

An den Landrat

Glarus, 21. Oktober 2025

- A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus**
 - B. Änderung des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung**
 - C. Änderung des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz**
 - D. Änderung der Landratsverordnung**
- (Projekt «Stärkung der Krisensicherheit des politischen Systems»)

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Vorlage im Überblick

Die Covid-19-Pandemie zeigte, dass der Kanton Glarus eine Krise erfolgreich überstehen kann. Dennoch musste festgestellt werden, dass das Recht in Bezug auf die Bewältigung von solchen Krisen verschiedene Lücken aufweist: So sieht die Kantonsverfassung etwa nicht vor, dass eine Landsgemeinde nicht stattfinden kann – was jedoch 2020 geschah. Zudem kennen verschiedene Behörden bislang keine besonderen Regelungen, die ihr Funktionieren auch im Krisenfall sicherstellen. Ebenso ist nicht geregelt, wie mit einem Ausfall mehrerer Amtspersonen umzugehen ist, wenn aufgrund einer Krise keine ordentlichen Ersatzwahlen möglich sind. Schliesslich weisen die in der Kantonsverfassung bestehenden Dringlichkeits- und Notrechtsklauseln verschiedene Unklarheiten auf. Sie befriedigen zudem aus rechtsstaatlicher Sicht nicht vollumfänglich.

Diese Vorlage möchte den Kanton Glarus für kommende Krisen neu aufstellen. Ziel ist es, den Behörden ein klares, leicht verständliches und flexibles Instrumentarium in die Hand zu geben, mit dem sie krisenbedingten Ungewissheiten unter Zeitdruck begegnen können.

Die Vorlage entflechtet die bislang in der Kantonsverfassung vermischten Dringlichkeits- und Notrechtsklauseln. Das bereinigte Dringlichkeitsrecht sieht vor, dass der Landrat anstelle der Landsgemeinde Beschlüsse dringlich in Kraft setzen kann. Seinerseits kann der Regierungsrat anstelle des Landrates sowie auch anstelle der Landsgemeinde Beschlüsse dringlich in Kraft setzen. Damit können in dringlichen Fällen Blockaden in der Zeit zwischen zwei Landsgemeinden oder zwischen zwei Landratssitzungen verhindert werden. Gleichzeitig wird sichergestellt, dass am Schluss trotzdem noch die zuständigen Organe entscheiden können.

Die Glarner Kantonsverfassung sieht vor, dass die Behörden zum Schutz der Bevölkerung bei Krisensituationen von den Vorschriften der Verfassung abweichen können. Das Verfahren dazu wird neu ausführlich im Bevölkerungsschutzgesetz geregelt. Die Vorlage erlaubt es dem Regierungsrat neu in Krisensituationen wie Katastrophen und Notlagen den Notstand

auszurufen. Mit der Ausrufung des Notstands erhält der Regierungsrat ausserordentliche Befugnisse und kann Notrecht erlassen, das unter Umständen von der Verfassung abweicht. Das Verfahren ist so ausgestaltet, dass der Notstand zeitlich möglichst eingeschränkt wird, wobei der Landrat und die Landsgemeinde den Regierungsrat nötigenfalls übersteuern können. Ohne Notstand entfällt auch jegliches Notrecht. Um die politische Verantwortlichkeit sicherzustellen, kommt dem Landrat eine besondere Rolle in der Nachbearbeitung eines Notstands zu.

Für Fälle, in denen Behörden wie der Regierungsrat, der Landrat oder die Gemeinderäte aufgrund einer Krise nicht mehr beschlussfähig sind, regelt das Bevölkerungsschutzgesetz neu die Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit. Damit können diese Behörden selbst dann handlungsfähig bleiben, wenn keine ordentlichen Ersatzwahlen möglich sind. Im Weiteren sorgt die Vorlage dafür, dass Grossversammlungen wie die Landsgemeinde oder die Gemeindeversammlungen krisenresistenter werden.

Die Vorlage ändert verfahrensrechtliche Bestimmungen im Falle einer Krise. Sie schafft damit gute Voraussetzungen für eine erfolgreiche Bewältigung von Krisen. Sie hat aber keine unmittelbaren finanziellen oder personellen Auswirkungen.

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die beiliegenden Verfassungs- und Gesetzesänderungen der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten. Er beantragt dem Landrat zudem, der beiliegenden Verordnungsänderung zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Das Recht in der Krise

Der Verfassungs- und Gesetzgeber kann weder alle möglichen Krisen voraussehen noch kann er diese in ihrer konkreten Ausprägung hinreichend erfassen. Um die Handlungsfähigkeit des Staates zur Bewältigung solch ausserordentlicher Situationen in einem rechtsstaatlichen Rahmen zu sichern, ermöglichen der Bund und die Kantone (ausser ZG und TI) in ihren Verfassungen daher der Regierung oder dem Parlament den Erlass von Verordnungen oder anderen Massnahmen, die überwiegend als «Notrecht» oder «Notstandsrecht» bezeichnet werden. Dabei lassen sich folgende Begriffe unterscheiden:

- *Notrechtsklauseln* übertragen der Regierung oder dem Parlament in einer bestimmten ausserordentlichen Situation selbstständige Verordnungs-, Verfügungs- und Massnahmenkompetenzen (z. B. im Bund: Art. 185 Abs. 3 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, BV). Bewirkt wird eine Zuständigkeitsverschiebung: Eine an sich nicht zuständige Behörde wird befähigt, anstelle der im Regelfall zuständigen Behörde zu handeln. Das Notrecht ist vom Dringlichkeitsrecht zu unterscheiden.
- *Notstandsklauseln* räumen dem Gesetzgeber die Möglichkeit oder Pflicht ein, ein Gesetz zu erlassen, das der Regierung oder dem Parlament im Falle von Katastrophen oder Notlagen für beschränkte Zeit die Befugnis überträgt, vom ordentlichen Gesetzes- und/oder Verfassungsrecht abzuweichen. Der Bund kennt keine solche Notstandsklausel, verschiedene Kantone neben dem Kanton Glarus hingegen schon (ZG, NW, SO, NE, JU).
- *Dringlichkeitsklauseln* ermöglichen den Erlass von Bestimmungen in Abweichung vom ordentlichen Verfahren, aber innerhalb der vorgesehenen Kompetenzordnung. Der Rechtsetzungsprozess bleibt grundsätzlich gleich. Er erfährt lediglich eine andere zeitliche Anordnung (z. B. im Bund: sofortiges Inkrafttreten und nachträgliches Referendum gem. Art. 165 BV). Das Dringlichkeitsrecht wird nicht dem Notrecht zugeordnet.

1.2. **Geltendes Recht**

1.2.1. *Dringlichkeits- und Notrechtsklauseln*

Die Verfassung des Kantons Glarus (Kantonsverfassung, KV) sieht zwei Bestimmungen vor, die dem Landrat und dem Regierungsrat besondere Rechtsetzungsbefugnisse erteilen:

Art. 89 *Rechtsetzung*

¹ Der Landrat ist zuständig für:

- f. eine Rechtsetzung in dringlichen Fällen anstelle der Landsgemeinde; solche Erlasse gelten bis zur nächsten ordentlichen Landsgemeinde.

Art. 99 *Rechtsetzung*

¹ Der Regierungsrat ist zuständig für:

- d. Verordnungen und Verfügungen in Notlagen und andern Fällen zeitlicher Dringlichkeiten, insbesondere zur raschen Einführung von Bundesrecht; diese Erlasse sind sobald als möglich dem Landrat oder der nächsten Landsgemeinde vorzulegen.

Die Bestimmungen sollten für zweierlei Fälle dienen: Einerseits als Dringlichkeitsrecht, insbesondere zur kurzfristigen Einführung von Bundesrecht auf Gesetzesstufe, wenn der kantonale Erlass dazu aus zeitlichen Gründen nicht sofort einer Landsgemeinde vorgelegt werden kann. Andererseits sollten sie im Sinne von Notrechtsklauseln zur Anwendung gelangen, wenn sich im Kanton eine finanzielle, wirtschaftliche oder gar soziale Notlage gebildet hat, der man durch Sofortmassnahmen begegnen muss. Die beiden Verfassungsnormen weisen somit einen hybriden Charakter auf und lassen sich als Dringlichkeitsklausel mit notrechtlichen Zügen bezeichnen.

Nicht zuletzt wegen ihrer besonderen Ausgestaltung weisen die beiden Verfassungsnormen verschiedene Unklarheiten hinsichtlich der Gesetzes- und Verfassungsbindung, der Geltungsdauer und der Vorlagepflicht auf. Es lässt sich aus ihnen weder herauslesen, in welchem Masse vom Landrat und Regierungsrat in dringlichen Fällen von der Verfassung abgewichen werden kann, noch regeln sie genau die Geltungsdauer oder die spätere Vorlagepflicht. Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f und Artikel 99 Absatz 1 Buchstabe d KV wurden bisher – und insbesondere während der Covid-19-Pandemie – grosszügig zugunsten von Landrat und Regierungsrat ausgelegt. Da bei der Anwendung das Risiko von Grundrechtseingriffen besteht, ist aus rechtsstaatlicher Sicht eine möglichst klare Regelung gefordert. Die Voraussetzungen und Grenzen des Dringlichkeits- bzw. Notrechts sind festzulegen.

1.2.2. *Kantonale Notstandsklauseln*

Der Kanton Glarus kennt als einer der wenigen Kantone (neben NW, ZG, SO, NE und JU) eine Notstandsklausel. Diese ist in Artikel 81 KV – unter der nicht mit der obigen Terminologie übereinstimmenden Überschrift «Notrecht» – geregelt:

Art. 81 *Notrecht*

¹ Zum Schutz der Bevölkerung bei Versorgungsstörungen oder schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selber begegnen kann, bei Katastrophen oder kriegerischen Ereignissen können dem Landrat und dem Regierungsrat durch Gesetz für beschränkte Zeit Befugnisse eingeräumt werden, die von den Vorschriften dieser Verfassung abweichen.

² Sobald es die Umstände zulassen, erstattet der Regierungsrat dem Landrat und dieser der Landsgemeinde Bericht über die getroffenen Massnahmen.

Ein Notstand liegt dann vor, wenn der Bestand des Staates selbst gefährdet oder eine erhebliche Schädigung oder Not der Bevölkerung droht oder eingetreten ist und die dann dringend notwendigen Vorkehren nicht mehr auf verfassungsmässigem Wege ergriffen werden können. Artikel 81 KV räumt dem Landrat und dem Regierungsrat die Kompetenz ein, die Zuständigkeitsvorschriften der Verfassung zu ändern.

Die Möglichkeit zum Erlass eines Gesetzes, das den Behörden in bestimmten Fällen die Befugnis überträgt, von der Verfassung abzuweichen, wurde 1972 in die Kantonsverfassung aufgenommen. Im gestützt darauf gleichzeitig erlassenen Gesetz über vorsorgliche Massnahmen für den Katastrophenfall und kriegerische Ereignisse wurde die Möglichkeit zur Abweichung von der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung allerdings nicht näher spezifiziert. Entsprechendes gilt für das nachfolgende Gesetz über den Bevölkerungsschutz (Bevölkerungsschutzgesetz, BevG GL). Das Abweichen von der Kantonsverfassung wird darin pauschal in der Weise geregelt, als dass Kanton und Gemeinden Massnahmen zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen «nötigenfalls in Abweichung der ordentlichen Kompetenzordnung» treffen (Art. 3 und 4 BevG GL).

Die umfassenden Möglichkeiten, die Artikel 81 KV zur Bewältigung von Krisen gewährt, wurden in der bisherigen Ausführungsgesetzgebung somit nur rudimentär geregelt. Dies zeigt sich nicht zuletzt darin, dass bei der Bewältigung der Covid-19-Pandemie nicht auf diese im Grunde einschlägigen Bestimmungen abgestützt wurde.

1.2.3. *Geltende Bestimmungen zur Krisensicherheit der Institutionen*

1.2.3.1. Krisensicherheit der Landsgemeinde

Die Kantonsverfassung verfügt über zwei Bestimmungen, die eine Flexibilisierung der grundsätzlich jährlich am ersten Sonntag im Mai stattfindenden Landsgemeinde erlauben. Einerseits kann eine ordentliche Landsgemeinde auf Entscheid des Regierungsrates hin verschoben werden (Art. 63 Abs. 2 KV). Der Verschiebungstermin ist zumeist auf eine Woche nach der ordentlichen Landsgemeinde angesetzt. Andererseits können die Landsgemeinde, 2000 Stimmberechtigte oder der Landrat die Stimmberechtigten zur Behandlung dringlicher Geschäfte zusammenrufen (Art. 63 Abs. 3 KV). Die Krisensicherheit der Landsgemeinde ist damit als befriedigend einzustufen.

1.2.3.2. Krisensicherheit des Landrates

Die Landratsverordnung (LRV) sieht keine besonderen Bestimmungen für den Fall einer Krise vor. Im Gegenteil verhindern verschiedene Bestimmungen (z. B. Anwesenheitsvorschriften) eine flexiblere Handhabung der Sitzungen. Zudem ist der Landrat nur beschlussfähig, wenn mindestens 31 Mitglieder anwesend sind, ansonsten er sich vertagen muss (Art. 11 Abs. 1 und 3 LRV). Zwar ist gemäss Artikel 138 LRV (Notrecht) der Landrat bei «Versorgungsstörungen oder schweren Mangellagen» von verschiedenen Bestimmungen (Fristen, Ort und Termine usw.) entbunden. Die Grundlage für diese Bestimmung trat jedoch 2012 ausser Kraft. Die verwendete Begrifflichkeit entspricht zudem derjenigen der wirtschaftlichen Landesversorgung und nicht derjenigen des Bevölkerungsschutzes. Die Krisensicherheit des Landrates ist damit als unbefriedigend einzustufen.

1.2.3.3. Krisensicherheit des Regierungsrates

Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, RVOG) sieht für dringliche Fälle zunächst vor, dass ein Beschluss «auf dem Zirkulationsweg, telefonisch oder auf ähnliche Weise gefasst werden» kann, wenn die Abhaltung einer Sitzung innert nützlicher Frist nicht möglich ist. Gefordert wird, dass die Meinung «aller erreichbaren Regierungsmitglieder eingeholt» wird (Art. 10 Abs. 1 RVOG). Ein diesbezüglich gültiger Beschluss setzt die Mitwirkung von wenigsten drei Mitgliedern voraus (Art. 10 Abs. 2 RVOG). In dringlichen Fällen kann der Landammann oder die Frau Landammann so dann vorsorgliche Massnahmen treffen (Art. 12 Abs. 1 RVOG). Wenn innert nützlicher Frist weder eine Sitzung abgehalten noch ein Beschluss auf dem Zirkulationsweg getroffen werden kann, so entscheidet der Landammann oder die Frau Landammann anstelle des Regierungsrates, wobei solche Entscheide dem Regierungsrat an der nächsten Sitzung zur Genehmigung unterbreitet werden müssen (Art. 12 Abs. 2 und 3 RVOG). Dies stellt grundsätzlich eine zufriedenstellende Krisensicherheit dar. Problematisch erscheint jedoch, dass der

Regierungsrat aufgrund des Quorums von drei Mitgliedern (Art. 9 Abs. 1 i. V. m. Art. 10 Abs. 2 RVOG) auch ausserhalb von Krisensituationen (z. B. aufgrund mehrerer gleichzeitiger Ausstände) beschlussunfähig werden kann.

1.2.3.4. Krisensicherheit der Gemeinden

Die Gemeinden verfügen mit Artikel 132 KV sowie Artikel 82 des Gemeindegesetzes vom 1992 bzw. des totalrevidierten Gemeindegesetzes von 2025 (GG; Inkrafttreten am 1. Januar 2026) über die Möglichkeit des sogenannten Kästlibeschlusses: Demnach kann die Vorsteherschaft einer Gemeinde, wenn alle anwesenden Mitglieder zustimmen, oder das Gemeindep Parlament mit absoluter Mehrheit ausnahmsweise einen Beschluss anstelle der Stimmberechtigten fassen. Weiter sind Gemeindebehörden grundsätzlich nur beschlussfähig, wenn mindestens die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend und stimmberechtigt sind (Art. 72 Abs. 1 GG), doch kann das Präsidium in dringenden Angelegenheiten stellvertretend handeln (Art. 74 Abs. 1 GG). Die Krisensicherheit der Gemeinden ist als befriedigend einzustufen.

1.3. **Anstoss für die Vorlage**

1.3.1. *Covid-19-Pandemie*

Die Covid-19-Pandemie stellte den Kanton Glarus vor besondere Herausforderungen. Zum einen wurden verschiedene Entscheide (Verordnungen und Verfügungen) des Regierungsrates ausserhalb des ordentlichen Rechtsetzungsprozesses gestützt auf Artikel 99 Absatz 1 Buchstabe d KV getroffen. Die einschlägigen Bestimmungen im Bevölkerungsschutzgesetz wurden demgegenüber nicht verwendet.

Zum anderen entschied der Regierungsrat aufgrund der anhaltenden Krisensituation, die Landsgemeinde 2020 nach einer ersten Verschiebung ausfallen zu lassen und die Landsgemeinde 2021 vom Mai in den September zu verschieben. Ausserdem konnte eine Landrats-sitzung im April 2020 nicht stattfinden. Während die Landratssitzung bald nachgeholt werden konnte, musste für Vorlagen, über die an der Landsgemeinde 2020 hätte entschieden werden sollen, eine andere Lösung gefunden werden. So unterbreitete der Regierungsrat dem Landrat im September 2020 Geschäfte, die er als dringlich erachtete, zur Beschlussfassung anstelle der Landsgemeinde. Er stützte sich dabei auf Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f KV.

Mit Blick auf einen allfällig weiteren Ausfall der Landsgemeinde 2021 und in Beantwortung zweier politischer Vorstösse unterbreitete der Regierungsrat dem Landrat im Januar 2021 eine Vorlage, die den Erlass einer landrätlichen Verordnung zur Durchführung von ausserordentlichen Urnenabstimmungen beinhaltete. Die Verordnung über ausserordentliche Urnenabstimmungen (Urnenabstimmungsverordnung, UAV) sah vor, Sachabstimmungen und die Wahl von Behördenmitgliedern auf Kantons- und Gemeindeebene ausnahmsweise an der Urne durchzuführen. Die durch den Landrat im April 2021 erlassene Verordnung verfolgte den Zweck, die politische Handlungsfähigkeit des Kantons und der Gemeinden für den Fall aufrechtzuerhalten, dass die Landsgemeinde oder die Gemeindeversammlungen infolge der Pandemie nicht abgehalten werden konnten. Da im Jahr 2021 die Landsgemeinde wie auch Gemeindeversammlungen stattfanden, trat die ausdrücklich auf die Covid-19-Pandemie bezogene und daher befristete Verordnung automatisch ausser Kraft, ohne je angewendet worden zu sein.

1.3.2. *Nachbearbeitung*

Im Mai 2021 liess der Regierungsrat das Krisenmanagement des Kantons Glarus in der Covid-19-Pandemie evaluieren. Die Evaluation betraf den Zeitraum von Februar 2020 bis August 2021. Der Bericht empfahl zum Zweck der Verhinderung künftiger Blockaden und Verzögerungen, Regeln für den Fall zu erlassen, dass die Landsgemeinde gar nicht oder über einen längeren Zeitraum nicht stattfinden kann.

Diese Empfehlung aus der Evaluation fand Eingang in die Legislaturplanung 2023–2026 des Regierungsrates. Diese sieht unter dem Legislaturziel 1 als Massnahme M 1.1 die Stärkung der Krisensicherheit des politischen Systems vor. Die Massnahme wird damit begründet, dass die Covid-19-Pandemie die Anfälligkeit des politischen Systems des Kantons Glarus (insb. der Versammlungsdemokratie) auf ausserordentliche Ereignisse eindrücklich aufgezeigt habe. Die Krisensicherheit ist jedoch nicht nur in Bezug auf Pandemien, sondern betreffend alle denkbaren Krisen zu stärken.

2. Inhalt der Vorlage

2.1. Herleitung der Lösung

Die mit der Umsetzung des Legislaturzieles betraute Staatskanzlei führte im April 2024 ein Kolloquium mit einer Expertengruppe des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg durch. Die sich im Rahmen der Vorlage stellenden Fragen fügten sich in das von diesen Experten betreute und vom Schweizerischen Nationalfonds (SNF) geförderte Projekt «Schweizerische Pandemie-gouvernanz» ein. Basierend auf den Ergebnissen des Kolloquiums erarbeitete eine verwaltungsinterne Projektgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der Staatskanzlei, der Departemente Volkswirtschaft und Inneres (DVI) und Sicherheit und Justiz (DSJ) sowie der drei Gemeinden den vorliegenden Entwurf.

2.2. Zweck

Mit Blick auf das störungsfreie Funktionieren der politischen Institutionen im Falle künftiger Krisen bezweckt die Vorlage eine Änderung bzw. Verwesentlichung der Dringlichkeits- und Notrechtsklauseln in der Kantonsverfassung sowie eine entsprechende Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes und des Bevölkerungsschutzgesetzes. Dabei galt es einen Regelungsmechanismus zu finden, bei dem gleichzeitig die in – möglichst breit zu denkenden – Krisen erforderliche Flexibilität gewährleistet ist, keine Blockaden entstehen und Rechtssicherheit sowie Rechtsstaatlichkeit so weit wie möglich gewährleistet bleiben.

2.3. Neuordnung des Dringlichkeitsrechts

2.3.1. Dringlichkeitsrecht des Landrates

Der Entwurf übernimmt den Regelungsinhalt der bisherigen Verfassungsbestimmung von Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f KV. Neu sollen aber unter Artikel 91a E-KV nicht länger notrechtliche Kompetenzen bei Katastrophen und Notlagen fallen. Diese sollen inskünftig über die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 81 KV erfolgen (s. Ziff. 2.4). Somit handelt es sich bei Artikel 91a E-KV ausschliesslich um eine Dringlichkeitsklausel.

Was bedeutet eine Dringlichkeitsklausel im Kanton Glarus, in welcher nicht das Parlament, sondern die Landsgemeinde Verfassungs- und Gesetzgeberin ist? Ausgehend von der bereits erwähnten Definition (s. Ziff. 1.1) bedeutet dies, dass das Inkrafttreten eines Beschlusses bereits mit Annahme durch den Landrat erfolgt und die Landsgemeinde als nachträgliches (obligatorisches) Referendum wirkt. Die politischen Rechte der Stimmberechtigten werden bei Anwendung von Dringlichkeitsrecht zwar eingeschränkt, jedoch im Grundsatz dennoch gewahrt, da sie über die dringlichen Beschlüsse nachträglich an der Landsgemeinde entscheiden können. Somit bleiben grundsätzlich sämtliche Elemente des ordentlichen Rechtsetzungsprozesses erhalten und erfahren lediglich eine andere zeitliche Anordnung.

Mit Artikel 91a E-KV wird der Umfang der Dringlichkeitsklausel erweitert: Durch die Entkopplung von Artikel 89 KV (mit der eingrenzenden Überschrift «Rechtsetzung») wird angezeigt, dass die neu geschaffenen «Befugnisse in dringlichen Fällen» mehr als nur die Rechtsetzung umfassen. Durch den neuen Klammerverweis auf die Befugnisse der Landsgemeinde wird überdies klargestellt, dass der Landrat fortan in dringlichen Fällen voll und ganz

«anstelle der Landsgemeinde» tritt: Ihm steht damit nicht nur die Verfassungs- und Gesetzgebung zu, sondern auch die Sachbefugnisse wie die Festlegung des Steuerfusses oder Finanzbeschlüsse. Neu soll der Landrat auch die Wahlbefugnisse der Landsgemeinde übernehmen können, also in dringlichen Fällen den Landammann und Landesstatthalter sowie die Gerichte wählen können. Eine dringliche Inkraftsetzung ist nur «in dringlichen Fällen» statthaft. Es muss sich sowohl sachlich wie auch zeitlich um dringende Angelegenheiten handeln (s. dazu Ziff. 4.1, Erläuterungen zu Art. 91a E-KV).

Zusätzlich und unabhängig von der sachlichen und zeitlichen Dringlichkeit gilt von Verfassung wegen (Art. 91a Abs. 2 E-KV; wie bisher in Art. 99 Abs. 1 Bst. d KV) eine Vorlage als sachlich und zeitlich dringlich, deren Dringlichkeit sich aufgrund einer Umsetzungsfrist im höherrangigen Recht ergibt, sofern diese Frist nicht von der ordentlichen Landsgemeinde eingehalten werden kann. Typischerweise handelt es sich hierbei um die Umsetzung oder den Vollzug von Bundesrecht im kantonalen Recht. In solchen Fällen soll auf die Einberufung einer ausserordentlichen Landsgemeinde verzichtet werden können. Die nächste ordentliche Landsgemeinde kann über die Einzelheiten der Vorlage nachträglich befinden.

Das Dringlichkeitsrecht existiert parallel zur Möglichkeit der Einberufung einer ausserordentlichen Landsgemeinde. Dem Landrat kommt in dieser Frage faktisch eine Wahlmöglichkeit zu. Der Entscheid liegt in seinem politischen Ermessen und hat aufgrund einer Rechtsgüterabwägung zu erfolgen. Denkbar sind beispielsweise Vorlagen, die zwar sachlich und zeitlich dringlich sind, die (aufwendige) Einberufung einer ausserordentlichen Landsgemeinde jedoch nicht rechtfertigen. Dabei kann z. B. miteinbezogen werden, ob eine Landsgemeinde unter den gegebenen Umständen überhaupt stattfinden kann und ob es zumutbar erscheint, die Stimmbevölkerung ausschliesslich für den entsprechenden Beschluss (allenfalls sogar kurzfristig) zu bemühen. Gerade bei dringlich einberufenen ausserordentlichen Landsgemeinden stellt sich aufgrund der kurzen Frist von fünf Tagen in Bezug auf die für die Meinungsbildung zur Verfügung stehende Zeit und die allenfalls tiefere Stimmbeteiligung die Frage, ob ein Dringlichkeitsbeschluss durch den Landrat mit nachträglicher Beschlussfassung durch die ordentliche Landsgemeinde nicht eher im Sinne der demokratischen Legitimation ist.

Der Landrat handelt bei Anwendung von Dringlichkeitsrecht als Treuhänder der Befugnisse und Interessen der Landsgemeinde. Ihm obliegt eine grosse Verantwortung. Entsprechend hat er die sachliche wie auch die zeitliche Dringlichkeit ausreichend anhand der obigen Kriterien zu begründen und von der Dringlicherklärung abzusehen, wenn diese nicht notwendig ist. Weiter darf die Dringlichkeitsklausel in keinem Fall für Notrecht missbraucht werden (s. dazu Ziff. 2.4.3.2).

2.3.2. *Dringlichkeitsrecht des Regierungsrates*

Der Entwurf übernimmt den Regelungsinhalt der bisherigen Verfassungsbestimmung von Artikel 99 Absatz 1 Buchstabe d KV. Analog zur Bestimmung des Landrates sollen aber auch unter Artikel 101a E-KV nicht länger notrechtliche Kompetenzen bei Katastrophen und Notlagen fallen. Dies wird durch die Streichung des Begriffs «in Notlagen» klargestellt. Notrechtliche Kompetenzen, die eine Änderung der Zuständigkeitsvorschriften bewirken, sollen wie gesagt inskünftig ausschliesslich über die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 81 E-KV erfolgen (s. hinten Ziff. 2.4). Somit handelt es sich auch bei Artikel 101a E-KV ausschliesslich um eine Dringlichkeitsklausel.

Während der Landrat in dringlichen Fällen «anstelle der Landsgemeinde» handeln kann, soll der Regierungsrat in dringlichen Fällen neu «anstelle des Landrates» handeln können. Beim Dringlichkeitsbegriff handelt es sich grundsätzlich um denselben. Er bezeichnet im Falle des Regierungsrates insbesondere jene sachlich dringlichen Geschäfte im Zuständigkeitsbereich des Landrates (sachliche Dringlichkeit), die innert nützlicher Frist nicht durch den Landrat entschieden werden können, sei es, weil keine Sitzungen einberufen wurden oder der Landrat aus anderen Gründen verhindert ist (zeitliche Dringlichkeit).

Auch mit Artikel 101a E-KV soll der Umfang des Dringlichkeitsrechts erweitert werden. Die Entkoppelung von Artikel 99 KV (unter der Überschrift «Rechtsetzung») bedeutet auch hier, dass die neu geschaffenen «Befugnisse in dringlichen Fällen» auch für den Regierungsrat mehr als nur die Rechtsetzung umfassen. Der Klammerverweis umschreibt die Landratsbefugnisse, auf welche der Regierungsrat in dringlichen Fällen Zugriff hat: Wahl-, Rechtsetzungs-, Finanz-, Sach- sowie Mitwirkungsbefugnisse im Bund. Aufgrund der unregelmässigen, teilweise mehrere Monate auseinanderliegenden Landratssitzungen, rechtfertigt es sich, auch den neu zu schaffenden Artikel 91a E-KV unter das Dringlichkeitsrecht des Regierungsrates zu fassen. Mithin steht dem Regierungsrat auch der doppelt abgeleitete dringliche Zugriff auf die Kompetenzen der Landsgemeinde («anstelle des Landrates anstelle der Landsgemeinde») zu. Dies gilt auch für die dringliche Umsetzung höherrangigen Rechts (Art. 91a Abs. 2 E-KV). Dieser Zugriff ist aber klar subsidiär zu demjenigen des Landrates. Ein sachlich und zeitlich dringlicher Beschluss im Kompetenzbereich der Landsgemeinde kann vom Regierungsrat dringlich beschlossen werden, wenn er weder den Aufschub bis zur Landsgemeinde noch bis zur nächsten Landratssitzung duldet. Wenn der Landrat aber innert nützlicher Frist anstelle der Landsgemeinde dringlich entscheiden kann, verschafft das Dringlichkeitsrecht des Regierungsrates gegenüber demjenigen des Landrates keinen Zeitgewinn. Der Regierungsrat hat in solchen Fällen aufgrund des verfassungsmässigen Vorrangs des Landrates hinter diesem zurückzutreten.

Die dringlichen Beschlüsse gelten bis zur nächsten Sitzung des Landrates (wenn es sich um einen dringlichen Beschluss in dessen Kompetenz handelt) bzw. bis zur Landsgemeinde (wenn es sich um einen dringlichen Beschluss in deren Kompetenz handelt). Die Rechte des Landrates bzw. der Landsgemeinde werden zwar eingeschränkt, jedoch nachträglich im Grundsatz gewahrt.

2.4. Gesetzgebung für den Notstand

Die Rechtsordnung geht als Friedensordnung von einer normalen Lage aus. Auch eine Dringlichkeitsklausel bewegt sich – trotz zeitlicher und sachlicher Dringlichkeit – innerhalb einer solch normalen oder allenfalls besonderen Lage. Der Regelungsinhalt von Artikel 81 KV betrifft demgegenüber Situationen, für deren Bewältigung die Rechtsordnung keine anderweitigen, ausreichenden Massnahmen vorsieht.

2.4.1. Bereinigung der bevölkerungsschutzrechtlichen Begriffe

Die Begriffe, die solche über die normale Lage hinausgehenden Situationen zu erfassen versuchen, sind historisch gewachsen und variieren teilweise stark. Der Bund operiert neben der normalen Lage mit den Steigerungen der besonderen und ausserordentlichen Lage:

- Eine *besondere Lage* ist eine Situation, in der gewisse Staatsaufgaben in gewissen Bereichen mit den ordentlichen Verwaltungsabläufen nicht mehr bewältigt werden können. Typisch ist der Bedarf nach Straffung der Verfahren, rascher Konzentration der Mittel sowie einer koordinierten Führung. Besondere Lagen werden mit den Instrumenten des ordentlichen Rechts bewältigt.
- Eine *ausserordentliche Lage* ist eine Situation, die für eine grosse Zahl von Einwohnern eines Gebietes als bedrohlich erlebt wird und den normalen Lebensgang massiv stört oder verunmöglicht. Eine qualifizierte Form der ausserordentlichen Lage ist der sogenannte Staatsnotstand, in dem die Existenz des Staates an sich oder das Überleben der Bevölkerung unmittelbar bedroht oder sogar verletzt ist. Typisch für eine ausserordentliche Lage ist eine Konzentration aller Einsatzmittel, eine Koordination der Gesamtheit der Verfahren sowie eine koordinierte Führung. Eine ausserordentliche Lage kann Notrecht legitimieren.

Die Bundesverfassung kennt lediglich den Begriff der ausserordentlichen Lage (Art. 58 Abs. 2 BV). Doch verschiedene Bundesgesetze verwenden die Trias der normalen, besonderen und ausserordentlichen Lage. Da sie auch im Bundesgesetz über die Bekämpfung

übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG) verwendet werden, sind sie seit der Covid-19-Pandemie allgemein bekannt. Dieses dreistufige Lagemodell ist auch in der geplanten Revision des EpG weiterhin vorgesehen. Der Bund ist jedoch nicht konsequent in deren Verwendung: So fehlt die «besondere Lage» generell in militärrechtlichen Erlassen sowie auch in der Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV). Dennoch haben mehrere Kantone diese Begrifflichkeit (teilweise) in ihren kantonalen Bevölkerungsschutzgesetzen übernommen (ZH, UR, AR, SG, GR, TI, VD, VS).

Demgegenüber verwenden sowohl das Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG) sowie eine Vielzahl der Kantone (BE, LU, SZ, OW, NW, FR, SO, BL, SH, AI, AG, NE, JU) verschiedene Variationen der ebenfalls als Steigerung gedachten Begriffe «Grossereignis» und «Katastrophe/Notlage». Zentral sind insbesondere die Begriffe «Katastrophe» und «Notlage». Sie werden nicht im Bundesrecht, sondern in der interkantonalen Vereinbarung zwischen den Kantonen über die interkantonale Hilfeleistung durch den Zivilschutz bei Katastrophen und in Notlagen, der alle Kantone beigetreten sind, folgendermassen definiert:

- *Katastrophen* sind Ereignisse (natur- oder zivilisationsbedingtes Schadensereignis bzw. schwerer Unglücksfall), die so viele Schäden und Ausfälle verursachen, dass die personellen und materiellen Mittel der betroffenen Gemeinschaft überfordert sind;
- *Notlagen* sind Situationen, die aus einer gesellschaftlichen Entwicklung oder einem technischen Ereignis entstehen und mit den ordentlichen Abläufen nicht wirkungsvoll bewältigt werden können, weil sie die personellen und materiellen Mittel der betroffenen Gemeinschaft überfordern.

Der Kanton Glarus verwendet einerseits im geltenden Bevölkerungsschutzgesetz die Begriffe «Katastrophe» (Art. 2 Abs. 1) und «Notlage» (Art. 2 Abs. 2). Darüber hinaus definiert es noch «Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle» (Art. 2 Abs. 3) und den «bewaffneten Konflikt» (Art. 2 Abs. 4). In der Verordnung zum Gesetz über den Bevölkerungsschutz (Bevölkerungsschutzverordnung, BevV) wird der Einfachheit halber darauf verzichtet, die verschiedenen im Gesetz genannten Ereignisse einzeln aufzuzählen, sondern es wird stattdessen dafür allgemein der Begriff «Krisensituation» verwendet (Art. 1 Abs. 1). Andererseits unterscheidet das Gesetz über das Gesundheitswesen (GesG) in dem von der Landsgemeinde das Jahres 2014 eingefügten Artikel 8a Absatz 2 betreffend den Koordinierten Sanitätsdienst zwischen der «besonderen Lage» und der «ausserordentlichen Lage». Letztere wird umschrieben mit «Unfälle mit über 30 Verletzten, Katastrophen, flächendeckende Gesundheitsgefährdungen von Mensch und Tier», für welche die sanitätsdienstlichen Rettungsmittel des Kantons nicht ausreichen und Hilfe durch andere Kantone oder den Bund anzufordern ist (vgl. Memorial für die Landsgemeinde 2014, S. 30, 35). Das gestützt darauf vom Regierungsrat für die «besondere Lage» verabschiedete Einsatzkonzept Koordination des Rettungsdienstes bei Alltags- und Grossereignissen, Katastrophen und Notlagen vom Oktober 2023 unterscheidet anhand des Massenfalls von Verletzten zwischen «Alltagsereignis» (bis 5 Patientinnen und Patienten), «Grossereignis» (6–11 bzw. 12 und mehr Patientinnen und Patienten) und «Katastrophe/Notlage» (über 50 Patientinnen und Patienten).

Diese Vorlage wird dazu genutzt, eine Angleichung der verschiedenen Begriffe im Bevölkerungsschutzgesetz zu schaffen. Dazu soll einerseits die bisherige Spezifikation verschiedener Fallgruppen (Katastrophe, Notlage, Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle und bewaffneter Konflikt) als Anknüpfungspunkt in Artikel 2 BevG GL fallengelassen werden. Stattdessen soll für Situationen, die mit den ordentlichen Verfahren nicht mehr bewältigt werden können, der bereits existierende Sammelbegriff *Krisensituation* aus der Bevölkerungsschutzverordnung verwendet werden. Dieser ist abstrakt genug, um all die bisherigen, spezifischen Fallgruppen in sich aufzunehmen. Er wird definiert als ein Schadensereignis, für dessen Bewältigung in zahlreichen Bereichen und Sektoren die ordentlichen Abläufe nicht genügen.

Davon abzugrenzen sind das Alltags- und das Grossereignis, die neu in Artikel 8 Absatz 6 E-BevG GL genannt werden. Das im Gesetz nicht näher definierte *Alltagsereignis* bezeichnet

eine Situation, in der ordentliche Abläufe zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben ausreichen. Das ebenfalls im Gesetz nicht näher definierte *Grossereignis* bezeichnet eine Situation oder ein Schadensereignis, für dessen Bewältigung ein Zusammenwirken mehrerer Partnerorganisationen erforderlich ist. Obwohl die beiden Begriffe bislang nicht im Gesetz genannt wurden, entspricht es der bisherigen Praxis und den eingespielten Verfahren, dass bei Alltags- und Grossereignissen die Partnerorganisationen dies zusammen mit ihrer je eigenen Führungsstruktur lösen und keines separaten Führungs- und Koordinationsorgans bedürfen (vgl. Memorial für die Landsgemeinde 2012, S. 56).

Eine Übersicht der somit bereinigten Begrifflichkeit liefert die nachfolgende Tabelle. Um die Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen des Bundes oder anderer (insb. grenznaher) Kantone zu erleichtern, wird zusammen mit der Definition von Alltagsereignis, Grossereignis und Krisensituation eine Entsprechung zu den Begriffen normale Lage, besondere Lage und ausserordentliche Lage gegeben.

Tabelle 1. Übersicht über die bevölkerungsschutzrechtlichen Begriffe

<i>Kriterien</i>	<i>Alltagsereignis (Art. 8 Abs. 6 E-BevG GL)</i>	<i>Grossereignis (Art. 8 Abs. 6 E-BevG GL)</i>	<i>Krisensituationen (Art. 2b BevG GL)</i>
Definition	Situation, in der ordentliche Abläufe zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben ausreichen. Es handelt sich um den sicherheitspolitischen «courant normal».	Situation, für deren Bewältigung ein Zusammenwirken mehrerer Partnerorganisationen erforderlich ist.	Situation, für deren Bewältigung in zahlreichen Bereichen und Sektoren die ordentlichen Abläufe nicht genügen, z. B. um die anstehenden Aufgaben zu bewältigen bzw. die personellen und materiellen Mittel der betroffenen Gemeinschaft überfordert sind.
Entsprechender Lagebegriff	Normale Lage	Besondere Lage	Ausserordentliche Lage
Charakteristik (nicht abschliessend)	<ul style="list-style-type: none"> - zeitlich, räumlich und thematisch begrenzt - betrifft oder tangiert nur einen kleinen Teil der Bevölkerung - keine oder nur kurze Chaosphase - kann mit den ordentlichen Mitteln, meist mit den Ersteinsatzmitteln, bewältigt werden 	<ul style="list-style-type: none"> - führt zur spürbaren Beeinträchtigung der Lebensgrundlagen der betroffenen Bevölkerung - es können mehrere Gemeinden oder eine Region betroffen sein - Bewältigung kann Tage bis Wochen dauern - meist ausgeprägte Chaosphase - mit ordentlichen Mitteln oder Abläufen allein nicht bewältigbar - Tätigkeit der Behörden nur sektoriell betroffen 	<ul style="list-style-type: none"> - führt zur nachhaltigen Beeinträchtigung der Lebensgrundlagen der betroffenen Bevölkerung - Bewältigung kann Wochen bis Monate dauern - lange und komplexe Chaosphase - interkantonale, nationale oder gar internationale Hilfe ist notwendig
Rechtliche Folgen	Geltung der Rechtsordnung (keine Anwendung BevG GL)	Geltung der Rechtsordnung (keine Anwendung BevG GL)	Anwendung BevG GL: <ul style="list-style-type: none"> - Ausrufung des Notstands - Erlass von Notrecht, u. U. in Abweichung der Verfassung

Beispiele (nicht abschliessend)	<ul style="list-style-type: none"> - Kapitalverbrechen - Brand eines Objektes - Verkehrsunfall - Explosionsunglück - Chemiehavarie - Trinkwasserverunreinigung - Energieausfall - Demonstration 	<ul style="list-style-type: none"> - Grossanlass - Dürre / Sturm / Hochwasser / Lawinen - Murgang (z. B. Wagenrunse) - Flächenbrand - Eisenbahnunglück - Flugzeugabsturz - Migrationswelle - Demonstrationswelle mit Gewaltextremismus - Epidemien / Tierseuchen 	<ul style="list-style-type: none"> - ggf. Epidemien / Tierseuchen - ggf. Erdbeben - Bruch einer Stauwand - Kernkraftwerkstörfall mit Freisetzung von Radioaktivität / radioaktive Verstrahlungslage - Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle - Bewaffneter Konflikt
---------------------------------	---	---	--

2.4.2. Änderung von Artikel 81 KV

Artikel 81 KV stellt eine Notstandsklausel dar (s. vorne Ziff. 1.1): Dem Gesetzgeber wird damit die Möglichkeit eingeräumt, durch ein Gesetz dem Parlament oder der Regierung für beschränkte Zeit Befugnisse einzuräumen, die vom ordentlichen Gesetzes- und sogar Verfassungsrecht abweichen können. Somit ist Artikel 81 KV begrifflich zu bereinigen: Statt um «Notrecht», wie die Überschrift derzeit lautet, handelt es sich um eine verfassungsrechtliche Grundlage für einen «Notstand».

Bislang bestimmt die Kantonsverfassung, dass «dem Landrat und dem Regierungsrat durch Gesetz für beschränkte Zeit Befugnisse eingeräumt werden» können. Der vorliegende Entwurf möchte diese Befugnisse lediglich dem Regierungsrat einräumen. Die gemachten Erfahrungen zeigen, dass Krisenzeiten grundsätzlich Exekutivzeiten sind. Anders als der Landrat ist der Regierungsrat eine grundsätzlich jederzeit handlungsfähige Behörde, die innert Kürze auf das Spezialwissen der Verwaltung zurückgreifen kann. Der Landrat als Milizparlament tagt nicht ständig und weist aufgrund seiner Grösse gewöhnlich auch eine längere Dauer in der Entscheidungsfindung auf.

Dem Landrat soll jedoch als oberste Aufsichtsbehörde des Kantons in der Nachbearbeitung und Aufarbeitung eines Notstands ein besonderes Gewicht zukommen. Nach wie vor obliegt es dem Regierungsrat, dem Landrat einen Schlussbericht über die während des Notstands getroffenen Massnahmen zu erstatten. Der Landrat hat diesen Bericht zu genehmigen. Damit ist nach einer Krise die politische Kontrolle durch den Landrat sichergestellt.

Nicht länger vorgesehen ist demgegenüber, dass der Landrat seinerseits der Landsgemeinde Bericht erstatten muss. Die Landsgemeinde könnte in einem solchen, bisher nie eingetretenen Fall einen Bericht nur zur Kenntnis nehmen, nicht aber raten, mindern und mehrern. Freie, von Anträgen losgelöste Voten im Sinne von eigentlichen Kommentaren sind der Glarner Landsgemeinde jedoch fremd. Aus diesem Grund wird die Aufhebung dieser Berichtserstattung an die Landsgemeinde in Artikel 81 Absatz 2 KV vorgeschlagen.

2.4.3. Der Notstand

Der Notstand stellt die rechtliche Folge der Feststellung dar, dass für die Bewältigung einer bestimmten Krisensituation die geltende Rechtsordnung keine anderweitigen, ausreichenden Massnahmen vorsieht. Mit dem Notstand wird die ordentliche Rechtsordnung verlassen und ein ausserordentlicher Rechtsraum betreten. In diesem ausserordentlichen Rechtsraum wird der zur Bewältigung der Krisensituation berufene Regierungsrat abweichend von der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung mit ausserordentlichen Befugnissen zum Erlass von Notrecht ausgestattet. Zur bestmöglichen Wahrung der Rechtsstaatlichkeit ist dieser ausserordentliche Rechtsraum einzuhegen und in seiner Dauer zu begrenzen. Das Ergebnis hiervon ist eine Regelung des Notstands, die sich an diejenige des Kantons Zug anlehnt (vgl.

§ 10 ff. Gesetz betreffend den Schutz der Bevölkerung, Bevölkerungsschutzgesetz, BevSG ZG).

2.4.3.1. Die Ausrufung des Notstands

Ein Notstand ist durch den Regierungsrat anhand der im Gesetz definierten Voraussetzungen festzustellen und auszurufen. Da die Ausrufung des Notstands die Voraussetzung für den Erlass von verfassungsabänderndem Notrecht ist, darf dies nicht leichtfertig angenommen werden. Insbesondere ist in Anwendung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes immer zu prüfen, ob nicht bereits eine weniger weitgehende Massnahme innerhalb des ordentlichen Rechts (wie z. B. Dringlichkeitsrecht) geeignet ist, um der Krisensituation zu begegnen.

Die Ausrufung des Notstands ist durch den Regierungsrat gegenüber der Bevölkerung in geeigneter Form zu kommunizieren. In der Art und Weise des gewählten Kommunikationsmittels ist der Regierungsrat frei, wobei er die Gegebenheiten der Krisensituation zu berücksichtigen haben wird. Wichtig ist jedoch die rasche Orientierung der Bevölkerung und der betroffenen Gemeinden.

2.4.3.2. Der Unterschied zwischen Dringlichkeitsrecht und Notrecht

Ergänzend zu den Begriffsbestimmungen (vgl. Ziff. 1.1) ist auf die Unterschiede zwischen Dringlichkeitsrecht und Notrecht einzugehen:

- Das *Dringlichkeitsrecht* zielt auf einen Zeitgewinn, insofern ein Beschluss (z. B. durch den Landrat) in Kraft gesetzt werden kann, noch bevor das verfassungsmässig dafür zuständige Organ (z. B. die Landsgemeinde) darüber entschieden hat. Der Vorteil liegt im schnelleren Inkrafttreten. Sobald aber der dringliche Beschluss vom zuständigen Organ bestätigt wird, handelt es sich um geltendes und grundsätzlich auf Dauer ausgelegtes Recht. Dringlichkeitsrecht wird nicht dem Notrecht zugerechnet, da die verfassungsmässige Zuständigkeitsordnung respektiert wird und der ordentliche Rechtsetzungsprozess lediglich zeitlich anders angeordnet wird.
- Demgegenüber erlaubt *Notrecht*, einen Beschluss in Abweichung der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung zu erlassen. Der Vorteil liegt in der situationsbezogenen Befugnis des Regierungsrates zur Bewältigung einer Krisensituation. Notrecht ist an die Krisensituation geknüpft und hat somit einen temporären, ja eigentlich provisorischen Charakter. Sobald die Krisensituation vorbei ist, endet auch das Notrecht. Aus diesem Grund entscheidet auch das dafür verfassungsmässig zuständige, in der Krise aber oftmals nicht rasch genug handlungsfähige Organ (z. B. die Landsgemeinde) grundsätzlich nicht über das Notrecht.

Aufgrund der soeben dargelegten Unterschiede erhellt sich auch der unterschiedliche Umfang der Kompetenz zur Verfassungsänderung:

- Im Rahmen des Dringlichkeitsrechts (Art. 101a Abs. 1 E-KV, s. vorne Ziff. 2.3.2) kann der Regierungsrat das zur Überbrückung der zeitlichen und sachlichen Dringlichkeit Notwendige «anstelle des Landrates» oder indirekt anstelle der Landsgemeinde vorsehen, also z. B. eine notwendige Verfassungsgrundlage für ein zeitgleich dringlich in Kraft zu setzendes Gesetz beschliessen. Die Verfassungsänderungen bewegen sich also im Rahmen des Üblichen und können nicht für weitreichende Umgestaltungen der verfassungsmässigen Ordnung genutzt werden.
- Im Rahmen des Notrechts kann der Regierungsrat zur Bewältigung einer Krisensituation selbstständig von der Verfassung abweichen (Art. 81 Abs. 1 E-KV; Art. 4d Abs. 2 E-BevG GL). Damit kann der Regierungsrat von der Verfassungsordnung weitgehend ausbrechen. Namentlich die Grundrechte, die politischen Rechte sowie die staatsleitenden Grundsätze und die Organisationsprinzipien der Verfassung hat der Regierungsrat dabei bestmöglich zu wahren, wobei Einschränkungen zur Bewältigung einer Krisensituation möglich sind. Ein weitreichendes Abweichen von der Verfassung ist vor allem im Bereich des zweiten Kapitels der Verfassung (öffentliche Aufgaben und Finanzordnung) denkbar. Das Mass des Zulässigen bestimmt sich im Sinne der Verhältnismässigkeit anhand der

konkreten Krisensituation: Kein Eingriff in die Freiheit darf weitergehen, als es ein zulässiger Zweck und ein überwiegendes öffentliches Interesse erfordern (Art. 2 Abs. 4 KV).

Im Rahmen einer Krisensituation soll dem Regierungsrat das gesamte Instrumentarium der ordentlichen Rechtsordnung und des Notrechts offenstehen. Was im Einzelfall geboten erscheint, bestimmt dabei die Verhältnismässigkeit. Mithin muss der Regierungsrat auch in einer Krisensituation weiterhin das mildere Mittel wählen und Verordnungen oder Gesetze im ordentlichen Rechtsetzungsverfahren erlassen oder dringlich in Kraft setzen lassen. Dies ist sinnvoll, wenn es sich um Vorlagen handelt, welche unabhängig von der Krisensituation erlassen werden und auch für die Zeit nach der Krisensituation, also dauerhaft gelten sollen. Um die Frage nach der Dauer einer Regelung nicht bereits mit der Wahl der Erlassform abschliessend zu bestimmen, besteht auch die Möglichkeit, eine nicht auf Dauer ausgelegte Notverordnung in ordentliches und somit dauerhaftes Recht zu überführen.

2.4.3.3. Der Erlass von Notrecht

Die Ausrufung des Notstands ist unabdingbare Voraussetzung für die ausserordentlichen Befugnisse des Regierungsrates gemäss Artikel 81 E-KV. Mit Artikel 4d E-BevG GL als neue Notrechtsklausel wird der Regierungsrat zum Erlass von Notrecht befähigt, wobei er «bestehende Erlasse einstweilen ganz oder teilweise ausser Kraft setzen und an deren Stelle Notverordnungen erlassen» kann (Abs. 1). Das Gesetz schreibt ein Ziel- und Zweckerfordernis vor: Dies ist nur zulässig «zur Bewältigung einer Krisensituation».

Bei dem vom Regierungsrat erlassenen Notrecht handelt es sich um sogenannte Notverordnungen, die auf Verordnungs-, Gesetzes- oder sogar Verfassungsstufe stehen können. Damit kann der Regierungsrat mittels Notverordnungen Grundrechte einschränken, wobei er den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren hat. Überdies appelliert Artikel 4d Absatz 2 E-BevG GL an den Regierungsrat, bei einer Abweichung von der Verfassung «bestmöglich die Grundrechte und die politischen Rechte sowie die staatsleitenden Grundsätze und die Organisationsprinzipien der Verfassung» zu wahren. Es handelt sich hier um einen rechtsstaatlichen Appell, welcher naturgemäss in einem Notstand nicht durchgesetzt werden kann. Immerhin ist zu bemerken, dass zu starke Eingriffe in diesen Bereichen aller Wahrscheinlichkeit nach ohnehin gegen Bundesrecht (Art. 49 BV) oder Völkerrecht verstossen würden (Europäische Menschenrechtskonvention, UNO-Pakt II). Gerade der Kerngehalt von Grundrechten oder die sogenannten notstandsfesten Garantien sind auch in einem Notstand unantastbar.

Um sicherzustellen, dass der Regierungsrat seine Notverordnungscompetenz dem Ziel und dem Zweck angemessen ausübt, setzt er den Landrat und die Gemeinden über das verordnete Notrecht unverzüglich in Kenntnis. Kontroverse Notverordnungen können mittels Motionen oder Interpellationen im Landrat zur Diskussion gestellt werden. Ebenfalls können sich Bürgerinnen und Bürger sowie auch die Gemeinden (etwa bei Verletzung von deren Autonomie) gegen Notverordnungen gerichtlich zur Wehr setzen. Als kantonale Erlasse sind Notverordnungen mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten direkt beim Bundesgericht anfechtbar.

2.4.3.4. Die Prüfung und Aufhebung des Notstands

Die ausserordentlichen Befugnisse des Regierungsrates während eines Notstands sind diesem gemäss Kantonsverfassung nur «für beschränkte Zeit» eingeräumt (Art. 81 Abs. 1 E-KV). Die Abweichung von der ordentlichen Rechtsordnung soll nicht länger dauern, als dies unbedingt notwendig ist.

So verpflichtet der Entwurf den Regierungsrat, den Notstand unverzüglich aufzuheben, wenn dessen Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind. Wenn der Regierungsrat seinerseits den Notstand nicht innert 90 Tagen aufhebt, so verpflichtet der Entwurf den Landrat zu prüfen, ob die Voraussetzungen zur Aufrechterhaltung des Notstands noch erfüllt sind. Wenn er die

Aufrechterhaltung des Notstands gutheisst, so muss er automatisch spätestens alle 90 Tage wieder darüber entscheiden. Damit kann der Landrat periodisch den Notstand aufheben und einen Wegfall des Notrechts herbeiführen.

Wenn weder der Regierungsrat noch der Landrat den Notstand aufhebt, so kann die ordentliche oder eine ausserordentliche Landsgemeinde über die Aufhebung oder Aufrechterhaltung des Notstands entscheiden. Eine ordentliche Landsgemeinde befindet zwingend über den Notstand, wenn dieser über ihre Durchführung (am ersten Sonntag im Mai oder allenfalls am Verschiebungstermin) hinaus andauert. Mittels einer ausserordentlichen Landsgemeinde können 1000 Stimmberechtigte einen Beschluss der Landsgemeinde über den Notstand jederzeit – gegen den Willen von Regierungs- und Landrat – erzwingen. Somit kann die Landsgemeinde potenziell jederzeit den Notstand aufheben und einen Wegfall des Notrechts herbeiführen.

Mit dieser Kaskade sind sowohl Regierungs- und Landrat sowie die Landsgemeinde «Hüter der Verfassung» und können bei einem Missbrauch bzw. bei einer Untätigkeit der jeweils anderen Organe korrigierend eingreifen. Weder der Landrat noch die Landsgemeinde können aber die während des Notstands getroffenen Massnahmen des Regierungsrates übersteuern, höchstens diese in ordentliches Recht überführen.

2.4.3.5. Der Wegfall des Notrechts

Wird der Notstand – durch den Regierungsrat, den Landrat oder die Landsgemeinde – aufgehoben, verlieren die Notverordnungen von Gesetzes wegen und ohne weiteres Zutun ihre Gültigkeit. Dieser automatische Wegfall der Gültigkeit verhindert, dass Notverordnungen die ihnen zgedachte Wirkungsphase aus Unachtsamkeit langfristig überdauern oder dass der Erlass von Notrecht zu einem späteren Zeitpunkt in rechtsmissbräuchlicher Weise herangezogen werden könnte. Bei der Aufhebung des Notrechts steht der aufhebenden Behörde die Möglichkeit zu, diese gebietsweise oder zeitlich gestaffelt vorzunehmen.

Weiter kann, mit Blick auf die allenfalls heikle Stabilisierung eines bestimmten Notstandsgebietes, eine beschränkte Verlängerung des Notrechts über das Notstandsende hinaus geboten sein. Der Entwurf räumt deshalb dem Regierungsrat die Kompetenz ein, mit Aufhebung des Notstands eine Verlängerung um maximal 30 Tage anzuordnen und, gegebenenfalls, dem Landrat dessen Verlängerung um maximal ein Jahr zu beantragen. Damit wird dem Prinzip der Gewaltenteilung Nachachtung verschafft und eine Machtkonzentration seitens der Exekutive verhindert. Aus denselben Überlegungen heraus ist eine zeitlich nicht länger gerechtfertigte Abweichung von der ordentlichen Rechtsordnung durch die Legislative zu verhindern.

2.4.3.6. Die Überführung von Notrecht ins ordentliche Recht

Obwohl Notrecht grundsätzlich nur zur Bewältigung der Krisensituation gedacht ist, kann es unter Umständen notwendig sein, eine Notverordnung des Regierungsrates nicht nur zeitlich zu verlängern, sondern dauerhaft in Geltung zu belassen. Da nach Aufhebung des Notstands und über die Dauer einer Krisensituation hinaus der notrechtliche Beschluss des Regierungsrates nicht länger legitimiert ist, muss die Überführung ins ordentliche Recht über das ordentliche Rechtsetzungsverfahren erfolgen.

Ob eine solche Verstetigung einer Notverordnung opportun ist, wird durch den Landrat im Rahmen einer Eintretensdebatte geprüft. Je nach Erlassstufe, in welche die Notverordnung überführt werden soll, ist der Landrat oder die Landsgemeinde für die Überführung in das ordentliche Recht zuständig. Beiden stehen wie im Rahmen einer ordentlichen Rechtsetzung alle Rechte auf Abänderung zu.

2.5. Krisensicherheit der Institutionen

2.5.1. Beschlussfähigkeit der Räte

Bislang sind sowohl die Dringlichkeits- wie Notrechts- und Notstandsklauseln der Rechtsordnung implizit davon ausgegangen, dass die Behörden allzeit beschlussfähig sind. Krisensituationen können aber auch personelle Auswirkungen auf die Behörden haben. Bereits ein Unfall kann dazu führen, dass mehrere Mitglieder einer Behörde nicht mehr fähig sind, ihr Amt auszuüben. In solchen Fällen kann es sein, dass die Quoren im geltenden Recht eine Behörde beschlussunfähig machen. Diese Gefahr besteht v. a. beim Landrat, welcher nur beschlussfähig ist, wenn mindestens 31 Mitglieder anwesend sind, ansonsten er sich vertagen muss, wie auch bei den landrätlichen Kommissionen. Beim Regierungsrat (beschlussfähig, wenn mindestens drei Mitglieder anwesend sind) und bei den Gemeindebehörden (beschlussfähig, wenn mindestens die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend und stimmberechtigt sind) kann das Präsidium in dringenden Angelegenheiten stellvertretend handeln.

Zur Stärkung der Krisensicherheit soll mit einer Ausnahme zur Bestimmung von Artikel 79 KV ermöglicht werden, im Falle eines Notstands von den gesetzlichen Quoren abzuweichen. Dazu stehen zwei Möglichkeiten zur Verfügung. Die erste Möglichkeit gilt für Fälle, in denen eine Mehrheit der Ratsmitglieder aufgrund der Krisensituation physisch verhindert ist, an den Tagungsort zu gelangen. In solchen Fällen kann das Präsidium im Rahmen einer ausserordentlichen Beschlussfassung erlauben, dass Ratsmitglieder extern abstimmen können. Von der Möglichkeit, auch ausserhalb eines Notstands externe Abstimmungen zuzulassen, wurde abgesehen (s. Ziff. 2.8.2).

Die zweite Möglichkeit gilt für Fälle, in denen eine Mehrheit der Ratsmitglieder aufgrund der Krisensituation ausgefallen ist, sowohl dauerhaft (weil die Personen verstorben oder verschollen sind) wie auch auf unbestimmte Zeit (weil die Ratsmitglieder körperlich oder geistig nicht mehr in der Lage sind, das Amt in absehbarer Zeit auszuführen). In solchen Fällen ist die Beschlussfähigkeit des betreffenden Rats möglichst rasch wiederherzustellen. Bis zur Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit können die Räte die notwendigen Beschlüsse in Unterbesetzung treffen, womit ein Beschluss lediglich die Mehrheit der anwesenden Räte benötigt.

2.5.1.1. Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit

Fällt während eines Notstands eine Mehrheit der Mitglieder einer gewählten Behörde aus, so ist von Gesetzes wegen die Beschlussfähigkeit wiederherzustellen. Keine Verpflichtung dazu besteht, wenn einzelne Mitglieder ausfallen, die Behörde dadurch aber noch nicht in ihrer Beschlussfähigkeit betroffen ist; in solchen Fällen steht der Ersatz eines leeren Sitzes im Ermessen der Behörde.

In erster Linie sind ordentliche Ergänzungswahlen anzustreben. Vielleicht sind Wahlen aber gänzlich unmöglich oder immerhin stark gefährdet. In solchen Fällen kann auf eine Ergänzungswahl verzichtet werden und der Entwurf regelt, wie die leeren Sitze zu besetzen sind. Bei den im Verhältniswahlverfahren zu wählenden Behörden wie dem Landrat oder einem Gemeindeparlament geschieht dies durch Nachrücken. Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit bei der Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit des Rates schreibt der Entwurf ein Nachrücken innert zehn Tagen vor. Mit der hier vorgeschlagenen Lösung erscheint es selbst in einer Krisensituation unwahrscheinlich, dass für ein oder mehrere Sitze nicht ausreichend Ersatzleute zur Verfügung stehen, zumal die nachgerückten bzw. ernannten Personen grundsätzlich zur Übernahme des Amtes verpflichtet sind (s. Ziff. 2.5.1.2).

Der Regierungsrat selbst wird im Mehrheitswahlverfahren gewählt, weshalb ein Nachrücken nicht möglich ist. Falls eine Ergänzungswahl nicht möglich ist, sieht der Entwurf eine interimistische Ernennung vor. Die Kompetenz dazu wird dem Landrat als Parlament und oberste

Aufsichtsbehörde des Kantons übertragen. Als interimistische Regierungsrätinnen bzw. Regierungsräte können alle Personen ernannt werden, welche die Voraussetzungen des passiven Wahlrechts erfüllen.

Auch Gemeinderätinnen und Gemeinderäte werden im Mehrheitswahlverfahren gewählt. Aus diesem Grund drängt sich auch hier in Fällen, in denen eine Ergänzungswahl nicht möglich ist, eine Ernennung auf. In Analogie zur kantonalen Regelung ernennt im Falle von Parlamentsgemeinden (Art. 2 Abs. 1 Bst. b GG) das Gemeindeparlament die interimistischen Mitglieder des Gemeinderates. Im Falle von Versammlungsgemeinden (Art. 2 Abs. 1 Bst. c GG) erfolgt die Ernennung durch den Regierungsrat, dem die Aufsicht über die Gemeinden obliegt.

2.5.1.2. Amtspflicht und Amtsdauer

Das kantonale Recht sieht bislang keine Bestimmungen zu den Rücktrittsvoraussetzungen vor. Mit Blick auf die Bedeutung dieser Frage in Krisensituationen ist eine Regelung aber angezeigt. Der Entwurf sieht daher vor, dass Ratsmitglieder im Fall eines Notstands grundsätzlich nicht zurücktreten dürfen, womit eine nach ordentlichem Recht nicht vorgesehene Amtspflicht eingeführt wird. Damit soll verhindert werden, dass Amtsträger wegen der mit der Bewältigung des Notstands verbundenen zeitlichen und psychischen Belastungen zur Unzeit zurücktreten. Gerade in Krisensituationen ist der Kanton auf alle Kräfte angewiesen. Ein Rücktritt ist nur in Härtefällen zulässig. Dazu muss ein Verbleiben im Amt aus wichtigen Gründen unzumutbar erscheinen. Ist eine Behörde infolge eines solchen Rücktrittes nicht mehr beschlussfähig, gelangen wiederum die Artikel 4h ff. E-BevG GL zur Anwendung.

Aus denselben Überlegungen folgt, dass die Annahme eines Amtes grundsätzlich verpflichtend ist und ebenfalls nur in Härtefällen verweigert werden darf. Es wäre nicht einzusehen, weshalb bei der Annahme eines Amtes andere Massstäbe angesetzt würden als bei den Rücktrittsvoraussetzungen. Die verbleibenden Mitglieder einer Behörde müssen in einer Krisensituation mit einer möglichst raschen Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit der Räte rechnen dürfen, da zahlreiche Entscheidungen von erheblicher Bedeutung anstehen und die verfügbaren Ressourcen nicht mit langwierigen Bemühungen um nachrückende oder zu ernennende Kandidatinnen und Kandidaten vergeudet werden sollen.

Die Anknüpfung der Amtsdauer nachgerückter bzw. ernannter Personen an die laufende Amtsperiode greift zu kurz, weil die Amtsperiode im ungünstigsten Fall bereits kurz nach oder inmitten des Notstands ablaufen kann und es ungünstig wäre, dann Erneuerungswahlen durchzuführen. Der Entwurf sieht deshalb zwei mögliche Enden der Amtszeit an: Einerseits, wenn wieder genügend gewählte Behördenmitglieder einsatzfähig sind. Zu denken ist dabei an ein Szenario, in dem Behördenmitglieder verunfallten oder erkrankt sind und nach der Genesung wieder arbeiten können. Andererseits, sobald ein ordentliches Wahlverfahren durchgeführt und neue Behördenmitglieder gewählt werden konnten.

2.5.2. *Verbesserte Krisensicherheit der Landsgemeinde (Art. 63 Abs. 5 E-KV)*

Die Krisensicherheit der Landsgemeinde ist bereits als befriedigend einzustufen (s. Ziff. 1.2.3.1). Der Entwurf sieht daher nur eine untergeordnete Anpassung in Artikel 63 KV (unter der Überschrift «Einberufung») vor.

Nach geltendem Recht kann der Regierungsrat gestützt auf dessen Absatz 5 lediglich «Massnahmen zur Erleichterung der Teilnahme treffen». Diese Bestimmung wurde von der Landsgemeinde 2025 als verfassungsrechtliche Grundlage für den kostenlosen öV eingeführt, kann jedoch grundsätzlich auch in Krisensituationen für eine Erleichterung der Teilnahme genutzt werden. Um aber Krisensituationen besser begegnen zu können, soll der Kanton zusätzlich auch Massnahmen zur Erleichterung der Durchführung sowie zur Wahrung der Sicherheit an der Landsgemeinde treffen können. Darunter kann z. B. ein Schutz- oder ein Sicherheitskonzept fallen.

2.5.3. Verbesserte Krisensicherheit des Regierungsrates

Die Krisensicherheit des Regierungsrates ist grundsätzlich als zufriedenstellend einzustufen (s. Ziff. 1.2.3.3). Zur Sicherstellung der Beschlussfähigkeit des Regierungsrates auch ausserhalb von Krisensituationen soll dennoch das Quorum von drei Mitgliedern des Regierungsrates aufgehoben werden. Sowohl die Bestimmung in der Kantonsverfassung wie auch im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz stammen aus der Zeit vor der Verwaltungsorganisation 2006, als der Regierungsrat noch aus sieben Mitgliedern bestand. Bei einem fünfköpfigen Regierungsrat sind indes leichter Konstellationen denkbar, in denen der Regierungsrat aufgrund von Ausständen nicht mehr beschlussfähig ist. Das Gesetz sieht keine Beschlussmöglichkeit vor, wenn mehr als zwei Regierungsräte in den Ausstand treten müssen. Es sieht lediglich – bei Einverständnis des Beschwerdeführers – die Möglichkeit einer Sprungbeschwerde an das Verwaltungsgericht vor (Art. 105 Abs. 2 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege), womit die Parteien aber eine Instanz im Verwaltungsverfahren verlieren. Sollte der Beschwerdeführer die Sprungbeschwerde ablehnen, würde der Regierungsrat in einer Sackgasse stecken. Dem öffentlichen Interesse sowie dem privaten Interesse der Parteien scheint am besten gedient, wenn der Regierungsrat einen Entscheid allenfalls unter Mitwirkung von weniger als drei Mitgliedern fasst, als wenn er zu überhaupt keinem Entscheid fähig ist. Neu ist deshalb für einen Entscheid des Regierungsrates nur noch die Mehrheit der Stimmenden massgebend, wobei bei Stimmengleichheit die Stimme des Landamans oder der Frau Landammann doppelt zählt. Ein Entscheid durch zwei Regierungsräte wird – bei Uneinigkeit – somit durch Stichentscheid entschieden.

Die Bedenken, welche gegen einen Entscheid durch nur zwei Mitglieder oder gar ein Mitglied des Regierungsrates vorgebracht werden können, werden durch die auch in solchen Fällen gegebenen Rechtsmittel aufgewogen. Da die Beachtung des Ausstands im Beschluss des Regierungsrates festgehalten werden muss (Art. 14 Abs. 3 Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung, RVOV), ist jederzeit transparent, wie viele und welche Mitglieder des Regierungsrates mitgewirkt haben. Die Beschwerde ans Verwaltungsgericht ist den Parteien unbenommen.

2.5.4. Verbesserte Krisensicherheit für Gemeindeversammlungen

Die Krisensicherheit der Gemeinden ist als befriedigend einzustufen (s. Ziff. 1.2.3.4). Der Entwurf sieht daher ebenfalls nur eine untergeordnete Anpassung in Artikel 132 KV vor («Dringliche Beschlussfassung»). Es soll die Krisensicherheit der Gemeinden mit einer für Krisensituationen anfälligeren Gemeindeversammlung verbessert werden.

Einerseits erhält die Vorsteherschaft der Gemeinde dieselben Kompetenzen für «Massnahmen zur Erleichterung der Durchführung sowie zur Wahrung der Sicherheit» wie der Regierungsrat, jedoch in Bezug auf die Gemeindeversammlung. Andererseits wird es Gemeinden mit einer Gemeindeversammlung – in Abweichung der Grundsatzüberlegung zu Urnenabstimmungen auf kantonaler Ebene (s. Ziff. 2.8.1) – erlaubt, einen dringlichen Beschluss gemäss Artikel 132 Absatz 1 KV, gegen den das Referendum ergriffen wurde, ausserordentlich an einer Urnenabstimmung fassen zu lassen, falls eine Gemeindeversammlung innert Frist nicht möglich ist. Die Einzelheiten sind durch die Gemeindeordnung der Versammlungsgemeinde zu regeln.

2.6. *Bereinigung der Kompetenz zum Truppenaufgebot*

Bisher weist die Kantonsverfassung dem Landrat die Kompetenz zur Anordnung kantonaler Truppenaufgebote zu. Solche kantonalen Truppenaufgebote existieren nach dem geltenden Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung nicht mehr. Stattdessen können die betroffenen Behörden eines Kantons auf Gesuch hin um einen Assistenzdienst zur Unterstützung ziviler Behörden ersuchen. Die Kompetenz zum Truppenaufgebot zur Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit an den Bund kommt gemäss dem

geltenden Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung über das Militärwesen (Militärverordnung, MV) dem Regierungsrat zu. Die Streichung des entgegenstehenden Verfassungsartikels (Art. 91 Abs. 1 Bst. i KV) wurde damals fälschlicherweise unterlassen. Dies soll nun nachgeholt werden.

2.7. *Aufhebung einer obsolet gewordenen Bestimmung*

Die Landratsverordnung sieht in den Schlussbestimmungen die Möglichkeit vor, für die Zwecke des Gesetzes über vorsorgliche Massnahmen bei Störungen der wirtschaftlichen Landesversorgung, bei Katastrophen und kriegerischen Ereignissen (Notrechtsgesetz; aufgehoben durch die Landsgemeinde 2012), von bestimmten Vorschriften abweichen zu können. Da diese Grundlage nicht mehr in Kraft ist, ist die Bestimmung nicht anwendbar. Die Möglichkeit zur bezweckten Flexibilisierung der Verfahren im – sinngemäss analogen – Falle eines Notstands wird mit dieser Vorlage geschaffen. Die damit obsolet gewordene Bestimmung ist durch den Landrat aufzuheben.

2.8. *Verworfenne Inhalte*

2.8.1. *Urnenabstimmungen auf kantonaler Ebene*

Die Einführung einer der Kantonsverfassung bislang unbekanntenen kantonalen Urnenabstimmung, wie sie während der Covid-19-Pandemie geplant gewesen war, wurde eingehend geprüft. Der Vorteil einer Urnenabstimmung besteht hauptsächlich darin, dass die Stimmberechtigten weiterhin in den ihnen durch die Kantonsverfassung zugewiesenen Vorlagen zuständig bleiben. Es ändert sich lediglich die Form, in welcher der Volkswille artikuliert wird. Somit wird verhindert, dass ein Entscheid an ein eigentlich nicht zuständiges Organ (wie z. B. der Landrat oder Regierungsrat) delegiert wird.

Ein weiterer Vorteil liegt darin, dass Urnenabstimmungen dezentralisiert stattfinden und sich damit als krisenresistenter erweisen können. So hat z. B. der Kanton Appenzell Innerrhoden aufgrund der Covid-19-Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 die Landsgemeinde abgesagt und stattdessen eine Urnenabstimmung durchgeführt. Eine verstärkte Krisenresistenz kann sich aufgrund einer brieflichen oder vielleicht sogar digitalen Abstimmung ergeben.

Dem ist entgegenzuhalten, dass eine Verlagerung des Entscheides von der Landsgemeinde an die Urne im Kanton Glarus zu einer Beeinträchtigung der politischen Rechte der Stimmberechtigten führt. Denn im Unterschied zur Landsgemeinde des Kantons Appenzell Innerrhoden hat im Kanton Glarus jede stimmberechtigte Person auf kantonaler Ebene das Recht, an der Landsgemeinde zu raten, zu mindern und zu mehren. Das Recht, zu den Sachvorlagen Anträge auf Unterstützung, Abänderung, Ablehnung, Verschiebung oder Rückweisung zu stellen, geht durch eine Urnenabstimmung unwiederbringlich verloren. Nicht der Fall ist dies bei Urnenwahlen, bei denen die Stimmberechtigten lediglich eine Person wählen und keine Anträge stellen können.

Weiter ist zu bedenken, dass durchaus Krisen denkbar sind, in denen auch eine Urnenabstimmung nicht möglich ist. Um in solchen Fällen den Kanton vor einer Blockade zu bewahren, müssten weiterhin verfassungsrechtliche Dringlichkeits- bzw. Notrechtsbefugnisse des Landrates und des Regierungsrates gegeben sein. Eine Parallelität der Möglichkeit der Urnenabstimmung und des Notrechts würde zu schwierigen Abgrenzungsfragen und Zuständigkeitskonflikten führen. Gerade in Krisen sind aber Rechtssicherheit und klare Zuständigkeiten erforderlich.

Dem ist hinzuzufügen, dass ein mehrjähriger Ausfall der Landsgemeinde höchst unwahrscheinlich ist. Ein solcher fand in der über sechshundertjährigen Geschichte der Landsgemeinde bislang einmal statt, während der Helvetik (1798–1803). Bei einem mehrjährigen Ausfall dürfte es sich daher um eine Art von Krise handeln, welche den Erlass von Notrecht

nahelegt. Ein einjähriger Ausfall kann demgegenüber mit Dringlichkeitsrecht ausreichend überbrückt werden. Insofern ist die Notwendigkeit von Urnenabstimmungen zu relativieren.

Urnenabstimmungen auf Kantonsebene sind dem politischen System des Kantons Glarus zudem fremd. Hiermit ist nicht gemeint, dass der Kanton Glarus nicht mit Urnenabstimmungen und -wahlen umgehen könnte; dies zeigt er regelmässig durch Wahlen (Landrat, Regierungsrat, Ständerat und Nationalrat) und Abstimmungen in Bundesangelegenheiten. Der Kanton Glarus ist aber ein Landsgemeindekanton. Urnenabstimmungen sollen daher nicht auf Vorrat gesetzlich geregelt werden, sondern – wenn unausweichlich – gestützt auf Notrecht angeordnet werden.

2.8.2. Ortsunabhängige Sitzungen des Landrates

Die Auseinandersetzung mit der Krisensicherheit der Behörden hat die Frage nach der Möglichkeit ortsunabhängiger Sitzungen aufgeworfen. Während eine solche für die Ausrufung eines Notstands geschaffen wurde (s. Ziff. 2.5.1), stellte sich die Frage, eine solche Möglichkeit auch für den ordentlichen Parlamentsbetrieb zu schaffen. Bislang erlaubt dies die Landratsverordnung nicht (s. Ziff. 1.2.3.2) und auch für Gemeindeparlamente ist dies nicht vorgesehen. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass eine solch generelle Einführung ortsunabhängiger Sitzungen den Rahmen dieser Vorlage sprengen würde. Überdies sollte dieses politisch umstrittene Thema durch das Büro des Landrates angestossen werden.

3. Vernehmlassungsverfahren

3.1. Vorgehen und Rücklauf

Das Vernehmlassungsverfahren wurde am 2. September 2025 eröffnet und dauerte bis am 8. Oktober 2025. Es gingen insgesamt 16 Stellungnahmen ein. Geäussert haben sich alle drei Gemeinden (Glarus, Glarus Nord, Glarus Süd), sechs politische Parteien (Die Mitte, SVP, FDP, GLP, SP, Grüne) sowie mehrere Departemente. Die Verwaltungskommission der Gerichte, die Schlichtungsbehörde wie auch die Evangelisch-Reformierte Landeskirche des Kantons Glarus verzichteten auf eine Stellungnahme.

3.2. Generelle Beurteilung der Vorlage

Die Vorlage wurde von allen Vernehmlassungsteilnehmenden im Grundsatz positiv beurteilt. Die drei Gemeinden wie auch alle Parteien begrüsst das Anliegen, Lehren aus der Covid-19-Pandemie zu ziehen und damit die Krisensicherheit des politischen Systems zu stärken. Die Vorlage wird als nachvollziehbar und sinnvoll erachtet. Von zwei Teilnehmenden (Gemeinde Glarus, SVP) wurde insbesondere auch die begriffliche Bereinigung der Vorlage als positiv hervorgehoben.

3.3. Berücksichtigte Anliegen

In Bezug auf die *Gesetzgebung für den Notstand* wird das Anliegen der GLP berücksichtigt, dass der Landrat den Bericht des Regierungsrates nach Ende des Notstands zu genehmigen und nicht bloss zur Kenntnis zu nehmen habe. Auch wenn der Landrat mit der Genehmigung eines retrospektiven Berichts (analog Jahresrechnung oder Tätigkeitsbericht) kaum über faktische Einwirkungsmöglichkeiten verfügt, so rechtfertigt doch die politische Bedeutung des Berichts eine solche Genehmigung durch den Landrat als oberste Aufsichtsbehörde des Kantons. Ebenfalls übernommen wird das Anliegen (GLP), dass in Gemeinden mit Gemeindeparlament nicht der Regierungsrat, sondern das Gemeindeparlament für die Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit des Gemeinderats zuständig sein soll. Der Vorschlag der Grünen, nach der Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit der Räte möglichst rasch Ersatzwahlen durchzuführen, ergibt sich bereits aus der Vorlage und wird daher als bereits berücksichtigt erachtet: Die «Durchführung des ordentlichen Wahlverfahrens» kann auch Ersatzwahlen umfassen (Art. 4k Abs. 3 E-BevG GL).

In Bezug auf die *Krisensicherheit der Institutionen* wird der aus der Verwaltung hervorgegangene Vorschlag berücksichtigt, von einer Streichung des Quorums des Regierungsrates abzusehen und stattdessen eine Beschlussfähigkeit mit weniger als drei Mitgliedern nur in bestimmten, gesetzlich definierten Fällen zuzulassen.

Aufgenommen wird sodann das vonseiten der Gemeinde Glarus gemeldete Anliegen, bei der Festlegung des Zeitpunkts des Inkrafttretens zu berücksichtigen, dass die Gemeinden noch eine Ausführungsgesetzgebung zu erarbeiten und verabschieden haben.

3.4. Nicht berücksichtigte Anliegen

In Bezug auf die *Neuordnung des Dringlichkeitsrechts* wird das Anliegen der Grünen nicht übernommen, welche das in der Vorlage für den Landrat und Regierungsrat auf kantonaler Ebene vorgesehene Dringlichkeitsrecht auch für die Gemeinderäte einführen wollten. Die Gemeinden verfügen mit Artikel 132 KV («Kästlibeschluss») bereits über ein bewährtes Dringlichkeitsinstrument.

In Bezug auf die *Gesetzgebung für den Notstand* werden verschiedene Anliegen der FDP nicht in der Vorlage aufgenommen. Zum einen sollte der Begriff der Krisensituation durch Hinzufügen des Wortes «schwerwiegende» qualifiziert werden, womit die Ausrufung des Notstands weiteren Rechtfertigungsbedarf haben würde. Der Begriff Krisensituation ist in der Vorlage aber bereits so definiert, dass nur schwerwiegende Situationen darunter zu fassen sind. Auch das Anliegen, den Notstand zeitlich zu befristen, wird nicht übernommen. In relativer Form ist eine Befristung bereits in der Vorlage vorgesehen, insofern der Notstand von Gesetzes wegen immer wieder auf seine Voraussetzungen hin überprüft werden muss. Eine absolute zeitliche Frist ist demgegenüber zu starr und kann unmöglich allen erdenklichen unterschiedlichen Krisensituationen gerecht werden. Die Vorlage ist nach dem Grundsatz gestaltet, wonach der Notstand so lange wie nötig, aber so kurz wie möglich dauern soll. Sodann wird auch das Anliegen verworfen, die Amtspflicht als Eingriff in die persönliche Freiheit der Bürgerinnen und Bürger noch einmal zu überprüfen. Die Amtspflicht ist aus Gründen der Verhältnismässigkeit nur im Falle eines Notstands vorgesehen und durch diesen gerechtfertigt, wobei eine Härtefallklausel bei Vorliegen wichtiger Gründe besteht.

Zwei Vernehmlassungsteilnehmende (FDP, Grüne) beantragten, den Erlass von Notrecht bzw. die Ausrufung des Notstands neben dem Regierungsrat auch dem Landrat zu ermöglichen. Die hauptsächlichen Gründe für die Alleinzuständigkeit des Regierungsrates wurden bereits vorne unter Ziffer 2.4.2 ausgeführt und liegen hauptsächlich in der grundsätzlich jederzeitigen Handlungsfähigkeit des Regierungsrates. Darüber hinaus soll aber auch eine parallele Zuständigkeit im Notstand verhindert werden, in welcher sowohl der Regierungsrat wie auch der Landrat neben- oder möglicherweise sogar gegeneinander Notrecht erlassen. Krisenzeiten erfordern eine klare Führung, die dem Regierungsrat obliegt. Dem Landrat kommt hingegen eine Kontrollfunktion zu.

Nicht berücksichtigt werden sodann weitergehende Änderungen am Bevölkerungsschutzgesetz, wie dies etwa in Bezug auf ein Anrufungsrecht der Gemeinden von der SP vorgeschlagen wurde. Auch die von der Gemeinde Glarus Süd geforderte besondere Erwähnung der kantonalen oder kommunalen Führungsorganisationen gemäss geltendem Gesetz oder die Präzisierung der Unterstützungsspflicht erscheint nicht notwendig. An den bisherigen Zuständigkeiten bzw. Verfahren im Bevölkerungsschutz wird mit der Vorlage festgehalten. Die ebenfalls von der Gemeinde Glarus Süd beantragte Verankerung der Lagebegriffe im Gesetz erscheint angesichts der mit der Vorlage geschaffenen Konkordanz nicht länger notwendig. Ein alleiniges Verwenden der Lagebegriffe würde wiederum Unklarheiten gegenüber den bislang verwendeten Begriffen schaffen (s. Ziff. 2.4.1).

In Bezug auf die *Krisensicherheit der Institutionen* wird die von verschiedenen Vernehmlassungsteilnehmenden (FDP, Grüne, SP) beantragte Einführung von Urnenabstimmungen auf kantonaler Ebene abgelehnt. Die Gründe dafür werden in Ziffer 2.8.1 dargelegt. Der Regierungsrat hält daran fest, dass er ohne Not die Landsgemeinde nicht infrage stellen möchte. Wenn eine über längere Zeit andauernde Krisensituation eine Urnenabstimmung nahelegen sollte, so kann in einem Notstand eine Urnenabstimmung notrechtlich angeordnet werden.

Nicht berücksichtigt wird sodann das Anliegen der Grünen, wonach auch die Krisensicherheit der Gemeinderäte analog derjenigen des Regierungsrates anzupassen sei (Streichung des Quorums). Das derzeit für Gemeinderäte geltende Quorum («mindestens die Mehrheit der Mitglieder») wurde mit dem totalrevidierten Gemeindegesetz von der Landsgemeinde 2025 eingeführt. Eine Anpassung hätte eine Nebenänderung des Gemeindegesetzes zur Folge. Da derzeit aber alle drei Gemeinderäte – wie früher der Regierungsrat – sieben Personen umfassen, ist das Bedürfnis für eine Flexibilisierung weniger akut. Im Falle eines Notstands können auch Gemeinderäte ausserordentliche Beschlüsse in Abweichung von Abwesenheitsbestimmungen bzw. in Unterbesetzung treffen.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1. Verfassung des Kantons Glarus

Kurztitel

Bislang verfügte die Verfassung des Kantons Glarus über keinen offiziellen Kurztitel und über keine Legalabkürzung. Im Rechtsalltag haben sich aber der Kurztitel «Kantonsverfassung» wie auch die Legalabkürzung «KV» eingebürgert. Entsprechend oft kommen sie in der Gesetzessammlung vor.

Artikel 63; Einberufung

Die bisherige Kompetenz zur Ergreifung von Massnahmen zur Erleichterung der Teilnahme an der Landsgemeinde wird erweitert. Neu können auch Massnahmen zur Erleichterung der Durchführung und zur Wahrung der Sicherheit getroffen werden. Diese erlauben z. B. die Einführung und Durchsetzung von Schutz- oder Sicherheitskonzepten. Solche Massnahmen sind im Sinne der Verhältnismässigkeit erst dann angezeigt, wenn eine Landsgemeinde aufgrund einer besonderen Bedrohungslage oder einer Krisensituation in ihrer normalen Ausgestaltung nicht mehr durchgeführt werden kann oder zu befürchten ist, dass zahlreiche Stimmberechtigte aus Sicherheitsbedenken fernbleiben werden.

Artikel 69; Gesetzgebung und Sachbefugnisse

Die Sachbefugnisse der Landsgemeinde werden um den neuen Buchstaben f erweitert. Dieser bildet den Inhalt von Artikel 4c E-BevG GL auf Verfassungsstufe ab.

Artikel 79; Beschlussfähigkeit

Ausnahmebestimmung zum Quorum gemäss Absatz 1. In Bezug auf den Regierungsrat wird gestützt darauf Artikel 9 Absatz 1 RVOG geändert und Artikel 10 Absatz 2 RVOG gestrichen. Inskünftig kann damit der Regierungsrat einzig nach Stimmenmehrheit entscheiden (Art. 9 Abs. 3 RVOG), wobei die Stimme des Landammanns oder der Frau Landammann (bzw. deren Stellvertreter gemäss Art. 13 RVOG) bei Stimmengleichheit doppelt zählt (Art. 9 Abs. 4 RVOG). Da aufgrund der Stellvertreterregelung von Artikel 13 RVOG immer ein bestimmtes Mitglied des Regierungsrates die Landammannfunktion innehat, ist die Möglichkeit eines Stichentscheides immer gegeben. Verbleibt nur noch ein Mitglied, so hat dieses von Gesetzes wegen die Landammannfunktion inne und entscheidet in einem solchen Fall alleine. Somit bleibt der Regierungsrat auch ausserhalb von Krisensituationen mit zwei oder auch nur mit einem Mitglied beschlussfähig. Diese Ausnahme gilt sodann auch «für den Fall eines

Notstands» und bildet damit – zusammen mit Artikel 10 Absatz 3 RVOG – die Grundlage für die Bestimmungen von Artikel 4h und 4i E-BevG GL.

Artikel 81; Notstand

Die Sachüberschrift wird begrifflich bereinigt. Es handelt sich um eine Notstandsklausel, gestützt auf deren ausführendes Gesetz (E-BevG GL) Notrecht erlassen werden kann.

Absatz 1: Die bislang verwendeten, spezifischen Begriffe («bei Katastrophen oder kriegerischen Ereignissen») werden durch die im E-BevG GL verwendeten Begriffe ersetzt: Voraussetzungen eines Notstands sind nun Krisensituationen (Art. 2b Abs. 1 E-BevG GL). Zur Wahrung der Konsistenz mit der interkantonalen Vereinbarung zwischen den Kantonen über die interkantonale Hilfeleistung durch den Zivilschutz bei Katastrophen und in Notlagen und in Kontinuität mit dem bisherigen Wortlaut werden beispielhaft Katastrophen und Notlagen genannt. Der bislang in diesem Artikel genannte Bezug zur wirtschaftlichen Landesversorgung («Versorgungsstörungen oder schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selber begegnen kann») kann gestrichen werden, denn die Kompetenz dazu liegt beim Bund (Art. 102 BV). Die für den kantonalen Vollzug notwendigen Vorschriften sind einerseits im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung und andererseits in der Verordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung geregelt (vgl. Memorial für die Landsgemeinde 2012, S. 52 und S. 66 f.).

Absatz 2: Nur noch der Regierungsrat muss einen Bericht an den Landrat erstatten. Es handelt sich um einen Schlussbericht. Darin hat er sich über die «getroffenen Massnahmen» zu äussern. Konkret wird er über die Voraussetzungen und den Zeitpunkt der Ausrufung des Notstands (Art. 4a E-BevG GL) Rechenschaft ablegen müssen sowie sich dazu äussern, welche Gesetze ausser Kraft gesetzt wurden, welches Notrecht erlassen wurde und welche Gesetze trotz des Notstands eingehalten werden konnten. Eine besondere Begründungspflicht besteht dort, wo Notverordnungen von der Verfassung abgewichen sind. Zudem erscheint es sinnvoll, wenn der Bericht über die zur Bewältigung des Notstands eingesetzten finanziellen, personellen und materiellen Ressourcen Auskunft gibt und auf allenfalls offene Punkte oder Regelungsbedarf hinweist. Der Zeitpunkt («sobald es die Umstände zulassen») belässt einen der Krisensituation geschuldeten Ermessensspielraum, doch sollte der Bericht nicht allzu lange «nach der Aufhebung des Notstands» (Art. 4e Abs. 3 E-BevG) und dem damit zusammenfallenden Wegfall des Notrechts (Art. 4f E-BevG) folgen. Der Landrat hat den Bericht zu genehmigen (Art. 4e Abs. 3 E-BevG GL), womit er seine parlamentarische Oberaufsicht wahrnimmt (Art. 91 Abs. 1 Bst. c KV). Sollte der Regierungsrat seiner Pflicht zur Berichterstattung nicht nachkommen, kann der Landrat von sich aus aktiv werden und die Tätigkeit des Regierungsrates während des Notstands prüfen und zu diesem Zweck namentlich auch eine parlamentarische Untersuchungskommission einsetzen (Art. 84 Abs. 1 KV; Art. 51 ff. LRV: «Vorkommnisse von grosser Tragweite»). Eine Berichterstattung an die Landsgemeinde, wie sie bislang vorgesehen war, entfällt.

Artikel 89; Rechtsetzung

Absatz 1 Buchstabe f: Die Bestimmung kann aufgehoben werden, da deren Inhalt neu in Artikel 91a E-KV geregelt wird (vgl. Erläuterung zu Art. 91a E-KV).

Artikel 91; Sachbefugnisse

Absatz 1, Buchstabe i: Die Bestimmung kann aufgehoben werden, da deren Inhalt in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a MV geregelt ist.

Artikel 91a; Befugnisse in dringlichen Fällen

Absatz 1: Der Landrat kann in dringlichen Fällen «anstelle der Landsgemeinde» handeln. Somit kommen ihm deren Wahlbefugnisse (Art. 68 KV), Rechtsetzungsbefugnisse auf Verfassungs- und Gesetzesstufe (Art. 69 Abs. 1 KV) sowie Sachbefugnisse (Art. 69 Abs. 2 KV) zu. Er kann damit verfassungs- und gesetzesändernd tätig sein. Dadurch kann der Landrat

also in dringlichen Fällen Grundrechtseingriffe vornehmen (Art. 2 Abs. 3 KV), wobei ihn auch Dringlichkeit nicht vom Vorliegen eines öffentlichen Interesses und dem Einhalten der Verhältnismässigkeit entbindet (Art. 2 Abs. 4 KV). Jeder dringliche Beschluss des Landrates steht unter Vorbehalt der nächstfolgenden Landsgemeinde, die über die dringlich in Kraft gesetzten Beschlüsse abschliessend entscheidet. Dass die Landsgemeinde als Verfassungsgeberin zwingend über eine Änderung der Verfassung abschliessend entscheidet, ist nicht nur ein Erfordernis des Verfassungsrechts des Kantons, sondern auch des Bundes (Art. 69 Abs. 1 KV; Art. 51 Abs. 1 BV). Dringliche Beschlüsse stellen kein Notrecht dar. Sie erfordern keine Krisensituation, aber sowohl eine zeitliche als auch eine sachliche Dringlichkeit («in dringlichen Fällen»):

- *Sachliche Dringlichkeit* ist gegeben, wenn es sich um ein rechtspolitisch gewichtiges Anliegen handelt, dessen sofortige Inkraftsetzung sich wegen andernfalls nicht wiedergutmachender Nachteile aufdrängt. Ob dies im konkreten Fall gegeben ist, wird anhand des Verhältnismässigkeitsprinzips geprüft. Konkret muss (1.) der Erlass zur Abwehr der Gefahr für ein Schutzgut im öffentlichen Interesse geeignet sein, (2.) das dringliche Verfahren erforderlich sein, weil kein milderes Mittel, d. h. der ordentliche Ablauf der Rechtsetzung, zur Abwehr der Gefahr zur Verfügung steht und (3.) eine Rechtsgüterabwägung ergibt, dass die durch die Dringlicherklärung gewährten öffentlichen Interessen und das Interesse an der sofortigen Inkraftsetzung den Verlust der vorgängigen demokratischen Partizipation überwiegen. Von der Möglichkeit der Dringlicherklärung soll restriktiv Gebrauch gemacht werden; entsprechend stellen z. B. die Angst vor einer möglichen Ablehnung oder die rein aus politischer Opportunität stammende Überlegung, dass eine nachträgliche Abstimmung eher zu Zustimmung führt als eine vorgängige, keine ausreichenden Gründe für eine Dringlicherklärung dar. Der Landrat hat zu verhindern, die Landsgemeinde vor vollendete Tatsachen stellen, wo dies nicht notwendig ist.
- *Zeitliche Dringlichkeit* ist gegeben, wenn kein Zuwarten bis zum Entscheid durch die Landsgemeinde möglich ist. Dies ist dann der Fall, wenn der mit dem Verfassungs- oder Gesetzesartikel verfolgte (sachlich wichtige) Zweck auf dem Weg der ordentlichen Rechtsetzung mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht rechtzeitig erreicht und damit vereitelt würde oder andernfalls nicht wiedergutmachende Nachteile für gefährdete öffentliche Interessen drohen. Es muss dabei auf eine objektive Betrachtung der gegenwärtigen Lage abgestellt werden. Bei der Beurteilung ist die Zeit massgebend, die bei Einhaltung des ordentlichen Verfahrens bis zur Inkraftsetzung benötigt würde; kann diese nicht abgewartet werden, ist der Erlass als zeitlich dringlich zu qualifizieren.

Das Vorliegen dieser Voraussetzungen ist vom Landrat im Rahmen der Beratung des dringlichen Beschlusses eingehend zu prüfen.

Absatz 2: Die Prüfung der sachlichen und zeitlichen Dringlichkeit gemäss Absatz 1 kann bei der Umsetzung von höherrangigem Recht unterbleiben. Sofern die dafür vom höherrangigen Recht selbst vorgesehenen Umsetzungsfristen nicht von der ordentlichen Landsgemeinde wahrgenommen werden können, gilt die entsprechende Vorlage von Verfassung wegen als sachlich und zeitlich dringlich. Hierbei ist an die Umsetzung von Bundesrecht (etwa in der Form eines Einführungsgesetzes) oder von Völkerrecht zu denken. Da das höherrangige Recht in solchen Fällen das Ob zwingend vorgibt und die Landsgemeinde sich nur noch über das Wie äussern kann, rechtfertigt sich in solchen Fällen die Einberufung einer ausserordentlichen Landsgemeinde lediglich zwecks Einhaltung der Frist oftmals nicht. Sollte der Landrat aber anstelle von Dringlichkeitsrecht eine ausserordentliche Landsgemeinde für zweckmässig erachten, steht ihm diese Möglichkeit weiterhin frei.

Absatz 3: Die dringlichen Beschlüsse des Landrates gelten höchstens bis zur nächstfolgenden Landsgemeinde. Die politischen Rechte der Stimmberechtigten an der Landsgemeinde bleiben im Grundsatz gewahrt: Es können Anträge auf Unterstützung, Abänderung, Ablehnung, Verschiebung oder Rückweisung gestellt werden (Art. 65 Abs. 2 KV), doch wirken Änderungen erst ab dem Zeitpunkt der Landsgemeinde und grundsätzlich nicht rückwirkend (Art. 19 KV). Der Entscheid über die «weitere Geltung» umfasst im Falle einer Ablehnung

eine Übergangsbestimmung oder Befristung zur Verhinderung eines Regelungsvakuums. Die Vorlage einer solchen Übergangsbestimmung liegt in der Verantwortung des dringlich handelnden Landrates, welcher die Landsgemeinde nicht mit unnötigen Sachzwängen auf Bestätigung seines Entscheides hindrängen oder vor vollendete Tatsachen stellen soll. Die Handlungsoptionen der Landsgemeinde sind bestmöglich zu wahren. Sollte der dringliche Beschluss bereits vor der nächstfolgenden Landsgemeinde ausser Kraft treten, so kann die Landsgemeinde nicht mehr darüber entscheiden. Auf eine Berichterstattung in einem solchen Fall wird verzichtet, da der Landsgemeinde lediglich Geschäfte vorzulegen sind, über die sie entscheiden kann. Diesfalls erscheint eine der Bedeutung des dringlichen Beschlusses angemessene Information der Öffentlichkeit (Art. 80 KV) zur Sicherstellung der politischen Verantwortlichkeit der Behörden gegenüber den Stimmberechtigten als angezeigt.

Artikel 99; Rechtsetzung

Absatz 1 Buchstabe d: Die Bestimmung kann aufgehoben werden, da deren Inhalt neu in Artikel 101a KV geregelt wird (vgl. Erläuterung zu Art. 101a E-KV).

Artikel 101a; Befugnisse in dringlichen Fällen

Absatz 1: Der Regierungsrat kann in dringlichen Fällen «anstelle des Landrates» handeln. Ihm kommen somit gemäss Klammerverweis dessen Wahl- (Art. 88 KV), Rechtsetzungs- (Art. 89 KV), Finanz- (Art. 90 KV), Sach- (Art. 91 KV) und Mitwirkungsbefugnisse im Bund (Art. 92 KV) zu. Sachlogisch ausgeschlossen ist ein dringlicher Zugriff des Regierungsrates auf die parlamentarische Oberaufsicht, da der Regierungsrat selber dieser Oberaufsicht untersteht (Art. 91 Abs. 1 Bst. c KV). Hingegen werden durch den Klammerverweis die Befugnisse des Landrates in dringlichen Fällen (Art. 91a E-KV) erfasst, sodass der Regierungsrat auf die Befugnisse der Landsgemeinde zugreifen kann – auch bei der Umsetzung höherrangigen Rechts. Voraussetzung dafür ist, dass der Landrat nicht innert nützlicher Frist selber dringlich beschliessen kann. Bei der Erlassstufe handelt es sich entweder um diejenige der (landrätlichen) Verordnung gemäss Artikel 89 KV, wenn der Regierungsrat anstelle des Landrates handelt, oder diejenige des Gesetzes bzw. der Verfassung, wenn der Regierungsrat anstelle des Landrates anstelle der Landsgemeinde handelt (Art. 91a E-KV i. V. m. Art. 69 Abs. 1 KV). Nur in letzterem Fall kann der Regierungsrat Grundrechtseinschränkungen vornehmen (Art. 2 Abs. 3 KV). Der Dringlichkeitsbegriff («in dringlichen Fällen») ist grundsätzlich derselbe wie derjenige bei Dringlichkeitsbeschlüssen des Landrates (vgl. Erläuterung zu Art. 91a E-KV), wobei es bei den dringlichen Beschlüssen des Regierungsrates im Sinne der zeitlichen Dringlichkeit nur darum gehen kann, einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil zu beheben, wenn ein sachlich wichtiger Gegenstand im Zuständigkeitsbereich des Landrates innert nützlicher Frist nicht durch diesen entschieden werden kann. Ansonsten können nur Fälle ernster, unmittelbarer und offensichtlicher Gefahr (polizeiliche Generalklausel gem. Art. 2 Abs. 3 Satz 2 KV) oder – im Steigerungsfall – ein Notstand Grundrechtseinschränkungen rechtfertigen (Art. 4d E-BevG GL). Dringliche Beschlüsse stellen kein Notrecht dar.

Absatz 2: Die dringlichen Beschlüsse gelten höchstens bis zu der Sitzung des Landrates, an welcher der Landrat diese behandeln möchte. Der Vorschlag dazu kann vom Regierungsrat kommen oder aber er kann durch die Ratsleitung, das Büro oder mindestens 15 Mitglieder des Landrates dazu verpflichtet werden (Art. 6 f. LRV). Dies hat «sobald als möglich» zu geschehen, ohne dass es sich zwingend um die unmittelbar nächstfolgende Sitzung handeln muss. Dem Einzelfall kann damit Rechnung getragen werden. Das Eintreten ist obligatorisch (Art. 101a Abs. 2 E-KV i. V. m. Art. 100 Abs. 2 Bst. h LRV). Darüber hinaus bleiben die Rechte des Landrates vollumfänglich gewahrt (Art. 99, 101 ff. LRV). Der Entscheid über die «weitere Geltung» umfasst im Falle einer Ablehnung eine Übergangsbestimmung oder Befristung. Die Vorlage einer solchen Übergangsbestimmung liegt in der Verantwortung des dringlich handelnden Regierungsrates, der den Landrat nicht mit unnötigen Sachzwängen auf Bestätigung seines Entscheides hindrängen oder vor vollendete Tatsachen stellen soll. Der Landrat kann aber auch selber eine geeignete Übergangsbestimmung schaffen. Sollte

der dringliche Beschluss bereits vor der Landratssitzung ausser Kraft treten, so kann der Landrat nicht mehr darüber entscheiden. Vom Regierungsrat darf in einem solchen Fall erwartet werden, dass er dem Landrat immerhin Bericht erstattet. Andernfalls kann der Landrat von sich aus im Rahmen seiner Oberaufsicht die dringliche Beschlussfassung untersuchen (Art. 91 Abs. 1 Bst. c KV; Art. 51 ff. LRV).

Artikel 130; Gemeindeversammlung, Urnenwahl und Urnenabstimmung

Es wird für den Gemeinderat in Bezug auf Gemeindeversammlungen eine Kompetenznorm geschaffen, die derjenigen des Regierungsrates entspricht (vgl. Erläuterung zu Art. 63 Abs. 5 E-KV).

Artikel 132; Dringliche Beschlussfassung

Für Gemeinden mit einer Gemeindeversammlung besteht die Möglichkeit, einen dringlichen Beschluss gemäss Artikel 132 Absatz 1 E-KV i. V. m. Artikel 82 GG, gegen den das Referendum ergriffen wurde, ausserordentlich einer Urnenabstimmung zuzuführen. Voraussetzung dafür ist, dass die Durchführung einer Gemeindeversammlung innert nützlicher Frist aus objektiven Gründen nicht möglich ist. Wie lange die nützliche Frist dauert, kann nicht abstrakt festgehalten werden und bemisst sich im Einzelfall aufgrund der sachlichen und zeitlichen Dringlichkeit der Entscheidung. Die Ausrufung des Notstands für das Gemeindegebiet wird nicht verlangt. Die Einzelheiten sind durch die Gemeindeordnung zu regeln.

4.2. Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung

Ingress

Bislang fehlte im Gesetz der sogenannte Ingress, der Angaben zur erlassenden Behörde und zu den Rechtsgrundlagen macht. Dies wird hiermit nachgeholt.

Artikel 9; Beschlussfassung

Es handelt sich hier um die Ausführung der auf Verfassungsstufe neu eingeführten Ausnahmeregelung für den Regierungsrat (vgl. Erläuterung zu Art. 79 Abs. 3 E-KV). Diese Ausnahme wird an bestimmte Voraussetzungen geknüpft und ist nur zulässig, falls:

- a. mehrere (d. h. mindestens zwei) Mitglieder des Regierungsrates in den Ausstand treten;
- b. mehrere (d. h. mindestens zwei) Mitglieder des Regierungsrates für längere oder gar unbestimmte Zeit ausfallen; oder
- c. in dringlichen Fällen, wobei das besondere Beschlussverfahren gemäss Artikel 10 RVOG zur Anwendung gelangt, wofür lediglich «alle erreichbaren Regierungsmitglieder» erforderlich sind.

Artikel 10; Besondere Beschlussverfahren

Die Bestimmung kann aufgrund der auf Verfassungsstufe neu eingeführten Ausnahmeregelung für den Regierungsrat aufgehoben werden (vgl. Erläuterung zu Art. 79 Abs. 3 E-KV).

4.3. Gesetz über den Bevölkerungsschutz

Ingress

Bislang fehlte im Gesetz der sogenannte Ingress, der Angaben zur erlassenden Behörde und zu den Rechtsgrundlagen macht. Dies wird hiermit nachgeholt. Der Erlass stützt sich auf Artikel 25 KV, wonach Kanton und Gemeinden die öffentliche Ordnung und Sicherheit gewährleisten, sowie Artikel 81 KV («Notrecht» bzw. «Notstand» gemäss der vorgeschlagenen Änderung).

Artikel 1; Zweck

Die bisherige, fallbezogene Begrifflichkeit wird mit dem abstrakten Begriff «Krisensituation» harmonisiert (vgl. Erläuterungen zu Art. 2a und 2b E-BevG GL).

Artikel 2; Partnerorganisationen

Sachüberschrift: Die Überschrift wurde begrifflich bereinigt, nachdem nicht mehr alle Begriffe, sondern nur noch die Partnerorganisationen gemäss Absatz 5 in diesem Artikel geregelt werden.

Absatz 1: Die Bestimmung kann aufgehoben werden, da deren Inhalt neu in Artikel 2b Absatz 2 Buchstabe a E-BevG GL geregelt wird (vgl. Erläuterung zu Art. 2b Abs. 2 E-BevG GL).

Absatz 2: Die Bestimmung kann aufgehoben werden, da deren Inhalt neu in Artikel 2b Absatz 2 Buchstabe b E-BevG GL geregelt wird (vgl. Erläuterung zu Art. 2b Abs. 2 E-BevG GL).

Absätze 3 und 4: Die Bestimmungen können aufgehoben werden, da die Begriffe der «Gewalt unter der Kriegsschwelle» sowie «bewaffneter Konflikt» nicht mehr verwendet werden. Diese Zustände werden stattdessen unter dem neuen Begriff «Krisensituation» gefasst (vgl. Erläuterungen zu Art. 2a und 2b E-BevG GL).

Artikel 2b; Krisensituation

Absatz 1: Mit dem Begriff «Krisensituation» wird der Sammelbegriff von Artikel 1 ff. BevV auf gesetzlicher Stufe übernommen. Krisensituationen werden abstrakt definiert als ein Schadensereignis, für dessen Bewältigung in zahlreichen Bereichen und Sektoren die ordentlichen Abläufe nicht genügen. Darunter können alle bisher in Artikel 2 BevG GL genannten, spezifischen Fallgruppen («Katastrophe», «Notlage», «Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle» und «bewaffneter Konflikt») gefasst werden.

Absatz 2: Von den bisher in Artikel 2 BevG genannten, spezifischen Fallgruppen werden lediglich die «Katastrophe» und die «Notlage» weiterhin als Beispiele mitsamt ihrer in der interkantonalen Zusammenarbeit bedeutsamen Definition angeführt. Die Begriffe «Katastrophen» und «Notlagen» werden von verschiedenen Nachbarkantonen verwendet.

Artikel 3; Gemeinden

Anstelle der bisher verwendeten Begriffe «Katastrophen und Notlagen» sowie der bislang genannten, spezifischen Fallgruppen wird der Sammelbegriff «Krisensituationen» verwendet (vgl. Erläuterung zu Art. 2b E-BevG GL).

Artikel 4; Kanton

Anstelle der bisher verwendeten Begriffen «Katastrophen und Notlagen» sowie der bislang genannten, spezifischen Fallgruppen wird der Sammelbegriff «Krisensituationen» verwendet (vgl. Erläuterung zu Art. 2b E-BevG GL).

Titel 2a; Notstand und Notrecht

Artikel 4a; Ausrufung des Notstands

Absatz 1: Für die Feststellung und Ausrufung eines Notstands durch den Regierungsrat müssen verschiedene Kriterien erfüllt sein:

- Eine Krisensituation gemäss Artikel 2b Absatz 1 E-BevG GL muss bereits eingetreten sein oder unmittelbar drohen (Bst. a), sodass die Notwendigkeit von Abwehrmassnahmen zeitlich dringlich gefordert ist (zeitliche Dringlichkeit). Unmittelbar drohend ist ein Schadensereignis, wenn es nach den Umständen mit Sicherheit oder hoher Wahrscheinlichkeit eintritt, womit eine rein theoretische Möglichkeit nicht ausreicht.

- Die Krisensituation muss sich erheblich nachteilig auf die Bevölkerung auswirken (Bst. b). Gefordert ist eine Situation, die bei ungehindertem Ablauf mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden an fundamentalen Rechtsgütern führt (sachliche Dringlichkeit).
- Die Krisensituation kann nur mit Massnahmen behoben werden, die vom ordentlichen Recht abweichen (Bst. c). Diese Voraussetzung der Subsidiarität ist bereits im Begriff der Krisensituation implizit enthalten (Art. 2a Abs. 1 E-BevG GL), soll aber vor Ausrufung des Notstands noch einmal separat geprüft werden müssen. Genügt das geltende Recht, besteht keine Notwendigkeit für die Ausrufung eines Notstands und den Erlass von Notrecht.

Absatz 2: Der Regierungsrat kann den Notstand auf bestimmte, geografisch definierte Gebiete oder besonders definierte Bereiche einschränken. Ein definierter Bereich wäre beispielsweise die Vergiftung von Trinkwasser in einem oder mehreren Reservoirs oder der Austritt giftiger Gase bei einer Fabrik.

Absatz 3: Die Ausrufung des Notstands ist durch den Regierungsrat gegenüber der Bevölkerung in geeigneter Form zu kommunizieren. In der Art und Weise des gewählten Kommunikationsmittels ist der Regierungsrat frei, wobei er die Gegebenheiten der Krisensituation zu berücksichtigen haben wird. Wichtig ist jedoch die rasche Orientierung der Bevölkerung und der betroffenen Gemeinden.

Artikel 4b; Prüfung durch den Landrat

Absatz 1: Nach Ablauf der Frist von 90 Tagen hat der Landrat zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung eines Notstands gemäss Artikel 4a E-BevG GL noch immer erfüllt sind. Wie die Prüfung erfolgt, liegt im Ermessen des Landrates und hat sich nach den Möglichkeiten im Rahmen der Krisensituation zu richten.

Absatz 2: Der Landrat entscheidet über die Aufrechterhaltung bzw. die Aufhebung des Notstands in der Form eines Beschlusses. Dem Landrat stehen in dieser Sache keine weiteren Entscheide zu. Er kann insbesondere nicht die während des Notstands erlassenen Notverordnungen oder die getroffenen Massnahmen des Regierungsrates abändern. Nur der Regierungsrat darf Notrecht erlassen (Art. 4d E-BevG GL). Der Landrat bewirkt mit der Aufhebung des Notstands den automatischen Wegfall des Notrechts (Art. 4f E-BevG GL). Der Beschluss des Landrates kann aufgrund des Notstands als ausserordentlicher Beschluss (Art. 4g E-BevG GL) oder in Unterbesetzung (Art. 4h E-BevG GL) erfolgen.

Absatz 3: Falls der Landrat den Notstand gemäss Absatz 2 aufrechterhält, beginnt eine neue Frist von 90 Tagen zu laufen. Danach hat der Landrat erneut über die Aufrechterhaltung bzw. Aufhebung des Notstands zu entscheiden. Bei einem über einen längeren Zeitraum andauernden Notstand bedeutet dies eine spätestens dreimonatlich einzuholende Bestätigung des Notrechtsregimes des Regierungsrates.

Artikel 4c; Prüfung durch die Landsgemeinde

Absatz 1: Die Landsgemeinde kann über eine Aufhebung bzw. Aufrechterhaltung des Notstands entscheiden (vgl. Erläuterung zu Art. 69a E-KV).

Absatz 2: Die (evtl. verschobene) ordentliche Landsgemeinde entscheidet zwingend über die Aufhebung bzw. Aufrechterhaltung des Notstands, falls diese in den Zeitraum des Notstands fällt. Falls das Memorial bereits (vor Ausrufung des Notstands) zugänglich gemacht wurde (Art. 62 Abs. 4 KV), ist dieses Traktandum mittels einer dringlichen Ergänzung bis fünf Tage vor der Landsgemeinde zu publizieren (Art. 59a Abs. 5 GPR), damit es Beratungsgegenstand der ordentlichen Landsgemeinde bilden kann (Art. 65 Abs. 1 KV). Falls der Notstand bereits vor Zugänglichmachung des Memorials ausgerufen wurde, es jedoch unklar ist, ob der Notstand bis zur Landsgemeinde anhalten wird, ist im Zweifelsfall die Aufhebung trotz-

dem zu traktandieren. Wird der Notstand bis zur (evtl. verschobenen) ordentlichen Landsgemeinde durch Regierungs- oder Landrat aufgehoben, so entfällt das entsprechende Traktandum als gegenstandslos.

Absatz 3: Neben einer ordentlichen Landsgemeinde kann auch eine ausserordentliche Landsgemeinde über Aufhebung bzw. Aufrechterhaltung des Notstands entscheiden. Die Einberufungsvoraussetzungen gemäss Artikel 63 Absatz 3 KV bleiben bestehen, d.h. der Landrat kann eine solche ausserordentliche Landsgemeinde einberufen. Die ausserordentliche Landsgemeinde soll aber – im Sinne einer demokratischen Kontrolle – ausdrücklich auch gegen den Willen des Regierungs- und Landrates einberufen werden können. Da die Stimmenzahl in Artikel 63 Absatz 3 KV (2000 Stimmberechtigte) im Falle einer Krisensituation (mit vielleicht reduzierten Mobilitäts- oder Kommunikationsmöglichkeiten) hoch erscheint, wird hier eine Spezialregelung geschaffen, wonach im Notstand 1000 Stimmberechtigte ausreichen. Der Regierungsrat ist in der Folge verpflichtet, die ausserordentliche Landsgemeinde dringlich einzuberufen. Gesetzlich ist dies in mindestens fünf Tagen möglich (Art. 58 Abs. 2 i. V. m. Art. 59a Abs. 5 Bst. b GPR), wobei die Planung und Organisation allenfalls einen Zeitraum von wenigen Wochen rechtfertigt. Die Landsgemeinde fasst einzig über die Aufrechterhaltung bzw. die Aufhebung des Notstands einen Beschluss. Auch der Landsgemeinde stehen in dieser Sache keine weiteren Entscheide zu: Auch sie kann nicht die während des Notstands erlassenen Notverordnungen oder die getroffenen Massnahmen des Regierungsrates abändern. Die Landsgemeinde bewirkt aber mit der Aufhebung des Notstands den automatischen Wegfall des Notrechts (Art. 4f E-BevG GL).

Artikel 4d; Erlass von Notrecht

Absatz 1: Mit dieser Notrechtsklausel wird der Regierungsrat zum Erlass von Notrecht berechtigt. Er kann bestehende Erlasse sowohl auf Verfassungs- wie Gesetzesstufe einstweilen ganz oder teilweise ausser Kraft setzen und an deren Stelle Notverordnungen erlassen. Dieses Befugnis ist zweckgebunden und muss der «Bewältigung einer Krisensituation» dienen. Gemeint sind fundamentale Schutzgüter, die für eine hinreichende Zahl Privater (Polizeigüter wie Leib, Leben, Freiheit und Eigentum) oder für den Staat (Polizeigüter wie öffentliche Gesundheit oder öffentliche Ruhe) von existenzieller Bedeutung sind. Dem Regierungsrat ist in einer Krisensituation das Ermessen aber insoweit zu belassen, als er auf die fundamentale Bedeutung und eventuell systemische Relevanz des Schutzgutes abstützen kann. Damit könnten unter Umständen auch die – nicht zu den Polizeigütern gehörenden – Schutzgüter der wirtschaftlichen Stabilität oder gar wohlfahrtsstaatliche Anliegen den Erlass von Notrecht rechtfertigen.

Absatz 2: Der Regierungsrat kann zum Schutz der Bevölkerung während eines Notstands von der Verfassung abweichen (Art. 81 Abs. 1 KV und E-KV), womit dessen Notverordnungen auf Verordnungs-, Gesetzes- oder Verfassungsstufe stehen können. Damit kann der Regierungsrat mittels Notverordnungen Grundrechte einschränken (Art. 2 Abs. 2 KV). Er hat dabei immer den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren (Art. 2 Abs. 4 KV i. V. m. Art. 4d Abs. 2 E-BevG GL). Der Appell an den Regierungsrat, in den Fällen, in denen er von der Verfassung abweicht, «bestmöglich die Grundrechte und die politischen Rechte sowie die staatsleitenden Grundsätze und die Organisationsprinzipien der Verfassung» zu wahren, soll den Regierungsrat unter eine erhöhte politische Verantwortung stellen. Immerhin würden mit grosser Wahrscheinlichkeit zu starke Eingriffe in diesen Bereichen gegen Bundesrecht verstossen und damit unzulässig sein (Art. 49 BV). Sodann ist in Bezug auf die Grundrechte darauf hinzuweisen, dass das Völkerrecht gewisse sogenannte «notstandsfeste Garantien» aufweist, von welchen auch in einem Notstand nicht abgewichen werden darf (Art. 15 Ziff. 2 Europäische Menschenrechtskonvention bzw. Art. 4 Ziff. 2 UNO-Pakt II sowie die Normen des zwingenden Völkerrechts wie z. B. das Folterverbot). Auch die Bundesverfassung erklärt den Kerngehalt der Grundrechte für unantastbar (Art. 36 Abs. 4 BV). In Bezug auf die politischen Rechte widersprechen Einschränkungen, welche die wesentlichen Grundzüge der demokratischen Partizipation gänzlich oder auf unbestimmte Dauer ausser Kraft setzen, nicht

nur der Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV), sondern auch der demokratischen Grundordnung des Kantons (Art. 51 Abs. 1 BV; Art. 1 Abs. 2 KV). In Bezug auf die staatsleitenden Grundsätze (auch Verfassungsgrundsätze genannt) ist insbesondere die Ausrichtung allen staatlichen Handelns auf Rechtmässigkeit, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit sowie Treu und Glauben (Art. 17 i. V. m. Art. 2 Abs. 2 KV), die Wahrung der Rechtsgleichheit (Art. 4 KV), die Zusicherung eines Rechtsschutzes (Art. 16 KV) sowie das Rückwirkungsverbot (Art. 19 KV) und das Willkürverbot hinzuweisen. In Bezug auf die Organisationsprinzipien der Verfassung sind insbesondere die Landsgemeinde und die verfassungsmässigen Behörden wie der Landrat oder die Gerichte sowie die selbstständigen Körperschaften des öffentlichen Rechts wie namentlich die Gemeinden zu nennen. Ein Eingriff in diese Struktur dieser Organe oder ihrer zentralen Funktionen (etwa die Aufhebung der Oberaufsicht des Landrates) ist damit unzulässig.

Absatz 3: Die Bestimmung sieht eine Informationspflicht zur Wahrung der politischen Kontrolle vor. Sie erlaubt es insbesondere dem Landrat, zu intervenieren. Falls der Regierungsrat seiner Informationspflicht nicht genügend nachkommt, kann der Landrat diese auch über seine verfassungsmässigen Informationsrechte (Art. 86a KV; Art. 65 ff. LRV) einfordern. Der Regierungsrat ist auch in einer Notstandssituation dazu verpflichtet, Auskunft zu erteilen und Einsicht zu gewähren.

Absatz 4: In Ergänzung zur allgemeinen Publikationspflicht (Art. 3 Abs. 1 Publikationsgesetz, PubG) legt Artikel 4d Absatz 4 BevG GL fest, dass die Notverordnungen im Amtsblatt oder auf eine andere Weise zu publizieren sind. Hiermit ist insbesondere die ausserordentliche Veröffentlichung des Rechtsstoffes gemeint (Art. 4 PubG; Art. 5 Abs. 2 Publikationsverordnung, PubV), also nebst der Internetseite des Kantons in Radio, Fernsehen, durch Flugblätter oder Plakatanschlag. Der Grund dafür ist, dass gegen kantonale Erlasse unmittelbar die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht zulässig ist, sofern kein kantonales Rechtsmittel ergriffen werden kann. Da im Kanton Glarus kein Rechtsmittel zur Herbeiführung einer abstrakten Normenkontrolle vorgesehen ist, sind derartige Beschlüsse direkt beim Bundesgericht anfechtbar. Als Erlasse im Sinne des Bundesgesetzes über das Bundesgericht gelten Anordnungen generell-abstrakter Natur, die für eine unbestimmte Vielzahl von Personen und eine unbestimmte Vielheit von Sachverhalten gelten. Mit hin sind auch Notverordnungen des Regierungsrates (unabhängig davon, ob sie auf Verordnungs-, Gesetzes- oder Verfassungsstufe ergehen) direkt beim Bundesgericht anfechtbar. Fristauslösend für die Beschwerde ans Bundesgericht ist aus Gründen der Rechtssicherheit ordentlicherweise die Publikation im Amtsblatt. Im Falle eines Notstands kann aber auch eine andere Form der Publikation fristauslösend sein.

Artikel 4e; Aufhebung des Notstands

Absatz 1: Da die Notstandsbefugnisse dem Regierungsrat nur «für beschränkte Zeit» eingeräumt werden (Art. 81 Abs. 1 E-KV), ist dieser verpflichtet, den Notstand unverzüglich aufzuheben, wenn dessen Voraussetzungen gemäss Artikel 4a E-BevG GL nicht mehr gegeben sind. Dies ist etwa dann der Fall, wenn die zeitliche Dringlichkeit entfallen ist. Kommt der Regierungsrat dieser Pflicht nicht nach, kann er vom Landrat oder von der Landsgemeinde übersteuert werden (Art. 4b und 4c E-BevG GL).

Absatz 2: Auch die Aufhebung des Notstands ist zu kommunizieren. Die Bestimmung ist das Gegenstück zur Informationspflicht gemäss Artikel 4a Absatz 3 E-BevG GL.

Absatz 3: Hierbei handelt es sich um eine Wiederholung der verfassungsmässigen Berichterstattungspflicht auf Gesetzesstufe (vgl. Erläuterung zu Art. 81 Abs. 2 E-KV). Es wird zudem ausdrücklich festgehalten, dass der Bericht nicht bloss zur Kenntnis genommen wird, sondern der Genehmigung durch den Landrat bedarf. Eine Genehmigung schafft gegenüber der blossen Kenntnisnahme mehr Handhabe; so kann der Bericht von einer Kommission vorbereitet werden (Art. 26 Abs. 1 LRV) oder es können Rückweisungsanträge (evtl. verbunden

mit dem Auftrag einer weiteren Abklärung) gestellt werden. Dass die direkten Einwirkungsmöglichkeiten gering bleiben, liegt in der Natur der Genehmigung eines retrospektiven Dokuments (wie bei der Jahresrechnung oder beim Tätigkeitsbericht). Die Nichtgenehmigung des Berichts ist nicht primär rechtlicher, sondern politischer Natur.

Artikel 4f; Wegfall des Notrechts

Absatz 1: Die Aufhebung des Notstands und der damit verbundene Wegfall des Notrechts muss nicht zwingend auf einmal stattfinden, sondern kann z. B. gebiets- bzw. bereichsweise oder zeitlich gestaffelt erfolgen. Dies ist bei der Aufhebung durch den Regierungsrat, den Landrat oder die Landsgemeinde genau zu bezeichnen. Die Notverordnungen verlieren in solchen Fällen nur in den bezeichneten Gebieten oder Bereichen ihre Gültigkeit und dauern überall sonst fort.

Absatz 2: Hierbei handelt es sich um das Gegenstück zur Informationspflicht gemäss Artikel 4d Absatz 3 E-BevG GL.

Absatz 3: Erlaubt ist dem Regierungsrat eine beschränkte Verlängerung des Notrechts über die Zeit des Notstands hinaus, etwa zur Stabilisierung eines bestimmten Notstandsgebietes. «Besondere Verhältnisse» liegen etwa vor, wenn es infolge einer Naturkatastrophe zu zeitlichen Verzögerungen bei den Aufräumarbeiten kommt. Die Bestimmung räumt dem Regierungsrat die Kompetenz ein, mit Aufhebung des Notstands (egal ob diese durch ihn selbst, durch den Landrat oder durch die Landsgemeinde erfolgt) eine Verlängerung des Notrechts um maximal 30 Tage anzuordnen und, gegebenenfalls, dem Landrat dessen Verlängerung um maximal ein Jahr zu beantragen.

Artikel 4g; Überführung ins ordentliche Recht

Absatz 1: Hier wird nicht der Fall einer Verlängerung, sondern derjenige einer Verstetigung der Notverordnung behandelt. Um über die Krisensituation Gültigkeit zu bewahren, muss sie das ordentliche Rechtsetzungsverfahren durchlaufen. Dies erfolgt, indem der Regierungsrat vor Wegfall des Notrechts dem Landrat die Notverordnung im Rahmen eines ausgefertigten Antrags vorlegt. Eine Verlängerung der Geltung einer Notverordnung im Sinne von Artikel 4f Absatz 3 E-BevG GL ist zur Einhaltung dieser Frist denkbar. Die Fristeinhaltung ist nur wichtig, wenn der Regierungsrat ein Regelungsvakuum verhindern möchte. Er kann auch nach dem Wegfall des Notrechts denselben Gegenstand zum Inhalt einer Vorlage machen.

Absatz 2: Mit der Eintretensdebatte entscheidet der Landrat, ob in Bezug auf die Verstetigung der Notverordnung politischer Handlungsbedarf besteht. Falls er eintritt, hat er zu entscheiden, ob die Notverordnung für die Dauer des Rechtsetzungsverfahrens in Kraft verbleibt oder ob die Wirkungen erst wieder mit Inkrafttreten des in das ordentliche Recht überführten Erlasses erfolgen sollen. Damit kann der Landrat situativ entscheiden, ob ein Regelungsvakuum vertretbar ist.

Absatz 3: Falls der Landrat nicht eintritt, verliert die aufgrund der Aufhebung des Notstands nicht länger legitimierte Notverordnung von Gesetzes wegen ihre Gültigkeit (Art. 4f Abs. 1 E-BevG GL). Die Gültigkeit entfällt ab dem Zeitpunkt des Nichteintretensbeschlusses. Dieser übersteuert somit auch eine allfällig vom Regierungsrat vorgesehene Verlängerung der Gültigkeit einer Notverordnung gemäss Artikel 4f Absatz 3 Buchstabe a E-BevG GL.

Absatz 4: Die Zuständigkeit des Landrates oder der Landsgemeinde für die Überführung in das ordentliche Recht bestimmt sich anhand der verfassungsmässigen Kriterien, d. h. ob es sich dabei um Regelungsinhalte auf Gesetzes- oder Verfassungsstufe handelt. Sowohl dem Landrat wie auch der Landsgemeinde stehen – wie im Rahmen einer ordentlichen Rechtsetzung – alle Rechte auf Abänderung zu.

Titel 2b; Beschlussfähigkeit der Räte

Artikel 4h; Ausserordentliche Beschlussfassung

Absatz 1: Von den gesetzlichen Quoren (Art. 11 Abs. 1 und 3 LRV; Art. 9 Abs. 1 RVOG; Art. 72 Abs. 1 GG) kann im Falle eines Notstands abgewichen werden. Sinnvoll erscheint dies z. B., wenn eine Mehrheit der Ratsmitglieder aufgrund der Krisensituation physisch verhindert ist, an den Tagungsort (für den Landrat i. d. R. das Rathaus gemäss Art. 8 Abs. 1 LRV) zu gelangen, etwa, weil die Strassenverbindungen unterbrochen sind. In einem solchen Fall können die verhinderten Ratsmitglieder extern abstimmen.

Absatz 2: Für die Zulässigkeit einer ausserordentlichen Beschlussfassung gemäss Absatz 1 ist der Entscheid des Präsidiums (Landammann oder Frau Landammann, Präsident oder Präsidentin des Landrates, Präsident oder Präsidentin der Vorsteherschaft bzw. all deren Stellvertretungen in der jeweils gesetzlichen Reihenfolge) notwendig. Dieses bestimmt sodann die im Rahmen der jeweiligen Krisensituation möglichst geeignete Form der externen Abstimmung, bestenfalls durch Direktübertragung, allenfalls aber auch telefonisch oder auf andere ähnliche Weise, wie dies bereits für den Regierungsrat möglich ist (Art. 10 Abs. 1 RVOG). Das Präsidium hat die in Frage kommenden Möglichkeiten zu prüfen und darunter diejenige zu wählen, die unter den gegebenen Umständen den besten Datenschutz und die Datensicherheit gewährleistet.

Absatz 3: Die extern abstimmenden Ratsmitglieder gelten im Rahmen ausserordentlicher Beschlussfassungen als anwesend. Im jeweiligen Protokoll kann vermerkt werden, dass sie extern abgestimmt haben.

Artikel 4i; Beschlüsse in Unterbesetzung

Absatz 1: Im Unterschied zur ausserordentlichen Beschlussfassung gemäss Artikel 4g E-BevG GL wird hier der Fall geregelt, in dem während eines Notstands eine Mehrheit der Ratsmitglieder «auf unbestimmte Zeit» ausgefallen ist. Dies kann dauerhaft sein, wenn die Ratsmitglieder verstorben oder verschollen sind, oder unbestimmt, wenn Ratsmitglieder aufgrund von Verletzungen körperlich oder geistig nicht mehr in der Lage sind, das Amt in absehbarer Zeit auszuführen. Die Feststellung der fehlenden Beschlussfähigkeit und in Zweifelsfällen die Feststellung des Ausfalls eines Ratsmitglieds obliegt dem jeweiligen Präsidium bzw. dessen Stellvertretungen in der jeweils gesetzlichen Reihenfolge. Das Gesetz knüpft an diese Voraussetzung die Pflicht zur Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit gemäss Artikel 4j ff. E-BevG GL.

Absatz 2: Sobald die fehlende Beschlussfähigkeit festgestellt wurde, können die betroffenen Räte die notwendigen Beschlüsse in Unterbesetzung treffen, womit ein Beschluss lediglich die Mehrheit der anwesenden Ratsmitglieder benötigt. Bei Stimmgleichheit trifft das Präsidium den Stichentscheid.

Artikel 4j; Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit

Absatz 1: Die Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit erfolgt primär über ordentliche Ergänzungswahlen (Art. 57 GPR). Um die Beschlussfähigkeit möglichst rasch wiederherzustellen, kann der Regierungsrat von den gesetzlichen Fristen (z. B. Art. 57 i. V. m. Art. 34 und 42 GPR) abweichen (Art. 4l E-BevG GL). Wenn eine Wahl jedoch als unmöglich oder stark gefährdet erscheint, kann die gemäss den nachfolgenden Absätzen für die Wiederherstellung zuständige Behörde auf deren Durchführung verzichten und die Beschlussfähigkeit stattdessen durch ein Nachrücken bzw. eine Ernennung wiederherstellen.

Absatz 2: Da der Landrat und die Gemeindeparlamente ordentlich im Verhältniswahlverfahren gewählt werden, kann deren Beschlussunfähigkeit durch Nachrücken behoben werden.

Demnach rückt von den Ersatzleuten die Person mit der höchsten Stimmenzahl nach, danach diejenige Person mit der nächsthöheren Stimmenzahl usw. (Art. 56 GPR). Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit hat dies innert zehn Tagen zu erfolgen.

Absatz 2: Da der Regierungsrat im Mehrheitswahlverfahren gewählt wird (Art. 34 ff. GPR), ist ein Nachrücken nicht möglich. Der Landrat ernennt daher die erforderliche Anzahl Personen zu interimistischen Mitgliedern des Regierungsrates. Wählbar sind alle Personen, welche die Voraussetzungen des passiven Wahlrechts erfüllen (Art. 74 Abs. 1 KV). Es liegt in der Natur der Sache, dass in einer Krisensituation eine Persönlichkeit mit politischem Verständnis, Erfahrung im Krisenmanagement und Führungserfahrung zu ernennen sein wird.

Absatz 3: Da auch Gemeinderätinnen und Gemeinderäte im Mehrheitswahlverfahren gewählt werden (Art. 34 ff. GPR), ist ein Nachrücken nicht möglich. In Parlamentsgemeinden (Art. 2 Abs. 1 Bst. b GG) ernennt das Gemeindeparlament, in Versammlungsgemeinden (Art. 2 Abs. 1 Bst. c GG) der Regierungsrat die erforderliche Anzahl Personen zu interimistischen Mitgliedern des Gemeinderates. Wählbar sind alle Personen, welche die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen (Art. 58 GG).

Artikel 4k; Amtspflicht

Absatz 1: Ratsmitglieder dürfen im Falle eines Notstands nicht zurücktreten. Ein Rücktritt ist nur zulässig, wenn ein Verbleiben im Amt aus wichtigen Gründen unzumutbar erscheint. Gemeint sind echte und ausgewiesene Härtefälle, z. B. wenn ein Ratsmitglied verunfallt oder schwer erkrankt ist. Sind die Räte infolge solcher Rücktritte nicht mehr beschlussfähig, gelangen die Artikel 4i und 4j E-BevG GL sinngemäss zur Anwendung.

Absatz 2: Die Annahme eines Amtes ist im Falle eines Notstands Pflicht. Die Annahme darf analog zur Regelung in Absatz 1 nur verweigert werden, sofern jemand aus wichtigen Gründen verhindert ist.

Absatz 3: Die Amtszeit der interimistischen Ratsmitglieder endet, wenn wieder genügend gewählte Behördenmitglieder einsatzfähig sind. Zu denken ist dabei an ein Szenario, in dem Behördenmitglieder verunfallt oder erkrankt sind und nach der Genesung wieder arbeiten können. Andererseits, sobald ein ordentliches Wahlverfahren durchgeführt und neue Behördenmitglieder gewählt werden konnten.

Artikel 4l; Verschiebung der Wahltermine und -fristen

Absatz 1: Falls ordentliche Gesamterneuerungswahlen bzw. Erneuerungswahlen der kantonalen und kommunalen Räte infolge eines Notstands nicht durchgeführt werden können, kann der Regierungsrat die Wahltermine verschieben. Der Regierungsrat setzt die Wahltermine neu fest, sobald der Notstand behoben ist. Darunter fallen auch Ersatzwahlen (Art. 39 GPR).

Absatz 2: Als Folge einer Wahlterminverschiebung gemäss Absatz 1 haben die bisherigen Ratsmitglieder bis zur Durchführung der Gesamterneuerungswahlen bzw. der Ergänzungswahlen im Amt zu verbleiben. Auch für sie gilt während des Notstands die Amtspflicht (Art. 4k Abs. 1 E-BevG GL).

Artikel 5; Führungsstruktur

Die bisherige, fallbezogene Begrifflichkeit wird mit dem abstrakten Begriff «Krisensituationen» harmonisiert (vgl. Erläuterung zu Art. 2b E-BevG).

Artikel 20; Haftung

Die bisherige, fallbezogene Begrifflichkeit wird mit dem abstrakten Begriff «Grossereignis» und «Krisensituationen» harmonisiert (vgl. Erläuterung zu Art. 2b E-BevG).

4.4. Landratsverordnung

Artikel 138; Notrecht

Die Bestimmung hat mit der Aufhebung des Notrechtsgesetzes formell seine Grundlage verloren, da sie direkt auf dessen Zwecke verweist. Inhaltlich wird das Ziel einer Flexibilisierung des Verfahrens im Falle einer Krisensituation durch die Notstandsgesetzgebung geschaffen. Die Bestimmung ist obsolet und deshalb aufzuheben.

4.5. Inkrafttreten

Über den Zeitpunkt der Inkraftsetzung der Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsänderungen soll der Regierungsrat entscheiden. Er nimmt dabei auf eine allfällige Umsetzung auf kommunaler Stufe, welche frühestens im Herbst 2026 stattfinden kann, Rücksicht.

5. Auswirkungen

5.1. Finanzielle Auswirkungen

Die beantragten Änderungen haben vorderhand keine finanziellen Auswirkungen. Sie führen weder zu Einsparungen noch zu Mehraufwänden, da sie hauptsächlich Anpassungen an Verfahren beinhalten.

Gestützt auf die beantragten Änderungen können im Falle von Krisensituationen besondere Mehraufwände erfolgen, etwa wenn ein besonderes Sicherheitskonzept für die Landsgemeinde erstellt werden muss (Art. 63 Abs. 5 E-KV) oder wenn externe Abstimmungen sichergestellt werden sollen (Art. 4h E-BevG GL). Diese Kosten fallen jedoch nur für die jeweils betroffenen Behörden an und gestalten sich je nach Situation unterschiedlich, sodass keine Voraussage gemacht werden kann.

5.2. Personelle Auswirkungen

Die beantragten Änderungen haben keine personellen Auswirkungen. Sie führen weder zu Einsparungen noch zu einem Mehrbedarf an Personal.

5.3. Organisatorische Auswirkungen

Die beantragten Änderungen haben keine Auswirkungen auf die ordentliche Behördenorganisation, sodass keine Umstrukturierungen erfolgen oder neue Zuständigkeiten begründet werden müssen. Im Falle eines Grossereignisses oder einer Krisensituation erfolgt eine Reorganisation, die sich an die jeweilige Situation anzupassen hat. Diese Vorlage schafft die Rahmenbedingungen für ein Funktionieren des Staates auch in Krisensituationen.

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat,

1. *die beiliegenden Verfassungs- und Gesetzesänderungen der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten; und*
2. *die beiliegende Verordnungsänderung zu genehmigen.*

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

Im Namen des Regierungsrates

*Kaspar Becker, Landammann
Arpad Baranyi, Ratsschreiber*

Beilagen:

- SBE
 - Verfassung des Kantons Glarus
 - Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung
 - Gesetz über den Bevölkerungsschutz
 - Landratsverordnung
- Synopsen
 - Verfassung des Kantons Glarus
 - Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung
 - Gesetz über den Bevölkerungsschutz
 - Landratsverordnung