

## **Botschaft zur Orientierungsversammlung der Gemeinde Surses vom 24. Oktober 2022**

Sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger

Seit der Fusion 2016, d.h. seit gut sechs Jahren darf die Gemeinde Surses mit der neuen Gemeindeverfassung arbeiten. Es konnten viele Erfahrungen gesammelt werden und das übergeordnete kantonale Recht wurde in der Zwischenzeit auch angepasst, was der Gemeindevorstand zum Anlass nimmt, eine Teilrevision der Gemeindeverfassung zu prüfen. In diesem Zusammenhang lädt Sie der Gemeindevorstand ein zur

### **Orientierungsversammlung**

Montag, 24. Oktober 2022, 20 Uhr, in Sala Grava, Savognin.

Im Weiteren möchte der Gemeindevorstand Sie zur Meinungsäusserung zur vorgeschlagenen Teilrevision der Gemeindeverfassung und zu den als Varianten präsentierten Änderungen einladen. Er gibt Ihnen deshalb Gelegenheit zur

### **Vernehmlassung**

bis spätestens Dienstag, 20. Dezember 2022.

Gerne erwartet der Gemeindevorstand Ihre Stellungnahme mit dem dieser Botschaft beiliegenden **Fragebogen** an die dort angegebene E-Mail-Adresse bzw. Postadresse.

Im Hinblick auf die Orientierungsversammlung und das Vernehmlassungsverfahren informiert Sie der Gemeindevorstand wie folgt:

## **Teilrevision Gemeindeverfassung Surses**

---

**Der Gemeindevorstand hat eingehend geprüft, mit welchen Massnahmen das übergeordnete Ziel, die politischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Stimmberechtigten auszubauen und die politische Abstützung der Entscheide zu stärken, erreicht werden kann. Einzelne der diskutierten Instrumente erfordern eine teilweise Anpassung der Gemeindeverfassung.**

Im Wesentlichen soll dabei:

- Die Organisationsstruktur grundsätzlich belassen, d.h. auf die Einführung eines Gemeindeparlaments verzichtet werden;
- den Stimmberechtigten das Recht eingeräumt werden, vom Gemeindevorstand die Durchführung von Orientierungsversammlungen zu einzelnen Vorlagen/Geschäften zu verlangen; das Begehren muss gemäss Vorschlag von mindestens 20 Stimmberechtigten gestellt werden;
- die Informationspflicht der Gemeindebehörden ausdrücklich in der Verfassung verankert werden.

Neben diesen Änderungen soll die Verfassung aufgrund des übergeordneten Rechts und den Erfahrungen und der Praxis der letzten sechs Jahre nachgeführt werden.

### **1. Ausgangslage**

Die Gemeinde Surses ist auf den 1. Januar 2016 durch die Fusion der neun ehemaligen Gemeinden Bivio, Cunter, Marmorera, Mulegns, Salouf, Savognin, Riom-Parsonz, Sur, Tinizong-Rona entstanden. Mit der Fusion trat auch die heute geltende Gemeindeverfassung in Kraft. Dabei bilden Urnengemeinde, Gemeindeversammlung, Gemeindevorstand, Geschäftsprüfungskommission und Schulrat die ordentlichen Gemeindeorgane.

Nach über sechs Jahren Erfahrung mit der fusionierten Gemeinde und damit auch mit der Gemeindeverfassung sollen die politischen Strukturen und damit auch die Entscheidungsprozesse überprüft und wo notwendig angepasst werden. Diese Anpassungen sollen im Rahmen einer Teilrevision der Gemeindeverfassung erfolgen.

## 2. Zielsetzung

Mit der Teilrevision der Gemeindeverfassung sollen insbesondere die folgenden Ziele erreicht werden:

- Beibehaltung bzw. Schaffung von einfachen, transparenten Strukturen mit klaren Kompetenzen und Verantwortlichkeiten;
- breite Akzeptanz in der Bevölkerung;
- breite und stufengerechte Abstützung der politischen Entscheidungen und damit Förderung des Einbezuges der Bevölkerung in die politischen Entscheidungsprozesse;
- Anpassung an das übergeordnete Recht;
- Anpassungen aufgrund bisheriger Praxis und Erfahrungen.

## 3. Organisationsstruktur: Geprüfte Varianten

### 3.1 Allgemeines

Die verfolgten Ziele stehen in engem Zusammenhang mit einer Organisationsstruktur, welche den konkreten Gegebenheiten der Gemeinde optimal entspricht. Dabei steht die Frage im Zentrum, auf welche Gemeindeorgane (Urnengemeinde, Gemeindeversammlung, womöglich Gemeindeparlament) die legislativen Befugnisse (Gesetzgebung, finanzielle Kompetenzen etc.) aufgeteilt werden sollen. Der Gemeindevorstand hat sich eingehend mit der Frage auseinandergesetzt, ob für die Gemeinde Surses die Einführung eines Gemeindeparlaments dienlich oder aber eher abzulehnen ist.

Die Stimmberechtigten können gegenwärtig ihre politischen Rechte im Surses in der Gemeindeversammlung und an der Urne ausüben, als direkte Demokratie.

Gesamtschweizerisch kennen vier von fünf Gemeinden die Gemeindeversammlung. Etwas mehr als die Hälfte der Stimmbevölkerung entscheidet lokale Geschäfte in Gemeindeversammlungen. Durchschnittlich nimmt jeder 10. Einwohner an der Gemeindeversammlung teil. Es ist kein Trend in Richtung Gemeindeparlamente erkennbar und es gibt keine wissenschaftliche Aussage darüber, welche Organisationsform leistungsfähiger ist. Im Kanton Graubünden sind von den 101 Gemeinden 17 wie folgt mit Parlament organisiert:

- 6 Gemeinden mit Urnengemeinde, Gemeindeversammlung und Parlament (\*);
- 11 Gemeinden mit Urnengemeinde und Parlament (\*\*).

In Zahlen lassen sich die 17 Gemeinden mit Gemeindeparlament wie folgt darstellen:

Gemeinde	Einwohnerzahl	Anzahl Parlamentsmitglieder	Nötige Anzahl Unterschriften für fakultatives Referendum
Arosa**	3'162	14	100
Breil/Brigels*	1'731	13	
Chur**	37'424	21	
Davos**	10'832	17	300
Disentis/Mustér**	2'009	15	
Domat/Ems**	8'161	15	150
Grono**	1'397	15	
Ilanz/Glion**	4'797	25	150
Klosters/Serneus**	4'416	15	100
Mesocco**	1'323	21	
Poschiavo**	3'441	16	
Roveredo**	2'497	21	
Samnaun*	784	9	60
St. Moritz*	4'945	17	200
Trun*	1'161	15	40
Tujetsch*	1'183	11	80
Vaz/Obervaz*	2'802	15	100

### Zum Vergleich:

Die Gemeinde Surses zählt derzeit rund 2'500 Einwohnerinnen und Einwohner, was durchschnittlich 7,8 Personen pro Quadratkilometer entspricht. Grundsätzlich sind bei der Frage der geeigneten Organisationsform die beiden Legislativorgane Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament einander als Alternativen gegenüberzustellen und ihre jeweiligen Vor- und Nachteile in die Entscheidungsfindung einzubeziehen. Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen:

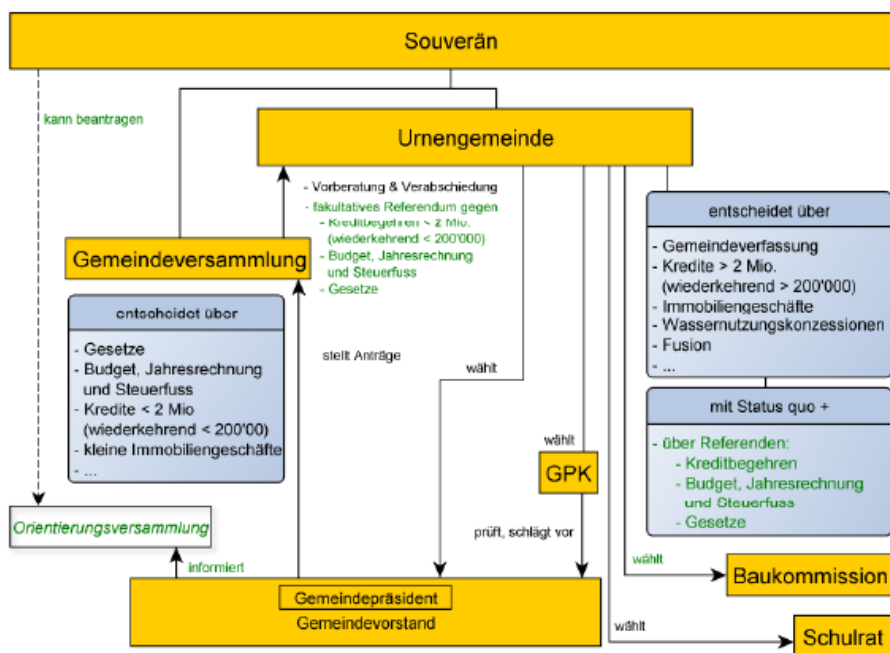
Die Gemeindeversammlung ist die Urform der Demokratie, die Bürgerinnen und Bürger haben lange Erfahrung mit ihr, sie ermöglicht den direkten Kontakt zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie Behörden, sie macht die gemeinsame Verantwortung für die Geschicke der Gemeinde bewusst und fördert das Zusammengehörigkeitsgefühl. Andererseits erfordert sie die physische Anwesenheit und schliesst damit Personen, welche aus irgendwelchen Gründen verhindert sind, aus. Es besteht das Risiko, dass Interessensgruppen mobilisieren, um so ihre eigenen Anliegen durchzusetzen und dass die Entscheide, welche oft mit offenem Handmehr erfolgen, die freie, unverfälschte Willenskundgabe erschweren. Generell ist die Stimmbeteiligung an Gemeindeversammlungen tiefer als an Urnenabstimmungen.

Demgegenüber entlastet das Gemeindeparlament die Stimmbürgerschaft von legislativen Aufgaben, es ermöglicht den Einbezug von Fraktionen (Dörfer), die proportionale Vertretung der politischen Parteien und einen Minderheitenschutz. Auch vermag es die Exekutivtätigkeit wirksam zu kontrollieren.

Andererseits führt ein Gemeindeparlament dazu, dass die erwünschte und wichtige Nähe der Stimmberechtigten zu den Behörden leidet und die Einwohnerinnen und Einwohner weniger in das Gemeindegesehen miteinbezogen werden, d.h. ihre unmittelbare Entscheidungsteilnahme geschwächt wird. Gleichzeitig verursacht ein Gemeindeparlament einen grösseren Aufwand für die Gemeindeverwaltung (Ratsbetrieb, Dokumentation der Parlamentarier etc.). Generell führt ein Parlament zu komplexeren Strukturen. Schliesslich stellt sich die Frage, ob genügend geeignete Persönlichkeiten gefunden werden können.

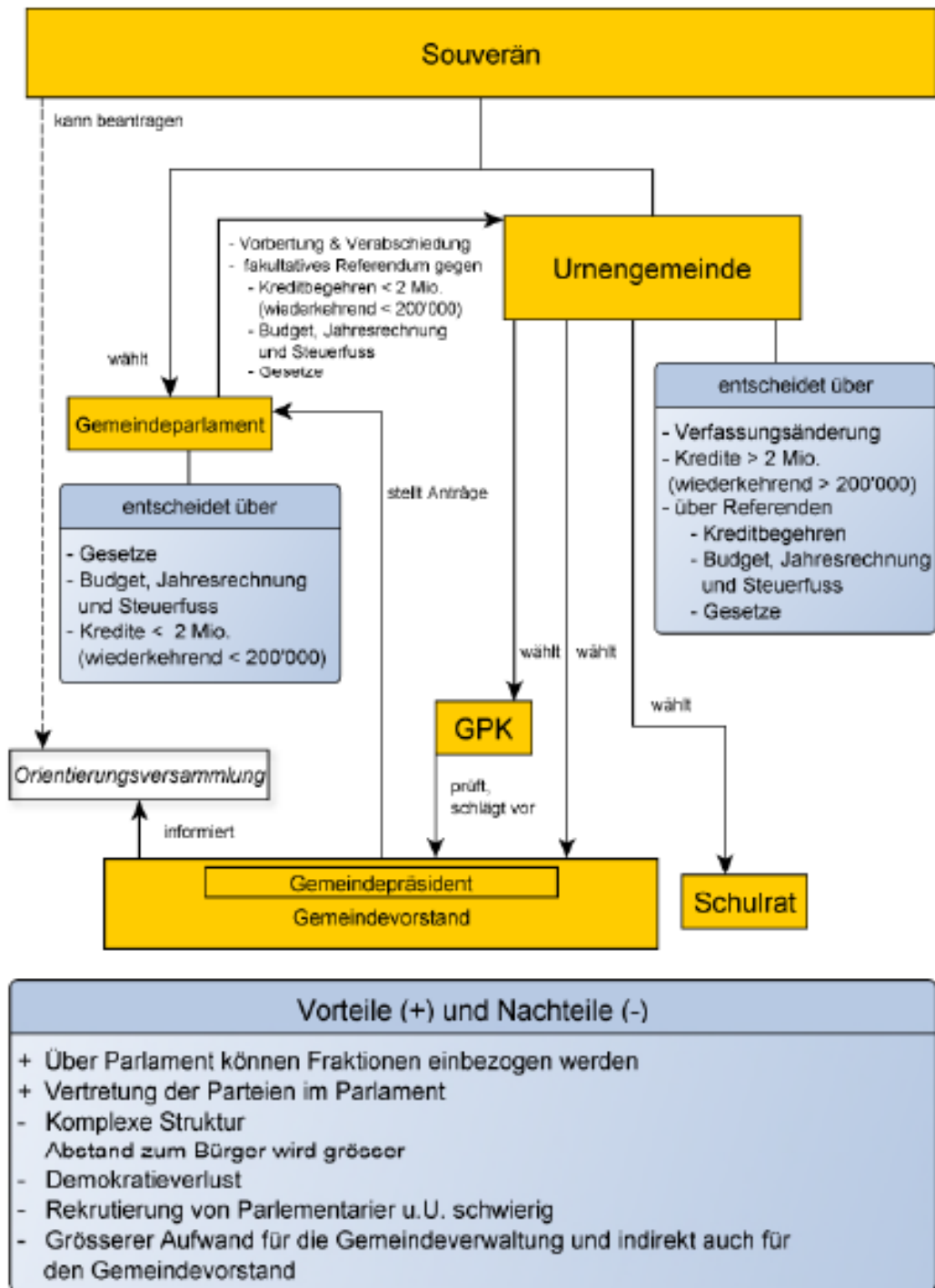
Aufgrund dieser generellen Überlegungen hat der Gemeindevorstand im Einzelnen die nachfolgenden Varianten geprüft und sich dabei insbesondere mit den unter den Graphiken aufgeführten Vor- und Nachteilen auseinandergesetzt.

### 3.2 Status Quo + (Variante 1)

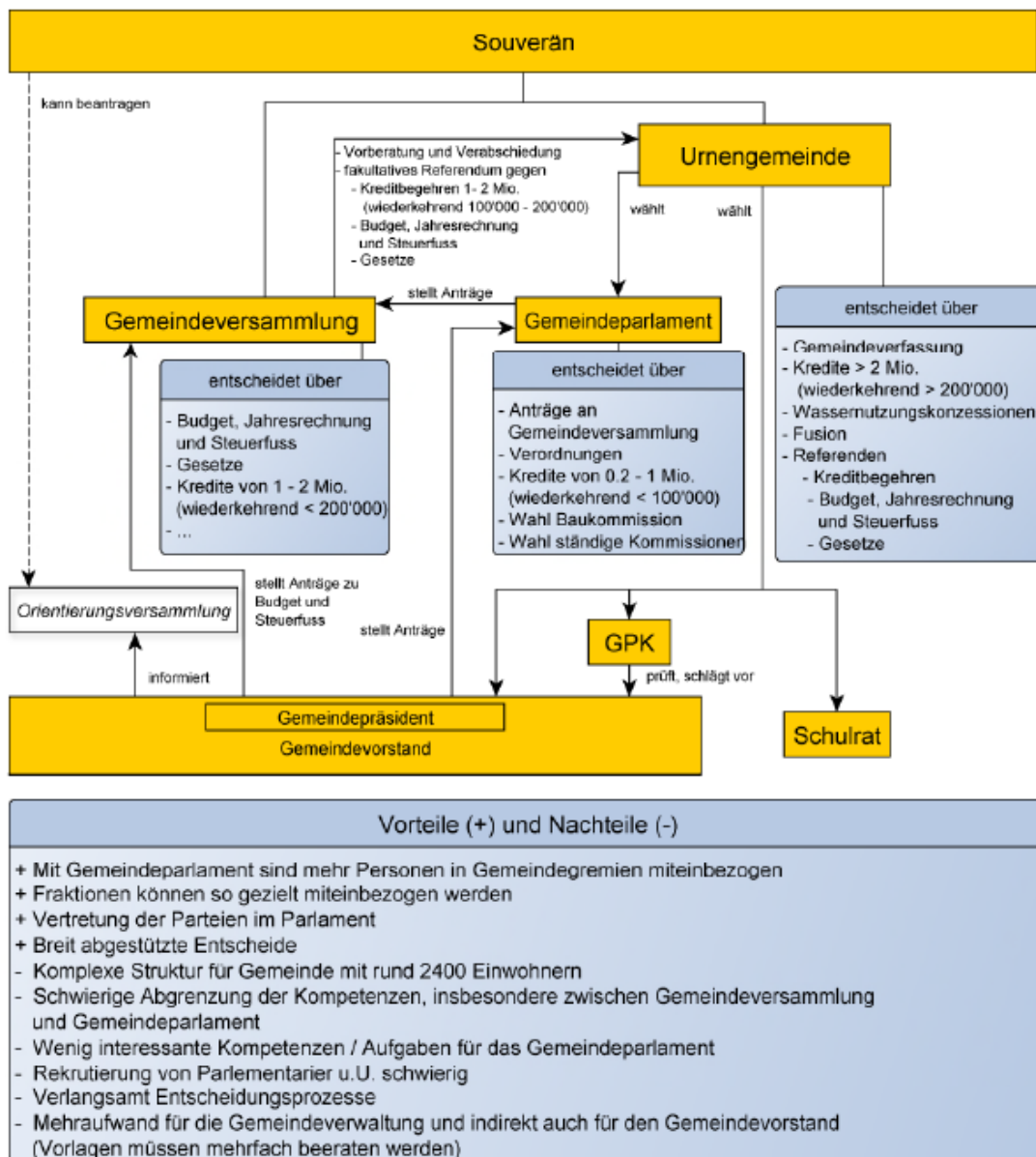


Vorteile (+) und Nachteile (-)
<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Vorteile der Gemeindeversammlung und Vorteile der Urnengemeinde werden kombiniert</li> <li>+ Struktur ist bekannt und bewährt</li> <li>+ Struktur wird aufgewertet</li> <li>+ Korrektur von Zufallsentscheiden bei Gemeindeversammlungen</li> <li>+ Informationsveranstaltungen werden aufgewertet (Möglichkeit von Beteiligung)</li> <li>+ Stärkung der Urnengemeinde und damit Stärkung der Legitimation</li> <li>- Verlangsamung des Entscheidungsprozesses</li> <li>- Abwertung der Gemeindeversammlung</li> </ul>

### 3.3 Urnengemeinde mit Parlament (Variante 2)



### 3.4 Urnengemeinde, Gemeindeversammlung und -parlament (Variante 3)



### 4. Einführung des fakultativen Referendums

Im Detail befasste sich der Gemeindevorstand auch mit der Einführung des fakultativen Referendums, welches gegen bedeutende Beschlüsse der Gemeindeversammlung eingeführt werden kann. Gemäss dieser Idee sollten dem fakultativen Referendum insbesondere die folgenden Entscheide der Gemeindeversammlung unterstellt werden:

- Erlass und die Änderung von Gesetzen;
- Genehmigung des Budgets und der Gemeinderechnung sowie die Festsetzung des Steuerfusses und der Gebühren;
- Beschlussfassung über Ausgaben ab CHF 200'000.00 bis max. zu einem Betrag von CHF 2'000'000.00 für gleichen Gegenstand und bis max. CHF 200'000.00, wenn es sich um jährlich wiederkehrende Ausgaben handelt.

Mit dem fakultativen Referendum kann eine Anzahl Stimmberechtigte – diskutiert wurde die Zahl von 80 Stimmberechtigten – verlangen, dass die erwähnten Beschlüsse der Gemeindeversammlung der Urnenabstimmung unterbreitet werden.

Mit diesem Referendum würden politische Entscheide von grosser Tragweite breiter abgestützt. Andererseits würde das Referendum zu einer Verlangsamung der politischen Entscheidungsfindungsprozesse führen und die Kompetenzen und damit auch die Attraktivität der Gemeindeversammlung schmälern, weshalb der Gemeindevorstand der Ansicht ist, dass auf die Einführung des Referendumsrechtes verzichtet werden soll.

## **5. Keine Einführung des obligatorischen Referendums für den Erlass von Gemeindegesetzen**

Für Gemeindegeschäfte mit grossen (finanz-)politischen Auswirkungen wie etwa den Erlass und die Änderung der Gemeindeverfassung, über die Bewilligung von Ausgaben ab einer bestimmten Höhe oder über die Fusion mit anderen Gemeinden sieht die Gemeindeverfassung zwingend den abschliessenden Entscheid durch die Urnengemeinde vor (obligatorisches Referendum).

Für den Erlass von Gemeindegesetzen sieht der Gemeindevorstand diese Notwendigkeit nicht. Neben den bereits oben unter Ziff. 4 angeführten Gründen würde dies zu keinem wirklichen demokratiepolitischen Mehrwert für die Gemeinde führen. Eine Unterscheidung in «wichtige» Gesetze (welche dem obligatorischen Referendum unterstehen) und in «weniger wichtige» Gesetze (welche dem obligatorischen Referendum nicht unterstehen) erscheint politisch nicht opportun und ist abzulehnen. Es ist sachgerecht, eine obligatorische Urnenabstimmung allein den politisch besonders wichtigen Geschäften vorzubehalten. Die Bedeutung der Gemeindeversammlung als Urform der direkten Demokratie soll nicht geschmälert und ihre Legitimität nicht dadurch ausgehöhlt und untergraben werden, dass sie «nur» nur noch als vorberatendes Organ in Gesetzesangelegenheiten fungiert.

## **6. Zur Baubehörde**

Der Gemeindevorstand ist zugleich Baubehörde. Im Planungs- und Bauwesen wird er von der Baukommission als vorberatende Kommission unterstützt. Das Bau- und Planungswesen nimmt den Gemeindevorstand sehr stark in Anspruch. Im Zuge der Teilrevision der Gemeindeverfassung wurde daher eine Auslagerung der Kompetenzen an die Baukommission geprüft.

Eine solche Auslagerung würde zweifelsohne zu einer Entlastung des Gemeindevorstandes führen (vgl. dargestellte Variante in der Synopse). Andererseits muss auch beachtet werden, dass das Planungs- und Bauwesen eine Gemeinde stark prägt und die diesbezüglichen Entscheide teilweise von grosser politischer und insbesondere auch wirtschaftlicher Bedeutung sein können. Der Gemeindevorstand vertritt daher die Ansicht, dass die Kompetenzen der Baubehörde weiterhin beim Gemeindevorstand bleiben sollen; allenfalls soll im Detail geprüft werden, ob Bauentscheide von geringer Tragweite an die Baukommission delegiert werden können.

## **7. Zur Orientierungs- und Informationspflicht der Behörden**

Der Gemeindevorstand legt grossen Wert darauf, die Bevölkerung über seine Aktivitäten offen zu orientieren und sie in die Entscheide bestmöglich einzubeziehen. Er ist überzeugt, dass eine hohe Transparenz die Voraussetzung für breit abgestützte und nachvollziehbare Gemeindepolitik ist.

Zu diesem Zweck soll neu einerseits eine gewisse Anzahl Stimmberechtigte vom Vorstand verlangen können, dass er die Bevölkerung über besonders wichtige Geschäfte, d.h. über solche im hohen öffentlichen Interesse, angemessen orientiert. Dieses Recht ergänzt die bereits heute – allerdings als freiwillig – formulierte Befugnis des Gemeindevorstandes zu entsprechender Orientierung. Darüber hinaus soll andererseits – auch wenn dies bereits von Kantonsrechts wegen gilt – in die Verfassung zusätzlich ein verbindlicher Informationsauftrag aufgenommen werden, welcher den Gemeindevorstand aktiv verpflichtet, die Einwohnerinnen und Einwohner über seine Tätigkeiten, Vorhaben, Entscheide, Entwicklungen usw. von sich aus in Kenntnis zu setzen. Insofern ergänzen und verstärken sich der «Orientierungsartikel» und der «Informationsartikel» gegenseitig, womit für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ein optimaler Schutz ihrer berechtigten Anliegen, über wichtige behördliche Angelegenheiten ins Bild gesetzt zu werden, gewährleistet ist.

## **8. Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Gemeindevorstandes**

Grundsätzlich sind die Erfahrungen mit der Gemeindeverfassung, welche seit dem 01.01.2016 in Kraft ist, positiv, weshalb die Verfassung nur in einzelnen Punkten revidiert werden soll. So soll die Informationsveranstaltung aufgewertet werden und der Gemeindevorstand soll auch zur Durchführung von Orientierungsversammlungen angehalten werden können.

Mit der verbindlich formulierten Informationspflicht kann die Stimmbürgerschaft noch unter einem weiteren Titel die Bringschuld der Behörden geltend machen.

Auf die Einführung eines Parlamentes soll verzichtet werden, insbesondere weil dies zu einer der Grösse der Gemeinde nicht passenden, komplexen Struktur führen würde.

Gleichzeitig würde die Mitsprache der Bürgerschaft bei einzelnen Gemeindegeschäften ausgeschlossen bzw. vermindert, was mit einem entsprechenden Demokratieverlust einherginge. Nicht zuletzt dürfte die Rekrutierung der Parlamentarier schwierig sein. Und schliesslich wäre die Neuorganisation mit einem grösseren administrativen Aufwand für die Gemeindeverwaltung und damit auch für den Gemeindevorstand sowie mit Mehrkosten verbunden. Insgesamt hat sich die bestehende «Legislativebene» mit Urnengemeinde und Gemeindeversammlung grundsätzlich bewährt und funktioniert gut. Am organisationsrechtlichen Status quo soll deshalb nach Ansicht des Gemeindevorstandes festgehalten werden.

Auch auf die Einführung des fakultativen Referendums soll verzichtet werden, da dies zu langsameren Entscheidungsfindungsprozessen führen und zudem die Kompetenzen der Gemeindeversammlung und damit deren Attraktivität schmälern würde.

## 9. Fragen an die Stimmberechtigten (Vernehmlassungsverfahren)

Der Gemeindevorstand lädt Sie alle dazu ein, sich zur Teilrevision der Gemeindeverfassung vernehmen zu lassen. Dabei ist ihm insbesondere Ihre Meinung zum fakultativen Referendum, zu den Organisationsversammlungen und zur Informationspflicht, zu den Kompetenzen der Baukommission sowie zu weiteren Sie interessierenden Fragen wichtig.

Aufgrund Ihrer Rückmeldungen wird der Gemeindevorstand den Entwurf der Teilrevision der Gemeindeverfassung nötigenfalls überarbeiten und diesen der Gemeindeversammlung im Frühling 2023 zur Vorberatung zu Handen der Urnenabstimmung unterbreiten.

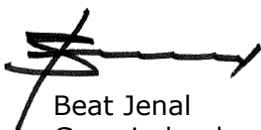
Für Ihr Interesse und Ihre Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren danken wir Ihnen im Voraus.

Tinizong, 5. Oktober 2022

### Für den Gemeindevorstand Surses:



Leo Thomann  
Gemeindepräsident



Beat Jenal  
Gemeindeschreiber

Beilagen:

- Synoptische Darstellung der Teilrevision der Gemeindeverfassung samt Bemerkungen
- Fragebogen