

GROSSER LANDRAT DER GEMEINDE DAVOS

AMTSPERIODE 2013 – 2016

EINLADUNG

zur

8. Sitzung des Grossen Landrates

(konstituierende Sitzung)

auf

Donnerstag, 11. Januar 2018, 14.00 Uhr

im Landratssaal

Sehr geehrte Damen und Herren Landräte

Gestützt auf Art. 16 Abs. 3 der Landschaftsverfassung lade ich Sie zur konstituierenden Sitzung ein und unterbreite Ihnen die nachfolgende Traktandenliste:

1. Eröffnung der Sitzung durch den Landammann

(Art. 2 Abs. 2 DRB 10.3)

2. Wahl des Präsidenten des Grossen Landrates

(Art. 4 Abs. 2 DRB 10.3)

3. Übernahme des Vorsitzes durch den Landratspräsidenten

(Art. 4 Abs. 2 DRB 10.3)

4. Wahl des Vizepräsidenten des Grossen Landrates

(Art. 4 Abs. 3 DRB 10.3)

5. Wahl des Präsidenten der Geschäftsprüfungskommission

(Art. 44 Abs. 2 DRB 10)

6. Protokoll

Das Protokoll der Sitzung vom 7. Dezember 2017 sowie alle übrigen Unterlagen liegen ab sofort für die Mitglieder des Grossen Landrates im Landratssaal in der Aktenaufgabe zur Einsichtnahme auf.

7. Motion Cyrill Ackermann betreffend drei vollamtliche Kleine Landräte, Frage der Erheblicherklärung

Beilage Nr. 74: Stellungnahme des Kleinen Landrates vom 14.11.2017

Beilage Nr. 75: Motion Cyrill Ackermann betreffend drei vollamtliche Kleine Landräte vom 06.07.2017

Auflageakten: – Gemeinde Davos, Abstimmungsbroschüre vom 28.08.2011 zur Vorlage "Volksinitiative für einen Kleinen Landrat mit drei vollamtlichen Mitgliedern"
– Kleiner Landrat, Botschaft an den Grossen Landrat vom 22.02.2011 betreffend "Kleiner Landrat mit drei vollamtlichen Mitgliedern, Umsetzung der Volksinitiative"
– Grosser Rat des Kantons Graubünden, Gemeindegesetz des Kantons Graubünden vom 17.10.2017
=><https://www.kantonsamtsblatt.gr.ch/ekab/00.019.153/publikation>

- Regierung des Kantons Graubünden, Botschaft an den Grossen Rat, Heft 3/2017-2018, insbesondere die Seiten 240-241
- Departement für Finanzen und Gemeinden Graubünden, erläuternder Bericht vom 05.07.2016 zur Vernehmlassung zur Totalrevision des Gemeindegesetzes und zur Teilrevision der Kantonsverfassung
- Departement für Finanzen und Gemeinden Graubünden, Gemeindegesetz des Kantons Graubünden, BR175.050, Entwurf vom 05.07.2016 zur Vernehmlassung zur Totalrevision des Gemeindegesetzes
- Regierungsrat des Kantons Thurgau, Botschaft vom 18.01.2016 zur Frage der Erheblicherklärung der Motion "Änderung Gesetz über die Gemeinden"

8. Interpellation Christian Stricker betreffend Bauten und Anlagen ohne Bewilligung sowie zerfallende Bauten in der Landschaft Davos, Stellungnahme des Kleinen Landrates

Beilage Nr. 76: Stellungnahme des Kleinen Landrates vom 19.12.2017

Beilage Nr. 77: Interpellation Christian Stricker vom 23.03.2017 betreffend Bauten und Anlagen ohne Bewilligung sowie zerfallende Bauten in der Landschaft Davos

9. Persönliche Vorstösse

10. Mitteilungen des Kleinen Landrates

Meinungsaustausch

Im Anschluss an die ordentliche Sitzung findet im Landratssaal ein kurzer Meinungsaustausch zwischen Grosse- und Kleinem Landrat statt. Dieser Meinungsaustausch ist nicht öffentlich und wird ohne Publikum und Medien durchgeführt.

Im Anschluss an die Sitzung findet in der Grossen Stube der traditionelle Umtrunk und Zvieri statt.

Die Mitglieder des Grossen und des Kleinen Landrates, die Medienvertreter sowie die Ressortleiter und Stabstellen sind dazu herzlich eingeladen.

Ich danke Ihnen für Ihre geschätzte Mitarbeit und verbleibe

mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'T' followed by a dot and a flourish.

Tarzisius Caviezel, Landammann

Davos, 20. Dezember 2017

Berglistutz 1, Postfach
7270 Davos Platz 1
Telefon +41 81 414 30 10
Fax +41 81 414 30 49
kanzlei@davos.gr.ch
www.gemeindedavos.ch

Sitzung vom 14.11.2017
Mitgeteilt am 17.11.2017
Protokoll-Nr. 17-718
Reg.-Nr. B3.1.4

An den Grossen Landrat

Motion Cyrill Ackermann betreffend drei vollamtliche Kleine Landräte, Frage der Erheblicherklärung

1. Ausgangslage

Landrat Cyrill Ackermann reichte zusammen mit drei Mitunterzeichnern am 6. Juli 2017 eine Motion ein, mit der er eine Gemeindeexekutive fordert, die aus drei vollzeitlich amtierenden Personen besteht: Landammann, Statthalter und ein weiteres Mitglied. Die Motionäre begründen die Notwendigkeit der Motion mit drei Zielsetzungen:

- Drei vollamtliche Mitglieder des Kleinen Landrates garantieren eine professionelle und effiziente Erledigung der Arbeiten, welche in der Exekutive anfallen.
- Die Unabhängigkeit der Landratsmitglieder erhöht sich.
- Schlanke Strukturen sind eine Anforderung der Zeit und bewähren sich bereits in grösseren Gemeinden (z.B. Chur mit drei vollamtlichen Stadträten).

Die eingereichte Motion verlangt, dass die Absätze 1 und 2 von Art. 29 der Gemeindeverfassung, DRB 10, wie folgt geändert werden sollen:

1. *Der Kleine Landrat besteht aus drei vollamtlichen Mitgliedern: Landammann, Statthalter und einem weiteren Mitglied.*
2. *Um gültige Beschlüsse fassen zu können, müssen alle drei Mitglieder anwesend sein. Wird die Beschlussfähigkeit nicht erreicht, ergänzt sich die Behörde gemäss nachstehender Reihenfolge: Präsident, Vizepräsident und frühere Präsidenten des Grossen Landrates, die noch Mitglied des Grossen Landrates sind.*

2. Stellungnahme des Kleinen Landrates

2.1. Forderungen der Motion

Die Forderungen der Motion sind mit den Forderungen der Volksinitiative "für einen Kleinen Landrat mit drei vollamtlichen Mitgliedern" vom 18. Mai 2010 vergleichbar. Die Argumente für ein 3-Personen-Gremium oder für ein 5-Personen-Gremium als Gemeindeexekutive sowie die bishe-

rigen geschichtlichen Stationen des Anliegens einer personellen Verkleinerung der Davoser Gemeindeexekutive lassen sich in der damaligen Botschaft zur Volksabstimmung und dem zugrunde liegenden Antrag an den Grossen Landrat im Detail nachvollziehen (siehe Aktenauflage).

2.2. Volksabstimmung der Davoser Stimmberechtigten

An der Volksabstimmung vom 28. August 2011 verwarf das Davoser Stimmvolk die Volksinitiative "für einen Kleinen Landrat mit drei vollamtlichen Mitgliedern". Bei einer Stimmbeteiligung von 33,6 % resultierten 864 Ja-Stimmen zu 1'408 Nein-Stimmen. Der Ja-Stimmenanteil betrug 38,0 %, der Nein-Stimmenanteil 62,0 %. Der Volksinitiative wurde somit deutlich die Zustimmung verwehrt.

2.3. Geänderte Grundlagen im kantonalen Gemeindegesetz

Der Kleine Landrat hat an seiner Sitzung vom 18. Juli 2017 eine erste Stellungnahme zur Motion Cyrill Ackermann verabschiedet, basierend auch auf der dannzumal publizierten Fassung zum neuen kantonalen Gemeindegesetz, das im Sommer 2016 vom Departement für Finanzen und Gemeinden Graubünden in die Vernehmlassung gegeben wurde und der Beurteilung des Departements entsprach. Aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassung wurde das kantonale Gemeindegesetz im Sommer 2017 – im Bereich der Vorgaben zu den kommunalen Exekutiven – vom Regierungsrat mit einigen bedeutenden Erläuterungen angepasst. Das hat den Kleinen Landrat veranlasst, seine Stellungnahme zur Motion Cyrill Ackermann zu überarbeiten und am 14. November 2017 erneut, aber mit unveränderter Schlussfolgerung zu beschliessen.

2.4. Vorgaben des kantonalen Gemeindegesetzes

Das heutige kantonale Gemeindegesetz trat am 1. Juli 1974 in Kraft. Der Regierungsrat sah aus verschiedenen Gründen eine Totalrevision des kantonalen Gemeindegesetzes als notwendig an. Wie schon das bisherige, so soll auch das totalrevidierte Gemeindegesetz den Bündner Gemeinden einen möglichst grossen Regelungsspielraum für eigene Lösungen überlassen. Als Rahmen- und Organisationsgesetz für die Gemeinden dient es aber als Leitplanke für die vielfältigen Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeindeorganisation.

In seiner Vernehmlassungsbotschaft vom 5. Juli 2016 (Seiten 20 f) führt das zuständige Departement für Finanzen und Gemeinden Graubünden folgende Überlegungen zur Grösse einer Gemeindeexekutive aus:

"Gemeindevorstände mit 5 oder 7 Mitgliedern

Anlässlich der Teilrevision des Gemeindegesetzes im Jahr 2006 wurde dessen Art. 14 mit einem Abs. 3 ergänzt, wonach der Gemeindevorstand in der Regel aus mindestens fünf Mitgliedern besteht. Die Aufnahme dieser Bestimmung drängte sich vor allem deshalb auf, weil in Gemeinden mit einem Dreivorstand u.a. infolge Ausschlussgründen die Beschluss- und damit auch die Handlungsfähigkeit verschiedentlich nicht mehr vorhanden war, was zu aufsichtsrechtlichen Massnahmen und somit zu unnötigen administrativen Umtrieben führte (vgl. Botschaft 2005-2006, S. 993; GRP 2005/2006, S. 749). Diese für die Gemeinden grundsätzlich zwingend einzu-

haltende kantonalrechtliche Vorschrift schränkte ihre bis dahin in diesem Bereich geltende Organisationsautonomie ein. Damit gerieten jene Gemeindeverfassungen, gemäss welchen deren Exekutive aus weniger als fünf Mitgliedern bestand bzw. besteht, in Widerspruch zum übergeordneten kantonalen Recht (mit der Stadt Chur als anerkannter Ausnahme [vgl. GRP 2005/2006, S. 770 ff.]). Das Gemeindegesetz verzichtete jedoch bewusst darauf, eine Übergangsfrist für den neuen Absatz 3 von Art. 14 GG positiv-rechtlich zu statuieren bzw. festzulegen, bis wann die fraglichen Gemeinden entweder ihre Verfassungen anzupassen hätten oder aber die kommunale Regelung zwingend der kantonalen zu weichen hätte. Hingegen wurde vom zuständigen Vertreter der Regierung anlässlich der Beratungen im Grossen Rat zur Frage dieser gesetzlichen Anpassung ausgeführt, dass der Kanton keinen Druck ausübe, wenn eine Gemeinde in den nächsten 10, 15 Jahren keine Verfassungsrevision vornehme und nicht in die Situation komme, dass sie nicht mehr beschlussfähig ist. Trete hingegen in einer solchen Gemeinde Beschlussunfähigkeit ein, müsste der Kanton entsprechend intervenieren (vgl. GRP 2005/2006, S. 771).

Im Zusammenhang mit einer Aufsichtsbeschwerde, welche einen Dreiervorstand als unrechtmässig rügte, wurde das Departement für Finanzen und Gemeinden mit Beschluss vom 17. Dezember 2013, Prot. Nr. 1251, von der Regierung beauftragt, die Frage zu prüfen, welche Gemeinden ihre diesbezüglichen Organisationsvorschriften bis wann dem übergeordneten kantonalen Recht anzupassen haben, und der Regierung entsprechend Antrag zu stellen.

Die Situation präsentiert sich aktuell wie folgt: Nebst den Parlamentsgemeinden Chur und Samnau verfügen nurmehr Urmein und Rongellen über eine dreiköpfige Exekutive.

Im Gegensatz zur heutigen Formulierung soll im Sinne einer rechtsgleichen und keinen Interpretationsspielraum offen lassenden Anwendung keine Ausnahmeregelung für einen kleineren Vorstand mehr statuiert werden. Aus Sicht der Regierung sprechen nachstehende Argumente für eine Exekutive mit mehr als drei Mitgliedern:

- grössere Meinungsvielfalt, dadurch breiter abgestützte Lösungen (grössere Parteilichkeit vor allem in grösseren Gemeinden),
- Verteilung der immer grösseren Lasten (auch für kleinere Gemeinden; operative Aufgaben) auf mehr Schultern,
- mehr Demokratie,
- Fälle von Beschlussunfähigkeit nehmen ab.

Auch eine maximale Begrenzung erweist sich als sinnvoll: Zurzeit verfügen nur zwei Gemeinden (Brusio und Lumnezia) über einen Vorstand mit mehr als sieben Mitgliedern. Eine dieser Gemeinden, Lumnezia, hat jüngst zudem versucht, den Vorstand von neun auf fünf Mitglieder zu verkleinern, was ihr mit Hinweis auf den Fusionsvertrag untersagt wurde. Über sechs Vorstandsmitglieder verfügt keine Bündner Gemeinde. In diesem Sinne soll inskünftig die Gemeindeexekutive aus fünf oder sieben Mitgliedern bestehen."

Das in der Vernehmlassung stehende Gemeindegesetz des Kantons Graubünden sieht deshalb folgenden neuen Artikel vor:

Art. 36 Organisation

Abs. 1 Der Gemeindevorstand besteht aus fünf oder sieben Mitgliedern. Mit Ausnahme der Gemeindepräsidentin oder des Gemeindepräsidenten konstituiert er sich selber.

Über die eingegangenen Stellungnahmen zur Vernehmlassung über das kantonale Gemeindegesetz ist dem Kleinen Landrat nichts bekannt. Der Regierungsrat hat jedoch am 27. Juni 2017 eine neue Version des kantonalen Gemeindegesetzes zuhanden der parlamentarischen Bera-

tung verabschiedet, die im Bereich der Vorgaben zu den kommunalen Exekutiven entscheidend angepasst wurde.

In Art. 36 wird nun neu festgelegt:

Art. 36 Organisation

Abs. 1 Der Gemeindevorstand besteht in der Regel aus mindestens fünf Mitgliedern. Mit Ausnahme der Gemeindepräsidentin oder des Gemeindepräsidenten konstituiert er sich selber.

Der Regierungsrat führt im Gegensatz zur vorhergehenden Version des Departements Folgendes aus:

"Abs. 1: Eine kantonalrechtliche Regel über eine Mindestanzahl an Vorstandmitgliedern hat einen Ausgleich zu finden einerseits zwischen der Freiheit der Gemeinde, eine ihren Verhältnissen angepasste Grösse des Exekutivorgans selber zu bestimmen, andererseits am übergeordneten Anspruch, möglichst für dauernd beschlussfähige, (politisch) breit abgestützte und somit demokratisch legitimierte Vorstände als «Organe der Regierung» (Raschein / Vital, S. 53) zu sorgen.

Wie im geltenden Recht, wird ein mindestens fünfköpfiger Vorstand als Regel definiert (vgl. Art. 14 Abs. 3 GG), womit kleinere Zusammensetzungen nur ausnahmsweise und unter klar zu definierenden, restriktiven Voraussetzungen zulässig sind.

Ausnahmen von der Regel gemäss Absatz 1 sind dort zuzulassen, wo die Vorteile eines grösseren Vorstands durch andere Mechanismen oder Einrichtungen wettgemacht werden können. Zunächst kann in jenen Gemeinden ein kleinerer Vorstand zugelassen werden, in welchen vollamtliche Exekutivmitglieder tätig sind, welche sich hauptsächlich auf strategische Aufgaben konzentrieren, die operative Tätigkeit aber einer leistungsstarken, professionell aufgebauten Verwaltung überlassen können. Andererseits soll eine dreiköpfige Exekutive im Ausnahmefall auch in jenen Gemeinden möglich sein, deren Vorstandsmitglieder zwar nicht vollamtlich tätig sind, jedoch über ein Parlament und damit in aller Regel über eine entsprechend vielfältige Parteienlandschaft verfügen. Die Gemeinde hat in ihrem Recht jedoch zwingend geeignete Vorkehrungen zu treffen, um drohender Beschlussunfähigkeit des Vorstandes z.B. infolge Ausstandspflicht eines oder gar mehrerer Mitglieder vorzubeugen."

In der Debatte des Grossen Rats (Kantonsparlament) wurde zu Art. 36 Abs. 1 der Antrag gestellt, das Wort "fünf" durch das Wort "drei" zu ersetzen sowie den Text "in der Regel" zu streichen. Der Antrag wurde mit 65 Ja-Stimmen zu 45 Nein-Stimmen bei 3 Enthaltungen angenommen. Damit muss eine kommunale Exekutive laut neues kantonales Gemeindegesetz vom 17. Oktober 2017 aus mindestens drei Mitgliedern bestehen. Die Frist für das fakultative Referendum zum neuen Gemeindegesetz läuft bis zum 23. Januar 2018.

3. Vorteile und Nachteile eines Kleinen Landrates mit 3 Personen

Die Motion Cyrill Ackermann zielt darauf ab, die Anzahl Personen im Kleinen Landrat zu reduzieren. Die Anzahl Stellenprozente sollen gesamthaft gleich bleiben. Anstelle der heutigen Verteilung der Stellenprozente (1 x 100 und 4 x 50) wäre die neue Verteilung der Stellenprozente personell ausgeglichen (3 x 100).

3.1. Vorteile eines Kleinen Landrates mit 3 Personen

- Die Behörde ist professioneller, da sich alle Behördenmitglieder vollumfänglich mit Gemeindeganliegen beschäftigen. Ein anderweitiges berufliches Engagement kann es nicht mehr geben.
- Das Ungleichgewicht zwischen Landammann und übrige Behördenmitglieder wird gemildert. Die Geschicke der Gemeinde sind nicht mehr so stark von den Fähigkeiten des Landammanns abhängig.
- Die Behörde ist flexibler in der Zusammenarbeit, da keine Rücksicht mehr wegen anderer beruflicher Abwesenheiten genommen werden muss. Die Behördenmitglieder sind zeitlich zu 100 % für die Gemeinde im Einsatz.
- Für die Regierungsbildung sind weniger Kandidaten notwendig.

3.2. Nachteile eines Kleinen Landrates mit 3 Personen

- Die Exekutivbehörde ist in den verschiedenen Bevölkerungsgruppen, Ortsteilen und Parteien weniger abgestützt.
- Die demokratische Meinungsbildung wird gefährdet aufgrund der kleineren Meinungsvielfalt.
- Die Interessenvertretung ist weniger ausgewogen.
- Das kleine Gremium ist anfälliger gegen lobbyistische Einflüsse.
- Die Entscheidungsmacht wird auf drei Personen konzentriert.
- Bei einem Mehrheitsbeschluss braucht es nur 2 Personen, die die Richtung der Gemeinde vorgeben können. Bei einem Fünfer-Gremium sind für einen Mehrheitsbeschluss immerhin 3 Personen notwendig.
- Bei Ausstand oder bei längerer Krankheit eines Behördenmitglieds kommt eine Stellvertretungsregelung zum Tragen. In Chur beispielsweise nimmt der Parlamentspräsident Einsitz, was die Motionäre ebenfalls verlangen. Dies verletzt jedoch die Gewaltentrennung. Zudem verändert die Einsitznahme in der Regel die Parteienzusammensetzung der Exekutive und lässt Personen in der Exekutive Einsitz nehmen, die von den Stimmberechtigten nicht für diese Aufgabe gewählt worden sind.
- Bei einem Rücktritt aus der Exekutive ist die Beschlussfähigkeit ab sofort in Frage gestellt, eine Stellvertretungsregelung muss für eine längere Dauer eingesetzt werden (mindestens für 3 bis 4 Monate).
- Eine bestehende "innere" Opposition im Kleinen Landrat kann schwieriger zu einer Einheit zusammengeführt werden als bei einem Fünfer-Gremium, da bei einem Fünfer-Gremium wechselnde Mehrheiten häufiger sind.
- Schwierigerer Wiedereinstieg ins Berufsleben bei einer Abwahl, da mindestens kurzfristig die Möglichkeit von Arbeitslosigkeit besteht. Dies kann ein Hinderungsgrund sein, für ein solches Mandat zu kandidieren.
- Die Einführung von Abgangsentschädigungen für alle Behördenmitglieder verursacht höhere Kosten.

4. Beurteilung und Antragstellung des Kleinen Landrates

Die Frage der richtigen Anzahl Mitglieder in der Gemeindeexekutive beschäftigt die Politik in der Gemeinde Davos wiederkehrend, seit Jahren und Jahrzehnten. Eine umfassende Diskussion darüber wurde zuletzt aufgrund einer Volksinitiative in den Jahren 2010 und 2011 geführt. Die seither vergangene Zeitspanne ist eigentlich noch kurz, um alles wieder aufzurollen und erneut

zu überdenken. Zudem fiel das Verdikt des Davoser Stimmvolks sehr eindeutig zugunsten des bestehenden Systems (5 Kleine Landräte mit 1 x 100 und 4 x 50 Stellenprozenten) aus. Der Kleine Landrat stellt fest, dass es seit dem Jahr 2011 keine neuen Erkenntnisse festzustellen gibt, die eine Neubeurteilung der personellen Grösse der Behörde rechtfertigen würde.

Der Kanton Graubünden gibt mit seinem neuen Gemeindegesetz den Bündner Gemeinden einen Rahmen vor, in welchem die Gemeinden die optimale Organisationsform jeweils zugeschnitten auf die lokalen Verhältnisse selbstständig bestimmen können. Das neue, vom Grossen Rat fertig beratene Gemeindegesetz sieht vor, dass eine Gemeindeexekutive "aus mindestens drei Mitgliedern" bestehen soll. Die Forderung der Motionäre steht somit nicht im Widerspruch zum neuen kantonalen Gemeindegesetz. Der Kleine Landrat sieht jedoch – wie im voranstehenden Kapitel gegenübergestellt – bedeutendere Nachteile als Vorteile bei einer personellen Verkleinerung der Exekutive.

Aus diesen Gründen sieht der Kleine Landrat keine Veranlassung, die heutige Zusammensetzung des Kleinen Landrates in Frage zu stellen. Er stellt deshalb folgenden

Antrag an den Grossen Landrat:

Aufgrund der voranstehenden Ausführungen sei die am 6. Juli 2017 eingereichte Motion Cyrill Ackermann betreffend drei vollamtliche Kleine Landräte nicht erheblich zu erklären.

Gemeinde Davos

Namens des Kleinen Landrates



Tarzsius Caviezel
Landammann



Michael Straub
Landschreiber



Beilage/n

- Motion Cyrill Ackermann betreffend drei vollamtliche Kleine Landräte vom 6. Juli 2017

Aktenauflage

- Gemeinde Davos, Abstimmungsbroschüre vom 28. August 2011 zur Vorlage "Volksinitiative für einen Kleinen Landrat mit drei vollamtlichen Mitgliedern"
- Kleiner Landrat, Botschaft an den Grossen Landrat vom 22. Februar 2011 betreffend "Kleiner Landrat mit drei vollamtlichen Mitgliedern, Umsetzung der Volksinitiative"
- Grosser Rat des Kantons Graubünden, Gemeindegesetz des Kantons Graubünden vom 17. Oktober 2017 => <https://www.kantonsamtsblatt.gr.ch/ekab/00.019.153/publikation>
- Regierung des Kantons Graubünden, Botschaft an den Grossen Rat, Heft 3/2017-2018, insbesondere die Seiten 240-241
- Departement für Finanzen und Gemeinden Graubünden, erläuternder Bericht vom 5. Juli 2016 zur Vernehmlassung zur Totalrevision des Gemeindegesetzes und zur Teilrevision der Kantonsverfassung

- Departement für Finanzen und Gemeinden Graubünden, Gemeindegesetz des Kantons Graubünden, BR175.050, Entwurf vom 5. Juli 2016 zur Vernehmlassung zur Totalrevision des Gemeindegesetzes
- Regierungsrat des Kantons Thurgau, Botschaft vom 18. Januar 2016 zur Frage der Erheblicherklärung der Motion "Änderung Gesetz über die Gemeinden"

Motion „Drei vollamtliche Kleine Landräte“

Verfassung Art. 29

1 Der Kleine Landrat besteht aus fünf Mitgliedern: dem Landammann, dem Statthalter und den drei weiteren Mitgliedern.

2 Um gültige Beschlüsse fassen zu können, müssen unter dem Vorbehalt der korrekten Einladung mindestens drei Mitglieder anwesend und stimmberechtigt sein. Kann die Beschlussfähigkeit nicht erreicht werden, ergänzt sich die Behörde in der nachstehenden Reihenfolge: Präsident, Vizepräsident und frühere Präsidenten des Grossen Landrates, die noch Mitglied des Grossen Landrates sind.

Motionsvorschlag auf Aenderung von Art. 29

1 Der Kleine Landrat besteht aus drei vollamtlichen Mitgliedern: Landammann, Statthalter und einem weiteren Mitglied.

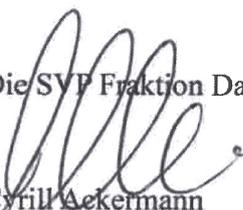
2 Um gültige Beschlüsse fassen zu können, müssen alle drei Mitglieder anwesend sein. Wird die Beschlussfähigkeit nicht erreicht, ergänzt sich die Behörde gemäss nachstehender Reihenfolge: Präsident, Vizepräsident und frühere Präsidenten des Grossen Landrates, die noch Mitglied des Grossen Landrates sind.

Motionstext: Die Verfassung für die Landschaft Davos und die Landschaftsgesetze sind dahingehend abzuändern, dass der Kleine Landrat ab der kommenden Legislatur aus drei vollamtlichen Mitgliedern besteht (Landammann, Statthalter, ein weiteres Mitglied).

Begründung

Drei vollamtliche Mitglieder des Kleinen Landrates garantieren eine professionelle und effiziente Erledigung der Arbeit, welche in der Exekutive anfallen. Die Unabhängigkeit der Landratsmitglieder erhöht sich. Schlanke Strukturen sind eine Anforderung der Zeit und bewähren sich bereits in grösseren Gemeinden (z.B. Chur mit drei vollamtlichen Stadträten).

Die SVP Fraktion Davos



Cyril Aekermann
Präsident Grosser Landrat

Mitunterzeichner



Davos, 6. Juli 2017

Berglistutz 1, Postfach
7270 Davos Platz 1
Telefon +41 81 414 30 10
Fax +41 81 414 30 49
kanzlei@davos.gr.ch
www.gemeindedavos.ch

Sitzung vom 19.12.2017
Mitgeteilt am 22.12.2017
Protokoll-Nr. 17-861
Reg.-Nr. B2.1

An den Grossen Landrat

Interpellation Christian Stricker betreffend Bauten und Anlagen ohne Bewilligung sowie zerfallende Bauten in der Landschaft Davos, Stellungnahme des Kleinen Landrates

1. Veranlassung

Landrat Christian Stricker reichte am 23. März 2017 eine Interpellation ein, mit welcher er verschiedene baurechtliche Fragen thematisiert. Insbesondere interessieren den Interpellanten Fragen zum Bauen ohne Baubewilligung und baurechtliche Unterhaltspflichten.

2. Grundsätzliches

Die Baubewilligungsverfahren sind kantonal (Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden [KRG] mit der dazugehörenden Verordnung [KRVO], BR 801.100 und 801.110) und kommunal (Davoser Baugesetz [BauG, DRB 60] und der entsprechenden Ausführungsverordnung [AVO-BauG, DRB 60.05]) umfassend geregelt. Die Bewilligungsinstanzen sind die Baubehörde (Art. 16 BauG) und die Baukommission (Art. 17/18 BauG). Die Bewilligungsinstanzen halten sich in ihrer Beurteilung an die entsprechenden gesetzlichen Vorschriften. Baurechtsverletzungen werden, sofern sie den Behörden bekannt sind, geahndet und mittels Verfügungen und Bussen verfolgt. Bauten, welche ohne die erforderlichen Bewilligungen erstellt werden, verletzen Recht und Gesetz und können nicht toleriert werden. Fehlbare können mit Busse bis Fr. 40'000.– bestraft werden (Art. 95 Abs. 1 i.V.m. Art. 107 Abs. 2 Ziff. 6 KRG; vgl. auch Art. 160 BauG), die Wiederherstellung oder gegebenenfalls ein Ersatzvornahme ist in Art. 94 KRG bzw. Art. 161 BauG geregelt.

Derzeit sind verschiedene Verfahren wegen Baurechtsverletzungen hängig, zum Teil auch im Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht.

3. Stellungnahme des Kleinen Landrates zu den gestellten Fragen

In seiner Interpellation hat Landrat Christian Stricker zu drei Themen Fragen gestellt, welche der Kleine Landrat wie folgt beantwortet.

3.1. Handlungsbedarf und Vollzug betreffend Bauten und Anlagen ohne Baubewilligung

Frage: Sieht der Kleine Landrat bei der Durchsetzung der gesetzlichen Grundlagen bzgl. der Erstellung von Bauten ohne Baubewilligung einen Handlungsbedarf?

Antwort: Die meisten Anzeigen gegen Baurechtsverletzungen erfolgen durch Privatpersonen, oftmals Nachbarn der Bauherrschaft. Im Siedlungsgebiet ist die Durchsetzung der baurechtlichen Vorschriften durch die Baupolizei und die nachbarschaftliche „Kontrolle“ gewährleistet. Um eine erhöhte Kontrolltätigkeit über das ganze Gemeindegebiet auszuüben, wäre eine Aufstockung des Personalbestandes nötig.

Frage: Welche Hauptgründe macht der Kleine Landrat für die Erstellung von Bauten ohne Baubewilligung in der Landschaft Davos verantwortlich?

Antwort: Die Gründe dazu sind vielschichtig. Sie können bei kleineren Bauvorhaben auf die Unwissenheit der Bauherrschaft zurückzuführen sein. Auch monetäre oder andere Absichten wie die Vermeidung des administrativen Aufwandes, eine eigenwillige Interpretation der Bauvorschriften bzw. ein überzogenes Eigentumsverständnis können für ein Bauen ohne Bewilligung verantwortlich sein. Die Tatsache, dass Bauten ohne Bewilligungen erstellt werden, kann in der ganzen Schweiz beobachtet werden. Davos ist hier kein Einzelfall und sticht auch nicht negativ hervor.

Frage: Wie geht der Kleine Landrat grundsätzlich gegen solche Verstösse vor und wo sieht er Verbesserungspotenzial, um die gesetzlichen Vorgaben in diesem Bereich besser durchsetzen zu können?

Antwort: Meldungen über Verstösse werden aufgenommen und bearbeitet. Die Verfahren sind aufwendig und oft langwierig. Die Verfahrensschritte müssen präzise eingehalten werden (rechtliches Gehör, Rechtsmittelbelehrung, nachträgliches Baugesuch mit Ausschreibung und eventuellen Einsprachen, mehrinstanzliches Beschwerdeverfahren etc.).

Frage: Wären baupolizeiliche Massnahmen, zusätzliche Einbindung der parlamentarischen Raumplanungskommission, konsequentere Anwendung bestehenden Rechts, auch durch höhere Instanzen, mögliche Instrumente zur Problemlösung?

Antwort: Die Raumplanungskommission des Grossen Landrates im Sinne einer baupolizeilichen Massnahme zusätzlich einzubinden, ist weder sinnvoll noch zweckmässig. Die Baupolizei nimmt Aufgaben wahr, die keine Beurteilung durch eine Kommission erfordern. Die baupolizeilichen Verfahren werden durch das Hochbauamt und durch den Rechtskonsulenten zweckmässig, situations- und zeitgerecht erledigt.

Frage: Welche Massnahmen beurteilt der Kleine Landrat als geeignet, um zukünftige Rechtsverletzungen zu verhindern?

Antwort: Verhindern kann man zukünftige Rechtsverletzungen kaum. Der Entscheid eines Einzelnen, ohne Bewilligungen Bauten zu erstellen oder zu verändern, wird ja gerade nicht mit dem Bauamt abgesprochen. Somit greift eine Kontrolle immer nur im Nachhinein, wenn eine Verletzung festgestellt wird. Durch konsequentes Ahnden der festgestellten Verletzungen mit angemessener Busse kann erreicht werden, dass sich die Erkenntnis bei Bauwilligen durchsetzt, dass Bauen ohne Bewilligung gesetzeswidrig ist, unangenehme Konsequenzen mit sich bringt und, wenn überhaupt, dann nur über Umwege zum Erfolg führt.

3.2. Handlungsbedarf und Vollzug betreffend Unterhaltungspflicht von Bauten und Anlagen

Frage: Beurteilt der Kleine Landrat Bauruinen und zerfallende Bauten in der Landschaft Davos als Problem? Ist Art. 49 des Davoser Baugesetzes ausreichend, um zerfallende Bauten und Bauruinen aus dem Landschaftsbild zu eliminieren und mit welchen Massnahmen will der Kleine Landrat das Recht durchsetzen?

Antwort: Zerfallende Bauten und Anlagen befinden sich grösstenteils ausserhalb der Bauzonen.

Der Handlungsspielraum ist sehr gering und nur mit der Zustimmung des Amtes für Raumentwicklung möglich. Im Gegensatz zur Gemeinde ist das Amt für Raumentwicklung der Auffassung, dass Bauruinen und zerfallende Ställe, die nicht mehr gebraucht werden, zu entfernen sind. Der Vollzug gestaltet sich innerhalb und ausserhalb der Bauzone als sehr schwierig, da vielfach das Interesse oder die finanziellen Mittel fehlen und entsprechende Anordnungen mit dem verfassungsmässig gewährleisteten Grundrecht der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) kollidieren können. Eine Ersatzvornahme kann nur in Einzelfällen, wenn die öffentliche Sicherheit massiv gefährdet ist, angewendet werden (Art. 79 Abs. 2 und 4 KRG).

3.3. Strafamnestie zur Behebung bestehender Baurechtswidrigkeiten

Frage: Wäre das Einräumen einer zeitlichen Frist für die Behebung der Baurechtsverstösse (verbunden mit nachträglichem Anzeigen von Bauten ohne Bewilligung, Abbruch von Bauruinen) eine Möglichkeit, erfolgte Verstösse mit einer Art 'Amnestie ohne Strafverfahren' zu korrigieren? Zusammen mit den zu ergreifenden Massnahmen nach Punkt 2.1 [Anmerk.: oben Ziff. 3.1] und 2.2 [Anmerk.: oben Ziff. 3.2] würde sich nach abgeschlossener Möglichkeit zur straflosen Selbstanzeige allenfalls eine effektive Möglichkeit ergeben, die Auswüchse wirksam einzugrenzen. Wie steht der Kleine Landrat zu einer solchen Möglichkeit? Besteht dafür überhaupt eine gesetzliche Grundlage?

Antwort: Staatliches Handeln zur Durchsetzung der Rechtsordnung findet grundsätzlich auf zwei Ebenen statt: Zum einen ist der Verantwortliche bei rechtswidrigem Verhalten zur Herstellung des rechtmässigen Zustandes zu verpflichten, was im Baurecht bei formellen Baurechtsverletzungen (Bauen ohne Baubewilligung) über die nachträgliche Erteilung einer Baubewilligung geschieht und bei materiellen Baurechtsverletzungen durch den Rückbau der entsprechenden Bauten, wovon nur aus Gründen der Verhältnismässigkeit

oder des Vertrauensschutzes ausnahmsweise abgesehen werden kann. Zum andern können Rechtsverletzungen Strafen nach sich ziehen. Dieses Prinzip ist im Baurecht kantonal (Art. 94 f. KRG) und kommunal (Art. 160 f. BauG) auch so verankert.

Die Einführung einer Strafamnestie ist aus rechtlichen und politischen Gründen ein äusserst heikles Unterfangen. Dadurch würden die ehrlichen Bauherren benachteiligt, was dem Prinzip der Rechtsgleichheit zuwiderlaufen würde. Eine Strafamnestie fördert auch den Eindruck, es handle sich in diesem Bereich nur um ein Kavaliersdelikt und der Staat drücke dabei immer wieder mal ein Auge zu. Dementsprechend sind beispielsweise auch Steueramnestien höchst umstritten, so dass auf Bundesebene in diesem Bereich nur eine sehr beschränkte Variante umgesetzt werden konnte. Entsprechende Bedenken müssen deshalb auch im Baurecht gelten, insbesondere damit rechtswidriges Verhalten nicht auch noch materiell belohnt wird, indem etwa ein Bauherr unzulässig übernutzte Bauten brauchen bzw. bewirtschaften kann.

Das vom Interpellanten vorgeschlagene Vorgehen mit der Einführung einer Frist zur freiwilligen Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes ohne strafrechtliche Sanktionen müsste zudem über eine Revision des Baugesetzes eingeführt werden, da die bestehenden Vorgaben bei rechtswidrigen Bauten (Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes und Busse) von Amtes wegen anzuwenden sind. Eine entsprechende Anpassung des kommunalen Rechts würde allerdings an den übergeordneten kantonalen Vorschriften scheitern, da die Gemeinden in ihren Baugesetzen das übergeordnete Recht beachten müssen und im Rahmen ihrer Zuständigkeit nur strengere Bestimmungen aufstellen können, soweit es die örtlichen Verhältnisse erfordern und die übergeordnete Regelung dem nicht entgegensteht (Art. 22 Abs. 3 KRG). Das KRG verlangt aber zwingend die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes bei materiell rechtswidrigen Bauten (Art. 94 Abs. 1 KRG). Ebenso müssen Verletzungen des KRG oder darauf beruhende Erlasse und Verfügungen des Kantons oder der Gemeinden mit einer Busse bis Fr. 40'000.– bestraft werden (Art. 95 Abs. 1 KRG).

Zusammengefasst kann die Gemeinde die rechtlichen Grundlagen für den Vorschlag des Interpellanten nicht schaffen, sondern muss Baurechtsverletzungen über entsprechende Anordnungen zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes und mit Baubussen bei voller Ausschöpfung des Bussenrahmens im Einzelfall bekämpfen.

Gemeinde Davos

Namens des Kleinen Landrates



Tarzsius Caviezel
Landammann



Michael Straub
Landschreiber



Beilage/n

- Interpellation Christian Stricker vom 23. März 2017 betreffend Bauten und Anlagen ohne Bewilligung sowie zerfallende Bauten in der Landschaft Davos

Interpellation

betr. Bauten und Anlagen ohne Bewilligung sowie zerfallende Bauten in der Landschaft Davos

1. Baugesetzliche Vorschriften und Feststellungen

1.1 Bauen ohne Baubewilligung

Art. 16 des Davoser Baugesetzes verlangt grundsätzlich für sämtliche Bauten und Anlagen eine Bewilligung. Trotzdem gibt es in der Landschaft Davos Beispiele für die rechtswidrige Erweiterung von Bauten oder Anlagen ohne Baubewilligung.

Bauten und Anlagen, die ohne entsprechende Bewilligung ausgeführt wurden, sind aus offensichtlichen Gründen nicht tolerierbar.

1.2 Baurechtliche Unterhaltspflicht

Art. 49 des Davoser Baugesetzes verlangt, dass Bauten und Anlagen stets in gutem Zustand zu halten sind. Werden Bauten oder Anlagen mangelhaft unterhalten, verpflichtet die Baubehörde den Eigentümer zu den erforderlichen Massnahmen. Kommt er den Weisungen nicht nach, lässt die Baubehörde die notwendigen Massnahmen auf seine Kosten ausführen. Trotzdem existieren in der Landschaft Davos, sogar in unmittelbarer Nähe des Siedlungsgebietes, Bauruinen, die oben genannter Bestimmung des Baugesetzes zuwiderlaufen.

Zerfallende Bauten stellen in der Landschaft Davos in Zeiten des (landwirtschaftlichen, z.T. touristischen) Strukturwandels ein zunehmendes Problem dar.

2. Auskunftsbegehren an den Kleinen Landrat

Das Davoser Baugesetz (vgl. zitierte Artikel 16 und 49) sollte eigentlich eine ausreichende Grundlage zur Verhinderung der geschilderten Rechtsverletzungen bieten. Mit der vorliegenden Interpellation sollen nicht einzelne Beispiele gegen die genannten Bestimmungen anprangert werden, sondern die Anfrage soll zur nachhaltigen Lösung des Problems beitragen. Deshalb wird der Kleine Landrat (KLR) ersucht, folgende Fragen zu beantworten:

2.1 Handlungsbedarf und Vollzug betreffend Bauten und Anlagen ohne Baubewilligung

Sieht der KLR bei der Durchsetzung der gesetzlichen Grundlagen bzgl. der Erstellung von Bauten ohne Baubewilligung einen Handlungsbedarf? Welche Hauptgründe macht der KLR für die Erstellung von Bauten ohne Baubewilligung in der Landschaft Davos verantwortlich? Wie geht der KLR grundsätzlich gegen solche Verstösse vor und wo sieht er Verbesserungspotential, um die gesetzlichen Vorgaben in diesem Bereich besser durchsetzen zu können?

Wären baupolizeiliche Massnahmen, zusätzliche Einbindung der parlamentarischen Raumplanungskommission, konsequentere Anwendung bestehenden Rechts, auch durch höhere Instanzen mögliche Instrumente zur Problemlösung? Welche Massnahmen beurteilt der KLR als geeignet, um zukünftige Rechtsverletzungen zu verhindern?

2.2 Handlungsbedarf und Vollzug betreffen der Unterhaltspflicht von Bauten und Anlagen

Beurteilt der KLR Bauruinen und zerfallende Bauten in der Landschaft Davos als Problem? Ist Art. 49 des Davoser Baugesetzes ausreichend, um zerfallende Bauten und Bauruinen aus dem Landschaftsbild zu eliminieren und mit welchen Massnahmen will der KLR das Recht durchsetzen?

2.3 Strafmnestie zur Behebung bestehender Baurechtswidrigkeiten

Wäre das Einräumen einer zeitlichen First für die Behebung der Baurechtsverstösse (verbunden mit nachträglichem Anzeigen von Bauten ohne Bewilligung, Abbruch von Bauruinen) eine Möglichkeit, erfolgte Verstösse mit einer Art 'Amnestie ohne Strafverfahren' zu korrigieren? Zusammen mit den zu ergreifenden Massnahmen nach Punkt 2.1 und 2.2 würde sich nach abgeschlossener Möglichkeit zur straflosen Selbstanzeige allenfalls eine effektive Möglichkeit ergeben, die Auswüchse wirksam einzugrenzen. Wie steht der KLR zu einer solchen Möglichkeit? Besteht dafür überhaupt eine gesetzliche Grundlage?

Davos, den 23.03.2017

Der Hauptunterzeichner



(Christian Stricker)

Die Mitunterzeichnenden