



Standeskanzlei Graubünden
Chanzlia chantunala dal Grischun
Cancelleria dello Stato dei Grigioni

Gesetz über die Geschäftstätigkeit des Grossen Rates und der Regierung in Ausnahmesituationen (Mantelgesetz)

und

Teilrevision der Geschäftsordnung des Grossen Rates (Geschäftstätigkeit des Grossen Rates in Ausnahmesituationen)

Erläuternder Bericht

Chur, August 2026

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	3
1. Ausgangslage	4
1.1 COVID-Pandemie	4
1.2 Anstoss für die Revision	4
1.3 Geltendes Recht, Erkenntnisse und Handlungsbedarf	5
1.3.1 Allgemeines	5
1.3.2 Grosser Rat	6
a. Abweichende Verfahrensordnung	6
b. Virtuelle Sitzungen	7
c. Geheime Wahlen	8
d. Zirkulationsverfahren Präsidentenkonferenz	9
e. Zirkulationsverfahren Kommissionen	9
f. Dringliche Anfrage	10
g. Dringlicher Auftrag	10
h. Resolutionsverfahren	12
1.3.3 Regierung	12
a. Verschiebung oder Absage von Abstimmungen	12
b. Beschlussfähigkeit der Regierung	13
2. Ziele der Revision	14
3. Revisionsvorlage	15
3.1 Grundzüge der neuen Regelungen	15
3.1.1 Normstufe	15
3.1.2 Einpassung in die bestehende Rechtsordnung	15
3.1.3 Regelungsinhalte	15
3.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	16
3.2.1 Grossratsgesetz	16
3.2.2 Geschäftsordnung des Grossen Rates	17
3.2.3 Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden	19
3.2.4 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz	19
4. Finanzielle und personelle Auswirkungen	20
5. Inkrafttreten	21

Das Wichtigste in Kürze

Mit der vorliegenden Teilrevision soll der in der Oktobersession 2020 überwiesene Fraktionsauftrag CVP betreffend Lehren aus der COVID-Pandemie vom 19. Juni 2020 umgesetzt werden. Mit diesem wurde die Regierung beauftragt:

- (1) einen Bericht über die Verbesserung der Handlungsfähigkeit von Regierung und Grosser Rat sowie der Zusammenarbeit zwischen dem Kanton, den Regionen und den Gemeinden in ausserordentlichen Lagen zu erstellen;
- (2) gestützt auf die darin gewonnenen Erkenntnisse dem Grossen Rat die notwendigen Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen, beispielsweise in der Sicherstellung der Anhörung von Regionen und Gemeinden, in der Erweiterung von Entscheidkompetenzen von Fachkommissionen des Grossen Rats, durch die Zulässigkeit von Videokonferenzen und Online-Abstimmungen oder von anderen Formen ohne körperliche Anwesenheit für rechtsgültige Beschlussfassungen, vorzuschlagen.

Ein umfassender Krisennachbearbeitungsprozess ergab, dass sich das in der Kantonsverfassung verankerte, notrechtliche Grundkonzept, welches eine temporäre Verlagerung der Rechtsetzungskompetenz vom Grossen Rat zur Regierung mit gleichzeitigem Genehmigungsvorbehalt vorsieht, während der COVID-Pandemie bewährt hat.

Zur angestrebten Verbesserung der Handlungsfähigkeit des Grossen Rats und der Regierung zeigte sich gesetzgeberischer Handlungsbedarf im Grossratsgesetz, in der Geschäftsordnung des Grossen Rates, im Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden sowie im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz. Mit der vorgeschlagenen Teilrevision der genannten Erlasse sollen die dazu erforderlichen Rechtsgrundlagen geschaffen werden. Sie beinhaltet namentlich:

- Bestimmungen, die es dem Grossen Rat in Ausnahmesituationen ermöglichen, von seiner allgemeinen Verfahrensordnung befristet abzuweichen;
- Bestimmungen zu virtuellen Sitzungen und zur virtuellen Teilnahme einzelner Mitglieder an physischen Sitzungen des Grossen Rats und seiner Organe;
- Bestimmungen zur Durchführung geheimer Wahlen des Grossen Rats;
- Bestimmungen zum Zirkulationsverfahren der Präsidentenkonferenz und der Kommissionen des Grossen Rats;
- Bestimmungen zu dringlichen Anfragen und Aufträgen des Grossen Rats;
- Bestimmungen zum Resolutionsverfahren des Grossen Rats;
- Bestimmungen zur Verschiebung oder Absage von Abstimmungen sowie
- Bestimmungen zur Beschlussfähigkeit der Regierung.

Die mit dem Fraktionsauftrag beabsichtigte Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Kanton, Regionen und Gemeinden bildete u.a. Gegenstand des Evaluationsberichts der ETH Zürich aus dem Jahr 2022 und wurde mit der per 1. Januar 2026 in Kraft getretenen Teilrevision der Verordnung zum Bevölkerungsschutzgesetz umgesetzt.

1. Ausgangslage

1.1 COVID-Pandemie

Die COVID-Pandemie begann im Dezember 2019 und hatte auch die staatlichen Institutionen des Kantons Graubünden in ausserordentlichem Ausmass gefordert und die Grenzen der bestehenden Rechtsordnung aufgezeigt. Temporär musste die Regierung innert kürzester Zeit gestützt auf Notrecht handeln, während sich die Rolle des Grossen Rats im Wesentlichen auf die Prüfung und Genehmigung notrechtlicher Verordnungen und Beschlüsse der Regierung, die Konsultation der ständigen Kommissionen und die Genehmigung der Nachtragskredite durch die Geschäftsprüfungskommission beschränkte. Diese Zuständigkeitsregelung hat der Verfassungsgeber in der Kantonsverfassung für Krisenzeiten vorgesehen und ist grundsätzlich unabdingbar. Für ein Milizparlament ist es fast unmöglich, am Anfang einer Krise innert kürzester Zeit komplexe rechtliche Grundlagen zur Bewältigung der Krise oder zur Abmilderung ihrer Folgen zu schaffen. Rückblickend hat das Notrechtsregime aus Sicht der Regierung gut funktioniert.

1.2 Anstoss für die Revision

In der Junisession 2020 wurde der Fraktionsauftrag CVP betreffend Lehren aus der COVID-Pandemie eingereicht. Mit diesem sollte die Regierung beauftragt werden:

- (1) einen Bericht über die Verbesserung der Handlungsfähigkeit von Regierung und Grosser Rat sowie der Zusammenarbeit zwischen dem Kanton, den Regionen und den Gemeinden in ausserordentlichen Lagen zu erstellen;
- (2) gestützt auf die darin gewonnenen Erkenntnisse dem Grossen Rat die notwendigen Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen, beispielsweise in der Sicherstellung der Anhörung von Regionen und Gemeinden, in der Erweiterung von Entscheidungskompetenzen von Fachkommissionen des Grossen Rats, durch die Zulässigkeit von Videokonferenzen und Online-Abstimmungen oder von anderen Formen ohne körperliche Anwesenheit für rechtsgültige Beschlussfassungen, vorzuschlagen.

Die Regierung beantragte dem Grossen Rat, den Auftrag zu überweisen. Sie erklärte sich bereit, eine Analyse vorzunehmen sowie dem Grossen Rat in einer Botschaft die allenfalls notwendigen Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen vorzuschlagen. In der Oktobersession 2020 überwies der Grosse Rat den Auftrag mit 110 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Die SP-Fraktion reichte in der Junisession 2020 zudem einen Antrag auf Direktbeschluss ein, wonach eine Ad-hoc-Kommission die Einführung von Massnahmen prüfen soll, welche die Handlungsfähigkeit des Gossen Rats in Krisenzeiten oder bei Gefahr in Verzug sicherstellen (z.B. mittels dringlichem Auftrag).¹ Nachdem die Regierung in Aussicht stellte, die aufgeworfene Thematik in die umfassende Aufarbeitung gemäss

¹ GRP 5/2019-2020, S. 759 f. und S. 767 f.

Fraktionsauftrag CVP miteinzubeziehen, zog die SP-Fraktion ihren Antrag auf Direktbeschluss in der Oktobersession 2020 zurück.²

1.3 Geltendes Recht, Erkenntnisse und Handlungsbedarf

1.3.1 Allgemeines

Die Regierung beauftragte bereits im Mai 2020 das Amt für Militär und Zivilschutz (AMZ), einen umfassenden Nachbearbeitungsprozess federführend durchzuführen. Dabei sollten insbesondere das Krisenmanagement des Kantons Graubünden in der COVID-Pandemie kritisch beleuchtet und evidenzbasierte Empfehlungen zuhanden der Regierung zwecks einer optimierten Vorsorge für und der Bewältigung von zukünftigen Krisen entwickelt werden. Im Rahmen dieses Prozesses beauftragte das AMZ im September 2021 das Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich, einen externen Evaluationsbericht zum kantonalen Krisenmanagement zu erstellen. Der Bericht erschien im September 2022. Er beleuchtet das Krisenmanagement des Kantons Graubünden während der COVID-Pandemie für den Zeitraum Januar 2020 bis April 2022 und enthält Empfehlungen zuhanden der Regierung zur optimierten Vorsorge für und Bewältigung von zukünftigen Krisen.³

Im Nachgang zu diesem Bericht und einer Analyse der bestehenden Rechtsgrundlagen ergab sich, dass sich das in Art. 48 der Verfassung des Kantons Graubünden⁴ verankerte, notrechtliche Grundkonzept, welches eine temporäre Verlagerung der Rechtsetzungskompetenz vom Grossen Rat zur Regierung mit gleichzeitigem Genehmigungsvorbehalt vorsieht, während der COVID-Pandemie bewährt hat. Dieses Konzept wird auch von der Lehre als sachgerecht bewertet.⁵

Die mit dem Fraktionsauftrag beabsichtigte Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Kanton, Regionen und Gemeinden bildete u.a. Gegenstand des vorgenannten ETH-Berichts⁶ und wurde mit der per 1. Januar 2026 in Kraft getretenen Teilrevision der Verordnung zum Bevölkerungsschutzgesetz⁷ umgesetzt.

Handlungsbedarf sieht die Regierung – stets unter dem Vorbehalt der Anwendung von Notrecht – indes bei der angestrebten Verbesserung der Handlungsfähigkeit des Grossen Rats und der Regierung, die sich durch den Erlass folgender Bestimmungen erreichen liesse:

- Bestimmungen, die es dem Grossen Rat in Ausnahmesituationen ermöglichen, von seiner allgemeinen Verfahrensordnung befristet abzuweichen;

² GRP 2/2020-2021, S. 447 ff.

³ THIEL JAN/HAURI ANDRIN, Risk and Resilience Report, Evaluation des Krisenmanagements des Kantons Graubünden in der Coronavirus-Pandemie, Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich 2022, abrufbar unter: <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/RR-Reports-2022-Evaluation-Krisenmanagement-Graubunden.pdf>.

⁴ Kantonsverfassung, KV; BR 110.100.

⁵ STÖCKLI ANDREAS, Regierung und Parlament in Pandemiezeiten, in: ZSR Sondernummer 2020, S. 53; WALDMANN BERNHARD, Staatsrechtliche Herausforderungen, in: Uhlmann Felix/Höfler Stefan [Hrsg.], Notrecht in der Corona-Krise, Schriften des Zentrums für Rechtssetzungslehre, Band 12, Zürich/St. Gallen 2021, S. 37.

⁶ Siehe Fussnote 3.

⁷ VOzBSG; BR 630.010. Vgl. AGS 2025-068.

- Bestimmungen zu virtuellen Sitzungen und zur virtuellen Teilnahme einzelner Mitglieder an physischen Sitzungen des Grossen Rats und seiner Organe;
- Bestimmungen zur Durchführung geheimer Wahlen des Grossen Rats;
- Bestimmungen zum Zirkulationsverfahren der Präsidentenkonferenz und der Kommissionen des Grossen Rats;
- Bestimmungen zu dringlichen Anfragen und Aufträgen des Grossen Rats;
- Bestimmungen zum Resolutionsverfahren des Grossen Rats;
- Bestimmungen zur Verschiebung oder Absage von Abstimmungen sowie
- Bestimmungen zur Beschlussfähigkeit der Regierung.

Diese Regelungsgegenstände betreffen das Gesetz über den Grossen Rat⁸ und die dazugehörige – auf Verordnungsstufe stehende – Geschäftsordnung des Grossen Rates⁹, das Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden¹⁰ sowie das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz¹¹. Für die Ausarbeitung und den Beschluss von Revisionen des Grossratsgesetzes sowie der dazugehörigen Geschäftsordnung ist grundsätzlich der Grosse Rat zuständig. Mit dem vorliegenden Auftrag hat er die Regierung indes ausdrücklich damit beauftragt, «dem Grossen Rat die notwendigen Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen [...] vorzuschlagen»¹². Deshalb beinhaltet die Vorlage auch Revisionsvorschläge zum Grossratsgesetz und zur dazugehörigen Geschäftsordnung.

1.3.2 Grosser Rat

a. Abweichende Verfahrensordnung

Bestimmungen zur allgemeinen Verfahrensordnung des Grossen Rats sind sowohl im Grossratsgesetz als auch in der dazugehörigen Geschäftsordnung enthalten (siehe Art. 39 ff. GRG und Art. 44 ff. GGO). Das Grossratsgesetz schreibt insbesondere vor, dass die Standespräsidentin oder der Standespräsident den Grossen Rat jeweils mindestens 14 Tage vor der Eröffnung einer Session einberuft (Art. 39 GRG). Diese Regel gilt sowohl für ordentliche als auch für zusätzliche bzw. ausserordentliche Sessionen (Art. 6 GRG).

Mit Blick auf die Verbesserung der Handlungsfähigkeit des Grossen Rats hat sich herausgestellt, dass keine Rechtsgrundlage dazu besteht, in Ausnahmesituationen von der allgemeinen Verfahrensordnung des Grossen Rats abweichen und beschleunigte sowie vereinfachte Abläufe anwenden zu können (z.B. kürzere Einberufungsfristen für Sessionen, Änderung des Beschlussquorums, Anpassungen des Beratungsablaufs). So wurde etwa nach Absage der Aprilsession 2020 erwogen, eine ausserordentliche Session durchzuführen, wovon letztlich abgesehen wurde, weil diese nicht innert kürzester Frist hätte organisiert und durchgeführt werden können. Eine Rechtsgrundlage,

⁸ Grossratsgesetz, GRG; BR 170.100.

⁹ GGO; BR 170.140.

¹⁰ GPR; BR 150.100.

¹¹ RVOG; BR 170.300.

¹² Siehe Fussnote 1.

die in Ausnahmesituationen erlaubt, von der allgemeinen Verfahrensordnung abzuweichen, würde dem Grossen Rat in solchen Situationen flexibleres Handeln ermöglichen.

Demnach wird eine Rechtsgrundlage vorgeschlagen, gestützt auf die die Präsidentenkonferenz (PK) als Leitungs- und Koordinationsorgan des Grossen Rats in Ausnahmesituationen zeitlich befristete organisatorische Vorkehrungen beschliessen kann, die von der allgemeinen Verfahrensordnung abweichen.

b. Virtuelle Sitzungen

Der Grosse Rat ist grundsätzlich beschlussfähig, wenn mindestens die Hälfte aller Mitglieder bei der Verhandlung und der Abstimmung anwesend sind (Art. 41 Abs. 1 GRG). Er versammelt sich ordentlicherweise in der Stadt Chur (Art. 44 Abs. 1 GGO). Ausdrückliche Regelungen zum Sitzungsort der PK und der Kommissionen bestehen nicht.¹³

Der in Art. 44 Abs. 1 GGO verwendete Begriff «ordentlicherweise» lässt im Umkehrschluss «ausserordentlicherweise» Versammlungen an anderen Orten zu (wie z.B. die traditionellen Landssessionen oder die Sessionen während der Pandemie in Davos). Ob die Begriffe «anwesend» und «versammeln» nur im physischen oder auch im virtuellen Sinne zu verstehen sind, darüber besteht in der Rechtsprechung und Lehre Uneinigkeit.¹⁴ Ungeachtet dessen bestehen jedenfalls keine klaren Regelungen zu den Voraussetzungen für die Durchführung von virtuellen Sitzungen des Grossen Rats und seiner Organe (PK und Kommissionen).

Eine virtuelle Sitzung im Sinne eines Oberbegriffs bedeutet hier, dass die Sitzung entweder gänzlich im virtuellen Raum stattfindet und sämtliche Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus der Entfernung über eine digitale Applikation daran teilnehmen oder dass die Sitzung physisch stattfindet und nur einzelne Personen aus der Entfernung über eine digitale Applikation daran teilnehmen.

Bundesebene: Auf Bundesebene können Ratssitzungen künftig unter bestimmten Voraussetzungen virtuell durchgeführt werden.¹⁵ Die virtuelle Durchführung von geheimen Beratungen und Wahlen ist aber weiterhin ausgeschlossen.¹⁶ Für eine virtuelle Durchführung von geheimen Wahlen seien die technischen Voraussetzungen bis anhin nicht gegeben. Entsprechende Standardlösungen gebe es dazu noch nicht. Vielmehr müsste ein spezifisches System entwickelt werden, welches mit einem beachtlichen Aufwand zu betreiben, laufend zu testen und zu aktualisieren wäre.¹⁷ Die virtuelle

¹³ Siehe Art. 11 GGO (PK) und Art. 13 ff. GGO (Kommissionen).

¹⁴ Siehe BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit virtueller Beratungen der Bundesversammlung vom 1. April 2021, abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/gutachten-bj-virtuelles-parlament-d.pdf>; CHRISTOPH ERRASS, St. Galler Kommentar zu Art. 22 BV, N 18; Onlinekommentar zu Art. 22 BV, N 69 m.w.H., abrufbar unter: <https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bv22>.

¹⁵ Vgl. Art. 32a des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10).

¹⁶ Vgl. Art. 32a Abs. 2 ParlG.

¹⁷ Vgl. zum Ganzen BBl 2022 301, S. 62 f.

Teilnahme einzelner Parlamentsmitglieder an physischen Sitzungen ist unter bestimmten Voraussetzungen möglich.¹⁸ Ebenso ist es möglich, Kommissionssitzungen unter bestimmten Voraussetzungen virtuell und hybrid durchzuführen.¹⁹

Andere Kantone: In anderen Kantonen finden sich dazu unterschiedliche Regelungen. Gewisse Kantone ermöglichen virtuelle Sitzungen nur für ihre Ratsorgane (Kommissionen, Ratsbüro) sowie begleitend das Abstimmen aus der Ferne (BS, BE) oder auch die Teilnahme an offenen Wahlen aus der Ferne (BS). Andere ermöglichen hybride Sessionen und die Durchführung von virtuellen Kommissionssitzungen (SO) oder auch nur hybride Sessionen (FR).

Der Ratsbetrieb im Kanton Graubünden konnte während der COVID-Pandemie zwar auch ohne solche Regeln aufrechterhalten werden. Der Grosse Rat tagte zunächst zweimal in der Stadthalle in Chur und danach viermal im Kongresszentrum in Davos. Dabei erwies sich der Standort Davos aufgrund der grosszügigen Platzverhältnisse und der vorhandenen technischen Infrastruktur sowie der im Rahmen liegenden Mehrkosten als besonders geeignet. Dies führte gleichzeitig aber auch zu einer grossen Abhängigkeit von der Verfügbarkeit dieses Standorts, zumal andere Standorte im Kanton aufgrund der strengen Vorgaben während der Pandemie sowie der technischen und finanziellen Ansprüche kaum in Betracht kamen.

Rechtsgrundlagen, die unter bestimmten Voraussetzungen virtuelle Sitzungen erlauben, könnten den Ratsbetrieb künftig auch in den Fällen gewährleisten, in denen ein physisches Zusammentreten des Rats und seiner Organe oder einzelner Mitglieder unmöglich ist, sofern es sich dabei nicht gerade um eine Strommangellage handelt.

Demnach wird eine Rechtsgrundlage im Grossratsgesetz vorgeschlagen, die virtuelle Sitzungen in solchen Situationen ermöglicht. Die einzelnen Voraussetzungen zur Durchführung solcher Sitzungen für den Grossen Rat, die PK und die Kommissionen können darauf gestützt in der Geschäftsordnung des Grossen Rates geregelt werden (siehe zu den einzelnen Voraussetzungen nachstehende Ziffer 3.2.1: Art. 45b E-GRG; und Ziffer 3.2.2: Art. 11b E-GGO, Art. 14b E-GGO, Art. 48a E-GGO, Art. 48b E-GGO).

c. Geheime Wahlen

Der Grosse Rat wählt seine Organe und Kommissionen, das Präsidium der Regierung, die Mitglieder des Obergerichts und des Justizgerichts sowie weitere Amtsinhaberinnen und -inhaber (Art. 57 GRG). Diese Wahlen werden grundsätzlich schriftlich und geheim durchgeführt (Art. 58 Abs. 1 GRG). Davon ausgenommen sind Wahlen in Kommissionen des Grossen Rats, bei denen nicht mehr Wahlvorschläge vorliegen, als Sitze zu besetzen sind. Für solche Wahlen gilt das offene Handmehr (Art. 58 Abs. 2 GRG). Eine Regelung, die geheime Wahlen für den Fall, in dem ein physisches Zusammentreten nicht möglich und eine Wahl unaufschiebbar ist, anderweitig gewähr-

¹⁸ Vgl. Art. 10a ParlG.

¹⁹ Vgl. Art. 45b ParlG.

leistet, besteht nicht. Die virtuelle Durchführung von geheimen Wahlen ist aus technischen Gründen bis anhin nicht möglich.²⁰ Eine Lösung für den beschriebenen Fall kann der Postweg sein.

Es wird demnach eine Rechtsgrundlage vorgeschlagen, die unaufschiebbare, geheime Wahlen (z.B. Wahl des Standes- oder Regierungspräsidiums) auf dem Postweg ermöglicht. Die Bestimmung soll gleichzeitig so formuliert sein, dass sie künftig auch als Grundlage für anderweitige, das Wahlgeheimnis wahrende Durchführungsarten wie zum Beispiel die virtuelle geheime Wahl dienen kann, sobald die technischen Voraussetzungen dafür einmal gegeben sein sollten. In einer Auffangklausel soll zudem als letztes Mittel vorgesehen werden, dass die Mehrheit der Ratsmitglieder beschliessen kann, die Wahlen offen durchzuführen (z.B. wenn auch der Postweg nicht mehr möglich ist).

d. Zirkulationsverfahren Präsidentenkonferenz

In Art. 11 GGO werden die Einberufung, das beratende Stimmrecht, das Stichentscheidrecht sowie die Zuständigkeiten der PK geregelt. Im Übrigen räumt Art. 11 Abs. 3 GGO der PK das Recht ein, ihr Verfahren bei Abstimmungen selbstständig zu regeln. Eine Regelung zum Zirkulationsverfahren der PK besteht nicht.

Die PK ist das Leitungs- und Koordinationsorgan des Grossen Rats und erfüllt unter anderem bei der Planung und Vorbereitung der Sessionen zahlreiche wichtige Aufgaben. Sie tagt, so oft es die Geschäfte erfordern, in der Regel jeweils einmal rund fünf Wochen vor der Session und einmal am ersten Sessionstag. In gewissen Fällen kann keine Möglichkeit oder Zeitmangel für die ordentliche Einberufung und Abhaltung von Sitzungen der PK bestehen. Dies war vereinzelt während der COVID-Pandemie der Fall, so dass sie einige wenige Beschlüsse auf dem Schriftweg als Zirkularbeschlüsse fällen musste. Da bis anhin eine direkt anwendbare Regelung für Zirkularbeschlüsse der PK fehlt, wurde dabei vom Einstimmigkeitserfordernis ausgegangen (analog Art. 66 Abs. 2 ZGB).

Es wird demnach eine Rechtsgrundlage vorgeschlagen, die der PK ermöglicht, über ein Geschäft schriftlich im Zirkulationsverfahren abzustimmen, wenn sich kein Mitglied dagegen ausspricht. Im Übrigen sollen die allgemeinen Bestimmungen zum Verfahren, insbesondere Art. 11 Abs. 3 GGO, für das Zirkulationsverfahren sinngemäss gelten.

e. Zirkulationsverfahren Kommissionen

Die Geschäftsordnung des Grossen Rates regelt zum Beschlussverfahren der Kommissionen im Wesentlichen, dass diese beschlussfähig sind, wenn zwei Drittel ihrer Mitglieder an einer Sitzung anwesend sind²¹, dass Abstimmungen offen erfolgen, dass die Präsidentin oder der Präsident bei Stimmengleichheit den Stichentscheid fällt und dass die Mitglieder zur Stimmabgabe verpflichtet sind (Art. 14 GGO). Eine Regelung zum Zirkulationsverfahren der Kommissionen besteht nicht.

²⁰ Siehe vorstehende Ziffer 1.3.2.b und Fussnote 17.

²¹ Ein Stellvertretersystem für die Kommissionen kennt der Kanton Graubünden nicht.

Während der COVID-Pandemie konnten zwar sämtliche notwendigen Kommissionssitzungen physisch oder virtuell in ausreichender Besetzung abgehalten werden. Dennoch sind künftig Fälle denkbar, in denen keine Möglichkeit oder Zeitmangel für die ordentliche Einberufung und Abhaltung von Kommissionssitzungen und deshalb Bedarf an einem Zirkulationsverfahren besteht. Dementsprechend haben etwa die Kantone BE und SO das Zirkulationsverfahren ausdrücklich geregelt. Beidenorts ist dieses nur ausnahmsweise unter besonderen Voraussetzungen und bei dringlichen Geschäften, die sich für die Beschlussfassung per Zirkularbeschluss eignen, zulässig.

Es wird demnach auch für die Kommissionen des Grossen Rats im Kanton Graubünden eine Rechtsgrundlage vorgeschlagen, die ihnen ermöglicht, über ein Geschäft schriftlich im Zirkulationsverfahren abstimmen zu können, wenn sich kein Mitglied dagegen ausspricht. Im Übrigen sollen geheime Wahlen im Zirkulationsverfahren nicht zulässig sein und die allgemeinen Bestimmungen zum Verfahren, insbesondere Art. 14 GGO, für das Zirkulationsverfahren sinngemäss gelten.

f. Dringliche Anfrage

Das parlamentarische Instrument der Anfrage ist im Grossratsgesetz und in der Geschäftsordnung des Grossen Rates geregelt. Mit ihr kann eine Fraktion, eine Kommission oder ein einzelnes Ratsmitglied von der Regierung Auskunft über wichtige Angelegenheiten verlangen (Art. 48 GRG). Die Regierung beantwortet Anfragen spätestens in der übernächsten Session nach Einreichung schriftlich (Art. 70 Abs. 1 GGO). Der Grosse Rat kann Anfragen auch für dringlich erklären (Art. 66 GGO). Dringliche Anfragen müssen spätestens an der Eröffnungssitzung einer Session eingereicht werden. Noch am selben Tag – spätestens aber am Folgetag – entscheidet der Grosse Rat auf Antrag der PK, ob er die Anfrage als dringlich erklären will. Erklärt er die Anfrage als dringlich, beantwortet die Regierung sie umgehend, damit die Antwort noch in derselben Session beraten werden kann.

Das Grossratsgesetz und die Geschäftsordnung des Grossen Rates definieren den Begriff der Dringlichkeit nicht näher und enthalten auch keine Prüfkriterien. Dies kann unter Umständen zur Folge haben, dass die Prüfung mehr nach politischen Erwägungen als nach dem sachlichen Kriterium der zeitlichen Dringlichkeit erfolgt.

Es wird demnach vorgeschlagen, den Begriff der Dringlichkeit in den bestehenden Rechtsgrundlagen als eine zeitliche Dringlichkeit zu definieren. Gleichzeitig soll die Prüfung sowie der Entscheid über die Dringlichkeit an die PK delegiert werden (siehe zu den einzelnen Voraussetzungen nachstehende Ziffer 3.2.2: Art. 66 E-GGO).

g. Dringlicher Auftrag

Das parlamentarische Instrument des Auftrags wird im Grossratsgesetz und in der Geschäftsordnung des Grossen Rates geregelt. Mit diesem können Kommissionen, Fraktionen oder mindestens 20 Ratsmitglieder die Regierung auffordern, den Grossen Rat bei der Ausübung eigener Kompetenzen zu unterstützen oder selber Massnahmen zu treffen (Art. 47 GRG). In der Folge hat die Regierung spätestens in der übernächsten Session nach Einreichung schriftlich Bericht und Antrag zum Auftrag auf ganze oder

teilweise Überweisung, Abänderung, Abschreibung oder Ablehnung zu stellen. Anschliessend befindet der Grosse Rat über die Überweisung des Auftrags an die Regierung (Art. 67 f. GGO). Unterstützt die Mehrheit der Ratsmitglieder das Anliegen und stimmt für die Überweisung, hat dies einen Auftrag mit der Wirkung einer Weisung bzw. Richtlinie an die Regierung zur Folge. Das Grossratsgesetz und die Geschäftsordnung des Grossen Rates enthalten – im Gegensatz zur dringlichen Anfrage – allerdings keine Rechtsgrundlage, gestützt auf die ein Auftrag auch als dringlich erklärt und noch in derselben oder in der darauffolgenden Session beraten werden kann. Auch mit dem Instrument des Antrags auf Direktbeschluss lässt sich keine Behandlung in derselben Session erreichen, zumal erst an einer nächsten Sitzung nach der Einreichung über diesen befunden und entschieden wird, ob er als erheblich erklärt werden soll (vgl. Art. 50 GRG, Art. 72 GGO).

Den dringlichen Auftrag bzw. ein vergleichbares Instrument kennen die Kantone AG, BE, SG, SO, TG und VS. Über die Dringlichkeit entscheidet in BE und in VS das Büro des Grossen Rats (entspricht PK) und in den anderen Kantonen das Parlament. In AG und SO bedarf es einer Zweidrittelmehrheit des Grossen Rats für den Entscheid über die Dringlichkeit. Die Behandlung bei Dringlichkeit erfolgt in AG, SG, TG, VS in derselben Session, in SO in der darauffolgenden Session und in BE in derselben oder spätestens in der darauffolgenden Session.

Der dringliche Auftrag vermag zwar den Verfahrensablauf zu beschleunigen und die Handlungsfähigkeit des Grossen Rats zu stärken. Er birgt aber gleichzeitig auch gewisse Risiken. Den vorausgehenden Abklärungen kommt mit Blick auf seine bindende Wirkung entscheidende Bedeutung zu. Der Regierung wird es allerdings je nach Thema kaum oder gar nicht möglich sein, innert einem oder zwei Arbeitstagen sämtliche finanziellen, rechtlichen, faktischen und politischen Aspekte eines dringlichen Auftrags abzuklären, schriftlich darzulegen und in einer Regierungssitzung formell zu beschliessen. Sind gründliche Abklärungen nicht möglich, kann sich ein überwiesener, dringlicher Auftrag nachträglich als nicht ausreichend, als über das Ziel hinausgehend, als am Ziel vorbeigehend oder als nicht umsetzbar erweisen. Auf der anderen Seite hat die COVID-Pandemie gezeigt, dass es in einer ausserordentlichen Lage angezeigt sein kann, einzelne Aufträge im Grossen Rat dringlich behandeln zu können, so dass in solchen ausserordentlichen Situationen die Nachteile in Kauf genommen werden müssen.

Gestützt auf die im Zusammenhang mit dem zurückgezogenen SP-Fraktionsauftrag abgegebene Protokollerklärung²² schlägt die Regierung deshalb eine Rechtsgrundlage vor, die den dringlichen Auftrag in einer ausserordentlichen Lage ermöglicht. Im Übrigen soll sich der dringliche Auftrag an den Voraussetzungen der dringlichen Anfrage orientieren (siehe zu den einzelnen Voraussetzungen nachstehende Ziffer 3.2.2: Art. 66 E-GGO).

²² GRP 2/2020-2021, S. 449.

h. Resolutionsverfahren

Der Grosse Rat kann in wichtigen Landesangelegenheiten Kundgebungen (Resolutionen) erlassen (Art. 59 GRG). Entwürfe dazu sind der PK, auch zuhanden der Regierung, schriftlich einzureichen. Sie müssen die Unterschriften von mindestens 25 Ratsmitgliedern tragen. Weitere Bestimmungen, die das Resolutionsverfahren näher regeln, bestehen weder im Grossratsgesetz noch in der Geschäftsordnung des Grossen Rates.

Resolutionen haben eine rein politische Wirkung. Sie hatten im Grossen Rat seit ihrer Einführung eine eher geringe Bedeutung. So wurden zwischen 1993 und 2020 lediglich sieben Resolutionen eingereicht. Während der COVID-Pandemie wurde die Resolution als Mittel genutzt, um nach aussen die Haltungen oder Erwartungen des Grossen Rats zu generellen oder auch sehr konkreten Krisenbewältigungsmassnahmen kundzutun. Zwischen Februar und Oktober 2021 wurden drei Resolutionen im Grossen Rat behandelt. Die eingereichten Resolutionen wurden jeweils für die laufende Session traktandiert und in derselben beraten, jedoch allesamt zurückgezogen oder abgelehnt. Weil die Resolutionen während der Pandemie teils sehr kurzfristig – meist erst kurz vor Sessionsbeginn oder gar erst während laufender Session – eingereicht und traktandiert wurden, konnten sich Ratsmitglieder und Fraktionen nicht vor Beginn der Session bzw. mit ausreichendem Vorlauf eine Meinung bilden. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass die gegenwärtige Regelung zur Resolution rudimentär ist und Unklarheiten zum Vorprüfungsverfahren bestehen. Da die Resolution gesetzes-systematisch nicht unter dem Titel der parlamentarischen Vorstösse geregelt ist, lassen sich auch die formalen Regeln für die Behandlung von Aufträgen, Anfragen und Direktbeschlüssen nicht unbesehen auf sie anwenden. Dementsprechend können insbesondere die unter dem genannten Titel enthaltenen Bestimmungen zur Einreichung und Rückweisung sowie zur dringlichen Behandlung nur bedingt auf die Resolution angewendet werden.

Demnach wird eine klarere Regelung des Resolutionsverfahrens vorgeschlagen, welche die gegenwärtig in einer Praxisfestlegung der PK enthaltenen Vorgaben mitaufnimmt und das Verhältnis zu den parlamentarischen Vorstössen klärt. Die Regelung soll vorsehen, dass der Grosse Rat Resolutionen spätestens in der übernächsten Session nach Einreichung behandelt und für das Verfahren die Bestimmungen zur Einreichung und Rückweisung sowie zur dringlichen Behandlung von parlamentarischen Vorstössen sinngemäss gelten (Art. 65 f. GGO).

1.3.3 Regierung

a. Verschiebung oder Absage von Abstimmungen

Abstimmungen in kantonalen Angelegenheiten werden von der Regierung angeordnet und Abstimmungen in regionalen Angelegenheiten vom Regionalausschuss (Art. 15 Abs. 1 GPR). Die anordnende Behörde gibt den Zeitpunkt der Abstimmung öffentlich bekannt und erlässt die für die Durchführung erforderlichen Weisungen (Art. 15 Abs. 2 GPR). Bestimmungen, die vorsehen, angeordnete Abstimmungen zu verschieben oder abzusagen, bestehen bis anhin nicht.

Auf Bundesebene verabschiedeten die Räte im Rahmen einer Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte²³ eine Bestimmung, wonach der Bundesrat eine angeordnete Abstimmung verschieben oder absagen kann, wenn es zu einer schweren Störung der Stimmabgabe gekommen ist oder eine solche unmittelbar droht. Für diesen Fall ist er verpflichtet, die betroffenen Vorlagen innerhalb von zehn Monaten nach Wegfall der Störung der Volksabstimmung zu unterbreiten.²⁴

Die COVID-Pandemie führte zur Erkenntnis, dass eine Verschiebung oder Absage einer angeordneten Abstimmung unter Umständen erforderlich sein kann. Dazu besteht bis anhin keine ausdrückliche Rechtsgrundlage. Es wird demnach vorgeschlagen, die bestehende Bestimmung zur Anordnung von Abstimmungen im Gesetz über die politischen Rechte dahingehend zu ergänzen, dass bereits angeordnete Abstimmungen verschoben oder abgesagt werden können, wenn es zu einer schweren Störung der Stimmabgabe gekommen ist oder eine solche unmittelbar droht. Für diesen Fall soll die anordnende Behörde verpflichtet sein, die betroffenen Vorlagen innerhalb von zehn Monaten nach Wegfall der Störung der Volksabstimmung zu unterbreiten. Die Formulierung der kantonalen Bestimmung orientiert sich an der von den Räten verabschiedeten Bundesbestimmung.²⁵

b. Beschlussfähigkeit der Regierung

Die Regierung besteht aus fünf Mitgliedern (Art. 38 Abs. 1 KV). Ihre Beschlussfähigkeit setzt die Anwesenheit und Stimmberechtigung von wenigstens drei Mitgliedern voraus (Art. 9 RVOG). Dieses Quorum gilt auch für Beschlüsse auf dem Zirkulationsweg und für Regierungssitzungen via Telefon- oder Videokonferenz, sofern die Voraussetzungen für diese Sitzungsformen erfüllt sind.²⁶ Ferner kann die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident Präsidialverfügungen erlassen, wenn ein Geschäft keinen Aufschub erträgt. Diese sind der Regierung nachträglich ohne Verzug zur Kenntnis zu bringen (Art. 12 Abs. 3 RVOG). Eine Regelung für einen Entscheid über ein unaufschiebbares Geschäft, für den das Mindestquorum nicht mehr gewährleistet und eine Präsidialverfügung nicht möglich ist, besteht bis anhin nicht.

Die vormalige Geschäftsordnung für die Regierung des Kantons Graubünden vom 26. Februar 1972 sah für einen derartigen Fall Folgendes vor: «Sind mehr als zwei Mitglieder im Ausstand oder verhindert, so ergänzt sich die Behörde durch Zuziehung des Standespräsidenten, des Standesvizpräsidenten und nötigenfalls durch frühere Standespräsidenten, soweit sie noch Mitglieder des Grossen Rats sind» (Art. 13 Abs. 2 aGOR, aBR 170.320).²⁷ Beim Erlass des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 15. Juni 2006 wurde auf diese Regelung «wegen der geringen praktischen Relevanz» verzichtet.²⁸

²³ BPR; SR 161.1.

²⁴ BBl 2025 1580, S.14 f.; BBl 2025 1581 (Art. 10 Abs. 1^{ter} E-BPR); Parlamentsgeschäft Nr. 25.047, abrufbar unter: parlament.ch.

²⁵ Siehe Fussnote 24.

²⁶ Vgl. Art. 10 RVOG und Art. 1a der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV; BR 170.310).

²⁷ Botschaft Heft Nr. 20/1971-1972, S. 236 ff.

²⁸ Botschaft Heft Nr. 19/2005-2006, S. 1822 und 1826.

Ein Vergleich mit anderen Kantonen und dem Bund ergab, dass vor allem die Präsidialbeschlussmöglichkeit (AI, AR, BE, BL, JU, LU, NE, SG, SO, VS, Bund), die Möglichkeit von Zirkularbeschlüssen, von Telefon- und Videokonferenzen und/oder von hybriden Modellen verbreitet ist. Die Kantone BS, SZ und ZH verfügen über eine Regelung, die unter bestimmten Voraussetzungen eine Unterschreitung des ordentlichen Quorums um ein Mitglied ermöglicht. Der Kanton VD verfügt über eine Regelung, wonach der Staatsrat Angelegenheiten, welche die anwesenden Mitglieder für dringlich halten, auch dann beschliessen kann, wenn das Beschlussfähigkeitsquorum nicht erfüllt ist.²⁹ All diese Regelungen bieten indes keine Lösung für den Ausfall aller Mitglieder. Hierzu verfügt der Kanton OW über eine Regelung, die bei fehlender Beschlussfähigkeit und nicht aufschiebbaren Geschäften eine Ergänzung des Regierungsrats durch die Ratsleitung aus Mitgliedern des Kantonsrats ermöglicht.³⁰ Über eine noch etwas ausdifferenziertere Regelung verfügt der Kanton VS, wonach bei fehlender Beschlussfähigkeit das Büro des Grossen Rats unter Beachtung der bisherigen Aufteilung der Mandate die zur Behebung der Vakanz notwendigen Abgeordneten bezeichnet.³¹

Die COVID-Pandemie führte zur Erkenntnis, dass Bedarf an einer derartigen Regelung besteht. Dieser Bedarf kann etwa dann gegeben sein, wenn mehr als zwei Mitglieder der Regierung im Ausstand oder aus gesundheitlichen Gründen verhindert sind und auch eine Präsidialverfügung nicht möglich ist. Zu denken ist auch an ein Unglück wie jenes von Humlikon im Jahr 1963, bei dem die gesamte kommunale Exekutive bei einem Flugzeugabsturz verunglückte.³² In einer solchen Situation geht es darum, die Beschlussfähigkeit für unaufschiebbare Entscheide bis zur Durchführung von Ersatzwahlen durch den vorübergehenden Zuzug von Ersatzpersonen sicherzustellen. Daher soll der Inhalt der vorstehend erwähnten Bestimmung aus der vormaligen Geschäftsordnung für die Regierung des Kantons Graubünden sinngemäss wieder aufgenommen werden. Zudem soll sie um eine Auffangregelung erweitert werden, die vorsieht, dass die PK die nicht mehr beschlussfähige Regierung für Entscheide über unaufschiebbare Geschäfte mit Mitgliedern aus dem Grossen Rat ergänzt, bis sie wieder beschlussfähig ist.

2. Ziele der Revision

Mit der vorliegenden Revision sollen die erforderlichen Rechtsgrundlagen zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit des Grossen Rats und der Regierung in Ausnahmesituationen geschaffen werden. Sie beabsichtigt namentlich den Erlass von:

- Bestimmungen, die es dem Grossen Rat in Ausnahmesituationen ermöglichen, von seiner allgemeinen Verfahrensordnung befristet abzuweichen;
- Bestimmungen zu virtuellen und hybriden Sitzungen des Grossen Rats und seiner Organe;

²⁹ Vgl. Art. 42 Abs. 2 Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat, LOCE; BLV 172.115.

³⁰ Vgl. Art. 15 Abs. 2 des Staatsverwaltungsgesetzes, StVG; GDB 130.1.

³¹ Vgl. Art. 30 Abs. 2 des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen, GBBAL; SGS 501.1.

³² Siehe dazu <https://www.shn.ch/region/weinland/2018-09-04/als-ein-flugzeugabsturz-ein-fuenftel-der-einwohner-von-humlikon-toetete>.

- Bestimmungen zur Durchführung geheimer Wahlen des Grossen Rats;
- Bestimmungen zum Zirkulationsverfahren der PK und der Kommissionen des Grossen Rats;
- Bestimmungen zu dringlichen Anfragen und Aufträgen des Grossen Rats;
- Bestimmungen zum Resolutionsverfahren des Grossen Rats;
- Bestimmungen zur Verschiebung oder Absage von Abstimmungen sowie
- Bestimmungen zur Beschlussfähigkeit der Regierung.

3. Revisionsvorlage

3.1 Grundzüge der neuen Regelungen

3.1.1 Normstufe

Alle wichtigen Bestimmungen sind durch den Grossen Rat auf Gesetzesstufe zu erlassen (Art. 31 Abs. 1 KV). Wichtige Bestimmungen sind die Ausnahmeregelung von der allgemeinen Verfahrensordnung, die Grundnorm zu virtuellen Sitzungen des Grossen Rats und seiner Organe, die Regelung zu den geheimen Wahlen des Grossen Rats, die Regelung zur Verschiebung oder Absage von Abstimmungen sowie die Regelung zur Beschlussfähigkeit der Regierung.

Weniger wichtige Bestimmungen sind auf Verordnungsstufe zu erlassen. Dazu zählen die Ausführungsbestimmungen zu virtuellen Sitzungen des Grossen Rats und seiner Organe, die Regelung des Zirkulationsverfahrens der PK und der Kommissionen, die Bestimmungen zu dringlichen Anfragen und Aufträgen sowie zum Resolutionsverfahren des Grossen Rats.

3.1.2 Einpassung in die bestehende Rechtsordnung

Die Revision kann durch die Aufnahme neuer und die Änderung bestehender Bestimmungen im Grossratsgesetz, in der Geschäftsordnung des Grossen Rates, im Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden sowie im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vorgenommen werden. Die Umsetzung des Auftrags betrifft mehrere Sachgebiete, die in verschiedenen Gesetzen geregelt sind, weshalb die Revision auf Gesetzesstufe durch den Erlass eines Mantelgesetzes erfolgen kann.³³

3.1.3 Regelungsinhalte

- Art. 45a E-GRG (neu): Abweichende Verfahrensordnung des Grossen Rats
- Art. 45b E-GRG (neu): Virtuelle Sitzungen des Grossen Rats und seiner Organe

³³ Vgl. MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX/HÖFLER STEFAN, Elemente einer Rechtsetzungslehre, 4. Aufl., Zürich 2024, S. 123; siehe exemplarisch Bundesgesetz über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen vom 17. Dezember 2010 (AS 2011 1381), mit welchem das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG; SR 172.010), das Parlamentsgesetz und das Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, FHG; SR 611.0) geändert wurden.

- Art. 58 Abs. 3 und Abs. 4 E-GRG (neu): Geheime Wahlen des Grossen Rats
- Art. 11a E-GGO (neu): Zirkulationsverfahren der Präsidentenkonferenz
- Art. 11b E-GGO (neu): Virtuelle Sitzungen der Präsidentenkonferenz
- Art. 14a E-GGO (neu): Zirkulationsverfahren der Kommissionen
- Art. 14b E-GGO (neu): Virtuelle Sitzungen der Kommissionen
- Art. 48a E-GGO (neu): Virtuell durchgeführte Ratssitzungen
- Art. 48b E-GGO (neu): Virtuelle Teilnahme an Ratssitzungen
- Art. 66 E-GGO (geändert): Dringliche Anfragen und Aufträge des Grossen Rats
- Art. 75a E-GGO (neu): Resolutionsverfahren des Grossen Rats
- Art. 15 Abs. 3 E-GPR (neu): Verschiebung oder Absage von Abstimmungen
- Art. 9^{bis} E-RVOG (neu): Fehlende Beschlussfähigkeit der Regierung

3.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.2.1 Grossratsgesetz

Art. 45a E-GRG (neu) – Ausnahmeregelungen

Die Bestimmung sieht vor, dass die PK in Ausnahmesituationen von der allgemeinen Verfahrensordnung abweichen und zeitlich befristete organisatorische Vorkehrungen, insbesondere beschleunigte sowie vereinfachte Abläufe, beschliessen kann. Der Begriff «Ausnahmesituation» orientiert sich am Begriff der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 48 KV. Denkbar sind in solchen Situationen Vorkehrungen wie zum Beispiel eine kürzere Einberufungsfrist für Sessionen, die Änderung des Beschlussquorums oder auch Anpassungen des Beratungsablaufs (z.B. Vereinfachungen im Antragsprozedere oder die Verkürzung der Redezeit).

Art. 45b E-GRG (neu) – Virtuelle Sitzungen

Die Bestimmung bildet die Grundnorm zur Ermöglichung von virtuellen Sitzungen des Grossen Rats und seiner Organe in Situationen, in denen ein physisches Zusammenkommen nicht möglich ist.³⁴ Die Voraussetzungen zur Durchführung solcher Sitzungen sollen im Einzelnen in der Geschäftsordnung des Grossen Rates geregelt werden (siehe nachstehend). Der Vorrang des Unmittelbarkeitsprinzips von nicht virtuellen Sitzungen gilt weiterhin unverändert. Mögliche Situationen, welche die Zulässigkeit einer

³⁴ Zum Begriff der virtuellen Sitzung siehe vorstehende Ziffer 1.3.2.b.

virtuellen Sitzung oder der virtuellen Teilnahme an einer physischen Sitzung begründen, sind zum Beispiel eine weitere Pandemie mit Kontakteinschränkungen oder eine gänzliche Abschottung einzelner Gebiete (z.B. infolge eines Naturereignisses). Gründe für die Durchführung vollständiger oder teilweiser virtueller Sitzungen bilden ausschliesslich äussere Umstände, nicht aber persönliche Bedürfnisse der Ratsmitglieder.

Art. 58 Abs. 3 und Abs. 4 E-GRG (neu) – Geheime Wahlen

Gestützt auf den neuen Absatz 3 sollen Wahlen im Sinne von Art. 57 GRG auf dem Postweg oder einem anderweitigen, das Wahlgeheimnis wahrenden Weg durchgeführt werden können, wenn sie keinen Aufschub dulden und ein physisches Zusammentreten des Wahlorgans unmöglich ist. Im neuen Absatz 4 soll im Sinne einer Auffangklausel als letztes Mittel vorgesehen werden, dass die Mehrheit der Ratsmitglieder beschliessen kann, die Wahlen offen durchzuführen (z.B. wenn auch der Postweg nicht mehr möglich ist).

3.2.2 Geschäftsordnung des Grossen Rates

Art. 11a E-GGO (neu) – Zirkulationsverfahren (PK)

Die Bestimmung sieht vor, dass die PK über ein Geschäft schriftlich im Zirkulationsverfahren abstimmen kann, wenn sich kein Mitglied dagegen ausspricht. Im Übrigen sollen für das Zirkulationsverfahren die allgemeinen Bestimmungen zum Verfahren, insbesondere Art. 11 Abs. 3 GGO, sinngemäss gelten.

Art. 11b E-GGO (neu) – Virtuelle Sitzungen (PK)

Die Bestimmung regelt die Voraussetzungen für die Durchführung von virtuellen Sitzungen der PK. Virtuelle Sitzungen sollen auf Beschluss der Standespräsidentin oder des Standespräsidenten hin durchgeführt werden können, wenn ein physisches Zusammentreten nicht möglich ist. Ferner sollen einzelne Mitglieder einer physischen Sitzung virtuell zugeschaltet werden können, wenn sowohl das einzelne Mitglied als auch seine Stellvertreterin oder sein Stellvertreter aufgrund einer behördlichen Anordnung oder eines Falls höherer Gewalt an der physischen Teilnahme gehindert werden.

Art. 14a E-GGO (neu) – Zirkulationsverfahren (Kommissionen)

Die Bestimmung sieht vor, dass die Kommissionen über ein Geschäft schriftlich im Zirkulationsverfahren abstimmen können, wenn sich kein Mitglied dagegen ausspricht. Geheime Wahlen im Zirkulationsverfahren sollen ausgeschlossen bleiben. Im Übrigen sollen für das Zirkulationsverfahren die allgemeinen Bestimmungen zum Verfahren, insbesondere Art. 14 GGO, sinngemäss gelten.

Art. 14b E-GGO (neu) – Virtuelle Sitzungen (Kommissionen)

Die Bestimmung regelt die Voraussetzungen für die Durchführung von virtuellen Sitzungen der Kommissionen. Sie sieht vor, dass virtuelle Sitzungen auf Beschluss der Kommissionspräsidentin oder des Kommissionspräsidenten hin durchgeführt werden können, wenn ein physisches Zusammentreten nicht möglich ist. Ferner ermöglicht

sie, einzelne Mitglieder einer physischen Sitzung virtuell zuzuschalten, wenn es aufgrund einer behördlichen Anordnung oder eines Falls höherer Gewalt an der physischen Teilnahme gehindert wird. Dabei sollen den virtuell teilnehmenden Mitgliedern die gleichen Rechte wie den physisch teilnehmenden Mitgliedern zukommen. Davon ausgenommen bleibt die Teilnahme an geheimen Wahlen nach Art. 58 Abs. 1 GRG.

Art. 48a E-GGO (neu) – Virtuell durchgeführte Ratssitzungen

Die Bestimmung regelt die Voraussetzungen für die Durchführung von virtuellen Sitzungen des Grossen Rats im engeren Sinne. Sie sieht vor, dass virtuelle Sitzungen auf Beschluss der PK hin durchgeführt werden können, wenn ein physisches Zusammentreten nicht möglich ist. Dabei bleiben anderslautende Beschlüsse des Grossen Rats vorbehalten. Die virtuelle Durchführung von geheimen Beratungen nach Art. 44 GRG und geheimen Wahlen nach Art. 58 Abs. 1 GRG ist ausgeschlossen. Ferner wird darin geregelt, dass Abstimmungen nicht wiederholt werden können sollen, wenn Ratsmitglieder aus technischen Gründen während der Debatte sich nicht äussern oder ihre Stimme nicht abgeben konnten. Überdies sollen der Rat und die Öffentlichkeit darüber informiert werden, wenn Ratssitzungen virtuell durchgeführt werden.

Art. 48b E-GGO (neu) – Virtuelle Teilnahme an Ratssitzungen

Die Bestimmung regelt die Voraussetzungen für die virtuelle Teilnahme einzelner Ratsmitglieder an physischen Sitzungen des Grossen Rats. Sie sieht vor, dass die PK Ratsmitgliedern, deren physische Teilnahme an Ratssitzungen aufgrund einer behördlichen Anordnung oder eines Falls höherer Gewalt unmöglich ist, die virtuelle Teilnahme an Ratssitzungen ermöglichen kann. Dies, solange das Quorum gemäss Art. 41 Abs. 1 GRG, mithin die Hälfte aller Mitglieder, physisch erreicht wird. Eine virtuelle Teilnahme eines Ratsmitglieds soll ferner nur möglich sein, wenn auch sämtliche Ersatzpersonen gemäss Art. 33 des Gesetzes über die Wahl des Grossen Rates³⁵ aufgrund einer behördlichen Anordnung oder eines Falls höherer Gewalt an der physischen Teilnahme gehindert werden. Hierzu ist dem Ratssekretariat rechtzeitig ein begründetes Gesuch um virtuelle Teilnahme einzureichen. Den virtuell teilnehmenden Ratsmitgliedern kommen die gleichen Rechte wie den physisch teilnehmenden Ratsmitgliedern zu. Davon ausgenommen ist die Teilnahme an geheimen Beratungen nach Art. 44 GRG und geheimen Wahlen nach Art. 58 Abs. 1 GRG.

Art. 66 E-GGO (geändert) – Dringliche Behandlung (Anfragen und Aufträge)

Der bestehende Art. 66 GGO soll dahingehend geändert werden, dass Kriterien für die Dringlichkeit festgelegt werden und – in ausserordentlichen Lagen – zusätzlich der dringliche Auftrag eingeführt wird. Die Dringlichkeit soll neu die PK anhand der festgelegten Kriterien beschliessen können. Dringlichkeit von Anfragen liegt vor, wenn kumulativ (a) einen aktuellen Sachverhalt betreffen, der eine umgehende Diskussion bedingt; (b) sie der PK spätestens am Freitag vor Sessionsbeginn um 12.00 Uhr im Entwurf und mit kurzer Begründung der Dringlichkeit schriftlich zur Kenntnis gebracht wer-

³⁵ Grossratswahlgesetz, GRWG; BR 150.400.

den; (c) sie an der Eröffnungssitzung der Session eingereicht werden. Dringliche Aufträge setzen voraus, dass eine ausserordentliche Lage gemäss Art. 48 KV vorliegt und die vorgenannten Voraussetzungen (a-c) erfüllt sind. Eine ausserordentliche Lage liegt vor, wenn schwerwiegende Störungen der öffentlichen Sicherheit oder soziale Notstände im ganzen Kanton oder Teilen davon unmittelbar drohen oder eingetreten sind. Sie ist mit anderen Worten eine «durch unvorhergesehene Ereignisse aller Art ausgelöste Gefährdungslage [...], welche mit den für den Normalfall vorgesehenen Mitteln nicht mehr bewältigt werden kann»³⁶. In der Begründung soll insbesondere dargelegt werden, inwiefern eine zeitliche Dringlichkeit bzw. eine ausserordentliche Lage vorliegt und weshalb die Behandlung einer Anfrage oder eines Auftrags in der übernächsten Session nicht mehr zielführend ist. Wird Dringlichkeit von der PK beschlossen, soll die Anfrage bzw. der Auftrag in der gleichen Session beraten werden.

Art. 75a E-GGO (neu) – Verfahren (Resolution)

Die Bestimmung soll das Resolutionsverfahren sowie das Verhältnis der Resolution zu den parlamentarischen Vorstössen näher regeln. Sie sieht vor, dass der Grosse Rat Resolutionen spätestens in der übernächsten Session nach Einreichung zu behandeln hat und für das Verfahren Art. 65 GGO zur Einreichung und Rückweisung sowie Art. 66 GGO zur dringlichen Behandlung sinngemäss gelten.

3.2.3 Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden

Art. 15 Abs. 3 E-GPR (neu) – Verschiebung oder Absage von Abstimmungen

Die Bestimmung sieht vor, dass die anordnende Behörde eine angeordnete Abstimmung verschieben oder absagen kann, wenn es zu einer schweren Störung der Stimmabgabe gekommen ist oder eine solche unmittelbar droht. Für diesen Fall ist die anordnende Behörde verpflichtet, die betroffenen Vorlagen innerhalb von zehn Monaten nach Wegfall der Störung der Volksabstimmung zu unterbreiten. Der Schutz der politischen Rechte gemäss Art. 34 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft³⁷ verlangt, dass angeordnete Abstimmungen nur im absoluten Ausnahmefall verschoben oder abgesagt werden dürfen. Die Bestimmung ist deshalb eng gefasst und die Hürden für deren Anrufung sind hoch. Sie setzt voraus, dass eine Störung vorliegt, die eine gesamtkantonale Verschiebung oder Absage der Abstimmung erfordert. Wie vorstehend bereits ausgeführt, orientiert sich die Formulierung dieser Bestimmung an der von den Räten verabschiedeten Bundesbestimmung.³⁸

3.2.4 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz

Art. 9^{bis} E-RVOG (neu) – Fehlende Beschlussfähigkeit (Regierung)

Die Bestimmung aus der vormaligen Geschäftsordnung für die Regierung des Kantons Graubünden vom 26. Februar 1972 soll im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz in einem neuen Art. 9^{bis} sinngemäss wieder aufgenommen und um eine Auffangregelung ergänzt werden. Absatz 1 sieht vor, dass die Regierung im Falle ihrer

³⁶ Vgl. ALBERTINI GIANFRANCO, Kommentar KV/GR, Art. 48 N 7.

³⁷ BV; SR 101.

³⁸ Siehe vorstehende Ziffer 1.3.3.a und Fussnote 24.

Beschlussunfähigkeit zum Entscheid über unaufschiebbare Geschäfte zunächst entweder durch vorübergehende Zuziehung der Standespräsidentin bzw. des Standespräsidenten, oder der Standesvizepräsidentin bzw. des Standesvizepräsidenten und nötigenfalls durch frühere Standespräsidentinnen oder Standespräsidenten, soweit sie noch Mitglieder des Grossen Rats sind, ergänzt wird, bis sie wieder beschlussfähig ist. Kann die Beschlussfähigkeit dadurch nicht erreicht werden, sieht die Auffangregelung in Absatz 2 vor, dass die PK des Grossen Rats die zur Behebung der Beschlussunfähigkeit notwendigen Ratsmitglieder bestimmt. Der parteipolitischen Zusammensetzung ist dabei Rechnung zu tragen.

Beschlussunfähig ist die Regierung, wenn mehr als zwei Mitglieder verhindert (z.B. aus gesundheitlichen Gründen oder infolge eines Unglücks) oder im Ausstand sind und auch eine Präsidialverfügung nach Art. 12 Abs. 3 RVOG nicht möglich ist. In die Regierung dürfen nur so viele Ersatzpersonen berufen werden, wie zur Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit notwendig sind. Der Einsitz erfolgt höchstens so lange, bis die Beschlussfähigkeit wieder durch den Einsitz der ordentlichen Regierungsmitglieder hergestellt ist oder Wahlen für ordentliche Regierungsmitglieder durchgeführt sind. Das verfassungsmässige Prinzip der Gewaltenteilung und das Kollegialitätsprinzip der Regierung gebieten es, das Mandat im Grossen Rat während der Zeit des ersatzweisen Einsitzes in der Regierung ruhen zu lassen, was in Absatz 3 ausdrücklich geregelt wird. Das Mandat im Grossen Rat ist während dieser Zeit von der temporären Stellvertretung auszuüben (vgl. Art. 40 GRG und Art. 33 GRWG). Die genannten Prinzipien gebieten es ferner, dass die Ersatzpersonen Geschäfte, die sie in der Regierung vorbereitet haben, nach Ablauf des ersatzweisen Einsitzes in der Regierung nicht auch als Mitglied des Grossen Rats behandeln. Absatz 4 regelt hierzu ausdrücklich, dass die Mitglieder des Grossen Rates bei Geschäften in den Ausstand treten, bei denen sie als Mitglied der Regierung beteiligt waren (siehe auch Art. 43 GRG). Der derart ausgestaltete Artikel ist mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung gemäss Art. 4 Abs. 1 KV und mit Art. 22 KV vereinbar, da er subsidiär erst bei Unmöglichkeit einer Präsidialverfügung greift, sachlich nur dringende Geschäfte ohne Aufschubmöglichkeit erfasst und zeitlich bis zum Einsitz der ordentlichen Regierungsmitglieder oder bis zur Wahlabhaltung befristet ist.

4. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Revision hat im Bereich der Regierungstätigkeit keine finanziellen und personellen Auswirkungen. Für den Grossen Rat wird die erforderliche Infrastruktur zur Durchführung von virtuellen Sitzungen des Rats und seiner Organe finanzielle Auswirkungen haben. Die Kosten für eine einfache Softwarelösung ohne Hardware und eine allfällige Einbindung in das bestehende Geschäftsverwaltungssystem werden auf einmalig rund CHF 250'000 und jährlich wiederkehrende Lizenzgebühren von rund CHF 2'500 geschätzt. Die Umsetzung sollte im Rahmen der bisherigen Personalressourcen zu bewältigen sein. Stimmt der Grosse Rat der Teilrevision in diesem Punkt zu, sollen die Einzelheiten im Rahmen eines separaten Projekts erarbeitet und der Präsidentenkonferenz zur Beschlussfassung unterbreitet werden. Auf die Regionen und die Gemeinden hat die Revision keine finanziellen und personellen Auswirkungen.

5. Inkrafttreten

Sofern die Vorlage vom Grossen Rat verabschiedet wird und ein Referendum ausbleibt oder die Vorlage in einer allfälligen Volksabstimmung angenommen wird, kann die Inkraftsetzung der Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden sowie des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes durch die Regierung voraussichtlich 2028 erfolgen. Den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Teilrevision des Gesetzes über den Grossen Rat und der Geschäftsordnung des Grossen Rates bestimmt die PK.