

# **Erläuternder Bericht**

**zur**

**Totalrevision der Verfassung der Gemeinde Ilanz/Glion**

**Ilanz/Glion, 24. Juni 2024**

## 1. Ausgangslage

Die Urnengemeinde Ilanz/Glion nahm die aktuell gültige Verfassung am 22. September 2013 an. Sie und die Gemeindefusion traten am 1. Januar 2014 in Kraft.

Der Gemeindevorstand schlug dem Gemeindeparlament mit Botschaft vom 20. Januar 2020 die Einsetzung einer Verfassungskommission vor. Der Gemeindevorstand begründete dies damit, dass mittlerweile sechs Jahre Praxiserfahrung vorliegen würden. Viele Verfassungsbestimmungen sich bewährt hätten, andere aufgrund der gemachten Erfahrungen zu überprüfen seien. Als Beispiel nannte der Gemeindevorstand die unklare Formulierung resp. fehlende Bestimmung betreffend die Genehmigung von Investitionsvorhaben durch das Gemeindeparlament und die Urnenabstimmung. Des Weiteren führte der Gemeindevorstand aus, dass für das Wahlverfahren der Gemeindebehörden, insbesondere des Parlaments, Übergangsbestimmungen (Art. 59 und 60) geschaffen worden seien, welche vorerst für die ersten zwei Legislaturperioden Gültigkeit hätten. Absicht der befristeten Regelung sei gewesen, eine Verbindlichkeit für die Startphase der neuen Gemeinde zu schaffen, gleichzeitig zu signalisieren, dass das System nach ersten Erfahrungen allenfalls hinsichtlich Modells, Zusammensetzung, Grösse, Wahlmodus oder weiteren Fragen überdacht und angepasst werden könnten. Das Gemeindeparlament lehnte diesen Antrag des Gemeindevorstands an der Sitzung vom 19. Februar 2020 ab.

Im März 2022 lancierte ein Initiativkomitee eine Initiative zur Totalrevision der Gemeindeverfassung. Im Mai 2022 reichte das Initiativkomitee die Initiative bei der Gemeinde ein. Die Gemeindeverwaltung zählte 419 gültige Unterschriften. Im November 2022 empfahl der Gemeindevorstand in der Botschaft ans Parlament, die Initiative anzunehmen. Das Gemeindeparlament stellte der Initiative einen Gegenvorschlag zur Seite. Im Juni 2023 nahmen die Stimmberechtigten die Initiative und den Gegenvorschlag an der Urne an und favorisierten in der Stichfrage die Initiative.

Nach einer öffentlichen Ausschreibung setzte der Gemeindevorstand eine Verfassungskommission ein, die im Oktober 2023 ihre Arbeit aufnahm. Folgende Personen sind Mitglieder der Kommission:

- Alig Lorenz, Pigniu
- Bianchi Gian-Marco, Ilanz
- Bracher Marco, Ilanz
- Caderas Bruno, Ladir
- Cadruvi Meinrad, Ruschein
- Cantieni Roman, Ilanz
- Cathomas Leo, Ilanz
- Efinger Emil, Siat
- Luginbühl Christian, Castrisch
- Waldvogel Andrea, Ilanz

Der Gemeindepräsident Marcus Beer begleitete die Kommission mit beratender Stimme. Fachlich wurde die Verfassungskommission durch den Rechtsanwalt Dr. iur. Frank Schuler, Chur, unterstützt.

Der Text der angenommenen Verfassungsinitiative 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 Gemeindeversammlung oder Beibehaltung eines verkleinerten Gemeindeparlaments. Des Weiteren sind insbesondere zu prüfen: Einführung von De-

partementen, Einsetzung von Kommissionen (insbesondere 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.»

## **2. Ziele der Totalrevision der Verfassung**

Neben der Berücksichtigung des Initiativtextes (siehe Initiativtext oben) sollen gemäss Verfassungskommission eine Vielzahl von Präzisierungen und Klärungen (insbesondere Finanzkompetenzen, Initiativ- und Referendumsrecht) und Verschlinkungen (Auslagerung von Bestimmungen in ein Gesetz über die politischen Rechte) vorgenommen werden. Zudem sollen zwingende Bestimmungen des Gemeindegesetzes des Kantons Graubünden und die aktuelle Rechtsprechung berücksichtigt werden. Ebenso sollen einige wenige Neuerungen vorgeschlagen werden, wie z.B. das Öffentlichkeitsprinzip, welches sich mehr und mehr auch auf Gemeindeebene durchsetzt. Schliesslich weist der Verfassungsentwurf eine klarere Struktur und viele sprachliche Verbesserungen (z.B. geschlechtergerechte Formulierung) auf.

Gewisse Bestimmungen sollen auch bewusst nicht überarbeitet werden. Dazu gehört insbesondere die Bestimmung zu den Amts- und Schulsprachen. Sie ist das Resultat eines längeren politischen Prozesses und ist allgemein akzeptiert.

## **3. Wichtigste vorgeschlagene Änderungen**

In der Folge werden die wichtigsten vorgeschlagenen Änderungen vorgestellt. Umfassende Bemerkungen und Erläuterungen befinden sich in der letzten Spalte des Entwurfs in synoptischer Darstellung.

### **3.1. Variantenabstimmung: Gemeindeparlament / Gemeindeversammlung**

Wie von der Volksinitiative verlangt, hat die Verfassungskommission zwei Varianten, eine mit Gemeindeparlament und eine mit Gemeindeversammlung, ausgearbeitet.

Bis auf diejenigen Bestimmungen, die direkt mit dem Gemeindeparlament bzw. der Gemeindeversammlung zusammenhängen, sind die Entwürfe grundsätzlich identisch. Grösste Abweichung besteht bei den Finanzkompetenzen der verschiedenen Organe, die bei der Variante Gemeindeversammlung höher sind, weil die Gemeindeversammlung seltener stattfinden wird als Sitzungen des Gemeindeparlaments.

Gemäss Verfassungsentwurf wird die Stimmbevölkerung die Möglichkeit erhalten, zu entscheiden, ob sie die Verfassungsversion mit Gemeindeparlament und/oder die Version mit Gemeindeversammlung annehmen will. Bei der zusätzlichen Stichfrage wird sie sich für die eine oder andere Variante entscheiden können.

### **3.2. Variante Gemeindeparlament**

Im Sinne der Initiative wird vorgeschlagen, dass das Parlament neu von 25 auf 19 Mitglieder reduziert wird (Art. 31 E-GV).

Wie bis anhin soll die ganze Gemeinde einen Wahlkreis bilden. Aufgrund von Erfahrungen aus anderen Gemeinden ist die Verfassungskommission überzeugt, dass die Bevölkerung Mitglieder des Parlaments wählen wird, ohne dass eine Fraktion übermässig vertreten sein wird.

### 3.3. Variante Gemeindeversammlung

Bei der Variante Gemeindeversammlung sind folgende Bestimmungen zu erwähnen, die flankierend vorgeschlagen werden, um dieses Gemeindeorgan effektiv zu gestalten:

- Die Gemeindeversammlung ist so anzusetzen, dass eine Teilnahme den Stimmberechtigten aus allen Fraktionen ohne Privatfahrzeug möglich ist (Art. 33 Abs. 2 E-GV Variante Gemeindeversammlung).

Mit dieser Bestimmung soll sichergestellt werden, dass nicht fehlende Verbindungen des öffentlichen Verkehrs dazu führen, dass stimm- und wahlberechtigte Einwohnerinnen und Einwohner nicht teilnehmen können.

- Die Gemeindeversammlung wählt eine Finanzkommission zur Vorberatung von Geschäften mit finanziellen Auswirkungen zuhanden der Gemeindeversammlung (Art. 32 Abs. 2 Bst. a E-GV Variante Gemeindeversammlung). Durch eine Vorprüfung erhält die Gemeindeversammlung zusätzliche Hinweise und eine neutrale Beurteilung und Empfehlung.
- Lehnt die Gemeindeversammlung eine Vorlage des Gemeindevorstandes ab, so gilt dies als entsprechende Abstimmungsempfehlung zuhanden der Urnenabstimmung. Der Gemeindevorstand kann innert eines Monats beschliessen, die Ablehnung zu akzeptieren und auf die Durchführung einer Urnenabstimmung zu verzichten (Art. 31 Abs. 2 Bst. a Variante Gemeindeversammlung). Beschliesst die Gemeindeversammlung Änderungen an einer Vorlage des Gemeindevorstandes, so kann der Gemeindevorstand innert eines Monats beschliessen, neben der geänderten Vorlage als Variante auch seine unveränderte Vorlage der Abstimmung zu unterbreiten (Art. 31 abs. 2 Bst. b Variante Gemeindeversammlung).

Mit diesen zwei Bestimmungen kann weitgehend verhindert werden, dass «Zufallsentscheide» aufgrund z.B. geringer Teilnehmerzahlen getroffen werden oder Entscheide durch eine grosse Mobilisierung einer Interessensgruppe einseitig beeinflusst werden. Dies, indem der Gemeindevorstand die Urnenabstimmung anordnen kann.

- Gemäss Art. 16 Abs. 1 E-GV Variante Gemeindeversammlung wird die Anzahl Unterschriften für das fakultative Referendum auf 100 reduziert (bisher 150).

Auch dies ist eine Massnahme, um Entscheide der Gemeindeversammlung leichter zur Urnenabstimmung zu bringen.

### 3.4. Organisation der Gemeinde

Betreffend Organisation bzw. Aufbau der Gemeinde werden im Verfassungsentwurf grössere Änderungen vorgeschlagen.

#### 3.4.1. System mit Departementen

- Die Gemeindeverwaltung wird in Departemente aufgeteilt, denen je ein Mitglied des Gemeindevorstandes vorsteht (Art. 49 E-GV).

Die bisherige Regelung mit einer Geschäftsleitung hat sich nach Ansicht der Verfassungs-

kommission zu wenig bewährt. Durch ein System mit Departementen wird die Verantwortung der übrigen Mitglieder des Gemeindevorstands gestärkt und insgesamt de facto besser verteilt.

Den genauen Anstellungsumfang der Vorstandsmitglieder lässt die Verfassung offen. Die Begriffe hauptamtlich (Gemeindepräsidium) bzw. nebenamtlich (übrige Vorstandsmitglieder) in Art. 42 E-GV richten sich nach dem allgemeinen Sprachgebrauch. Als Hauptamt gilt eine Beschäftigung im Umfang zwischen 50/60 und 90 Prozent. Als Nebenamt gilt eine Anstellung von weniger als 50 Prozent. Der konkrete Umfang, der Grundlage für die Entschädigung bildet, soll wie bisher auf Gesetzesstufe geregelt werden (Abs. 4).

### **3.4.2. Schulrat**

Der Schulrat besteht aus vier von den Stimmberechtigten gewählten Mitgliedern und dem für die Bildung zuständigen Mitglied des Gemeindevorstandes (Art. 55 Abs. 1 E-GV).

Rund ein Drittel der Gemeindeausgaben entfallen auf den Bereich Bildung. Dies und die Tatsache, dass die gute Führung der Schule von grosser politischer Bedeutung ist, rechtfertigt es, dass der Schulrat durch die Wahl seiner Mitglieder an der Urne die entsprechende Legitimität erhält. Durch den Vorsitz durch das Mitglied mit dem Departement Bildung, wird die Zusammenarbeit zwischen dem Gemeindevorstand und dem Schulrat institutionell stark verbessert.

### **3.4.3. Geschäftsprüfungskommission**

Ebenfalls soll die Geschäftsprüfungskommission neu durch die Stimmberechtigten an der Urne gewählt werden (Art. 10 E-GV).

Auch hier soll durch die Wahl der Mitglieder an der Urne die politische Legitimität gestärkt werden und allfällige Abhängigkeiten durch eine Wahl durch das Gemeindeparlament gemäss heutiger Verfassung verhindert werden.

### **3.4.4. Baukommission**

Gemäss Art. 47 Abs. 1 Bst. c E-GV ist der Gemeindevorstand zuständig für die Wahl einer Baukommission.

Da diese Baukommission mit Fachleuten besetzt werden soll, macht die Wahl durch den Gemeindevorstand Sinn. Einzelheiten sind im Baugesetz zu regeln. Gemäss Vorstellungen der Verfassungskommission soll die Baukommission aus der/dem Departementsvorsteher/in und zwei weiteren Mitgliedern bestehen. Die Baukommission soll nach Ansicht der Verfassungskommission bei der Beurteilung der Baugesuche, insbesondere gegenüber der Baubehörde, eine Aussensicht einnehmen.

## **3.5. Präzisierung und Änderungen des Initiativ- und Referendumsrechts**

Das Initiativrecht wird klarer geregelt, lehnt sich stärker am kantonalen Recht an und berücksichtigt die aktuelle Rechtsprechung. Weniger wichtige Punkte sollen neu in ein Gesetz über die politischen Rechte geregelt werden. Explizit soll das Recht des Gemeindeparlaments bzw. Gemeindevorstands bei der Variante Gemeindeversammlung in die Verfassung aufgenommen werden, dem Initiativbegehren einen Gegenvorschlag zur Seite zu stellen.

### 3.6. Weitere Änderungen

Weitere Änderungen, die erwähnenswert sind, jedoch nach Ansicht der Verfassungskommission keiner weiteren Ausführungen bedürfen, sind:

- Die Erhöhung oder Senkung des Steuerfusses soll neu dem obligatorischen Referendum unterstehen (Art. 15 Abs. 1 Bst. c E-GV).
- Einführung der Möglichkeit von Konsultativabstimmungen (Art. 19 E-GV).
- Einführung der Möglichkeit einer Amtsenthebung und Einstellung im Amt (Art. 23 E-GV).
- Unvereinbarkeit: Leitende Angestellte sowie Angestellte mit einem Beschäftigungsumfang von mehr als 20 Prozent dürfen nicht dem Gemeindeparlament angehören (Art. 25 Abs. 3 E-GV).
- Leichte Verschärfung der Ausstandsgründe (Art. 26 E-GV).
- Einführung einer Bestimmung zu Schweigepflicht, Verantwortung und Haftung (Art. 27 E-GV).
- Einführung des Öffentlichkeitsprinzips (Art. 29 E-GV).
- Klärung betreffend Form der Erlasse: Grundsätzlich werden durch den Gesetzgeber Gesetze und durch den Vorstand Verordnungen erlassen (Art. 45 E-GV).

### 3.7. Finanzkompetenzen

Die Finanzkompetenzen wurden überarbeitet, präzisiert und untereinander harmonisiert. Ziel ist es, eine Zuständigkeitsordnung zu schaffen, die einerseits ein rasches und sachgerechtes Handeln erlaubt und andererseits genügend demokratisch legitimiert ist. Je gewichtiger ein Entscheid ist, umso stärker muss die demokratische Legitimation sein. Es wurde ein umfassender Vergleich mit anderen Gemeinden im Kanton gemacht. Dieser führt zum Schluss, dass einige Änderungen durchaus angebracht sind. Die vorgeschlagenen Änderungen sind aufeinander abgestimmt und schaffen eine Balance zwischen den erwähnten Anforderungen. Ein detaillierter Überblick zu den Finanzkompetenzen gemäss Entwurf für die Verfassungsrevision befindet sich im Anhang dieses erläuternden Berichts.

### 3.8. Übersichtlichkeit, Struktur und sprachliche Verbesserungen

Mit der Totalrevision wird ebenfalls der Anspruch verfolgt, die Verfassung gut und logisch zu strukturieren. Dies führte zu einigen Änderungen im Aufbau. Ferner wurde sie in sprachlicher Hinsicht den neusten Empfehlungen im Bereich der Rechtssetzungstechnik angepasst. Statt Art. 8 der geltenden Verfassung, wonach Personen-, Funktions- und Berufsbezeichnungen in der Verfassung sich auf beide Geschlechter beziehen, ist die Verfassung nun geschlechtergerecht formuliert. Der Kanton Graubünden wendet den Ansatz der geschlechtergerechten Formulierung schon länger an. Dem sollte sich Ilanz/Glion als moderne Gemeinde anschliessen.

### 3.9. Verschlankung

Durch die Totalrevision der Gemeindeverfassung wird auch das Ziel einer schlanken Verfassung verfolgt, die sich auf das Wesentliche beschränkt und so ihrem Charakter als Grundgesetz gerecht wird. Zu beachten ist allerdings, dass es zahlreiche Bestimmungen gibt, die aufgrund ihrer

Bedeutung und des Regelungsgegenstandes in eine Verfassung gehören. Nur so kann die Gemeindeverfassung die ihr zugedachten Funktionen erfüllen. Nicht verfassungsrelevante Bestimmungen sollen je nach ihrer Wichtigkeit auf Gesetzes- oder gar Verordnungsstufe geregelt werden. So wäre, bei Annahme einer der Varianten der Totalrevision, ein Gesetz über die politischen Rechte auszuarbeiten.

### **3.10. Abschnitt Finanzen (Art. 57ff. E-GV)**

Diverse Gemeindeverfassungen im Kanton sowie auch die Musterverfassung des Amts für Gemeinden enthalten Grundsätze zu den Finanzen. Im Sinne einer schlanken Verfassung beschränkte man sich diesbezüglich auf das Wesentliche, so dass einige Bestimmungen der aktuellen Verfassung gestrichen werden können. Regelungen bezüglich der Gemeindefinanzen ergeben sich ohnehin aus anderen Rechtsquellen (Kantonales Finanzhaushaltsgesetz etc.).

### **3.11. Bürgergemeinde und Kirchwesen**

Die Bürgergemeinde Ilanz/Glion hat sich im Sommer 2017 aufgelöst, so dass der Abschnitt gestrichen werden kann. Beim Kirchwesen (Art. 60 E-GV) ist das kantonale und das jeweilige landeskirchliche und kirchgemeindliche Recht massgeblich, so dass ein Verweis darauf richtig ist.

### **3.12. Schluss- und Übergangsbestimmungen**

Wichtig ist bei diesen Bestimmungen insbesondere Art. 62 E-GV. Es wird damit sichergestellt, dass Erlasse, die von einer gemäss neuen Verfassung nicht mehr zuständigen Behörde erlassen worden sind, bis zu einer Revision weiterhin angewendet werden können.

# Anhang: Übersicht zu Finanzkompetenzen gemäss Entwurf für Verfassungsrevision

## Übersicht über die Finanzkompetenzen (Vergleich bisher – neu)

	Ilanz/Glion (bisher)				Ilanz/Glion (neu: Variante Gemeindeparlament)				Ilanz/Glion (neu: Variante Gemeindeversammlung)			
	Vorstand (Art. 40, 43)	Gemeindeparlament (Art. 35)	Fakultatives Referendum (Art. 16)	Umenabstimmung (Art. 15)	Vorstand (Art. 47 Abs. 2)	Gemeindeparlament (Art. 34)	Fakultatives Referendum (Art. 16)	Umenabstimmung (Art. 15)	Vorstand (Art. 43 Abs. 3)	Gemeinde- versammlung (Art. 32 Abs. 1)	Fakultatives Referendum (Art. 16)	Umenabstimmung (Art. 15)
Jahresrechnung	Erstellen	Beschluss	Genehmigung		Erstellen	Beschluss	Genehmigung		Erstellen	Genehmigung		
Budget	Erstellen	Beschluss	Genehmigung		Erstellen	Beschluss	Genehmigung		Erstellen	Beschluss	Genehmigung	
Steuerfuss	Antrag	Beschluss	Genehmigung		Antrag	Beschluss	Genehmigung unverändert	Genehmigung Änderung	Antrag	Beschluss	Genehmigung unverändert	Genehmigung Änderung
frei bestimmbare einmalige Ausgabe	< 200'000 max. 500'000	200'000 1'000'000 max. 3'000'000		> 1'000'000	nicht-budgetiert: < 200'000 Fr., max. 500'000 Fr.	200'000 750'000 max. 3'000'000	750'000 1'500'000	> 1'500'000	nicht-budgetiert: < 500'000 Fr., max. 1'000'000 Fr.	500'000 1'000'000 max. 3'000'000	1'000'000 2'000'000	> 2'000'000
frei bestimmbare wiederkeh- rende Ausgabe	< 40'000 max. 200'000	40'000 150'000 max. 300'000		> 150'000	nicht-budgetiert: < 50'000 Fr., max. 200'000 Fr.	50'000 100'000 max. 300'000	100'000 250'000	> 250'000	nicht-budgetiert: < 100'000 Fr., max. 250'000 Fr.	100'000 200'000 max. 400'000	200'000 400'000	> 400'000
Freier Kredit	Präsident < 1'000 Max. 10'000				Präsidium: < 5'000 Fr., max. 15'000 Fr.				Präsidium: < 5'000 Fr., max. 15'000 Fr.			
Bürgerschaften / Garantien / Darlehen / Beteiligungen	< 200'000	200'000 2'000'000	1'000'000 2'000'000	> 2'000'000	= Ausgabe	= Ausgabe	= Ausgabe	= Ausgabe	= Ausgabe	= Ausgabe	= Ausgabe	= Ausgabe
Zusatzkredit		wenn + 20%, mind. 20'000	wenn + 40%, mind. 300'000		< 100'000 Fr.	100'000 750'000	> 750'000		< 250'000 Fr.	250'000 750'000	> 750'000	
Nachtragskredit		wenn + 20%, mind. 20'000	wenn + 40%, mind. 300'000		< 50'000 Fr. max. 250'000 Fr.	> 50'000 max. 500'000	> 500'000		< 100'000 Fr. max. 250'000 Fr.	> 100'000 max. 500'000	> 500'000	
gebundene und nachtragskred- itbefreite Ausgaben					unbeschränkt		-		unbeschränkt		-	
Verleihung Wasserrechtskon- zession				Unbeschränkt			-	Unbeschränkt			-	Unbeschränkt
Änderungen Wasserrechtskon- zession, Heimfall				wesentliche Heimfall	untergeordnete Ä. Übertragung		-	wesentliche Heimfall	untergeordnete Ä. Übertragung		-	wesentliche Heimfall
Veräusserung / Verpfändung Grundeigentum, Einräumen be- schränkte dingliche Rechte	< 200'000 < 300'000'000, sofern für Boden- und Baulandpolitik	*200'000 3'000'000	*200'000 3'000'000	* > 3'000'000	< 250'000 Fr.	250'000 1'500'000	1'500'000 3'000'000	> 3'000'000	< 500'000 Fr.	500'000 1'500'000	1'500'000 3'000'000	> 3'000'000
andere Sondernutzungsrechte		bis 20 Jahre		über 20 Jahre	< 250'000 Fr. bis 30 Jahre	250'000 750'000 Fr. bis 30 Jahre	750'000 1'500'000 30-50 Jahre	> 1'500'000 Fr. > 50 Jahre	< 500'000 Fr. bis 30 Jahre	500'000 Fr. 1'000'000 Fr. bis 30 Jahre	1'000'000 1'500'000 30-50 Jahre	> 1'500'000 Fr. > 50 Jahre
Dingliche Verfügungen					< 200 m <sup>2</sup> Grenzbereinigung				< 200 m <sup>2</sup> Grenzbereinigung			
Erwerb Liegenschaften in Finanzvermögen					Unbeschränkt nach Anhörung GPK sonst = Ausgabe				Unbeschränkt nach Anhörung GPK sonst = Ausgabe			
Bodenerwerb zu öffentlichen Zwecken	Vgl. oben											