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

Sitzung vom 13.07.2010
Mitgeteilt am 08.07.2010
Protokoll-Nr. 10-1690
Reg.-Nr. B3.1.4 A1.3

An den Grossen Landrat

Volksinitiative für einen Kleinen Landrat mit drei vollamtlichen Mitgliedern

1. Ausgangslage

Am 18. Februar 2010 meldete ein Initiativkomitee die „Volksinitiative für einen Kleinen Landrat mit drei vollamtlichen Mitgliedern“ gemäss Art. 7 der Verfassung der Gemeinde Davos an.

Die Initianten stellen mit der Volksinitiative folgendes Begehren: „*Die Landschaftsverfassung soll in Bezug auf den Kleinen Landrat wie folgt geändert werden: Der Kleine Landrat besteht aus drei im Vollamt im Dienste der Gemeinde Davos stehenden Mitgliedern, dem Landammann, dem Statthalter und einem weiteren Mitglied, welche keinem weiteren Erwerb nachgehen dürfen. Die Mitglieder des Kleinen Landrates sollen auch weiterhin keine zusätzlichen öffentlichen Ämter ausüben, die Einsitznahme im Grossen Rat des Kantons Graubünden ausgenommen. Die Tätigkeit in Unternehmungen des privaten oder öffentlichen Rechts soll nur zulässig sein, wenn diese zur Wahrung wichtiger Interessen der Gemeinde erforderlich ist; eine solche Vertretung bedarf zudem der Zustimmung des Kleinen Landrates.*“

Das Initiativkomitee begründet zudem, dass „mit drei Mitgliedern im Vollamt die Professionalität des Kleinen Landrates den aktuellen Anforderungen angepasst werden soll“.

Am 18. Mai 2010 wurden 101 ausgefüllte Unterschriftenlisten eingereicht. Der Landschreiber überprüfte die eingegangenen Unterschriftenlisten. 696 gültige Unterschriften wurden festgestellt. Damit wurde das vom Gesetz vorgegebene Limit von 500 gültigen, von in Davos stimmberechtigten Personen abgegebenen Unterschriften übertroffen. In seiner Sitzung vom 25. Mai 2010 hat der Kleine Landrat die Initiative als formell zustandegekommen bezeichnet.

2. Stellungnahme des Kleinen Landrates zur Initiative
2.1. Rechtmässigkeit der Initiative

Das Initiativbegehren betrifft eine gemeindeorganisatorische Frage. Die Gemeinden sind im Rahmen der demokratischen Grundsätze und des kantonalen und eidgenössischen Rechtes frei,

ihre Organisation zu treffen. Das Initiativbegehren entspricht somit kantonalem und eidgenössischem Recht. Die Initiative ist rechtmässig.

2.2. Heutige Rechtslage und deren Entstehung

Am 28. Februar 1990 reichte ein Initiativkomitee eine Initiative mit 1'162 gültigen Unterschriften ein, das die Einführung eines Departementalsystems forderte. Zusätzlich zur Schaffung von Departementen wurde der Kleine Landrat aufgefordert zu prüfen, ob eine Behörde mit einem vollamtlichen Landammann und zwei weiteren Kleinen Landräten je im Halbamt geschaffen werden könnte.

Während die Einführung des Departementalsystems im Kleinen Landrat sowie im Grossen Landrat unbestritten war, schieden sich die Geister bei der Anzahl der Behördemitglieder. In der Botschaft zuhanden der Landschaftsabstimmung vom 8. Dezember 1991, Seite 45, werden die Vorteile eines Fünfer- beziehungsweise eines Dreiergremiums wie folgt umschrieben:

Vorteile von fünf Mitgliedern:
- *breitere Abstützung in den verschiedenen Bevölkerungsgruppen und Parteien.*
- *Interessenvertretung ausgeglichener*
- *widerstandsfähiger gegen lobbistische Einflüsse*
- *nebenamtliches Engagement möglich, also:*
    - *Mitglieder besser rekrutierbar*
    - *kostengünstigere Lösung*
    - *einfachere und billigere Ruhegehaltslösung möglich*

Vorteile von drei Mitgliedern:
- *flexiblere Behörde*
- *professionelle Exekutive, da ein vollamtliches Engagement zumindest ernsthaft in Erwägung gezogen werden kann*
- *durch die erhöhte Professionalität ist ein stärkeres Gegengewicht der durch Volkswahl legitimierten Exekutive tendenziell eher gewährleistet.*

Weiter wird in der Abstimmungsbotschaft festgehalten, dass *„sowohl der Grosse wie auch der Kleine Landrat einem Fünfergremium den Vorzug geben. Ein solches Gremium kann in der Vielfalt der Bevölkerung breiter abgestützt werden. Fünf Mitglieder sind besser in der Lage, innere Opposition zu einer Einheit zusammenzuführen und ausgleichend zu wirken. Ein Dreiergremium erträgt keine (grundsätzlich dauernde) Opposition, während ein Fünfergremium auch grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten eher ausgleichen kann. Die Mitgliederzahl drei ist gruppendynamisch für eine erspriessliche Zusammenarbeit nicht günstig.*

Bei einem Fünfergremium können die Aufgaben und Funktionen so verteilt werden, dass keine weitere vollamtliche Anstellung notwendig ist. Eine solche Anstellung ist insgesamt zu teuer, gar wenn es zwei weitere Vollämter sein sollten. Zu berücksichtigen sind auch die Kosten der Zweiten Säule und des Ruhegehalts. Die Rekrutierung für Vollämter ist schwierig oder teuer. Eine Minderheit des Grossen Landrates gibt einem Dreiergremium den Vorzug. Sie ist der Auffassung, dass nur drei vollamtliche Mitglieder der Aufgabenfülle der Davoser Exekutive gewachsen seien.“

Mit einem Stimmenverhältnis von 1047 Ja zu 966 Nein stimmte der Souverän am 8. Dezember 1991 dem Initiativbegehren zur Einführung des Departementalsystems mit Fünfergremium zu.

Mit Abstimmungsdatum vom 30. November 2003 wurden eine Neuordnung der Behördenstrukturen sowie Wahl- und Abstimmungsverfahren vom Souverän genehmigt. Dabei ging es um

1. die Amtszeitbeschränkung (1199 Ja zu 147 Nein),
2. die Unvereinbarkeit zwischen Behörden und öffentlicher Anstellung (1007 Ja zu 326 Nein),
3. die Zusammensetzung und den Beschäftigungsumfang des Kleinen Landrates (978 Ja zu 328 Nein) sowie
4. weitere Revisionspunkte (1047 Ja zu 231 Nein).

Bei der Zusammensetzung und dem Beschäftigungsgrad des Kleinen Landrates gaben die Behördenmitglieder gemäss der Botschaft an den Grossen Landrat vom 19. August 2003 dem Dreiergremium den Vorrang. Im Sinne einer umfassenden Auslegeordnung legte der Kleine Landrat dem Grossen Landrat dennoch beide Varianten vor (Prot. Nr. 03-828). Der Grosse Landrat beschloss am 2. Oktober 2003 nach längerer Diskussion mit 14 zu 2 Stimmen die Fünfervariante dem Volk vorzulegen.

2.3. Erwägungen

Die Gemeinde Davos hat mit dem Departementalsystem mit einem vollamtlichen Landammann und vier teilamtlichen weiteren Kleinen Landräten bereits seit 18 Jahren Erfahrungen. Im Wesentlichen haben sich aus heutiger Sicht gesehen die bereits 1990 aufgeführten Vor- und Nachteile des Fünfergremiums bestätigt. Zusätzlich zeigt sich, dass durch das Vollamt des Landammanns und den Teilämtern der übrigen Mitglieder des Kleinen Landrates das ohnehin bestehende Ungleichgewicht zwischen Gemeindepräsident und den übrigen Behördenmitgliedern durch den ungleichen Beschäftigungsgrad noch akzentuiert wird. Der (zu) grosse strukturelle, formelle und vor allem informelle Einfluss des Landammanns kann je nach Situation und Konstellation auch Vorteile haben. Auch ist festzustellen, dass die besondere Stellung des Landammanns eine lange Tradition hat. Bei näherer Betrachtung ist aber das Zwei-Kategorien-System der Entscheidungsträger im Kleinen Landrat sachlich kaum begründbar.

Die Initianten erwarten von einem Dreiergremium eine Kostenreduktion sowie eine weitere Professionalisierung. Wie schon früher erwähnt, ist eine Kosteneinsparung kaum zu erzielen, ausser die Behördentätigkeit würde durch die Übernahme von Verwaltungstätigkeiten zusätzlich ausgedehnt. Denn nebst höheren Beiträgen in die Pensionskasse sowie der Ruhegehaltsregelung wären wohl zwei zusätzliche Sekretariate für eine effiziente Amtsführung nötig.

Die Professionalität begründet sich neben den Anstellungsbedingungen vor allem auf den Qualifikationen der einzelnen Behördenmitglieder. Oft wird angeregt, dass eine vom Grossen Landrat eingesetzte Findungskommission zuhanden der Volksabstimmung geeignete Kandidaten und Kandidatinnen vorschlagen könnte. Dabei gibt es zu bedenken, dass

- sich eine Findungskommission wohl auch nicht ganz dem politischen Einfluss entziehen könnte und
- es jeder wahlberechtigten Person von Davos freigestellt ist, auch ohne Empfehlung einer Kommission zu kandidieren.

Zur Erhöhung der Fachkompetenz könnten die zuständigen Behörden eine geeignete Verwaltungsleitungsperson einstellen und/oder die Kompetenzen der jetzigen Ressortleiter erhöhen. Dies würde aber bedeuten, dass der Einfluss und damit auch die Zuständigkeit und Verantwort-

lichkeit der Exekutivmitglieder sinken würde und damit die Vertretung der Entscheide nach aussen sowie Repräsentationsaufgaben zu den Hauptaufgaben würden. Diesen Lösungsansatz beurteilt der Kleine Landrat als problematisch. Gerade die Sachbearbeitung im Team, in Kombination mit der Vertretung der gemeinsam erarbeiteten Beschlüsse nach aussen, nebst den Repräsentationspflichten, ist ein wichtiger Grund für die Attraktivität der Davoser Exekutivtätigkeit.

Der Kleine Landrat ist überzeugt, dass die personelle Besetzung der Behörde weit wichtiger ist als die Einführung einer Struktur mit drei Vollämtern. Er ist jedoch mehrheitlich der Meinung, dass ein Dreiergremium, wie es in der Stadt Chur seit Jahren gelebt wird, im Sinne von klaren Strukturen geeigneter und somit sinnvoll wäre.

Der Kleine Landrat stimmt damit dem Anliegen der Volksinitiative zu. Da die früheren Beratungen und Entscheide zur Struktur der Davoser Exekutive geteilte Meinungen offenbarten, wäre es für den Kleinen Landrat wünschbar, einen Grundsatzbeschluss des Stimmvolks einzuholen, ob das Fünf- oder das Drei-Personen-Modell die richtige Lösung sei. Darauf aufbauend könnten die organisatorischen und gesetzlichen Grundlagen ausgearbeitet werden. Das kantonale Gesetz über die politischen Rechte sieht jedoch einen Entscheid des Stimmvolks über eine Volksinitiative nur dann vor, wenn die Volksinitiative zur Ablehnung empfohlen wird (was aber nicht der Haltung des Kleinen Landrates entspricht).

Folgt der Grosse Landrat der Beurteilung des Kleinen Landrates und stimmt der Volksinitiative ebenfalls zu, so unterbleibt eine Volksabstimmung über die Volksinitiative. Diesfalls würde dem Kleinen Landrat direkt der Auftrag erteilt, eine gesetzliche Ausarbeitung des Begehrens der Volksinitiative vorzunehmen (Art. 76 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden, BR 150.100: „Stimmt der Gemeindevorstand oder, wenn ihm die Vorberatung zusteht, der Gemeinderat der Initiative zu, so unterbleibt die Volksabstimmung.“).

3. Zusammenfassung

Davos hat seit 1992 ein Departementalsystem und verfügt damit über zeitgemässe Behördenstrukturen. Allerdings bestanden seither Meinungsdifferenzen, ob ein Dreier- oder ein Fünfergremium für Davos die geeignete Anzahl Exekutivmitglieder aufweist. Aus Sicht des Kleinen Landrates haben beide Varianten Vor- und Nachteile. Aus strukturellen Überlegungen befürwortet der Kleine Landrat mehrheitlich das Dreiergremium und damit die Stossrichtung der vorliegenden Volksinitiative. Stimmt auch der Grosse Landrat der Volksinitiative mit deren Begehren zu, so bleibt eine Volksabstimmung über die Volksinitiative aus und der Kleine Landrat wird sich mit der Ausarbeitung der von den Initianten geforderten Gesetzesgrundlage befassen.

Antrag an den Grossen Landrat

1. Der kommunalen „Volksinitiative für einen Kleinen Landrat mit drei vollamtlichen Mitgliedern“ vom 25. Mai 2010 sei zuzustimmen.

2. Es wird festgestellt, dass gemäss Art. 76 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden die Volksabstimmung betreffend Annahme oder Ablehnung der Volksinitiative unterbleibt.

Gemeinde Davos
Namens des Kleinen Landrates

Hans Peter Michel
Landammann

Michael Straub
Landschreiber

Auflageakten
- Kleiner Landrat, Beschluss über das Zustandekommen der Volksinitiative für einen Kleinen Landrat mit drei vollamtlichen Mitgliedern vom 25. Mai 2010
- Gemeinde Davos, Broschüre zur Landschaftsabstimmung vom 8. Dezember 1991

Beilage/n
- Initiativkomitee, Formular (mit dem Initiativbegehren) zur Sammlung der Unterschriften für die Volksinitiative für einen Kleinen Landrat mit drei vollamtlichen Mitgliedern vom 19. Februar 2010