

## **Beschluss**

Sitzung des Landrates vom Mittwoch, 24. Februar 2021

### **§ 365**

**Landsgemeinde 2021 – Optionen bei Absage der Landsgemeinde  
Gemeindeversammlungen – Optionen bei Absagen von Gemeindeversammlungen  
(Motion SVP-Fraktion «Ausserordentliche Landsgemeinde zur Wiedereinführung der  
politischen Rechte des Glarner Souveräns» / Postulat SP-Fraktion «Etwas tun gegen  
eine mögliche politische Blockade aufgrund COVID-19»)**

(Berichte Regierungsrat, 12.1.2021; Kommission Recht, Sicherheit und Justiz, 22.1.2021)

### **Eintreten**

*Bruno Gallati*, Näfels, Kommissionspräsident, beantragt Zustimmung zu den Anträgen der Kommission. – Ausgangslage für die Vorlage bildet die Tatsache, dass 2020 aufgrund der Coronavirus-Pandemie keine Landsgemeinde stattfand und nicht alle Gemeindeversammlungen durchgeführt werden konnten. Die Glarner Kantonsverfassung regelt den Fall, dass eine Landsgemeinde nicht stattfinden kann, nicht. Auf Stufe der Gemeinden bestehen zwar heute schon gewisse Möglichkeiten, ein Geschäft nicht der Gemeindeversammlung vorlegen zu müssen. Diese Möglichkeiten werden aber nicht primär mit Notsituationen wie einer Pandemie begründet. Somit bestehen auch auf kommunaler Ebene Regelungslücken. Weil also auf kantonaler und kommunaler Stufe eine Situation wie die vorliegende kaum geregelt ist, ist eine durch den Landrat erlassene Verordnung notwendig. Mit dieser sollen befristet Regelungen für Urnenabstimmungen aufgestellt werden. Diese kommen zum Tragen, sollten im 2021 keine Landsgemeinde und keine Gemeindeversammlungen durchgeführt werden können. – Im Moment stehen einige Geschäfte zur Behandlung an. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass der Landrat an seiner Sitzung vom 23. September 2020 – stellvertretend für die Landsgemeinde – nur teilweise bzw. nur gerade bei den dringendsten Geschäften dem Regierungsrat gefolgt ist und entschieden hat. Je länger aber die Pandemie andauert und im Fall, dass auch im 2021 keine Landsgemeinde stattfinden kann, stehen immer mehr dringende Geschäfte an. – In der vorliegenden Verordnung geht es niemals um die Beschneidung der Rechte der Bürger. Es geht nur darum, wenn nötig, befristet und situativ im Sinne des Bürgers zu handeln, sollten keine Landsgemeinde und keine Gemeindeversammlungen stattfinden können. Die Stimmberechtigten sollen im Rahmen des noch Möglichen an Urnenabstimmungen mitwirken können. – In der Eintretensdebatte in der Kommission verwiesen einige Votanten auf die Verantwortung des Landrates. Man gehe mit der Schaffung der Möglichkeit von Urnenabstimmungen an die Substanz der Landsgemeinde. Weiter teilten einige Kommissionsmitglieder die Haltung des Regierungsrates betreffend die Motion der SVP-Fraktion nicht. Schliesslich war das Eintreten auf die Vorlage aber weitgehend unbestritten. – In der Detailberatung wurde die vom Regierungsrat aufgezeigte bessere Aus-

gangslage in Bezug auf dringliche Geschäfte auf Stufe Gemeinde relativiert. Ein Dringlichkeitsbeschluss durch den Gemeinderat ist bereits vorgesehen, erfordert jedoch die Zustimmung aller Gemeinderatsmitglieder. Ein Referendumsvorbehalt ist in den jeweiligen Gemeindeordnungen geregelt. Letzterer muss aber bereits in der heute gültigen Gemeindeordnung verankert sein. Ansonsten erfordert eine entsprechende Anpassung einen Beschluss der Gemeindeversammlung, die jedoch möglicherweise nicht stattfinden kann. Zwar besteht auf Stufe Gemeinde die Möglichkeit, Urnenabstimmungen und Urnenwahlen durchzuführen. Aber auch dies muss in der gültigen Gemeindeordnung geregelt sein oder im Einzelfall durch die Gemeindeversammlung beschlossen werden. Somit wird auch für diese beiden Lösungen eine Gemeindeversammlung vorausgesetzt. In diesem Sinne musste die Kommission die vom Regierungsrat aufgezeigten besseren Möglichkeiten der Gemeinden in einer Pandemiesituation relativieren. – In der Kommission wurde das Festhalten an Landsgemeinde und Gemeindeversammlungen als Gegensatz zu den derzeit geltenden, grossen Einschränkungen gesehen. – Ausgiebig diskutiert wurde, wie weit Änderungsanträge zu einer Vorlage, die vom Landrat bereits beschlossen worden ist, an der Landsgemeinde überhaupt gehen können. Grundsätzlich sollen die Stimmberechtigten auch in diesen Fällen alle rechtlich zulässigen Anträge stellen können. Um die Landsgemeinde mit solchen Anträgen nicht zu überlasten, bleibt vorbehalten, in einem solchen Fall die gesamte Vorlage auf eine nächste Landsgemeinde zu verschieben. – Kritische Voten fielen in der Kommission zur Würdigung der Motion der SVP-Fraktion. Mehrheitlich ging man in der Kommission davon aus, dass der Regierungsrat mit der Motion nur beauftragt wird, dem Landrat die Einberufung einer ausserordentlichen Landsgemeinde zu beantragen. Der Beschluss bzw. die Einberufung dieser ausserordentlichen Landsgemeinde obliegt dann dem Landrat. Die Haltung des Regierungsrates zum Postulat der SP-Fraktion wurde in der Kommission hingegen geteilt. – Im Verordnungsentwurf gab Artikel 4 zu reden. Ein Streichungsantrag wurde gestellt. Dieser wurde damit begründet, dass es sich um eine Regelung auf Vorrat handle. Die Bestimmung könne durchaus erst dann in Kraft gesetzt werden, wenn dies nötig sei. Dem wurde entgegengehalten, dass bereits ein Jahr ohne Landsgemeinde vergangen sei und die Inkraftsetzung von Artikel 4 sowie die Vorbereitung einer Urnenabstimmung einige Zeit beanspruchen würden. Dies führe zu weiteren Verzögerungen bei der Entscheidungsfindung. Zudem entscheidet in jedem Fall der Landrat aufgrund von bereits festgelegten und allenfalls noch weitergehenden Kriterien, ob ein Landsgemeindegeschäft der Urnenabstimmung unterstellt wird. Sinngemäss handelt der Regierungsrat gemäss Artikel 6, wenn eine Gemeindeversammlungsvorlage auf Gesuch des Gemeinderates hin einer Urnenabstimmung unterstellt wird. Der Streichungsantrag zu Artikel 4 wurde schliesslich bei einer Gegenstimme und einer Enthaltung abgelehnt. – Die Kommission nahm eine Anpassung an der Inkrafttretensklausel vor. Sie sieht neu eine Befristung der Verordnung bis am 30. Juni 2022 vor. – Die regierungsrätlichen Anträge gaben noch einiges zu reden. Antragsziffer 2 wurde mit der von der Kommission ergänzten Inkrafttretensklausel bei einer Gegenstimme angenommen. Zu Antragsziffer 3 betreffend die Ergänzung der Kantonsverfassung wurde ein Ablehnungsantrag gestellt. Dabei wurde vom Antragsteller aber nicht bestritten, dass es in der aktuell gültigen Kantonsverfassung eine Lücke gebe. Diese müsse jedoch erst geschlossen werden, wenn die Krise ausgestanden sei. Der Ablehnungsantrag wurde bei einer Gegenstimme abgelehnt, weil genau die Krise die Notwendigkeit einer Ergänzung aufzeige. Zudem beschloss die Kommission mit ganz knapper Mehrheit, dem regierungsrätlichen Antrag betreffend die Motion der SVP-Fraktion zu folgen. Der Grund für diesen Entscheid liegt aber vor allem in der Pandemie und im Zeitplan für eine ausserordentliche Landsgemeinde, nicht in der rechtlichen Zulässigkeit. In der Schlussabstimmung stimmte die Kommission dem leicht angepassten regierungsrätlichen Antrag ohne Gegenstimme zu. – Zu danken ist der Kommission für die interessante und konstruktive Sitzung. Dank gebührt ausserdem Frau Landammann Marianne Lienhard und Ratsschreiber Hansjörg Dürst für die fachkundige und kompetente Unterstützung, letzterem auch für das Verfassen des Kommissionsberichts. Zu danken ist ausserdem Arpad Baranyi, Sekretär des Departements Sicherheit und Justiz, für die Unterstützung und das Verfassen des Protokolls.

*Gabriela Meier Jud*, Niederurnen, an der Kommissionssitzung anwesendes Ersatzmitglied, spricht sich namens der FDP-Fraktion für Eintreten und Zustimmung zu den Anträgen der Kommission aus. – Oberstes Ziel muss sein, sobald als möglich wieder eine Landsgemeinde durchzuführen. Das bedeutet jedoch nicht, dass man die Augen vor den Tatsachen verschliessen kann. Tatsache ist, dass es die pandemische Lage trotz einiger kleiner Silberstreifen am Horizont – etwa der langsame Rückgang bei den Fallzahlen oder die Hoffnung auf die Impfung – heute nicht zulässt, dass sich Menschen wieder in grosser Zahl und über längere Zeit treffen und austauschen. Eine weitere Tatsache ist, dass die Glarner Kantonsverfassung keine Regelung für den Fall, dass die Landsgemeinde nicht stattfinden kann, vorsieht. Nur weil dieser Fall im Jahr 1988, bei der letzten Revision der Kantonsverfassung, offenbar noch völlig undenkbar war, heisst das nicht, dass man sich heute nicht damit befassen sollte. Im Gegenteil: Besondere Zeiten erfordern besondere Massnahmen. Es ist daher wichtig, dass sich der Landrat Gedanken über Handlungsgrundlagen macht und politischen Blockaden zuvorkommt. – Die verfassungsmässigen Rechte der Stimmberechtigten müssen wenn immer möglich gewahrt bleiben. Deshalb ist es zu begrüssen, dass auch der Regierungsrat nun anerkennt, dass die Landsgemeinde zu einer Vorlage, welche vom Landrat gestützt auf Dringlichkeitsrecht in Kraft gesetzt wurde, nicht nur Ja oder Nein sagen, sondern auch Änderungsanträge gestützt auf Artikel 65 Absatz 2 der Kantonsverfassung stellen kann. Genau dieses Recht macht die Landsgemeinde zu etwas Besonderem. Das bedeutet aber nicht, dass der Landrat heute nicht auch weiterdenken darf. Er soll – um künftige politische Blockaden zu verhindern – die Möglichkeit von Urnenabstimmungen auch auf Stufe Kanton als Ultima Ratio diskutieren und regeln. Dies in der Hoffnung, dass eine solche Regelung nie zur Anwendung kommen muss, aber auch im Vertrauen darauf, dass der Landrat dannzumal das notwendige Augenmass haben wird. – Der Weg zu einer ausserordentlichen Landsgemeinde, wie ihn die SVP-Fraktion mit ihrer Motion gehen möchte, ist zwar grundsätzlich möglich. Die aktuelle pandemische Lage erlaubt derzeit aber keine ausserordentliche Landsgemeinde. Wenn die ordentliche Landsgemeinde dieses Jahr stattfinden kann, wird eine ausserordentliche ohnehin nicht nötig sein. Die FDP-Fraktion beantragt deshalb, die SVP-Motion abzulehnen. – Das oberste Ziel muss sein, dass – allenfalls unter strengsten Schutzvorkehrungen – sobald wie möglich wieder eine ordentliche Landsgemeinde durchgeführt werden kann. Die vorliegende Verordnung darf deshalb nicht auf unbestimmte Zeit gelten. Vielmehr muss die Möglichkeit geschaffen werden, die Situation aufgrund der neuesten Erkenntnisse und Fakten neu zu beurteilen, sollte innert nützlicher Frist keine Landsgemeinde stattfinden können. Die Geltungsdauer der Verordnung ist deshalb – wie von der Kommission beantragt – bis am 30. Juni 2022 zu befristen.

*Mathias Zopfi*, Engi, Kommissionsmitglied, votiert im Namen der Grünen Fraktion für Eintreten auf die Vorlage. – Es handelt sich vorliegend um ein äusserst wichtiges Geschäft. Der Landrat schraubt hier an den grundsätzlichen Spielregeln der Glarner Demokratie. Die Grüne Fraktion ist nicht ganz zufrieden mit der Vorlage und dem regierungsrätlichen Bericht. Der Regierungsrat musste sich zwar Gedanken machen und er hat dies auch getan. Es ist auch richtig, dass der Landrat diese Fragen diskutiert. Der regierungsrätliche Bericht beinhaltet viele interessante Überlegungen. Die Vorlage beinhaltet aber einige negative Punkte. Sie ist teilweise widersprüchlich und teilweise angesichts ihrer Bedeutung unsorgfältig. Ein Beispiel dafür ist die Interpretation von Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f der Kantonsverfassung. Dieser wird vom Regierungsrat neuerdings wieder so interpretiert, dass Abänderungsanträge bei durch den Landrat in Kraft gesetzten Vorlagen zulässig sind. Dass der Regierungsrat für kurze Zeit eine andere Haltung vertrat, ist unverständlich. Eine solche fand keine Grundlage in der Verfassung. Wenn die Landsgemeinde für eine Vorlage zuständig ist, hat sie auch das Recht, Abänderungsanträge zu stellen. Es ist zwar zu begrüssen, dass der Regierungsrat nun auch zu diesem Fazit kommt. Dass es aber auch einmal anders war, spricht nicht für gute Qualität. Ein zweiter negativer Punkt betrifft den Umgang mit der Motion der SVP-Fraktion. Der Regierungsrat bewertet diese als verfassungswidrig. Das ist ein hartes Wort. Wie, wenn nicht mit einer Motion, soll der Landrat, eine einzelne Fraktion oder ein einzelnes Mitglied sein Recht wahrnehmen, eine Abstimmung über die Durchführung einer ausserordentlichen Landsgemeinde zu erreichen? Es gibt keine Motion an das Landratsbüro. Es bleibt nur

der Weg über die Motion. Wenn der Regierungsrat argumentiert, er sei nicht zuständig, dann wäre er auch für Motionen, die eine Gesetzesänderung betreffen, nicht zuständig. Schliesslich fehlt die Zuständigkeit auch für den Erlass von Gesetzen. Auch diese Interpretation lässt Zweifel an der Qualität der Vorlage aufkommen. – Eine Frage zuhanden der zweiten Lesung stellt sich bezüglich der rechtlichen Grundlage der Vorlage. Diese stützt sich auf Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f der Kantonsverfassung. Diese Bestimmung geht davon aus, dass der Landrat anstelle der Landsgemeinde gesetzliche Grundlagen schaffen kann. Mit dieser Vorlage wird aber indirekt bestehendes Verfassungsrecht geändert. Weil das so ist, stellt sich die Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit. Der regierungsrätliche Bericht verweist nur auf Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f, äussert sich aber nicht zur Interpretation der Bestimmung. – Was der Landrat heute vor sich hat, besitzt eine historische Dimension. Seit der Verfassung von 1836 hat die Landsgemeinde stets stattgefunden, selbst in den Weltkriegs-Jahren und während der Spanischen Grippe. Nie musste man auf das Instrument der Urnenabstimmung zurückgreifen. Es ist historisch mutig, die Grundlage für diese Alternative in einer Verordnung zu schaffen. Der Landrat muss das vielleicht machen. Aber er muss sich darauf beschränken, nur dort Regelungen einzuführen, wo es absolut notwendig und unausweichlich ist. Aus Sicht der Grünen Fraktion ist das in mehreren Punkten gegeben. Deshalb will sie auf die Vorlage eintreten. In einem Punkt ist diese Voraussetzung aber nicht gegeben. Dort wird sich die Grüne Fraktion wieder melden.

*Emil Küng*, Obstalden, Kommissionsmitglied, will stellvertretend für die SVP-Fraktion eintreten. – Die SVP-Fraktion unterstützt die vorgeschlagenen Möglichkeiten, die bei Undurchführbarkeit der Landsgemeinde oder Absagen von Gemeindeversammlungen ergriffen werden sollen. Nicht einverstanden ist sie allerdings damit, dass deren Motion abzulehnen sei. Die SVP-Fraktion wird sich dazu wieder einbringen. – Besondere Situationen verlangen nach besonderen Lösungen. Eine besondere Situation herrscht aktuell ohne Zweifel, auch in Bezug auf das politische Leben. Die Stimmberechtigten erwarten, dass der Landrat einen Weg aufzeigt, wie die Blockade – insbesondere mit Blick auf die Landsgemeinde – überwunden werden kann. Auch in einem Landsgemeindekanton ist es irgendwann naheliegend, über Urnenabstimmungen nachzudenken. Die zurückhaltende Art, wie darüber nachgedacht wird, der begrenzte zeitliche Rahmen für diese Möglichkeit und die hohen Hürden stellen sicher, dass Geschäfte nicht leichtfertig an die Urne verschoben werden. Für unaufschiebbare Entschiede – und nicht zum Beispiel für mutmasslich unumstrittene Geschäfte – muss eine Lösung definiert werden. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen unterstützt die SVP-Fraktion die Vorlage. Die Überlegungen zur Landsgemeinde gelten sinngemäss auch für das Vorgehen auf Stufe der Gemeinden.

*Hans Schubiger*, Netstal, Kommissionsmitglied, will wie die BDP/GLP-Fraktion auf das Geschäft eintreten und stimmt diesem in der Kommissionsfassung zu. – Es ist sicherzustellen, dass das Volk mitentscheiden kann. Normalerweise tut es dies an der Landsgemeinde. Seit 1836 wurde diese noch nie abgesagt. In der aktuellen Situation braucht es jedoch eine alternative Regelung. Man darf damit nicht zuwarten und das Ende der Krise abwarten. Der Landrat muss heute Verantwortung übernehmen, auf das Geschäft eintreten, dieses beraten und eine Lösung finden. Die Vorstösse der SVP- und der SP-Fraktion zeigen auf, dass eine Regelung erwünscht ist.

Frau Landammann *Marianne Lienhard* beantragt Eintreten und Zustimmung zu den Anträgen der Kommission, die vom Regierungsrat unterstützt würden. – 2020 konnte keine Landsgemeinde stattfinden. Sollte sich dies im 2021 wiederholen, droht eine politische Blockade. Das will niemand. Es lässt sich nicht verantworten, dass die Geschäfte ins Stocken geraten. Dieser drohenden Blockade muss begegnet werden. Es sind Regeln für den Fall, dass die Landsgemeinde nicht stattfinden kann, zu schaffen. Die Verfassung sieht dafür keine Lösungen vor. Deshalb unterbreitet der Regierungsrat dem Landrat die vorliegende Verordnung. Gleichzeitig erstattet er Bericht und Antrag zu zwei Vorstössen, die zu diesem Thema eingereicht wurden. – Auch für den Regierungsrat ist es oberstes Ziel, dass sobald wie möglich

wieder eine Landsgemeinde stattfinden kann. Gleichzeitig darf man die Augen vor den aufgrund der Pandemie herrschenden Tatsachen nicht verschliessen. – Der Regierungsrat zeigt in seinem Bericht ein stufenweises Vorgehen auf, um die Blockade zu durchbrechen. Erste Priorität hat die Durchführung der Landsgemeinde am ordentlichen, von der Verfassung vorgesehenen Termin am ersten Mai-Sonntag 2021. Zweite Priorität hat eine Verschiebung der Landsgemeinde, die in der Kompetenz des Regierungsrates liegt. In dritter Priorität folgt die Inkraftsetzung von Landsgemeindevorlagen durch den Landrat auf Grundlage von Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f der Kantonsverfassung. Gemäss dieser Bestimmung haben vom Landrat in Kraft gesetzte Vorlagen Gültigkeit bis zur nächsten ordentlichen Landsgemeinde. Für den Fall, dass ein Geschäft dringlich und ein definitiver Entscheid unaufschiebbar wäre, wird mit der vorliegenden Verordnung eine Grundlage für Urnenabstimmungen geschaffen. Wichtig ist, dass sämtliche Entscheide – abgesehen von einer Verschiebung der Landsgemeinde – in der Kompetenz des Landrates liegen. – In Ergänzung zum regierungsrätlichen Bericht ist klarzustellen, was Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f der Kantonsverfassung aussagt. Eine Rechtsetzung in dringlichen Fällen kann der Landrat anstelle der Landsgemeinde beschliessen. Er hat dieses Recht in der Vergangenheit bereits in Anspruch genommen, indem er etwa die Einlagen in den kantonalen Härtefall-Fonds beschlossen hat. Unter Dringlichkeitsrecht durch den Landrat gefasste Beschlüsse haben Gültigkeit bis zur nächsten ordentlichen Landsgemeinde. An dieser werden die Geschäfte gemäss Memorial vorgelegt. Die Stimmberechtigten auf dem Ring können zu diesen Vorlagen Anträge stellen und somit mindern und mehrern. – Landrat Mathias Zopfi hat positive und negative Punkte genannt. Der Regierungsrat nimmt die kritischen Punkte auf. Es ist richtig, dass sich die Auslegung des Regierungsrates von Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f der Kantonsverfassung im Rahmen der Erarbeitung des vorliegenden Geschäfts geändert hat. Die Haltung des Regierungsrates sollte nun auch klargestellt worden sein und wird hier auch protokolliert. Landrat Mathias Zopfi kritisierte auch, dass der Regierungsrat die Motion der SVP-Fraktion als verfassungswidrig bezeichnet hat. Die Landsgemeinde hat seit 1836 stets stattgefunden. Der Fall, dass die Landsgemeinde einmal nicht stattfinden könnte, wurde gar nie diskutiert. Deshalb wurde vermutlich auch noch nie eine Motion zu einem Entscheid, der in der Verfassung explizit in die Kompetenz des Landrates übergeben wird, eingereicht. Schlussendlich geht es aber in erster Linie um die Frage, ob zum aktuellen Zeitpunkt überhaupt eine ausserordentliche Landsgemeinde abgehalten werden könnte. Das kann verneint werden. – In der Vorlage wird auch die Situation der Gemeinden aufgezeigt. Auch diese müssen handlungsfähig sein. Erfreulicherweise konnten im Herbst 2020 in allen Gemeinden Gemeindeversammlungen stattfinden. Die Schutzkonzepte funktionierten. Dennoch muss auch für die Gemeindeebene der Fall der Fälle diskutiert werden. Die Verfassung sieht dort mehr Möglichkeiten vor: Urnenabstimmungen sind explizit in der Verfassung erwähnt. Ausserdem gibt es noch den sogenannten Kästliabschluss. Die Gemeinderäte haben damit ein Instrument zur Lösung von gewissen Situationen. Trotzdem wurde der Fall einer Urnenabstimmung im Verordnungsentwurf nochmals geregelt. Wenn die Gemeinden alle bereits bestehenden Instrumente ausgeschöpft haben, kann der Gemeinderat beim Regierungsrat beantragen, eine Urnenabstimmung für ein Geschäft vorzusehen, das von der Gemeindeordnung nicht dafür vorgesehen wäre. – Landrat Mathias Zopfi stellte die Frage, ob für die Verordnung eine Verfassungsgrundlage bestehe. Der Regierungsrat geht davon aus, dass Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f dem Landrat das Recht gibt, in dringlichen Fällen anstelle der Landsgemeinde Recht zu setzen. Die Frage wird zuhanden der zweiten Lesung aber nochmals abgeklärt; der Regierungsrat kann der Kommission nochmals Bericht erstatten. – Zu danken ist der Kommission unter der Leitung von Landrat Bruno Gallati für die differenzierte und ausgiebige Diskussion zu diesem sehr wichtigen Geschäft.

## **Detailberatung**

### *Rechtliche Grundlagen*

*Christian Marti*, Glarus, unterstützt stellvertretend für die FDP-Fraktion die Anträge der Kommission. – Das vom Regierungsrat vorgeschlagene Vorgehen löst wenig Begeisterung aus. Die Vernunft gebietet es jedoch, Vorkehrungen zu treffen. Dem Regierungsrat ist dafür zu danken. Dank gebührt Frau Landammann Marianne Lienhard auch für die klare Positionierung: Höchste Priorität hat die Durchführung einer Landsgemeinde am ordentlichen Datum. Die FDP-Fraktion unterstützt dies explizit. Die Glarnerinnen und Glarner haben das Mindern und Mehren – nicht bloss das Entscheiden zwischen Ja oder Nein – im Blut. Die FDP-Fraktion erachtet die Durchführung einer Landsgemeinde im 2021 als für die Glarner Demokratie und für den gesellschaftlichen Zusammenhalt im Kanton Glarus als zwingend. Sie sichert eine gewisse emotionale, aber auch rechtliche und sachliche Stabilität für die Weiterentwicklung des Glarnerlandes über die Dauer der Pandemie hinaus. Die Durchführung einer Landsgemeinde wie auch von Parlamentssitzungen und Gemeindeversammlungen war rechtlich gesehen nie verboten. Es gab also immer eine Rechtsgrundlage für die Durchführung der Landsgemeinde. – Aus Sicht der FDP-Fraktion braucht es definitive, rechtsverbindliche Entscheide. Insbesondere dann, wenn auch im 2021 keine Landsgemeinde durchgeführt werden kann, droht ein Gesetzgebungs- bzw. Entwicklungsstau. Dieser löst grosse Unsicherheiten aus. Das Glarnerland würde gerade auch bei der Bewältigung der Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie ins Hintertreffen geraten. Zu nennen sind etwa das Energiegesetz, das Pflege- und Betreuungsgesetz, das Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen, das Gesetz über die Glarner Kantonbank, das Gerichtsorganisationsgesetz, die Entwässerung von Braunwald, das Gesetz über die musikalische Bildung sowie verschiedene Memorialsanträge und Kreditvorlagen. Vielleicht muss man sich im 2021 auf das Mindern und Mehren, den Kerngehalt der Landsgemeinde, beschränken. Eventuell ist auf den Markt, den Einzug und das gemeinsame Kalberwurst-Essen im Restaurant zu verzichten. Selbstverständlich ist ein passendes Schutzkonzept umzusetzen. – Gemeindeversammlungen lassen sich mit der Landsgemeinde nicht vergleichen. An der Landsgemeinde nehmen ungleich mehr Leute teil. Auf der anderen Seite findet die Landsgemeinde im Freien statt. Das ist ein grosser Vorteil. – Appenzell Innerrhoden hat die Landsgemeinde zwar bereits abgesagt und Urnenabstimmungen angesetzt. Es ist aber allseits bekannt, dass die Stimmberechtigten an der Appenzeller Landsgemeinde zu einem Geschäft nur Ja oder Nein sagen können – dies im Unterschied zur Glarner Landsgemeinde.

### *Szenarien für 2021*

*Samuel Zingg*, Mollis, kündigt namens der SP-Fraktion einen Antrag anlässlich der zweiten Lesung an, wonach Antragsziffer 3 betreffend Ausarbeitung einer Vorlage zur Ergänzung der Kantonsverfassung mit einem konkreten Termin zu versehen sei; so solle die entsprechende Vorlage zuhanden der Landsgemeinde 2022 erarbeitet werden. – Die SP-Fraktion wird einen konkreten Termin für die Ausarbeitung der Vorlage zur Ergänzung der Kantonsverfassung beantragen. Die Argumente und Vorschläge betreffend die Behebung des Problems, dass die Kantonsverfassung den Ausfall einer Landsgemeinde nicht regelt, liegen bereits auf dem Tisch und werden nun diskutiert. Es macht deshalb keinen Sinn, eine solche Vorlage auf die lange Bank zu schieben, wie dies bei anderen Gesetzen passiert ist, die mittelfristig hätten angepasst werden sollen. Die SP-Fraktion schlägt vor, dass die Vorlage der Landsgemeinde 2022 unterbreitet wird. Hoffentlich wird spätestens dann wieder eine ordentliche Landsgemeinde durchgeführt werden können. Verzichtet der Landrat auf eine Terminierung, könnte es im 2023 plötzlich wieder zu spät sein, weil die Landsgemeinde nicht stattfinden kann. Dann steht der Landrat wie der Esel vor dem Berg. Er hat die Angelegenheit zwar inhaltlich diskutiert, aber nicht der Landsgemeinde vorgelegt.

## *Behandlung der Vorstösse*

*Sabine Steinmann*, Oberurnen, gibt namens der SP-Fraktion eine Protokollerklärung ab. – Auch wenn sich die Juristen nicht ganz einig sind, ob die Motion der SVP-Fraktion rechtlich zulässig ist, ist die Absicht dahinter klar. Sie fordert eine zusätzliche Landsgemeinde, um den Überhang an Traktanden abzuarbeiten und eine Überfrachtung zu verhindern. Gute Entscheide würden genügend Zeit für das Raten, Mindern und Mehren erfordern. Die SP-Fraktion kann diesen Ausführungen in der Motion nur zustimmen. – 23 Geschäfte oder mehr sind sehr viel für eine Landsgemeinde. Natürlich kann man diese Menge an Geschäften abarbeiten. Dabei werden die Redner jedoch unter Druck gesetzt. Deshalb ist die Möglichkeit in Betracht zu ziehen, die Landsgemeinde an zwei aufeinanderfolgenden Tagen abzuhalten. Der Ring kann stehen gelassen werden, die Kosten sind dadurch niedriger. – Wenn die Urnenabstimmung wirklich die Ultima Ratio ist, bedeutet dies im Umkehrschluss, dass eine ausserordentliche Landsgemeinde ernsthaft geprüft wird, bevor es zu einer Urnenabstimmung kommt.

## *Verordnung über ausserordentliche Urnenabstimmungen*

### *Artikel 4; Sachabstimmungen an der Urne*

*Mathias Zoppi* beantragt die Streichung von Artikel 4 aus der Vorlage. – Der Antrag auf Streichung von Artikel 4 müsste eigentlich mehr Erfolg haben als in der Kommission. In der Debatte wurde nun das Hohelied der Landsgemeinde gesungen. Wer klar hinter dem Landsgemeinde-System steht, muss bei dieser Bestimmung vorsichtig sein. Artikel 4 zeigt auf, dass eine qualitativ gute Gesetzgebung in der Krise schwieriger zu bewerkstelligen ist. Das ist kein Vorwurf an den Regierungsrat, sondern einfach eine Tatsache. In der Krise muss vor allem schnell gehandelt werden. Die Notwendigkeit von Artikel 4 ist nicht gegeben. Die Grüne Fraktion hat kein Problem, wenn auf Stufe Gemeinde in den Artikeln 6 und 7 die Urnenabstimmung ermöglicht wird. Die Gemeinden haben ein Budget, das sie den Stimmberechtigten vorlegen müssen. Auf kantonaler Stufe kann der Landrat über das Budget entscheiden. Auf Stufe Gemeinden gibt es zudem viel mehr Kreditvorlagen und viel weniger rechtliche Erlasse als an der Landsgemeinde. Auch hat die Grüne Fraktion kein Problem damit, wenn in Artikel 3 Wahlen an der Urne statt an der Landsgemeinde ermöglicht werden. Es traten in jüngerer Vergangenheit immer wieder Richter altershalber zurück; vielleicht wird ein Gerichtspräsident bald in den Regierungsrat gewählt. Man kann mit der Nachfolge nicht zuwarten. Bei einer Wahl an der Landsgemeinde können die Stimmberechtigten bloss Ja oder Nein zu einem Namen sagen. Man nimmt ihnen also nichts weg, wenn man die Wahl an die Urne verschiebt. Bei Sachabstimmungen sieht es jedoch anders aus. Es geht um die Landsgemeindevorlagen aus den Jahren 2020 und 2021. Keine dieser Vorlagen ist derart dringlich, als dass man sie nicht unter dem bestehenden Dringlichkeitsrecht behandeln könnte. Der Landrat hat dieses bereits mehrfach angewandt, Millionenbeträge gesprochen – und kein Hahn krächte danach. Ob etwa das Öffentlichkeitsprinzip etwas früher oder später eingeführt wird, ist nicht entscheidend. Ausserdem werden der Landsgemeinde nur freie Ausgaben vorgelegt. Die Kreditvorlagen betreffen somit wünschbare, aber nicht zwingende Projekte. – Artikel 4 ist auch nicht notwendig, weil er heute schlicht nicht relevant ist. Der Regierungsrat sagt selbst sehr klar, dass er eine Urnenabstimmung nur als Ultima Ratio betrachtet. Er schreibt: «Der Kanton würde dabei stark von der geltenden Verfassung abweichen.» Und weiter: «Die Institution soll mit der Urnenabstimmung nicht ohne Not in Frage gestellt werden.» Die Formulierung «ohne Not» ist aufgrund des vorliegenden Artikels 4 aber zu hinterfragen. Es wäre zwar schön, wenn die Landsgemeinde am ordentlichen Termin abgehalten werden könnte. Das ist aber eher unwahrscheinlich. Im Herbst 2021 sollte sie aber stattfinden können. Die Impfkampagne nimmt Fahrt auf. Der Regierungsrat sieht die Durchführung einer Urnenabstimmung frühestens im Frühling 2022. Dannzumal steht die Landsgemeinde 2022 aber schon wieder vor der Tür. Ausserdem könnte Artikel 4 auch zu einem späteren Zeitpunkt noch in Kraft gesetzt werden. Mancher mag jetzt denken, es

schade ja nichts, diesen schon jetzt in Kraft zu setzen. Das ist aber falsch. Schaden entsteht, weil der Landrat ausserhalb seiner Kompetenzen Entscheide trifft. Der Landrat darf mit einer Notverordnung nur das äusserst Notwendige beschliessen. Mit der Inkraftsetzung von Artikel 4 zum heutigen Zeitpunkt würde der Landrat einen Damm brechen, weil die Bestimmung heute nicht notwendig ist. Ausserdem wird mit Artikel 4 eine Lösung vorweggenommen. Für künftige Situationen wie die aktuelle muss auf Verfassungsstufe eine Lösung vorgesehen werden. Diese Lösung muss man aber in aller Ruhe und nicht mitten in der Krise überlegen. Die SP-Fraktion will eine solche Lösung aber sogar noch an die Landsgemeinde 2022 bringen. Das ist abzulehnen. Die Urnenabstimmung ist keine Lösung. Es braucht bessere Notstandskompetenzen für den Landrat. – Es wird auch argumentiert, dass Artikel 4 nicht so schlimm sei, weil der Landrat ja bei jeder einzelnen Vorlage entscheide, ob eine Urnenabstimmung durchgeführt wird. Das mag sein und dem Landrat ist zuzutrauen, dass er das Instrument der Urnenabstimmung sehr zurückhaltend anwenden würde. Diese Schiedsrichterfunktion steht dem Landrat jedoch nicht zu, auch wenn er diese seriös ausüben würde. Sie entspricht nicht seiner Aufgabe. Im Kanton Glarus entscheidet nun einmal die Landsgemeinde über Gesetzesvorlagen. Die Alternative besteht nun darin, Artikel 4 in der Hinterhand zu behalten. Er ist formuliert. Wenn im Herbst 2021 die Landsgemeinde nicht stattfinden kann, kann der Landrat diese Bestimmung beraten. Der Landrat ist genug flexibel; die Bestimmung kann relativ schnell in Kraft gesetzt werden. Wenn die Urnenabstimmung sowieso erst im Frühling 2022 stattfindet, ist die Inkraftsetzung von Artikel 4 nicht dringlich. Diese soll erst erfolgen, wenn die Bestimmung benötigt wird. – Streicht der Landrat die Bestimmung aus der Vorlage, passiert nichts. Er erspart sich damit aber eine epische Diskussion, wenn die pandemische Lage im Herbst 2021 nicht so klar ist. Der eine oder andere könnte dann auf das Instrument der Urnenabstimmung verweisen. Der Landrat müsste sich dann rechtfertigen, weshalb er die Vorlagen trotzdem an der Landsgemeinde behandelt haben will. Die Befürchtung, dass diese Bestimmung die Landsgemeinde gefährdet, ist viel grösser als etwa bei den Abstimmungsgeräten, über die alle gesagt haben, dass sie eine grosse Gefahr für die Landsgemeinde darstellen.

*Thomas Kistler*, Niederurnen, an der Kommissionssitzung anwesendes Ersatzmitglied, spricht sich für Ablehnung des Antrags Zopfi aus. – Die SP-Fraktion hat ein Postulat eingereicht, weil sie Respekt vor der Situation hat, dass aufgrund der Pandemie keine Entscheide getroffen werden können. Auch der Kanton Glarus wird irgendwann in die Situation kommen, in der Entscheide getroffen werden müssen. Überall in der restlichen Schweiz können die Stimmberechtigten ebenfalls nur Ja oder Nein zu Vorlagen sagen. Deswegen sind die anderen Kantone noch lange nicht undemokratisch. Die Landsgemeinde mit der Möglichkeit des Minderns und des Mehrens ist zwar wichtig. Noch wichtiger ist aber, dass überhaupt demokratische Entscheide gefällt werden können. Deshalb soll der in Artikel 4 vorgesehene Notausgang beibehalten werden. Der Landrat soll diskutieren, welche Vorlagen der Urnenabstimmung unterworfen werden sollen, wenn die Zeit dafür gekommen ist. Eine Vorlage soll aufzeigen, wie solche Situationen in Zukunft bewältigt werden können.

*Bruno Gallati* ersucht um Ablehnung des Antrags Zopfi und somit um Zustimmung zum Antrag von Kommission und Regierungsrat. – Wäre nicht schon ein Jahr ohne Landsgemeinde vergangen, könnte man noch ein gewisses Verständnis für den Antrag Zopfi aufbringen. Nach einem Jahr ohne Landsgemeinde kann man aber nicht sagen, es handle sich um eine unnötige und nicht dringliche Bestimmung. Zu erinnern ist an die Sitzung des Landrates im September 2020, als der Landrat gewisse Landsgemeindevorlagen behandelte. Damals entschied der Landrat, auf zwei solcher Vorlagen nicht einzutreten. Auch wenn der Landrat unter Notrecht über Vorlagen in der Kompetenz der Landsgemeinde beschliesst, gilt immer noch der Vorbehalt, dass die Vorlage der nächsten Landsgemeinde unterbreitet werden muss. Diese Unsicherheit kann einen Einfluss auf den Entscheid des Landrates haben, ob er unter Notrecht über eine Vorlage beschliessen möchte. Zumindest entstand im September 2020 der Eindruck, dass dies eine Rolle spielte. Sollte eine Vorlage im äussersten Fall an die Urne gehen, so resultiert daraus immerhin ein gültiger Entscheid. – Es geht heute nicht um die Zukunft der Landsgemeinde. Es wird nun suggeriert, dass die Befürworter dieser Vorlage

gegen die Landsgemeinde seien. Dem ist vehement zu widersprechen. Es stehen alle hinter der Landsgemeinde. Wenn eine Landsgemeinde nicht durchgeführt werden kann, ist es immer noch besser, wenn die Stimmberechtigten an der Urne entscheiden können, als dass sie gar nicht mitreden können. Deshalb soll der vorgeschlagene Artikel 4 in der Vorlage bleiben. Der Entscheid über die Durchführung von Urnenabstimmungen und damit die Filterfunktion liegt beim Landrat. Mit der von der Kommission vorgeschlagenen Befristung der Geltungsdauer der Verordnung hat der Landrat nochmals an sich selbst gedacht. Diese soll bis längstens Ende Juni 2022 gelten. Die Anpassung der Kantonsverfassung erfolgt in einem zweiten Schritt. Die aktuelle Situation ist dort nicht geregelt. Auf diese Arbeit hat die aktuelle Verordnung mit Artikel 4 keinen Einfluss. Die Änderung der Kantonsverfassung braucht möglicherweise auch noch mehr Zeit. Der allenfalls etwas neu zusammengesetzte Landrat kann dann Ende Juni 2022 entscheiden, wie es mit dieser Verordnung weitergeht. – Wird Artikel 4 aus der Vorlage gestrichen, hat diese bei Weitem nicht mehr die Bedeutung, die sie haben müsste.

*Mathias Zopfi* geht auf die Voten der Vorredner ein. – Es wurde argumentiert, es sei besser, die Stimmberechtigten könnten an der Urne entscheiden, als gar nicht. Das trifft zu. Aber bei einer Regelung ohne Artikel 4 ist es ja nicht so, dass die Stimmberechtigten nicht entscheiden könnten. Jede Vorlage – auch jene, die der Landrat vorzeitig in Kraft gesetzt hat – würde an die Landsgemeinde gelangen. Es geht beim Streichungsantrag nicht darum, den Stimmberechtigten etwas vorzuenthalten. Vielmehr sollen die Spielregeln am richtigen Ort geändert werden. – Bereits in der Kommission hiess es von verschiedener Seite, dass Artikel 4 gar nie angewendet werden müsse. Wenn das so ist, darf er heute aber nicht in die Verordnung aufgenommen werden. Sollte er im Herbst benötigt werden, kann er dann diskutiert werden. Die Pandemie entwickelt sich derart schnell. Es ist deshalb keine gute Idee, Probleme zu lösen, die es noch gar nicht gibt. Viel eher sind jene Probleme zu lösen, die es bereits gibt. Und davon gibt es einige. – Der Vorschlag der SP-Fraktion, die Landsgemeinde an zwei Tagen durchzuführen, ist prüfenswert. Das Problem der Überfrachtung ist lösbar.

Frau Landammann *Marianne Lienhard* beantragt Zustimmung zum Antrag von Kommission und Regierungsrat. – Das Votum des Kommissionspräsidenten ist vollumfänglich zu unterstützen. Die Kommission diskutierte diesen Punkt bereits sehr intensiv. Der Kanton befindet sich aktuell im Modus der Krisenbewältigung. Da funktioniert so manches etwas anders. Wöchentlich kommen Vorgaben aus Bern, die nicht immer in sich stimmig sind. Der Regierungsrat will sich mit der vorgelegten Verordnung, die auf drei Seiten Platz findet, für einmal etwas Vorsprung verschaffen. Das kann mitten in der Krisenbewältigung nicht falsch sein. Will man nun abwarten, was im 2021 noch so passiert, ist man wieder zu spät, wenn es darauf ankommt. Das ist eine Lehre aus einem Jahr Pandemie. – Die Urnenabstimmung ist aus Sicht des Regierungsrates Ultima Ratio. Dieser will auch keine Urnenabstimmungen durchführen müssen. Aber der Regierungsrat muss für einen Umgang mit der Krise sorgen. Aus Sicht des Regierungsrates sind alle pendenten Geschäfte wichtig. Sie alle müssen früher oder später abgeschlossen werden, um vorwärtszukommen. Eine Blockade ist zu vermeiden. Das ist das oberste Ziel. Dafür muss ein Instrument geschaffen werden. Der Landrat entscheidet letztlich darüber, was der Urnenabstimmung unterworfen und was vorzeitig in Kraft gesetzt wird. Er soll sich jetzt diese Möglichkeit geben und dann über die Anwendung entscheiden. In einigen Monaten wird die Situation schon wieder anders aussehen.

**Abstimmung:** Der Antrag von Kommission und Regierungsrat obsiegt über den Antrag Zopfi.

### *Inkrafttreten*

Die Kommission beantragt eine Änderung der Inkrafttretensklausel. Der Regierungsrat ist damit einverstanden. Das Wort dazu wird nicht verlangt. Der Änderung ist zugestimmt.

Die Vorlage unterliegt einer zweiten Lesung.