



Gemeinde Arosa

Botschaft des Gemeindevorstandes an das Gemeindeparlament

betreffend

Initiative für eine Teilrevision der Gemeindeverfassung

"Einführung des Öffentlichkeitsprinzips"

Antrag des Gemeindevorstandes an die Mitglieder des Gemeindeparlaments

Werte Mitglieder des Gemeindeparlaments

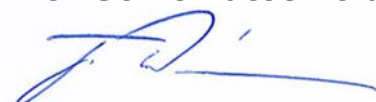
Der Gemeindevorstand beantragt Ihnen, den Inhalt der vorliegenden Initiative als nicht rechtswidrig zu beurteilen und die Vorlage mit der Empfehlung zur Ablehnung zuhanden der Urngemeinde zu verabschieden.

NAMENS DES GEMEINDEVORSTANDES:

Der Gemeindepräsident:


Lorenzo Schmid

Der Gemeindeschreiber:


Jan Diener

Erläuternder Bericht

1. Ausgangslage

Am 23. Februar 2018 reichte ein Initiativkomitee, bestehend aus René Bachmann, Romy Bachmann, Reto Thomas Ruoss, Samuel Gilgen und Corina Stefan bei der Gemeindekanzlei Arosa ein Initiativbegehren mit Unterschriftenbogen betreffend Teilrevision der Verfassung der Gemeinde Arosa mit dem Titel "Einführung des Öffentlichkeitsprinzips" ein. Gestützt auf Art. 19 Abs. 2 wurde das Initiativbegehren nicht als allgemeine Anregung, sondern als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht.

Gemäss eingereichtem Entwurf der revidierten Gemeindeverfassung gelte im Falle einer Verfassungsrevision das Öffentlichkeitsprinzip gemäss kantonalem Öffentlichkeitsgesetz (KGÖ), welches seit dem 1. November 2016 in Kraft ist. Unter Vorbehalt der Kompetenzdelegation soll dabei der Gemeindevorstand über den Zugang zu amtlichen Dokumenten entscheiden.

Der Gemeindevorstand führte an seiner Sitzung vom 14. März 2018 eine formelle Vorprüfung durch. Im Rahmen der formellen Vorprüfung sollte beurteilt werden, ob die eingereichte Initiative resp. die eingereichten Unterlagen die formellen Voraussetzungen gemäss kantonaler und kommunaler Gesetzgebung erfüllen.

2. Formelle Vorprüfung des Initiativbegehrens

Gemäss Art. 54 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden (GPR) darf der Titel der Initiative nicht irreführend, ehrverletzend oder übermässig lang sein, keine kommerzielle oder persönliche Werbung enthalten und zu keinen Verwechslungen Anlass geben.

An seiner Sitzung vom 14. März 2018 nahm der Gemeindevorstand eine formelle Vorprüfung vor und hat dabei festgestellt, dass der eingereichte Initiativbogen den formellen Anforderungen des Gesetzes über die Politischen Rechte im Kanton Graubünden und der Gemeindeverfassung Arosa entspricht und für die Unterschriftensammlung verwendet werden kann. Dies wurde dem Initiativkomitee mittels Protokollauszug mitgeteilt.

Das Initiativbegehren wurde am 13. April 2018 im amtlichen Teil der Aroser Zeitung und auf der Homepage der Gemeinde Arosa publiziert. Die Frist für die Unterschriftensammlung lief vom 13. April 2018 bis 11. Juli 2018.

3. Zustandekommen des Initiativbegehrens

Am 6. Juli 2018 reichte das Initiativkomitee 15 Unterschriftsbogen mit insgesamt 161 Unterschriften auf der Gemeindekanzlei ein. Bis zum Ende der Sammelfrist wurden keine weiteren Unterschriften eingereicht.

Das Stimmbüro hat die eingereichten 161 Unterschriften geprüft. Nach Streichung der ungültigen Unterschriften bleiben 157 gültige Unterschriften.

Gemäss Art. 19 der Gemeindeverfassung kommt eine Initiative zustande, wenn 100 in Gemeindeangelegenheiten Stimmberechtigte unterschriftlich eine Urnenabstimmung verlangen. Der Gemeindevorstand hat an seiner Sitzung vom 14. August 2018 bestätigt, dass die Initiative zustande gekommen ist.

4. Prüfung einer allfälligen materiellen Rechtswidrigkeit der Initiative

Gemäss Art. 22 der Gemeindeverfassung werden Initiativen nicht der Urnengemeinde unterbreitet, wenn deren Inhalt rechtswidrig ist. Über die Rechtswidrigkeit entscheidet das Gemeindeparlament auf Antrag des Gemeindevorstandes.

Gemäss Art. 96 des Gemeindegesetzes des Kantons Graubünden sind der Erlass und die Änderung von Gemeindeverfassungen zudem der Regierung zur Genehmigung vorzulegen. Selbst wenn das Gemeindeparlament die Initiative als rechtsgültig beurteilt und die Urnengemeinde der Teilrevision der Gemeindeverfassung zustimmt, muss die geplante Änderung der Verfassung noch von der Regierung des Kantons genehmigt werden. Eine Vorprüfung geplanter Verfassungsänderungen ist im Gemeindegesetz nicht zwingend vorgesehen und ist auch nur dann sinnvoll, wenn Zweifel an der Rechtmässigkeit einzelner Bestimmungen der Verfassung bestehen. Der Gemeindevorstand hat an seiner Sitzung vom 14. August 2018 festgestellt, dass keine Anhaltspunkte für eine Rechtswidrigkeit bezüglich Inhalt der Initiative bestehen und hat deshalb auf eine Vorprüfung verzichtet.

5. Haltung des Gemeindevorstands und des Gemeindeparlaments zum Öffentlichkeitsprinzip

Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Gemeinde Arosa war bereits im Jahr 2017 Gegenstand eines Parlamentarischen Auftrages. An der Parlamentssitzung vom 21. Juni 2017 reichte Parlamentarier Markus Lüscher einen Auftrag über die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Gemeinde Arosa ein. Das Gemeindeparlament beschloss den Auftrag beim Gemeindevorstand zur Prüfung, Berichterstattung und Antragsstellung zu deponieren. Der Gemeindevorstand erstattete mit Schreiben vom 15. November 2017 Bericht und stellte dem Gemeindeparlament Antrag, den Auftrag um Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Gemeinde Arosa abzulehnen. Er begründete dies zusammengefasst wie folgt:

Die Notwendigkeit zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips wird von den Befürwortern unter anderem damit begründet, dass die demokratische Mitwirkung des Stimmbürgers verbessert wird, Vertrauen, Bürgernähe und Akzeptanz zu den Behörden geschaffen werden kann und die Gewaltenteilung gestärkt wird.

Die demokratische Mitwirkung des Stimmbürgers ist grundsätzlich in der Gemeindeverfassung geregelt und nicht in einem Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip. Die Gemeindeverfassung regelt die Kompetenzen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger (Urnengemeinde) in Art. 29 und Art. 30. Ein Grossteil der Beschlüsse des Gemeindeparlaments untersteht dem fakultativen Referendum. Nicht dem Referendum unterstehen die Beschlüsse der Gemeindeexekutive (Gemeindevorstand und Schulrat). Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben die Möglichkeit bei den kommunalen Wahlen den entsprechenden Behördenmitgliedern ihre Stimme zu geben und sich auf diesem Weg politisch einzubringen. Weitere Instrumente der direkten Demokratie sind die Initiative und die Petition. Für das Zustandekommen einer Initiative sind lediglich 100 Unterschriften notwendig. Dieser Wert wurde bewusst so tief angesetzt, damit eine Initiative eine realistische Chance erhält, die notwendige Anzahl an Unterschriften zu bekommen. Die demokratische Mitwirkung ist mit den genannten Möglichkeiten bereits erfüllt.

Die Argumente bezüglich Stärkung der Gewaltentrennung und der Akzeptanz sowie des Vertrauens in die Gemeindebehörde werden nicht mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips erreicht.

Die Aufsicht über die Gemeindeverwaltung obliegt dem Gemeindevorstand. Die Oberaufsicht über die Tätigkeit des Gemeindevorstandes liegt beim Gemeindepapament und die Prüfung der Geschäfte der Gemeindeexekutive ist Aufgabe der Geschäftsprüfungskommission (GPK). Das Gemeindepapament selber hat keine formelle Aufsichtsbehörde, jedoch sind die Sitzungen des Gemeindepapaments öffentlich. Oberstes Aufsichtsorgan der Gemeinde sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die sogenannte Urnengemeinde. Alle vier Jahre wählt sie die Mitglieder der einzelnen Gemeindebehörden und hat es damit in der Hand, mit ihrer Wahl das Vertrauen in die entsprechenden Behördenmitglieder auszusprechen.

Der Gemeindevorstand sieht aufgrund dieser Überlegungen keine Notwendigkeit ein Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip einzuführen. Das Öffentlichkeitsprinzip wird in der Gemeinde Arosa bereits angewendet. Interessierte können jederzeit bei den Gemeindebehörden und der Gemeindeverwaltung Auskunft verlangen. Diese geben zu allgemeinen Beschlüssen bereitwillig Auskunft und händigen Dokumente aus, sofern keine laufenden Verhandlungen oder Verfahren betroffen sind. Bestehen schutzwürdige Interessen, haben die entsprechenden Personen oder Organisationen gemäss Art. 27 der Gemeindeverfassung bereits heute Anrecht auf Einsicht in die entsprechenden Protokolle.

Das grösste Problem bei der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips betreffen das übergeordnete Prinzip des Persönlichkeitsschutzes und des übergeordneten Datenschutzgesetzes. Dadurch lässt sich das Öffentlichkeitsprinzip in der Praxis nur schwer durchsetzen. Dies bedeutet, dass bei jeder Anfrage geprüft werden muss, ob mit der Einsicht in ein Protokoll oder Akten irgendwelche Persönlichkeitsrechte verletzt oder gegen das Datenschutzgesetz verstossen werden könnte. Bestehen bei einer Anfrage entsprechende Unsicherheiten sind diese juristisch abzuklären und im Falle einer Ablehnung der Anfrage eine anfechtbare Verfügung zu erlassen.

Aufgrund dieser Argumentation ist der Gemeindevorstand der Meinung, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Gemeinde weder notwendig noch zweckdienlich ist und beantragte dem Gemeindeparlament Ablehnung des Auftrages um Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Gemeinde Arosa.

Das Gemeindeparlament hat den Antrag des Gemeindevorstandes an der Parlamentssitzung vom 23. November 2017 behandelt und mit einem Stimmenverhältnis von 7:4, bei 3 abwesenden Parlamentariern beschlossen, den Antrag des Gemeindevorstandes zu genehmigen und das Öffentlichkeitsprinzip nicht in der Gemeinde Arosa einzuführen.

6. Antrag des Gemeindevorstands an das Gemeindeparlament

Gemäss Abklärungen des Gemeindevorstands bestehen keine Gründe, weshalb der Inhalt der vorliegenden Initiative rechtswidrig sein sollte. Dem Gemeindeparlament wird deshalb beantragt, die Vorlage zuhanden der Urnengemeinde zu verabschieden mit der Empfehlung, die Vorlage abzulehnen.

Für die Annahme der Vorlage an der Urne braucht es kein qualifiziertes Mehr von drei Vierteln. Es bedarf der Mehrheit der abgegeben gültigen Stimmen.

Anhang 1

Initiative für eine Teilrevision der Verfassung der Gemeinde Arosa

„Einführung des Öffentlichkeitsprinzips“

Die nachfolgenden in der Gemeinde Arosa stimmberechtigten Unterzeichnerinnen und Unterzeichner stellen gestützt auf Artikel 19 ff. der Gemeindeverfassung folgendes Begehren (ausformulierter Entwurf i.S. von Art. 19 Abs. 2):

Die Verfassung der Gemeinde Arosa vom 1. Januar 2013 wird wie folgt geändert:

Anpassung	Art.	Marginale	Text
Ersatz	27	Öffentlichkeitsprinzip	<p>¹ Es gilt das Öffentlichkeitsprinzip gemäss kantonalem Öffentlichkeitsgesetz (KGÖ).</p> <p>² Das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten ist bei der Verwaltung einzureichen. Unter Vorbehalt der Kompetenzdelegation entscheidet der Gemeindevorstand über den Zugang.</p>
Änderung	71 Abs. 1		<p>¹ Die vorliegende Teilrevision der Verfassung tritt nach ihrer Annahme durch die Urnengemeinde mit der Genehmigung durch die Regierung in Kraft.</p>
Neu	72 Abs. 3	Aufhebung widersprechender Bestimmungen	<p>³ Mit dem In-Kraft-Treten der Teilrevision vom (Datum) werden alle ihr widersprechenden Bestimmungen der Verfassung vom 1. Januar 2013 und Beschlüsse der Gemeinde aufgehoben bzw. entsprechend geändert.</p> <p>Durch die Urnengemeinde beschlossen am 4. November 2012; die Teilrevision am (Datum).</p>
Änderung	72 nach Abs. 4		<p>⁵ Von der Regierung des Kantons Graubünden genehmigt gemäss Beschluss Nr. 1145 vom 03. Dezember 2012; die Teilrevision gemäss Beschluss Nr. (Zahl) vom (Datum).</p>

Wer unbefugt an einem Initiativbegehren teilnimmt oder das Ergebnis einer Unterschriftensammlung für eine Volksinitiative fälscht (Art. 282 StGB) oder wer bei der Unterschriftensammlung besticht oder sich bestechen lässt (Art. 281 StGB) macht sich strafbar.

Publikationsdatum in der Arosener Zeitung: 13. April 2018

Erstunterzeichner und mit Mehrheitsbeschluss zum Rückzug der Initiative Ermächtigte: René Bachmann, Romy Bachmann, Dr. Reto Thomas Ruoss, Samuel Gilgen, Corina Stefan.

Diesen Initiativbogen bis am **4. Juli 2018** senden an den Erstunterzeichner **Dr. Reto Thomas Ruoss, Waldstrasse 1, Sunnawinkel, 7050 Arosa.**

Anhang 2

Amtliche Publikation des Initiativbegehrens vom 13. April 2018

Initiativbegehren «Einführung des Öffentlichkeitsprinzips»

Kommunale Volksinitiative «Einführung des Öffentlichkeitsprinzips» (Teilrevision der Gemeindeverfassung)

Die unterzeichnenden Stimmbürgerinnen und Stimmbürger reichen gemäss Art. 19 Gemeindeverfassung folgende Initiative ein, mit dem Begehren, nachfolgende Artikel der Gemeindeverfassung wie folgt zu ändern:

I. Allgemeine Bestimmungen:

Art. 27 Öffentlichkeitsprinzip **[Ersatz bisheriger Artikel inkl. Überschrift]**

¹Es gilt das Öffentlichkeitsprinzip gemäss kantonalem Öffentlichkeitsgesetz (KGÖ).

²Das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten ist bei der Verwaltung einzureichen. Unter Vorbehalt der Kompetenzdelegation entscheidet der Gemeindevorstand über den Zugang.

VI. Schlussbestimmungen

Art. 71 In-Kraft-Treten **[Änderung Abs. 1]**

¹Die vorliegende Teilrevision der Verfassung tritt nach ihrer Annahme durch die Urnengemeinde mit der Genehmigung durch die Regierung in Kraft.

²[unverändert]

Art. 72 Aufhebung widersprechender Bestimmungen **[Einschub Abs. 3]**

¹[unverändert]

²[unverändert]

³Mit In-Kraft-Treten der Teilrevision vom (Datum) werden alle ihr widersprechenden Bestimmungen der Verfassung vom 1. Januar 2013 und Beschlüsse der Gemeinde aufgehoben bzw. entsprechend geändert.

Angaben zu Urnenentscheid und Genehmigung durch die Regierung **[Änderung]**

Durch die Urnengemeinde beschlossen am 4. November 2012, die Teilrevision am (Datum).

Von der Regierung des Kantons Graubünden genehmigt gemäss Beschluss Nr. 1145 vom 03. Dezember 2012, die Teilrevision gemäss Beschluss Nr. (Zahl) vom (Datum)

Urheberinnen und Urheber:

Die nachfolgend aufgeführten Urheber der Initiative sind ermächtigt, diese mit Mehrheitsbeschluss zurückzuziehen:

René Bachmann, Romy Bachmann, Dr. Reto Thomas Ruoss, Samuel Gilgen, Corina Stefan

Ablauf der Sammelfrist: 11. Juli 2018

Arosa, 13. April 2018

Gemeindekanzlei Arosa

Anhang 3

Teilrevision der Verfassung mit markierten Änderungen (Auszug)

Art. 27

*Einsicht in die
Protokolle*

- ~~¹ Die Protokolle des Gemeindeparlaments stehen jeder und jedem Stimmberechtigten zur Einsicht offen.~~
- ~~² Die Einsicht in die Protokolle des Gemeindevorstandes und der übrigen Gemeindebehörden wird nur gestattet, wenn schutzwürdige Interessen geltend gemacht werden können.~~
- ~~³ Der Anspruch auf Einsicht kann durch Aushändigung eines Protokollauszuges erfüllt werden.~~

Öffentlichkeitsprinzip

- ¹ Es gilt das Öffentlichkeitsprinzip gemäss kantonalem Öffentlichkeitsgesetz (KGÖ)
- ² Das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten ist bei der Verwaltung einzureichen. Unter Vorbehalt der Kompetenzdelegation entscheidet der Gemeindevorstand über den Zugang.

Art. 71

In-Kraft-Treten

- ¹ Die vorliegende Teilrevision der Verfassung tritt nach ihrer Annahme durch die Urnengemeinde ~~am 1. Januar 2013~~ mit der Genehmigung durch die Regierung in Kraft.
- ² Sie ist der Regierung zur Genehmigung vorzulegen, welche sie auf ihre Rechtmässigkeit prüft. Dies gilt für jede nachträgliche Änderung oder Ergänzung der Verfassung.

Art. 72

*Aufhebung wider-
sprechender
Bestimmungen*

- ¹ Diese Verfassung ersetzt diejenigen der bisherigen Gemeinden Arosa, Calfreisen, Castiel, Langwies, Lünen, Molinis, Peist und St. Peter-Pagig.
- ² Mit dem In-Kraft-Treten sind alle Beschlüsse der bisherigen Gemeinden, soweit diese der neuen Verfassung widersprechen, aufgehoben.
- ³ Mit dem In-Kraft-Treten der Teilrevision vom (Datum) werde alle ihr widersprechenden Bestimmungen der Verfassung vom 1. Januar 2013 und Beschlüsse der Gemeinde aufgehoben bzw. entsprechend geändert.

Durch die Urnengemeinde beschlossen am 4. November 2012; die Teilrevision am (Datum).

⁴ Von der Regierung des Kantons Graubünden genehmigt gemäss Beschluss Nr. 1145 vom 03. Dezember 2012; die Teilrevision gemäss Beschluss Nr. (Zahl) vom (Datum).