



Bericht und Antrag der Kommission für Staatspolitik und Strategie (KSS) des Grossen Rats

Teilrevision des Gesetzes über den Grossen Rat
Art. 64a GRG: Umsetzung der
parlamentarischen Initiative Vetsch betreffend
Einführung eines Verordnungsvetos durch Ausbau des
Informationsrechts des Grossen Rats

Inhaltsverzeichnis

Bericht und Antrag der Kommission für Staatspolitik und Strategie (KSS) des Grossen Rats für eine Teilrevision des Gesetzes über den Grossen Rat Art. 64a GRG: Umsetzung der parlamentarischen Initiative Vetsch betreffend Einführung eines Verordnungsvetos durch Ausbau des Informationsrechts des Grossen Rats

I.	Ausgangslage	5
	A. Wortlaut der parlamentarischen Initiative Vetsch vom 5. Dezember 2017	5
	B. Gesetzliche Grundlagen	7
	1. Grossratsgesetz (GRG)	7
	2. Geschäftsordnung des Grossen Rats (GGO)	7
	3. Erheblicherklärung der parlamentarischen Initiative Vetsch durch den Grossen Rat	7
II.	Bedeutung und Funktion des Verordnungsvetos	8
	A. Anstrengungen auf Kantonsebene zur Einführung des Verordnungsvetos	8
	B. Implementierung im Kanton Solothurn	9
	C. Anstrengungen auf Bundesebene zur Einführung des Verordnungsvetos	9
III.	Vorgehen	10
	A. Gesetzliche Verfahrensvorgaben	10
	B. Vorgehen der Kommission	10
IV.	Verordnungsveto	11
	A. Gewaltenteilung	11
	B. Verfassungsänderung	12
V.	Ausbau des Informationsrechts des Grossen Rats	14
	A. Austausch mit der Regierung	14
	B. Vorschlag auf Ausbau des Informationsrechts des Grossen Rats	14
	C. Anpassung des Grossratsgesetzes	15
	D. Würdigung des Ausbaus des Informationsrechts des Grossen Rats	16
VI.	Abwägung und Fazit	17

VII. Vernehmlassung	18
VIII. Finanzielle und personelle Auswirkungen	18
IX. Gute Gesetzgebung	18
X. Inkrafttreten	19
XI. Anträge	19
 Revisionsvorlage	
Gesetz über den Grossen Rat (GRG)	21
 Geltendes Recht	
Gesetz über den Grossen Rat (GRG)	27

Bericht und Antrag der Kommission für Staatspolitik und Strategie (KSS) des Grossen Rats für eine Teilrevision des Gesetzes über den Grossen Rat Art. 64a GRG: Umsetzung der parlamentarischen Initiative Vetsch betreffend Einführung eines Verordnungsvetos durch Ausbau des Informationsrechts des Grossen Rats

Chur, den 2. November 2020

Sehr geehrter Herr Standespräsident
Sehr geehrte Frau Standesvizepräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kommission für Staatspolitik und Strategie (KSS) unterbreitet Ihnen nachstehend Bericht und Antrag zur parlamentarischen Initiative Vetsch (Pragg-Jenaz) vom 5. Dezember 2017 betreffend die Einführung eines Verordnungsvetos.

I. Ausgangslage

A. Wortlaut der parlamentarischen Initiative Vetsch vom 5. Dezember 2017

In der Dezembersession 2017 reichten Grossrat Walter Vetsch (Pragg-Jenaz) und 71 Mitunterzeichnende dem Grossen Rat eine parlamentarische Initiative mit dem Ziel der Teilrevision des Grossratsgesetzes des Kantons Graubünden (GRG; BR 170.100) wie folgt ein:

«Parlamentarische Initiative auf Änderung des Grossratsgesetzes (GRG) wie folgt:

Unter dem Titel «6. Geschäftsverkehr zwischen der Regierung und dem Grossen Rat» wird nach Art. 68 folgender neuer Abschnitt eingefügt:

6.4. Verordnungen der Regierung

Art. 68a Verordnungsveto

- a) *Rechtsetzende Verordnungen und Verordnungsänderungen der Regierung sind vor ihrer Inkraftsetzung dem Grossen Rat zu übermitteln.*
- b) *Stellt mindestens ein Drittel der Mitglieder des Grossen Rats innerhalb von 30 Tagen den Antrag für ein Veto gegen die Verordnung oder die Verordnungsänderung, so behandelt ihn der Rat in der Regel in der auf die Einreichung folgenden ordentlichen Session.*
- c) *Eine Verordnung oder eine Verordnungsänderung der Regierung kann nur in Kraft gesetzt werden, wenn die Frist nach Absatz 2 unbenutzt abgelaufen ist oder der Grosse Rat das Veto abgelehnt hat.*

Ausgangslage:

Die Gesetzgebung steht gemäss Kantonsverfassung – vorbehältlich der Volksrechte – dem Grossen Rat zu (Art. 31 KV). Alle wichtigen Bestimmungen sind durch den Grossen Rat in der Form des Gesetzes zu erlassen (Art. 30 Abs. 1 KV). Was wichtige Bestimmungen sind, präzisiert beispielhaft – jedoch nicht abschliessend – Art. 31 Abs. 2 KV. Im Rahmen dieser Definition steht der Regierung gemäss Art. 45 KV die Rechtsetzung bezüglich weniger wichtiger Bestimmungen zu, welche in der Form der Verordnung zu erlassen sind.

Begründung:

Die Regierung geht mit der Interpretation von weniger wichtigen Bestimmungen gemäss Art. 45 KV in aller Regel sehr weit. Dies führt oft dazu, dass bedingt durch die Verordnung der Wille des Gesetzgebers nicht treu abgebildet, ja teilweise sogar verwässert wird. Mit dem Verordnungsveto wird die Aufgabenteilung im Bereich der Rechtsetzung differenzierter ausgestaltet, indem das Parlament bei Bedarf, jedoch ohne Gestaltungsbefugnis, in die Rechtstätigkeit der Exekutive eingreifen kann. Damit kann sichergestellt werden, dass die Gesetzgebung in der Kernkompetenz der Legislative bleibt und die Exekutive keine legislativen Zuständigkeiten an sich zieht. Mit der vorliegenden Initiative wird somit nicht die Exekutivgewalt der Regierung in Frage gestellt, sondern das Prinzip der Gewaltenteilung präzisiert und gestärkt, womit der sich immer stärker bemerkbar machenden Verschiebung der Gewaltenteilung weg vom Zentrum und hin zur Verwaltung Einhalt geboten werden kann.

Der vorliegende Text der parlamentarischen Initiative lehnt sich an den entsprechenden Text des Bundesparlaments; ein pendentes Geschäft, welches auf die verbesserte Abbildung von Sinn und Zweck der vom Parlament erlassenen Gesetze auf dem Niveau der bundesrätlichen Verordnungen abzielt. Der Kanton Solothurn kennt das Verordnungsvetorecht bereits seit 1988. Die Erfahrungen zeigen, dass das Verordnungsveto in erster Linie präventive Wirkung entfaltet und äusserst selten zum Einsatz kommt.»

B. Gesetzliche Grundlagen

1. Grossratsgesetz (GRG)

Gemäss Art. 51 GRG kann mit der parlamentarischen Initiative ein ausgearbeiteter Entwurf für den Erlass, die Änderung oder Aufhebung einer Verfassungsbestimmung, eines Gesetzes, einer grossrätlichen Verordnung oder eines Grossratsbeschlusses eingereicht werden.

2. Geschäftsordnung des Grossen Rats (GGO)

Die Geschäftsordnung des Grossen Rats (GGO; BR 170.140) regelt in Art. 73 ff. die formellen Voraussetzungen, das Vorbereitungsverfahren und die Behandlung der parlamentarischen Initiative im Grossen Rat.

Mit der parlamentarischen Initiative streben die 72 Unterzeichnenden eine Revision des Grossratsgesetzes an. Dieses Vorhaben wird von Art. 51 GRG gedeckt. Teil der parlamentarischen Initiative bildet ein ausgearbeiteter Gesetzesentwurf. Sie wurde schriftlich beim Standespräsidenten am 5. Dezember 2017 während der Dezembersession 2017 eingereicht. Sie enthält ein Begehren und eine Begründung und wurde den Ratsmitgliedern form- und fristgemäss zur Kenntnis gebracht. An der Sitzung vom 8. Januar 2018 stellte die Präsidentenkonferenz fest, dass die formellen Voraussetzungen der parlamentarischen Initiative Vetsch allesamt erfüllt seien und sie demzufolge gültig eingereicht worden sei. In ihrer Stellungnahme vom 22. Januar 2018 bestätigt die Regierung, dass der Gegenstand der parlamentarischen Initiative Vetsch weder als Vorlage vorbereitet noch innerhalb eines halben Jahrs dem Grossen Rat vorgelegt wird (Art. 73 Abs. 3 lit. b GGO).

3. Erheblicherklärung der parlamentarischen Initiative Vetsch durch den Grossen Rat

Auf Antrag der Präsidentenkonferenz erklärte der Grosse Rat in der Aprilsession 2018 die parlamentarische Initiative Vetsch im Sinne von Art. 73 Abs. 5 GGO mit 87 zu 23 Stimmen bei 1 Enthaltung als erheblich. An der Sitzung vom 14. Mai 2018 wies die Präsidentenkonferenz die parlamentarische Initiative Vetsch der Kommission für Staatspolitik und Strategie zur Vorbereitung zu.

II. Bedeutung und Funktion des Verordnungsvetos

Das Verordnungsveto ist dem fakultativen Referendum nachgebildet und sieht ein zweistufiges Verfahren (Auslösung und Entscheidung) vor. Es erlaubt dem Parlament, gegen Verordnungen der Regierung oder einer anderen Behörde innert Frist Einspruch zu erheben. Der Einspruch wird durch ein Quorum des Kantonsparlaments innert Frist ausgelöst und ist vom Plenum zu bestätigen.

A. Anstrengungen auf Kantonsebene zur Einführung des Verordnungsvetos

Auf Kantonsebene wurde bereits mehrfach über die Einführung eines Vetos gegen Verordnungen diskutiert:

Im Kanton Schaffhausen wurde die Motion Nr. 2016/5 von Mariano Fioretti vom 5. September 2016 betreffend Verordnungsveto anlässlich der Dezembersession 2017 abgelehnt. Der Kanton Schaffhausen hat seit 2017 keine nennenswerten Änderungen bzw. Neuigkeiten betreffend Verordnungsveto erfahren.

Im Kantonsrat Zürich war das Verordnungsveto im Jahre 2017 zwei Mal Gegenstand eines parlamentarischen Geschäfts (KR-NR. 302/2017 und KR-Nr. 27/2017). Seitdem diese abgelehnt wurden, gab es im Zürcher Kantonsrat keinen eigentlichen parlamentarischen Vorstoss mehr in diese Richtung. Bei der Beratung des neuen Kantonsratsgesetzes (KR-Nr. 32a/2018) wurde allerdings seitens der SVP ein Minderheitsantrag gestellt, der in die Richtung eines Verordnungsvetos geht. Der Minderheitsantrag zu § 103 Abs. 3 Kantonsratsgesetz war dahingehend, dass eine Sachkommission dem Kantonsrat die Rückweisung einer Verordnung beantragen kann (S.45/67). Er fand jedoch keine Mehrheit im Kantonsrat.

Im Kanton Aargau wurde die Motion der FDP-Fraktion vom 4. Mai 2010 betreffend Einführung eines Verordnungsvetos im aargauischen Recht ebenfalls abgelehnt. Auch die Motion von Patrick Schäfli, Landrat FDP, vom 19. Mai 2011, Einführung eines «parlamentarischen Verordnungs-Referendums» für den Landrat des Kantons Basel-Landschaft fand keine Mehrheit. Ähnlich sieht es in den Kantonen Basel-Stadt, Luzern und Neuchâtel aus: Die Motion Lorenz Nägelin und Konsorten betreffend Einführung eines Verordnungsvetos vom 8. September 2010 (Kanton Basel-Stadt), die Motion Charly Freitag «Demokratie stärken – Parlamentsrechte ausbauen und parlamentarisches Verordnungsveto» vom 2. Mai 2016 (Kanton Luzern) und die «interpellation des groupes radical et libéral-PPN» vom 30. Januar 2007 (Kanton Neuchâtel) wurden von der Kantonsratsmehrheit abgelehnt.

B. Implementierung im Kanton Solothurn

Bis heute bleibt der Kanton Solothurn der einzige, der das Verordnungsveto in dieser allgemeinen Form verankert hat. Die Wirksamkeit des Solothurner Vetorechts wird mehrheitlich positiv beurteilt.¹ So sind zwischen 1988 und 2016 bei insgesamt über 1100 Verordnungen und Verordnungsänderungen 76 Einsprüche eingelegt worden, wobei deren 9 zurückgezogen, 46 abgelehnt und nur 14 bestätigt wurden. Das Veto besitzt eine präventive Wirkung, weshalb es nicht derart häufig zum Einsatz gelangt. Eine unangemessene Gewichtsverschiebung zwischen den Staatsleitungsorganen oder eine Regierungsblockade hat nicht stattgefunden.

C. Anstrengungen auf Bundesebene zur Einführung des Verordnungsvetos

Seit 2002 haben eidgenössische Parlamentarierinnen und Parlamentarier insgesamt fünf Initiativen eingereicht, welche die Einführung des Verordnungsvetos forderten. Bislang scheiterten diese Anliegen, zuletzt die parlamentarische Initiative «Einführung des Verordnungsvetos», eingereicht am 16. April 2014 durch Nationalrat Thomas Aeschi (SVP/ZG). Die Vorlage wurde in der zweiten Debatte im Ständerat am 18. Juni 2020 oppositionslos abgelehnt und ist damit endgültig gescheitert. Der Nationalrat hatte die Vorlage zuvor zweimal gutgeheissen. Nach Ansicht der staatspolitischen Kommission des Ständerats missachtet dieses neue Instrument den Grundsatz der Gewaltenteilung, wonach die Bundesversammlung für die Gesetze und der Bundesrat für die Verordnungen zuständig sind. Der Bundesrat lehnte die Vorlage aus praktischen Gründen ab und rügte insbesondere das Fehlen einer verfassungsrechtlichen Grundlage.

¹ Marcel Buttlinger, Die Verordnungstätigkeit der Regierung, insbesondere deren Kontrolle durch das Parlament mittels Verordnungsvorbehalt, Diss. Bern 1993, S. 233 ff.; Andreas Auer, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, S. 302 Rz. 724 f. Der Solothurner Staatsschreiber, Andreas Eng, Verordnungsveto des Solothurner Kantonsrats – Ergänzungen aus regierungsrätlicher Sicht, in: Parlament, Parlement, Parlamento 2/2010, S.13 berichtet, dass der Regierungsrat nicht gegen das Verordnungsveto eingestellt ist. Vielmehr führt es wegen der zurückhaltenden Anwendung zu keinerlei Blockaden oder schädlichen Verzögerungen bei der Inkraftsetzung der Gesetze. Er hält eine Revision des Solothurner Verordnungsvetos für unangebracht. Dies bestätigt neun Jahre später Peter Hodel (Kantonsrat Solothurn) in seinem Referat anlässlich der Jahresversammlung der SGP am 7. September 2019 ins Stans, abgedruckt in: Parlament, Parlement, Parlamento 3/2019, S. 3.

III. Vorgehen

A. Gesetzliche Verfahrensvorgaben

Art. 74 GGO bestimmt, dass die Kommission den eingereichten Entwurf der parlamentarischen Initiative berät. Sie kann Änderungen beantragen oder einen Gegenvorschlag entwerfen (lit. a). Die Kommission ist gehalten, das Ergebnis ihrer Beratungen der Regierung zur Stellungnahme zu unterbreiten (lit. b). Spätestens zwei Jahre nach Einreichung überweist die Kommission das Geschäft dem Grossen Rat mit Bericht und Antrag (lit. c).

B. Vorgehen der Kommission

Zum Zwecke der Klärung der Recht- und Gesetzmässigkeit des mit der parlamentarischen Initiative Vetsch verfolgten Ziels hat die Kommission Herrn Prof. Dr. rer. publ., Dr. iur. h.c. Andreas Kley, Universität Zürich, mit der rechtlichen Begutachtung beauftragt. Der Gutachter lieferte sein Rechtsgutachten fristgemäss am 8. Oktober 2019 der Kommission ab. Die Kommission beriet das Geschäft erstmals am 28. Oktober 2019 in Anwesenheit des Gutachters Andreas Kley. Der Erstunterzeichnende der parlamentarischen Initiative wurde von der Kommission zu einer Anhörung eingeladen.

Als Ausfluss der Sitzung der Kommission vom 28. Oktober 2019 formulierte die Kommission einen Entwurf für den Bericht und Antrag zur Einführung eines Verordnungsvetos an den Grossen Rat und stellte diesen der Regierung zur Vernehmlassung zu. Mit Schreiben vom 28. April 2020 nahm die Regierung Stellung zur geplanten Vorgehensweise und unterbreitete einen alternativen Lösungsvorschlag. Dieser wurde in der Kommission am 8. Mai 2020 besprochen und die Regierung wurde am 14. Mai 2020 mit der Ausarbeitung eines ausformulierten Regelungsvorschlags für die alternative Lösung beauftragt. An der Kommissionssitzung vom 28. September 2020 wurde das weitere Vorgehen beraten und die Kommission fasste ihre Beschlüsse.

Die Ausführungen dieses Berichts basieren u.a. auf dem Gutachten von Prof. Andreas Kley, «Rechtsgutachten betreffend Einführung eines Verordnungsvetos im Kanton Graubünden», erstattet der Kommission für Staatspolitik und Strategie des Grossen Rats des Kantons Graubünden zur Frage: «Ist die Einführung eines Verordnungsvetos auf Gesetzesebene mit der Kantonsverfassung von Graubünden vereinbar und kompetenzmässig gedeckt?», Zürich, 7. Oktober 2019.

IV. Verordnungsveto

A. Gewaltenteilung

Das Bundesgericht hat die Gewaltenteilung nie als starres Dogma ausgelegt. Vielmehr fordert es lediglich die Aufteilung der Staatsgewalt auf verschiedene Organe und lässt damit grossen Spielraum. Als verfassungsmässiges Individualrecht schützt die Gewaltenteilung «die Einhaltung der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung».

Die Verfassung des Kantons Graubünden (KV; BR 110.100) hat das starre Gewaltenteilungsdogma verabschiedet. Sie tut dies in staatsrechtlich relevanter Weise, indem sie die Verordnungsgebung (wie eben Art. 42 Abs. 3 KV) im Vollzugsbereich als originäre Kompetenz der Regierung ausweist. Marco Toller führt im Kommentar zu Art. 42 dazu aus: «Gestützt auf die Vollzugskompetenz gemäss Art. 43 Abs. 3 KV darf die Regierung Vollzugsverordnungen erlassen, sofern die Umsetzung der Rechtsordnung oder von Grossratsbeschlüssen solches erfordert [...]» Einer gesetzlichen Ermächtigung zum Erlass von Vollzugsverordnungen bedarf die Regierung demnach nicht. Vollzug im Sinne von Abs. 3 bedeutet nach dem Gesagten somit nicht nur Ausführung der in generell-abstrakten Rechtssätzen enthaltenen Anweisungen zu staatlichem Handeln (nicht-richterliche Rechtsanwendung), sondern auch der Erlass von Vollzugsbestimmungen sowie die Vollstreckung, d.h. die Durchsetzung von Urteilen und Entscheidungen richterlicher Behörden. Die Art. 45 Abs. 1, Art. 31 und Art. 32 Abs. 1 KV sähen eine Hierarchie von generell-abstrakten Regelungen vor. Wichtige Bestimmungen seien in der Form des Gesetzes zu erlassen (Art. 31 Abs. 1 und 2 KV). Weniger wichtige Bestimmungen erlasse – gestützt auf eine Ermächtigung in einem Gesetz – der Grosse Rat (Art. 32 Abs. 1 KV) oder – gestützt auf Art. 45 Abs. 1 KV – die Regierung. «Während es sich beim Verordnungsrecht des Grossen Rats um ein unselbständiges Verordnungsrecht handelt, räumt Art. 45 Abs. 1 KV der Regierung ein selbständiges Verordnungsrecht ein; die Regierung bedarf keiner gesetzlichen Ermächtigung zum Erlass von Verordnungen.» Dies zeige ein Vergleich der Texte von Art. 32 Abs. 1 und Art. 45 Abs. 1 KV. Für das Verordnungsrecht der Regierung spiele die Unterscheidung zwischen gesetzvertretenden Verordnungen und Vollzugsverordnungen keine Rolle. Die Regierung dürfe «nicht nur gestützt auf ihre Vollzugskompetenz (Art. 42 Abs. 3 KV) Vollzugsverordnungen erlassen, sondern gestützt auf Art. 45 Abs. 1 KV auch gesetzvertretende Verordnungen, mit welchen Rechte und Pflichten von Bürgerinnen und Bürgern begründet, geändert oder aufgehoben werden. Diese dürfen allerdings keine wichtigen Bestimmungen im Sinne von Art. 31 Abs. 1 und 2 KV enthalten.»

Die Kommentatoren haben die Lehre auf ihrer Seite. Die Lehre äussert sich grossmehrheitlich ablehnend. Namentlich das Rechtsetzungslehrbuch von Müller/Uhlmann lehnt die Figur der Gesetzesdelegation strikt ab, weil der Gesetzgeber nichts delegiere, sondern «nur die grundsätzlich schon von der Verfassung vorgenommene Verteilung der Rechtsetzungskompetenzen» konkretisiere. Die Autoren begründen ihre Haltung damit, dass sich «die Kompetenz zum Erlass von Verordnungen grundsätzlich unmittelbar aus der Verfassung» ergebe und «nicht durch eine ‹Delegation› des Gesetzgebers begründet» werde. Hier ist allerdings zu präzisieren, dass das Verordnungsrecht der Regierung nicht so selbständig ist, wie es in der Lehre behauptet wird. Die Regierung ist nämlich auf die Existenz eines Gesetzes angewiesen, damit sich ihre Verordnungskompetenz aktualisiert. Die Sachlage ist deshalb nicht so klar, wie die Kommentatoren vorgeben.

Im System von geteilten, aber kooperierenden Gewalten ergeben sich die Zuständigkeiten der obersten Staatsorgane, namentlich des Grossen Rats, zunächst aus der Verfassung und nachgeordnet aus der Gesetzgebung. Die Verfassung verteilt die Kompetenzen nie lückenlos und abschliessend, sondern diese ergeben sich stets im Zusammenwirken mit der Gesetzgebung. Das Organisationsrecht der Kantone (wie auch des Bundes) präsentiert sich als ein Konglomerat von Verfassungs-, Gesetzes- und sogar Verordnungsnormen. Sollen folglich die Zuständigkeiten des Grossen Rats und der Regierung verändert werden (etwa durch Schaffung eines Verordnungsvetos), so stellt sich die Frage, welches die dafür genügende Rechtsetzungsstufe darstellt. Die zutreffende Antwort sorgt dafür, dass die verfassungsmässige Kompetenzordnung eingehalten wird.

B. Verfassungsänderung

Die Kommentatoren der Bündner Kantonsverfassung wie auch die grossmehrheitliche Lehre sehen den Gesetzesvollzug und den Erlass von (Vollzugs-)Verordnungen als eine abschliessende Kompetenz der Regierung an. Sie können im Fall von Graubünden dazu unterstützend anführen, dass sich der Grosse Rat für eine Verordnungskompetenz im Gesetz selbst ermächtigen muss (Art. 32 Abs. 2 KV GR). Dieser verfüge daher nur über eine unselfständige (d.h. von einem Gesetz ausgesprochene) Verordnungskompetenz, wogegen die Regierung ein selbständiges (d.h. direkt auf die Verfassung abgestütztes, Art. 45 Abs. 1 KV GR) Verordnungsrecht besitze. Das Vetorecht gegen die Regierungsverordnungen verstösst damit gegen die von der Verfassung schon abschliessend vorgenommene Kompetenzverteilung und ist damit nur zulässig, wenn die Verfassung geändert wird. Eine Verfassungsrevision ist der rechtssichere Weg, wäre dann von vorneherein besser

demokratisch legitimiert und käme ohne verfahrensrechtliches Wenn und Aber zur Realisierung.

Der nachstehend abgebildete Verfassungstext zeigt den Vorschlag der Kommission, welchen sie im Oktober 2019 der Regierung zur Vernehmlassung unterbreitete. Aufgrund des Alternativvorschlags der Regierung wurde dieser Textvorschlag keiner formellen und materiellen Überprüfung unterzogen und stellt damit nur einen Entwurf dar.

Bisheriger Text Art. 45 KV	Neuer Text Art. 45 KV
¹ Die Regierung erlässt weniger wichtige Bestimmungen in der Form der Verordnung. ² Sie ist zuständig für das Aushandeln von interkantonalen und internationalen Verträgen; soweit sie in ihre Verordnungskompetenz fallen, ist sie auch für deren Abschluss zuständig.	¹ (bisheriger Abs. 1) ² 20 Mitglieder, eine Grossratsfraktion oder eine grossrätliche Kommission können innert gesetzlicher Frist gegen eine von der Regierung beschlossene Verordnung oder Verordnungsänderung Einspruch einlegen. Wird der Einspruch durch die Mehrheit der anwesenden Mitglieder des Grossen Rats bestätigt, so kann die Verordnung nicht in Kraft treten und geht zur Überarbeitung an die Regierung zurück. Das Grossratsgesetz regelt das nähere Verfahren. ³ Die Regierung ist zuständig für das Aushandeln von interkantonalen und internationalen Verträgen; soweit sie in ihre Verordnungskompetenz fallen, ist sie auch für deren Abschluss zuständig.

Die Regelung lehnt sich an den Wortlaut des Modells im Kanton Solothurn an. Solothurn sieht bei einhundert Ratsmitgliedern ein Quorum von 17 Ratsmitgliedern vor, in Graubünden ist bei 120 Parlamentsmitgliedern die Zahl von 20 Mitgliedern angemessen. Das in der parlamentarischen Initiative Vetsch vorgesehene Quorum von einem Drittel (40 Abgeordnete) ist deshalb zu hoch, zumal das Veto ja von der Mehrheit des Grossen Rats bestätigt werden muss, ansonsten es dahinfällt. Ein Quorum von 40 Unterschriften, das in der Nähe einer Mehrheit des Grossen Rats ist, erscheint der Kommission unter diesen Umständen nicht sinnvoll. Ein so hohes Quorum ist ferner nicht mit der Tatsache zu vereinbaren, dass bereits eine Fraktion (Mindestgrösse: 5 Abgeordnete) oder eine Kommission (in der Regel 6 bis 13 Mitglieder) ebenfalls ein Veto einlegen können.

Daneben erarbeitete die Kommission auch Vorschläge für die Anpassung des Grossratsgesetzes und der Geschäftsordnung des Grossen Rats. Auch diese Gesetzes- und Verordnungsentwürfe erfuhren aufgrund des Alternativvorschlags der Regierung keine vertiefte Auseinandersetzung, weshalb auf deren Abbildung an dieser Stelle verzichtet wird.

V. Ausbau des Informationsrechts des Grossen Rats

A. Austausch mit der Regierung

Das Verordnungsveto tangiert das Gewaltenteilungsprinzip und betrifft das Zusammenwirken von Exekutive und Legislative. Deshalb und auch weil das Verordnungsveto sowohl in praktischer als auch in (verfassungs)rechtlicher Hinsicht umstritten ist, wurde die Regierung bereits früh und aktiv in den Prozess einbezogen. Als Reaktion auf den zur Stellungnahme übermittelten Berichtsentwurf liess die Regierung ihrerseits von Prof. Dr. Felix Uhlmann und MLaw Martin Wilhelm, Universität Zürich, ein Rechtsgutachten zur Zulässigkeit eines Verordnungsvetos in Graubünden erstellen (13. März 2020). Aufgrund der auch gutachterlich festgestellten, zahlreichen nachteiligen Wirkungen eines Verordnungsvetos unterbreitete die Regierung der Kommission einen alternativen Lösungsvorschlag, der optimaler und ohne diese nachteiligen Wirkungen zur Verbesserung der Kooperation von Grosse Rat und Regierung im Bereich der Rechtsetzung sowie zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens durch mehr Transparenz beitragen sollte. Dieser Vorschlag wurde von der Kommission grundsätzlich positiv aufgenommen, sodass sie die Regierung um Ausarbeitung eines konkreten Regelungsvorschlags bat, wobei gewisse Eckpunkte gesetzt wurden.

B. Vorschlag auf Ausbau des Informationsrechts des Grossen Rats

Der erste Vorschlag der Regierung vom 28. April 2020 beinhaltet, dass die Regierung in allen Botschaften zu Teil- und Totalrevisionen von Gesetzen in einem eigenen Abschnitt «Regierungsverordnung» nähere Ausführungen zu allfälligen Verordnungsbestimmungen macht. Des Weiteren sollen gemäss Stellungnahme der Regierung den vorberatenden Kommissionen auf Wunsch und ergänzend zur Botschaft ein ausformulierter Verordnungsentwurf oder einzelne ausformulierte Bestimmungen vorgelegt werden.

Die Kommission hielt dazu in ihrem Schreiben an die Regierung vom 14. Mai 2020 fest, dass der Verordnungsentwurf nicht nur in Ausnahmefällen der Botschaft beigegeben und kommentiert werden soll, sondern dies

Standard sein sollte. Zudem sollten Verordnungen der Vorberatungskommission nicht nur auf Wunsch, sondern ohne weiteres Zutun der Kommission automatisch vorgelegt werden.

Mit Schreiben vom 15. September 2020 unterbreitete die Regierung der Kommission einen überarbeiteten Regelungsvorschlag zur Diskussion. Demzufolge soll die Regierung verpflichtet werden, in jeder Botschaft zu einer Teil- oder Totalrevision von Gesetzen darzulegen, ob noch regierungsrätliche Ausführungsbestimmungen erlassen werden und wie deren Stossrichtung und wesentlicher Inhalt aussehen soll. Weiter hat die Regierung der zuständigen Kommission, soweit möglich, einen Verordnungsentwurf zur Information vorzulegen. Die Abgabe des Verordnungsentwurfs werde damit die Regel bilden.

Dieser Vorschlag wurde in der Kommissionssitzung vom 28. September 2020 eingehend beraten und lediglich in formeller Hinsicht leicht angepasst.

C. Anpassung des Grossratsgesetzes

Die Umsetzung des zweiten Vorschlags der Regierung würde durch eine Anpassung des Grossratsgesetzes erfolgen:

	Neuer Text Grossratsgesetz (GRG)
	Neuer Abschnitt im Kapitel 6. Geschäftsverkehr zwischen der Regierung und dem Grossen Rat, Abschnitt 6.1a. Rechtsetzung mit Artikel 64a.
	Abschnitt 6.1a. Rechtsetzung Art. 64a Information ¹ In Botschaften an den Grossen Rat zu Teil- oder Totalrevisionen von Gesetzen macht die Regierung nähere Ausführungen über den Inhalt einer vorgesehenen regierungsrätlichen Ausführungsverordnung. ² Soweit möglich, unterbreitet die Regierung den Entwurf zur regierungsrätlichen Ausführungsverordnung der zuständigen Kommission zur Information.

Anlässlich der Kommissionssitzung vom 28. September 2020 wurde dazu festgehalten, dass

- die Formulierung «soweit möglich» so auszulegen ist, dass die Abgabe des Verordnungsentwurfs die Regel bilden wird;
- das Kommissionsgeheimnis der Vorgehensweise nicht entgegen steht, wenn die Regierung den Verordnungsentwurf zuhanden der vorbereitenden Kommission abgeben wird und es danach in der Verantwortung der zuständigen Kommission liegt, ob der Verordnungsentwurf auch den Fraktionen vorgelegt wird.

D. Würdigung des Ausbaus des Informationsrechts des Grossen Rats

Die Regierung führt zu ihren Vorschlägen aus was folgt: *«In Art. 68a Abs.1 E-GRG soll die Regierung verpflichtet werden, in jeder Botschaft zu einer Teil- oder Totalrevision von Gesetzen darzulegen, ob noch regierungsrätliche Ausführungsbestimmungen erlassen werden und wie deren Stossrichtung und wesentlicher Inhalt aussehen soll. Damit können die zuständige Kommission und der Grosse Rat sich bei jeder Revisionsvorlage ein Bild über die möglichen Regelungsabsichten der Regierung machen. Weiter hat die Regierung gemäss Art. 68a Abs. 2 E-GRG der zuständigen Kommission, soweit möglich, einen Verordnungsentwurf zur Information vorzulegen. Die Abgabe des Verordnungsentwurfs wird damit die Regel bilden. Es sind aber Situationen denkbar, wo es der Regierung aus objektiven Gründen nicht möglich sein könnte, den Verordnungsentwurf abzugeben. So etwa in Fällen, wo massgebende Regulierungen oder Weisungen des Bundes oder Informationen von Fachverbänden erst noch abgewartet werden müssen. Solche Fälle müssen vorbehalten bleiben. Die Abgabe des Verordnungsentwurfs erfolgt im Weiteren informationshalber und gibt den Erkenntnisstand zu diesem Zeitpunkt wieder. Spätere Anpassungen, namentlich aufgrund der Debatte über die Gesetzesvorlage im Grossen Rat, stehen in der verfassungsmässigen Verantwortlichkeit der Regierung und müssen vorbehalten bleiben.»*

Mit dem von der Regierung vorgelegten Vorschlag zum Ausbau des Informationsrechts erfahren der Grosse Rat und seine Kommissionen bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens, ob und welche Regelungen allenfalls von der Regierung auf Verordnungsstufe geplant sind. So können der Rat und seine Kommissionen bereits in diesem Stadium des Rechtsetzungsprozesses entscheiden, ob bestimmte Themen besser auf Gesetzesstufe zu regeln sind. Damit kann der von den Initiantinnen und Initianten vorgebrachten Gefahr der «Verwässerung des Willens des Gesetzgebers durch den Erlass von Verordnungen» proaktiv begegnet werden. Zudem verein-

facht die Kenntnis über den geplanten Verordnungsinhalt es der vorberatenden Kommission oder dem Grossen Rat, bestimmte Anliegen zuhanden der Regierung für die Verordnungsgebung zu platzieren.

Die von der Regierung vorgebrachten Anpassungsvorbehalte und Ausnahmen von der Vorlagepflicht sind *prima vista* nachvollziehbar und angemessen. Die tatsächliche Umsetzung der Vorlagepflicht dürfte dabei in der Praxis ohne grösserer Schwierigkeiten zu überprüfen sein.

VI. Abwägung und Fazit

Hintergrund der Initiative bildet die Einschätzung der Initiantinnen und Initianten, dass «bedingt durch die Verordnung der Wille des Gesetzgebers nicht treu abgebildet, ja teilweise sogar verwässert wird». Mit dem Verordnungsveto kann das Parlament solchen Entwicklungen reaktiv begegnen, während der Ausbau des Informationsrechts ein proaktives Entgegenwirken ermöglicht. Damit sind grundsätzlich beide Vorgehensweisen geeignet, den Anliegen der Initiantinnen und Initianten Rechnung zu tragen. Es ist deshalb abzuwägen, welches Instrument gesamthaft betrachtet vorteilhafter ist bzw. wo die Nachteile überwiegen.

Der Initialaufwand für die Einführung des Verordnungsvetos ist namentlich wegen der Notwendigkeit der Verfassungsänderung wesentlich grösser als derjenige für den Ausbau des Informationsrechts, welches auf Gesetzesstufe geregelt werden kann. Die mit dem Verordnungsveto verbundene zeitliche Verzögerung bei der Verordnungsgebung und damit bei der Umsetzung der Gesetzgebung bringt eine erhebliche Rechtsunsicherheit mit sich. Letztlich kann beim Verordnungsveto nicht vorausgesehen werden, ob eine blosser Anpassung der Verordnung genügen wird. Es besteht immer das Risiko, dass ein Verordnungsveto dazu führt, dass auch auf das der Verordnung zugrundeliegende Gesetz zurückgekommen werden muss. Ein Verordnungsveto hat damit das Potenzial, den Gesetzgebungsprozess um Monate zu verzögern, was angesichts der heutigen Dynamik (in allen Lebensbereichen) nachteilig ist.

Der administrative Mehraufwand im Zusammenhang mit der Ausarbeitung und Unterbreitung von Verordnungen dürfte beim Verordnungsveto erheblich sein, wobei sich der Aufwand beim Ausbau des Informationsrechts etwa auf gleichem Niveau wie heute bewegen dürfte. Beim Verordnungsveto ist insbesondere zu beachten, dass allein schon ein formales Verfahren für das Erheben und anschliessende Feststellen des Vetos nötig ist.

Sowohl beim Verordnungsveto als auch beim ausgebauten Informationsrecht sind Ausnahmeregelungen (mit entsprechendem Konfliktpotential) notwendig. Das Prinzip der Gewaltenteilung (der Grosse Rat ist zuständig

für die Gesetzgebung, Art. 31 Abs. 1 KV, und die Regierung ist zuständig für die Verordnungsgebung, Art. 45 KV) ist beim Ausbau der Informationsrechte besser gewahrt als beim Verordnungsveto und kommt der kooperativen Gewaltenteilung (siehe Rathgeb, Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Art. 4 Abs. 2) eindeutig näher.

Gesamthaft betrachtet vertritt die Kommission einhellig die Auffassung, dass der Ausbau der Informationsrechte konstruktiver und für die Arbeit im Rat besser geeignet ist als ein Verordnungsveto. Mit der vorgeschlagenen Regelung können die Verfahren und Abläufe im Verkehr zwischen Grosse Rat und Regierung weiterhin effizient und flexibel gehalten und unnötige Bürokratie vermieden werden. Der damit verbundene Einfluss auf den Inhalt der Verordnungen bringt mehr Gestaltungsmöglichkeiten mit sich als die bloss nachträgliche Verhinderung durch ein Veto.

Die Kommission für Staatspolitik und Strategie beantragt dem Grosse Rat daher, die Informationsrechte des Grossen Rats durch den Erlass eines neuen Art. 64a GRG auszubauen und von der Einführung eines Verordnungsvetos abzusehen.

VII. Vernehmlassung

Von der Initiative direkt betroffen sind nur der Grosse Rat und sein eigenes Schaffen sowie die Regierung. In der vorbereitenden Kommission sind sämtliche Fraktionen vertreten und die Regierung war in den Lösungsprozess eng eingebunden. Aus diesen Gründen wurde auf eine Vernehmlassung verzichtet.

VIII. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Auswirkungen des Ausbaus der Informationsrechte in personeller und finanzieller Hinsicht dürften gering sein. Die grösste Auswirkung betrifft den zeitlichen Ablauf für die Ausarbeitung der Verordnungen.

IX. Gute Gesetzgebung

Die Grundsätze der «Guten Gesetzgebung» gemäss den regierungsrätlichen Vorgaben (vgl. RB vom 16. November 2010, Prot. Nr. 1070) werden in der vorliegenden Revision berücksichtigt.

X. Inkrafttreten

Die Gesetzesrevision (GRG) untersteht dem fakultativen Referendum. Unter der Voraussetzung einer Beschlussfassung des Grossen Rats in der Dezembersession 2020 und einer unbenützt abgelaufenen Referendumsfrist kann die beantragte Teilrevision des Grossratsgesetzes am 1. April 2021 in Kraft treten.

XI. Anträge

Aufgrund vorstehender Erwägungen beantragt Ihnen die KSS:

1. Auf die Vorlage einzutreten;
2. der Teilrevision des Grossratsgesetzes (GRG) zum Ausbau der Informationsrechte des Grossen Rats zuzustimmen;
3. die parlamentarische Initiative Vetsch betreffend Einführung eines Verordnungsvetos vom 5. Dezember 2017 als erledigt abzuschreiben.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Kommission für Staatspolitik und
Strategie des Grossen Rats
Der Präsident: *Maurizio Michael*

Gesetz über den Grossen Rat (Grossratsgesetz; GRG)

Änderung vom [Datum]

Von diesem Geschäft tangierte Erlasse (BR Nummern)

Neu: –
Geändert: **170.100**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,

gestützt auf Art. 31 Abs. 1 der Kantonsverfassung,
nach Einsicht in den Bericht der Kommission für Staatspolitik und Strategie vom
2. November 2020,

beschliesst:

I.

Der Erlass "Gesetz über den Grossen Rat (Grossratsgesetz; GRG)" BR [170.100](#)
(Stand 1. Januar 2017) wird wie folgt geändert:

Titel nach Art. 64 (neu)

6.1.a Rechtsetzung

Art. 64a (neu)

Information

¹ In Botschaften an den Grossen Rat zu Teil- oder Totalrevisionen von Gesetzen macht die Regierung nähere Ausführungen über den Inhalt einer vorgesehenen regierungsrätlichen Ausführungsverordnung.

² Soweit möglich, unterbreitet die Regierung den Entwurf zur regierungsrätlichen Ausführungsverordnung der zuständigen Kommission zur Information.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Diese Teilrevision untersteht dem fakultativen Referendum.

Diese Teilrevision tritt am 1. April 2021 in Kraft.

Lescha davart il Cussegl grond (LCG)

Midada dals [Data]

Relaschs tangads da questa fatschenta (numers dal DG)

Nov:	–
Midà:	170.100
Aboli:	–

Il Cussegl grond dal chantun Grischun,

sa basond sin l'art. 31 al. 1 da la Constituziun chantunala,
sunter avair gi' invista dal rapport da la Cumissiun per politica da stadi e strategia
dals 2 da november 2020,

concluda:

I.

Il relasch "Lescha davart il cussegl grond (LCG)" DG [170.100](#) (versiun dals 01-01-2017) vegn midà sco suonda:

Titel suenter Art. 64 (nov)

6.1.a Legislaziun

Art. 64a (nov)

Infurmaziun

¹ En las missivas al Cussegl grond davart revisiuns parzialas u totalas da leschas explitgescha la Regenza pli detagliadamain il cuntegn d'ina ordinaziun executiva che duai vegnir relaschada da la Regenza.

² Sche pussaivel suttametta la Regenza il sboz da l'ordinaziun executiva da la Regenza per infurmaziun a la cumissiun cumpetenta.

II.

Naginas midadas en auters relaschs.

III.

Naginas aboliziuns d'auters relaschs.

IV.

Questa revisiun parziala è suttamessa al referendum facultativ.

Questa revisiun parziala entra en vigur il 1. d'avrigl 2021.

Legge sul Gran Consiglio (LOG)

Modifica del [Data]

Atti normativi interessati (numeri CSC)

Nuovo: –
Modificato: **170.100**
Abrogato: –

Il Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni,

visto l'art. 31 cpv. 1 della Costituzione cantonale,

visto il rapporto della Commissione strategica e di politica statale del 2 novembre 2020,

decide:

I.

L'atto normativo "Legge sul Gran Consiglio (LGC)" CSC [170.100](#) (stato 1 gennaio 2017) è modificato come segue:

Titolo dopo Art. 64 (nuovo)

6.1.a Legislazione

Art. 64a (nuovo)

Informazione

¹ Nei messaggi a destinazione del Gran Consiglio concernenti revisioni parziali o totali di leggi il Governo fornisce informazioni più dettagliate in merito al contenuto di una prevista ordinanza governativa di esecuzione.

² Per quanto possibile, il Governo sottopone il progetto di ordinanza governativa di esecuzione per informazione alla Commissione competente.

II.

Nessuna modifica in altri atti normativi.

III.

Nessuna abrogazione di altri atti normativi.

IV.

La presente revisione parziale è soggetta a referendum facoltativo.

La presente revisione parziale entra in vigore il 1° aprile 2021.

Auszug Geltendes Recht

Gesetz über den Grossen Rat (Grossratsgesetz; GRG)

Vom 8. Dezember 2005 (Stand 1. Januar 2017)

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden¹⁾,

gestützt auf Art. 27 Abs. 5, 28 Abs. 3, 31, 32 Abs. 3 und 49 Abs. 2 der Kantonsverfassung²⁾,

nach Einsicht in den Bericht der Präsidentenkonferenz vom 19. September 2005,

beschliesst:

6. Geschäftsverkehr zwischen der Regierung und dem Grossen Rat

6.1. POLITISCHE UND STRATEGISCHE PLANUNGEN

Art. 60 Grundsatz

¹ Der Grosse Rat und die Regierung wirken bei politischen und strategischen Planungen zusammen.

² Grundlagen werden gemeinsam erarbeitet und genutzt und Planungen inhaltlich koordiniert.

³ Die Zuständigkeiten der einzelnen Organe bleiben gewahrt.

Art. 61 Instrumente 1. Politische Ziele und Leitsätze

¹ Der Grosse Rat erlässt übergeordnete politische Ziele und Leitsätze vor jeder Planungsperiode für Regierungsprogramm und Finanzplan.

¹⁾ GRP 2005/2006, 818

²⁾ BR [110.100](#)

* Änderungstabellen am Schluss des Erlasses

² Diese Ziele und Leitsätze sind von der Regierung der Ausarbeitung von Regierungsprogramm und Finanzplan zugrunde zu legen.

Art. 62 2. Regierungsprogramm und Finanzplan

¹ Regierungsprogramm und Finanzplan legen die Schwerpunkte sowie den finanziellen Rahmen für die Planungsperiode fest. *

² Der Grosse Rat beschliesst für jede Planungsperiode die Produktgruppenstruktur. Er kann auf Antrag der Regierung Änderungen innerhalb der Planungsperiode beschliessen. *

³ ... *

⁴ ... *

Art. 62a * 3. IAFP

¹ Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) wird gestützt auf das Regierungsprogramm und den Finanzplan erarbeitet. Er verknüpft im Sinne einer Gesamtschau Aufgaben und Finanzen und wird als rollende Planung jährlich überarbeitet.

Art. 63 * 4. Wirkung

¹ Der Grosse Rat definiert periodisch die Wirkung für jede im Globalbudget festgelegte Produktgruppe.

² Der Grosse Rat legt damit den beabsichtigten Nutzen fest und überprüft diesen.

Art. 64 5. Beschlussfassung und Aufträge *

¹ Die politischen Planungen der Regierung werden vom Grossen Rat zur Kenntnis genommen.

² Der Grosse Rat kann zur Weiterführung der Planungen und zur inhaltlichen Koordination Beschlüsse fassen und der Regierung Aufträge erteilen.

6.2. BESONDERE BERICHTE

Art. 65 Arten

¹ Als besondere Berichte gelten:

- a) spezielle Rechenschaftsberichte;
- b) Berichte zu einzelnen Sachbereichen.

² Die Regierung unterbreitet dem Grossen Rat solche besonderen Berichte zur Kenntnisnahme.

³ Besondere Berichte sind vom Grossen Rat zu genehmigen, wenn es ein Gesetz oder eine Verordnung vorsieht. Er kann sie auch teilweise genehmigen oder die Genehmigung verweigern.

Art. 66 Stellungnahme

¹ In einer eigenen Erklärung kann der Grosse Rat zu Berichten der Regierung gemäss Artikel 65 in einer allgemeinen Würdigung und zu einzelnen Teilen Stellung nehmen.

² Der Grosse Rat nimmt von solchen Berichten zustimmend, ablehnend, in Form einer Erklärung oder ohne Stellungnahme Kenntnis.

6.3. AUSSENBEZIEHUNGEN**Art. 67** Information

¹ Die Regierung informiert den Grossen Rat in dessen Kompetenzbereich laufend und umfassend über wichtige Vorhaben im Bereich der internationalen und interkantonalen Zusammenarbeit sowie über den Stand von Verhandlungen.

Art. 68 Mitwirkung

¹ Die Regierung orientiert die jeweils zuständigen ständigen Kommissionen frühzeitig über anstehende internationale und interkantonale Vertragsverhandlungen im Rechtssetzungsbereich.

² Die Kommissionen stehen der Regierung während den Vertragsverhandlungen beratend zur Seite und können dieser Vorschläge zum Inhalt der Verträge unterbreiten.

