

Bericht

Landschaft Davos Gemeinde

**Neuordnung Behördenstrukturen
sowie Wahl- und Abstimmungsverfahren**

OBT St. Gallen

Dr. Jean-Claude Kleiner
Partner und Mitglied der Geschäftsleitung

Urban Lengwiler, Betriebsökonom HWV
Unternehmensberater

13. Januar 2003

INHALTSVERZEICHNIS

1	Ausgangslage, Zielsetzungen und Methodik.....	3
1.1	Ausgangslage und Zielsetzungen	3
1.2	Vorgehen und Methodik.....	4
1.3	Projektplan	6
2	Würdigung der Umfrageergebnisse	7
2.1	Befragung in der Landschaft Davos Gemeinde	7
2.2	Gemeindevergleich	7
2.3	Auswertung und Beurteilung.....	7
3	Projektpaket A: Wahl- und Abstimmungsverfahren.....	8
3.1	Amtsdauer.....	8
3.2	Amtsbeginn	9
3.3	Amtszeitbeschränkung.....	11
3.4	Abstimmungskreise.....	13
3.5	Urnenöffnungszeiten	14
3.5	Karenzfrist.....	15
3.7	Bsatzig	16
4	Projektpaket B: Behördenstrukturen.....	18
4.1	Zusammensetzung.....	18
4.1.1	Grosser Landrat	18
4.1.2	Kleiner Landrat.....	19
4.2	Wahlverfahren.....	26
4.2.1	Grosser Landrat	26
4.2.2	Kleiner Landrat.....	27
4.3	Unvereinbarkeiten	28
4.4	Geschäftsordnungen.....	37
4.4.1	Grosser Landrat	37
4.4.2	Kleiner Landrat.....	38
5	Fazit, weiteres Vorgehen	39

Anhang: Gemeindevergleich

1 Ausgangslage, Zielsetzungen und Methodik

1.1 Ausgangslage und Zielsetzungen

Seit dem Grundlagenbericht "Zukunftsweisende Strukturen für die Landschaft Davos" haben sich verschiedene Fragen im Zusammenhang mit der Behördenlandschaft Davos gestellt, insbesondere in den Bereichen Behördenzusammensetzung sowie Wahlen und Abstimmungen.

Nebst der grundsätzlichen Notwendigkeit einer periodischen Überprüfung der politischen Strukturen sind diesbezügliche Fragen bei verschiedenen Projekten in der Landschaft Davos aufgetreten, z.B. bei der Reorganisation im Schulwesen, bei der Integration der GPK in den Grossen Landrat oder bei der Neuordnung der Kommissionen. Fragen struktureller Art sind auch stets vor den Wahlen aufgetreten.

Der Kleine Landrat hat daher am 3. Juli 2001 beschlossen, folgende Aspekte einer Überprüfung zu unterziehen:

- Amtsdauer, Amtsbeginn, Amtszeitbeschränkung
- Abstimmungskreise, Karenzfrist, Bsatzig
- Wahl und Zusammensetzung des Grossen Landrates und des Kleinen Landrates
- Geschäftsordnungen des Grossen Landrates und des Kleinen Landrates
- Unvereinbarkeit der Wahl in die Behörden.

Der Kleine Landrat erachtet den Beginn einer neuen Amtsperiode als idealen Zeitpunkt, um die Strukturen im Davoser Wahl- und Abstimmungsverfahren sowie die Zusammensetzung der Behörden eingehend zu prüfen und neu zu gestalten. Der Kleine Landrat hat die OBT St. Gallen mit der Projektleitung beauftragt.

Ziel dieses Projektes ist die Schaffung einer wirksamen und zukunftsgerichteten Behördenorganisation, die den heutigen und zukünftigen politischen Herausforderungen Rechnung trägt. Zudem soll eine Verstetigung und Vereinfachung im demokratischen Wahl- und Abstimmungsverfahren erreicht werden. Damit sollen Qualität, Effizienz und Motivation in der Behördentätigkeit weiter gestärkt werden.

Die neuen Strukturen sollen auf Beginn der nächsten Amtsdauer (1.1.2005) wirksam werden. Die notwendigen politischen Beschlüsse müssen daher im Verlaufe der Jahre 2003/4 erfolgen, damit die Behörden, Parteien sowie die Bürgerschaft entsprechend Zeit haben, um sich auf die neuen Strukturen einzustellen.

1.2 Vorgehen und Methodik

Die Neuordnung dieser politisch wegweisenden Aspekte erfolgte in einem kontinuierlichen Prozess unter Einbezug der Betroffenen. Zudem wurde das Projekt mit Befragungen innerhalb wie auch ausserhalb der Landschaft Davos Gemeinde fundiert abgestützt. Das Lenkungsorgan hat für die Bearbeitung dieses Projektes eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Diese ist wie folgt zusammengesetzt:

- Erwin Roffler, Landammann (Vorsitz)
- Reto Flütsch, Grosser Landrat
- Urs Hoffmann, Grosser Landrat
- Simi Valär, Grosser Landrat
- Karl Mattle, Landschreiber
- Dr. Stephan Staub, Rechtskonsulent

Die Arbeitsgruppe wird durch die OBT als externe Projektbegleitung unterstützt:

- Dr. Jean-Claude Kleiner
- Urban Lengwiler

Um bei den notwendigen Volksabstimmungen den Stimmenden eine unverfälschte Willens- äusserung zu ermöglichen und die Grundsätze der Einheit der Materie zu wahren, wurde dieses Projekt in Pakete gegliedert. Dies hat auch die Transparenz während der Projektbearbeitung erhöht.

	Grosser Landrat	Kleiner Landrat	Schulrat	Kommissionen	Entscheid- kompetenz	
Projektpaket A	Amtsdauer	x	x	x	x	Volk
	Amtsbeginn	x	x	x	x	Volk
	Amtszeitbeschränkung	x	x	x	x	Volk
	Abstimmungskreise					Volk
	Urnenöffnungszeiten					KLR
	Karenzfrist					Volk
	Bsatzig					Volk
Projektpaket B	Zusammensetzung	x	x			Volk
	Wahlverfahren	x	x			Volk
	Unvereinbarkeit	x	x	x	x	Volk
	Geschäftsordnung	x	(x)			GLR

Da die einzelnen Aspekte dieses Projektes letztlich stark miteinander vernetzt sind, wurden die obgenannten Themen verknüpft behandelt. Bei der Bearbeitung der verschiedenen Themen wurde wie folgt vorgegangen:

1. Bestandesaufnahme in der Landschaft Davos Gemeinde

- Befragung Grosser Landrat, Kleiner Landrat, Kader Gemeindeverwaltung
- Aufnahme der heutigen Rechtslage in Davos

2. Vergleich mit anderen Städten und Gemeinden

- Übersicht über Behördenstrukturen und Regelungen im Wahl- und Abstimmungsverfahren von 10 Städten und Gemeinden in der Deutschschweiz (siehe Anhang)

3. Workshops in der Arbeitsgruppe

- Präsentation und Diskussion der Befragungsergebnisse
- Erarbeitung der neuen Strukturen gemäss den vorerwähnten Projektpaketen
- Rollende Erarbeitung des Berichtes

4. Stellungnahme durch den Kleinen Landrat

- v.a. bezüglich zukünftige Strukturen im Kleinen Landrat (Grösse, Zusammensetzung, departementale Aufgabenverteilung)

5. Verabschiedung des Berichts im Lenkungsorgan „Zukunftsweisende Strukturen“

- Verabschiedung zuhanden Kleiner Landrat (politischer Prozess)

6. Politischer Prozess

- Vernehmlassung–Kleiner Landrat–Grosser Landrat–Abstimmung–Inkraftsetzung

Der nachfolgende Projektplan zeigt den zeitlichen Projektlauf.

2 Würdigung der Umfrageergebnisse

2.1 Befragung in der Landschaft Davos Gemeinde

Wie bereits in anderen Projekten erfolgte nebst einer „neutralen“ Bearbeitung der Themen durch eine Arbeitsgruppe auch ein Blick „nach Innen“ (Befragung Behörden/Verwaltungskader) und „nach Aussen“ (Gemeindevergleich), um die wesentlichen Sichtweisen aufnehmen zu können. Bei der internen Befragung wurden die Mitglieder des Grossen Landrates, des Kleinen Landrates sowie das Kader der Gemeindeverwaltung über die in diesem Projekt betroffenen Themenbereiche eingehend befragt. Es ging jeweils darum, Stellung zum Status Quo zu nehmen sowie alternative Varianten zu beurteilen bzw. vorzuschlagen.

2.2 Gemeindevergleich

Mit dem „Blick nach Aussen“ wurden rund 10 Städte und Gemeinden aus der Deutschschweiz (AR, GR, SG, SH, TG, ZH) über deren heutige Strukturen und Regelungen befragt. Mit dem Vergleich von Städten und Gemeinden aus unterschiedlichen Kantonen wurde sichergestellt, dass das Bild regional nicht zu einseitig ausfällt, sondern einen Grossteil der Deutschschweiz repräsentiert. Die Befragungsergebnisse sollen eine weitere Abstützung bei der Beurteilung der heutigen Situation in Davos sowie bei der Diskussion um neue Strukturen dienen. Selbstverständlich wurden auch übergeordnete kantonale Grundlagen beigezogen.

2.3 Auswertung und Beurteilung

Die Befragungsergebnisse sollen eine Diskussionsgrundlage bei der Themenbearbeitung geben. Die verschiedenen Vorschläge bzw. Empfehlungen des Lenkungsorgans sind unter gesamtheitlicher Berücksichtigung der Befragung in der Landschaft Davos Gemeinde, des externen Gemeindevergleiches sowie unter eigener Betrachtung erarbeitet worden. Sie können daher den Umfrageergebnissen abweichende Elemente enthalten. Eine breite Stellungnahme zu den Ergebnissen des Lenkungsorgans soll im Rahmen eines sorgfältigen Vernehmlassungsverfahrens ermöglicht werden.

Im Weiteren hat sich das Lenkungsorgan bei der Entscheidungsfindung nicht nur auf die Anzahl Vor- und Nachteile verschiedener Varianten konzentriert, sondern hat diese nach Bedeutung und Eintretenswahrscheinlichkeit gewichtet. Zudem wurden die einzelnen Themen in einen Gesamtzusammenhang gestellt (z.B. Ausdehnung der Amtsdauer auf vier Jahre im Zusammenhang mit Einführung Amtszeitbeschränkung).

3 Projektpaket A: Wahl- und Abstimmungsverfahren

3.1 Amtsdauer

Gemäss DRB 10 Art. 5 beträgt die Amtsdauer von Landschaftsbehörden drei Jahre. Gesamtschweizerisch ist diese Regelung nur bei wenigen Gemeinden anzutreffen. Mehrheitlich ist eine Amtsdauer von vier Jahren die Norm (siehe auch Gemeindevergleich). Auch die Amtsdauer der Regierung des Kantons Graubünden beträgt vier Jahre (in der neuen Kantonsverfassung auch für den Grossen Rat geplant). Eine klare Mehrheit der in der Landschaft Davos befragten Personen spricht sich für die Einführung einer vierjährigen Amtsdauer aus, wenn auch für beide Varianten - drei oder vier Jahre - Vor- und Nachteile zu erwähnen sind:

	Vorteile	Nachteile
Amtsdauer 4 Jahre	<ul style="list-style-type: none"> ▪ höhere Kontinuität in der politischen Führung ▪ kein laufender Wahlkampf, mehr Zeit für politische Arbeit ▪ sorgfältiger Aufbau neuer Mitglieder (mehr Einführungszeit) ▪ Umsetzung von Legislaturzielen besser möglich ▪ Angleichung an kantonale/eidgenössische Regelungen ▪ Kosteneinsparung weil weniger Wahlen ▪ Aufbau von Kandidaten nur alle 4 Jahre 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ schwierigere Kandidatensuche (längere Verpflichtung) ▪ „Sesselkleber“ werden gestärkt ▪ Fehlentscheide wirken länger ▪ Wählerschaft kann Veränderungen nicht so schnell herbeiführen
Amtsdauer 3 Jahre (Status Quo)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ überschaubare Zeitspanne ▪ Bereitschaft Amt zu übernehmen ist grösser ▪ häufigere Einbringung neuer Ideen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ verhältnismässig hoher Aufwand für Wahlkampf ▪ weniger Konstanz/Kontinuität (kaum eingearbeitet bereits wieder Veränderungen) ▪ häufigerer Aufbau neuer Kandidaten

Im Verhältnis zu den möglichen Nachteilen einer vierjährigen Amtsdauer stehen doch gewichtige Vorteile gegenüber, die eine weitere Qualität in der Amtsführung (Kontinuität, mehr Zeit für politische Arbeit) bringen wird. Das Lenkungsorgan sieht nebst den verschiedenen Vorteilen dieses Modells vor allem auch die Angleichung an übergeordnete kantonale und eidgenössische Regelungen als wesentliche Verbesserung. Möglichen Nachteilen soll mit einer Amtszeitbeschränkung entgegengewirkt werden. Insbesondere ist auf die personellen Ressourcen (Behördenkandidaten) Rücksicht zu nehmen.

Empfehlung:

Das Lenkungsorgan spricht sich aufgrund der vorerwähnten Überlegungen für die Einführung einer vierjährigen Amtsdauer für sämtliche Davoser Behörden und Kommissionen aus.

3.2 Amtsbeginn

Der Amtsbeginn für Landschaftsbehörden erfolgt gemäss DRB 10 Art. 5 jeweils am 1. September, mit vorausgehenden Wahlen im Mai bzw. Juni. Auch der heutige Amtsbeginn wirft seit längerem Fragen auf, zumal er andersorts meist am 1. Januar erfolgt (siehe auch Gemeindevergleich). Vor allem aber muss mit der heutigen Lösung in Davos eine neu gewählte Behörde ein Budget vertreten, bei dem sie überhaupt keine Einflussmöglichkeiten hatte. Im Weiteren richtet sich das Rechnungsjahr in der Landschaft Davos Gemeinde nach dem Kalenderjahr, d.h. 1. Januar bis 31. Dezember. Die Befragung hat folgende Überlegungen hervorgebracht:

	Vorteile	Nachteile
Amtsbeginn 1. Januar	<ul style="list-style-type: none"> ▪ bessere Koordination mit anderen Stellen ▪ Budgetvorbereitung und Verabschiedung in der Verantwortung derselben Behörde ▪ gewählte Behörde ist verantwortlich bis Rechnungsabschluss ▪ neue Behörde muss keine „Altlasten“ (Rechnung) übernehmen ▪ administrative Vorteile 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ hohe Belastung bei Amtsantritt aufgrund Hochsaison
Amtsbeginn 1. September (Status Quo)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Amtsantritt ausserhalb der Hochsaison ▪ September/Oktober geeignet für Einarbeitungszeit ▪ mehr Einarbeitungszeit bis zur nächsten Budgetierungsphase 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verantwortung schlecht verteilt (Rechnung, Budget) ▪ schwierige Koordination, weil bei anderen Instanzen Amtsantritt 1. Januar (z.B. Kanton)

Der Amtsantritt am 1. Januar bringt mehrheitlich Vorteile. Damit könnte vor allem erreicht werden, dass dieselbe, bisherige Behörde volle Verantwortung für Budget und Rechnung tragen muss. Im Weiteren bietet auch die Angleichung an andere Gremien und Instanzen auf kommunaler und kantonaler Ebene Vorteile.

Die erhöhte Belastung bei Amtsantritt aufgrund der Hochsaison kann insofern relativiert werden, als es sich dabei vor allem um Aktivitäten um die Jahreswende handelt. Mit einer guten Planung und Terminierung der Amtsübergabe sowie einem frühzeitigen Wahltermin kann dem entgegengewirkt werden. Bei der Festlegung des Amtsantrittes ist vor allem darauf zu achten, dass neu gewählte Behördemitglieder genügend Vorbereitungszeit zwischen Wahl und Amtsantritt haben bzw. auch Zeit haben, sich von ihrer bisherigen Tätigkeit zu lösen. Der Wahltermin ist daher sinnvollerweise auf anfangs Juni festzulegen, damit ein allfälliger zweiter Wahlgang noch vor der Sommerpause erfolgen kann. Auch auf Kantonsebene sollen die Behördenwahlen in Zukunft im Juni erfolgen.

Empfehlung:

- **Das Lenkungsorgan spricht sich für einen Amtsantritt am 1. Januar aus.**
- **Die Behördenwahlen sollen jeweils anfangs Juni stattfinden.**
- **Die Amtsdauer 2001-2004 soll aufgrund des neuen Amtsantrittes (1.1.2005) auf 31.12.2004 verlängert werden.**

3.3 Amtszeitbeschränkung

3.3.1 Allgemeines

Die Landschaft Davos Gemeinde kennt für keine ihrer Behörden eine gesetzliche Beschränkung der Amtszeit. Dies sagt grundsätzlich auch DRB 10 Art. 5, wonach Behördemitglieder stets wiederwählbar sind. Diskussionen um Amtszeitbeschränkungen sind immer wieder entstanden. Die heutige gesellschaftliche Dynamik lässt eine „uneingeschränkte“ Amtsdauer kaum mehr vertreten. Eine erfolgreiche Amtsführung lebt auch von stets neuen Impulsen, welche nur von wenigen Amtsträgern längerfristig eingebracht werden können. Wenn im Gemeindevergleich auch kaum Amtszeitbeschränkungen auszumachen sind, kam in der Umfrage bei Davoser Behörden und beim Verwaltungskader einhellig die Forderung nach einer zeitlichen Begrenzung der Behördentätigkeit zutage. Der Kanton Graubünden kennt für kantonale Behördemitglieder die Amtszeitbeschränkung.

Die folgende Übersicht bezieht sich auf die grundsätzliche Frage einer Amtszeitbeschränkung, ohne auf die unterschiedlichen Behörden differenziert einzugehen:

	Vorteile	Nachteile
Amtszeitbeschränkung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ kontinuierliche Erneuerung der Behörden („frischer Wind“, neue Ideen) ▪ Parteien müssen Kandidaten nicht „zwingen“, vom Amt zurückzutreten ▪ transparente Perspektiven für Behördemitglieder ▪ politisches Interesse der Bevölkerung bei Wechsel höher ▪ Chance für jüngere Kandidaten ▪ beugt möglichem Machtmissbrauch vor ▪ bessere Nachfolgeplanungen möglich 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ gute Amtsbesetzungen werden zwangsweise aufgelöst ▪ Verlust von Erfahrungen / Effizienz (Einarbeitung) ▪ Kandidatensuche heute schon schwierig
keine Beschränkung der Amtszeit (Status Quo)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ kompetente Behördemitglieder können länger wirken ▪ Stimmvolk soll über Verbleib bzw. Abwahl entscheiden können 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gefahr, dass notwendige Erneuerungen ausbleiben ▪ Gefahr von Machtmissbrauch steigt ▪ mögliches Hindernis für neue, motivierte Kandidaten ▪ günstig für „Sesselkleber“

Auch das Lenkungsorgan befürwortet eine Amtszeitbeschränkung bei Davoser Behörden. Gewiss kann eine Amtszeitbeschränkung hinderlich sein, kompetente und motivierte Kandidaten zu rekrutieren, v.a. bei Vollämtern. So kann bei „älteren“ Behördenvertretern nach Amtsaustritt eine berufliche Neuorientierung erschwert sein. Deshalb im Zusammenhang mit der Einführung einer Amtszeitbeschränkung - vor allem bei Vollämtern - eine Art Ruhegehaltsregelung zu prüfen (s. Kapitel 4). Das Lenkungsorgan ist letztlich der Meinung, dass im Kern der Betrachtungen eine kompetente, engagierte und motivierte Gemeindeführung und damit eine qualitative Gemeindeentwicklung stehen muss.

3.3.2 Modell der Amtszeitbeschränkung

Es wird einhellig eine Beschränkung der Amtszeit auf maximal 12 Jahre gewünscht (3 x 4 Jahre Amtsdauer); 12 Jahre stellen gleichzeitig eine halbe Generation dar. Grundsätzlich sollen alle Behörden einer Amtszeitbeschränkung unterliegen. Hingegen ist das Lenkungsorgan der Meinung, von einer altersmässigen Begrenzung abzusehen, vertritt doch die ältere Generation einen grossen Teil der Bevölkerung. Im Weiteren sollen die heutigen Behördemitglieder wegen der Einführung einer Amtszeitbeschränkung nicht in unverhältnismässigem Ausmass benachteiligt werden, weshalb sie sich nochmals für eine weitere Amtsdauer wählen lassen dürfen. Ansonsten soll eine konsequente und logische Linie bei der Amtszeitbeschränkung eingeführt werden.

Empfehlung:

Das Modell „Amtszeitbeschränkung“ soll wie folgt aussehen:

- **Amtszeitbeschränkung auf maximal 12 Jahre pro Behörde**
 - Kleiner Landrat (inkl. Landammann)
 - Grosser Landrat
 - Schulrat
- **Auch die Mitgliedschaft in den Kommissionen soll einer 12jährigen Amtszeitbeschränkung unterliegen.**
- **Die kumulierte Gesamtdauer über alle Behörden soll sich auf 24 Jahre beschränken. Dabei hat der Einsitz in Kommissionen für die Berechnung der gesetzlich zulässigen Maximaldauer von 24 Jahren keinen Einfluss, d.h. sie wird bei der Festlegung der Gesamtdauer nicht angerechnet.**
- **Ein Unterbruch in der Behördentätigkeit, z.B. beim Aussetzen einer oder mehrerer Amtsdauer, führt nicht zu einer Neuberechnung der Amtszeit. Es kommen die obgenannten Punkte zur Anwendung.**
- **Als Übergangsregelung dürfen heutige Behördemitglieder, die aufgrund ihrer Anzahl Amtsjahre bereits der Amtszeitbeschränkung unterliegen, für eine weitere letzte Amtsdauer kandidieren.**

3.4 Abstimmungskreise

Gemäss DRB 10.2 Art. 10 bilden in der Landschaft Davos Gemeinde die Fraktionsgemeinden sogenannte Abstimmungskreise. Bei Abstimmungen werden dort eigene Stimmbüros gebildet. Diese haben ihre Urnenöffnungszeiten und zählen die Stimmergebnisse selbständig aus. Bei Wahlen hingegen werden die verschlossenen Urnen bereits heute dem Hauptstimmbüro zur Auszählung übergeben. Dieses wird durch das Abstimmungsbüro Davos-Platz geführt.

Aufgrund der zunehmenden brieflichen Abstimmung per Post (über 70 %) sollen im vorliegenden Projekt die Abstimmungskreise dahingehend überprüft werden, ob sie nicht aufgehoben und durch bürgerfreundliche Urnenstandorte abgelöst werden können.

Vorteile (1 Abstimmungskreis)	Nachteile (1 Abstimmungskreis)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ administrative Vorteile ▪ weitere Professionalisierung durch zentrales Auszählen ▪ Stärkung der Diskretion ▪ wegen brieflicher Stimmabgabe ohnehin kein aussagekräftiges Ergebnis in den Fraktionen ▪ weniger personalintensiv/kostengünstiger ▪ Urnen können weiterhin in Fraktionen aufgestellt werden 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gefahr, dass Bedeutung der Fraktionen abnimmt (u.a. auch soziale Bedeutung)

Die Abstimmungskreise hatten ihre Berechtigung, als noch vorwiegend an der Urne abgestimmt wurde. Heute stehen die Stimmabgaben in den Fraktionen (ca. 200 - 400) in keinem Verhältnis mehr zu den gesamten Stimmen in der Landschaft Davos (ca. 2'000 +). Zudem erfolgen die schriftlichen Stimmabgaben ausschliesslich im Rathaus, was die Repräsentativität der Ergebnisse in den Fraktionen zusätzlich schmälert. Im Weiteren ist durch die Reorganisation im Schulwesen auch die letzte Behördenwahl (Schulrat) nach Fraktionen weggefallen.

Auch die Befragungsergebnisse bestätigen die allgemeine Forderung nach nur einem Abstimmungskreis mit zentralem Abstimmungsbüro in Davos-Platz deutlich. Letztlich steht die Frage im Vordergrund, auf welche Weise die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden am besten erfüllt werden können. Heute bestehen folgende Möglichkeiten zur Stimmabgabe:

- Persönliche Stimmabgabe (während den offiziellen Urnenöffnungszeiten)
- Brieflich: - auf postalem Weg bzw. Einwurf im Rathaus
- vorzeitige Abgabe im Rathaus

Empfehlung:

Das Lenkungsorgan beantragt, die Abstimmungskreise der Fraktionsgemeinden mit einem zentralen Abstimmungsbüro in der Gemeindeverwaltung abzulösen. Hingegen sollen die Urnen weiterhin dezentral in allen Fraktionen, in Absprache mit den Vorständen, aufgestellt werden, um den Service Public zu gewährleisten. Zudem werden die Fraktionen bei den nur sie betreffenden Angelegenheiten nicht tangiert.

3.5 Urnenöffnungszeiten

Im Zusammenhang mit den Abstimmungskreisen sollen gleichzeitig auch die Urnenöffnungszeiten überprüft werden. Diese sind heute in den Fraktionen wie folgt festgelegt:

Davos Platz Im Rathaus	Samstag, 17.00 Uhr bis 18.30 Uhr Sonntag, 11.00 Uhr bis 12.00 Uhr
Davos Dorf Im Gemeindehaus (Südeingang)	Samstag, 11.00 Uhr bis 12.00 Uhr Sonntag, 11.00 Uhr bis 12.00 Uhr
Laret im Schulhaus	Sonntag, 09.30 Uhr bis 10.00 Uhr
Frauenkirch Im Schulhaus	Samstag, 20.30 Uhr bis 21.00 Uhr Sonntag, 10.00 Uhr bis 11.00 Uhr
Clavadel/Sertig Im Schulhaus	Sonntag, 09.00 Uhr bis 10.00 Uhr
Glaris Im Schulhaus	Samstag, 20.30 Uhr bis 21.00 Uhr Sonntag, 09.30 Uhr bis 10.00 Uhr
Monstein Im Schulhaus	Samstag, 20.00 Uhr bis 20.30 Uhr Sonntag, 11.30 Uhr bis 12.00 Uhr

Darüber hinaus kann die Stimme nebst auf postalischem Weg oder durch Einwurf in den Rathausbriefkasten vorzeitig ab Mittwoch von 08.00 - 20.00 Uhr an der Urne im Rathaus (Landschaftspolizei) abgegeben werden. Mit diesen Möglichkeiten bietet die Landschaft ihren EinwohnerInnen einen sehr guten Service Public. Allerdings wird der Druck von Bund und Kanton immer stärker, die Abstimmungsergebnisse am Sonntag früher bekannt zu geben, weshalb zeitliche Anpassungen um die Mittagszeit notwendig sind (z.B. Urnenöffnungszeiten am Sonntag von 9.30 bis 10.30 Uhr).

Empfehlung:

Das Lenkungsorgan beantragt Folgendes:

- **Die Urnenschliesszeiten sollen am Abstimmungssonntag im Sinne der Erwägungen vorverlegt werden, damit die Abstimmungsergebnisse frühzeitig ermittelt werden können.**
- **Die übrigen Urnenöffnungszeiten und -standorte sollen weiterhin im Sinne eines Service Public und der tatsächlichen Kundenbedürfnisse im Einvernehmen mit den Fraktionen vom Kleinen Landrat festgelegt werden (DRB 10.2 Art. 14).**

3.6 Karenzfrist

3.6.1 Allgemeine Überlegungen

Damit Stimmfähige in Gemeindeangelegenheiten ihr Stimmrecht ausüben dürfen, müssen sie gemäss DRB 10.2 Art. 2 Abs. 2 seit mindestens drei Monaten als Niedergelassene in der Landschaft Davos Gemeinde wohnen. Diese sogenannte Karenzfrist ist von der Regelung, aber auch von der Länge her ungewöhnlich. Deshalb wird über eine grundsätzliche Abschaffung der Karenzfrist in der Landschaft Davos Gemeinde diskutiert, was folgende Vor- und Nachteile haben könnte:

Vorteile (ohne Karenzfrist)	Nachteile (ohne Karenzfrist)
<ul style="list-style-type: none">▪ Angleichung an übliche Praxis (Bund/Kanton)▪ raschere Integration der Neuzuzüger▪ Steuern werden auch von Anfang an bezahlt▪ keine Beschneidung des Stimmrechts	<ul style="list-style-type: none">▪ neue EinwohnerInnen stimmen über etwas „Unbekanntes“ ab▪ Gefahr der doppelten Stimmabgabe (alter/neuer Wohnort)

Die Karenzfrist ist aus der Überlegung entstanden, dass Gruppierungen mit kurzfristigen Wohnsitznahmen auf den politischen Prozess in kleinen Gemeinden keinen Einfluss nehmen können. Aufgrund der generell erhöhten Mobilität der Bevölkerung, die im heutigen Arbeitsmarkt zum Teil auch erwartet wird, ist die Karenzfrist heute nicht mehr zeitgemäss (bei Kanton sowie zahlreichen Gemeinden ersatzlos gestrichen).

Häufig sind es ja gerade Neuzuzüger, die sich für die Belange ihrer neuen Wohngemeinde interessieren. Eine Beschneidung ihrer politischen Rechte könnten negative Auswirkungen auf das zukünftige Interesse am Geschehen in der Landschaft haben.

Empfehlung:

Das Lenkungsorgan spricht sich für die ersatzlose Abschaffung der Karenzfrist von drei Monaten aus.

3.7 Bsatzig

An der Bsatzig, auch Landsgemeinde genannt, wird die Wahl des Landammanns als Einzelwahl durchgeführt. Je als Gesamtwahl erfolgt:

- die Wahl der vier weiteren Mitglieder des Kleinen Landrates
- die Wahl der 17 Mitglieder des Grossen Landrates
- die Wahl der 6 Mitglieder des Schulrates.

Für die Behördenwahl ist heute die Stimmabgabe am Wahlsonntag einzig im Kongresshaus möglich. Im Anschluss an die Stimmabgabe und -auszählung werden die Ergebnisse in einem feierlichen Rahmen präsentiert und der Landammann legt das Amtsgelübde ab. Bei der Überprüfung dieses Themenbereiches muss daher zuerst der Begriff „Bsatzig“ genauer definiert werden. So handelt es sich bei der Bsatzig sowohl um organisatorische Aspekte (eingeschränkte Möglichkeit der Stimmabgabe) wie auch um den sozialen, feierlichen Rahmen. Die Mehrheit der befragten Behörden und Mitglieder des Verwaltungskaders hat sich bei der Umfrage für die Beibehaltung der Bsatzig ausgesprochen, wobei sich die Argumente vor allem auf den feierlichen Rahmen beziehen:

Vorteile der Bsatzig	Nachteile der Bsatzig
<ul style="list-style-type: none"> ▪ soziale Bedeutung / Gemeinschaftsanlass Davos ▪ Dienst am Bürger (Service Public) ▪ Bsatzigprogramm“ (Feierlichkeiten) aus traditionellen Gründen aufrechterhalten, wenn auch Stimmabgabe kaum mehr von Bedeutung ▪ Gefahr des „sich Entfernens von der Basis“ wird entgegengewirkt 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ nicht mehr zeitgemäss (→ briefliche Stimmabgabe) ▪ Bsatzig ist kein Fest mehr wie früher (evtl. „wiederbeleben“) ▪ Interesse der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ist nicht mehr vorhanden

Bei vertiefter Betrachtung muss festgestellt werden, dass die Bsatzig eher eine Einschränkung des Service Public darstellt, weil die Stimmabgabe zeitlich und lokal eingeschränkt ist. Es ist ein Faktum, dass immer wieder Stimmberechtigte, die an die ordentlichen Urnenöffnungszeiten am Wahlsonntag gewohnt sind, die Stimmabgabe verpassen, weil nur im Kongresszentrum (Art. 22 Abs. 1, DRB 10.2) abgestimmt werden kann. Eine Ausdehnung der Stimmabgabe bei Wahlen analog den Sachabstimmungen würde den Kundenservice bedeutend erhöhen.

Die Beteiligung an der förmlichen Bekanntgabe der Wahlresultate ist heute unverhältnismässig gering. Das Lenkungsorgan ist sich der sozialen Bedeutung der Bsatzig bewusst; ihrer Ansicht nach sind aber Art und Trägerschaft der Feier zu überdenken. Sie ist der Meinung, dass es hierfür keiner staatlichen Organisation bedarf. Die Wahlergebnisse können nach wie vor in feierlicher Umrahmung bekannt gegeben werden. Es soll jedoch nicht primär Aufgabe der Gemeinde sein, die Feierlichkeiten zu organisieren. Dies soll interessierten Kreisen (u.a. Parteien) als Trägerschaft der Wahl überlassen werden, was nicht ausschliesst, dass sich die Gemeinde finanziell und infrastrukturell beteiligt.

Empfehlung:

- Die Stimmabgabe bei Landschaftswahlen soll analog den Sachabstimmungen organisiert werden, d.h. zusätzlich am Wahlsonntag auch an den üblichen Urnenstandorten ermöglicht werden.
- Die Bekanntgabe der Wahlresultate kann nach Vorliegen der Resultate im Rahmen einer „Wahlfeier“ erfolgen, die von der politischen Interessenszuz organisiert wird. Die Gemeinde beteiligt sich bei Bedarf infrastrukturell und finanziell.
- Die Begriffe „Bsatzig“ und „Landsgemeinde“ sollen in den Gemeindeerlassen durch die neue Bezeichnung „Landschaftswahlen“ ersetzt werden.

4 Projektpaket B: Behördenstrukturen

4.1 Zusammensetzung

4.1.1 Grosser Landrat

Die Frage nach der zweckmässigen Anzahl Mitglieder des Grossen Landrates ist unter anderem deshalb entstanden, weil mit der neuen GPK - nebst der Raumplanungskommission - eine weitere ständige Kommission des Grossen Landrates geschaffen wurde. Das Parlament soll eine Grösse aufweisen, mit der die vielseitigen und anspruchsvollen Aufgaben unter vertretbarer zeitlicher Belastung und in guter Qualität zu erfüllen sind. Bei der Befragung wurden drei Modelle zur Diskussion gestellt, nämlich 17, 19 und 21 Mitglieder, wobei nur Stimmen zu den ersten beiden Varianten abgegeben wurden:

	Vorteile	Nachteile
17 Mitglieder (Status Quo)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ genügend repräsentativ ▪ Qualität vor Quantität (effizienter, schnellere Entscheide) ▪ Kandidatensuche ohnehin schon schwierig ▪ ohne Proporzwahl lediglich Aufstockung mit FDP / SVP-Sitzen ▪ Arbeitsaufwand ist zumutbar ▪ bei dieser Grösse grösseres Engagement der Mitglieder ▪ Vergrösserung würde Qualität senken 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ zeitliche Belastung, wenn neue ständige Kommissionen geschaffen werden ▪ Belastung für kleine Fraktionen gross
19 Mitglieder	<ul style="list-style-type: none"> ▪ breitere politische Abstützung ▪ Kommissionen besser verteilt ▪ Arbeitsbelastung breiter verteilt ▪ immer noch genügend beweglich Bedingung: Proporzwahlen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rekrutierungsschwierigkeiten ▪ es wird noch mehr geredet (Ineffizienz) ▪ grössere „Blockbildung“ ▪ ohne Proporzwahlen wären grösste Parteien noch stärker vertreten

Eine klare Mehrheit spricht sich für die Erhaltung des Status Quo mit 17 Mitgliedern aus. Dadurch soll vor allem die hohe Effizienz und Qualität in der Parlamentsarbeit sichergestellt werden. Zwei ständige parlamentarische Kommissionen lassen sich bei der heutigen Grösse vertreten. Bei einer deutlichen Zunahme solcher Kommissionen wäre eine Erhöhung der Mitgliederzahl im dannzumaligen Zeitpunkt zu prüfen. So ist auch bei der Bildung möglicher nicht-ständiger Kommissionen des Grossen Landrates auf eine vertretbare zeitliche Belastung der Mitglieder zu achten.

Empfehlung:

Die heutige Zahl von 17 Mitgliedern des Grossen Landrates ist sinnvoll und soll daher belassen werden.

4.1.2 Kleiner Landrat

Aufgrund der in den vergangenen Jahren gestiegenen Belastung und Anforderung an die politische Führung ist auch der Ruf nach einer Überprüfung von Grösse und Zusammensetzung des Kleinen Landrates laut geworden. Insbesondere ist mit der Reorganisation des Schulwesens in der Landschaft Davos Gemeinde die Belastung des Kleinen Landrates, vor allem des dafür zuständigen Departements, gestiegen. Ein weiterer Grund für die Überprüfung der Grösse und Zusammensetzung des Kleinen Landrates ist die zu prüfende Neuorganisation der Departemente.

4.1.2.1 Pensum

Gemäss DRB 10.8 Art. 3 erhalten die Mitglieder des Kleinen Landrates im Teilamt für ihre gesamte Tätigkeit im Dienste der Gemeinde pauschal 40 % eines Jahresgehaltes im Rahmen der Besoldungsordnung. Zusammen mit dem vollamtlichen Landammann ergibt sich daraus für den gesamten Kleinen Landrat ein Gehaltspensum von insgesamt 260 %. Diese Zahl bezieht sich demnach auf das Gehalt und stellt keine eigentlichen Stellenprozente im Sinne des Beschäftigungsumfangs dar. So wurde in der Umfrage „Behördenentschädigungen“ bei den Kleinen Landräten im Teilamt ein effektiv durchschnittlich geleistetes Arbeitspensum von rund 50 bis 60 % ausgewiesen.

Das Lenkungsorgan ist der Ansicht, dass das heutige Gehaltspensum von 40 % nicht mehr im Verhältnis zum notwendigen Zeitaufwand steht, um die vielseitigen und anspruchsvollen Aufgaben in der Landschaft Davos Gemeinde wahrnehmen zu können. Das Lenkungsorgan spricht sich daher für ein Gesamtpensum von 300 % aus, und zwar im Sinne des Beschäftigungsumfangs (Stellenprozente), und nicht mehr bezogen auf das Gehalt. Damit sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, um den Herausforderungen der Zukunft gerecht zu werden. Selbstverständlich darf die „Entlastung“ des Kleinen Landrates nicht nur über eine Pensumsregelung erfolgen, sie muss auch im Rahmen einer Reorganisation im Sinne einer verstärkten Delegation von operativen Aufgaben an die Verwaltung erfolgen.

Empfehlung:

Das Lenkungsorgan spricht sich für eine Festlegung des zukünftigen Beschäftigungsumfangs (Stellenprozente) für den Kleinen Landrat von insgesamt 300 % aus.

4.1.2.2 Zusammensetzung

Im Kern der Diskussionen um die künftige Organisation der Kleinen Landrates stellt sich die Frage, in welcher Struktur sich die 300 Stellenprozente am sinnvollsten aufteilen. Die Befragung hat drei Modelle zur Stellungnahme vorgeschlagen, nämlich

- **Status Quo**
→ Landammann im Vollamt, die anderen vier Mitglieder im Teilamt
- **Status Quo Plus**
→ Landammann und Vizepräsidium im Vollamt, die anderen drei Mitglieder im Teilamt
- **Dreier-Gremium**
→ alle drei Mitglieder im Vollamt

	Chancen	Gefahren
Landammann im Vollamt, 4 Mitglieder im Teilamt (Status Quo)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meinungsbildung ist breiter abgestützt ▪ bessere Machtverteilung ▪ stärkere Volksvertretung (parteipolitische Abstützung) möglich ▪ Absenzen bzw. Abwahl beim Teilamt leichter zu verkraften ▪ sinnvolles Verhältnis zur Grösse des Grossen Landrates ▪ Standbein in der Privatwirtschaft / berufliche Kontinuität ▪ frauenfreundliches Modell (Familie möglich) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ bei 40 %-Pensum zu wenig Zeit für Einblick in andere Departemente ▪ Interessenskonflikte Behördentätigkeit-private Erwerbstätigkeit ▪ möglicher Qualitätsverlust weil nur Teilamt ▪ ungleicher Wissensstand Vollamt/Teilamt ▪ ungleiche Belastung der Departemente ▪ hohe Anforderungen an Flexibilität ▪ Gefahr des „Zweiklassenrats“, erschwerte Teambildung/Gruppendynamik, unterschiedliche Machtverteilung ▪ Lohnunterschied Landammann-Mitglieder KLR
Landammann und Vizepräsidium im Vollamt, 3 Mitglieder im Teilamt (Status Quo +)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pensumerhöhung steigert Qualität und Wissensstand ▪ Gruppendynamik spielt besser ▪ bessere Repräsentation der Bevölkerung ▪ zweites Standbein in der Privatwirtschaft 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ noch schlechter als Status Quo, weil Mischform Miliz-Profi-System verstärkt ▪ „Zweiklassensystem“ noch stärker möglich ▪ Kosten
3er-Gremium (Vollamt)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ gleiche Rechte und Pflichten für alle ▪ Volknähe besser gewährleistet ▪ echte Teambildung möglich (kein „Zweiklassenrat“) ▪ weitere Professionalisierung leichter möglich (Konzentration; „ehrenamtlich“ fällt weg) ▪ besserer Wissens- und Informationstransfer zwischen den Departementen ▪ klare Position der Landräte; geschlossener Auftritt ▪ bessere Arbeitsverteilung, höhere Effizienz ▪ weniger Interessenskonflikte ▪ gleicher Lohn für gleiche Arbeit 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Parteien/Bevölkerung schlechter vertreten; Distanz zur Bevölkerung ▪ Kosten ▪ Machtkonzentration gesamtes Gremium gegenüber Bevölkerung ▪ höhere Anforderungen an Teamfähigkeit ▪ Engpässe bei plötzlichem Ausfall/Austritt (Stellvertretung) ▪ Unsichere berufliche Perspektiven bei Amtsaustritt, da längere Zeit nicht mehr im „angestammten“ Berufsleben tätig ▪ mangelnde Flexibilität bei Erhöhung/ Reduktion der Pensum ▪ weniger Verankerung im privaten Erwerbsleben ▪ starre Zusammensetzung

Einige der aufgeführten Vor- und Nachteile lassen sich nicht immer eindeutig einem bestimmten Modell zuordnen, hängen sie doch wesentlich vom jeweiligen Standpunkt ab. Insbesondere wurde mit dem Vorteil des grösseren Kandidatenkreises sowohl beim Status Quo wie beim 3er-Gremium argumentiert (Möglichkeit einer privaten Erwerbstätigkeit, Öffnung für alle Berufsgruppen, Mehrfachbelastung usw.).

Insgesamt zeigt das Ergebnis der Befragung in der Landschaft Davos Gemeinde ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen den beiden Modellen Status Quo und 3er-Gremium. Die Mischform Status Quo Plus wird kaum gewünscht. Im Gemeindevergleich ist zu sehen, dass nur eine Gemeinde über das Modell mit 3 vollamtlichen Ratsmitgliedern verfügt. Die meisten Exekutivräte bestehen aus 5 bis 7 Mitgliedern, wobei teilweise Präsidium und Vizepräsidium im Vollamt sind. Unabhängig des zukünftigen Modells hat die Befragung die Forderung nach einer weiteren Professionalisierung in der Führung und Organisation des Kleinen Landrates hervorgebracht (verstärkte Ausrichtung auf strategische Fragen, Delegation von operativen Aufgaben an die Verwaltung, Optimierung der departementalen Aufgabenverteilung).

Bei der Grösse und Zusammensetzung des Kleinen Landrates sind primär die Grössenverhältnisse bzw. Strukturen in Davos und damit die Anforderungen an die Behörden zu betrachten. So sind zahlreiche Aufgaben auf eine Bevölkerungszahl von rund 13'000 ausgerichtet, andere Bereiche (Tourismus, Anlässe, Kongresse) hingegen auf grössere Dimensionen.

Modell „Dreier-Gremium“ (alle Mitglieder im Vollamt)

Die Umfrage beim Grossen Landrat, beim Kleinen Landrat sowie beim Verwaltungskader hat gezeigt, dass dieses Modell im gleichen Ausmass bevorzugt wird wie der Status Quo. Das Lenkungsorgan hat sich daher intensiv mit den aus ihrer Sicht bedeutsamsten Stärken/Schwächen bzw. Chancen/Gefahren dieses Modells auseinandergesetzt:

Stärken/Chancen:

- Professionalisierung leichter möglich
- Teambildung (einheitliche Ratszusammensetzung)
- weniger Interessenskonflikte

Schwächen/Gefahren:

- Machtkonzentration gesamtes Gremium / „schmalerer“ Meinungsbildungsprozess
- Kosten (vor allem bei Ruhegehältern)
- keine Verankerung im priv. Erwerbsleben
- Zusammensetzung (starres 100%-Pensum pro Mitglied, schlechtere Parteienvertretung)

Das Lenkungsorgan ist einhellig der Meinung, dass ein Dreiergremium für die Landschaft Davos Gemeinde, v.a. aufgrund ihrer Grösse und Struktur, nicht das geeignete Modell darstellt, und zwar in verschiedener Hinsicht:

- Ein 3er-Gremium kann die parteipolitische Abstützung und damit die Volksvertretung schmälern. Die Gefahr der Machtkonzentration des Kleinen Landrates sowie einer grösseren Distanz zur Bevölkerung wächst. Ferner kann eine private Erwerbstätigkeit die Sichtweise und das Verständnis in der Behördentätigkeit positiv beeinflussen.
- Im Weiteren müsste für die ausscheidenden Behördenvertreter eine Form der finanziellen Abfederung gefunden werden. Dies v.a. dann, wenn eine berufliche Neuorientierung

schwierig ist, was vor allem bei „älteren“ Behördemitgliedern der Fall sein kann. Zwar ist eine umfassende Ruhegehaltsregelung in anderen Städten und Gemeinden selten anzutreffen, weil die Mitglieder – mit Ausnahme des Präsidenten – meist nebenamtlich tätig sind. Beim Vollamt müsste zumindest eine Ruhegehaltsregelung im Sinne einer finanziellen Überbrückung bis zur ordentlichen Pension diskutiert werden (vgl. Kapitel 4.1.2.3).

- Drei Behördenvertreter würden fix je 100 Stellenprozente binden. Aufgrund des starren Gefüges mit drei „Vollzeitstellen“ wäre eine künftige Erhöhung oder Reduktion der Pensen kaum möglich.

Gewiss sieht das Lenkungsorgan auch Vorteile im System des Dreiergremiums. Die Nachteile überwiegen aber aus ihrer Sicht, weshalb sie den Status Quo bevorzugt, jedoch mit einer Festlegung des Beschäftigungsumfangs auf 50 % bei den nichtvollamtlichen Mitgliedern des Kleinen Landrates (Halbamt).

Modell „Status Quo Plus“ (Landammann und Vizepräsidium im Vollamt, drei Mitglieder im Teilamt)

Dieser Lösung steht das Lenkungsorgan skeptisch gegenüber, sieht sie doch keine bedeutenden Vorteile - im Gegenteil. Zwei Mitglieder im Vollamt und 3 Mitglieder im Teilamt können die Gefahr mit sich bringen, dass das Risiko einer für die Ratsarbeit grundsätzlich nachteiligen „Zwei-Klassengesellschaft“ in der Exekutive eher erhöht werden dürfte.

Modell „Status Quo“ (Landammann im Vollamt, vier Mitglieder im Teilamt)

Stärken/Chancen:

- Machtverteilung auf 5 Kleine Landräte / breiterer Meinungsbildungsprozess im Rat
- Volksvertretung/Nähe zum Volk (parteipolitische Abstützung, private Erwerbstätigkeit)
- Möglichkeit eines 2. beruflichen Standbeins

Schwächen/Gefahren:

- Gefahr des „Zweiklassenrats“ / ungleicher Wissensstand Vollamt/Teilamt
- Interessenskonflikte Behörde/priv. Tätigkeit

Das Lenkungsorgan sieht in diesem Modell die beste Wirkung. Sie ist sich zwar gewissen Nachteilen bewusst, insbesondere dem möglichen Interessenskonflikt zwischen politischer Arbeit und privater Erwerbstätigkeit. Allerdings zeigen sich diesbezüglich in der Praxis wenig Probleme. Eine klare Ausstandsregelung soll möglichen Konflikten Einhalt gebieten (siehe Kapitel 4.3 Seite 36).

Andere Nachteile lassen sich mit organisatorischen Massnahmen bzw. der Anwendung technischer Hilfsmittel beheben oder einschränken. So sind die grosse Aufgabenbelastung und die damit verbundenen Nachteile einerseits mit einer Pensumserhöhung zu vermindern. Die vorgeschlagene Erhöhung auf insgesamt 300 Stellenprozente ergäbe beim Status Quo für die nebenamtlichen Ratsmitglieder ein Pensum von neu 50 %. Das Amt als Kleiner Landrat erfährt dadurch - nebst der effektiven Pensumserhöhung - auch insofern eine Aufwertung, als es sich neu um ein Halbamt handelt.

Der Kleine Landrat muss aber auch zwingend mittels einer verstärkten Delegation von Aufgaben und Kompetenzen in die Verwaltung entlastet werden. Er muss vom Tagesgeschäft weiter entlastet werden, damit er sich vermehrt auf strategische Aufgaben konzentrieren kann. Der bereichsübergreifende Wissenstransfer kann und wird in absehbarer Zeit mit technischen Mitteln (EDV-Unterstützung, Geschäftskontrolle) weiter verbessert. Den genannten Qualitätsverlust sieht das Lenkungsorgan eher bei der 3er-Lösung, aufgrund der einseitigen Ausrichtung auf die politische Arbeit.

Ferner gibt der Lohnklassenunterschied zwischen Landammann und den übrigen Mitgliedern immer wieder Anlass zur Kritik. Dieser Punkt wurde bereits im Projekt „Entschädigungsordnung für Behörden und Kommissionen“ eingehend diskutiert. Dort wurde festgehalten, dass zwar jedes Mitglied des Kleinen Landrates für sein Departement verantwortlich ist. Die Begründung für einen Lohnklassenunterschied liegt aber u.a. darin, dass der Landammann die politische Hauptverantwortung trägt und die Gemeinde nach Aussen offiziell repräsentiert. Zudem ist er Vorgesetzter und leitet die Exekutiv-Sitzungen. Im Weiteren wird vom Landammann die uneingeschränkte Bereitschaft verlangt, sich voll und ganz für die Gemeinde einzusetzen und sich der Öffentlichkeit auszusetzen.

Empfehlung:

- **Das Lenkungsorgan spricht sich für die Beibehaltung des heutigen Modells des Kleinen Landrates aus. Sie will den Landammann weiterhin im Vollamt, jedoch die vier Kleinen Landräte mit je einem Beschäftigungsumfang von 50 % zu einem Halbamt aufwerten, und damit das Gesamtpensum auf 300 % Stellenprozente festlegen.**
- **Da die Befragung kein klares Ergebnis für oder gegen den Status Quo bzw. das Dreiergremium gezeigt hat, sollen zur breiteren Abstützung des Meinungsbildungsprozesses beide Modelle in die Vernehmlassung gegeben werden.**

4.1.2.3 Auswirkungen des Modells auf mögliche Ruhegehaltsregelungen

Das künftige Modell für den Kleinen Landrat hat auch Auswirkungen auf eine mögliche Ruhegehaltsregelung. DRB 10.9 sieht heute für den Landammann eine Art Ruhegehalt vor, die bei der Einführung der geplanten Amtszeitbeschränkung angepasst werden müsste.

Diskussionen um die Einführung einer Ruhegehaltsregelung ergeben sich vor allem bei Vollämtern. Bevor jedoch komplexe Modellrechnungen angestellt werden macht es Sinn, im Vernehmlassungsverfahren die Stossrichtung des bevorzugten Organisationsmodells für den Kleinen Landrat zu erfahren. Um dennoch ein grobes Bild zu bekommen, werden nachfolgend zwei aktuelle Ruhegehalts- bzw. Rentenmodelle aufgezeigt. Es handelt sich um approximative Berechnungen ohne Berücksichtigung der Finanzierungskosten und allfälliger Teuerungsanpassungen (Basis: Fr. 180'000.-- versicherter Jahreslohn, Austritt nach 12 Amtsjahren).

A) Stadt Chur (3 vollamtliche Stadträte):

Art. 3 lit. a der Verordnung über die Pensionsversicherung der Stadträte besagt: „Die jährliche Altersrente beträgt 4 % der versicherten Besoldung pro Amtsjahr.“ Demnach ergeben 12 Amtsjahre eine jährliche, lebenslange Leistung von 48 % des versicherten Jahreslohnes.

Alter beim Amtsaustritt	Alter bei Tod	Kumulierte Ruhegehaltszahlung für 1 vollamtliches Behördemitglied	Kumulierte Ruhegehaltszahlung für 3 vollamtliche Behördemitglieder
52 Jahre	90 Jahre	Fr. 3'283'200.--	Fr. 9'849'600.--
57 Jahre	75 Jahre	Fr. 1'555'200.--	Fr. 4'665'600.--
65 Jahre	70 Jahre	Fr. 432'000.--	Fr. 1'296'000.--

B) Stadt St. Gallen (5 vollamtliche Stadträte):

Art. 37 lit. a des Reglements für die Versicherungskasse der Stadt St. Gallen lautet: „Das Ruhegehalt beträgt 60 % des versicherten Lohns...“ (Amtsaustritt nach Vollendung 63. Altersjahr, oder nach 12 Amtsjahren bzw. nach 8 Jahren bei Austritt zwischen 60. und 63. Altersjahr)“.

Alter beim Amtsaustritt	Alter bei Tod	Kumulierte Ruhegehaltszahlung für 1 vollamtliches Behördemitglied	Kumulierte Ruhegehaltszahlung für 3 vollamtliche Behördemitglieder
52 Jahre	90 Jahre	Fr. 4'104'000.--	Fr. 12'312'000.--
57 Jahre	75 Jahre	Fr. 1'944'000.--	Fr. 5'832'000.--
65 Jahre	70 Jahre	Fr. 540'000.--	Fr. 1'620'000.--

Selbstverständlich werden Ruhegehaltszahlungen bis zur Pension nur in Ergänzung zu anderweitigen Einkünften ausgerichtet. Die Finanzierung erfolgt meist durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge. Auch wenn BVG-Gelder von früheren Tätigkeiten in die Kasse einfließen, kann aufgrund des höheren Lohnniveaus und der kurzen Beitragsdauer von max. 12 Jahren eine Finanzierungslücke bestehen, die mittels Einkauf und/oder zusätzlichen Beiträgen gedeckt werden müsste. Hinzu kommt die Finanzierung des Ruhegehaltes bei vorzeitigem Amtsaustritt sowie die Finanzierung der BVG-Beiträge und AHV-Beiträge (wenn diese nicht bis zum gesetzlichen AHV-Alter, zurzeit 65 für Männer, 63 für Frauen bezahlt werden, hat dies Rentenkürzungen zur Folge). Tritt beim Modell B ein Ratsmitglied vor dem 60. Altersjahr aus dem Amt aus, so werden die Ruhegehaltszahlungen bis zum 60. Altersjahr dem allgemeinen Haushalt belastet.

Fazit:

Gewiss zieht ein vollamtliches Dreiergremium weit höhere finanzielle Konsequenzen mit sich, als es beim Status Quo mit teilamtlichen Behördemitgliedern der Fall ist. Zwar finanziert die Landschaft Davos Gemeinde bereits heute für sämtliche Mitglieder des Kleinen Landrates anteilmässig BVG-Beiträge. Im Gegensatz zu den Ruhegehaltsmodellen bei vollamtlichen Mitgliedern ergeben sich aber beim Status Quo nach Amtsaustritt keine weiteren finanziellen Aufwendungen mehr für die Gemeinde. So wird die Belastung für die öffentliche Hand vor allem bei lebenslänglichen Ruhegehaltszahlungen gewichtig, wie dies in den beiden Beispielen mit vollamtlichen Behördemitgliedern der Fall ist. Hier muss vom Arbeitgeber ein Mehrfaches aufgewendet werden (kurze Beitragsdauer, vorzeitiger Amtsaustritt). Ein Ruhegehaltsbezug vor dem offiziellen AHV-Alter zu versichern führt zu enorm hohen Beiträgen, die kaum finanzierbar sind; sie werden daher insbesondere bei Modell B über die allgemeine Haushaltskasse finanziert. Diese Summen können sich deutlich erhöhen, wenn ein Mitglied in jungem Alter aus dem Amt ausscheidet. Die Ruhegehaltsregelung steht daher in engem Zusammenhang der Amtszeitbeschränkung.

Sobald ein fundierter Trend in Richtung des einen oder anderen Organisationsmodells für den Kleinen Landrat bekannt wird, werden verschiedene Ruhegehaltsmodelle von externen unabhängigen Spezialisten als Vorschläge eingeholt und anschliessend berechnet. Bereits heute wird aber deutlich, dass das Dreiergremium weit höhere finanzielle Auswirkungen für die Landschaft Davos Gemeinde haben wird als der Status Quo. Auch aus diesem Grund favorisiert die das Lenkungsorgan das Modell Status Quo.

4.2 Wahlverfahren

Im Zusammenhang mit der Grösse und Zusammensetzung der Behörden der Landschaft Davos Gemeinde soll auch hinterfragt werden, in welchem Verfahren inskünftig der Grosse Landrat und der Kleine Landrat gewählt werden sollen. Beide Behörden werden heute im Majorzverfahren gewählt.

4.2.1 Grosser Landrat

Die Umfrage bei den Landschaftsbehörden und beim Verwaltungskader hat keine konkreten Veränderungswünsche betreffend Wahlverfahren des Grossen Landrates hervorgebracht. Es wurde jedoch gefordert, dass die Einführung des Proporzsystems zumindest zu diskutieren sei. In vielen Gebieten der Schweiz ist das Proporzverfahren bei Parlamenteswahlen üblich. Der Gemeindevergleich bestätigt dies. Das Lenkungsorgan hat Vor- und Nachteile des Proporzverfahrens im Allgemeinen und insbesondere für die Landschaft Davos diskutiert.

Argumente für das Proporzsystem in Davos	Argumente gegen das Proporzsystem in Davos
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Das Parlament soll, vielmehr als die Exekutive, eine möglichst breite Volksschicht vertreten. Es handelt sich daher mehr um politische Wahlen denn um Persönlichkeitswahlen wie bei der Exekutive. ▪ Die Landschaft Davos Gemeinde erfährt seit Jahren eine städtische Entwicklung, in der die Kandidaten nicht mehr alle persönlich bekannt sind. ▪ Kleine Parteien sind heute im Parlament kaum mehr vertreten, im Proporzverfahren wären sie eher vertreten (kleinere Parteien sollten mindestens in Legislative vertreten sein). ▪ Proporz stellt keine Quote dar, sondern ermöglicht eine angemessenere Berücksichtigung der politischen Strukturen der Wählerschaft. ▪ Proporz ist das zeitgemässere Wahlsystem/Wahlverfahren. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Das Proporzsystem geht leicht in Richtung „künstliche Quoten“, obwohl das Stimmvolk unter Umständen lieber einzelne Persönlichkeiten wählt. ▪ Es besteht Gefahr, dass unvollständige Listen mit Namen anderer, parteifremder Namen ergänzt werden, was nicht der Listenpartei zugute kommt, sondern derjenigen des Kandidaten (Verfälschung). ▪ Bei nur rund 1500 Stimmen bei der Bsatzig sind ein Grossteil der Stimmen wahrscheinlich ohnehin persönlichkeitsabhängig. ▪ Kleinere Parteien müssten viele Kandidaten aufbieten. ▪ Proporz ist im Vergleich zum Majorzverfahren das kompliziertere System.

Aufgrund der Befragung sowie der Diskussionen im Lenkungsorgan drängt sich zum heutigen Zeitpunkt das Proporzsystem für die Wahl des Grossen Landrates nicht auf. Dennoch wird das Lenkungsorgan dieses Thema nach Anhörung einer breiteren Meinungsververtretung in Form der Vernehmlassung nochmals eingehend diskutieren.

Empfehlung:

Das Lenkungsorgan ist mehrheitlich für die Beibehaltung des Majorzverfahrens. Damit aber eine breitere Zahl von Meinungen betreffend Wahlverfahren des Grossen Landrates gewonnen werden können, sollen die beiden Wahlsysteme (Majorz/Proporz) im Vernehmlassungsverfahren explizit zur Diskussion gestellt werden.

4.2.2 Kleiner Landrat

Das Wahlverfahren der Exekutive gibt im Allgemeinen und insbesondere in der Landschaft Davos Gemeinde kaum Anlass zu Diskussionen. Auch sämtliche im Gemeindevergleich aufgeführten Exekutivräte werden im Majorzsystem gewählt. Es soll daher bestehen bleiben. Ferner ist sich das Lenkungsorgan einig, das „verfälschte“ absolute Mehr wie heute gemäss DRB 10 Art. 15 unverändert beizubehalten.

Empfehlung:

- **Das heutige Wahlverfahren des Kleinen Landrates soll unverändert bestehen bleiben.**

4.3 Unvereinbarkeiten

Damit auch in Zukunft für unser Demokratieverständnis unverträgliche Vernetzungen so weit möglich verhindert werden können, ist eine klare Definition von Ausschlussgründen bei der Wahl in die Behörden der Landschaft Davos Gemeinde vorzunehmen. Ebenso ist die Unvereinbarkeit zwischen einer bestimmten Behördentätigkeit und möglichen anderen Tätigkeiten (z.B. Doppel- bzw. Mehrfachmandate, berufliche Tätigkeit) aufzuzeigen. Die heutigen Bestimmungen entstammen aus den Jahren 1989/1991 und enthalten grundsätzlich klare Richtlinien. Im Vorfeld dieser Gesetzesrevisionen wurde diese Thematik eingehend diskutiert. Allerdings verlangen Strukturveränderungen der jüngeren Zeit (z.B. Schulreform) eine Anpassung und Präzisierung der geltenden Bestimmungen. Neue Fragen sind vor allem im Zusammenhang mit dem Lehrpersonal der Volksschule aufgetreten.

Die Thematik der Unvereinbarkeit entspringt vor allem aus der Forderung nach einer klaren Gewaltentrennung, und zwar sowohl organisatorisch wie personell. So verlangt dieses in unserer Demokratie hochgehaltene Prinzip, dass auf einer bestimmten politischen Ebene (Gemeinde, Kanton oder Bund) ein Amtsträger nicht gleichzeitig in Organen der Legislative, Exekutive, Judikative und/oder in einer Führungsposition der entsprechenden Verwaltung tätig sein darf. Darin eingeschlossen werden in der Regel auch Tätigkeiten in möglichen Kommissionen und Subkommissionen der jeweiligen Organe.

Die Befragung zeigt ein ausgeglichenes Bild. Die Zahl derer, die eine vor dem Hintergrund veränderter Strukturen klarere Definition der Gewaltentrennung fordern, und jener, welche die heutige Praxis für gut befinden, halten sich die Waage. Ebenso lässt sich kein deutliches Bild aus dem erfolgten Gemeindevergleich ziehen. Da vor allem das gewählte Behördemitglied im Lichte der verschiedenen Formen der Unvereinbarkeit betrachtet werden muss, werden in diesem Kapitel der Grosse Landrat und der Kleine Landrat nicht explizit getrennt behandelt.

In der Praxis zeigt sich die Frage des Ausschlusses bzw. der Unvereinbarkeit auf verschiedene Art und Weise (siehe nachfolgend Punkte 1 bis 6). Es ist allerdings kaum möglich, sämtliche Ausschlussgründe bzw. Situationen der Unvereinbarkeit zu erfassen. Ein Grundverständnis für den Sinn und Zweck dieses Prinzips und ein gewisses Mass an gesundem Menschenverstand sind auch hier geboten.

- 1) Ausschlussgründe aufgrund von Verwandtschaft
- 2) Unvereinbarkeit zwischen Behörden
- 3) Unvereinbarkeit zwischen Behörden und Angestellten der Gemeinde
- 4) Unvereinbarkeit zwischen Behördentätigkeit und anderer öffentlicher Tätigkeit
- 5) Unvereinbarkeit zwischen Behördentätigkeit und privater beruflicher Tätigkeit
- 6) Ausstandsgründe

Im Folgenden werden die verschiedenen Ausschlussmöglichkeiten und Unvereinbarkeiten näher beschrieben, hinterfragt und definiert. Ziel dabei ist, möglichst einen „roten Faden“ im Sinne einer inneren Logik zu definieren.

1) **Ausschlussgründe aufgrund Verwandtschaft**

Die heutige Regelung gemäss DRB 10 Art. 6 kann nach Auffassung des Lenkungsorgans grundsätzlich übernommen werden: *„Verwandte und Verschwägerte in gerader Linie, Ehegatten und Geschwister dürfen nicht gleichzeitig derselben Gemeindebehörde oder Kommission angehören. Diese Ausschlussgründe gelten auch zwischen Mitgliedern des Kleinen und des Grossen Landrates sowie des Schulrates. Bei gleichzeitiger Wahl entscheidet das Los.“*

Empfehlung:

- **Die heutige Ausschlussregelung aufgrund Verwandtschaft soll gemäss DRB 10 Art. 6 bestehen bleiben, ergänzt um den Schulrat (siehe oben).**

2) **Unvereinbarkeit zwischen Behörden**

DRB 10 Art. 6^{bis} regelt die organisatorische und personelle Gewaltentrennung und kann im Grundsatz belassen werden, wobei anstelle von Kreisgericht und Vermittler die Kreisbehörden erwähnt werden sollen. Demnach lautet die Bestimmung wie folgt: *„Mitglieder einer Landschaftsbehörde können weder Mitglied einer anderen Landschaftsbehörde noch einer Kreisbehörde sein. Ausgenommen sind Behördemitglieder, die aufgrund einer ausdrücklichen Gesetzes- oder Verordnungsbestimmung in eine andere Landschaftsbehörde abgeordnet werden.“*

Unvereinbarkeit schliesst Wählbarkeit nicht aus. Wer in mehrere Behörden gewählt ist, für die die Unvereinbarkeit gilt, hat sich binnen dreier Tage nach der Wahl zu entscheiden, welcher Behörde er angehören will.“

Im Rahmen des Projektes „Neuordnung Kommissionen“ wird nebst einer allgemeinen Überprüfung der Kommissionsstrukturen auch eine konsequentere Durchsetzung der Gewaltentrennung verfolgt. So darf ein Mitglied des Grossen Landrates nicht mehr gleichzeitig in einer vom Kleinen Landrat gewählten Kommission (z.B. KAUUV, Kulturkommission u.a.) Einsitz haben, was heute noch der Fall ist. Hingegen ist der Schulrat mit der Reorganisation des Schulwesens direkt mit der Politischen Gemeinde verbunden, indem der Schulratspräsident im Kleinen Landrat kraft seines Amtes Einsitz hat.

Empfehlung:

- **Die heutige Regelung betr. Unvereinbarkeit zwischen Behörden soll gemäss DRB 10 Art. 6^{bis} sinngemäss bestehen bleiben (allfällige Änderungen aus dem Teilprojekt „Neuordnung Kommissionen“ bleiben vorbehalten).**

3) Unvereinbarkeit zwischen Behörden und Angestellten der Gemeinde

Unbestritten am meisten Diskussionen gibt die Frage, wie weit Angestellte der Gemeinde einer Behördentätigkeit in der Landschaft Davos nachgehen können, ohne möglichen Interessenskonflikten ausgesetzt zu sein. Der Einsitz in Behörden ausserhalb der Landschaft Davos stellt dagegen kaum ein Problem dar. Es handelt sich vor allem um

- Lehrpersonen der Volksschule
- Angestellte der Gemeindeverwaltung
- Angestellte von Gemeindebetrieben (EWD, Spital usw.), Stiftungen u.a.

Die diesbezüglichen heute geltenden Bestimmungen nach DRB 10 Art. 6ter lauten:

„Stimmberechtigte, die haupt- oder nebenberuflich in einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis zur Gemeinde stehen oder einen privatrechtlichen Arbeitsvertrag mit der Gemeinde abgeschlossen haben, können der Geschäftsprüfungskommission oder den ihnen vorgesetzten Behörden nicht angehören.

Vorgesetzte Behörde ist die Instanz, die nach Verfassung, Gesetz oder Verordnung den Mitarbeiter wählt oder anstellt. Wer durch den Kleinen oder den Grossen Landrat zu wählen oder anzustellen ist, kann weder der einen noch der anderen dieser Behörden angehören.

Als vorgesetzte Behörden gelten zudem die Instanzen, die Gesetz und Verordnung als solche bezeichnen.

Unvereinbarkeit schliesst Wählbarkeit nicht aus. Wer in eine Behörde gewählt wird, der er nach den Unvereinbarkeitsbestimmungen nicht angehören kann, darf entweder die Wahl nicht annehmen oder muss die Stellung bei der Gemeinde aufgeben.“

Aufgrund der Reorganisation des Schulrates und der damit verbundenen direkten Eingliederung in den Kleinen Landrat sowie der Eingliederung der GPK in den Grossen Landrat stellt sich die Frage der Unvereinbarkeit der Wahl von Gemeindeangestellten in den Grossen Landrat erneut und in verstärkter Masse. Vor diesem veränderten Hintergrund soll die Frage der Unvereinbarkeit zwischen Behörden und Gemeindeangestellten erneut geprüft werden. In der Praxis wird immer wieder auf verschiedene Kriterien zur Beurteilung der Unvereinbarkeit abgestützt:

- Handelt es sich bei der Arbeitsstelle um ein Vollamt oder Teilamt?
- Besteht eine existenzielle Abhängigkeit vom Amt oder nicht?
- Ist bei der Gemeindestelle eine Führungsposition gegeben?
- Wer ist für die (unmittelbare) Wahl/Anstellung der Gemeindemitarbeiter zuständig?
- Wer ist die zuständige (unmittelbare) Aufsichtsbehörde?
- Welche Behörde ist für die Festlegung der Besoldung verantwortlich?
- Erfolgt die Entlohnung direkt aus Steuermitteln oder via Globalbudget?

Im Folgenden werden die Hauptkategorien von „Gemeindeangestellten“, d.h. Lehrpersonen der Volksschule, Angestellte der Gemeindeverwaltung sowie Angestellte von Gemeindebetrieben (EWD, Spital usw.), Stiftungen und dergleichen differenziert betrachtet.

Lehrpersonen der öffentlichen Schulen:

Das neue Volksschulgesetz, das vom Volk am 10. Juni 2001 mit grossem Mehr angenommen worden ist, hält in Art. 19 fest: *„Die Lehrkräfte sind Gemeindeangestellte. Sie werden vom Schulrat angestellt“*. Sie stehen daher in einem öffentlichrechtlichen Anstellungsverhältnis zur Landschaft Davos Gemeinde. Da der Schulrat über seinen Präsidenten direkt mit dem Kleinen Landrat verbunden ist, scheint gemäss DRB 10 Art. 6ter eine Unvereinbarkeit zwischen der Anstellung als Lehrperson und der Einsitznahme in eine Landschaftsbehörde gegeben.

DRB 10 Art. 6ter Abs. 1 sagt: *„Stimmberechtigte, die haupt- oder nebenberuflich in einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis zur Gemeinde stehen, können der Geschäftsprüfungskommission oder den ihnen vorgesetzten Behörden nicht angehören“*. Demgemäss ist eine Einsitznahme von Lehrpersonen im Grossen Landrat zu verneinen. Ein „Zweiklassensystem“ in dem Sinne, dass bestimmte Gruppierungen zwar im Grossen Landrat allgemein, nicht aber in der GPK als unmittelbare Aufsichtsbehörde vertreten sein können, lehnt das Lenkungsorgan grundsätzlich ab. Zwar hält die Botschaft zur Landschaftsabstimmung vom 5. März 1989 fest, dass es sich bei der vorgesetzten Behörde um dasjenige Organ handelt, welche das Gemeindepersonal wählt oder anstellt. Wenn auch in die Hierarchie der Gemeinde eingebunden, werden Lehrpersonen inkl. Schulleitung vom Schulrat und nicht vom Kleinen oder Grossen Landrat gewählt. Der Schulrat wiederum wird vom Volk gewählt. Zweifelsohne verfügt der Schulrat über eine höhere Autonomie als die anderen Exekutiv- oder Legislativkommissionen, weil er - mit Ausnahme des Schulratspräsidenten - keine gleich direkte Verbindung zum Kleinen oder Grossen Landrat hat wie andere Kommissionen. Mitentscheidend für bzw. gegen die Unvereinbarkeit ist aber die Frage, wie weit Lehrpersonen im Parlament Einfluss auf einzelne Budgetpositionen oder andere Interessen der Schule nehmen können bzw. wie umfassend die Kompetenzen dem Schulrat übertragen werden (u.a. Globalbudget). Gerade bei Lehrpersonen in leitender Funktion können Interessenskonflikte auftreten. So sind die Mitglieder der Schulleitung in bedeutendem Masse für das Budget der Schule mitverantwortlich. Die Rechnung der Schule wird von der GPK, einer ständigen parlamentarischen Kommission des Grossen Landrates, zuhanden des Grossen Landrates geprüft.

Nebst den rechtlich-logischen Überlegungen müssen auch politische und gesellschaftliche Aspekte berücksichtigt werden. Wenn Lehrpersonen der öffentlichen Schule nicht mehr im Gemeindeparlament vertreten sein dürfen, wird die Volksvertretung weiter eingeschränkt. Zudem wird dadurch der Kreis möglicher Kandidaten weiter eingengt.

Zusammenfassend ist das Lenkungsorgan mehrheitlich gegen die Einsitzmöglichkeit von Lehrpersonen der öffentlichen Schule im Grossen Landrat. Die Argumente dafür bzw. dagegen sollen aber in der Vernehmlassung breit diskutiert werden.

Angestellte der Verwaltung:

Die Angestellten der Gemeindeverwaltung ab Lohnklasse 19 werden heute noch vom Grossen Landrat gewählt. Diese Regelung wird mit der geplanten neuen kommunalen Personalverordnung nur mehr für den Landschreiber gelten. Nach der Abschaffung des Beamtenstatus bzw. mit den neuen, öffentlichrechtlichen Arbeitsverträgen wird das gesamte Personal der Gemeindeverwaltung durch den Kleinen Landrat gewählt werden. Gemäss Auslegung von DRB 10 Art. 6ter Abs. 1 ist daher die vorgesetzte Behörde der Gemeindeangestellten in Zukunft der Kleine Landrat. Demzufolge wäre eine Einsitznahme von Gemeindeangestellten in den Grossen Landrat grundsätzlich möglich. Allerdings negiert Abs. 2 diese Möglichkeit für sämtliche Gemeindeangestellten jeglicher Funktion (*„Wer durch den Kleinen oder den Grossen Landrat zu wählen oder anzustellen ist, kann weder der einen noch der anderen dieser Behörden angehören“*). Verwaltungsangestellte sind im Vergleich zu Lehrpersonen direkt mit der Exekutive gekoppelt, weshalb dieser generelle Ausschluss durchaus seine Berechtigung hat.

Beim Vergleich mit anderen Städten und Gemeinden ist aber festzustellen, dass Verwaltungsangestellte nicht a priori aus dem kommunalen Parlament ausgeschlossen sind. Lediglich vollamtliche Angestellte oder solche in leitender Funktion sind davon betroffen. Diese durchaus gängige Praxis bedingt allerdings eine klare Definition, welche Funktionen „leitenden Charakter“ haben.

Das Lenkungsorgan spricht sich gegen die Möglichkeit der Einsitznahme von Verwaltungsangestellten im Grossen Landrat aus.

Angestellte von Gemeindebetrieben, Stiftungen und dergleichen:

Auch *Angestellte von Gemeindebetrieben* sollen grundsätzlich dieselbe Behandlung bei der Unvereinbarkeitsregelung wie Verwaltungsangestellte erfahren. Ein Unterschied besteht aber darin, dass Gemeindebetriebe teils in privatrechtliche Unternehmen umgewandelt wurden. Hier besteht der Arbeitsvertrag nicht mit der Gemeinde, sondern mit dem Unternehmen, das aber (noch) in vollem Besitze der öffentlichen Hand ist. Vorgesetztes Gremium ist hier nicht direkt die Gemeinde, sondern die Geschäftsleitung bzw. der Verwaltungsrat. Daher scheint eine Einsitznahme solcher Angestellter im Grossen Landrat möglich, nicht aber im Kleinen Landrat. Allerdings besteht diesbezüglich aufgrund mangelnder Erfahrung noch keine klare Praxis. Eine Möglichkeit wäre, dass wohl leitende Angestellte (z.B. Geschäftsführer) nicht im Parlament Einsitz nehmen dürften, jedoch Angestellte ohne Führungsfunktion. Bei einer Privatisierung (z.B. AK-Anteil der Gemeinde < 50 %) besteht diese Problematik nicht mehr. Allgemein stellt sich die Frage, wie weit die Unvereinbarkeit gehen muss, wenn im Sinne der allgemeinen Entwicklung die Führung von Gemeindebereichen vermehrt über Leistungsauftrag und Globalbudget erfolgen soll. Das Lenkungsorgan spricht sich auch hier für eine strikte Handhabung der Unvereinbarkeit aus.

Assistenzärzte, Pflege-, Fach- und Verwaltungspersonal des Spitals Davos sind den Angestellten der Gemeindeverwaltung gleichzustellen. Es handelt sich dabei allgemein um Angestellte der Gemeinde mit öffentlichrechtlichem Arbeitsvertrag. Wohl werden diese Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von der Spitalkommission gewählt, die aber wiederum mit dem Kleinen Landrat verbunden ist. Demnach sollen sie bei der Diskussion um die Unvereinbarkeiten die gleiche Behandlung erfahren wie alle anderen Gemeindeangestellten.

Stiftungen (z.B. Stiftung Alterszentrum) unterstehen dem Kanton und sind daher von der politischen Gemeinde „unabhängig“. Eine rechtliche Unvereinbarkeit besteht daher nicht.

Fazit:

Nebst der rechtlichen Unvereinbarkeit, welche klar definiert werden kann, besteht ein Ermessensspielraum im Bereich der politischen bzw. moralischen Unvereinbarkeit. Auch wenn sich das Lenkungsorgan vorwiegend für eine strikte Anwendung der Unvereinbarkeitsregelung ausspricht, will sie dieses Thema zur breiten Diskussion in die Vernehmlassung geben. Je nach Anwendung der Gesetzgebung kann dies unterschiedliche Auswirkungen auf die Besetzung politischer Behörden haben. Die folgende Übersicht soll die unterschiedlichen Haltungen bzw. deren Konsequenzen bei Angestellten veranschaulichen, die in irgendeinem Verhältnis (rechtlich oder tatsächlich) zur Gemeinde stehen.

„Strikte“ Anwendung der Unvereinbarkeitsregelung	„Grosszügige“ Anwendung der Unvereinbarkeitsregelung
<ul style="list-style-type: none"> ▪ kein Einsitz von Lehrpersonen der öffentlichen Schulen im GLR/KLR 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Einsitz von Lehrpersonen der öffentlichen Schulen ohne leitende Funktion im GLR möglich
<ul style="list-style-type: none"> ▪ kein Einsitz von Verwaltungsangestellten im GLR/KLR 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ kein Einsitz von Verwaltungsangestellten im GLR/KLR
<ul style="list-style-type: none"> ▪ kein Einsitz von Angestellten öffentlichrechtlicher Gemeindebetriebe im GLR/KLR, u.a. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ kein Einsitz von Angestellten öffentlichrechtlicher Gemeindebetriebe im GLR/KLR, u.a.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ kein Einsitz von Angestellten privatrechtlich organisierter Betriebe (im Gemeindebesitz) im GLR/KLR, u.a. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Einsitz von Angestellten privatrechtlich organisierter Betriebe (im Gemeindebesitz) im GLR grundsätzlich möglich, sofern keine leitende Funktion. Einsitz noch unproblematischer, wenn AK der Gemeinde < 50 %)

Empfehlung:

- **Das Lenkungsorgan spricht sich mehrheitlich für eine klare Trennung bzw. eine strikte Anwendung der Unvereinbarkeitsregelungen aus. Aufgrund der politischen Bedeutung soll aber auch dieses Thema in der Vernehmlassung breit diskutiert werden.**

4) Unvereinbarkeit zwischen Behördentätigkeit und anderer öffentlicher Tätigkeit

Die Bundesverfassung hält in Art. 144 fest: Die Mitglieder des Bundesrates und die vollamtlichen Richterinnen und Richter des Bundesgerichts dürfen kein anderes Amt des Bundes oder eines Kantons bekleiden und keine andere Erwerbstätigkeit ausüben. Als vorgesetzte Behörde über sämtliche rechtsstaatlichen Ebenen ist diese restriktive Regelung nicht weiter erstaunlich. Umgekehrt aber stellt sich immer wieder die Frage, wie weit ein Einsitz kommunaler Behördenvertreter in kantonalen oder eidgenössischen Behörden vertretbar ist. Zwischen Gemeinde und Kanton besteht eine direkte und enge Verbindung. Die Einsitznahme eines Mitgliedes des Kleinen Landrates im kantonalen Grossen Rat stellt nach breiter Meinung keinen direkten Widerspruch zum Prinzip der Gewaltentrennung dar. Vielmehr besteht die Möglichkeit, im Interesse der Landschaft Davos Gemeinde eine wertvolle Brücke zwischen Kanton und Gemeinde zu schaffen.

Auch auf Bundesebene dürfen im Allgemeinen kommunale Gemeindevertreter mitwirken, wobei hier keine direkte Verbindung zur Gemeinde besteht. Es stellt sich vielmehr die Frage, wie weit eine Einsitznahme in der Bundesversammlung zeitliche Ressourcen zu lasten der kommunalen Behördentätigkeit bindet.

Wie steht es innerhalb der Gemeinde um das Verhältnis zwischen der Behördentätigkeit und anderen öffentlichen Tätigkeiten? Was dürfen Mitglieder der Exekutive oder des Grossen Landrates danebst machen (z.B. Bankrat, Gemeindebetriebe, Stiftungen usw.)?

- Der GKB-Bankrat wird durch den Grossen Rat bestellt, im Sinne einer kantonalen Arbeitsgruppe. Eine Einsitznahme scheint daher unproblematisch.
- Heute sind die Mitglieder des Kleinen Landrates häufig noch im Verwaltungsrat von Gemeindebetrieben vertreten, was zur Zeit durchaus Sinn macht. Sobald diese Betriebe aber mittels Leistungsauftrag und Globalbudget höhere Eigenständigkeit erhalten, soll die politische Entflechtung vorangetrieben werden. Der Einsitz in Führungsorganen kommunaler Gremien mit Exekutivcharakter soll mittel- bis langfristig – sofern kein klares Interesse zugunsten der Landschaft besteht - beschränkt werden.

Empfehlung:

- **Die bestehende Praxis soll im obgenannten Sinne unverändert bestehen bleiben. Auf eine explizite schriftliche Regelung kann auch in Zukunft verzichtet werden. Im Einzelfall kommen bei möglichen Interessenskonflikten DRB 10.3 Art. 12 bzw. DRB 10.31 Art. 5 (Ausstandsregelungen) zur Anwendung.**

5) Unvereinbarkeit zwischen Behördentätigkeit und privater Tätigkeit

Da heute die meisten Mitglieder des Kleinen Landrates das Amt im Nebenamt führen, gehen sie einer weiteren, privaten Erwerbstätigkeit nach. Eine Unvereinbarkeit kann dabei einerseits darin bestehen, dass die private (Erwerbs-)tätigkeit grundsätzlich nicht mit dem Amt als Kleinen Landrat vereinbar ist. Dieser Fall dürfte eher selten sein und bereits bei der Kandidatur Probleme verursachen. Generell ist zu präzisieren, was „anderweitiger Erwerb“ ist. So lässt vor allem die Kombination von Behördentätigkeit und dem Einsitz in Verwaltungsräten, privatrechtlichen Organisationen usw. Fragen offen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage des Teilamtes bzw. Vollamtes deutlich. Grundsätzlich sollen sich vollamtliche Ratsmitglieder mit voller Kraft auf ihre Behördentätigkeit konzentrieren und lediglich in anderen öffentlichen Ämtern oder privatrechtlichen Delegationen Einsitz haben, wenn dies im Interesse der Landschaft steht. Bei nebenamtlichen Behördenvertretern liegt es nahe, nebst dem öffentlichen Amt weiteren privaten Tätigkeiten, darunter evtl. auch Verwaltungsratsmandaten, nachzugehen. Eine Offenlegung der Interessenbindung, wie es auf Bundesebene gefordert wird, ist in Gemeinden gesetzlich kaum geregelt. Allerdings wird der politische Ruf nach Transparenz immer lauter. Das Lenkungsorgan empfiehlt daher die Pflicht zur Offenlegung der Interessenbindung, analog der kantonalen Regelung (anderweitige Erwerbstätigkeit, VR-Mandate, politische Mandate).

Empfehlung:

- **Der vor allem bei nebenamtlichen Behördenvertretern möglichen Problematik der Unvereinbarkeit zwischen Behördentätigkeit und privater Tätigkeit soll mit der Offenlegungspflicht der Interessenbindung (Grosser und Kleiner Landrat) möglichst umfassend Einhalt geboten werden. Im Einzelfall sollen weiterhin die bestehenden Ausstandsregelungen zur Anwendung kommen (siehe untenstehend Ziff. 6 bzw. DRB 10.3 Art. 12 und DRB 10.31 Art. 5).**

Es geht aber nicht nur um inhaltliche Unvereinbarkeiten, sondern auch darum, wie weit sich die „private“ Tätigkeit aus zeitlichen Gründen mit der Behördentätigkeit vereinen lässt. Diese Frage wird sich im Milizsystem nie ganz vermeiden lassen, dafür hat dieses System gewichtige Vorteile (siehe Kapitel 4.1.2).

6) Ausstandsgründe

Gemäss DRB 10.31 Art. 5 muss ein Behördenvertreter dann in den Ausstand treten, d.h. von der Beratung und Abstimmung über bestimmte Sachgeschäfte ausgeschlossen werden, wenn er selbst, sein Ehegatte oder einer seiner Verwandten und Verschwägerten in gerader Linie persönlich interessiert sind. Die Geschäftsordnung des Grossen Landrates (DRB 10.3 Art. 12) fasst diese Regelung gar weiter. Diese Bestimmungen sollen unverändert bestehen bleiben.

Empfehlung:

- **Die heute geltende Regelung soll unverändert beibehalten werden.**

4.4 Geschäftsordnungen

4.4.1 Grosser Landrat

Die Erneuerung der Geschäftsordnung des Grossen Landrates (DRB 10.3) wird von einer Spezialkommission erarbeitet. Diese besteht aus der aktiven Landratspräsidentin, ehemaligen LandratspräsidentInnen sowie dem Landschreiber.

Der Erlass der Geschäftsordnung für den Grossen Landrat liegt in der Kompetenz desselben. Der Inhalt der überarbeiteten Geschäftsordnung hat keinen Einfluss auf dieses Projekt und bildet daher auch keinen Bestandteil dieses Berichts. Die Ergebnisse der überarbeiteten Geschäftsordnung werden direkt in das Rechtssetzungsverfahren gegeben.

4.4.2 Kleiner Landrat

Auch die Geschäftsordnung des Kleinen Landrates bedarf einer Überprüfung und Anpassung. Im Kern der Diskussionen steht zweifelsohne die Neuverteilung der departementalen Aufgaben, dies vor allem vor dem Hintergrund der geplanten Erhöhung des Pensums der Exekutiv-Mitglieder im Teilamt. Vor allem aber würde die Einführung eines Dreiergremiums, wie es alternativ zu dem vom Lenkungsorgan empfohlenen Status Quo in die Vernehmlassung gegeben wird, grosse Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Departemente haben. Deshalb soll die Neuverteilung der departementalen Aufgaben erst später erfolgen, wenn Klarheit über das zukünftige Modell des Kleinen Landrates herrscht.

Für die Änderung der Geschäftsordnung braucht es keine Volksabstimmung; der Erlass der Geschäftsordnung für den Kleinen Landrat liegt heute in der Kompetenz des Grossen Landrates (DRB 10 Art. 29 Abs. 3). Die geplante Überarbeitung dieser Geschäftsordnung wird daher keinen Bestandteil dieses Berichts darstellen. Das Lenkungsorgan ist einhellig der Ansicht, dass die Geschäftsordnung des Kleinen Landrates inskünftig - wie es auch in anderen Städten gehandhabt wird - in eigener Kompetenz erlassen werden sollte.

Empfehlung:

- **Es soll inskünftig in der Rechtssetzungskompetenz des Kleinen Landrates liegen, die Geschäftsordnung des Kleinen Landrates zu erlassen.**

5 Fazit, weiteres Vorgehen

Nach der Stellungnahme des gesamten Lenkungsorgans im Januar 2003 wird dieser Bericht in die offizielle Vernehmlassung gegeben. Der Kleine Landrat hat bereits vorgängig, im Zusammenhang mit der Strukturbildung des Kleinen Landrates (Grösse, Zusammensetzung, Aufgabenverteilung) zum vorliegenden Bericht Stellung genommen. Dieser Stellungnahme zufolge wird das Lenkungsorgan - auch wenn einstimmig für den Status Quo - auch die Variante „Dreiergremium Kleiner Landrat“ in die Vernehmlassung geben, hält aber an ihren anderen erarbeiteten Vorschlägen im Bericht fest.

Im Folgenden sind die per vorliegendem Berichtsdatum weiteren Vorgehensschritte bis Projektabschluss, d.h. bis zur Abstimmung im November 2003, aufgeführt. Ferner wird auch die Gestaltung der Abstimmungsvorlage einen bedeutsamen Projektschritt darstellen. Dabei stellt sich die Frage, ob für dieses Projekt eine Gesamtvorlage zur Abstimmung gebracht wird oder dieses in sinnvolle Abstimmungspakete unterteilt werden soll. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die im September 2002 abgelehnte Vorlage „Neuordnung Entschädigungen für Behörden und Kommissionen“ im Grundsatz inhaltlich zwar nicht verändert (sofern nicht 3er-Gremium favorisiert), aber in den Gesamtzusammenhang mit den Behördenstrukturen gestellt und im November 2003 gemeinsam zur Abstimmung gebracht wird.

2003

- Verabschiedung Bericht durch LO zH KLR 13. Januar
- Verarbeitung der Beschlüsse 24. Januar
- Verabschiedung Bericht durch KLR zur Vernehmlassung durch politische Parteien etc. 11. Februar
- Medienorientierung 13. Februar (9.00 h)
- Vernehmlassung (Ende der Frist) 7. April
- Verarbeitung der Vernehmlassungen durch Arbeitsgruppe 23. April (14.00-17.00 h)
- Verabschiedung durch LO zH KLR 26. Mai (14.00-17.00 h)
- Rechtsetzung Mai - Juli
- Verabschiedung Botschaft durch KLR, zH GLR 19. August
- Wahl Vorberatungskommission im GLR 21. August
- Beratung Vorlage durch GLR 2. Oktober
- 30. Oktober evtl.
- 2. Lesung, evtl. 27. November

2004

- Volksabstimmung Februar

Für das interessante Projekt und die konstruktiven Workshops in der Arbeitsgruppe und im Lenkungsorgan möchten wir uns bei allen herzlich bedanken. Wir wünschen der Landschaft Davos Gemeinde mit den geplanten Strukturen viel Erfolg. Gerne sind wir bereit, Sie bei deren Umsetzung kompetent und engagiert zu unterstützen.

OBT AG

Dr. Jean-Claude Kleiner
Partner und Mitglied der Geschäftsleitung

Urban Lengwiler, Betriebsökonom HWV
Unternehmensberater

St. Gallen, 13. Januar 2003