KLEINER LANDRAT

Berglistutz 1, Postfach
7270 Davos Platz 1
Telefon +41 81 414 33 00
Fax +41 81 414 33 88
kanzlei@davos.gr.ch
www.gemeindedavos.ch

GEMEINDE DAVOS

GROSSER LANDRAT
AMTSJAHR 2011

BEILAGE NR. 273

Sitzung vom 15.03.2011
Mitgeteilt am 18.02.2011
Protokoll-Nr. 11-209
Reg.-Nr. B3.1.3 B3.1.2

An den Grossen Landrat

Anpassung der Geschäftsordnung des Grossen Landrates,
Umsetzung der Motion Vladimir Pilman

1. Veranlassung

Landrat Vladimir Pilman sowie sechs Mitunterzeichnende reichten am 23. März 2010 eine Motion ein, in der sie den Kleinen Landrat auffordern, verschiedene Änderungen in der Geschäftsordnung des Grossen Landrates vorzunehmen. Nach Meinung der Motionäre bestehen in der Geschäftsordnung aus dem Jahre 2003 verschiedene Lücken oder Bestimmungen, welche die Arbeit des Gemeindeparlaments erschweren. Zusätzlich sei im Zuge der Professionalisierung des Kleinen Landrates eine Stärkung des Grossen Landrates wichtig. Nachfolgend werden sechs Artikel aufgeführt, die nach Meinung der Motionäre einer Anpassung bedürfen.

2. Stellungnahme des Kleinen Landrates

2.1. Grundsätzliche Betrachtung

In der Sitzung des Grossen Landrates vom 13. Januar 2011 beantwortete der Kleine Landrat die Motion. Er beantragte dem Grossen Landrat, die Motion nicht zu überweisen. Er wies darauf hin, dass, gestützt auf Art. 19 der Landschaftsverfassung, am 1. Juli 2004 die heutige, gültige Geschäftsordnung des Grossen Landrates der Gemeinde Davos in Kraft gesetzt wurde. Die Grundlage dazu bildete das Projekt „Zukunftsweisende Strukturen für die Landschaft Davos", das von einem eigens dafür geschaffenen Lenkungsorgan vorbereitet wurde. Diese Geschäftsordnung entspreche nicht nur zu grossen Teilen den Rahmenbedingungen anderer vergleichbarer Gemeinden, sondern es wurde ihr vor weniger als sieben Jahren auch durch das Parlament zugestimmt.

2.2. Stellungnahme zu den einzelnen Anträgen

A. Allgemeine Bestimmungen

Art. 5
Absatz 1 *(geändert):* Der Präsident, der Vizepräsident und der Vorgänger des Präsidenten (alt Landratspräsident) bilden das Ratsbüro. Der Landammann und der Landschreiber nehmen mit beratender Stimme Einsitz.

Begründung: Die Gewaltentrennung ist bei der heutigen Regelung durch die Einsitznahme des Landammanns nicht konsequent durchgezogen. Die Einsitznahme des Landschreibers ist noch problematischer, da er kein Behördenmitglied, sondern Verwaltungsangestellter ist und direkt dem Landammann untersteht. Damit kann er bei seinen Entscheiden nicht neutral sein und der Landammann verfügt damit indirekt über zwei Stimmen im Ratsbüro. Die Lösung mit dem alt Landratspräsidenten ist in der Verfassung der Gemeinde (DRB 10) unter Art. 29 *Abs.* 2 *(Beschlussfähigkeit des Kleinen Landrats) vorgesehen und damit bereits gesetzeskonform.*

Antwort

Aus Sicht des Kleinen Landrates hat die seit 1989 geltende Regelung noch nie dazu geführt, dass der Landratspräsident überstimmt worden wäre. Im Gegenteil, die Verwaltung versteht sich als Dienstleistungsbetrieb, macht Vorschläge, informiert in den Ratsbürositzungen, in welcher der Landratspräsident entscheidet.

Weil aber von Landammann und Landschreiber das Stimmrecht nicht genutzt wird, spricht auch nichts gegen den Entzug des Stimmrechts. Der Kleine Landrat erachtet die Änderung nicht als vordringlich. Er sieht die vorgeschlagene Lösung als aufwändiger, da zu jeder Ratsbürositzung neben dem Landratspräsidenten und dem stv. Landratspräsidenten noch ein weiteres Mitglied verpflichtet werden muss. Er kann sich jedoch, wenn es einem Bedürfnis des Grossen Landrats entspricht, mit der neuen Regelung einverstanden erklären.

Art. 7
Absatz 1 *(geändert):* Die Einladungen zu den Sitzungen erfolgen schriftlich spätestens drei Wochen vorher unter Beilage der Traktandenliste und der Unterlagen. In dringenden Fällen können auf Beschluss des Ratsbüros die Unterlagen ausnahmsweise zwei Wochen vor der Sitzung versandt werden.

Begründung: Als Milizparlamentarier benötigen die Landräte mehr Zeit für das Aktenstudium und Meinungsbildung.

Antwort

Die Verlängerung der Einladung zu den Sitzungen hat ebenfalls zur Folge, dass der administrative Ablauf schwerfälliger wird. Der oft gehörte Vorwurf, die Mühlen der öffentlichen Verwaltung mahlten (zu) langsam, würde damit noch mehr Nahrung gegeben. Dabei geht es nicht nur um mögliche Verzögerungen bei der Behandlung im Grossen Landrat; mehr ins Gewicht fällt die damit verbundene Gefahr, dass sich mindestens teilweise die Abstimmung durch den Souverän um etwa ¼ Jahr nach hinten verschieben kann. Der Kleine Landrat erachtet die Versendung der Unterlagen 14 Tage im Voraus als angemessen. Andere vergleichbare Gemeinden kennen eine

Zustellfrist von zwei wie auch drei Wochen. Falls mit einer um 1 Woche früheren Versendung der Unterlagen eine noch gründlichere Vorbereitung erreicht werden kann, ist er bereit, die aufgeführten Nachteile in Kauf zu nehmen.

B. Verhandlungen

Art. 18
Absatz 2 *(neu):* Die Geschäftsprüfungskommission, die Raumplanungskommission oder nichtständige parlamentarische Kommissionen im Sinne des Art. 15 können unabhängige Sachverständige zu ihren Beratungen und zur Sitzung des Grossen Landrates einladen.

Absatz 3 *(bisher Absatz 2/ergänzt):* Die Sachverständigen können nach Absprache mit dem Mitglied des Kleinen Landrates bzw. dem Präsidenten der ihn berufenden Kommission im Rat ergänzende Ausführungen machen.

Begründung: Bei schwierigen Geschäften sind unabhängige Experten in gewissen Fällen wichtig, die vom Kleinen Landrat einberufenen externen Berater sind nicht immer unabhängig (siehe Erfahrungen Globalbudget oder Pelletheizung). Die Regelung entspricht (gemäss Rechtskonsulent) der Gesetzgebung des Grossen Rates des Kantons Graubünden (Art. 28 *Gesetz Grosser Rat), entspricht also bereits dem übergeordneten Recht.*

Antwort

Der Kleine Landrat teilt die Meinung der Motionäre, dass externe Berater nicht in jedem Fall unabhängig sind, er ist aber im Gegensatz zu den Motionären der dezidierten Meinung, dass Experten nicht unabhängiger werden, wenn sie von Kommissionen eingeladen werden. Nach dem geltenden Recht können Sachverständige durch den Kleinen Landrat allein oder durch das Ratsbüro in Absprache mit dem Kleinen Landrat zu Sitzungen des Grossen Landrates aufgeboten werden.

Bei Vorberatungskommissionssitzungen hat der Kommissionspräsident den Vorsitz. Hier spricht nichts dagegen, wenn er nach Absprache mit dem Kleinen Landrat externe Berater beizieht.

C. Parlamentarische Vorstösse

Art. 38
Absatz 1 *(geändert):* Die Motion und das Postulat sind schriftlich abzufassen und bis zum Beginn der Sitzung des Grossen Landrats unterzeichnet beim Landratspräsidenten einzureichen. Der Landratspräsident gibt die Eingänge der persönlichen Vorstösse an der gleichen Sitzung bekannt.

Begründung: Dieses Vorgehen war im Grossen Landrat vor der letzten Revision der Geschäftsordnung üblich und wird übrigens auch im Grossen Rat so gehandhabt.

Absatz 3 *(geändert):* Die Vorstösse sind an einer der nachfolgenden vier Sitzungen zu traktandieren. Die Stellungnahme des Kleinen Landrats zur Erheblicherklärung oder Überweisung erfolgt schriftlich.

Absatz 4 *(neu):* Wird eine Motion bzw. ein Postulat nicht innerhalb von 6 Monaten seit dem Einreichen vorgelegt, gilt es oder sie als erheblich erklärt bzw. überwiesen.

Die nachfolgenden Absätze verschieben sich nach hinten.

Art. 39 geändert/neu
Erheblich erklärte Motionen und überwiesene Postulate werden vom Kleinen Landrat zügig bearbeitet. Die Vorlagen werden dem Grossen Landrat spätestens nach 6 Monaten seit deren Überweisung zur Behandlung unterbreitet.

Gibt es wichtige Gründe für Nicht-Einhaltung der Frist, muss der Kleine Landrat den Grossen Landrat über die Gründe und den voraussichtlichen Termin der Behandlung schriftlich informieren. Dauert die Verschiebung länger als drei Monate, muss der Grosse Landrat die Fristerstreckung genehmigen.

Ende Jahr erstellt das Ratssekretariat eine Liste aller pendenten parlamentarischen Vorstösse und legt sie dem Grossen Landrat vor.

Begründung: Die Vorstösse des Grossen Landrats wurden immer wieder vom Kleinen Landrat teilweise bewusst hinausgezögert, um für ihn missliebige Vorstösse im Sand verlaufen zu lassen. Das ist aus demokratischer Sicht inakzeptabel. Der Vorschlag lässt dem Kleinen Landrat durchaus einen zeitlichen Spielraum, erzeugt aber auch den nötigen Druck, die Vorstösse im vernünftigen Zeitrahmen zu behandeln. Diese Bestimmungen sind aus meiner Sicht das Kernanliegen dieser Motion.

Art. 41 *(geändert)*
Kleine Anfragen sind zwei Wochen vor der nächsten Sitzung des Grossen Landrats schriftlich und unterzeichnet dem Ratssekretariat zu unterbreiten.

Der Kleine Landrat hat die Kleine Anfrage an dem Sitzungstag zu beantworten, vor dem die Anfrage gestellt wurde.

Der Kleine Landrat kann in Absprache mit dem Fragesteller die Beantwortung auf die nächste Sitzung verschieben, wenn

- die Dringlichkeit nicht gegeben ist.
- er für die Antwort aufwendige Recherchen betreiben muss.

Ist der Fragesteller mit der Verschiebung nicht einverstanden, entscheidet das Ratsbüro. Kleine Anfragen werden nicht traktandiert und können vom Kleinen Landrat mündlich beantwortet werden. Eine mündliche Begründung und eine Diskussion finden nicht statt.

Begründung: Der Unterschied zwischen der heutigen Regelung der Kleinen Anfrage und der Interpellation ist zu klein und wurde dementsprechend kaum benutzt. Die neue Lösung soll den Grossen Landräten die Möglichkeit geben, sich zu aktuellen Themen öffentlich zu erkundigen. Als Alternative kann der Kleine Landrat die Möglichkeit einer Fragestunde, wie dies in anderen Parlamenten gehandhabt wird, prüfen.

Antwort

Die Behandlung von parlamentarischen Vorstössen beinhaltet das Kernstück der Motion. Die Behauptung *„Die Vorstösse des Grossen Landrats wurden immer wieder vom Kleinen Landrat teilweise bewusst hinausgezögert, um für ihn missliebige Vorstösse im Sand verlaufen zu lassen..."* ist eine Unterstellung, die der Kleine Landrat in aller Form zurückweist. Die Behörde war und ist stets darauf bedacht, verantwortungsbewusst im Sinne von ganz Davos zu handeln. Der in den letzten Jahren am meisten Zeit in Anspruch genommene Vorstoss betraf die Motion der GPK betreffend teilweise Rückführung der EWD AG in die Gemeindeverwaltung. Dieses Verzögern zeigte, dass es im Sinne der Sache war, das Anliegen durch das neue Parlament behandeln zu lassen. Nur so ist es zu erklären, dass das Parlament und sogar die GPK, allerdings unter anderer personeller Besetzung, die eigene Motion ablehnte.

Der Kleine Landrat ist auch der Meinung, dass in der letzten Sitzung des Grossen Landrates im alten Jahr diesem eine Liste mit allen noch pendenten und behandelten parlamentarischen Vorstössen zur Kenntnisnahme unterbreitet wird.

Die Gemeindebehörde hat auch Verständnis dafür, dass die Forderung nach rascher Erledigung von Motionen und Postulaten gestellt wird. Allerdings gilt es zu bedenken, dass die Verwaltung seit 2005 200 Stellenprozente an Personal abgebaut hat (betriebswirtschaftliche Mitarbeiter 100%, Personalchefin mit zusätzlichen Aufgaben zu Gunsten des Landammanns 50%, Rechtskonsulent 40% und Departementsassistentin 10%). Die parlamentarischen Vorstösse haben aber auf der anderen Seite in der neuen Legislaturperiode markant zugenommen. Damit ist offensichtlich, dass es nicht am guten Willen, sondern an den personellen Ressourcen mangelt, wenn Engpässe in der Behandlung der Vorstösse entstehen.

Der Kleine Landrat ist grundsätzlich nicht dagegen, in der Behandlung von parlamentarischen Vorstössen das gleiche System wie im Grossen Rat des Kantons Graubünden anzuwenden. Dort unterteilen sich die Vorstösse in Anfrage, Auftrag und Fragestunde. Allerdings kann der Kleine Landrat darin keine markanten Verbesserungen zur gegenwärtigen Geschäftsordnung erkennen.

Als problematisch, ja geradezu zweischneidig beurteilt die Exekutive die geforderte Variante, wonach gemäss Art. 38 Abs. 4 (neu) eine Motion oder ein Postulat nach 6 Monaten automatisch als überwiesen gilt. Dies würde bedeuten, dass von Minderheiten eingereichte Vorstösse, die von der Exekutive befürwortet werden, möglicherweise gegen den Mehrheitswillen des Grossen Landrates „still" überwiesen werden. Auch könnte sich der Kleine Landrat ganz allgemein bei Zustimmung die Arbeit der Beantwortung ersparen, ohne die Bestimmungen der Geschäftsordnung zu missachten.

Schliesslich gilt es zu beachten, dass, je mehr der Zeitrahmen für die Bearbeitung der verschiedenen Vorstösse eingeschränkt wird, umso mehr die Qualität der Bearbeitung leidet.

3. Zusammenfassende Beurteilung

Der Kleine Landrat zeigte in seiner Beantwortung vom 13. Januar 2011 Verständnis für die Stossrichtung der Motion. Er war allerdings der Meinung, dass mit den vorgeschlagenen Änderungen insgesamt keine markante Verbesserung des Parlamentsbetriebes erreicht werde. Auch Problemkreise wie die Wählbarkeit von Lehrpersonen in den Grossen Landrat, genaue Festlegung der Amtsdauer des Landratspräsidenten (Ende Jahr oder bis zur konstituierenden Sitzung

im Januar) sowie die Limitierung von Vorstössen pro Parlamentsmitglied werden mit der vorliegenden Motion nicht aufgegriffen. Zusätzlich erkennt der Kleine Landrat ein Ungleichgewicht zwischen zunehmendem administrativem Aufwand und den durch das Verzichtsprogramm reduzierten personellen Ressourcen.

Der Kleine Landrat hielt aber fest, dass es einerseits seine Pflicht und Schuldigkeit sei, zu politischen Vorstössen klar Stellung zu beziehen. Andererseits handelt es sich beim vorliegenden Gesetz um die Geschäftsordnung des Grossen Landrates, die nach eigener Massgabe vom Parlament angepasst werden kann. Aus Sicht des Kleinen Landrates spricht aus rechtlichen Gründen nichts gegen die Umsetzung der Motion.

4. Erheblicherklärung der Motion

Am 13. Januar 2011 wurde die Motion Vladimir Pilman und Mitunterzeichnende erheblich erklärt. Gemäss DRB 10.3 Art. 34 ist die Motion ein verbindlicher Antrag eines oder mehrerer Ratsmitglieder. Die erheblich erklärte Motion verpflichtet den Kleinen Landrat, dem Grossen Landrat eine in die Zuständigkeit des Stimmbürgers oder des Grossen Landrates fallende Vorlage zu unterbreiten. Bei einer Anpassung der Geschäftsordnung des Grossen Landrates unterbleibt eine Volksabstimmung.

In der vorliegenden Motion sind die einzelnen Änderungsanträge bereits artikelweise ausformuliert. Da aus Sicht des Kleinen Landrates formell nichts gegen die Übernahme der vorgeschlagenen Anpassungen spricht und weil die Exekutive verpflichtet ist, das Anliegen der erheblich erklärten Motion ohne Zusätze und Streichungen wiederzugeben, sind die von den Motionären ausformulierten Anpassungen für die neue Geschäftsordnung wörtlich aus der Motion übernommen worden.

5. Rechtliche Anpassung der neuen Geschäftsordnung

Die in der Motion geforderten, wörtlich ausformulierten Anpassungen sind in einem Nachtrag I zur Geschäftsordnung des Grossen Landrates (DRB 10.3) zu beschliessen. Die neuen Bestimmungen werden im vorstehenden Kapitel 2.2 bzw. im Motionstext ausführlich begründet und erläutert. Eine zusätzliche Erläuterung ist deshalb an dieser Stelle nicht weiter opportun.

Antrag an den Grossen Landrat:

1. Der Nachtrag I zur Geschäftsordnung des Grossen Landrates (DRB 10.3) sei zu erlassen.

2. Die vom Grossen Landrat am 13. Januar 2011 erheblich erklärte Motion Vladimir Pilman betreffend Änderungen der Geschäftsordnung des Grossen Landrates vom 23. März 2010 wird als erledigt am Protokoll abgeschrieben.

Gemeinde Davos
Namens des Kleinen Landrates

Hans Peter Michel
Landammann

Michael Straub
Landschreiber

Beilage/n
- Nachtrag I zur Geschäftsordnung des Grossen Landrates (DRB 10.3)
- Motion Vladimir Pilman betreffend Änderungen der Geschäftsordnung des Grossen Landrates vom 23. März 2010