

An den Landrat

Glarus, ...

- A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus**
- B. Änderung des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung**
- C. Änderung des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz**
(Projekt «Stärkung der Krisensicherheit des politischen Systems»)
[Vernehmlassungsvorlage]
SKGEKO.4830

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Vorlage im Überblick

Ausgangslage

Die Covid-19-Pandemie hat gezeigt, dass der Kanton Glarus eine Krise erfolgreich überstehen kann. Gleichwohl musste festgestellt werden, dass verschiedene Lücken bestehen: So sieht die Kantonsverfassung etwa nicht vor, dass eine Landsgemeinde nicht stattfinden könnte – was jedoch 2020 geschah. Überdies kennen verschiedene unserer Behörden bislang keine besonderen Bestimmungen für Krisen. Ebenso fehlen Regelungen, wie mit einem Ausfall mehrerer Amtspersonen umzugehen wäre, wenn aufgrund einer Krise keine ordentlichen Ersatzwahlen möglich sind. Schliesslich weisen die in der Kantonsverfassung bestehenden Dringlichkeits- und Notrechtsklauseln verschiedene Unklarheiten auf und befriedigen aus rechtstaatlicher Sicht nicht vollumfänglich.

Die Vorlage möchte den Kanton Glarus für alle kommende Krisen neu aufstellen und den Behörden ein klares, leicht verständliches und flexibles Instrumentarium an die Hand geben, um den krisenbedingten Ungewissheiten unter Zeitdruck begegnen zu können.

Inhalt der Vorlage

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

Gemäss unserer Kantonsverfassung besteht die Möglichkeit, dass die Behörden zum Schutz der Bevölkerung bei Krisensituationen von den Vorschriften der Verfassung abweichen können. Das Verfahren dazu wird neu ausführlich im Bevölkerungsschutzgesetz geregelt, wobei die interkantonal uneinheitliche Begrifflichkeit im Bereich des Bevölkerungsschutzes berei-

nigt wird. Die Vorlage erlaubt es dem Regierungsrat neu in Krisensituationen wie Katastrophen und Notlagen den Notstand auszurufen. Mit der Ausrufung des Notstandes erhält der Regierungsrat ausserordentliche Befugnisse und kann Notrecht erlassen, dass u.U. von der Verfassung abweicht. Das Verfahren ist so ausgestaltet, dass der Notstand zeitlich möglichst eingeschränkt wird, wobei der Landrat und die Landsgemeinde den Regierungsrat nötigenfalls übersteuern können. Ohne Notstand entfällt auch jegliches Notrecht. Um eine politische Verantwortlichkeit sicherzustellen, kommt dem Landrat eine besondere Rolle in der Nachbearbeitung eines Notstandes zu.

Für Fälle in welchen die Behörden wie der Regierungsrat, der Landrat oder die Gemeinderäte aufgrund einer Krise nicht länger beschlussfähig sind, regelt das Bevölkerungsschutzgesetz neu die Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit. Damit können diese Behörden selbst dann handlungsfähig bleiben, wenn keine ordentlichen Ersatzwahlen möglich sind.

Abschliessend werden noch punktuelle Kompetenzen geschaffen, um Grossversammlungen wie die Landsgemeinde oder die Gemeindeversammlungen krisenresistenter zu machen.

Auswirkungen

Die Vorlage ändert verfahrensrechtliche Bestimmungen im Falle einer Krise, zeitigt aber keine unmittelbaren finanziellen, personellen oder organisatorischen Auswirkungen.

Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die beiliegende Verfassungs- und Gesetzesänderung der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten.

1. Ausgangslage

1.1. Das Recht in der Krise

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

- *Notrechtsklauseln* übertragen der Regierung oder dem Parlament in einer bestimmten ausserordentlichen Situation selbständige Verordnungs-, Verfügungs- und Massnahmenkompetenzen (z.B. im Bund: Art. 185 Abs. 3 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [nachfolgend: BV; SR 101]). Bewirkt wird eine Zuständigkeitsverschiebung: Eine an sich nicht zuständige Behörde wird ermächtigt, anstelle der im Regelfall zuständigen Behörde zu handeln. Das Notrecht ist vom Dringlichkeitsrecht zu unterscheiden (s. hinten Ziff. 2.2.3.3.2).
- *Notstandsklauseln* stellen Bestimmungen dar, die dem Gesetzgeber die Möglichkeit oder Pflicht einräumen, ein Gesetz zu erlassen, welches der Regierung oder dem Parlament im Falle von Katastrophen oder Notlagen für beschränkte Zeit die Befugnis überträgt, vom ordentlichen Gesetzes- und/oder Verfassungsrecht abweichen zu können. Der Bund kennt keine solche Notstandsklausel, verschiedene Kantone neben dem Kanton Glarus aber schon (ZG, NW, SO, NE, JU).
- *Dringlichkeitsklauseln* umfassen Bestimmungen, welche in Abweichung vom ordentlichen Verfahren erlassen werden, im Übrigen aber der vorgesehenen Kompetenzordnung folgen und die Zuständigkeitsordnung nicht ändern. Der Rechtsetzungsprozess bleibt grundsätzlich gleich. Er erfährt lediglich eine andere zeitliche Anordnung (z. B. im Bund: sofortiges Inkrafttreten und nachträgliches Referendum gem. Art. 165 BV). Das Dringlichkeitsrecht wird nicht dem Notrecht zugeordnet (s. hinten Ziff. 2.2.3.3.2).

1.2. **Geltendes Recht**

1.2.1. *Dringlichkeits- und Notrechtsklauseln*

Die Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (nachfolgend: Kantonsverfassung, KV; GS I A/1/1) sieht zwei Bestimmungen vor, die dem Landrat und dem Regierungsrat besondere Rechtsetzungsbefugnisse erteilen:

Art. 89 KV Rechtsetzung

¹ Der Landrat ist zuständig für:

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

Art. 99 KV Rechtsetzung

¹ Der Regierungsrat ist zuständig für:

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

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

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

1.2.2. *Kantonale Notstandsklauseln*

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

Art. 81 KV Notrecht

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

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

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

Die Möglichkeit zum Erlass eines Gesetzes, welches die Behörden in bestimmten Fällen die Befugnis überträgt, von der Verfassung abzuweichen, wurde im Jahre 1972 in die Kantonsverfassung aufgenommen. Im gestützt darauf gleichzeitig erlassenen Gesetz über vorsorgliche Massnahmen für den Katastrophenfall und kriegerische Ereignisse erfolgte aber keine nähere Spezifizierung zur Abweichung von der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung. Entsprechendes gilt für das dieses ablösende Gesetz über den Bevölkerungsschutz vom 6. Mai 2012 (Bevölkerungsschutzgesetz, BevG GL; GS V G/1). Das Abweichen von der Kantonsverfassung wird darin pauschal in der Weise geregelt, als dass Kanton und Gemeinden Massnahmen zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen «nötigenfalls in Abweichung der ordentlichen Kompetenzordnung» treffen (Art. 3 und 4 BevG GL).

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

1.2.3. *Geltende Bestimmungen zur Krisensicherheit der Institutionen*

1.2.3.1. Krisensicherheit der Landsgemeinde

Die Kantonsverfassung verfügt über zwei Bestimmungen, die eine Flexibilisierung der grundsätzlich jährlich am ersten Sonntag im Mai stattfindenden Landsgemeinde erlauben. Einerseits kann eine ordentliche Landsgemeinde auf Entscheid des Regierungsrates hin verschoben werden (Art. 63 Abs. 2 KV). Der Verschiebungstermin ist zumeist auf eine Woche nach der ordentlichen Landsgemeinde angesetzt. Andererseits kann die Landsgemeinde, 2'000 Stimmberechtigte oder der Landrat die Stimmberechtigten zur Behandlung dringlicher Geschäfte zusammenrufen (Art. 63 Abs. 3 KV). Die Krisensicherheit der Landsgemeinde ist damit als befriedigend einzustufen.

1.2.3.2. Krisensicherheit des Landrats

Die Landratsverordnung vom 13. April 1994 (LRV; GS II A/2/3) sieht keine besonderen Bestimmungen für den Fall einer Krise vor. Im Gegenteil verhindern verschiedene Bestimmungen (z. B. Anwesenheitsvorschriften oder der Tagungsort im Rathaus in Glarus) eine flexiblere Handhabung der Sitzungen. Zudem ist der Landrat nur beschlussfähig, wenn mindestens 31 Mitglieder anwesend sind, ansonsten er sich vertagen muss (Art. 11 Abs. 1 und 3 LRV). Die Krisensicherheit des Landrats ist damit als unbefriedigend einzustufen.

1.2.3.3. Krisensicherheit des Regierungsrats

Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 2. Mai 2004 (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, RVOG; GS II A/3/2) sieht für dringliche Fälle zunächst vor, dass ein Beschluss «auf dem Zirkulationsweg, telefonisch oder auf ähnliche Weise gefasst werden» kann, wenn die Abhaltung einer Sitzung innert nützlicher Frist nicht möglich ist. Gefordert wird, dass die Meinung «aller erreichbaren Regierungsmitglieder eingeholt» wird (Art. 10 Abs. 1 RVOG). Ein diesbezüglich gültiger Beschluss setzt die Mitwirkung von wenigsten drei Mitgliedern voraus (Art. 10 Abs. 2 RVOG). In dringlichen Fällen kann der Landammann oder die Frau Landammann sodann vorsorgliche Massnahmen treffen (Art. 12 Abs. 1 RVOG). Wenn innert nützlicher Frist weder eine Sitzung abgehalten noch ein Beschluss auf dem Zirkulationsweg getroffen werden kann, so entscheidet der Landammann oder die Frau Landammann anstelle des Regierungsrates, wobei solche Entscheide dem Regierungsrat auf die nächste Sitzung zur Genehmigung unterbreitet werden müssen (Art. 12 Abs. 2 und 3 RVOG). Das stellt grundsätzlich eine zufriedenstellende Krisensicherheit dar. Problematisch erscheint jedoch, dass der Regierungsrat aufgrund des Quorums von drei Mitgliedern (Art. 9 Abs. 1 i.V.m. Art. 10 Abs. 2 RVOG) auch ausserhalb von Krisensituationen (z. B. aufgrund mehrerer gleichzeitiger Ausstände) beschlussunfähig werden kann.

1.2.3.4. Krisensicherheit der Gemeinden

Die Gemeinden verfügen mit Artikel 132 KV sowie Artikel 82 des Gemeindegesetzes vom 3. Mai 1992 (nachfolgend: GG; GS II E/2) über die Möglichkeit des sog. «Kästlibeschlusses»: Demnach kann die Vorsteherschaft einer Gemeinde, wenn alle anwesenden Mitglieder zustimmen, oder das Gemeindeparlament mit absoluter Mehrheit, ausnahmsweise einen Beschluss anstelle der Stimmberechtigten fassen. Weiter sind Gemeindebehörden grundsätzlich nur beschlussfähig, wenn mindestens die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend und stimmberechtigt sind (Art. 72 Abs. 1 Gemeindegesetz), doch kann das Präsidium in dringenden Angelegenheiten stellvertretend handeln (Art. 74 Abs. 1 Gemeindegesetz). Die Krisensicherheit der Gemeinden ist als befriedigend einzustufen.

1.3. **Anstoss für die Vorlage**

1.3.1. *Erfahrungen aus der Krise*

1.3.1.1. Covid-19-Pandemie

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

Zum anderen entschied der Regierungsrat aufgrund der anhaltenden Krisensituation, die Landsgemeinde 2020 nach einer ersten Verschiebung ausfallen zu lassen und die Landsgemeinde 2021 vom Mai in den September zu verschieben. Ausserdem konnte eine Landratsitzung im April 2020 nicht stattfinden. Während die Landratssitzung bald nachgeholt werden konnte, musste für Vorlagen, über die an der Landsgemeinde 2020 hätte entschieden werden sollen, eine andere Lösung gefunden werden. So unterbreitete der Regierungsrat dem Landrat am 8. September 2020 Geschäfte, die er als dringlich erachtete, zur Beschlussfassung anstelle der Landsgemeinde gestützt auf Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f KV.

Mit Blick auf einen allfällig weiteren Ausfall der Landsgemeinde 2021 und in Beantwortung zweier politischer Vorstösse unterbreitete der Regierungsrat dem Landrat am 12. Januar 2021 sodann eine Vorlage, welche den Erlass einer landrätlichen Verordnung zur Durchführung von ausserordentlichen Urnenabstimmungen beinhaltete. Die Verordnung über ausserordentliche Urnenabstimmungen vom 21. April 2021 (Urnenabstimmungsverordnung; UAV; GS I D/22/4) sah vor, Sachabstimmungen und die Wahl von Behördenmitgliedern auf Kantons- und Gemeindeebene ausnahmsweise an der Urne durchzuführen. Die durch den Landrat am 21. April 2021 erlassene Verordnung¹ verfolgte den Zweck, die politische Handlungsfähigkeit des Kantons und der Gemeinden für den Fall aufrechtzuerhalten, dass die Landsgemeinde oder die Gemeindeversammlungen infolge der Pandemie nicht abgehalten werden konnten. Da im Jahr 2021 sowohl die Landsgemeinde als auch Gemeindeversammlungen stattfanden, trat die ausdrücklich auf die Covid-19-Pandemie bezogene und daher befristete Verordnung automatisch ausser Kraft, ohne je angewendet worden zu sein.

1.3.1.2. Nachbearbeitung

Im Mai 2021 liess der Regierungsrat das Krisenmanagement des Kantons Glarus in der Covid-19-Pandemie evaluieren.² Die Evaluation betraf den Zeitraum von Februar 2020 bis Au-

¹ Vgl. LRB § 375 vom 21. April 2021.

² CHRISTOF SCHWENKEL/CHIARA BÜCHLER/STEFAN RIEDER, Evaluation des Krisenmanagements des Kantons Glarus in der Covid-19-Pandemie, Schlussbericht zuhanden der Staatskanzlei des Kantons Glarus vom 31. Januar 2022.

gust 2021. Der Bericht empfiehlt zum Zweck der Verhinderung künftiger Blockaden und Verzögerungen, Regeln für den Fall zu erlassen, dass die Landsgemeinde nicht oder über einen längeren Zeitraum nicht stattfinden kann.

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

1.3.2. Integriertes Risikomanagement des Kantons Glarus

Für den Kanton Glarus wurde in den Jahren 2012 und 2013 unter der Federführung des Departements Sicherheit und Justiz (DSJ) eine Gefährdungs- und Risikoanalyse gemäss dem Leitfaden KATAPLAN des Bundesamts für Bevölkerungsschutz erarbeitet. Im Zuge der Umsetzungsarbeiten wurde festgestellt, dass die kantonale Verwaltung über kein betriebliches Kontinuitätsmanagement verfügt. Der Regierungsrat hat das Thema aufgenommen und in seiner Legislaturplanung 2019–2022 unter Legislaturziel 2 als Massnahme 2.4 vorgesehen. Nach dem Eintritt der Covid-19-Pandemie wurden die Aufgaben weiter gefasst. Daraus ergab sich in der Legislaturplanung 2023–2026 das Legislaturziel 6: «Der Kanton Glarus betreibt ein integriertes Risikomanagement.» Die Massnahme M 6.1 sieht die Identifizierung und Bewertung der relevanten Risiken sowie Festlegung von angemessenen Massnahmen in den verschiedenen zu schützenden Bereichen vor.

Bei der Bearbeitung der Massnahme M 6.1 unter erneuter Federführung des DSJ wurden – neben der Pandemie – weitere Szenarien festgestellt, die zur Einschränkung der politischen Handlungsfähigkeit führen können, worunter etwa Naturgefahren (Unwetter, Erdbeben etc.) oder auch gesellschaftliche Risiken (Unfall mehrerer Amtspersonen). Der sich daraus ergebende Handlungsbedarf wird ebenfalls in die vorliegende Vorlage einbezogen.

2. Inhalt der Vorlage

2.1. Herleitung der Lösung

2.1.1. Vorgehen zur Erarbeitung

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

2.1.2. Verworfenne Inhalte

2.1.2.1. Urnenabstimmungen auf kantonaler Ebene

Die Einführung einer der Kantonsverfassung bislang unbekanntenen kantonalen Urnenabstimmung, wie sie während der Covid-19-Pandemie geplant gewesen war, wurde eingehend geprüft.

Der Vorteil, der sich durch die Möglichkeit einer Urnenabstimmung ergibt, besteht hauptsächlich darin, dass die Stimmberechtigten weiterhin in den ihnen durch die Kantonsverfas-

sung zugewiesenen Vorlagen zuständig bleiben. Es ändert sich lediglich die Form, mit welcher der Volkswille artikuliert wird. Somit wird verhindert, dass ein Entscheid an ein ordentlichweise nicht zuständiges Organ (wie z. B. der Landrat oder Regierungsrat) delegiert wird.

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

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

Sodann ist zu bedenken, dass durchaus Krisen denkbar sind, in welchen auch eine Urnenabstimmung nicht möglich ist. Um in solchen Fällen den Kanton vor einer Blockade zu bewahren, müssten weiterhin verfassungsrechtliche Dringlichkeits- bzw. Notrechtsbefugnisse des Landrats und des Regierungsrats gegeben sein. Ein solcher Parallelismus der Zuständigkeiten würde in Krisen, in welchen sowohl Urnenabstimmungen als auch Notrecht in Frage kommen kann, zu schwierigen Abgrenzungsfragen und Zuständigkeitskonflikten führen. Gerade in Krisen sind aber Rechtssicherheit und klare Zuständigkeiten erforderlich.

Dem ist hinzuzufügen, dass mehrjähriger Ausfall der Landsgemeinde höchst unwahrscheinlich ist. Ein solcher fand in der über sechshundertjährigen Geschichte der Landsgemeinde bislang einmal statt, während der Helvetik (1798–1803). Bei einem mehrjährigen Ausfall dürfte es sich daher um eine Art von Krise handeln, welche den Erlass von Notrecht nahelegt. Ein einjähriger Ausfall kann demgegenüber mit Dringlichkeitsrecht ausreichend überbrückt werden. Insofern ist die Notwendigkeit von Urnenabstimmungen relativieren.

Urnenabstimmungen auf Kantonsebene sind dem politischen Prozess im Kanton Glarus systemfremd. Hiermit ist nicht gemeint, dass der Kanton Glarus nicht mit Urnenabstimmungen und -wahlen umgehen könnte; dies zeigt er regelmässig durch Wahlen (Landrat, Regierungsrat, Ständerat und Nationalrat) und Abstimmungen in Bundesangelegenheiten. Der Kanton Glarus ist aber ein Landsgemeindekanton, wie dies der Regierungsrat in seinem politischen Entwicklungsplan 2020–2030 festgehalten hat. Urnenabstimmungen oder elektronische Abstimmungsverfahren sollen daher nicht auf Vorrat gesetzlich geregelt werden, sondern – wenn unausweichlich – gestützt auf Notrecht angeordnet werden.

2.1.2.2. Ortsunabhängige Sitzungen des Landrats

Die Auseinandersetzung mit der Krisensicherheit der Behörden hat die Frage nach der Möglichkeit ortsunabhängiger Sitzungen aufgeworfen. Während eine solche für die Ausrufung eines Notstandes geschaffen wurde (s. unten Ziff. 2.2.4.1), stellte sich die Frage, eine solche Möglichkeit auch für den ordentlichen Parlamentsbetrieb zu schaffen. Bislang erlaubt dies die Landratsverordnung nicht (s. vorne Ziff. 1.2.3.2) und auch für Gemeindeparlamente ist dies nicht vorgesehen. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass eine solch generelle Einführung ortsunabhängiger Sitzungen den Rahmen dieser Vorlage sprengen würde. Überdies sollte dieses politisch umstrittene Thema durch das Büro des Landrats angestossen werden.

2.2. Beantragte Änderungen

2.2.1. Zweck

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

2.2.2. Neuordnung des Dringlichkeitsrechts

2.2.2.1. Dringlichkeitsrecht des Landrates (Art. 91a E-KV)

Der Entwurf übernimmt den Regelungsinhalt der bisherigen Verfassungsbestimmung von Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f KV. Neu sollen aber unter Artikel 91a E-KV nicht länger notrechtliche Kompetenzen bei Katastrophen und Notlagen fallen. Diese sollen inskünftig über die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 81 KV erfolgen (s. hinten Ziff. 2.2.3). Somit handelt es sich bei Artikel 91a E-KV ausschliesslich um eine Dringlichkeitsklausel.

Was bedeutet eine Dringlichkeitsklausel im Kanton Glarus, in welcher nicht das Parlament, sondern die Landsgemeinde Verfassungs- und Gesetzgeberin ist? Ausgehend von der bereits erwähnten Definition (s. vorne Ziff. 1.1), wonach Dringlichkeitsklauseln Rechtsetzung in Abweichung vom ordentlichen Verfahren erlauben, im Übrigen aber der vorgesehenen Kompetenzordnung folgen und keine weitergehenden Zuständigkeiten zusprechen, bedeutet dies für den Kanton Glarus, dass das Inkrafttreten bereits durch Annahme des Landrates erfolgt und die Landsgemeinde als nachträgliches (obligatorisches) Referendum wirkt. Somit bleiben sämtliche Elemente des ordentlichen Rechtsetzungsprozesses erhalten und erfahren lediglich eine andere zeitliche Anordnung.

Mit Artikel 91a E-KV wird der Umfang der Dringlichkeitsklausel erweitert: Durch die Entkopplung vom Artikel 89 KV (mit der eingrenzenden Überschrift «Rechtsetzung») wird angezeigt, dass die neu geschaffenen «Befugnisse in dringlichen Fällen» mehr als nur die Rechtsetzung umfassen. Durch den neuen Klammerverweis auf die Befugnisse der Landsgemeinde wird überdies klargestellt, dass der Landrat fortan in dringlichen Fällen voll und ganz «anstelle der Landsgemeinde» tritt: Ihm stehen damit nicht nur die Verfassungs- und Gesetzgebung zu, sondern auch die Sachbefugnisse wie die Festlegung des Steuerfusses oder Finanzbeschlüsse. Neu soll der Landrat auch die Wahlbefugnisse der Landsgemeinde übernehmen können, also in dringlichen Fällen den Landammann und Landesstatthalter sowie die Gerichte wählen können. Durch den Klammerverweis klärt sich auch die Frage nach der Gesetzes- und Verfassungsbindung: Der Landrat kann anstelle der Landsgemeinde sowohl gesetzgebend wie auch verfassungsgebend tätig werden.

Eine dringliche Inkraftsetzung ist nur «in dringlichen Fällen» statthaft, d.h. es muss sich sowohl um zeitlich wie auch sachlich dringende Angelegenheiten handeln, die kein Zuwarten bis zum Entscheid durch die Landsgemeinde erlauben. Der Landrat handelt in solchen Fällen als «Treuhandler» der Befugnisse und Interessen der Landsgemeinde, welcher er sodann auch seine Beschlüsse vorlegen muss. Er steht unter einer hohen Verantwortung. Namentlich hat er zu verhindern, die Landsgemeinde vor vollendete Tatsachen stellen, wo dies weder zeitlich noch sachlich notwendig ist. Weiter darf die Dringlichkeitsklausel in keinem Fall für Notrecht missbraucht werden (s. dazu unten Ziff. 2.2.3.3.2).

Die politischen Rechte der Stimmberechtigten bleiben vollumfänglich gewahrt und sie können an der Landsgemeinde über die dringlichen Beschlüsse raten, mindern und mehrern.

2.2.2.2. Dringlichkeitsrecht des Regierungsrates (Art. 101a E-KV)

Der Entwurf übernimmt den Regelungsinhalt der bisherigen Verfassungsbestimmung von Artikel 99 Absatz 1 Buchstabe d KV. Analog zur Bestimmung des Landrates sollen aber auch unter Artikel 101a E-KV nicht länger notrechtliche Kompetenzen bei Katastrophen und Notlagen fallen. Dies wird durch die Streichung des Begriffs «in Notlagen» klargestellt. Notrechtliche Kompetenzen, welche eine Änderung der Zuständigkeitsvorschriften bewirken, sollen wie gesagt inskünftig ausschliesslich über die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 81 E-KV erfolgen (s. hinten Ziff. 2.2.3). Somit handelt es sich auch bei Artikel 101a E-KV ausschliesslich um eine Dringlichkeitsklausel.

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

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

Die dringlichen Beschlüsse gelten bis zur Sitzung des Landrats (wenn es sich um einen dringlichen Beschluss in dessen Kompetenz handelt) bzw. bis zu Landsgemeinde (wenn es sich um einen dringlichen Beschluss in deren Kompetenz handelt). Die politischen Rechte des Landrats bzw. der Landsgemeinde bleiben vollumfänglich gewahrt.

2.2.3. Gesetzgebung für den Notstand

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

2.2.3.1. Bereinigung der bevölkerungsschutzrechtlichen Begriffe

Die Begriffe, welche eine solche über die normale Lage hinausgehenden Situationen zu erfassen versuchen, sind historisch gewachsen und variieren teilweise stark. Der Bund operiert

neben der normalen Lage mit den Steigerungen der besonderen und ausserordentlichen Lage.³

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

Die Bundesverfassung kennt lediglich den Begriff der ausserordentlichen Lage (Art. 58 Abs. 2 BV), doch verschiedene Bundesgesetze verwenden die Trias der normalen, besonderen und ausserordentlichen Lage.⁴ Da sie auch im Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 28. September 2012 (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101) verwendet werden, sind sie seit der Covid-19-Pandemie allgemein bekannt. Das «dreistufige Lagemodell» ist auch in der geplanten Revision des EpG weiterhin vorgesehen.⁵ Der Bund ist jedoch nicht konsequent in deren Verwendung: So fehlt die «besondere Lage» generell in militärrechtlichen Erlassen sowie auch in der Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung vom 20. Dezember 2024 (KOBV; SR 172.010.8). Dennoch haben mehrere Kantone diese Begrifflichkeit (teilweise) in ihren kantonalen Bevölkerungsschutzgesetzen übernommen (ZH, UR, AR, SG, GR, TI, VD, VS).

Demgegenüber verwenden sowohl das Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz vom 20. Dezember 2019 (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG; SR 520.1) sowie eine Vielzahl der Kantone (BE, LU, SZ, OW, NW, FR, SO, BL, SH, AI, AG, NE, JU) verschiedene Variationen der ebenfalls als Steigerung gedachten Begriffe «Grossereignis» und «Katastrophe/Notlage». Zentral sind insb. die Begriffe «Katastrophe» und «Notlage». Sie werden nicht im Bundesrecht, sondern in der interkantonalen Vereinbarung zwischen den Kantonen über die interkantonale Hilfeleistung durch den Zivilschutz bei Katastrophen und in Notlagen vom 13. Mai 2005 (nachfolgend: interkantonale Vereinbarung), welcher alle Kantone beigetreten sind, folgendermassen definiert:

- *Katastrophen* sind Ereignisse (natur- oder zivilisationsbedingtes Schadenergebnis bzw. schwerer Unglücksfall), die so viele Schäden und Ausfälle verursachen, dass die personellen und materiellen Mittel der betroffenen Gemeinschaft überfordert sind (Art. 3 Abs. 1);
- *Notlagen* sind Situationen, die aus einer gesellschaftlichen Entwicklung oder einem technischen Ereignis entstehen und mit den ordentlichen Abläufen nicht wirkungsvoll bewältigt werden können, weil sie die personellen und materiellen Mittel der betroffenen Gemeinschaft überfordern (Art. 3 Abs. 2).

Der Kanton Glarus verwendet einerseits im geltenden Bevölkerungsschutzgesetz die Begriffe «Katastrophe» (Art. 2 Abs. 1) und «Notlage» (Art. 2 Abs. 2). Darüber hinaus definiert

³ Vgl. Sicherheit durch Kooperation Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz [SIPOL B 2000], in: BBl 1999 7657, 7720 f.; Die Sicherheitspolitik der Schweiz – Bericht des Bundesrates vom 24. August 2016, in: BBl 2016 7763 ff., 7884.

⁴ Zum Beispiel Art. 41 Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1) oder Art. 14 Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstgesetz, ZDG; SR 824.0).

⁵ EDI, Teilrevision des Epidemiengesetzes – Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 29. November 2023, S. 2, 11, 24.

es noch «Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle» (Art. 2 Abs. 3) und den «bewaffneten Konflikt» (Art. 2 Abs. 4). In der Bevölkerungsschutzverordnung wird der Einfachheit halber darauf verzichtet, die verschiedenen im Gesetz genannten Ereignisse einzeln aufzuzählen, sondern es wird stattdessen dafür allgemein der Begriff «Krisensituation» gebraucht (Art. 1 Abs. 1). Andererseits unterscheidet das vom Regierungsrat verabschiedete Einsatzkonzept Koordination des Rettungsdienstes bei Alltags- und Grossereignissen, Katastrophen und Notlagen vom 31. Oktober 2023 (RRB § 578) seinerseits anhand des Massenanfalls von Verletzten zwischen den Steigerungen Alltagsereignis (bis 5 Patientinnen und Patienten), Grossereignis (6–11 bzw. 12 und mehr Patientinnen und Patienten) und Katastrophe/Notlage (über 50 Patientinnen und Patienten).

Diese Vorlage wird dazu genutzt, eine Angleichung der verschiedenen Begriffe im Bevölkerungsschutzgesetz zu schaffen:

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

Davon abzugrenzen sind sowohl das Alltags- wie auch das Grossereignis, welche neu in Artikel 8 Absatz 6 E-BevG genannt werden. Das im Gesetz nicht näher definierte *Alltagsereignis* bezeichnet eine Situation, in der ordentliche Abläufe zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben ausreichen. Das ebenfalls im Gesetz nicht näher definierte *Grossereignis* bezeichnet eine Situation oder ein Schadensereignis, für dessen Bewältigung ein Zusammenwirken mehrerer Partnerorganisationen erforderlich ist. Obwohl die beiden Begriffe bislang nicht im Gesetz genannt wurden, entspricht es der bisherigen Praxis und den eingespielten Verfahren, dass bei Alltags- und Grossereignissen die Partnerorganisationen zusammen mit ihrer je eigenen Führungsstruktur lösen und keines separaten Führungs- und Koordinationsorgans bedürfen.⁶

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

⁶ Landsgemeindememorial 2012, § 9, S. 56.

Kriterien	Alltagsereignis (Art. 8 Abs. 6 E-BevG GL)	Grossereignis (Art. 8 Abs. 6 E-BevG GL)	Krisensituationen (Art. 2b BevG GL)
Definition	Situation, in der ordentliche Abläufe zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben ausreichen. Es handelt sich um den sicherheitspolitischen «courant normal».	Situation, für deren Bewältigung ein Zusammenwirken mehrerer Partnerorganisationen erforderlich ist.	Situation, für deren Bewältigung in zahlreichen Bereichen und Sektoren die ordentlichen Abläufe nicht genügen, z. B. um die anstehenden Aufgaben zu bewältigen bzw. die personellen und materiellen Mittel der betroffenen Gemeinschaft überfordert sind.
Konkordanz mit den Lagebegriffen	Normale Lage	Besondere Lage	Ausserordentliche Lage
Charakteristik (nicht abschliessend)	<ul style="list-style-type: none"> - zeitlich, räumlich und thematisch begrenzt - betrifft oder tangiert nur einen kleinen Teil der Bevölkerung - keine oder nur kurze Chaosphase - kann mit den ordentlichen Mitteln, meist mit den Ersteinsatzmitteln, bewältigt werden 	<ul style="list-style-type: none"> - führt zur spürbaren Beeinträchtigung der Lebensgrundlagen der betroffenen Bevölkerung - es können mehrere Gemeinden oder eine Region betroffen sein - Bewältigung kann Tage bis Wochen dauern - meist ausgeprägte Chaosphase - kann mit den ordentlichen Mitteln oder Abläufen nicht allein bewältigt werden - Tätigkeit der Behörden nur sektoriell betroffen 	<ul style="list-style-type: none"> - führt zur nachhaltigen Beeinträchtigung der Lebensgrundlagen der betroffenen Bevölkerung - Bewältigung kann Wochen bis Monate dauern - lange und komplexe Chaosphase - interkantonale, nationale oder gar internationale Hilfe ist notwendig
Rechtliche Folgen	Geltung der Rechtsordnung (keine Anwendung des BevG GL)	Geltung der Rechtsordnung (keine Anwendung des BevG GL)	Anwendung des BevG GL: <ul style="list-style-type: none"> - Ausrufung des Notstandes - Erlass von Notrecht, u.U. in Abweichung der Verfassung
Beispiele (nicht abschliessend)	<ul style="list-style-type: none"> - Kapitalverbrechen - Brand eines Objektes - Verkehrsunfall - Explosionsunglück - Chemiehavarie - Trinkwasserverunreinigung - Energieausfall - Demonstration 	<ul style="list-style-type: none"> - Grossanlass - Dürre / Sturm / Hochwasser / Lawinen - Murgang (z. B. Wagenrunse) - Flächenbrand - Eisenbahnunglück - Flugzeugabsturz - Migrationswelle - Demonstrationswelle mit Gewaltextremismus 	<ul style="list-style-type: none"> - Epidemien / Tierseuchen - Erdbeben - Bruch einer Staumauer - Kernkraftwerkstörfall mit Freisetzung von Radioaktivität / Radioaktive Verstrahlungslage - Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle - Bewaffneter Konflikt

2.2.3.2. Änderung von Artikel 81 KV

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

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

Dem Landrat soll jedoch als Inhaber der Oberaufsicht in der Nachbearbeitung und Aufarbeitung eines Notstandes ein besonderes Gewicht zukommen. Nach wie vor obliegt es dem Regierungsrat, dem Landrat einen Schlussbericht über die während des Notstandes getroffenen Massnahmen zu erstatten. In diesem wird der Regierungsrat z. B. Rechenschaft darüber abzulegen haben, ob die Ausrufung des Notstandes verhältnismässig war, welche Gesetze ausser Kraft gesetzt wurden, welches Notrecht erlassen wurde und welche Gesetze trotz des Notstands eingehalten werden konnten. Damit ist nach einer Krise die politische Kontrolle durch den Landrat sichergestellt.

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

2.2.3.3. Der Notstand

Der Notstand stellt die rechtliche Folge der Feststellung dar, dass für die Bewältigung einer bestimmten Krisensituation die geltende Rechtsordnung keine anderweitigen, ausreichenden Massnahmen vorsieht. Mit dem Notstand wird die ordentliche Rechtsordnung verlassen und ein ausserordentlicher Rechtsraum betreten. In diesem ausserordentlichen Rechtsraum wird der zur Bewältigung der Krisensituation berufene Regierungsrat abweichend von der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung mit ausserordentlichen Befugnissen zum Erlass von Notrecht ausgestattet. Zur bestmöglichen Wahrung der Rechtstaatlichkeit ist dieser ausserordentliche Rechtsraum einzuhegen und in seiner Dauer zu begrenzen. Das Ergebnis hiervon ist eine Regelung des Notstandes, die sich an diejenige des Kantons Zug anlehnt (vgl. § 10 ff. Gesetz betreffend den Schutz der Bevölkerung vom 26. September 2019 1 [Bevölkerungsschutzgesetz; BevSG ZG; BGS 541.1]).

2.2.3.3.1. Die Ausrufung des Notstandes (Art. 4a E-BevG GL)

Das Vorliegen eines Notstandes ist durch den Regierungsrat anhand der im Gesetz definierten Voraussetzungen festzustellen und auszurufen. Da die Ausrufung des Notstands die Voraussetzung für den Erlass von verfassungsabänderndem Notrecht ist, darf dies nicht leichtfertig werden. Insbesondere ist in Anwendung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes immer vorgehend zu prüfen, ob nicht bereits eine weniger weitgehende Massnahme innerhalb des

ordentlichen Rechts (wie z. B. Dringlichkeitsrecht) geeignet ist, um der Krisensituation zu begegnen.

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

2.2.3.3.2. Der Unterschied zwischen Dringlichkeitsrecht und Notrecht

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

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

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

- Im Rahmen des Dringlichkeitsrechts (Art. 101a Abs. 1 E-KV, s. vorne Ziff. 2.2.2.2) kann der Regierungsrat das zur Überbrückung der zeitlichen und sachlichen Dringlichkeit Notwendige «anstelle des Landrats anstelle der Landsgemeinde» vorsehen, also z. B. eine notwendige Verfassungsgrundlage für ein zeitgleich dringlich in Kraft zu setzendes Gesetz beschliessen. Die Verfassungsänderungen bewegen sich also im Rahmen des Üblichen und können nicht für weitreichende Umgestaltungen der verfassungsmässigen Ordnung genutzt werden.
- Im Rahmen des Notrechts kann der Regierungsrat zur Bewältigung einer Krisensituation selbständig von der Verfassung abweichen (Art. 81 Abs. 1 E-KV; Art. 4d Abs. 2 E-BevG GL). Damit kann der Regierungsrat von der Verfassungsordnung weitgehend «ausbrechen». Namentlich die Grundrechte, die politischen Rechte sowie die staatsleitenden Grundsätze und die Organisationsprinzipien der Verfassung hat der Regierungsrat dabei bestmöglich zu wahren, wobei Einschränkungen zur Bewältigung einer Krisensituation möglich sind. Ein weitreichendes Abweichen von der Verfassung ist v.a. im Bereich des zweiten Kapitels der Verfassung (öffentliche Aufgaben und Finanzordnung) denkbar. Das Mass Zulässigen bestimmt sich im Sinne der Verhältnismässigkeit anhand der konkreten Krisensituation: Kein Eingriff in die Freiheit darf weitergehen, als es ein zulässiger Zweck und ein überwiegendes öffentliches Interesse erfordern (Art. 2 Abs. 4 KV).

Im Rahmen einer Krisensituation soll dem Regierungsrat die gesamte Klaviatur der ordentlichen Rechtsordnung und des Notrechts offenstehen. Was im Einzelfall geboten erscheint, bestimmt dabei die Verhältnismässigkeit. Mithin kann der Regierungsrat auch in einer Krisensituation weiterhin das mildere Mittel wählen und Verordnungen oder Gesetze im ordentlichen Rechtsetzungsverfahren erlassen oder dringlich in Kraft setzen lassen. Dies ist sinnvoll, wenn es sich um Vorlagen handelt, welche unabhängig der Krisensituation erlassen werden und auch für die Zeit nach der Krisensituation, also dauerhaft gelten sollen. Um die Frage nach der Dauer einer Regelung nicht bereits mit der Wahl der Erlassform abschliessend zu bestimmen, besteht auch die Möglichkeit, eine nicht auf Dauer ausgelegte Notverordnung in ordentliches, d.h. dauerhaftes Recht zu überführen (s. hinten Ziff. 2.2.3.3.6).

2.2.3.3.3. Der Erlass von Notrecht (Art. 4d E-BevG GL)

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

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

Um sicherzustellen, dass der Regierungsrat seine Notverordnungscompetenz ziel- und zweckangemessen ausübt, setzt er den Landrat und die Gemeinden über das verordnete Notrecht unverzüglich in Kenntnis. Kontroverse Notverordnungen können mittels Motionen oder Interpellationen im Landrat zur Diskussion gestellt werden. Ebenfalls können sich Bürgerinnen und Bürger sowie auch die Gemeinden (etwa bei Verletzung deren Autonomie) gegen Notverordnungen gerichtlich zur Wehr setzen. Als kantonale Erlasse sind Notverordnungen mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten direkt beim Bundesgericht anfechtbar (Art. 82 Bst. b i.V.m. Art. 87 Abs. 1 Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]).

2.2.3.3.4. Die Prüfung und Aufhebung des Notstands (Art. 4b, 4c und 4e E-BevG GL)

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

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

tisch spätestens alle 90 Tage wieder. Damit kann der Landrat periodisch den Notstand aufheben und einen Wegfall des Notrechts herbeiführen.

Wenn weder der Regierungsrat noch der Landrat den Notstand aufhebt, so kann die ordentliche oder eine ausserordentliche Landsgemeinde über eine Aufhebung oder Aufrechterhaltung des Notstandes entscheiden. Sie kann damit jederzeit den Notstand aufheben und einen Wegfall des Notrechts herbeiführen.

Mit dieser Kaskade sind sowohl Regierungs- und Landrat sowie die Landsgemeinde «Hüter der Verfassung» und können bei einem Missbrauch bzw. bei einer Untätigkeit der jeweils anderen Organe korrigierend eingreifen. Sowohl der Landrat wie die Landsgemeinde können jedoch nicht die während des Notstandes getroffenen Massnahmen des Regierungsrates übersteuern, höchstens diese in ordentliches Recht überführen (s. hinten Ziff. 2.2.3.3.6).

2.2.3.3.5. Der Wegfall des Notrechts (Art. 4f E-BevG GL)

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

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

2.2.3.3.6. Überführung ins ordentliche Recht (Art. 4g E-BevG GL)

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

Ob eine solche Verstetigung einer Notverordnung opportun ist, wird durch den Landrat im Rahmen einer Eintretensdebatte geprüft. Je nach der Erlassstufe, in welche die Notverordnung überführt werden soll, ist der Landrat oder die Landsgemeinde für die Überführung in das ordentliche Recht zuständig. Beiden stehen wie im Rahmen einer ordentlichen Rechtssetzung alle Rechte auf Abänderung zu. Sollte es sich um einen Regelungsgegenstand auf Verordnungsstufe handeln, kann ihn der Regierungsrat in eigener Kompetenz in das ordentliche Recht überführen.

2.2.4. Krisensicherheit der Institutionen

2.2.4.1. Beschlussfähigkeit der Räte (Art. 4h und 4i E-BevG GL)

Bislang sind sowohl die Dringlichkeits- wie Notrechts- und Notstandsklauseln der Rechtsordnung implizit davon ausgegangen, dass die Behörden allzeit beschlussfähig sind. Krisensituationen können aber auch personelle Auswirkungen auf die Behörden haben. Dazu ist nicht ein Attentat wie im Zuger Kantonsrat vom 27. September 2001 notwendig, es kann bereits ein Unfall dazu führen, dass mehrere Mitglieder einer Behörde nicht mehr fähig sind, ihr Amt auszuüben. In solchen Fällen kann es sein, dass die Quoren im geltenden Recht eine Behörde beschlussunfähig machen. Diese Gefahr besteht v.a. beim Landrat, welcher nur beschlussfähig ist, wenn mindestens 31 Mitglieder anwesend sind, ansonsten er sich vertagen muss. Beim Regierungsrat (beschlussfähig, wenn mindestens drei Mitglieder anwesend sind) und bei den Gemeindebehörden (beschlussfähig, wenn mindestens die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend und stimmberechtigt sind) kann das Präsidium in dringenden Angelegenheiten stellvertretend handeln.

Zur Stärkung der Krisensicherheit soll mit einer Ausnahme der Bestimmung von Artikel 79 KV ermöglicht werden, im Falle eines Notstandes von den gesetzlichen Quoren abzusehen. Dazu stehen zwei Möglichkeiten zur Verfügung:

Die erste Möglichkeit gilt für Fälle, in welchen eine Mehrheit der Ratsmitglieder aufgrund der Krisensituation physisch verhindert ist, an den Tagungsort zu gelangen. In solchen Fällen kann das Präsidium im Rahmen einer ausserordentlichen Beschlussfassung erlauben, dass Ratsmitglieder extern abstimmen können. Von der Möglichkeit, auch ausserhalb eines Notstandes externe Abstimmungen zuzulassen, wurde abgesehen (s. vorne Ziff. 2.1.2.2).

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

2.2.4.1.1. Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit (Art. 4j E-BevG GL)

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

In erster Linie sind ordentliche Ergänzungswahlen anzustreben. Vielleicht sind Wahlen aber gänzlich unmöglich oder immerhin stark gefährdet. In solchen Fällen kann auf eine Ergänzungswahl verzichtet werden und der Entwurf regelt, wie die leeren Sitze zu besetzen sind. Bei den im Verhältniswahlverfahren zu wählenden Behörden, wie dem Landrat oder einem Gemeindeparlament, geschieht dies durch Nachrücken: Es rückt von den Ersatzleuten die Person mit der höchsten Stimmenzahl nach, danach diejenige Person mit der nächsthöheren Stimmenzahl usw. Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit bei der Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit des Rates schreibt der Entwurf ein Nachrücken innert zehn Tagen vor. Mit der hier vorgeschlagenen Lösung erscheint es selbst in einer Krisensituation unwahrscheinlich, dass für ein oder mehrere Sitze nicht ausreichend Ersatzleute zur Verfügung stehen, zumal die nachgerückten bzw. ernannten Personen grundsätzlich zur Übernahme des Amtes verpflichtet sind (s. sogleich unten Ziff. 2.2.4.1.2).

Der Regierungsrat selbst wird im Mehrheitswahlverfahren gewählt, weshalb ein Nachrücken nicht möglich ist. Falls eine Ergänzungswahl nicht möglich ist, sieht der Entwurf eine interimistische Ernennung vor. Zunächst war beabsichtigt – angelehnt an die Regelung des Kantons Zug (vgl. § 7 Abs. 2 BevSG ZG) – diese Kompetenz dem Büro des Parlaments zu übertragen. Das Büro setzt sich jedoch aus dem Präsidium, dem Vizepräsidium und einem Mitglied jeder Fraktion zusammen. Es hat keine erhöhte Repräsentanz und ist hauptsächlich für landratsinterne und formelle Aufgaben zuständig. Im Entwurf wird die Kompetenz dazu dem Landrat als eigentlichem Parlament und oberste Aufsichtsbehörde des Kantons übertragen, welchem – selbst bei einer Ernennung in Unterbesetzung – mehr Legitimation zukommt, als dem Büro. Als interimistische Regierungsrätinnen bzw. Regierungsräte können alle Personen ernannt werden, welche die Voraussetzungen des passiven Wahlrechts erfüllen. Es liegt in der Natur der Sache, dass in einer Krisensituation eine Persönlichkeit mit politischem Verständnis, Erfahrung im Krisenmanagement und Führungserfahrung zu ernennen sein wird.

Auch Gemeinderätinnen und Gemeinderäte werden im Mehrheitswahlverfahren gewählt. Aus diesem Grund drängt sich auch hier in Fällen, in welchen eine Ergänzungswahl nicht möglich ist, eine Ernennung auf. Im Falle des Gemeinderates erfolgt diese durch den Regierungsrat, welchem die Aufsicht über die Gemeinden obliegt.

2.2.4.1.2. Amtspflicht und Amtsdauer (Art. 4k E-BevG GL)

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

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

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

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

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

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

2.2.4.3. Verbesserte Krisensicherheit des Regierungsrates

Die Krisensicherheit des Regierungsrats ist grundsätzlich als zufriedenstellend einzustufen (s. vorne Ziff. 1.2.3.3). Zur Sicherstellung der Beschlussfähigkeit des Regierungsrats auch ausserhalb von Krisensituationen, soll dennoch das Quorum von drei Mitgliedern des Regierungsrats aufgehoben werden. Sowohl die Bestimmung in der Kantonsverfassung wie auch im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz sind aus der Zeit vor der Verwaltungsorganisation 2006, als der Regierungsrat noch aus sieben Mitgliedern bestand. Bei einem fünfköpfigen Regierungsrat sind indes leichter Konstellationen denkbar, in denen der Regierungsrat aufgrund von Ausständen nicht mehr beschlussfähig ist. Das Gesetz sieht keine Beschlussmöglichkeit vor, wenn mehr als zwei Regierungsräte in den Ausstand treten müssen. Es sieht lediglich – bei Einverständnis des Beschwerdeführers – die Möglichkeit einer Sprungbeschwerde an das Verwaltungsgericht (Art. 105 Abs. 2 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Mai 1986 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; GS III G/1]), womit die Parteien aber eine Instanz im Verwaltungsverfahren verlieren. Sollte der Beschwerdeführer die Sprungbeschwerde ablehnen, würde der Regierungsrat in einer Sackgasse stecken. Die Idee, in solchen Fällen allenfalls den sonst nur beratenden Ratsschreiber zur Stimmabgabe zu ermächtigen, wurde aufgrund dessen fehlender demokratischer Legitimation verworfen. Tatsächlich scheint dem öffentlichen Interesse sowie auch dem privaten Interesse der Parteien am besten gedient, wenn der Regierungsrat einen Entscheid allenfalls unter Mitwirkung von weniger als drei Mitgliedern fasst, als wenn er zu überhaupt keinem Entscheid fähig ist.

Der Entwurf schafft für den Regierungsrat eine Ausnahmebestimmung in Artikel 79 Absatz 3 E-KV. Gestützt darauf wird der Artikel 9 Absatz 1 geändert und der Artikel 10 Absatz 2 RVOG gestrichen. Damit ist für einen Entscheid des Regierungsrats nur noch die Mehrheit der Stimmenden massgebend, wobei bei Stimmgleichheit die Stimme des Landammans oder der Frau Landammann doppelt zählt. Ein Entscheid durch zwei Regierungsräte wird – bei Uneinigkeit – somit durch Stichentscheid entschieden.

Die Bedenken, welche gegen einen Entscheid durch nur zwei Mitglieder oder gar ein Mitglied des Regierungsrates vorgebracht werden können, werden durch die auch in solchen Fällen gegebenen Rechtsmittel aufgewogen. Da die Beachtung des Ausstands im Beschluss des Regierungsrats festgehalten werden muss (Art. 14 Abs. 3 Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung vom 21. März 2006 [Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung; RVOV; GS II A/3/3]), ist jederzeit transparent, wie viele und welche Mitglieder des Regierungsrates mitgewirkt haben. Die Beschwerde ans Verwaltungsgericht ist den Parteien unbenommen.

2.2.4.4. Verbesserte Krisensicherheit für Gemeindeversammlungen

Die Krisensicherheit der Gemeinden ist als befriedigend einzustufen (s. vorne Ziff. 1.2.3.4). Der Entwurf sieht daher ebenfalls nur eine untergeordnete Anpassung in Artikel 132 KV vor («Dringliche Beschlussfassung»). Es soll die Krisensicherheit der aufgrund der Gemeindeversammlung grundsätzlich anfälligeren Versammlungsgemeinde (Art. 2 Abs. 1 Bst. c Gemeindegesetz) verbessert werden.

Einerseits erhält die Vorsteherschaft der Gemeinde dieselben Kompetenzen für «Massnahmen zur Erleichterung der Durchführung sowie zur Wahrung der Sicherheit» wie der Regierungsrat, jedoch in Bezug auf die Gemeindeversammlung.

Andererseits wird es Versammlungsgemeinden – in Abweichung der Grundsatzüberlegung zu Urnenabstimmungen auf kantonaler Ebene (s. vorne Ziff. 2.1.2.1) – erlaubt, einen dringlichen Beschluss gemäss Artikel 132 Absatz 1 KV, gegen welchen das Referendum ergriffen wurde, ausserordentlich an einer Urnenabstimmung entscheiden zu lassen, falls eine Gemeindeversammlung innert Frist nicht möglich ist. Die Einzelheiten sind durch die Gemeindeordnung der Versammlungsgemeinde zu regeln.

2.2.5. Bereinigung der Kompetenz zum Truppenaufgebot

Der bisherige, mit dieser Vorlage aufzuhebende Artikel 91 Absatz 1 Buchstabe i KV weist dem Landrat die Kompetenz zur Anordnung kantonaler Truppenaufgebote zu. Solche kantonalen Truppenaufgebote existieren nach dem geltenden Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung vom 3. Februar 1995 (Militärgesetz, MG; SR 510.10) nicht mehr. Stattdessen können die betroffenen Behörden eines Kantons auf Gesuch hin um einen Assistenzdienst zur Unterstützung ziviler Behörden ersuchen (Art. 67 Abs. 2 MG). Die Kompetenz zum Truppenaufgebot zur Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit an den Bund kommt gemäss dem geltenden Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung über das Militärwesen vom 28. August 2019 (Militärverordnung, MV; GS V E/2) dem Regierungsrat zu. Die Streichung des entgegenstehenden Verfassungsartikels wurde damals fälschlicherweise unterlassen. Dies soll nun nachgeholt werden.

3. Vernehmlassungsverfahren

[...]

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1. Verfassung des Kantons Glarus

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

Artikel 63; Einberufung

Absatz 5: Erweiterung der Kompetenz um Massnahmen zur Erleichterung der Durchführung und zur Wahrung der Sicherheit, welche z. B. die Einführung und Durchsetzung von Schutz- oder Sicherheitskonzepten erlauben. Solche Massnahmen sind i.S. der Verhältnismässigkeit erst dann angezeigt, wenn eine Landsgemeinde aufgrund einer besonderen Bedrohungslage oder einer Krisensituation in ihrer normalen Ausgestaltung nicht mehr durchgeführt werden kann oder zu befürchten ist, dass zahlreiche Stimmberechtigte aus Sicherheitsbedenken dieser fernbleiben werden.

Artikel 69; Gesetzgebung und Sachbefugnisse

Absatz 2: Ergänzung der Sachbefugnisse der Landsgemeinde um den neuen Buchstaben f, welcher den Inhalt von Artikel 4c E-BevG GL auf Verfassungsstufe abbildet.

Artikel 79; Beschlussfähigkeit

Absatz 3: Ausnahmebestimmung des Quorums gemäss Absatz 1. In Bezug auf den Regierungsrat wird gestützt hierauf Artikel 9 Absatz 1 RVOG geändert und Artikel 10 Absatz 2 RVOG gestrichen. Inskünftig kann damit der Regierungsrat einzig nach Stimmenmehrheit entscheiden (Art. 9 Abs. 3 RVOG), wobei die Stimme des Landammanns oder der Frau

Landammann (bzw. deren Stellvertreter gem. Art. 13 RVOG) bei Stimmgleichheit doppelt zählt (Art. 9 Abs. 4 RVOG). Da aufgrund der Stellvertreterregelung von Artikel 13 RVOG immer ein bestimmtes Mitglied des Regierungsrats die Landammannfunktion innehat, ist die Möglichkeit eines Stichentscheides immer gegeben. Verbleibt nur noch ein Mitglied, so hat dieses von Gesetzes wegen die Landammannfunktion inne und entscheidet in einem solchen Fall alleine. Somit bleibt der Regierungsrat auch ausserhalb von Krisensituationen mit zwei oder auch nur mit einem Mitglied beschlussfähig. Diese Ausnahme gilt sodann auch «für den Fall eines Notstandes» und bildet damit – zusammen mit Artikel 10 Absatz 3 RVOG – die Grundlage für die Bestimmungen von Artikel 4h und 4i E-BevG GL.

Artikel 81; Notstand

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

Absatz 1: Die bislang verwendeten, spezifischen Begriffe («bei Katastrophen oder kriegerischen Ereignissen») werden durch die im E-BevG GL verwendeten Begriffe ersetzt: Voraussetzungen eines Notstandes sind nun Krisensituationen (Art. 2b Abs. 1 E-BevG GL). Zur Wahrung der Konsistenz mit der interkantonalen Vereinbarung zwischen den Kantonen über die interkantonale Hilfeleistung durch den Zivilschutz bei Katastrophen und in Notlagen vom 13. Mai 2005 und in Kontinuität mit dem bisherigen Wortlaut werden beispielhaft Katastrophen und Notlagen genannt. Der bislang in diesem Artikel genannte Bezug zur wirtschaftlichen Landesversorgung («Versorgungsstörungen oder schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selber begegnen kann») kann gestrichen werden, denn die Kompetenz dazu liegt beim Bund (Art. 102 BV) und die für den kantonalen Vollzug notwendigen Vorschriften sind in einerseits im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung vom 6. Mai 2012 (Kantonales Landesversorgungsgesetz, LvG; GS V H/1) und andererseits in der Verordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung vom 27. August 2013 (Kantonale Landesversorgungsverordnung, LvV; GS V H/4) geregelt (vgl. Landsgemeinmemorial 2012, § 9, S. 52 und § 10, S. 66 f.).

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

Artikel 89; Rechtsetzung

Absatz 1, Buchstabe e: Die Aufzählung endet neu mit Buchstabe e, weshalb dieser neu mit einem Punkt statt einem Strichpunkt endet.

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

Artikel 91; Sachbefugnisse

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

Artikel 91a; Befugnisse in dringlichen Fällen

Absatz 1: Der Landrat kann in dringlichen Fällen «anstelle der Landsgemeinde» handeln, d.h. ihm kommen deren Wahlbefugnisse (Art. 68 BV), Rechtsetzungsbefugnisse auf Verfassungs- und Gesetzesstufe (Art. 69 Abs. 1 KV) sowie Sachbefugnisse (Art. 69 Abs. 2 KV) zu. Er kann damit verfassungs- und gesetzesändernd tätig sein. Dadurch kann der Landrat also in dringlichen Fällen Grundrechtseingriffe rechtfertigen (Art. 2 Abs. 3 KV), wobei ihn auch Dringlichkeit nicht vom Vorliegen eines öffentlichen Interesses und dem Einhalten der Verhältnismässigkeit entbindet (Art. 2 Abs. 4 KV). Jeder dringliche Beschluss des Landrats steht unter Vorbehalt der nächstfolgenden Landsgemeinde, welche mit der Wirkung eines (obligatorischen) Referendums über die dringlich in Kraft gesetzten Beschlüsse abschliessend entscheidet. Dass die Landsgemeinde als Verfassungsgeberin zwingend über eine Änderung der Verfassung abschliessend entscheidet ist nicht nur ein Erfordernis des Verfassungsrechts des Kantons, sondern auch des Bundes (Art. 69 Abs. 1 KV; Art. 51 Abs. 1 BV). Dringliche Beschlüsse stellen kein Notrecht dar. Sie erfordern keine Krisensituation, aber eine zeitliche und eine sachliche Dringlichkeit («in dringlichen Fällen»). Ein Inkrafttreten duldet in der Regel keinen Aufschub, wenn (1.) nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, falls der Beschluss nicht unverzüglich Geltung erlangen kann (zeitliche Dringlichkeit) und es sich (2.) um ein rechtspolitisch wichtiges Anliegen handelt (sachliche Dringlichkeit). Das Vorliegen dieser Voraussetzungen ist vom Landrat im Rahmen Beratung des dringlichen Beschlusses zu prüfen. Diese Voraussetzungen dürften namentlich dann erfüllt sein, wenn längeres Zuzwarten zur Gefährdung von Polizeigütern führen oder den vom Landrat verfolgten Zweck vereiteln würde.

Absatz 2: Die dringlichen Beschlüsse des Landrates gelten höchstens bis zur nächstfolgenden Landsgemeinde. Die politischen Rechte der Stimmberechtigten an der Landsgemeinde bleiben vollumfänglich gewahrt: Es können Anträge auf Unterstützung, Abänderung, Ablehnung, Verschiebung oder Rückweisung gestellt werden (Art. 65 Abs. 2 KV), doch wirken Änderungen ab dem Zeitpunkt der Landsgemeinde (*ex nunc*) und grundsätzlich nicht rückwirkend (Art. 19 KV). Der Entscheid über die «weitere Geltung» umfasst im Falle einer Ablehnung eine Übergangsbestimmung oder Befristung zur Verhinderung eines Regelungsvakuums. Die Vorlage einer solchen Übergangsbestimmung liegt in der Verantwortung des dringlich handelnden Landrats, welcher die Landsgemeinde nicht mit unnötigen Sachzwängen auf Bestätigung seines Entscheides hindrängen oder vor vollendete Tatsachen stellen soll. Die Handlungsoptionen der Landsgemeinde sind bestmöglich zu wahren. Sollte der dringliche Beschluss bereits vor der nächstfolgenden Landsgemeinde befristet ausser Kraft treten, so kann die Landsgemeinde nicht mehr darüber entscheiden. Auf eine Berichterstattung in einem solchen Fall wird verzichtet, da der Landsgemeinde lediglich Geschäfte vorzulegen sind, über die sie entscheiden kann. In einem solchen Fall erscheint eine der Bedeutung des dringlichen Beschlusses angemessene Information der Öffentlichkeit (Art. 80 KV) zur Sicherstellung der politischen Verantwortlichkeit der Behörden gegenüber den Stimmberechtigten angezeigt.

Artikel 99; Rechtsetzung

Absatz 1, Buchstabe c: Die Aufzählung endet neu mit Buchstabe c, weshalb dieser neu mit einem Punkt statt einem Strichpunkt endet.

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

Artikel 101a; Befugnisse in dringlichen Fällen

Absatz 1: Der Regierungsrat kann in dringlichen Fällen «anstelle des Landrats» handeln, d.h. ihm kommen gemäss Klammerverweis dessen Wahlbefugnisse (Art. 88 KV), Rechtsetzungsbefugnisse (Art. 89 KV), Finanzbefugnisse (Art. 90 KV), Sachbefugnisse (Art. 91 KV) und Mitwirkungsbefugnisse im Bund (Art. 92 KV) zu. Ebenso erfasst sind die Befugnisse des Landrats in dringlichen Fällen (Art. 91a E-KV), sodass der Regierungsrat auf die Befugnisse der Landsgemeinde zugreifen kann. Voraussetzung dafür ist, dass der Landrat nicht innert nützlicher Frist selber dringlich beschliessen kann. Bei der Erlassstufe handelt es sich entweder um diejenige der (landrätlichen) Verordnung gemäss Artikel 89 KV, wenn der Regierungsrat anstelle des Landrates handelt, oder diejenige des Gesetzes bzw. der Verfassung, wenn der Regierungsrat anstelle des Landrates anstelle der Landsgemeinde handelt (Art. 91a E-KV i.V.m. Art. 69 Abs. 1 KV). Nur in letzterem Fall kann der Regierungsrat Grundrechtseinschränkungen vornehmen (Art. 2 Abs. 3 KV). In jedwedem Fall kann es bei den dringlichen Beschlüssen des Regierungsrates nur darum gehen, einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil zu beheben, wenn ein Gegenstand im Zuständigkeitsbereich des Landrates innert nützlicher Frist nicht durch diesen entschieden werden kann, sei es, weil keine Sitzungen einberufen wurden oder der Landrat aus anderen Gründen verhindert ist. Der Dringlichkeitsbegriff (« in dringlichen Fällen») ist derselbe wie derjenige des Landrates (vgl. Erläuterung zu Art. 91a E-KV). Ansonsten können Grundrechtseinschränkungen nur Fälle ernster, unmittelbarer und offensichtlicher Gefahr (polizeiliche Generalklausel gem. Art. 2 Abs. 3 Satz 2 KV) oder – im Steigerungsfall – ein Notstand rechtfertigen (Art. 4d E-BevG GL). Dringliche Beschlüsse stellen kein Notrecht dar.

Absatz 2: Die dringlichen Beschlüsse gelten höchstens bis zu der Sitzung des Landrates, an welcher der Landrat diese dringlichen Beschlüsse behandeln möchte. Der Vorschlag dazu kann vom Regierungsrat kommen oder aber er kann durch die Ratsleitung, das Büro oder mindestens 15 Mitgliedern dazu verpflichtet werden (Art. 6 f. LRV). Dies hat «sobald als möglich» zu geschehen, ohne dass es sich zwingend um die unmittelbar nächstfolgende Sitzung handeln muss. Dem Einzelfall kann damit Rechnung getragen werden. Das Eintreten ist obligatorisch (Art. 101a Abs. 2 E-KV i.V.m. Art. 100 Abs. 2 Bst. h LRV). Darüber hinaus bleiben die politischen Rechte des Landrats vollumfänglich gewahrt (Art. 99, 101 ff. LRV). Der Entscheid über die «weitere Geltung» umfasst im Falle einer Ablehnung eine Übergangsbestimmung oder Befristung. Die Vorlage einer solchen Übergangsbestimmung liegt in der Verantwortung des dringlich handelnden Regierungsrates, welcher den Landrat nicht mit unnötigen Sachzwängen auf Bestätigung seines Entscheides hindrängen oder vor vollendete Tatsachen stellen soll. Der Landrat kann aber auch selber eine geeignete Übergangsbestimmung schaffen. Sollte der dringliche Beschluss bereits vor Landratssitzung befristet ausser Kraft treten, so kann der Landrat nicht mehr darüber entscheiden. Vom Regierungsrat darf in einem solchen Fall erwartet werden, dass er in einem solchen Fall dem Landrat immerhin Bericht erstattet. Andernfalls kann der Landrat von sich aus im Rahmen seiner Oberaufsicht die dringliche Beschlussfassung untersuchen (Art. 91 Abs. 1 Bst. c KV; Art. 51 ff. LRV).

Artikel 130; Gemeindeversammlung, Urnenwahl und Urnenabstimmung

Absatz 1a: Analoge Kompetenznorm zu derjenigen des Regierungsrates (vgl. Erläuterungen zu Art. 63 Abs. 5 E-KV), hier jedoch für den Gemeinderat in Bezug auf Gemeindeversammlungen.

Artikel 132; Dringliche Beschlussfassung

Absatz 3: Für Versammlungsgemeinden (Art. 2 Abs. 1 Bst. c Gemeindegesetz) besteht die Möglichkeit, einen dringlichen Beschluss gemäss Artikel 132 Absatz 1 E-KV i.V.m. Artikel 82 Gemeindegesetz, gegen welchen das Referendum ergriffen wurde, ausserordentlich einer Urnenabstimmung zuzuführen. Voraussetzung hierfür ist, dass eine Gemeindeversammlung innert nützlicher Frist aus objektiven Gründen nicht möglich ist. Wie lange die nützliche Frist dauert, kann nicht abstrakt festgehalten werden und bemisst sich im Einzelfall aufgrund der sachlichen und zeitlichen Dringlichkeit des Entscheides. Die Ausrufung des Notstandes für

das Gemeindegebiet wird nicht verlangt. Die Einzelheiten sind durch die Gemeindeordnung einer Versammlungsgemeinde zu regeln.

4.2. Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung

Ingress: Bislang fehlte im Gesetz der sog. Ingress, welcher im Rahmensatz Angaben zu der erlassenden Behörde und zu der vor ihr vorgenommenen Handlung macht («Die Landsgemeinde [...] erlässt») und überdies Angaben zu den Rechtsgrundlagen gibt («gestützt auf [...]). Dies wird hiermit nachgeholt.

Artikel 9; Beschlussfassung

Absatz 1: Es handelt sich hier um die Ausführung der auf Verfassungsstufe neu eingeführten Ausnahmeregelung für den Regierungsrat (vgl. Erläuterung zu Art. 79 Abs. 3 E-KV).

Artikel 10; Besondere Beschlussverfahren

Absatz 2: Die Bestimmung kann aufgrund der auf Verfassungsstufe neu eingeführten Ausnahmeregelung für den Regierungsrat aufgehoben werden, (vgl. Erläuterung zu Art. 79 Abs. 3 E-KV).

4.3. Gesetz über den Bevölkerungsschutz

Ingress: Bislang fehlte im Gesetz der sog. Ingress, welcher im Rahmensatz Angaben zu der erlassenden Behörde und zu der vor ihr vorgenommenen Handlung macht («Die Landsgemeinde [...] erlässt») und überdies Angaben zu den Rechtsgrundlagen gibt («gestützt auf [...]). Dies wird hiermit nachgeholt.

Artikel 1; Zweck

Absatz 1: Die bisherige, fallbezogene Begrifflichkeit wird mit dem abstrakten Begriff «Krisensituation» harmonisiert (vgl. Erläuterung zu Art. 2a und 2b E-BevG GL).

Artikel 2; Partnerorganisationen

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

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

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

Absatz 3: Die Bestimmung kann aufgehoben werden, da der Begriff der «Gewalt unter der Kriegsschwelle» nicht mehr verwendet und stattdessen unter den neuen Begriff «Krisensituation» gefasst wird (vgl. Erläuterung zu Art. 2a und 2b E-BevG GL).

Absatz 4: Die Bestimmung kann aufgehoben werden, da der Begriff des «bewaffneten Konflikts» nicht mehr verwendet und stattdessen unter den neuen Begriff «Krisensituation» gefasst wird (vgl. Erläuterung zu Art. 2a und 2b E-BevG GL).

Artikel 2b; Krisensituation

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

Absatz 2: Von den bisher in Artikel 2 BevG genannten, spezifischen Fallgruppen werden lediglich die «Katastrophe» und die «Notlage» weiterhin als Beispiele mitsamt ihrer in der interkantonalen Zusammenarbeit bedeutsamen Definition (gemäss der interkantonalen Vereinbarung zwischen den Kantonen über die interkantonale Hilfeleistung durch den Zivilschutz bei Katastrophen und in Notlagen vom 13. Mai 2005) angeführt. Die Begriffe «Katastrophen» und «Notlagen» werden von verschiedenen unserer Nachbarkantone verwendet (z. B. § 4 GBZ SZ [SRSZ 512.100]).

Artikel 3; Gemeinden

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

Artikel 4; Kanton

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

Titel 2a; Notstand und Notrecht

Artikel 4a; Ausrufung des Notstands

Absatz 1: Die Voraussetzungen zur Feststellung und Ausrufung eines Notstandes durch den Regierungsrat sind: (1.) Das Vorliegen einer Krisensituation gemäss Artikel 2b Absatz 1 E-BevG GL; (2.) Die Krisensituation muss bereits eingetreten sein oder unmittelbar drohen (Bst. a), sodass die Notwendigkeit von Abwehrmassnahmen zeitlich dringlich gefordert sind (zeitliche Dringlichkeit). Unmittelbar drohend ist ein Schadensereignis, wenn es nach den Umständen mit Sicherheit oder hoher Wahrscheinlichkeit eintritt, womit eine rein theoretische Möglichkeit nicht ausreicht. (3.) Die Krisensituation muss sich erheblich nachteilig auf die Bevölkerung auswirken (Bst. b). Gefordert ist eine Situation, die bei ungehindertem Ablauf des zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden an fundamentalen Rechtsgütern führt (sachliche Dringlichkeit). Diese erheblich nachteilige Auswirkung muss konkret sein, womit präventive Massnahmen auf dem ordentlichen Weg der Verfassungs- und Gesetzgebung erlassen werden müssen. (4.) Die Krisensituation kann nur Massnahmen behoben werden, die von ordentlichem Recht abweichen (Bst. c). Diese Voraussetzung der Subsidiarität ist bereits im Begriff der Krisensituation implizit enthalten (Art. 2a Abs. 1 E-BevG GL), soll aber vor Ausrufung des Notstandes noch einmal separat geprüft werden müssen. Genügt das geltende Recht, besteht keine Notwendigkeit für die Ausrufung des Notstandes und den Erlass von Notrecht.

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

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

Artikel 4b; Prüfung durch den Landrat

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

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

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

Artikel 4c; Prüfung durch die Landsgemeinde

Absatz 1: Die Landsgemeinde kann über eine Aufhebung oder Aufrechterhaltung des Notstandes entscheiden (vgl. Erläuterung zu Art. 69a E-KV). Es kann sich dabei um eine (evtl. verschobene) ordentliche Landsgemeinde handeln, falls diese in jenen Zeitraum fällt. Falls das Memorial bereits zugänglich gemacht wurde (Art. 62 Abs. 4 KV), ist dieses Traktandum mittels einer dringlichen Ergänzung bis fünf Tage vor der Landsgemeinde zu publizieren (Art. 59a Abs. 5 GPR), damit es Beratungsgegenstand der ordentlichen Landsgemeinde bilden kann (Art. 65 Abs. 1 KV). Da es in Krisensituationen denkbar ist, dass die ordentliche Landsgemeinde nicht stattfindet, steht ausdrücklich die Möglichkeit einer ausserordentlichen Landsgemeinde zur Verfügung. Diese kann somit auch gegen den Willen des Regierungsrates einberufen werden. Die im Artikel verwendeten Begriffe («unter den verfassungsmässigen Voraussetzungen versammelte ausserordentliche Landsgemeinde») verweisen auf die Einberufungsvoraussetzungen gemäss Artikel 63 Absatz 3 KV. Die Landsgemeinde fasst über die Aufrechterhaltung bzw. die Aufhebung des Notstands einen Beschluss. Auch der Landsgemeinde stehen in dieser Sache keine weiteren Entscheide zu, d.h. auch sie kann nicht die während des Notstandes erlassenen Notverordnungen oder die getroffenen Massnahmen des Regierungsrates abändern. Die Landsgemeinde bewirkt aber mit der Aufhebung des Notstandes den automatischen Wegfall des Notrechts (Art. 4f E-BevG GL).

Artikel 4d; Erlass von Notrecht

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

Absatz 2: Der Regierungsrat kann zum Schutz der Bevölkerung bei Krisensituationen, d.h. während eines Notstands, von der Verfassung abweichen (Art. 81 Abs. 1 KV und E-KV), womit dessen Notverordnungen auf Verordnungs-, Gesetzes- oder Verfassungsstufe stehen können. Damit kann der Regierungsrat mittels Notverordnungen Grundrechte einschränken (Art. 2 Abs. 2 KV). Er hat immer die Grundsätze der Verhältnismässigkeit zu wahren (Art. 2 Abs. 4 KV i.V.m. Art. 4d Abs. 2 E-BevG GL). Der Appell an den Regierungsrat, in den Fällen, in welchen er von der Verfassung abweicht, «bestmöglich die Grundrechte und die politischen Rechte sowie die staatsleitenden Grundsätze und die Organisationsprinzipien der Ver-

fassung» zu wahren, soll den Regierungsrat aber unter eine erhöhte politische Verantwortung stellen. Immerhin werden mit grosser Wahrscheinlichkeit zu starke Eingriffe in diesen Bereichen gegen Bundesrecht verstossen und damit unzulässig sein (Art. 49 BV). Sodann ist in Bezug auf die Grundrechte darauf hinzuweisen, dass das Völkerrecht gewisse sog. «notstands-feste Garantien» aufweist, von welchen auch in einem Notstand nicht abgewichen werden darf (Art. 15 Ziff. 2 EMRK bzw. Art. 4 Ziff. 2 UNO-Pakt II sowie die Normen des zwingenden Völkerrechts, wie z. B. das Folterverbot). Auch die Bundesverfassung erklärt den Kerngehalt der Grundrechte für unantastbar (Art. 36 Abs. 4 BV). In Bezug auf die politischen Rechte widersprechen Einschränkungen, welche die wesentlichen Grundzüge der demokratischen Partizipation gänzlich oder auf unbestimmte Dauer ausser Kraft setzen nicht nur der Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV), sondern auch der demokratischen Grundordnung des Kantons (Art. 51 Abs. 1 BV; Art. 1 Abs. 2 KV). In Bezug auf die staatsleitenden Grundsätze (auch Verfassungsgrundsätze genannt) ist insb. die Ausrichtung allen staatlichen Handelns auf Rechtmässigkeit, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit sowie Treu und Glauben (Art. 17 i.V.m. Art. 2 Abs. 2 KV), die Wahrung der Rechtsgleichheit (Art. 4 KV), die Zusicherung eines Rechtsschutzes (Art. 16 KV) sowie das Rückwirkungsverbot (Art. 19 KV) und das Willkürverbot hinzuweisen. In Bezug auf die Organisationsprinzipien der Verfassung sind insbesondere die Landsgemeinde und die verfassungsmässigen Behörden wie der Landrat oder die Gerichte sowie die selbständigen Körperschaften des öffentlichen Rechts wie namentlich die Gemeinden zu nennen. Ein Eingriff in diese Struktur dieser Organe oder ihrer zentralen Funktionen (etwa die Aufhebung der Oberaufsicht des Landrats) ist damit unzulässig.

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

Absatz 4: In Ergänzung zur allgemeinen Publikationspflicht (Art. 3 Abs. 1 PubG) legt Artikel 4d Absatz 4 BevG GL fest, dass die Notverordnungen im Amtsblatt oder auf eine andere Weise zu publizieren sind. Hiermit ist insb. die ausserordentliche Veröffentlichung des Rechtsstoffes gemeint (Art. 4 PubG; Art. 5 Abs. 2 Publikationsverordnung vom 12. August 2014 [PubV; GS I D/24/2]), also nebst der Internetseite des Kantons in Radio, Fernsehen, durch Flugblätter oder Plakatanschlag. Der Grund dafür ist, dass gegen kantonale Erlasse unmittelbar die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht zulässig ist, sofern kein kantonales Rechtsmittel ergriffen werden kann. Da im Kanton Glarus kein Rechtsmittel zur Herbeiführung einer abstrakten Normenkontrolle vorgesehen ist, sind derartige Beschwerden direkt beim Bundesgericht anfechtbar (Art. 82 Bst. b i.V.m. Art. 87 Abs. 1 BGG). Als Erlasse im Sinne des BGG gelten Anordnungen generell-abstrakter Natur, die für eine unbestimmte Vielzahl von Personen und eine unbestimmte Vielheit von Sachverhalten gelten. Mithin sind auch Notverordnungen des Regierungsrats (unabhängig davon, ob sie auf Verordnungs-, Gesetzes- oder Verfassungsstufe ergehen) direkt beim Bundesgericht anfechtbar. Fristauslösend für die Beschwerde ans Bundesgericht ist aus Gründen der Rechtssicherheit ordentlicherweise die Publikation im Amtsblatt. Im Falle eines Notstands kann aber auch eine andere Form der Publikation fristauslösend sein.

Artikel 4e; Aufhebung des Notstands

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

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

Absatz 3: Hierbei handelt es sich um eine Wiederholung der verfassungsmässigen Berichterstattungspflicht auf Gesetzesstufe (vgl. Erläuterungen zu Art. 81 Abs. 2 E-KV).

Artikel 4f; Wegfall des Notrechts

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

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

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

Artikel 4g; Überführung ins ordentliche Recht

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

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

Absatz 3: Falls der Landrat nicht eintritt, verliert die aufgrund der Aufhebung des Notstandes nicht länger legitimierte Notverordnung von Gesetzes wegen ihre Gültigkeit (Art. 4f Abs. 1 E-BevG GL).

Absatz 4: Die Zuständigkeit des Landrates oder der Landsgemeinde für die Überführung ins das ordentliche Recht bestimmt sich anhand der verfassungsmässigen Kriterien, d.h. ob es sich dabei um Regelungsinhalte auf Gesetzes- oder Verfassungsstufe handelt («grundlegende und wichtige Bestimmungen», vgl. Art. 69 Abs. 1 KV). Sowohl dem Landrat wie auch der Landsgemeinde stehen – wie im Rahmen einer ordentlichen Rechtsetzung – alle Rechte auf Abänderung zu. Sollte es sich um einen Regelungsgegenstand auf Verordnungsstufe handeln, kann ihn der Regierungsrat in eigener Kompetenz in das ordentliche Recht überführen.

Titel 2b; Beschlussfähigkeit der Räte

Artikel 4h; Ausserordentliche Beschlussfassung

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

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

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

Artikel 4i; Beschlüsse in Unterbesetzung

Absatz 1: Im Unterschied zur ausserordentlichen Beschlussfassung gem. Artikel 4g E-BevG GL wird hier der Fall geregelt, in welchem während eines Notstandes eine Mehrheit der Ratsmitglieder «auf unbestimmte Zeit» ausgefallen ist. Dies kann dauerhaft sein, wenn die Ratsmitglieder verstorben oder verschollen (Art. 35 Abs. 1 ZGB: «in hoher Todesgefahr verschwunden») sind oder eben unbestimmt, wenn Ratsmitglieder aufgrund Verletzungen körperlich oder geistig nicht mehr in der Lage sind, das Amt in absehbarer Zeit auszuführen. Die Feststellung der fehlenden Beschlussfähigkeit und in Zweifelsfällen die Feststellung des Ausfalls eines Ratsmitglieds obliegt dem jeweiligen Präsidium bzw. dessen Stellvertretungen in der jeweils gesetzlichen Reihenfolge. Das Gesetz knüpft an diese Voraussetzung die Pflicht zur Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit gem. Artikel 4h ff. E-BevG GL.

Absatz 2: Sobald die fehlende Beschlussfähigkeit festgestellt wurde, können die betroffenen Räte die notwendigen Beschlüsse in Unterbesetzung treffen, womit ein Beschluss lediglich die Mehrheit der anwesenden Räte benötigt. Bei Stimmgleichheit nach Abstimmungen trifft das Präsidium den Stichentscheid (analog Art. 21 Abs. 4 LRV).

Artikel 4j; Wiederherstellung der Beschlussfähigkeit

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

Absatz 2: Da der Landrat und die Gemeindeparlamente im ordentlichen Verfahren im Verhältniswahlverfahren gewählt werden, kann deren Beschlussfähigkeit durch Nachrücken behoben werden. Demnach rückt von den Ersatzleuten die Person mit der höchsten Stimmenzahl nach, danach diejenige Person mit der nächsthöheren Stimmenzahl usw. (Art. 56 GPR). Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit hat dies innert zehn Tagen zu erfolgen.

Absatz 2: Da der Regierungsrat im Mehrheitswahlverfahren gewählt wird (Art. 34 ff. GPR), ist ein Nachrücken nicht möglich. Der Landrat ernennt daher die erforderliche Anzahl Personen zu interimistischen Mitgliedern des Regierungsrates. Wählbar sind alle Personen, welche die Voraussetzungen des passiven Wahlrechts erfüllen (Art. 74 Abs. 1 KV).

Absatz 3: Da auch Gemeinderätinnen und Gemeinderäte im Mehrheitswahlverfahren gewählt werden (Art. 34 ff. GPR), ist ein Nachrücken nicht möglich. Der Regierungsrat ernennt daher die erforderliche Anzahl Personen zu interimistischen Mitgliedern des Gemeinderats. Wählbar sind alle Personen, welche die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen (Art. 58 Gemeindegesetz).

Artikel 4k; Amtspflicht

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

Absatz 2: Die Annahme eines Amtes ist im Falle eines Notstands verpflichtend. Die Annahme darf nur verweigert werden, sofern jemand aus wichtigen Gründen verhindert ist. Auch hier sind nur echte und ausgewiesene Härtefälle gemeint, z. B. wenn die gewählte oder ernannte Person verunfallt oder schwer erkrankt ist.

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

Artikel 4l; Verschiebung der Wahltermine und –fristen

Absatz 1: Falls ordentliche Gesamterneuerungswahlen bzw. Erneuerungswahlen der kantonalen und kommunalen Räte infolge eines Notstands nicht durchgeführt werden können, kann der Regierungsrat die Wahltermine verschieben. Der Regierungsrat setzt die Wahltermine neu fest, sobald der Notstand behoben ist.

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

Artikel 5; Führungsstruktur

Absatz 1: Die bisherige, fallbezogene Begrifflichkeit wird mit dem abstrakten Begriff «Krisensituationen» harmonisiert (vgl. Erläuterung zu Art. 2b E-BevG).

Artikel 20; Haftung

Absatz 1: Die bisherige, fallbezogene Begrifflichkeit wird mit dem abstrakten Begriff «Grossereignis» und «Krisensituationen» harmonisiert (vgl. Erläuterung zu Art. 2b E-BevG).

4.4. Inkrafttreten

Über den Zeitpunkt der Inkraftsetzung der Verfassungs- und der Gesetzesänderung soll der Regierungsrat entscheiden.

5. Auswirkungen

5.1. Finanzielle Auswirkungen

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

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

5.2. Personelle Auswirkungen

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

5.3. Organisatorische Auswirkungen

Die beantragten Änderungen haben keine Auswirkungen auf die ordentliche Behördenorganisation, sodass keine Umstrukturierungen erfolgen oder neue Zuständigkeiten begründet werden müssen. Im Falle eines Grossereignisses oder einer Krisensituation erfolgt eine Reorganisation, welche sich an die jeweilige Situation anzupassen hat.

6. Finanzierung

Es sind keine Massnahmen zur Finanzierung notwendig.

7. Antrag

Der Regierungsrat beantrag dem Landrat, die beiliegende Verfassungs- und Gesetzesänderung der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten.

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

Im Namen des Regierungsrates

*Kaspar Becker, Landammann
Arpad Baranyi, Ratschreiber*

Beilage:

- SBE
- Synopse