

An den Landrat

---

Glarus, 22. Januar 2021

**Bericht zu**

**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

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz behandelte die obgenannte Vorlage an ihrer Sitzung vom 22. Januar 2021 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz: LR Bruno Gallati, Näfels, Präsident

Mitglieder: LR Mathias Zopfi, Engi (Vizepräsident)  
LR Dr. Peter Rothlin, Oberurnen  
LR Thomas Kistler, Niederurnen (anstelle LRP Hans Rudolf Forrer)  
LR Emil Küng, Obstalden  
LR Dominique Stüssi, Niederurnen  
LR Vreni Reithebuch, Linthal  
LR Gabriela Meier-Jud, Niederurnen (anstelle LR Roland Goethe)  
LR Hans Schubiger, Netstal

An der Sitzung nahmen weiter teil:

Marianne Lienhard, Landammann

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber

Arpad Baranyi, Departementssekretär Sicherheit und Justiz

Den Kommissionsberichtsentswurf verfasste Ratsschreiber Hansjörg Dürst, das Protokoll führte Arpad Baranyi.

Für die Bearbeitung standen der Kommission folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Antrag an Landrat vom 12. Januar 2021
- 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»
- SBE

## 1. Grundsätzliches

Einleitend wird festgestellt, dass die Vorlage Mittel und Wege aufzeigen will, falls die ordentliche Landsgemeinde 2021 wiederum nicht durchgeführt werden kann. Die Vorlage nimmt eine aktuell pandemische Beurteilung vor und zeigt die Möglichkeiten auf, welche im Rahmen der geltenden Verfassung und teilweise darüber hinaus möglich sind.

Die regierungsrätliche Vertretung rekapituliert nochmals die Ausgangslage. Bekanntlich konnte 2020 keine Landsgemeinde durchgeführt werden, zum ersten Mal seit 1836, als die Landsgemeinde erstmals in der heutigen Form durchgeführt wurde. Es wurden dazu zwei Vorstösse eingereicht; parallel dazu hat der Regierungsrat die Staatskanzlei in Zusammenarbeit mit dem Departement Volkswirtschaft und Inneres (Gemeindeversammlungen) beauftragt, eine Vorlage mit möglichen Optionen zuhanden des Landrates zu erarbeiten. Ziel ist es, eine politische Blockade zu verhindern, falls 2021 wiederum keine Landsgemeinde durchgeführt werden kann.

Die Verfassung regelt den Fall, dass eine Landsgemeinde nicht stattfinden kann, nicht. Daher muss nun der Landrat tätig werden. Basis der Ausführungen bildet Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f der Kantonsverfassung (KV), welcher die Rechtsetzung in dringlichen Fällen durch den Landrat anstelle der Landsgemeinde regelt; solche Erlasse des Landrates gelten bis zur nächsten ordentlichen Landsgemeinde.

Die regierungsrätliche Vertretung betont, dass mit der Vorlage die verfassungsmässigen Rechte rund um die Landsgemeinde weitgehend gewahrt werden. Die Landsgemeinde muss in jedem Fall über eine vom Landrat in Kraft gesetzte Vorlage befinden. Auch würden nun – dies im Gegensatz zur noch im Herbst 2020 vom Regierungsrat geäusserten Rechtsauffassung – an der Landsgemeinde Anträge gemäss Artikel 65 Absatz 2 KV zugelassen. Eine Urnenabstimmung sei nur für unaufschiebbare Entscheide und als Ultima Ratio in Erwägung zu ziehen. Die Gemeinden stünden diesbezüglich mit den Möglichkeiten der Verfassung und des Gemeindegesetzes besser da.

## 2. Eintreten

Eintreten auf die Vorlage war weitgehend unbestritten. Aus der Kommission wurde der hohe Stellenwert der Landsgemeinde betont. Es sei eine Notwendigkeit, auf die Vorlage einzutreten, der Landrat müsse hier Verantwortung übernehmen. Man sehe den Bedarf für eine Regelung.

Ein Votum äusserte sich kritisch zur in der Verordnung vorgesehen Möglichkeit einer Urnenabstimmung anstelle der Landsgemeinde. Dies gehe an die Substanz der Landsgemeinde, man müsse hier vorsichtig sein. Auch wurde die inhaltlich knappe Begründung der Ablehnung der Motion der SVP-Landratsfraktion bemängelt. Einige Kommissionsmitglieder teilen die Rechtsauffassung des Regierungsrates nicht, dass die Motion verfassungswidrig sei. Der Landrat könne mit einer Motion den Regierungsrat verpflichten, eine Massnahme zu treffen, welche nicht in dessen alleinige Zuständigkeit von ihm falle (Artikel 80 Abs. 1 Bst. v LRV, s. dazu auch nachstehend Ziff. 3.1).

**Beschluss:** Die Kommission beantragt dem Landrat einstimmig, auf die Vorlage einzutreten.

### **3. Detailberatung**

#### **3.1. Bemerkungen zum Bericht**

##### *Zu Ziff. 3.3; Gemeindeversammlungen*

Hier wird angemerkt, dass es für eine Änderung der Gemeindeordnung einen Entscheid der Gemeindeversammlung brauchen würde – die ja eben allenfalls nicht stattfinden kann. Daher sei eine Regelung in der landrätlichen Notverordnung notwendig.

##### *Zu Ziff. 4.1; Szenarien mit Landsgemeinde 2021*

Die Kommission ist mit den Ausführungen im Bericht einverstanden. Nur sei das Festhalten an der Durchführung der Landsgemeinde und der Gemeindeversammlungen etwas schwierig zu kommunizieren: Wirtschaft und Private müssten aktuell grosse Einschränkungen auf sich nehmen, während Landsgemeinde und Gemeindeversammlungen stattfänden. Es sei in der Diskussion darauf hinzuweisen, dass ein Vergleich der privaten Einschränkungen mit der Durchführung von Landsgemeinde und Gemeindeversammlungen hinke. Es gehe dabei um Sicherstellung der Entscheidungsfähigkeit der höchsten legislativen Gremien von Kanton und Gemeinden. Daran gäbe es ein hohes öffentliches Interesse.

Bezüglich möglicher Überlastung der Landsgemeinde, wenn diese 2021 erneut nicht stattfinden könne, verweist die regierungsrätliche Vertretung auf Ziffer 4.1.1 des regierungsrätlichen Berichts. Es habe bereits früher Landsgemeinden mit mehr als 20 Geschäften gegeben. Der Regierungsrat sei der Meinung, dass das Risiko einer längeren Landsgemeinde vertretbar und einer Aufteilung auf zwei Landsgemeinden vorzuziehen sei; der organisatorische und finanzielle Aufwand von zwei Landsgemeinden sei nicht zu unterschätzen (vgl. Ziff. 8 des regierungsrätlichen Berichts)

Der Regierungsrat möchte 2021 eine Landsgemeinde – wenn immer möglich – durchführen. Der Mai-Termin sei nach heutiger Lage eher unsicher; eine Durchführung wäre nur mit einem strikten Schutzkonzept möglich. Dank der nun angelaufenen Impfkampagne ist er bezüglich des September-Termins deutlich optimistischer.

##### *Zu Ziff. 4.2.1; Erweiterung des Dringlichkeitsrechts*

Die Kommission zeigt sich positiv überrascht bezüglich des Sinneswandels des Regierungsrates im Vergleich zur Vorlage vom Herbst 2020. Nun werde das Antragsrecht an der Landsgemeinde fast vollständig gewährt. Aus der Kommissionmitte wird zudem die Frage gestellt, was es für eine Bewandnis mit der Beschränkung auf wesentliche (Änderungs-)Anträge habe.

Von Regierungsseite her wird ergänzt, dass der zweite Absatz in diesem Abschnitt missverständlich formuliert sei und korrigiert werden müsse. Man müsse sich zuerst vergegenwärtigen, dass die zur Diskussion stehenden Vorlagen durch den Landrat bereits in Kraft gesetzt und bereits umgesetzt worden seien. Dies habe je nach Antrag verschiedene Auswirkungen auf den Nicht- oder Weiterbestand der Vorlagen. Darüber gebe der dritte Abschnitt Auskunft.

Aus der Kommissionsmitte werden zudem Bedenken geäussert an der Beschränkung auf wesentliche (Änderungs-)Anträge und insbesondere zur Definition und Umsetzung, was dann wesentlich sei. Die Idee dahinter sei, dass man eine Überlastung der Landsgemeinde verhindern wolle. Die Beschränkung sei aber nur als Appell an mögliche Antragsteller zu verstehen. Selbstverständlich bleibe das Antragsrecht vollständig gewährt und alle Anträge würden – wenn sie rechtlich zulässig und mit der Vorlage im Zusammenhang seien – wenn immer möglich an der gleichen Landsgemeinde behandelt und bereinigt. Sollte es jedoch bei einer Vorlage zu einer grossen Zahl von Änderungsanträgen kommen, behalte man sich vor, die ganze Vorlage auf die nächste Landsgemeinde zu verschieben, um eben eine Überlastung zu vermeiden. Dies sei aber eher unwahrscheinlich. Daher sei auch zu korrigieren, dass jeder Änderungsantrag zwingend einer kommenden Landsgemeinde zu unterbreiten sei.

#### *Zu Ziff. 6.1; Motion SVP-Fraktion*

Es fielen mehrere kritische Voten zur rechtlichen Würdigung der Motion der SVP-Landratsfraktion durch den Regierungsrat. Wie sonst als auf dem Weg der Motion könne der Landrat eine ausserordentliche Landsgemeinde nach Artikel 63 Absatz 3 KV auf den Weg bringen, wurde gefragt. Nur der Regierungsrat verfüge über vertiefte Informationen über die pandemische Lage und könne letztendlich auch beurteilen, ob dies möglich sei. Die Kommission teile hier mehrheitlich die regierungsrätliche Rechtsauffassung nicht. Die Mehrheit der Kommission ist vielmehr der Ansicht, dass der Landrat mit einer Motion den Regierungsrat verpflichten könne, eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten. Im Antrag des Regierungsrates würde dann stehen, dass dem Landrat beantragt wird, eine ausserordentliche Landsgemeinde einzuberufen. Verantwortung und Entscheid über die Einberufung einer ausserordentlichen Landsgemeinde würden dabei beim Landrat liegen.

Die regierungsrätliche Vertretung verwies auf den klaren Wortlaut von Artikel 63 Absatz 2 KV. Eine ausserordentliche Landsgemeinde einberufen könne nur die Landsgemeinde selber, mindestens 2000 Stimmberechtigte unter Angabe der zu behandelnden Geschäfte oder der Landrat zur Behandlung dringlicher Geschäfte. Die Verantwortung für eine Anberaumung einer ausserordentlichen Landsgemeinde liege beim Landrat und könne nicht über eine Motion an den Regierungsrat delegiert werden.

Abgesehen von dieser rechtlichen Beurteilung sei die Durchführung einer – wie in der Begründung geforderten – vorgezogenen ausserordentlichen Landsgemeinde auch aufgrund der aktuellen pandemischen Lage (s. Ziff. 2 des regierungsrätlichen Berichts) zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich und mache keinen Sinn. Der Regierungsrat habe dies in seiner Antwort auf die Motion begründet. Dies sei der entscheidendere Grund, warum der Regierungsrat die Motion ablehnt. Der Vollständigkeit halber sei nur noch der letzte Abschnitt zu den finanziellen und personellen Auswirkungen angefügt (Ziff. 8 des regierungsrätlichen Berichts).

#### *Zu Ziff. 6.2; Postulat SP Fraktion*

Die Kommission und der Vertreter der antragstellenden Fraktion signalisierten grundsätzliche Zustimmung zum Antrag des Regierungsrates.

#### *Zu Ziffer 7.2; Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen*

Im Kommentar zu Artikel 5 Absatz 3 (S. 14) ist eine falsche Abkürzung versteckt, es muss heissen: ...mit dem Verweis auf Artikel 16 VPR vor, ... (nicht VRP).

### **3.2. Entwurf Verordnung über ausserordentliche Urnenabstimmungen (UAV)**

#### *Artikel 3; Geltungsbereich*

Abs. 2: Die Verordnung kommt nur zur Anwendung, wenn 2021 keine ordentliche Landsgemeinde oder keine ordentliche Gemeindeversammlung durchgeführt werden kann.

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

Ein Kommissionsmitglied stellte den Antrag, Artikel 4 zu streichen. Eine Urnenabstimmung auf Stufe Kanton führe zu einer grösseren Einschränkung der Volks- und Mitwirkungsrechte als eine Urnenabstimmung auf Gemeindeebene. Eine Regelung auf Vorrat sei abzulehnen, man habe dann immer noch Zeit, eine solche Regelung rasch einzuführen, sollte 2021 keine Landsgemeinde abgehalten werden können. Dazu sei es lediglich nötig, dannzumal den Artikel 4 in Kraft zu setzen, was innerhalb weniger Wochen geschehen könne. Zudem sei unklar, bei welchen Vorlagen die Voraussetzungen des Artikels überhaupt erfüllt sein könnten. Die Möglichkeit schon jetzt vorzusehen schaffe zudem unnötige öffentliche Diskussionen, wenn die pandemische Situation im Herbst nicht eindeutig sei.

Die Kommissionsmehrheit, unterstützt durch die Vertreter des Regierungsrates, stellte sich gegen den Streichungsantrag. Alle erwarteten jetzt einen Entscheid, wie zu verfahren sei, wenn 2021 keine Landsgemeinde stattfinden könne. Eine Urnenabstimmung als Mittel zur Auflösung eines politischen Lockdowns müsse als Option in der Vorlage enthalten sein. Bei einer erneuten Beratung einer Urnenabstimmung im Anschluss an eine abgesagte Landsgemeinde im September 2021 brauche es zwei Lesungen und es komme zu unnötigen Verzögerungen. Der zeitliche Aufwand für die Organisation einer Urnenabstimmung dürfe nicht unterschätzt werden. Zudem entscheide ja der Landrat, welche Vorlagen mit einer Urnenabstimmung den Stimmberechtigten vorgelegt würden. Abschliessend betonte die Vertretung des Regierungsrates, eine Urnenabstimmung sei nur Ultima Ratio und die letzte der möglichen Optionen. Sie könne auch nur eingeschränkt angewendet werden (siehe Art. 4 Abs. 2 des Verordnungsentwurfs).

**Beschluss:** *Mit 7:1 Stimmen (1 Enthaltung) wird dem Landrat beantragt, Artikel 4 in der Verordnung zu belassen.*

#### *Inkrafttreten*

Aus der Kommissionsmitte wurde die Frage gestellt, ob die Vorlage unbefristet bis zu einer nächsten ordentlichen Landsgemeinde, also unter Umständen bis Ende 2022, im schlimmsten Fall gar bis 2023 oder 2024 gelten soll. Die Kommission erachtete dies als zu offen. Man einigte sich, eine Begrenzung bis längstens Ende Juni 2022 einzufügen. Nachher müsse wieder mit einer erneuten Auflage der Verordnung neu entschieden werden.

**Beschluss:** *Dem Landrat wird beantragt, Ziffer IV wie folgt neu zu fassen:*

Diese Verordnung tritt sofort in Kraft und gilt bis zur nächsten ordentlichen Landsgemeinde, längstens bis 30. Juni 2022.

### **3.3 Auftrag an Regierungsrat, eine Ergänzung der Kantonsverfassung auszuarbeiten**

Ein Kommissionsmitglied stellte den Antrag, Ziffer 3. des Antrages des Regierungsrates abzulehnen. Dass eine Gesetzeslücke bestehe für den Fall, dass eine Landsgemeinde nicht stattfinden kann, werde nicht bestritten. Jedoch müsse diese Problematik gelöst werden, wenn die aktuelle Krise ausgestanden sei und die Lehren daraus rückblickend gezogen werden können. Es mache keinen Sinn, die Verfassung zu ergänzen, wenn noch nicht einmal klar sei, wann die nächste Landsgemeinde stattfinden könne. Mit dem Auftrag sei deshalb zuzuwarten, bis der politische Betrieb wieder "ordentlich" laufe. Der Regierungsrat könne dann von sich aus tätig werden.

Vonseiten der Kommission wurde entgegnet, dass die aktuelle Krise zeige, dass die Lücke rasch geschlossen werden müsse. Von einzelnen Mitglieder wurde auch geäußert, dass man über die Landsgemeinde diskutieren müsse, wenn diese nicht in der Lage sei, mit solchen Krisen umzugehen.

**Beschluss:** *Mit 8:1 Stimmen wird dem Landrat beantragt, Antrag Ziffer 3. gemäss Antrag Regierungsrat zu belassen.*

#### 4. Antrag

Zum Abschluss der Beratungen bereinigte die Kommission noch die vom Regierungsrat gestellten Anträge.

*Die Kommission beantragt dem Landrat, aufgrund der gewalteten Diskussion wie folgt zu beschliessen (Klammer: Abstimmungsverhältnis)*

1. *Vom vorliegenden Bericht des Regierungsrates mit den Ergänzungen in Ziffer 3.1 Kenntnis zu nehmen (einstimmig);*
2. *Dem Verordnungsentwurf gemäss Fassung des Regierungsrates mit der Ergänzung in Ziffer IV zuzustimmen (8:1);*
3. *den Regierungsrat zu beauftragen, eine Vorlage zur Ergänzung der Kantonsverfassung auszuarbeiten mit Bestimmungen für den Fall, dass eine Landsgemeinde nicht durchgeführt werden kann (8:1);*
4. *die Motion der SVP-Fraktion abzulehnen (4:3 mit 2 Enthaltungen); und*
5. *das Postulat der SP-Fraktion zu überweisen und als erledigt abzuschreiben (einstimmig).*

Den so bereinigten Anträgen wird in der Schlussabstimmung mit 8:0 Stimmen und einer Enthaltung zugestimmt.

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

**Landrätliche Kommission Recht,  
Sicherheit und Justiz**



*Bruno Gallati*  
Kommissionspräsident