



Fassung vom 26.01.2021

Coronavirus

Hinweise für die Gemeinden betreffend Durchführung von Gemeindeversammlungen/ Parlamentssitzungen und Behördensitzungen

Ausgangslage

In 90 der aktuell 101 Bündner Gemeinden bildet die Gemeindeversammlung ein verfassungsmässiges Organ. 11 Gemeinden sind reine Parlamentsgemeinden ohne Gemeindeversammlung. Bei den Bürgergemeinden handelt es sich überall um Versammlungsgemeinden.

Die seitens des Bundes erlassenen Veranstaltungsbeschränkungen, die ab dem 29. Oktober 2020 gelten, betreffen die Gemeindeversammlungen grundsätzlich nicht: Die eidgenössische **Covid-19-Verordnung besondere Lage** vom 19. Juni 2020 (Stand: 18. Januar 2021) nimmt in Art. 6c Abs. 1 politische Versammlungen der Legislativen auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene explizit von den Veranstaltungsbeschränkungen aus.

1. Durchführung von Gemeindeversammlungen grundsätzlich möglich

Gemeindeversammlungen können – im Gegensatz zum Frühling 2020 – unter Beachtung der rechtlichen Vorgaben (vgl. nachfolgend Ziff. 2) abgehalten werden. Die kommunale Kompetenzordnung (v.a. Gemeindeverfassung) ist grundsätzlich einzuhalten und die jeweiligen Gemeindeorgane haben über die ihnen zustehenden Geschäfte zu beschliessen.

2. Vorgaben für die Durchführung von Gemeindeversammlungen

Nach Art. 3b Abs. 1 der Covid-19-Verordnung muss jede Person u.a. in öffentlich zugänglichen Innenräumen und Aussenbereichen von Einrichtungen und Betrieben eine Gesichtsmaske tragen. Die **Maskentragpflicht** gilt auch für Innenräume und Aussenbereiche, in denen Parlamente oder Gemeindeversammlungen tagen.

Für das Abhalten von Gemeindeversammlungen muss ein **Schutzkonzept** erarbeitet und umgesetzt werden (vgl. Art. 4 Abs. 1 der Covid-19-Verordnung). Für das Schutzkonzept gelten gemäss Abs. 2 folgende Vorgaben:

- a. Es müssen Massnahmen betreffend Hygiene und Abstand vorgesehen werden.
- b. Es müssen Massnahmen vorgesehen werden, welche die Einhaltung der Maskentragpflicht gewährleisten.
- c. Es müssen Massnahmen vorgesehen werden, die auch im Zugangsbereich zur Versammlung den erforderlichen Abstand einhalten lassen.
- d. Sind Personen anwesend, die von der Pflicht zum Tragen einer Gesichtsmaske ausgenommen sind, so muss entweder der erforderliche Abstand eingehalten oder es müssen andere wirksame Schutzmassnahmen wie das Anbringen geeigneter Abschränkungen ergriffen werden. Ist dies nicht möglich, so muss die Erhebung von Kontaktdaten der anwesenden Personen vorgesehen werden.



Fassung vom 26.01.2021

Aus diesen Bestimmungen folgt, dass nebst der **Maskenpflicht** die **Hygienemassnahmen** sowie die Einhaltung der **Abstandsregel** von 1,5 Metern als Massnahmen erster Priorität zu betrachten sind. Im Sitzplatzbereich sind die Plätze so anzuordnen oder zu belegen, dass mindestens ein Platz freigehalten bzw. ein gleichwertiger Abstand eingehalten wird. Ist dies nicht möglich, sind **andere Schutzmassnahmen** anzuwenden. Falls auch dies nicht möglich ist, müssen bei Unterschreitungen des Abstands die **Kontaktdaten** der anwesenden Personen erfasst werden. Auch wäre es denkbar, Sektoren zu bilden und zu erheben, welche Stimmberechtigten sich in welchen Sektoren befinden.

Für die Erhebung der Kontaktdaten kann der Stimmrechtsausweis verwendet werden. Die Telefonnummer ist anzufügen. Allfällige Gäste haben Name, Vorname, Wohnort und Telefonnummer anzugeben.

Sprechende an Gemeindeversammlungen sind von der Maskentragpflicht kurzzeitig, d.h. für die Sprechdauer, befreit. Gegenstände, wie etwa ein Mikrofon oder ein Rednerpult, sind nach jedem Einsatz zu desinfizieren.

Aufgrund der unterschiedlichen Verhältnisse in den Gemeinden wird durch den Kanton kein Schutzkonzept vorgegeben. Den Gemeinden kommen an dieser Stelle Freiheiten zu, ein auf die konkret vorliegenden Verhältnisse angepasstes Konzept zu erstellen. Die Schutzkonzepte der Gemeinden unterliegen keiner Genehmigungspflicht durch Bund oder Kanton.

3. Einzelfragen zu Gemeindeversammlungen

3.1 Kann eine Gemeindeversammlung in mehreren Räumen abgehalten werden?

Das kantonale Recht enthält keine Regelung über die Räumlichkeiten, in denen Gemeindeversammlungen durchzuführen sind. Wenn die Gemeinde ihrerseits nichts Spezifisches geregelt hat, kann eine Übertragung der Versammlung in einen zweiten Saal erfolgen. Die Gemeindeversammlung ist aber in jedem Fall so abzuhalten, dass alle Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ihre Rechte ungehindert wahrnehmen können und eine zweifelsfreie und unverfälschte Willensbildung möglich bleibt. Das heisst, es muss Gewähr dafür bestehen, dass die Verhandlungen ordnungsgemäss abgewickelt werden können. Eine Übertragung in mehrere Räume ist in technischer Hinsicht wohl anspruchsvoll und kostspielig, weshalb sie nicht in jedem Fall eine geeignete und angemessene Lösung darstellt. Möglich wäre auch eine Gemeindeversammlung im Freien.

3.2 Kann die Gemeindeversammlung in einer Nachbargemeinde abgehalten werden?

Die Durchführung der Gemeindeversammlung in einer Nachbargemeinde ist zulässig. Hier hat die Gemeinde sicherzustellen, dass alle Stimmberechtigten, die teilnehmen wollen, auch ins Lokal gelangen können. Allenfalls ist dazu eine Transportmöglichkeit zu schaffen. Allerdings ist in der jetzigen Zeit ein Personentransport mit einem Bus nicht ideal, so dass diese Lösung kaum praktikabel ist.

3.3 Kann eine Anmeldung für die Gemeindeversammlung verlangt werden?

Damit sich in Zeiten von Corona die Beteiligung an einer Gemeindeversammlung abschätzen lässt, können die Stimmberechtigten gebeten werden, sich anzumelden. Allerdings darf die Anmeldung nicht zur Voraussetzung für die Teilnahme gemacht werden. Stimmberechtigten, die sich nicht angemeldet haben, darf der Zutritt zur Gemeindeversammlung nicht verwehrt werden.



Fassung vom 26.01.2021

3.4 Welche sitzungspolizeilichen Befugnisse hat das Gemeindepräsidium?

Die meisten Gemeindeverfassungen weisen dem Gemeindepräsidium oder im Verhinderungsfall der oder dem Stellvertretenden die Versammlungsleitung zu. Die Leitung sorgt für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung. In Ausnahmefällen – wenn alles andere nichts nützt – könnte die Versammlungsleitung eine Person, die sich weigert, die Schutzmassnahmen zu befolgen, von der Versammlung weisen.

Personen, die nachweisen können, dass sie aus besonderen Gründen, insbesondere medizinischen, keine Gesichtsmasken tragen können, sind von der Maskenpflicht ausgenommen. Legt eine Stimmberechtigte bzw. ein Stimmberechtigter einen derartigen Nachweis vor, kann sie oder er nicht von der Teilnahme an der Versammlung ausgeschlossen werden. Die Person wäre mit dem erforderlichen Abstand separat zu platzieren.

3.5 Ausschluss von nicht stimmberechtigten Personen

Die Gemeindeversammlung ist nach Art. 22 Abs. 1 Gemeindegesetz des Kantons Graubünden (GG; BR 175.050) öffentlich. Nicht stimmberechtigte Personen können ausgeschlossen werden, soweit überwiegende öffentliche oder private Interessen dies erfordern. Mangelnder Platz ist ein nachvollziehbarer Grund für den Ausschluss von Gästen. Der Zutritt der Medien sollte jedoch stets gewährleistet bleiben.

4. Ermächtigung zur Durchführung von Urnenabstimmungen anstelle von Gemeindeversammlungen

4.1 Ausgangslage

Aufgrund der Covid-19-Situation kann es zu Gegebenheiten kommen, welche die Durchführung von Gemeindeversammlungen faktisch verunmöglichen. Ein Grund kann sein, dass es in einer Gemeinde keinen geeigneten Raum gibt, in welchem die Versammlung "coronakonform" durchgeführt werden kann. Auch ein Ausweichen in eine Nachbargemeinde oder die Übertragung in weitere Räume ist nicht in jedem Fall eine Option (vgl. Ziff. 3). Auch ist es denkbar, dass in einer Gemeinde ernsthafte Anzeichen dafür vorliegen, dass eine beträchtliche Anzahl Stimmberechtigter nicht an der Gemeindeversammlung teilnehmen wird, insbesondere, wenn viele Leute in Quarantäne sind oder andere epidemiologische Gründe entgegenstehen. Das kann dazu führen, dass zahlreiche Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von der politischen Mitwirkung ausgeschlossen sind.

Für solche Ausnahmefälle gewährt der Kanton den Gemeinden notrechtlich die Möglichkeit, anstelle einer Gemeindeversammlung eine Urnenabstimmung durchzuführen. Grundlage hierfür bildet die von der Regierung beschlossene notrechtliche Ermächtigungsverordnung für die Gemeinden (Ermächtigungsverordnung; AGS 2020-048). Die Verordnung ist am 4. November 2020 in Kraft getreten und gilt sinngemäss auch für die Bürgergemeinden, Regionen und Gemeindeverbände. Die Geltungsdauer ist befristet bis zum 30. April 2021.

4.2 (Ausnahmsweise) Durchführung von Urnenabstimmungen

Erweist sich die Durchführung einer Gemeindeversammlung aufgrund der konkreten Covid-19-Situation als nicht verantwortbar, darf die Gemeinde Geschäfte anstelle von vorberatenden oder abschliessend zuständigen Gemeindeversammlungen einer Urnenabstimmung unterstellen (Art. 1



Fassung vom 26.01.2021

Abs. 1 Ermächtigungsverordnung). Es können sowohl Abstimmungen wie auch Wahlen der Urnenabstimmung unterbreitet werden. Eine Bewilligung seitens des Kantons ist hierfür nicht einzuholen.

Ordnet der Gemeindevorstand anstelle einer Gemeindeversammlung eine Urnenabstimmung an, hat er dies auf ortsübliche Weise zu publizieren und die konkreten Gründe hierfür darzulegen (Art. 2 Ermächtigungsverordnung).

Da über die Vorlage nicht – wie an der Gemeindeversammlung – diskutiert werden kann, stellt dies erhöhte Anforderungen an den Inhalt der Abstimmungsbotschaft. Das Gebot einer sachlichen und ausgewogenen Information der Stimmberechtigten verlangt nach sorgfältig redigierten Abstimmungserläuterungen. Bei **dringlichen** Geschäften ist in den Abstimmungserläuterungen darzulegen, weshalb die Behandlung keinen Aufschub duldet. Allenfalls können bekannte Gegnerinnen und Gegner einer Vorlage eingeladen werden, der Gemeinde ihre Argumente zu liefern, die dann in die Abstimmungsbotschaft integriert werden können.

Wo der Vorstand beschliesst, auch **nicht dringliche** Geschäfte an die Urne zu bringen, hat er die Mitwirkung der Stimmberechtigten mittels einer geeigneten Vernehmlassung sicherzustellen. Für den Einbezug der Stimmbevölkerung ist kein überzogener Formalismus angezeigt. Je nach Geschäft kann sowohl in zeitlicher wie auch formaler Hinsicht differenziert werden. Die Gemeinden sind hier frei zu entscheiden, auf welchem Weg sie sowohl kritische wie auch zustimmende Argumente und Haltungen einbeziehen möchten. Insgesamt ist eine Balance zu suchen, die sowohl der ausreichenden Willensbildung der Stimmbevölkerung entspricht, jedoch die "normale" Handlungsfähigkeit der Gemeinde insgesamt nicht hindert. Zu empfehlen ist, dass offensichtlich kritische Vorlagen, die einen hohen Diskussionsbedarf aufweisen, auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden.

Bei der Frage der Dringlichkeit von Geschäften besteht seitens der Gemeinden ein gewisser Ermessensspielraum. Unter anderem die Genehmigung des Budgets, die Festsetzung des Steuerfusses sowie Wahlen gehören zu denjenigen Geschäften, die keinen Aufschub dulden.

4.3 Sinngemässe Anwendung der Regelungen für Abstimmungen auf kantonaler Ebene

Wo die Gemeinde keine eigenen Bestimmungen für die Urnenabstimmung kennen, kommt das Gesetz über die politischen Rechte (GPR; BR 150.100) sinngemäss zum Tragen (Art. 1 Abs. 2 Ermächtigungsverordnung). Von Bedeutung sind hierfür u.a. die folgenden Bestimmungen:

Art. 24 GPR

Den Stimmberechtigten sind die Abstimmungsunterlagen (Abstimmungsvorlagen, Erläuterungen, Stimmzettel, Stimmrechtsausweis, Unterlagen für die briefliche Stimmabgabe) frühestens vier und spätestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag zuzustellen.

Bei Wahlen sind den Stimmberechtigten die Wahlzettel, der Stimmrechtsausweis und die Unterlagen für die briefliche Stimmabgabe frühestens vier Wochen und spätestens zehn Tage vor dem Abstimmungstag zuzustellen.

Art. 25 GPR

Die Stimmberechtigten können unter Abgabe des Stimmrechtsausweises persönlich an der Urne, vorzeitig bei einer von der Gemeinde bezeichneten Stelle oder brieflich stimmen. Briefliche Stimmabgabe ist ab Erhalt der Abstimmungsunterlagen zulässig.



Fassung vom 26.01.2021

Art. 27 GPR

Für die Stimmabgabe müssen die amtlichen Stimm- und Wahlzettel benutzt, persönlich und handschriftlich ausgefüllt werden.

Art. 28 GPR

Am Abstimmungs- oder Wahltag ist die Urne mindestens eine halbe Stunde offen zu halten und spätestens um 12.00 Uhr zu schliessen.

Art. 29 GPR

Bei jeder aufgestellten Urne sorgen zwei Mitglieder des Stimmbüros oder von diesen bezeichneten Personen für eine ordnungsgemässe Stimmabgabe. Die Urne bleibt ausserhalb der Öffnungszeit unter Verschluss und darf erst unmittelbar vor Beginn der Zählarbeit geöffnet und geleert werden.

Art. 30 GPR

Das Stimmlokal darf nicht gleichzeitig für andere Zwecke verwendet werden. Ebenfalls dürfen die Zugänge zum Stimmlokal nicht durch andere Handlungen oder Anlässe behindert werden. Insbesondere ist das Sammeln von Unterschriften verboten.

Für den Versand der Abstimmungsunterlagen können dieselben Kuverts (Zustellkuvert und Stimmkuvert) verwendet werden wie bei kantonalen oder eidgenössischen Volksabstimmungen. Diese können bei Bedarf wie gewohnt bei der Drucksachen- und Materialzentrale des Kantons Graubünden bestellt werden.

5. Was gilt für die Parlamentssitzungen?

Den Parlamenten ist es erlaubt, physisch zu tagen. Schutzkonzepte sind vorzusehen. Das Tragen von Gesichtsmasken ist Pflicht.

Die Parlamente können ihre Sitzungen auch ganz oder teilweise (für besonders gefährdete Personen) mittels digitalen Hilfsmitteln (Videokonferenzen o.ä.) abhalten, sofern das kommunale Recht nicht explizit die physische Anwesenheit vorschreibt. Sie haben diesfalls sicherzustellen, dass zumindest die Medienschaffenden einen Zugang zur digitalen Sitzung erhalten.

6. Was gilt für Sitzungen von Gemeindebehörden

Die Sitzungen des Gemeindevorstands und der weiteren Gemeindebehörden und Kommissionen (bspw. GPK, Schulrat, Baukommission etc.) sind vom Verbot nicht erfasst und können grundsätzlich – unter strikter Einhaltung des Schutzkonzeptes – auch physisch stattfinden. Eine Personenbeschränkung für solche Sitzungen existiert nicht. Die Durchführung der Sitzungen via Online-Dienste ist zu priorisieren. Analog gilt dies auch für die Organe der Bürgergemeinden, Regionen und Gemeindeverbände. Der Staat, dem gerade auch in der Pandemie-Bekämpfung eine wichtige Bedeutung zukommt, muss handlungsfähig sein.



Amt für Gemeinden Graubünden
Uffizi da vischnancas dal Grischun
Ufficio per i comuni dei Grigioni

Fassung vom 26.01.2021

7. Weiterführende Informationen

Informationen werden regelmässig auf dem Teamroom des Kantonalen Führungsstabes publiziert, worauf die Gemeinden Zugriff haben. Die Gemeinden werden zudem zu ausgewählten Themen wiederum mit einem Gemeindebulletin bedient.

Für Auskünfte zum institutionellen Gemeinderecht, insbesondere zu Gemeindeversammlungen, ist Damian Manser, Leiter Gemeindeaufsicht AFG, unter 081 257 23 82 oder damian.manser@afg.gr.ch gerne für Sie da.