

# Botschaft betreffend Volksinitiative zur Totalrevision der Gemeindeverfassung der Gemeinde Ilanz/Glion

Sehr geehrte Frau Parlamentspräsidentin

Sehr geehrte Parlamentarierinnen, sehr geehrte Parlamentarier

Am 31. Mai 2022 reichte eine Gruppe von stimmberechtigten Einwohnern bei der Gemeindeverwaltung eine Initiative zur Totalrevision der Gemeindeverfassung der Gemeinde Ilanz/Glion ein. Der Gemeindevorstand hat in seiner Sitzung vom 7. Juni 2022 die formale Gültigkeit der Initiative festgestellt und überweist diese nun zur weiteren Behandlung an das Gemeindeparlament. Er unterbreitet dem Gemeindeparlament hierzu nachstehend eine Botschaft.

## Ausgangslage

Gestützt auf Art. 21 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 der Verfassung der Gemeinde Ilanz/Glion meldete ein Initiativkomitee bestehend aus sechs stimmberechtigten Einwohnerinnen und Einwohnern am 3. März 2022 eine Initiative zur Totalrevision der Gemeindeverfassung der Gemeinde Ilanz/Glion bei der Gemeindeverwaltung an. Die Initiative wurde in Form einer allgemeinen Anregung eingereicht. Der Initiativtext lautet wie folgt:

«Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Gemeinde Ilanz/Glion begehren eine Totalrevision der Gemeindeverfassung und insbesondere eine Variantenabstimmung über ein politisches Modell mit Einwohnerversammlung oder Beibehaltung eines verkleinerten Gemeindeparlaments. Des Weiteren sind insbesondere zu prüfen: Einführung von Departementen, Einsetzung von Kommissionen (ins. Baukommission), Stellung und Wahl der Geschäftsprüfungskommission und des Schulrats sowie die Kompetenzen der Geschäftsleitung. Die Botschaft zur Totalrevision ist durch eine zu wählende Verfassungskommission auszuarbeiten.»

Am 31. Mai 2022 endete die 90-tägige Frist zur Unterzeichnung der Initiative. Gemäss Feststellungsentscheid der Gemeindeverwaltung wurden 419 gültige Unterschriften eingereicht. Damit sind die formalen Voraussetzungen (Formulierung der Initiative, Frist, Anzahl Unterschriften) für das Zustandekommen der Initiative erfüllt. In seiner Sitzung vom 7. Juni 2022 hat der Gemeindevorstand festgestellt, dass die Initiative formal rechtsgültig zustande gekommen ist.

## Weiteres Vorgehen

Nach Art. 22 Abs. 1 der Verfassung der Gemeinde Ilanz/Glion ist ein gültig zustande gekommenes Initiativbegehren spätestens zwölf Monate nach seiner Einreichung im Gemeindeparlament zu behandeln.

### Überprüfung der materiellen Gültigkeit durch das Gemeindeparlament

Das Parlament hat in einer ersten Phase die materielle Gültigkeit der Initiative zu überprüfen. Dies ergibt sich aus Art. 24 der Verfassung der Gemeinde Ilanz/Glion.

#### Art. 24 Rechtswidrige Initiative

<sup>1</sup> Initiativen, deren Inhalt rechtswidrig ist, werden der Urnengemeinde nicht unterbreitet.

<sup>2</sup> Über die Rechtswidrigkeit entscheidet das Gemeindeparlament auf Antrag des Gemeindevorstands. Der Gemeindevorstand gibt den Initianten in einem solchen Fall vom Beschluss des Gemeindeparlaments unter Angabe der Gründe schriftlich Bescheid.

Wann eine Initiative rechtswidrig ist, wird in der Verfassung der Gemeinde Ilanz/Glion nicht ausgeführt. Ein Gesetz über die politischen Rechte, welches diese Frage und das Vorgehen bei der Behandlung einer Initiative regeln würde, fehlt in der Gemeinde Ilanz/Glion.

Nach allgemeiner Lehre und Rechtsprechung ist eine Initiative ungültig oder nach der kommunalen Terminologie rechtswidrig, wenn ihr Inhalt nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein kann. Weiter ist sie ungültig bzw. rechtswidrig, wenn sie:

- die Einheit der Form oder der Materie nicht wahr;
- in offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht steht;
- undurchführbar ist;
- eine Rückwirkung vorsieht, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar ist.

In Ermangelung einer entsprechenden Regelung in der Verfassung der Gemeinde Ilanz/Glion kann in diesem Punkt auf Art. 14 der Verfassung des Kantons Graubünden (BR 110.100) verwiesen werden.

#### Art. 14 Ungültigkeit

<sup>1</sup> Eine Initiative ist ganz oder teilweise ungültig, wenn sie:

1. die Einheit der Form oder der Materie nicht wahr;
2. in offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht steht;
3. undurchführbar ist;
4. eine Rückwirkung vorsieht, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar ist.

<sup>2</sup> Sie kann teilweise für ungültig erklärt werden, falls dadurch der Wille der Initiantinnen und Initianten nicht verfälscht wird und die Vorlage ein sinnvolles Ganzes ergibt.

Ähnliche Regelungen finden sich in den Gemeindeverfassungen verschiedener Bündner Gemeinden (bspw. Gemeinde Domat/Ems, Gemeinde Davos).

Die eingereichte Initiative ist inhaltlich nach Art. 21 Abs. 1 lit. a der Verfassung der Gemeinde Ilanz/Glion zulässig. Danach kann mit einer Initiative eine Total- oder Teilrevision der Verfassung verlangt werden.

Die Einheit der Form und der Materie ist ebenfalls gegeben. Die Initiative ist in Form einer allgemeinen Anregung gehalten, und den Inhalt bzw. die Materie der Initiative bildet die Gesamtüberprüfung der Verfassung. Im Rahmen der beantragten Totalrevision der Gemeindeverfassung sollen hauptsächlich die Behördenstruktur (Gemeindeparlament oder Einwohnerversammlung), die Wahlmodalitäten und die Kompetenzen der einzelnen Behörden überprüft werden. Bei einer Totalrevision der Gemeindeverfassung liegt es in der Natur der Sache, dass alle Bestimmungen der Gemeindeverfassung auf ihre Zweckmässigkeit und Effizienz hin überprüft werden. Thema der Totalrevision der Gemeindeverfassung ist die Verfassung in ihrer Gesamtheit. Aus diesem Grund sehen verschiedene Kantonsverfassungen vor, dass eine Ungültigkeitserklärung einer Initiative zur Gesamtrevision der Verfassung wegen Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie ausgeschlossen ist (bspw. Kantonsverfassung des Kantons Zürich). Die eingereichte Initiative ist weder undurchführbar, noch steht sie in offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht. Gestützt auf Art. 2 der Verfassung der Gemeinde Ilanz/Glion steht der Gemeinde im Rahmen der Gesetzgebung des Bundes und des Kantons das Recht der freien Selbstverwaltung zu. Dazu gehört auch das Recht zur selbständigen Bestimmung der Orga-

nisationsstrukturen der Gemeinde. Schliesslich enthält die Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung keine konkreten Bestimmungen, welche eine Rückwirkung vorsehen würden, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar wären.

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Gemeindevorstand dem Gemeindeparlament die materielle Gültigkeit der eingereichten Initiative festzustellen.

### Annahme oder Ablehnung des Initiativbegehrens

Art. 22 Abs. 2 der Verfassung der Gemeinde Ilanz/Glion bestimmt, dass die Initiative innert eineinhalb Jahren seit Einreichung der Urnengemeinde vorzulegen ist. Es kann ein Gegenvorschlag unterbreitet werden.

#### Art. 22 Verfahren bei Initiativen

<sup>1</sup> Ein gültig zustande gekommenes Initiativbegehren ist spätestens zwölf Monate nach seiner Einreichung im Gemeindeparlament zu behandeln.

<sup>2</sup> Die Initiative ist innert eineinhalb Jahren seit Einreichung der Urnengemeinde vorzulegen. Es kann ein Gegenvorschlag unterbreitet werden.

Grundsätzlich entscheidet das Gemeindeparlament über Annahme oder Ablehnung des Initiativbegehrens. Bei dessen Ablehnung ist eine Urnenabstimmung zwingend durchzuführen. Bei Annahme des Initiativbegehrens kann das Gemeindeparlament einen Gegenvorschlag bzw. einen Vorschlag ausarbeiten und diesen der Urnenabstimmung zum Entscheid vorlegen. Der Vorschlag muss aber innert eineinhalb Jahren seit der Einreichung der Initiative vors Volk gebracht werden.

Die Ausarbeitung eines Vorschlags für eine totalrevidierte Gemeindeverfassung nimmt erfahrungsgemäss viel Zeit in Anspruch. Es muss zuerst eine vorberatende Kommission zusammengestellt und eingesetzt werden. Danach muss sich diese mit der eigentlichen Revision auseinandersetzen und einen Verfassungsentwurf zuhanden des Parlaments ausarbeiten. Erst wenn das Gemeindeparlament den Verfassungsentwurf genehmigt hat, kann die Urnenabstimmung angesetzt werden. Aus zeitlichen und verfahrensökonomischen Gründen empfiehlt der Gemeindevorstand daher, zunächst eine Urnenabstimmung zur Frage durchzuführen, ob eine Totalrevision der Gemeindeverfassung überhaupt gewünscht wird. Erst wenn die Gemeindebevölkerung diese wünscht, sollte eine Kommission zur Erarbeitung der neuen Verfassung eingesetzt werden. Auf diese Weise kann verhindert werden, dass unnütze Vorarbeit geleistet wird.

## Antrag

Aufgrund der vorangehenden Ausführungen stellt der Gemeindevorstand dem Parlament folgende Anträge:

- auf die Vorlage sei einzutreten;
- die inhaltliche Zulässigkeit der Volksinitiative sei festzustellen;
- die Initiative sei zuhanden der Urnenabstimmung anzunehmen.