

Sitzung vom

24. August 2020

Mitgeteilt den

31. August 2020

Protokoll Nr.

685

Fraktionsauftrag CVP

betreffend Lehren aus der COVID-Pandemie

Antwort der Regierung

Die COVID-19 Pandemie stellt Staat und Gesellschaft vor grosse und neue Herausforderungen. Zu diesen gehört auch, dass in der akuten Phase der Krise die staatlichen Organe, insbesondere die Parlamente, und die demokratischen Prozesse nicht wie in der normalen Lage funktionieren konnten. Die Situation machte es erforderlich, dass vornehmlich die Exekutivbehörden von Bund und Kantonen, teilweise gestützt auf das vom Verfassungsrecht explizit für ausserordentliche Krisenfälle vorgesehene Notrecht (Art. 185 Abs. 3 Bundesverfassung; SR 101, Art. 48 Verfassung des Kantons Graubünden; BR 110.100), die erforderlichen Regelungen und Massnahmen zur Krisenbewältigung beschliessen mussten.

Es ist evident, dass während akuten Krisen bis zu einem bestimmten Punkt vornehmlich die Exekutivbehörden gefordert sind und in der Pflicht stehen. Das der Exekutive vom Verfassungsgeber für solche ausserordentlichen Krisenfälle für erste Massnahmen zur Verfügung gestellte Instrumentarium des Notrechts hat sich aus Sicht der Regierung grundsätzlich bewährt. Es ermöglichte rasches und adäquates Reagieren auf die auftauchenden und sich teilweise plötzlich ändernden Herausforderungen. In einem demokratischen Staat ist es jedoch von zentraler Bedeutung, dass die Mitwirkung der Parlamente, als oberste Behörden, und auch des Souveräns, nicht über längere Zeit erschwert oder gar blockiert wird. Vor diesem Hintergrund ist es bedeutsam, die noch andauernde Bewältigung der COVID-19 Pandemie gründlich zu analysieren und zu prüfen, ob und welche Lehren daraus zu ziehen sind.

Bereits am 19. Mai 2020 hat die Regierung entsprechend einen umfassenden Nachbearbeitungsprozess, unter Einbezug aller zuständigen Departemente, der Ständekanzlei und Dienststellen, in die Wege geleitet. Gestützt darauf soll in der Folge eine risikobasierte Pandemie-Massnahmenplanung zum Schutz der Bevölkerung des Kantons Graubünden erarbeitet werden. Die im vorliegenden Vorstoss angesprochenen Fragen der Handlungsfähigkeit von Regierung und Grosse Rat sowie des Zusammenwirkens der verschiedenen staatlichen Ebenen (Kanton, Regionen und Gemeinden) in Krisensituationen gehören zu den aufzuarbeitenden Fragen. Sie sollen im Rahmen dieser Aufarbeitung vertieft analysiert werden und entsprechend den gewonnenen Erkenntnissen sollen dann dem Grosse Rat in einer Botschaft die allenfalls notwendigen Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen vorgeschlagen werden.

Aufgrund dieser Ausführungen beantragt die Regierung dem Grosse Rat, den vorliegenden Auftrag zu überweisen.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Dr. Chr. Rathgeb

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin

Fraktionsauftrag CVP betreffend Lehren aus der COVID-Pandemie

Graubünden hat eine bewegte Zeit hinter sich. Nachdem Anfang Jahr das Ausmass der Krise noch nicht absehbar war, hat sie uns im März 2020 mit der vollen Härte getroffen. Der Bundesrat hat Mitte März die ausserordentliche Lage erklärt und einschneidende Beschränkungen des öffentlichen Lebens angeordnet. Betroffen von diesen Beschränkungen waren auch die politischen Behörden. Namentlich waren Zusammenkünfte von mehr als 5 Personen bundesrätlich untersagt, was auch behördliche Beschlussfassungen, beispielsweise im Grossen Rat, erschwert hat. Ausnahmen wären zwar möglich gewesen, hätten allerdings erhebliche Kosten und weitere Aufwendungen nach sich gezogen. Zudem wäre die Akzeptanz der Bevölkerung bei einer Fortführung des Parlamentsbetriebs in Zeiten der Pandemie und gleichzeitiger Einschränkung der Bewegungsfreiheit kaum vorhanden gewesen.

Gemäss Art. 48 der Kantonsverfassung kann die Regierung ohne gesetzliche Grundlage Verordnungen erlassen oder Beschlüsse fassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schwerwiegenden Störungen der öffentlichen Sicherheit sowie sozialen Notständen zu begegnen. Solche Verordnungen und Beschlüsse sind vom Grossen Rat zu genehmigen und fallen spätestens ein Jahr nach In-Kraft-Treten dahin. Voraussetzung für eine Genehmigung ist selbstredend die Beschlussfähigkeit des Grossen Rats.

Faktisch war die Handlungsfähigkeit des Grossen Rats und seiner Kommissionen beeinträchtigt. Diese hätten nach den bestehenden gesetzlichen Vorgaben bei körperlicher Anwesenheit tagen müssen, um rechtsgültig Beschlüsse zu fassen. Beschlüsse über digitale Kanäle sind nicht vorgesehen. Es muss festgestellt werden, dass die Möglichkeiten einer digitalen Beteiligung, welche heute durchaus bestehen würden, noch nicht genutzt werden können.

Des Weiteren hat sich gezeigt, dass selbst die bestehenden gesetzlichen Grundlagen für die Sicherstellung der Beschlussfähigkeit der Regierung in einer Krise mangelhaft waren und ein Ausweg über eine Notverordnung gefunden werden musste.

Die Regierung hat ihre Arbeit nach Auffassung der CVP-Fraktion zwar gut und sorgfältig ausgeführt. Die von der Bündner Regierung erlassenen Verordnungen werden sich dennoch nachhaltig auf unseren Kanton auswirken. Ebenso haben sie auch auf anderen Ebenen, namentlich für die Gemeinden, finanzielle und administrative Auswirkungen. Gerade aus diesen Gründen ist das Mitwirken eines Parlaments elementar für das demokratische Gemeinwesen und auch wichtig für die Akzeptanz demokratischer Prozesse und Entscheidungen. Gleiches gilt für den Einbezug anderer Ebenen. Wenn nun über längere Zeit weder das Kantonsparlament noch andere Ebenen, wie Gemeinden oder Regionen, beim Erlass von Notrecht mitwirken können, ist dies nicht unproblematisch.

Um die Handlungsfähigkeit der Regierung und die Mitwirkung des Grossen Rats in künftigen Krisenzeiten beim Eintreten einer ausserordentlichen Lage sicherzustellen und um die Grundlagen für die Mitwirkung auch der beiden anderen Ebenen des Kantons (z.B. Region, Gemeinden) zu schaffen, fordern die unterzeichnenden Mitglieder der CVP-Fraktion die Regierung auf:

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.

Chur, 19. Juni 2020

Cavegn, Cramer, Schneider, Berther, Bondolfi, Brunold, Caluori, Cantieni, Casutt-Derungs, Della Vedova, Deplazes (Rabius), Derungs, Epp, Fasani, Florin-Caluori, Föhn, Geisseler, Kohler, Kunfermann, Loepfe, Maissen, Märchy-Caduff, Paterlini, Ruckstuhl, Sax, Schmid, Tomaschett (Breil), Tomaschett-Berther (Trun), Ulber, Zanetti (Landquart)



Sesida dals

24 d'avust 2020

Communitgà ils

31 d'avust 2020

Protocol nr.

685

Incumbensa da la fracziun da la PCD

concernent ils fatgs ch'ins ha emprendì da la pandemia COVID-19

Resposta da la Regenza

La pandemia COVID-19 è ina sfida gronda e nova per il stadi e per la societad. Lattiers tutga er ch'ils organs dal stadi, en spezial ils parlaments, ed ils process democratics n'han betg pudì funcziunar durant la fasa acuta da la crisa sco durant la situaziun normala. La situaziun ha pretendì che oravant tut las autoritads executivas da la Confederaziun e dals chantuns han stuì, per part sa basond sin il dretg d'urgenza ch'è previs explicitamain dal dretg costituziunal per cas da crisa extraordinaris (art. 185 al. 3 da la Constituziun federala; CS 101, art. 48 da la Constituziun dal chantun Grischun; DG 110.100), concluder las regulaziuns e prender las mesiras necessarias per dumagnar la crisa.

Igl è evident ch'i èn dumandadas ed obligadas – fin ad in tschert punct – oravant tut las autoritads executivas durant crisas acutas. L'instrumentari dal dretg d'urgenza che l'autorità constituenta metta a disposiziun a l'executiva per emprimas mesiras en cas da talas crisas extraordinarias è sa cumprovà ord vista da la Regenza. El pussibilitescha da reagir en moda svelta ed adeguata sin las sfidas che sa mussan e che sa midan per part andetgamain. En in stadi democratic èsi però d'ina impurtanza centrala che la cooperaziun dals parlaments, sco autoritads supremas, e dal suveran na vegnia betg engrevgiada u schizunt bloccada sur in temp pli lung. Sut quest aspect èsi impurtant d'analisar conscienziusamain il dumogn da la pandemia COVID-19 che dura anc e da controllar, sche e tge conclusiuns che pon vegnir tratgas da quai.

Correspondentamain ha la Regenza lantschè gia ils 19 da matg 2020 in process complessiv per in'elavuraziun posteriura, integrond tut ils departaments cumpetents, la Chanzlia chantunala ed ils posts da servetsch. Sa basond sin quai duai silsunter vegnir elavurada – per proteger la populaziun dal chantun Grischun – ina planisaziun da mesiras en cas d'ina pandemia che tegna quint da las ristgas. Las dumondas exprimidas en l'intervenziun qua avant maun davart l'abiltad d'agir da la Regenza e dal Cussegl grond sco er davart la cooperaziun dals differents plauns statals (chantun, regions e vischnancas) en situaziuns da crisa fan part da las dumondas che duain vegnir elavuradas. En il rom da questa elavuraziun duain ellas vegnir analisadas detagliadamain, ed – en correspondenza cun las enconuschientschas gudagnadas – duain alura vegnir proponidas en ina missiva al Cussegl grond las adattaziuns da las basas legalas che ston eventualmain vegnir fatgas.

Sa basond sin questas explicaziuns propona la Regenza al Cussegl grond d'acceptar questa incumbensa.



En num da la Regenza

Il president:

Dr. Chr. Rathgeb

Il cancellier:

Daniel Spadin

Incumbensa da la fracziun da la PCD concernent ils fatgs ch'ins ha emprendì da la pandemia COVID-19

Il Grischun ha passentà in temp commovent. Entant che la dimensiun da la crisa na sa laschava anc betg prevair il cumenzament da l'onn, ans ha ella tutgà cun tutta vehemenza il mars 2020. Mez mars ha il Cussegl federal declerà la situaziun extraordinaria ed ordinà restricziuns radicalas da la vita publica. Da questas restricziuns èn er stadas pertutgadas las autoritads politicas. Particularmain aveva il Cussegl federal scumandà reuniuns da pli che 5 persunas. Quest scumond ha difficultà a las autoritads, per exempel al Cussegl grond, da prender conclus. Excepziuns fissan bain stadas pussaivlas, avessan però chaschunà custs considerabels ed ulteriuras expensas. Ultra da quai na fiss l'acceptanza da la populaziun strusch stada avant maun, sch'il manaschi parlamentar avess cuntinuà durant il temp da la pandemia il mument ch'i valeva la restricziun da la libertad da sa mover.

Tenor l'art. 48 da la Constituziun chantunala po la Regenza relaschar ordinaziuns u prender conclus senza ina basa legala per far frunt a disturbis gravants ch'èn succedids u che smanatschan directamain la segirezza publica sco er per far frunt a crisas socialas. Talas ordinaziuns e tals conclus ston vegnir approvads dal Cussegl grond e scrodan il pli tard in onn suenter l'entrada en vigur. La premissa per in'approvaziun è sa chapescha l'abiltad dal Cussegl grond da prender conclus.

L'abiltad d'agir dal Cussegl grond e da sias cumissiuns era però limitada facticamain. Tenor las prescripziuns legalas vertentas avessan questas duas instanzas stuì sa radunar fisicamain per prender conclus legalmain valaivels. Conclus che vegnan prendids sur chanals digitala n'èn betg previs. I sto vegnir constatà che las pussaivladads d'ina participaziun digitala, sco ch'ella fiss oz senza auter pussaivla, na pon anc betg vegnir duvradas.

Plinavant èsi sa mussà che schizunt la basa legala ch'exista per garantir l'abiltad da la Regenza da prender conclus durant ina crisa, è stada manglusa, e ch'ins ha stuì chattar la guntgida sur in'ordinaziun d'urgenza.

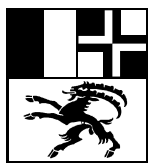
Tenor l'avis da la fracziun da la PCD ha la Regenza però fatg bain e premurusamain sia lavur. Las ordinaziuns che la Regenza grischuna ha relaschà vegnan tuttina ad avair consequenzas persistentas per noss chantun. Medemamain han ellas consequenzas finalialas ed administrativas er per auters plauns statals, particularmain per las vischnancas. Gist per quests motivs èsi elementar ed impurtant ch'in parlament coopereschia, e quai tant per la communitad democratica sco er per l'acceptanza dals process democratics e da las decisiuns democraticas. Il medem vala per l'integraziun d'auters plauns statals. Sche – durant in temp pli lung – ni il parlament chantunal ni auters plauns statals, sco vischnancas u regiuns, na pon cooperar al relasch da dretg d'urgenza, è quai problematic.

Per garantir l'abiltad d'agir da la Regenza e la cooperaziun dal Cussegl grond en temps da crisa futurs, il mument ch'i capita ina situaziun extraordinaria, e per stgaffir la pussaivladad da cooperar er per ils ulteriurs dus plauns chantunals (p.ex. regiun, vischnancas), incumbenseschan las commembras sutsegnantas ed ils commembers sutsegnants da la fracziun da la PCD la Regenza:

1. da far in rapport davart la meglieraziun da l'abiltad d'agir da la Regenza e dal Cussegl grond sco er davart la collavuraziun tranter il chantun, las regiuns e las vischnancas en situaziuns extraordinarias;
2. sa basond sin ils fatgs ch'ins ha emprendì da quest rapport, da proponer al Cussegl Grond da far las adattaziuns necessarias da la basa legala, per exempel per garantir l'audiziun da las regiuns e da las vischnancas, d'amplifitgar las cumpetenzas da decider da las cumissiuns spezialisadas dal Cussegl grond, d'admetter conferenzas da video e votaziuns online, u autras furmas che na pretendan betg ina preschientscha fisica, per prender conclus legalmain valaivels.

Cuira, ils 19 da zercladur 2020

Cavegn, Cramer, Schneider, Berther, Bondolfi, Brunold, Caluori, Cantieni, Casutt-Derungs, Della Vedova, Deplazes (Rabius), Derungs, Epp, Fasani, Florin-Caluori, Föhn, Geisseler, Kohler, Kunfermann, Loepfe, Maissen, Märchy-Caduff, Paterlini, Ruckstuhl, Sax, Schmid, Tomaschett (Breil), Tomaschett-Berther (Trun), Ulber, Zanetti (Landquart)



Seduta del

24 agosto 2020

Comunicata il

31 agosto 2020

Protocollo n.

685

Incarico di frazione PPD

concernente gli insegnamenti tratti dalla pandemia di COVID

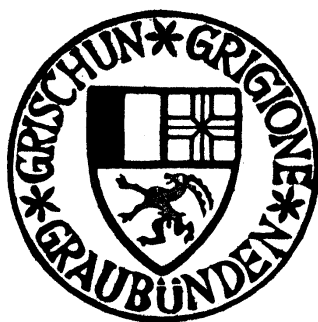
Risposta del Governo

La pandemia di COVID-19 pone Stato e società di fronte a nuove sfide di grande portata. Tra queste rientra anche il fatto che nella fase acuta della crisi gli organi statali, in particolare i parlamenti, e i processi democratici non abbiano potuto funzionare come nella situazione normale. La situazione ha reso necessario che in particolare le autorità esecutive di Confederazione e Cantoni, in parte sulla base del diritto di necessità esplicitamente previsto dal diritto costituzionale in caso di crisi straordinarie (art. 185 cpv. 3 Costituzione federale della Confederazione Svizzera; RS 101, art. 48 Costituzione del Cantone dei Grigioni; CSC 110.100), abbiano dovuto decidere le regolamentazioni e le misure necessarie per gestire la crisi.

È evidente che fino a un certo punto durante crisi acute sono principalmente le autorità esecutive a dover agire e a essere chiamate a rispondere. Secondo il Governo gli strumenti del diritto di necessità che il costituente ha messo a disposizione dell'esecutivo affinché possa adottare le prime misure in simili crisi straordinarie si sono dimostrati validi. Essi hanno permesso di reagire rapidamente e in maniera adeguata alle sfide emergenti, che a volte cambiavano improvvisamente. Tuttavia in uno Stato democratico è fondamentale che la partecipazione dei parlamenti, in quanto massime autorità, e del Popolo non sia ostacolata o addirittura bloccata per lungo tempo. Ciò considerato è importante procedere a un'analisi approfondita della gestione della pandemia di COVID-19 tutt'ora in corso e valutare se e quali insegnamenti debbano essere tratti da essa.

Già il 19 maggio 2020 il Governo ha avviato una procedura di postelaborazione di ampia portata che ha coinvolto tutti i Dipartimenti competenti, la Cancelleria dello Stato e gli Uffici. Sulla base di questa procedura verrà in seguito elaborata una pianificazione delle misure relativa alla pandemia basata sul rischio a tutela della popolazione del Cantone dei Grigioni. Tra le domande da elaborare rientrano le questioni sollevate nell'intervento in oggetto relative alla capacità operativa di Governo e Gran Consiglio nonché alla collaborazione tra i diversi livelli statali (Cantone, regioni e comuni) in situazioni di crisi. Esse dovranno essere analizzate a fondo nel quadro di questa analisi e a seconda delle evidenze acquisite, in un messaggio a destinazione del Gran Consiglio saranno proposte le eventuali modifiche delle basi legali necessarie.

In base a quanto esposto, il Governo chiede al Gran Consiglio di accogliere il presente incarico.



Il Presidente:

Dr. Chr. Rathgeb

In nome del Governo

Il Cancelliere:

Daniel Spadin

Incarico di frazione PPD concernente gli insegnamenti tratti dalla pandemia di COVID

I Grigioni hanno alle spalle un periodo movimentato. All'inizio dell'anno l'entità della crisi non era ancora prevedibile, ma a marzo 2020 ci ha investiti in pieno. A metà marzo il Consiglio federale ha dichiarato la situazione straordinaria e ha disposto restrizioni incisive alla vita pubblica. Queste restrizioni hanno interessato anche le autorità politiche. Ad esempio il Consiglio federale ha vietato gli assembramenti con più di cinque persone, il che ha reso più difficile il processo decisionale da parte delle autorità, ad esempio in seno al Gran Consiglio. Delle eccezioni sarebbero state possibili ma avrebbero comportato costi considerevoli e altre spese. Inoltre se il Parlamento avesse continuato la sua attività durante la pandemia in un periodo in cui contemporaneamente erano in vigore restrizioni alla libertà di movimento, difficilmente vi sarebbe stata un'accettazione da parte della popolazione.

Conformemente all'art. 48 della Costituzione cantonale, il Governo può, senza base legale, emanare ordinanze o decreti per far fronte a gravi turbamenti della sicurezza pubblica, già esistenti o imminenti, come pure a situazioni d'emergenza sociale. Tali ordinanze e decreti devono essere approvati dal Gran Consiglio e perdono di validità al più tardi entro un anno dalla loro entrata in vigore. Naturalmente il presupposto per procedere a un'approvazione è che il Gran Consiglio si trovi in numero legale.

Di fatto la capacità operativa del Gran Consiglio e delle sue commissioni era pregiudicata. Secondo le direttive legislative esistenti, i membri di questi organi avrebbero dovuto riunirsi di persona per poter prendere decisioni giuridicamente valide. Non sono previste decisioni adottate attraverso canali digitali. Si deve constatare che non si possono ancora utilizzare le possibilità di una partecipazione digitale che oggi esisterebbero sicuramente.

Inoltre è risultato che le basi legali esistenti volte a garantire la capacità decisionale del Governo durante una crisi sono lacunose e che è stato necessario trovare una via d'uscita emanando un'ordinanza di necessità.

Secondo la frazione PPD il Governo ha lavorato bene e in modo accurato. Tuttavia le ordinanze emanate dal Governo grigionese avranno delle conseguenze durature sul nostro Cantone. Allo stesso modo esse avranno conseguenze finanziarie e amministrative anche su altri livelli, in particolare su quello comunale. Proprio per queste ragioni la collaborazione di un Parlamento si dimostra fondamentale per la comunità democratica ed è anche importante per l'accettazione di processi e decisioni democratici. Lo stesso vale per il coinvolgimento di altri livelli. Se né il Parlamento cantonale né altri livelli come i comuni o le regioni possono partecipare all'emanazione del diritto di necessità, ciò costituisce un problema.

Al fine di garantire la capacità operativa del Governo e la partecipazione del Gran Consiglio in crisi future o durante una situazione straordinaria e per creare le basi per la collaborazione degli altri due livelli del Cantone (regioni, comuni), le firmatarie e i firmatari membri della frazione PPD incaricano il Governo:

1. di elaborare un rapporto sul miglioramento della capacità operativa del Governo e del Gran Consiglio nonché sulla collaborazione tra Cantone, regioni e comuni in caso di situazioni straordinarie;
2. di proporre al Gran Consiglio, sulla base degli insegnamenti tratti, gli adeguamenti necessari delle basi giuridiche, ad esempio garantendo alle regioni e ai comuni l'opportunità di essere sentiti, ampliando le competenze decisionali delle commissioni specialistiche del Gran Consiglio, ammettendo le videoconferenze e le votazioni online oppure altre forme di decisioni che non richiedono la presenza fisica per essere giuridicamente valide.

Coira, 19 giugno 2020

Cavegn, Cramerer, Schneider, Berther, Bondolfi, Brunold, Caluori, Cantieni, Casutt-Derungs, Della Vedova, Deplazes (Rabius), Derungs, Epp, Fasani, Florin-Caluori, Föhn, Geisseler, Kohler, Kunfermann, Loepfe, Maissen, Märchy-Caduff, Paterlini, Ruckstuhl, Sax, Schmid, Tomaschett (Breil), Tomaschett-Berther (Trun), Ulber, Zanetti (Landquart)