

An den Landrat

Glarus, 12. Januar 2021

**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»)

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Der Bundesrat traf ab Anfang März 2020 Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung aufgrund der sich auch in der Schweiz verstärkenden Coronavirus-Pandemie. Er stufte die Situation in der Schweiz als «ausserordentliche Lage» gemäss Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG) ein. Mit Beschluss vom 17. März 2020 entschied der Regierungsrat in Absprache mit dem Kanton Appenzell Innerrhoden, die Landsgemeinde 2020 aufgrund der Pandemie vom 3. Mai 2020 auf den 6. September 2020 zu verschieben. Am 2. Juli 2020 genehmigte er ein Schutzkonzept für die Landsgemeinde. Aufgrund der anfangs August schweizweit und auch im Glarnerland ansteigenden Fallzahlen sowie der ungünstigen Prognosen sah sich der Regierungsrat am 25. August 2020 jedoch veranlasst, die Landsgemeinde 2020 definitiv abzusagen. Gleichzeitig unterbreitete er dem Landrat gewisse Geschäfte zur Beschlussfassung anstelle der Landsgemeinde.

Der Landrat folgte dem Regierungsrat in seiner Sitzung vom 23. September 2020 jedoch nur teilweise. So nahm er – jeweils anstelle der Landsgemeinde – die Wahl und Vereidigung von Frau Landesstatthalter Marianne Lienhard zur Frau Landammann und von Regierungsrat Benjamin Mühlemann zum Landesstatthalter vor, legte den Steuerfuss für das Jahr 2021 fest, setzte das neue Kantonale Geldspielgesetz auf den 1. Januar 2021 in Kraft und beschloss den Beitritt des Kantons Glarus zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat und zur Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen aufgrund bestehender Dringlichkeit. Diese Beschlüsse sind der Landsgemeinde 2021 zur nachträglichen Genehmigung zu unterbreiten. Auf zwei weitere Vorlagen trat er nicht ein und verschob sie auf die Landsgemeinde 2021. Der Landrat erachtete die Dringlichkeit dieser Vorlagen mehrheitlich als nicht gegeben.

Auch die Gemeinden waren aufgrund der Pandemie gezwungen, von den Vorgaben des Gemeindegesetzes abzuweichen und die Gemeindeversammlungen im Frühling abzusagen. Per Dringlichkeitsrecht entband der Regierungsrat die Gemeinden von der Durchführung von

Gemeindeversammlung für die Abnahme der Jahresrechnungen bis zum 30. Juni. Ende November 2020 konnten schliesslich in allen Gemeinden Gemeindeversammlungen stattfinden; alle wesentlichen Beschlüsse (Abnahme Jahresrechnung, Budget 2021, Kreditbeschlüsse, wichtige Sachabstimmungen usw.) konnten getroffen werden. Allerdings waren diese Versammlungen nur mässig gut besucht.

Im Zusammenhang mit der Durchführung der Landsgemeinde 2021 wurden schliesslich zwei Vorstösse eingereicht:

- Eine Motion der SVP-Fraktion vom 5. Oktober 2020 will den Regierungsrat beauftragen, eine (vorgezogene) ausserordentliche Landsgemeinde «zur Wiedereinführung der politischen Rechte des Glarner Souveräns» durchzuführen.
- Ein Postulat der SP-Fraktion vom 7. September 2020 will den Regierungsrat beauftragen, zu prüfen, welche Möglichkeiten bestehen, um eine mögliche politische Blockade im Jahr 2021 abzuwenden.

Diese Vorstösse sind im Kontext der pandemischen Entwicklung in den letzten Monaten zu sehen. Unabhängig von den Vorstössen hat sich der Regierungsrat Gedanken über die Durchführung der Landsgemeinde 2021 und mögliche Alternativen, aber auch zu den Gemeindeversammlungen gemacht.

2. Aktuelle pandemische Lage

In der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein sind seit Beginn der Pandemie rund 453'000 positive COVID-Tests und über 7000 Todesfälle (Stand 31.12.2020) zu vermelden. Die Schweiz befindet sich seit Ende September in einer zweiten Welle. Im Vergleich zur ersten Welle im März/April 2020 mit moderat steigenden Fallzahlen ist die zweite Welle durch bedeutend höhere Fallzahlen, mehr Todesfälle von über 70-jährigen Personen und mehr Behandlungen auf der Intensivpflegestation gekennzeichnet. Das Gesundheitswesen steht allein durch die hohe Zahl der Fälle stark unter Druck.

Obwohl sich die Schweiz seit Mai 2020 nicht mehr in einer ausserordentlichen Lage gemäss Epidemien-gesetz befindet, hat der Bundesrat in dieser besonderen Lage am 28. Oktober 2020 wieder weitergehende Einschränkungen beschlossen. Ziel dieser Massnahmen war es, die Zahl der Kontakte unter den Menschen stark zu reduzieren. Discos und Tanzlokale wurden geschlossen, Bars und Restaurants hatten um 23 Uhr zu schliessen. Alle Veranstaltungen mit mehr als 50 Personen sowie sportliche und kulturelle Freizeitaktivitäten mit mehr als 15 Personen wurden untersagt. Zudem wurde die Maskentragpflicht ausgeweitet. Ab 2. November 2020 mussten Hochschulen auf Präsenzunterricht verzichten. Am 11. und 18. Dezember 2020 verschärfte der Bundesrat die Massnahmen erneut. Während er vorerst für Restaurants und Bars, Läden und Märkte, Museen und Bibliotheken sowie Sport- und Freizeitanlagen eine Sperrstunde ab 19 Uhr an Werktagen und die Schliessung an Sonntagen einführte, schloss er diese ab dem 22. Dezember 2020 ganz. Der Bundesrat erweiterte zudem den Einsatz von Schnelltests, um noch breiter testen zu können. Kantone mit günstiger epidemiologischer Entwicklung konnten Erleichterungen vorsehen. Mittlerweile ist die pandemische Lage aber so ernst, dass die meisten Kantone gewährte Erleichterungen für Restaurants und Bars wieder rückgängig machten. Die Skigebiete hingegen durften mit Kapazitätsbeschränkungen in allen Kantonen geöffnet werden. Veranstaltungen sind mit bestimmten Ausnahmen verboten, sportliche und kulturelle Aktivitäten sind nur noch in Gruppen bis fünf Personen erlaubt. Per 9. Januar 2021 hat der Bundesrat die Möglichkeit, in Kantonen mit günstiger Entwicklung Erleichterungen vorzusehen, aufgehoben. Zudem könnten die im Dezember beschlossenen Einschränkungen bis Ende Februar 2021 verlängert werden. Weitere Verschärfungen werden aktuell geprüft.

Während der Schweiz eine gute Bewältigung der ersten Welle attestiert wurde, sieht es bezüglich der zweiten Welle nicht mehr so gut aus: Die Schweiz befand sich bezüglich Anstieg

der Fallzahlen in der Spitzengruppe; umliegende Staaten haben bedeutend stärkere Einschränkungen bis zu einem totalen Lockdown beschlossen. Nach einem kurzen Rückgang der Fallzahlen und der Todesfälle stiegen diese ab November stark an. Zudem wurden gegen Ende Dezember 2020 in Grossbritannien und Südafrika Mutationen des Coronavirus festgestellt, die offenbar ansteckender sind. Die mutierten Virenstämme wurden in der Schweiz bereits festgestellt. Eine gewisse Hoffnung besteht im Umstand, dass noch vor Weihnachten ein erster Impfstoff in der Schweiz zugelassen wurde. Anfang 2021 soll ein zweiter Impfstoff durch Swissmedic zugelassen werden, der zum Teil auch in der Schweiz produziert wird. Die Kantone starteten nach Weihnachten mit den ersten Impfungen von über 75-Jährigen und Risikogruppen.

Diese Ausführungen gelten auch für den Kanton Glarus. Während bis Ende September nur ein moderater Anstieg der Zahl positiver Corona-Tests und praktisch keine COVID-19-Erkrankungen mehr zu verzeichnen waren, sind seither die Zahlen stark angestiegen.

Tabelle 1. Entwicklung der COVID-19-Fallzahlen im Kanton Glarus

<i>Stichtag</i>	<i>Positive Tests, Fallzahlen total</i>	<i>Glarnerinnen und Glarner in Spitalpflege per Stichtag</i>	<i>Todesfälle</i>
30. Juni 2020	129	0	13
31. Juli 2020	141	1	13
31. Aug. 2020	164	0	13
30. Sept. 2020	184	1	13
31. Okt. 2020	451	0	14
30. Nov. 2020	949	8	20
31. Dez. 2020	1588	18	36
12. Jan. 2021	1852	21	39

Das Contact Tracing im Kanton Glarus und das Kantonsspital sind seit November 2020 stark gefordert. Die Zahl der Personen in Isolation und Quarantäne stieg in dieser Zeit stark an. Ende Dezember 2020 befanden sich 332 Personen in Isolation oder Quarantäne. Während vor den Herbstferien diese Fälle mehrheitlich auf zwei «Superspreader-Events» zurückverfolgt werden konnten, sind die aktuellen Fälle breit gestreut. Dazu kam Anfang Dezember noch ein Ausbruch im Alterszentrum Schwanden. Im Gegensatz zum Frühjahr 2020 sind auch die Spitaleinweisungen ab November angestiegen. Per 12. Januar 2021 befinden sich 21 Glarnerinnen und Glarner in Spitalpflege, davon einige auf der Intensivpflegestation. Auch die Zahl der Todesfälle hat sich seit Anfang November 2020 mehr als verdoppelt.

Die pandemische Lage ist nach wie vor angespannt. Eine dritte Welle soll verhindert oder zumindest verzögert werden. Im Kanton Glarus wurde ab dem 5. Januar 2021 mit mobilen Impfteams mit den Impfungen in Alterszentren begonnen. Ab Mitte Januar geht ein Impfzentrum im Gesellschaftshaus in Ennenda in Betrieb. Es ist eine breite Impfkampagne vorgesehen. Allerdings sind die Kapazitäten aufgrund der Zuteilung der Impfstoffe an die Kantone beschränkt. Deshalb werden besonders gefährdete Personen (Menschen über 75 Jahre und Menschen mit Vorerkrankungen) prioritär geimpft.

Zum heutigen Zeitpunkt sind noch keine sicheren Voraussagen möglich, ob die Landsgemeinde 2021 durchgeführt werden kann. Zwar ist der Regierungsrat etwas optimistischer. Für den Fall, dass eine ordnungsgemässe Durchführung der ordentlichen Landsgemeinde aber nicht gewährleistet werden kann, werden nachfolgend Alternativen aufgezeigt.

3. Rechtliche Grundlagen

3.1. Bundesrechtliche Vorgaben

Gemäss Artikel 6 Absatz 1 der bundesrätlichen COVID-19-Verordnung besondere Lage ist die Durchführung von Veranstaltungen mit wenigen Ausnahmen verboten. Das betrifft alle sportlichen, kulturellen und anderen Veranstaltungen. Davon ausgenommen sind u. a. Landsgemeinden, Parlaments- und Gemeindeversammlungen (Art. 6c Abs. 1 Bst. a COVID-19-Verordnung besondere Lage). Diese unterliegen jedoch der Pflicht zur Erarbeitung eines Schutzkonzeptes (Art. 4 Abs. 1 COVID-19-Verordnung besondere Lage), wie dies für die abgesagte Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen umgesetzt wurde. Kann die ordentliche Landsgemeinde 2021 durchgeführt werden, ist somit gemäss heutigem Recht wieder ein an die aktuelle Lage angepasstes Schutzkonzept zu erarbeiten.

3.2. Landsgemeinde

3.2.1. Durchführung der Landsgemeinde

Die Glarner Kantonsverfassung (KV) regelt die Durchführung von ordentlichen und ausserordentlichen Landsgemeinden in Artikel 63:

Art. 63 Einberufung

¹ Die ordentliche Landsgemeinde versammelt sich am ersten Sonntag im Mai in Glarus.

² Der Regierungsrat entscheidet über eine allfällige Verschiebung.

³ Eine ausserordentliche Landsgemeinde findet statt, wenn die Landsgemeinde es beschliesst, wenn es mindestens 2000 Stimmberechtigte unter Angabe der zu behandelnden Gegenstände verlangen oder wenn der Landrat die Stimmberechtigten zur Behandlung dringlicher Geschäfte zusammenruft.

⁴

⁵ Der Regierungsrat kann Massnahmen zur Erleichterung der Teilnahme treffen, besonders für Stimmberechtigte aus entfernteren Gemeinden.

Der Regierungsrat entscheidet somit nur über die Durchführung oder Verschiebung der ordentlichen Landsgemeinde. Für die Einberufung einer ausserordentlichen Landsgemeinde ist allein die Landsgemeinde selbst, mindestens 2000 Stimmberechtigte oder der Landrat in dringlichen Fällen zuständig.

3.2.2. Beschlussfassung des Landrates anstelle der Landsgemeinde

Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f KV ermächtigt den Landrat, in dringlichen Fällen anstelle der Landsgemeinde Beschlüsse zu fassen. Er kann durch den Erlass von Verordnungsrecht Bestimmungen treffen, die auf Gesetzesstufe gehören, Gesetze abändern sowie andere, der Landsgemeinde zustehende Beschlüsse fällen. Dabei kann der Landrat unter bestimmten Voraussetzungen von der Kantonsverfassung abweichende Regelungen treffen (Schweizer Rainer, Verfassung des Kantons Glarus, Kommentar zum Entwurf, Band II, Glarus 1981, S. 375 und 467). Die durch den Landrat gestützt auf Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f KV anstelle der Landsgemeinde gefassten Beschlüsse gelten bis zur nächsten ordentlichen Landsgemeinde.

Die Beschlussfassung durch den Landrat anstelle der Landsgemeinde setzt Dringlichkeit voraus. Dringlich ist eine Regelung dann, wenn mit ihrem Erlass oder Inkrafttreten nicht gewartet werden kann, bis die nächste Landsgemeinde entscheidet. Die Dringlichkeit ist eine zeitliche, die sich regelmässig aus einer sachlichen Notwendigkeit ergibt (Schweizer, a. a. O., S. 375) – sei es, dass die Umsetzung von zu kurzfristig in Kraft gesetztem Bundesrecht ein unverzügliches Handeln bedingt, sei es, dass sich der Kanton in einer finanziellen, wirtschaftlichen oder gar sozialen Notlage befindet, die sofortiges Handeln erfordert (Schweizer, a. a. O., S. 374 f.). Eher kritisch äussert sich der Kommentar bezüglich Einschränkung von politischen Rechten der Bürgerinnen und Bürger. Unzulässig wäre der Dringlichkeitsweg

dann, wenn man damit eine Volksabstimmung vermeiden will bzw. vor dem Entscheid der Landsgemeinde schon Tatsachen geschaffen werden sollen (Schweizer, a. a. O., S. 375 f.).

Der Landrat hat den Begriff der Dringlichkeit bisher eng ausgelegt. Mit jeder abgesagten oder verschobenen Landsgemeinde nimmt die Dringlichkeit bei vielen Vorlagen zu. Doch selbst der Beschluss des Landrates anstelle der Landsgemeinde gilt nur bis zur nächsten ordentlichen Landsgemeinde. Soll ein politischer Stillstand bzw. andauernde Unsicherheit im Falle einer erneuten Absage der Landsgemeinde verhindert werden, sind neue Wege zu beschreiten, die im geltenden Recht nicht vorgesehen sind.

Solche Lösungen hat in jedem Fall der Landrat zu beschliessen, weichen sie doch von der Verfassungsordnung ab. Sofern der Landrat diesen Weg gehen will, hat er dafür eine gesetzliche Grundlage in Form einer landrätlichen Notverordnung gestützt auf Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f KV zu schaffen.

3.3. Gemeindeversammlungen

3.3.1. Durchführung von Gemeindeversammlungen

In den Gemeinden üben die Stimmberechtigten das Stimmrecht grundsätzlich an der Gemeindeversammlung aus. Sie tritt nach Bedarf, jährlich aber mindestens zweimal, zusammen. Eine ausserordentliche Gemeindeversammlung findet statt, wenn die Vorsteherschaft es beschliesst, wenn es von der im Gesetz bezeichneten Anzahl Stimmberechtigter unter Angabe der zu behandelnden Geschäfte verlangt wird oder wenn der Regierungsrat eine solche anordnet (Art. 130 Abs. 1, 2 KV und Art. 47 und 48 Gemeindegesetz, GG).

Die Einberufung einer ordentlichen oder ausserordentlichen Gemeindeversammlung obliegt der Vorsteherschaft (Art. 88 Abs. 2 Bst. a GG) und davon abgeleitet auch die Kompetenz, eine Versammlung allenfalls zu verschieben.

Tatsächlich konnten im Oktober und November 2020 in sämtlichen Glarner Gemeinden Gemeindeversammlungen durchgeführt werden. Zwar stellten sich den Gemeinden erhöhte Anforderungen und es ergab sich aufgrund der Schutzkonzepte ein Mehraufwand. Doch deutet nichts darauf hin, dass solche Veranstaltungen unter denselben Rahmenbedingungen nicht auch im kommenden Frühjahr wieder durchgeführt werden könnten.

Nochmals sehr viel höhere Anforderungen dürften sich indessen dort ergeben, wo mit besonders vielen Stimmberechtigten gerechnet werden muss, wie z. B. anlässlich der auf den Frühling geplanten NUP II-Gemeindeversammlung in Glarus Nord. Stand heute ist jedoch auch in Bezug auf diese Veranstaltung davon auszugehen, dass sie grundsätzlich durchgeführt werden kann.

3.3.2. Anderweitige Beschlussfassungen des Souveräns

Für bestimmte Angelegenheiten können Gesetz oder Gemeindeordnung die Urnenwahl oder Urnenabstimmung vorsehen (Art. 130 Abs. 3 KV, Art. 29 Abs. 1 Bst a und b GG). Je nach Regelung in ihrer Gemeindeordnung sind die Gemeinden also bereits heute in der Lage, über bestimmte Geschäfte an der Urne zu entscheiden.

Im Unterschied zur Kantonebene sieht die Kantonsverfassung zudem auch die Möglichkeit des fakultativen Referendums auf Gemeindeebene vor; und zwar für zwei unterschiedliche Konstellationen: Zum einen können die Gemeinden ein fakultatives Referendum in ihrer Gemeindeordnung für bestimmte Geschäfte vorsehen (Art. 133 KV) und zum anderen weist die Kantonsverfassung den Vorsteherschaften entsprechende Kompetenzen direkt zu. So kann nach Massgabe von Artikel 132 KV ein in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten fallender Beschluss der Gemeinde *in dringlichen Fällen* ausnahmsweise stillschweigend gefasst werden, wenn der einstimmig gefasste Beschluss der Vorsteherschaft öffentlich kundgemacht

wird (sogenannter Kästlibeschluss) und wenn danach nicht mindestens 100 Stimmberechtigte innert 14 Tagen verlangen, dass der Beschluss als Antrag an die nächste Gemeindeversammlung oder die nächste Urnenabstimmung gelangt (Art. 132 KV).

Im Unterschied zum Dringlichkeitsrecht, welches der Landrat (Art. 89 Abs. 1 Bst. f KV) und der Regierungsrat (Art. 99 Abs. 1 Bst. d KV) erlassen und jeweils sofort und unmittelbar in Kraft setzen können, hängt die Rechtsgültigkeit eines solchen, anstelle der Stimmberechtigten bzw. durch diese stillschweigend gefassten dringlichen (gemeinderätlichen) Beschlusses davon ab, dass das Referendum nicht ergriffen wird. Damit gilt für einen solchen Beschluss zunächst ein 14-tägiger Schwebezustand. Nur wenn diese Frist nicht genutzt wird, um eine Abstimmung zu verlangen, tritt der entsprechende Erlass oder Beschluss in Kraft. Erst dann kann das Notwendige veranlasst oder die Ausgabe getätigt werden; der nachträglichen Vorlage oder gar Genehmigung bedarf es nicht. Ein entsprechender Vorbehalt stünde im Widerspruch zur Dringlichkeit, welche die Verfassung voraussetzt.

Schliesslich besteht die Möglichkeit, dass die Stimmberechtigten durch Stillschweigen einen Beschluss fassen bzw. der Gemeinderat ermächtigt ist, anstelle bzw. in Vertretung der Stimmberechtigten zu handeln. Dies ist, im Unterschied zu den angeführten Regelungen für den Kanton, vom Wortlaut her nicht auf die Rechtssetzung beschränkt.

4. Szenarien für 2021

4.1. Mit Landsgemeinde 2021

4.1.1. Ordentliche Durchführung

Der Regierungsrat beabsichtigt, die Landsgemeinde 2021 am üblichen Termin Anfang Mai 2021 durchzuführen. Er wird alles daransetzen, eine ordentliche Durchführung zu ermöglichen. Eine Abhaltung der Landsgemeinde am ordentlichen Datum wird nur mit zusätzlichen Schutzmassnahmen möglich sein. Der Regierungsrat wird deshalb ein neues Schutzkonzept erarbeiten, das die aktuelle pandemische Lage berücksichtigt.

Die Landsgemeinde 2021 wird aktuell 23 Geschäfte und einen unerheblich erklärten Memorialsantrag zu behandeln haben. Bereits früher waren an einzelnen Landsgemeinden 20 Geschäfte und mehr zu behandeln (z. B. LG 2010: 22 Geschäfte plus unerheblich erklärter MA; LG 2004: 19 Geschäfte plus unerheblich erklärte MA; LG 1987: 22 Geschäfte; LG 1985: 20 Geschäfte; LG 1973: 22 Geschäfte; LG 1970: 21 Geschäfte plus unerheblich erklärter MA).

4.1.2. Verschiebung auf den Spätsommer/Herbst

Ob die Landsgemeinde 2021 am ordentlichen Datum durchgeführt werden kann, hängt vorwiegend von der pandemischen Lage im 1. Quartal 2021 ab. Als erste Alternative sieht der Regierungsrat die Möglichkeit einer Verschiebung auf den Spätsommer/Herbst 2021. Als mögliches Verschiebungsdatum wird der Sonntag, 5. September 2021 (Verschiebungsdatum 12.9.2021), ins Auge gefasst.

4.2. Keine Landsgemeinde 2021

Die nachfolgenden Varianten sind in Betracht zu ziehen, sollte die Landsgemeinde im 2021 weder am ordentliche Datum noch am Verschiebungstermin stattfinden können. Sollen die Landsgemeindengeschäfte dennoch im 2021 abschliessend behandelt werden können, muss über die geltende verfassungsmässige Regelung hinausgegangen werden. Wie bereits erwähnt, kann der Landrat unter bestimmten Voraussetzungen von der Kantonsverfassung abweichende Regelungen treffen. Voraussetzung ist eine Notlage in Form eines drohenden politischen Lockdowns, der eine Dringlichkeit begründet. Zudem dürfen die politischen Rechte der Bürger nicht über Gebühr eingeschränkt werden. Die politische Mitsprache muss so weit

wie möglich sichergestellt werden. Das Notverordnungsrecht darf auch nicht dazu missbraucht werden, vollendete Tatsachen zu schaffen. Der Regierungsrat sieht nachfolgende Optionen.

4.2.1. *Erweiterung des Dringlichkeitsrechts*

Als naheliegende Lösung drängt sich auf, dass der Landrat alle Vorlagen der abgesagten Landsgemeinde 2021 an einer «Landsgemeinde-Landratssitzung» beschliesst und in Kraft setzt. Die durch den Landrat gestützt auf Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f KV so in Kraft gesetzten Vorlagen sind bis zur nächsten ordentlichen Landsgemeinde befristet und dieser zur Beschlussfassung vorzulegen, sofern sie über diesen Zeitpunkt hinaus gelten sollen. Eine solche Beschlussfassung hat zwei Rechtswirkungen: Rückwirkend wird das Handeln des Landrates (und damit die Gesetzesvorlage) in zustimmendem Sinne zur Kenntnis genommen, für die Zukunft wird die Vorlage vom dafür zuständigen Organ definitiv verabschiedet.

Das Recht, einzelne Änderungen zu beantragen, besteht nur noch eingeschränkt. Den Stimmbürgern soll die Möglichkeit eingeräumt werden, wesentliche Anträge zuhanden einer kommenden Landsgemeinde zu stellen. Regierungs- und Landrat haben bei einer Annahme eines solchen Antrages der nächsten Landsgemeinde erneut eine Vorlage dazu zu unterbreiten. Die Vorlage wird jedoch vorerst unverändert verabschiedet, es sei denn, ein Rückweisungs- oder Ablehnungsantrag über die gesamte Vorlage obsiegt.

Mit einer solchen Lösung wird das Antragsrecht gemäss Artikel 65 Absatz 2 KV zwar etwas eingeschränkt, aber nicht aufgehoben. Ist ein Antragsteller mit der möglicherweise so modifizierten Vorlage immer noch nicht einverstanden, kann er immer noch einen Antrag auf Rückweisung, Verschiebung oder Ablehnung der Vorlage stellen. Dies hätte folgende Rechtswirkungen:

- Bei einer Ablehnung würde die gesamte Vorlage dahinfallen und müsste von Regierungsrat und Landrat neu aufgelegt werden.
- Bei einer Rückweisung oder Verschiebung bliebe die Vorlage einstweilen weiter in Kraft, müsste aber an einer kommenden Landsgemeinde neu traktandiert und als gesamte Vorlage ordentlich beraten werden.
- Bei einer Annahme eines Einzelantrages würde die gesamte Vorlage verabschiedet, der Einzelantrag müsste jedoch einer kommenden Landsgemeinde vorgelegt werden.

Es besteht zwar zwischen der Beschlussfassung von Landrat und definitiver Verabschiedung durch die nächste Landsgemeinde aufgrund einer möglichen Rückweisung/Ablehnung eine gewisse Unsicherheit für die politischen Behörden und die Verwaltung. Dies fällt insbesondere bei Vorlagen ins Gewicht, die Investitionen auslösen. Bei solchen Vorlagen wäre ein solches Vorgehen nur Ultima Ratio; es müssten auch andere Wege für eine definitive Beschlussfassung offenstehen.

4.2.2. *Durchführung von Urnenabstimmungen*

Als Alternative zur Beschlussfassung durch den Landrat wurde die Durchführung einer Urnenabstimmung über die Landsgemeindeschäfte gefordert. Eine Urnenabstimmung würde ein Abweichen von Artikel 69 KV bedeuten, wonach die Landsgemeinde insbesondere für die Änderung der Kantonsverfassung, den Erlass und die Änderung von Gesetzen (Abs. 1), aber auch für den Beschluss über alle frei bestimmbaren einmaligen Ausgaben für den gleichen Zweck von mehr als einer Million Franken (Abs. 2 Bst. b) oder die Festsetzung des Steuerfusses (Abs. 2 Bst. e) zuständig ist. Die Durchführung einer Urnenabstimmung hat den Vorteil, dass der Souverän zu einem beliebigen Zeitpunkt und unabhängig von der pandemischen Situation einen Beschluss fassen kann. Auf der anderen Seite ginge damit jedoch eine Beeinträchtigung der politischen Rechte einher, hat doch jede stimmberechtigte Person auf kantonaler Ebene das Recht, an der Landsgemeinde zu raten, zu mindern und zu mehrern (Art. 57 Abs. 1 Bst. c KV). Damit besteht ein wesentlicher Unterschied zur Landsge-

meinde des Kantons Appenzell Innerrhoden, an welcher die Stimmberechtigten keine Änderungsanträge stellen können, was im Gegensatz zum Kanton Glarus die Durchführung einer Urnenabstimmung vereinfacht. Ausserdem könnte die Unterbreitung von bis zu 23 Vorlagen auf diesem Wege die Stimmberechtigten überfordern. Auf Bundesebene wird jeweils Sorge getragen, nicht zu viele Vorlagen an einem Abstimmungssonntag zu unterbreiten. Nicht zu unterschätzen ist auch der zusätzliche Aufwand für die Durchführung einer Urnenabstimmung mit Erstellung, Druck und Versand der Abstimmungsunterlagen, aber auch für die Auszählung der Stimmzettel. Bei einer Absage einer Landsgemeinde im Herbst 2021 wäre die Durchführung einer Urnenabstimmung im Frühjahr 2022 realistisch.

Denkbar, faktisch aber kaum durchführbar ist eine Abbildung und Durchführung eines Verfahrens, mit welchem Abänderungsanträge vorgängig eingereicht und zur Abstimmung gebracht werden könnten. Einerseits müssten sie rechtlich vorgeprüft und auch mit einer Stellungnahme von Regierungsrat und Landrat versehen werden. Dies benötigte einen grossen zeitlichen Vorlauf, zumal Antrag und Stellungnahme dann auch noch in die Abstimmungserläuterungen eingebaut werden müssten. Andererseits ergeben sich Schwierigkeiten, diese Anträge in einer Urnenabstimmung so abzubilden, dass eine eindeutige Festlegung des Wählerwillens gewährleistet ist. Bei nur einem Antrag wäre dies mit Zusatz- und Stichfrage noch denkbar, wie dies andere Kantone und der Bund zum Teil kennen. Nicht mehr durchführbar wäre ein solches Verfahren jedoch, wenn mehrere Abänderungsanträge eingereicht würden. Bei mehr als einem angenommenen Antrag müsste wohl zudem in einem zweiten Schritt (an einem zweiten Abstimmungstermin) eine Schlussabstimmung über die bereinigte Vorlage durchgeführt werden. Es gilt zudem zu berücksichtigen, dass die Glarner Stimmberechtigten mit einem solchen Abstimmungsverfahren wenig vertraut sind. Daraus ersieht man im Übrigen auch die Vorteile und die Effizienz der Landsgemeinde, an der solche Anträge auf Platz und ad hoc bereinigt und in eine Vorlage eingebaut werden können.

4.2.3. Unterstellung von Vorlagen unter ein fakultatives Referendum

Als weitere Alternative wurde die Möglichkeit von fakultativen Referenden diskutiert. Da die Möglichkeit auf Kantonsebene nicht vorgesehen ist, wäre auch hier ein Abweichen von der Kantonsverfassung erforderlich. Auch dies ginge wie bei einer Urnenabstimmung mit einer Beschneidung des Antragsrechts der stimmberechtigten Personen einher (s. 4.2.2). Dies im Gegensatz zur Gemeindeebene, wo die Möglichkeit zur Durchführung von fakultativen Referenden im Gemeindegesetz explizit vorgesehen ist, insbesondere in Fällen der Dringlichkeit (vgl. Art. 43 Gemeindegesetz). Analog der Bestimmungen im Gemeindegesetz könnten auch die Landsgemeindevorlagen durch den Landrat einem fakultativen Referendum unterstellt werden. Würde es ergriffen und käme es zustande, müsste über die Vorlage entweder an der Urne oder an der nächsten Landsgemeinde entschieden werden. Dafür müsste der Landrat – wie für eine Urnenabstimmung – gestützt auf Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f KV erst noch die notwendigen Rechtsgrundlagen schaffen, indem er z. B. die Anzahl benötigter Unterschriften oder die Sammelfrist definiert. Neben einem allfälligen Aufwand für die Organisation einer Urnenabstimmung müssten Kanton und Gemeinden zusätzliche organisatorische Massnahmen (Unterschriftenbögen, Prüfung der Unterschriften, Entscheid über [Nicht-] Zustandekommen usw.) für die Ansetzung des Referendums treffen.

4.2.4. Einberufung einer ausserordentlichen Landsgemeinde durch den Landrat

Schliesslich hätte der Landrat an sich auch die Möglichkeit, – unter Beachtung der bundesrätlichen Vorgaben – zur Beratung wichtiger dringender Geschäfte selbst eine ausserordentliche Landsgemeinde einzuberufen (Art. 63 Abs. 3 KV; Schweizer, a. a. O., S. 377), sollte 2021 wiederum keine ordentliche Landsgemeinde durchgeführt werden können. Hier wären die politischen Rechte wieder vollständig gewahrt.

4.2.5. Kombination verschiedener Optionen

Eine weitere Möglichkeit ist, die Erweiterung des Dringlichkeitsrechts mit der Durchführung von Urnenabstimmungen zu verbinden. Bei dieser Variante würde der Landrat einerseits

Vorlagen anstelle der Landsgemeinde beschliessen und vorzeitig in Kraft setzen. Diese müssten dann der nächsten ordentlichen Landsgemeinde unterbreitet werden. Stimmt die Landsgemeinde diesen Vorlagen nicht zu, fallen sie dahin. Andererseits würde er einzelne Vorlagen entweder direkt oder via fakultativem Referendum einer Urnenabstimmung zuführen. Diesfalls wären die Kriterien, wann eine Vorlage einem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstellt werden soll, durch den Landrat zu definieren.

4.2.6. Ergänzung der Kantonsverfassung

Mittelfristig wird man nicht darum herumkommen, die Kantonsverfassung mit einer Bestimmung für den Fall zu ergänzen, dass eine Landsgemeinde für längere Zeit nicht stattfinden kann. Auch andere Kantone mussten diesen Weg beschreiten. Der Regierungsrat ist zu beauftragen, sobald als möglich der Landsgemeinde eine entsprechende Vorlage zu unterbreiten.

5. Haltung des Regierungsrates

5.1. Kantonsebene

Der Regierungsrat will die Landsgemeinde 2021 ordentlich am 1. Maisonntag abhalten. Eine ordentliche Abhaltung hat zum Vorteil, dass die politischen Rechte vollumfänglich gewahrt bleiben. Auch würde dies eine Rückkehr zum geordneten politischen Leben signalisieren. Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die COVID-19-Pandemie bis anfangs Mai 2021 kaum definitiv bewältigt sein wird. Eine Durchführung wird nur mit einem Schutzkonzept möglich sein. Die jetzigen Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie, die noch für längere Zeit Gültigkeit haben werden, könnten bis dahin aber ihre Wirkung entfalten.

Sofern die Landsgemeinde im Frühling 2021 nicht abgehalten werden könnte, wird der Regierungsrat zunächst eine Verschiebung auf Spätsommer/Herbst 2021 beschliessen. Ins Auge gefasst wird der Sonntag, 5. September 2021. Der Zeitpunkt wird aber von der aktuellen pandemischen Lage und deren möglicher Entwicklung abhängen. Auch bei einer Verschiebung der Landsgemeinde bleiben die politischen Rechte vollständig gewahrt. Erst wenn die Landsgemeinde 2021 weder ordentlich im Mai noch an einem Verschiebungsdatum durchgeführt werden kann, sind die weiteren Optionen in Erwägung zu ziehen. In diesem Fall bevorzugt der Regierungsrat die Erweiterung des Dringlichkeitsrechts, die sich bei einer je zweimaligen Absage und Verschiebung in den meisten Fällen fundierter begründen lässt. Ein Teil der politischen Mitwirkungsrechte (Antragsrecht) wird bei dieser Variante zwar eingeschränkt. Da alle so vom Landrat beschlossenen und vorzeitig in Kraft gesetzten Vorlagen, sofern sie die Landsgemeinde überdauern sollen, einer künftigen Landsgemeinde unterbreitet werden müssen, kann der Souverän, falls er mit dem landrätlichen Beschluss nicht einverstanden ist, die Vorlage pro futuro immer noch ablehnen. Alle Vorlagen unterstehen bei dieser Variante einem obligatorischen Referendum an der Landsgemeinde. Zudem hat der Landrat immer noch die Möglichkeit, eine Vorlage zu verschieben und einer späteren Landsgemeinde im ordentlichen Verfahren vorzulegen.

Allein für den Fall, dass zeitnah ein definitiver Entscheid gefällt werden muss, ist eine Urnenabstimmung in Erwägung zu ziehen. Der Landrat wird zu entscheiden haben, für welche Vorlagen eine solche anberaumt werden soll. Die Durchführung einer Urnenabstimmung bedingt jedoch die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage in Form einer landrätlichen Notverordnung, die sich auf Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f KV abstützt (s. Ziff. 7). Eine solche Urnenabstimmung würde nur den Entscheid über Zustimmung oder Ablehnung ermöglichen; ein differenziertes Verfahren erachtet der Regierungsrat als nicht praktikabel.

Nach wie vor sieht der Regierungsrat die Durchführung einer Urnenabstimmung nur als Ultima Ratio. Der Kanton würde dabei stark von der geltenden Verfassung abweichen. Zudem

darf der Aufwand für die Vorbereitung und Durchführung einer Urnenabstimmung nicht unterschätzt werden. Auch war die Beteiligung im Kanton Appenzell Innerrhoden an der Urnenabstimmung eher tief. Der Kanton Glarus ist und bleibt ein Landsgemeindekanton. Die Institution soll mit der Urnenabstimmung nicht ohne Not in Frage gestellt werden.

Zusammenfassend beantragt der Regierungsrat dem Landrat ein stufenweises Vorgehen:

1. Durchführung einer ordentlichen Landsgemeinde (Zuständigkeit Regierungsrat)
2. Verschiebung der Landsgemeinde (Zuständigkeit Regierungsrat)
3. Inkraftsetzung der LG-Vorlagen gestützt auf erweiterte Auslegung Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f KV mit nachträglicher Unterbreitung einer folgenden Landsgemeinde (Zuständigkeit Landrat)
4. Durchführung einer Urnenabstimmung gestützt auf eine landrätliche Notverordnung.

Ein stufenweises Vorgehen wahrt die politischen Rechte der Bürger so gut wie möglich und beschränkt auch den Zusatzaufwand, welcher in der aktuellen besonderen Lage sowieso schon höher ist als sonst.

5.2. Gemeindeebene

Stand heute geht der Regierungsrat davon aus, dass die ordentlichen Frühlings-Gemeindeversammlungen bis Mitte 2021 durchgeführt werden können, sodass aktuell kein Handlungsbedarf auf Stufe des kantonalen Rechts besteht. Je nach Situation soll kurzfristig geprüft werden, ob allenfalls die gesetzliche Frist nach Artikel 47 Absatz 1 GG verlängert werden soll, wie dies bereits für das Jahr 2020 angeordnet werden musste.

Weitergehende oder zusätzliche Massnahmen sind deshalb noch nicht zu ergreifen. Es mangelt aktuell an der Dringlichkeit im Sinne von Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f oder Artikel 99 Absatz 1 Buchstabe d KV. Andere Möglichkeiten bieten sich weder dem Regierungsrat noch dem Landrat, um die gesetzliche Ordnung der politischen Rechte auf kommunaler Ebene anders gestalten und der aktuellen Situation allenfalls besser anpassen zu können.

Abgesehen davon verfügen die Gemeinden, anders als der Kanton, über Instrumente, welche sich durchaus eignen, eine politische Blockade zu verhindern, soweit Gemeindeversammlungen im kommenden Jahr nicht wie geplant durchgeführt werden können. Namentlich können die Stimmberechtigten auch stillschweigend Beschlüsse fassen bzw. können die Vorsteherschaften nach Massgabe von Artikel 132 KV und Artikel 43 GG anstelle der Stimmberechtigten handeln.

Soweit das Dringlichkeitsverfahren nach Artikel 132 KV und Artikel 43 GG eines einstimmigen Beschlusses der Vorsteherschaft bedarf, hatte man bereits 2020 verschiedene Möglichkeiten geprüft, ob in der aktuellen Situation allenfalls bereits ein qualifiziertes Mehr genügen sollte oder ob z. B. die auf Gesetzesstufe geregelten Referendums-Voraussetzungen erhöht werden könnten. Damals hatte man diese Varianten aber wieder verworfen, nachdem sich abzeichnete, dass die Herbstversammlungen durchgeführt werden konnten. Zudem ging man davon aus, dass die besonderen oder gar ausserordentlichen Umstände dazu beitragen, dass ein einstimmiger Beschluss eher zustande kommen wird als in normalen Zeiten und dass namentlich auch die Stimmberechtigten ein solches durch Dringlichkeit gebotenes, alternativloses gemeinderätliches Vorgehen anders würdigen würden.

Solange Gemeindeversammlungen durchgeführt werden können, darf die Ausübung der politischen Rechte in den Gemeinden als gewährleistet gelten. Die Gemeinden können die Gemeindeordnung anpassen und namentlich auch bestimmen, über welche zusätzlichen Geschäfte an der Urne abzustimmen ist. Es steht den Gemeinden frei, dies entweder generell neu zu regeln oder aber von besonderen Voraussetzungen abhängig zu machen, z. B. für den Fall, dass keine Gemeindeversammlungen durchgeführt werden können. Solche Ände-

rungen zumindest zu initiieren, stünde den Vorsteherschaften und namentlich auch jeder einzelnen stimmberechtigten Person aktuell offen. Entsprechende Anträge, Vorstösse oder gar konkrete Projekte zur Anpassung der Gemeindeordnung wären zu gegebener Zeit entsprechend zu würdigen.

Sobald Gemeindeversammlungen nicht mehr durchgeführt werden können, sieht der Regierungsrat – auf Antrag einer Gemeinde und soweit möglich in Abstimmung mit ihr – folgendes schrittweise Vorgehen vor:

1. Prüfung der Dringlichkeit: Daraus abgeleitet ergeben sich Möglichkeiten zugunsten des Regierungsrates oder des Landrates gemäss Kantonsverfassung.
2. Prüfung der Verschiebung der Frühlings-Gemeindeversammlungen (Art. 47 GG).
3. Prüfung, ob und allenfalls wie dringliche Beschlussfassungen (Art. 132 KV, Art. 43 GG) erleichtert werden könnten.
4. Prüfung, ob Urnenabstimmungen für weitere Gemeindegeschäfte angeordnet werden könnten, als dies gemäss der Gemeindeordnung aktuell vorgesehen ist.

Das geschilderte stufenweise Vorgehen gewährleistet die Ausübung der politischen Rechte auf Gemeindeebene nach Gesetz und Verfassung. Entscheidend dabei für den heutigen Zeitpunkt ist jedoch, dass die Ausübung der politischen Rechte in den Gemeinden aktuell grundsätzlich gewährleistet ist.

6. Behandlung der Vorstösse

6.1. Motion SVP-Fraktion «Ausserordentliche Landsgemeinde zur Wiedereinführung der politischen Rechte des Glarner Souveräns»

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die Motion der SVP-Fraktion abzulehnen:

- Der Regierungsrat ist gemäss Artikel 63 KV unter keinem Titel zuständig und ermächtigt, eine ausserordentliche Landsgemeinde einzuberufen. Der Regierungsrat entscheidet nur über die Durchführung oder Verschiebung einer ordentlichen Landsgemeinde. Für die Einberufung einer ausserordentlichen Landsgemeinde sind nur die Landsgemeinde selbst, mindestens 2000 Stimmberechtigte oder der Landrat in dringlichen Fällen zuständig (s. auch vorstehend Ziff. 3.2). Die Motion ist verfassungswidrig und schon aus diesem Grund abzulehnen.
- Auch aus pandemischer Sicht macht die Einberufung einer ausserordentlichen Landsgemeinde zum jetzigen Zeitpunkt keinen Sinn. Die Schweiz befindet sich mitten in der zweiten Welle und die Fallzahlen sind auch im Kanton Glarus hoch. In den Wintermonaten kann eine Landsgemeinde nicht durchgeführt werden, wie die «Schneelandsgemeinde» 2019 aufgezeigt hat. Vor Mitte März könnte auch im optimistischsten Fall kaum eine Landsgemeinde anberaumt werden und im April vor dem ordentlichen Landsgemeinde-termin ergibt dies noch weniger Sinn.

Sollte der Landrat zu einer anderen Einschätzung kommen, ist es ihm jedoch unbenommen, die Motion dem Landratsbüro zu überweisen und dieses mit der Ausarbeitung einer Vorlage zur Einberufung einer ausserordentlichen Landsgemeinde durch den Landrat zu beauftragen. Der Regierungsrat erachtet dies aber als wenig sinnvoll.

6.2. Postulat SP-Fraktion «Etwas tun gegen eine mögliche politische Blockade aufgrund COVID-19»

Dem Landrat wird beantragt, das Postulat zu überweisen und als erledigt abzuschreiben. Der Regierungsrat hat sich intensiv mit der Durchführung der Landsgemeinde 2021 und den kommenden Gemeindeversammlungen befasst und mögliche Optionen (Ziff. 4) sowie das von ihm vorgeschlagene Vorgehen (Ziff. 5) ausgeführt. Dem Landrat werden in dieser Vorlage damit die notwendigen Entscheidungsgrundlagen unterbreitet, damit er seinerseits darüber

befinden kann. Der Prüfauftrag des Postulats ist somit erfüllt. Dieses kann als erledigt abgeschrieben werden.

7. Verordnung über ausserordentliche Urnenabstimmungen

7.1. Zielsetzung und wesentliche Inhalte

Die Verordnung bezweckt, die politische Handlungsfähigkeit des Kantons und der Gemeinden für den Fall eines Ausfalls der Landsgemeinde und von Gemeindeversammlungen infolge der Coronavirus-Pandemie aufrechtzuerhalten (Art. 1). Dafür sieht sie die Durchführung von Urnenabstimmungen auf Kantons- und Gemeindeebene vor und regelt deren Voraussetzungen (vgl. Art. 4–7). Für die Durchführung der Urnenabstimmungen selbst verweist sie auf die Bestimmungen des geltenden Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) und dessen Ausführungsbestimmungen (Art. 3 Abs. 3). Diese regeln die Durchführung von (ordentlichen) Urnenabstimmungen und gelangen sinngemäss auch für die Organisation und Durchführung von Urnenabstimmungen nach dieser Verordnung zur Anwendung.

7.2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Titel und Ingress

In Anlehnung an die Terminologie des GPR wird im Titel (und im Verordnungstext) einheitlich von Urnenabstimmungen gesprochen. Darunter fallen sowohl Wahlen wie auch Sachabstimmungen. Mit dem Adjektiv «ausserordentlich» wird zum Ausdruck gebracht, dass mit der Verordnung von der ordentlichen Ausübung der politischen Rechte an der Landsgemeinde oder an den Gemeindeversammlungen abgewichen wird. Gleichzeitig wird damit signalisiert, dass es nur dann zu einer Urnenabstimmung kommen soll, wenn die Landsgemeinde oder Gemeindeversammlungen ausfallen.

Als Rechtsgrundlage stützt sich die Verordnung auf das Notverordnungsrecht des Landrates nach Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f KV. Damit verbunden ist eine Befristung bis zur nächsten ordentlichen Landsgemeinde, da der Landrat mit Erlass der Verordnung vom geltenden Verfassungs- und Gesetzesrecht abweicht. Mittelfristig ist die Verfassung (und allenfalls auch das Gemeindegesetz) mit ordentlichem Recht zu ergänzen. (vgl. dazu Ziff. 4.2.6).

Artikel 1; Zweck

Wie bereits einleitend ausgeführt, bezweckt die Verordnung, die politische Handlungsfähigkeit des Kantons und der Gemeinden bei einem Ausfall der Landsgemeinde und von Gemeindeversammlungen infolge der Coronavirus-Pandemie aufrecht zu erhalten. Die programmatische Bestimmung wird in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b für Sachabstimmungen an der Urne anstelle der Landsgemeinde und in Artikel 5 Absatz 2 und in Artikel 7 Absatz 2 für Wahlen an der Urne konkretisiert.

Artikel 2; Gegenstand

Thema der Verordnung ist die Regelung der Voraussetzungen für die Durchführung von Urnenabstimmungen anstelle der Landsgemeinde oder anstelle von Gemeindeversammlungen. Damit sind sowohl die Wahl von Behördenmitgliedern als auch Sachabstimmungen gemeint. Die Wahl von Behördenmitgliedern betrifft bei einem Ausfall der Landsgemeinde 2021 auf Kantonebene die Wahl von Richterinnen und Richtern (Art. 68 Abs. 1 Bst. b KV) und bei einem Ausfall von Gemeindeversammlungen auf Gemeindeebene die Wahl von Behördenmitgliedern gemäss Artikel 30 Absatz 2 GG, also insbesondere die Geschäftsprüfungskommission, die Schulkommission oder das lokale Wahlbüro.

Neben den Voraussetzungen legt die Verordnung auch gewisse Grundsätze zur Durchführung der Urnenabstimmungen fest (vgl. Art. 4 Abs. 5, Art. 5 Abs. 3, Art. 6 Abs. 4 und Art. 7 Abs. 3). Dabei handelt es sich um ergänzende oder abweichende Bestimmungen zum GPR und zur VPR.

Artikel 3; Geltungsbereich

Absatz 1: Der Anwendungsbereich bezieht sich in sachlich-örtlicher Hinsicht sowohl auf Wahlen und Abstimmungen auf kantonaler als auch auf Gemeindeebene.

Absatz 2: Die Bestimmung regelt – zusammen mit der Befristung gemäss Inkrafttretensklausel – den zeitlichen Geltungsbereich. Findet am 2. Mai 2021 keine Landsgemeinde statt, könnte die Verordnung erstmals bei einem Ausfall der gesetzlich vorgeschriebenen Gemeindeversammlungen bis Ende Juni 2021 zur Anwendung gelangen. Findet auch im Herbst 2021 keine Landsgemeinde statt, kämen Urnenabstimmungen für die Landsgemeindegeschäfte 2021 sowie für die auf die gesetzlich bis zum 15. Dezember 2021 vorgeschriebene Gemeindeversammlung geplanten Geschäfte in Frage. Da aufgrund der im Januar 2021 gestarteten Impfungen mit einem Abflachen der Coronavirus-Pandemie zu rechnen ist, beschränkt sich die Verordnung auf den Ausfall der Versammlungen im Jahr 2021. Dies nicht zuletzt auch im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips.

Absatz 3: Da mit dem GPR und der VRP bereits Vorschriften für die Durchführung von Wahlen und Sachabstimmungen an der Urne bestehen, erscheint es sachgerecht diese Bestimmungen kraft Verweises für anwendbar zu erklären. Dies betrifft insbesondere die Bestimmungen zu den Wahlen und Abstimmungen an der Urne (Art. 7–28 GPR) und zum Mehrheitswahlverfahren (Art. 34–39 GPR) im GPR und die entsprechenden Ausführungsbestimmungen in der VPR.

Artikel 4; Sachabstimmungen an der Urne (anstelle der Landsgemeinde)

Absatz 1: Gegenstand von Sachabstimmungen an der Urne bei einem Ausfall der Landsgemeinde 2021 können grundsätzlich sämtliche Gesetzgebungs- und Sachbefugnisse sein, die gemäss Kantonsverfassung eigentlich der Landsgemeinde zustehen. Die Bestimmung verweist diesbezüglich auf Artikel 69 Absätze 1 und 2 KV. Zuständig für die Unterstellung eines Geschäfts unter eine Urnenabstimmung ist der Landrat.

Absatz 2: Die Bestimmung legt die Voraussetzungen fest, die kumulativ erfüllt sein müssen, damit der Landrat ein Gesetzgebungs- oder Sachgeschäft, das eigentlich der Landsgemeinde zusteht, einer Sachabstimmung an der Urne unterstellen kann. Zunächst muss es sich um ein Geschäft handeln, das über eine zeitliche Dringlichkeit im Sinne von Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f KV verfügt (a.). Zusätzlich ist erforderlich, dass das Geschäft einen Gegenstand betrifft, der eines abschliessenden Beschlusses bedarf (b.). Dem Geschäft muss – zusätzlich zur zeitlichen Dringlichkeit – von seiner Wichtigkeit her eine solche Bedeutung zukommen, dass eine vorzeitige Beschlussfassung bzw. Inkraftsetzung durch den Landrat anstelle der Landsgemeinde verbunden mit einer befristeten Geltung bis zur nächsten Landsgemeinde nicht mehr sachgerecht erscheint.

Absatz 3: Bei der Beurteilung, ob der Gegenstand einer Vorlage eines abschliessenden Beschlusses bedarf, hat der Landrat die gesellschaftlichen, finanziellen und politischen Auswirkungen einer abschliessenden Beschlussfassung durch eine Abstimmung an der Urne anstelle der Landsgemeinde zu berücksichtigen.

Absatz 4: Die Bestimmung führt weitere Kriterien auf, welche der Landrat bei seinem Entscheid berücksichtigen kann. Dabei handelt es sich bewusst um keinen abschliessenden Katalog.

Absatz 5: Die Bestimmung bezeichnet die Zuständigkeit für die Erstellung der erläuternden Unterlagen. Analog der Erstellung des Memorials und in Konkretisierung von Artikel 27 GPR sind Abstimmungserläuterungen Sache des Regierungsrates.

Artikel 5; Wahlen an der Urne (anstelle der Landsgemeinde)

Absatz 1: Mit der Verordnung soll neben der Grundlage für die Durchführung von Sachabstimmungen an der Urne auch diejenige für die Vornahme von Wahlen an der Urne bei einem Ausfall der Landsgemeinde 2021 geschaffen werden. Dies betrifft für das Jahr 2021 aktuell die Wahl von Richterinnen und Richter an die Gerichte. Der Entscheid obliegt wiederum dem Landrat.

Absatz 2: Die Durchführung von Wahlen an der Urne setzt – würde mit der Besetzung von Vakanzen bis zur nächsten Landsgemeinde zugewartet – eine Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit der betroffenen Behörde, also vorliegend entweder des Ober-, des Verwaltungs- oder des Kantonsgerichts voraus. Dies dürfte dann der Fall sein, wenn die Bestimmungen über die Gerichtsergänzung und Stellvertretung im Gerichtsorganisationsgesetz (GOG) zur Sicherung eines geordneten Geschäftsbetriebs nicht mehr ausreichen. Aktuell besteht seit dem 1. Juli 2020 eine Vakanz am Obergericht, ab dem 30. Juni 2021 zudem je zwei Vakanzen am Verwaltungsgericht und am Kantonsgericht. Diesbezüglich ist jedoch darauf hinzuweisen, dass das GOG mit Artikel 28 bereits über eine Regelung verfügt, die es dem Landrat erlauben würde, ausserordentliche Ersatzmitglieder an die Gerichte zu wählen, falls eine vollständige Besetzung nicht mehr möglich wäre.

Absatz 3: Die Bestimmung legt fest, dass die Urnenwahlen im Mehrheitswahlverfahren stattfinden. Die Bestimmungen von Artikel 34–39 GPR finden Anwendung. Darüber hinaus schlägt der Regierungsrat mit dem Verweis auf Artikel 16 VRP vor, ausnahmsweise vom Anmeldeverfahren Gebrauch zu machen. Demnach können sich interessierte Personen ihre Kandidatur bis spätestens am 8. Montag vor dem Abstimmungstag bei der Staatskanzlei melden. Diese macht die Kandidaturen im Amtsblatt bekannt.

Artikel 6; Sachabstimmungen an der Urne (anstelle der Gemeindeversammlung)

Analog zu Artikel 4 sieht die Bestimmung die Möglichkeit zur Durchführung von Sachabstimmungen an der Urne anstelle von Gemeindeversammlungen vor. Die Anwendung der Bestimmung setzt voraus, dass sowohl die im ordentlichen Recht vorgesehenen Mittel als auch die Möglichkeiten des Dringlichkeitsrechts ausgeschöpft sind (vgl. dazu Ziff. 5.2). Über die Durchführung einer Urnenabstimmung anstelle der Abstimmung an einer Gemeindeversammlung entscheidet der Regierungsrat auf Antrag des Gemeinderates. Er hat bei seiner Entscheidungsfindung dieselben Kriterien zu berücksichtigen wie der Landrat auf Kantonsebene. Analog zu Artikel 4 Absatz 5 ist der Gemeinderat für die Erstellung der erläuternden Abstimmungsunterlagen verantwortlich.

Artikel 7; Wahlen an der Urne (anstelle der Gemeindeversammlung)

Die Möglichkeit, Wahlen, welche der Gemeindeversammlung unterstehen, ausnahmsweise einer Urnenabstimmung zu unterstellen, betrifft im Wesentlichen die in Artikel 30 Absatz 2 GG aufgeführten Gemeindebehörden, insbesondere also die Geschäftsprüfungskommission, die Schulkommission oder das kommunale Wahlbüro. Die Anordnung einer Wahl an der Urne setzt – analog der Regelung für den Kanton – voraus, dass ohne Wahlen bzw. bei einem Zuzwart bis zur Wahl durch die nächste Gemeindeversammlung die Handlungsfähigkeit der Behörde beeinträchtigt würde, weil sie z. B. nicht mehr ordentlich zusammengesetzt bzw. nicht mehr beschlussfähig wäre. Bei den Wahlen an der Urne handelt es sich um solche nach dem Mehrheitsverfahren, wobei das Anmeldeverfahren wiederum zur Anwendung gelangen soll. Anders als auf Kantonsebene erhalten die Gemeindekanzleien bezüglich Bekanntmachung der bei ihr rechtzeitig eingegangenen Kandidaturen etwas mehr Spielraum.

7.3. Inkraftsetzung

Die Verordnung soll sofort nach der Beratung und Verabschiedung durch den Landrat in Kraft treten.

8. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Durchführung einer normalen Landsgemeinde verursacht Kosten in der Grössenordnung von 280'000 bis 300'000 Franken pro Jahr. Sie sind in den letzten zehn Jahren angestiegen, bedingt durch höhere Druckkosten für das Memorial und höhere Kosten für die Platzherrichtung, Verbesserungen für die Presse und verstärkte Schutzmassnahmen.

Für Schutzmassnahmen gemäss Schutzkonzept werden die Kosten 2021 nochmals zwischen 50'000 bis 70'000 Franken höher sein als bei einer normalen Landsgemeinde, auch wenn gewisse Schutzmaterialien (Desinfektionsmittel) schon 2020 beschafft wurden. Auch das Memorial wird durch die Neuauflage der Geschäfte 2020 und der Ausfertigung als Doppelband nochmals teurer.

Die Durchführung einer Urnenabstimmung dürfte Mehrkosten von 25'000 bis 30'000 Franken für den Druck des Abstimmungsmaterials und der Erläuterungen zur Folge haben, auch wenn für den Versand Synergieeffekte mit einer eidgenössischen Volksabstimmung genutzt werden könnten.

Der personelle Aufwand ist bereits für eine ordentliche Landsgemeinde relativ hoch. Nebst den Vertretern der politischen Behörden sind das Gros des Polizeikorps, die Armee mit einem Ehrendetachment einer Rekrutenschule und Teile der Verwaltung am Sonntag und teils in den Vortagen im Einsatz. Bei einer Landsgemeinde mit Schutzkonzept sind personelle Verstärkungen durch den Zivilschutz und das Kantonsspital (rund 50 Personen) notwendig.

Die Durchführung einer Urnenabstimmung bedingt Verstärkungen der Wahlbüros der Gemeinden und des kantonalen Wahlbüros.

Abschliessend wird in Erinnerung gerufen, dass die Durchführung einer ausserordentlichen Landsgemeinde annähernd den doppelten Aufwand mit zwei Landsgemeinden zur Folge hätte. Im Jahr 2007 wurden rund 234'000 statt nur rund 126'000 Franken für eine Landsgemeinde abgerechnet.

9. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat:

- 1. vom vorliegenden Bericht des Regierungsrates Kenntnis zu nehmen;*
- 2. dem beiliegenden Verordnungsentwurf zuzustimmen;*
- 3. den Regierungsrat zu beauftragen, eine Vorlage zur Ergänzung der Kantonsverfassung auszuarbeiten mit Bestimmungen für den Fall, dass eine Landsgemeinde nicht durchgeführt werden kann;*
- 4. die Motion der SVP-Fraktion «Ausserordentliche Landsgemeinde zur Wiedereinführung der politischen Rechte des Glarner Soveräns» abzulehnen; und*
- 5. das Postulat der SP-Fraktion «Etwas tun gegen eine mögliche politische Blockade aufgrund COVID-19» zu überweisen und als erledigt abzuschreiben.*

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

Im Namen des Regierungsrates

*Marianne Lienhard, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:

- Motion
- Postulat
- SBE