahren, ist nach meinem Dafürhalten gewichtiger als das Bedürfnis der Stimmberechtigten, über die Neuverteilung der Aufgaben und der Finanzierung in den einzelnen Sachgebieten sowie die Regelung des Ressourcen- und Lastenausgleichs separat abzustimmen. Das Bundesgericht hat in BGE 111 Ia 196, 199 ausdrücklich bejaht, dass das vom Kanton Zürich erlassene Gesetz über die Änderung der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden sowie über den Lastenausgleich mit den Städten Zürich und Winterthur den Grundsatz der Einheit der Materie wahre, weil das einheitliche Anliegen des Gesetzes die verbesserte Lastenverteilung zwischen den einzelnen Gemeinwesen sei. Die Entlastung der Städte Zürich und Winterthur durch eine kantonale Subventionierung ihrer Verkehrsbetriebe, die Verbesserung des allgemeinen Finanzausgleichs, der Verzicht des Kantons auf einen Anteil an den Billetsteuern der Gemeinden, die Entlastung der Gemeinden von den Aufgaben der Berufsbildung sowie die Neuregelung der Lastenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich des Volksschul- und Kindergartenwesens stünden alle in einem finanzpolitischen Sachzusammenhang. Die einzelnen Massnahmen seien darauf ausgerichtet, ein gemeinsames Ziel - eine bessere innerkantonale Finanzordnung - zu erreichen. Der Kanton Zürich sei deshalb befugt, die einzelnen Massnahmen dem Stimmbürger in einer einheitlichen Vorlage gesamthaft zur Abstimmung zu unterbreiten. In Lehre und Praxis wird betont, dass die Gewichtung der einzelnen Teile einer Vorlage und ihres Verhältnisses zueinander vorab eine politische Frage ist und den Behörden bei der Ausgestaltung von Abstimmungsvorlagen ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt. Auch aus diesem Grunde muss dem Grossen Rat des Kantons Graubünden das Recht eingeräumt werden, die der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden dienenden Gesetzesänderungen in einem Mantelgesetz zusammenzufassen. Der Grosse Rat ist aber selbstverständlich auch befugt, die Vorlage aufzuteilen, doch müsste dabei der Grundsatz der

Einheit der Materie ebenfalls beachtet werden. Eine Pflicht, einige oder alle Gesetzesänderungen separat zur Abstimmung zu bringen, besteht nach dem Gesagten jedoch nicht." b) Die Ausführungen des Gutachters sind überzeugend. Daran ändert auch

das vom Beschwerdeführer eingereichte Gutachten von Prof. Schweizer nichts. Zu einem völlig anderen Ergebnis kommt nämlich auch dieses Gutachten nicht. Dort wird es lediglich als fraglich bezeichnet, ob das Mantelgesetz den Grundsatz der Einheit der Materie wahre und dabei wird einerseits auf den grossen Umfang der Vorlage verwiesen, andererseits wird ausgeführt, die sachliche Beziehung, die zwischen den verschiedenen Vorschriften des Mantelgesetzes bestehen solle, überzeuge nicht. Die Verknüpfung des neuen Finanzausgleichs mit der Aufgabenteilung in einer Vorlage sei nicht zwingend. Der Finanzausgleich könne auf sehr verschiedene Art und Weise geregelt werden. In der Regel würden einerseits ein Finanzkraft-Ausgleich und ein Lastenausgleich angestrebt. Demgegenüber sei der Zweck der Aufgabenteilung ein anderer, nämlich die Zuteilung der (Haupt) Verantwortung für eine Aufgabe an Kanton oder Gemeinde. Die beiden Bereiche stellten unterschiedliche Materien dar. Diese Argumente vermögen indessen nicht zu überzeugen. Es ist nicht die Frage, ob die Verknüpfung des neuen Finanzausgleichs mit der Aufgabenteilung zwingend sei. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts lässt es genügen, wenn die Verknüpfung sachlich begründet ist und nicht bloss künstlich, subjektiv oder rein politisch besteht. Vorliegend ist die Verknüpfung sachlich überzeugend und richtig. Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden verfolgen dieselben Ziele und stehen in einer sachlichen Beziehung zueinander. Eine Aufteilung der Vorlage könnte die Erreichung der Ziele durchaus gefährden. Der Ressourcen- und der Lastenausgleich bedingen sich gegenseitig; sie beruhen auf der Verteilung der Aufgaben und der Finanzen zwischen Kanton und Gemeinden, wie sie sich durch die Finanz- und Aufgabenentflechtung ergibt. Würde die Änderung der Aufgabenteilung auf einem bestimmten Gebiet in der Abstimmung abgelehnt, hätte dies Auswirkungen auf den Finanzausgleich. Umgekehrt hätte eine Ablehnung des Finanzausgleichs zur Folge, dass die Finanzierung

der dem Kanton oder den Gemeinden zugewiesenen Aufgaben nicht mehr sichergestellt wäre. Das ganze Konzept, welches der gesamten Vorlage zu Grunde liegt, liesse sich nicht umsetzen, wenn einzelne Teile der Vorlage angenommen, andere aber abgelehnt würden. Wollte man ein Konzept für ein grosses Reformprojekt wie das vorliegende als unvereinbar mit dem Grundsatz der Einheit der Materie qualifizieren, würde nicht nur in erheblicher Weise in die weite Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers eingegriffen, sondern auch die Umsetzung innovativer Reformvorhaben durch die Gesetzgebung unterlaufen. Es kann diesbezüglich auch noch auf die sachlich überzeugenden Ausführungen der Regierung auf 19 - 23 der Vernehmlassung verwiesen werden. Die Stimmrechtsbeschwerde erweist sich schon nach dem bisher Gesagten als unbegründet und ist abzuweisen. c) Daran ändern auch die verschiedenen Hinweise des Beschwerdeführers in seiner Replik auf einzelne Revisionspunkte nichts, welche vermeintlich NFA - fremd seien. Wie bereits in E. 4.a ausgeführt rügt der Beschwerdeführer mit dem grössten Teil der Einwendungen eine Verletzung der Gemeindeautonomie, wozu er nicht befugt ist, was aber auch keinen sachlichen Zusammenhang mit dem Grundsatz der Einheit der Materie hat. Diese Einwände gehen somit ohnehin ins Leere. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um die Einwände im Zusammenhang mit dem Pflegekindergesetz, der Strafprozessordnung, dem Kindergartengesetz, dem Behindertengesetz, dem Krankenpflegegesetz, dem Gesetz über die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung, dem Steuergesetz, dem Strassengesetz, dem EG zum Gewässerschutzgesetz und dem kantonalen Waldgesetz. Bei keiner dieser Rügen wird indessen der sachliche Zusammenhang mit der Gesamtvorlage substantiiert in Abrede gestellt, so dass die Einwände auf jeden Fall nicht geeignet sind,

eine Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie nachzuweisen. Es kommt hinzu, dass der Beschwerdeführer bei verschiedenen Rügen übersehen hat, dass die neue Regelung im Wesentlichen der bisherigen Ordnung entspricht. Es sei auf die Ausführungen zum Gemeindegesetz verwiesen, wo der Beschwerdeführer übersehen hat, dass bereits das bisherige Recht in Art. 49 Abs. 2 GG festgehalten hat, dass das Rechnungswesen der Gemeinden nach

den anerkannten Normen für die öffentlichen Haushalte geführt werde. In Art. 1 Abs. 3 FFG heisst es weiter, dass für die Gemeinden und die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie für die Arbeitslosenkasse die Vorgaben über die Führung des Finanzhaushaltes sinngemäss gälten. Nach den anerkannten Normen der Rechnungsführung und Rechnungsablage gehörte schon bisher zur Jahresrechnung die Aufnahme eines Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegels. Auch das ist also in der Bündner NFA nicht neu. Nicht neu ist ebenfalls die Finanzaufsichtskompetenz des Kantons über die Gemeinden, die Bürgergemeinden sowie die Regional- und Gemeindeverbände. Im Zusammenhang mit der Strafprozessordnung galt bereits bisher, dass der Verurteilte in günstigen Verhältnissen zu Beiträgen an die Vollzugskosten verpflichtet werden könne. Auch die Regelung in Art. 189 Abs. 2 StPO entspricht bereits geltendem Recht. Im Zusammenhang mit dem Steuerrecht rügt der Beschwerdeführer ebenfalls Detailregelungen, die bereits heutigem Recht entsprechen. Auch beim EG zum Gewässerschutz und beim kantonalen Waldgesetz sind, entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers lediglich bestehende Regelung in bessere Form gebracht, aber keine neuen Ordnungen geschaffen. Die erwähnten Einzelrügen sind somit nicht geeignet, eine Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie zu begründen. Für weitere Einzelheiten kann auf die umfassenden und zutreffenden Ausführungen der Regierung in ihrer Duplik verwiesen werden. Die Beschwerde ist demnach insgesamt abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

E. 8

Bei diesem Ausgang gehen die Verfahrenskosten grundsätzlich zulasten des Beschwerdeführers. Vorliegend war der Beschwerdeführer infolge der unklaren Gesetzeslage gezwungen, die Beschwerde hinsichtlich der Verfassungsverletzungen bereits gegen die Referendumsvorlage zu erheben. Da er dies nicht zu vertreten hat, ist ihm nur eine reduzierte Gerichtsgebühr aufzuerlegen. Bund, Kanton und Gemeinden sowie mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Organisationen wird dagegen gemäss Art. 78 Abs. 2 VRG in der

Regel keine Parteientschädigung zugesprochen, wenn sie in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegen. Davon abzuweichen besteht vorliegend kein Anlass. Demnach erkennt das Gericht: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann. 2. Die Gerichtskosten, bestehend - aus einer Staatsgebühr von Fr. 1'000.-- - und den Kanzleiauslagen von Fr. 523.-- zusammen Fr. 1'523.-- gehen zulasten von ... und sind innert 30 Tagen seit Zustellung dieses Entscheides an die Finanzverwaltung des Kantons Graubünden, Chur, zu bezahlen. Die dagegen an das Bundesgericht erhobene Beschwerde wurde am 11. März 2010 abgeschrieben (1C_521/2009).

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