



Stans, 5. Mai 2020
Nr. 225

Staatskanzlei. Gesetzgebung. Coronavirus bzw. COVID-19. Notverordnung zu den politischen Rechten. Teilrevision. Verabschiedung

1 Sachverhalt

1.1

Mit Regierungsratsbeschluss vom 31. März 2020 (Nr. 168) hat der Regierungsrat Noterlasse im Zusammenhang mit dem Coronavirus beschlossen. Gemäss den Erwägungen unter Ziff. 2.2.3.4 wurde vom Regierungsrat die Verordnung über die Sicherstellung der politischen Rechte trotz Versammlungsverbot infolge des Coronavirus (Notverordnung zu den politischen Rechten; NG 134.11) erlassen. Diese Notverordnung betrifft insbesondere auch die Problematiken betreffend die Durchführung der Gemeindeversammlungen / Versammlung der Korporationen sowie der Landeskirchen. Gemäss § 3 dieser Notverordnung sind Versammlungen zwischen dem 15. Juni und dem 30. Juni durchzuführen. Die Notverordnung ist gemäss § 6 auf den 30. Juni 2020 befristet. In den Erwägungen zum entsprechenden Regierungsratsbeschluss wurde klar festgehalten, dass der Regierungsrat – entsprechend den Notverordnungen und Not-Anweisungen des Bundesrates – diese Notverordnung regelmässig überprüfen wird. Die neue Einschätzung der Situation durch den Regierungsrat wurde per Mitte Mai 2020 in Aussicht gestellt.

1.2

Aufgrund entsprechender Rückfragen der Gemeindepräsidien befasste sich der Regierungsrat mit der neuen Situation an der Sitzung vom 28. April 2020. Unter Berücksichtigung der aktuellen Verhältnisse (Stand 20. April 2020) ist damit zu rechnen, dass für politische Versammlungen grundsätzlich das Verbot nach Art. 6 der COVID-19 Verordnung 2 (SR 818.101.24) bis zum Spätsommer 2020 gelten wird.

1.3

Die Staatskanzlei hat vom 29. April 2020 bis 1. Mai 2020 eine kurze Konsultation bei den öffentlich-rechtlichen Körperschaften im Kanton Nidwalden durchgeführt. Insgesamt sind 28 Rückmeldungen eingegangen.

2 Erwägungen

2.1 Zuständigkeit

Formelle Gesetze kann der Regierungsrat im Normalfall nicht eigenständig ändern oder übersteuern. Gemäss Art. 64 Abs. 2 der Verfassung vom 10. Oktober 1965 des Kantons Nidwalden (NG 111) ist der Regierungsrat befugt, zeitlich befristete Noterlasse zu erlassen. Diese sind sobald als möglich dem Landrat zu unterbreiten, der über ihre weitere Geltung und Befristung entscheidet. Die Notverordnung zu den politischen Rechten basiert auf Art. 64 Abs. 2 der Kantonsverfassung (KV).

Der Landrat muss über die Weitergeltung und die Befristung dieser Notverordnung entscheiden. Die Landratssitzung vom 6. Mai 2020 wurde abgesagt. Gemäss Beschluss des Landratsbüros vom 20. April 2020 können die Notverordnungen zudem auch noch nicht an der Landratssitzung vom 27. Mai behandelt werden, da die landrätlichen Kommissionen genügend Zeit zur Vorberatung der Erlasse benötigen. Es ist deshalb damit zu rechnen, dass die Notverordnungen an der Landratssitzung vom 26. Juni 2020 behandelt werden; gemäss Art. 64 Abs. 2 KV hat der Landrat dabei über die weitere Geltung der Noterlasse und deren Befristung zu entscheiden.

2.2 Ziel der Änderung

Im Hinblick auf die in den Gemeinden anstehenden Gemeindeversammlungen sowie Wahlen und Abstimmungen ist es dem Regierungsrat ein Anliegen, eine Empfehlung und Hilfestellung zu geben. Zudem will der Regierungsrat Klarheit schaffen, falls öffentlich-rechtliche Körperschaften gesetzliche Fristen aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben nicht mehr einhalten können.

Da gemäss aktuellem Kenntnisstand eine Aufhebung des Versammlungsverbots bis Ende Juni 2020 nicht absehbar ist, muss die Notverordnung zu den politischen Rechten überprüft werden. Die Gesundheits- und Sozialdirektion ist zuständig, Ausnahmen vom Veranstaltungsverbot zu bewilligen; sofern der administrative Rat die Durchführung einer öffentlichen Versammlung in Betracht zieht, ist somit vorgängig – insbesondere unter Beilage des entsprechenden Sicherheitskonzepts – der Gesundheits- und Sozialdirektion ein entsprechendes Gesuch einzureichen. Namentlich für Gemeindeversammlungen mit einer grossen Anzahl Teilnehmerinnen und Teilnehmer dürfte die bundesrechtskonforme Durchführung (Einhaltung der Distanz- und Hygienevorschriften) nur schwierig umsetzbar sein.

Gestützt auf diese Ausgangslage muss der Regierungsrat insbesondere zu den folgenden Fragestellungen die Weichen stellen:

Sachgeschäfte:

- Soll für obligatorische Versammlungen des Frühjahres 2020 ein neuer Zeitrahmen festgelegt werden?
- Sollen für die Vorlage von obligatorischen Sachgeschäften - wie Rechnungsabschluss per 2019 und Entgegennahme des Rechenschaftsberichtes per 2019 (Art. 35 Abs. 1 Ziff. 6 des Gesetzes über Organisation und Verwaltung der Gemeinden [Gemeindegesezt, GemG; NG 171.1]) - auch Urnenabstimmungen zulässig erklärt werden?

Wahlen:

- Soll die Amtsdauer von gewählten Mitgliedern (Gemeinderäte, Schulräte, Finanzkommission usw.) verlängert werden?
- Soll für Ersatzwahlen auf den 1. Juli 2020 auch die Anordnung einer Urnenwahl zulässig erklärt werden (selbstverständlich unter der Möglichkeit, dass stille Wahlen erfolgen können)?

Geltungsdauer:

- Muss die Befristung der Notverordnung über den 30. Juni 2020 hinaus verlängert werden?

2.3 Rückmeldungen im Konsultationsverfahren

Im Konsultationsverfahren vom 29. April 2020 bis 1. Mai 2020 sind zahlreiche Hinweise und Anregungen eingegangen. Keine der 28 Körperschaften, die eine Stellungnahme eingereicht haben, lehnt den Vorschlag des Regierungsrates vollständig ab; jedoch enthalten 11 Rückmeldungen Anregungen oder Änderungsvorschläge. Zu den wichtigsten Eingaben wird nachstehend Stellung genommen:

Möglichkeit für Beginn der Amtsdauer am 1. Januar 2020:

Falls Wahlen beispielsweise auf die ordentliche Herbstgemeindeversammlung Ende November / Dezember verschoben werden, erachtet es namentlich die Gemeinde Ennetmoos als zweckmässig, wenn der Beginn der neuen Amtsdauer auf den 1. Januar 2021 festgelegt werden könnte.

Der Regierungsrat hat dieses Anliegen aufgenommen. Das vollziehende Organ (Gemeinderat, Kirchenrat etc.) kann entscheiden, wann die Wahlen stattfinden und wann die neue Amtsdauer beginnt. Finden die Wahlen an der Herbstgemeindeversammlung statt, kann ein Amtsantritt per 1. Januar 2021 zweckmässig sein. Die Körperschaften haben neu diese Möglichkeit.

Festlegung des Beginns der Amtsdauer in der Notverordnung:

Verschiedene Gemeinden wünschen, dass der Beginn des Amtsantritts in der Notverordnung festgelegt wird, falls die Wahlen nicht vor dem Ende der laufenden Amtsdauer erfolgen können. Die aktuell laufende Amtsdauer soll bis zum Datum der Ersatzwahl fort dauern.

Der Regierungsrat lehnt dieses Begehren aus zwei Gründen ab. Einerseits steht dies im Widerspruch zur obenstehenden Regelung, wonach auch ein Amtsantritt per 1. Januar 2021 möglich sein soll. Andererseits sind keine Gründe ersichtlich, den Handlungsspielraum der öffentlich-rechtlichen Körperschaften in diesem Punkt übermässig einzuschränken. Die Körperschaften haben die Möglichkeit, im Amtsblatt den Amtsantritt beispielsweise wie folgt zu veröffentlichen: *"Die ordentliche Amtsdauer der gewählten Mitglieder des Gemeinderates und der Finanzkommission dauert bis zum Datum der Erneuerungswahl im Herbst 2020. Die neu gewählten Mitglieder treten ihr Amt am Tag nach der Wahl an."*

Virtuelle Zuschaltung von Stimmberechtigten:

Die Gemeinde Ennetmoos regte an, dass auch die virtuelle Zuschaltung von Stimmberechtigten möglich sein soll.

Gemäss Art. 41 GemG sind Ton- und Bildaufnahmen nur mit Beschluss der Gemeindeversammlung zulässig. Diese Bestimmung schränkt die elektronische Durchführung der Gemeindeversammlung erheblich ein. Deshalb wird ein neuer § 3 Abs. 3 in der Notverordnung verankert. Zur Sicherstellung der politischen Rechte der stimmberechtigten Personen dürfen Bild- und Tonaufnahmen gemacht werden. Solche Bild und Tonaufnahmen sind insbesondere zulässig, wenn die Versammlung wegen einer grossen Teilnehmerzahl in andere Räumlichkeiten übertragen werden muss. Zudem wird dadurch die virtuelle Beteiligung besonders gefährdeter Personen ermöglicht. Ein Beschluss der Gemeindeversammlung ist somit gemäss dem neuen § 3 Abs. 3 der Notverordnung nicht notwendig; für diesen Beschluss ist das vollziehende Organ (gemäss Gemeindegesetz ist dies der administrative Rat) zuständig.

Es gilt zu berücksichtigen, dass diese Regelung nach dem 30. September 2020 nicht mehr gilt.

Anmeldepflicht:

Weiter regte die Gemeinde Ennetmoos an, dass die Körperschaften eine Anmeldepflicht vorzusehen könnten.

Der Regierungsrat lehnt diesen Antrag ab, da dadurch die Rechte der Bürgerinnen und Bürger zu stark eingeschränkt würden. Aktivbürgerinnen und Aktivbürger müssen auch spontan an einer Versammlung teilnehmen können. Dies gilt insbesondere in der aktuellen Situation, wo noch viele Unsicherheiten vorhanden sind. Es wäre damit zu rechnen, dass viele Bürgerinnen und Bürger deswegen von einer Anmeldung absehen würden. Die demokratische Legitimation der Entscheide würde geschmälert. Wenn sich eine öffentlich-rechtliche Körperschaft für die Durchführung der Versammlung im Juni 2020 entscheidet, muss sie mittels Schutzkonzept sicherstellen, dass grundsätzlich alle Bürgerinnen und Bürger (auch spontan) an der Versammlung teilnehmen können. Für besonders gefährdete Personen sind entsprechende Massnahmen zu ergreifen (z.B. Möglichkeit zur virtuellen Teilnahme in einem separaten Raum mit grösseren Abstands-Dimensionierungen).

Unklarheiten betreffend die Verschiebung der gesetzlich vorgesehenen Geschäfte:

Vereinzelt bestanden Unsicherheiten, ob Geschäfte, die gemäss Gesetz zwingend im Frühjahr behandelt werden müssen (insbesondere Genehmigung der Rechnung), auf den Herbst verschoben werden dürfen.

Sinn und Zweck von § 3 der Notverordnung war hauptsächlich, dass diese Geschäfte verschoben werden dürfen. Zur Klarstellung wird die Formulierung nun leicht angepasst. Die Rechnung 2019 darf auch erst an der Herbstgemeindeversammlung 2020 behandelt werden. Nicht zulässig wäre es indessen, wenn die Rechnung 2019 nach dem Budget 2021 behandelt wird. Dies ist bei der Erstellung der Geschäftsordnung zu berücksichtigen.

Anordnung der Versammlungen durch den Regierungsrat im Juni:

Namentlich die Politische Gemeinde Hergiswil beantragte, dass der Regierungsrat verfügen solle, dass die Versammlungen bis Ende Juni 2020 stattfinden müssen. Einige Körperschaften haben sich dieser Haltung angeschlossen.

Diese Forderung lehnt der Regierungsrat ab. Die Entwicklung der Pandemie ist aktuell nicht abschliessend voraussehbar. Zudem gelten die Vorgaben der COVID-19-Verordnung 2. Aktuell sind Versammlungen grundsätzlich noch verboten. Nur mit der Erstellung eines Schutzkonzeptes können diese durch die Gesundheits- und Sozialdirektion bewilligt werden. Eine Anordnung von Versammlungen durch den Regierungsrat wäre ein klarer Verstoss gegen diese Verordnung des Bundesrates. Zudem wäre eine solche Anordnung für grössere Gemeinden – insbesondere die Gemeinde Stans mit bis zu 700 Teilnehmerinnen und Teilnehmern – problematisch. In einzelnen Gemeinden wäre die rechtskonforme Durchführung der Versammlung wohl kaum möglich.

Mit der offenen Formulierung der Notverordnung zu den politischen Rechten haben die öffentlich-rechtlichen Körperschaften – unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Verhältnisse in diesen Körperschaften – einen grossen Handlungsspielraum.

Die Durchführung der Versammlung Ende Juni 2020 ist zulässig, soweit die Vorgaben des Bundesrechts eingehalten werden. Gemäss aktueller Regelung in der COVID-19-Verordnung 2 ist eine Bewilligung der Gesundheits- und Sozialdirektion erforderlich. Die Veranstalter müssen ein Schutzkonzept vorlegen.

Detailliertere Weisungen:

Die Evangelische-reformierte Kirche Nidwalden wünscht detaillierte Weisungen (Publikationspflicht, Auflage etc.).

Aus Sicht des Regierungsrates sind keine detaillierten Weisungen erforderlich. Soweit in der Notverordnung keine abweichenden Regelungen enthalten sind, gelten die gleichen Vorgaben der kantonalen Gesetzgebung (insbesondere Gemeindegesetz) wie bei einer ordentlichen Versammlung oder Urnenabstimmung.

Ablösung der Bereinigungsversammlung:

Die Gemeinde Stansstad wünscht, dass im Fall einer Urnenabstimmung zu einem Reglement anstelle einer Bereinigungsversammlung ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden kann.

Der Regierungsrat gibt zu bedenken, dass sich Notverordnungen am Verhältnismässigkeitsprinzip zu orientieren haben. Allfällige Beschränkungen der politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger sind auf ein absolutes Minimum zu beschränken. Die Streichung der Bereinigungsversammlung würde den Bürgerinnen und Bürgern die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit rauben, Anträge zu einem Reglement formal zu stellen und darüber abstimmen zu lassen. Im Rahmen einer Notverordnung erachtet der Regierungsrat eine solche Lösung nicht als sachgerecht und rechtswidrig. Eine solche Änderung des Gemeindegesetzes muss den ordentlichen Gesetzgebungsprozess durchlaufen.

Genehmigung eines vorzeitigen Rücktritts:

Die Politische Gemeinde Ennetbürgen stellt den Antrag, dass ein vorzeitiger Rücktritt durch das vollziehende Organ genehmigt werden kann.

Gemäss Art. 7 Abs. 2 des Gesetzes über die kantonalen und kommunalen Behörden (Behördengesetz, BehG; NG 161.1) ist die Genehmigung des Rücktritts durch die Wahlbehörde vorzunehmen. Für die administrativen Räte und die Finanzkommission ergeht der Genehmigungsentscheid somit durch die Gemeindeversammlung. Falls keine Versammlung stattfindet, kann der Genehmigungsentscheid erst später erfolgen, was die Durchführung einer allfälligen Ersatzwahl ebenfalls verzögern würde. Regelmässig stellt der Genehmigungsentscheid eine Formalie dar. Aufgrund der aktuellen Situation erachtet es der Regierungsrat deshalb als zweckmässig, wenn die Behörde selber den Rücktritt genehmigen kann. Ein vorzeitiger Rücktritt eines Mitglieds des Gemeinderates wird durch den Gesamtgemeinderat genehmigt. Ein vorzeitiger Rücktritt eines Mitglieds einer Finanzkommission wird durch die Finanzkommission genehmigt (somit nicht durch den Gemeinderat, da dieser durch die Finanzkommission beaufsichtigt wird).

Zuständigkeit für Zusicherung des Gemeindebürgerrechts

Die Gemeinde Stansstad machte den Vorschlag, dass für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts während der Corona-Pandemie vorübergehend der Gemeinderat anstelle der Gemeindeversammlung zuständig sein soll (analog der minderjährigen Personen). Dadurch könnten weitere Verzögerungen verhindert werden.

Gemäss Art. 12 Ziff. 3 des Gesetzes über das Kantons- und das Gemeindebürgerrecht (Kantonales Bürgerrechtsgesetz, kBüG; NG 121.1) ist die Gemeindeversammlung für Zusicherung des Gemeindebürgerrechts bei volljährigen Ausländerinnen und Ausländer sowie in das Gesuch einbezogener, minderjähriger Kinder zuständig. Diese Geschäfte dürfen nicht an der Urne behandelt werden (wegen Begründungspflicht). Mit einer Ver-

schiebung der Frühjahres-Gemeindeversammlung muss das Bürgerrechtsgeschäft somit später behandelt werden. Dies führt zu Verzögerungen. Dennoch nimmt der Regierungsrat keine Anpassung der Zuständigkeit mittels Notverordnung vor. Das Notverordnungsrecht hat sich am Verhältnismässigkeitsprinzip zu orientieren. Vorliegend hätten die Gemeinden die Möglichkeit, nach dem Sommer eine ausserordentliche Gemeindeversammlung durchzuführen. Die zeitliche Verzögerung wäre tragbar. Dies gilt selbst dann, wenn die Einbürgerung erst an der Herbstgemeindeversammlung behandelt wird. Eine Zuständigkeitsverschiebung wäre unter diesem Gesichtspunkt ein zu starker Eingriff in die gesetzlich vorgesehenen Rechte der Aktivbürgerinnen und Aktivbürger.

2.4 Wichtige Hinweise zur Notverordnung

Auf eine neuerliche Erläuterung der einzelnen Bestimmungen der Änderung der Notverordnung zu den politischen Rechten wird verzichtet. Es kann auf den RRB Nr. 207 vom 28. April 2020 verwiesen werden. Die nachstehenden Hinweise beschränken sich auf die Änderungen nach dem Konsultationsverfahren und weitere wesentliche Aspekte:

- Die Befristung der Notverordnung wird verlängert. Neu gilt die Notverordnung bis am 30. September 2020. Selbstredend entfaltet die Notverordnung indirekt auch nach dem 30. September 2020 Wirkung, falls sich beispielsweise ein Gemeinderat dafür entscheidet, gewisse Geschäfte erst an der ordentlichen Herbstgemeindeversammlung im November zu behandeln. Der entsprechende Entscheid muss aber bis spätestens am 30. September 2020 gefällt werden.
- Geschäfte, die gemäss Gesetz, Reglement oder Statuten im Frühjahr behandelt werden müssen, dürfen gestützt auf § 3 der Notverordnung verschoben werden. In § 3 Abs. 1 wird ein entsprechender Zusatz zur Klarstellung aufgenommen.
- Zur Sicherstellung der politischen Rechte der stimmberechtigten Personen dürfen Bild- und Tonaufnahmen gemacht werden; insbesondere zur Übertragung der Versammlung in weitere Räumlichkeiten bei einer grossen Teilnehmerzahl oder zur elektronischen Beteiligung besonders gefährdeter Personen (§ 3 Abs. 3). Dies stellt eine Abweichung zu Art. 41 GemG dar und ermöglicht mitunter die virtuelle Beteiligung besonders gefährdeter Personen.

Stimmberechtigten Personen, die erst nach Beginn der Versammlung eintreffen, kann der Zutritt verweigert werden, wenn dies zur Einhaltung des Schutzkonzepts erforderlich ist (§ 3 Abs. 4). Mit dieser Regelung soll insbesondere der Vollzug derjenigen Versammlungen erleichtert werden, die bereits im Juni 2020 stattfinden. Wir weisen darauf hin, dass diese Regelung aufgrund der Befristung der Verordnung nur bis am 30. September 2020 gilt.

- In Abweichung von Art. 7 Abs. 2 BehG kann ein vorzeitiger Rücktritt eines Behördenmitglieds durch die betroffene Behörde selber genehmigt werden, wenn die erforderliche Versammlung gestützt auf Art. 3 Abs. 1 dieser Verordnung nicht oder erst später stattfindet und die Genehmigung des Rücktritts für die Ersatzwahl zeitlich dringlich ist. Kann diese Genehmigung noch später erfolgen (keine zeitliche Dringlichkeit), gelten die ordentlichen Zuständigkeiten gemäss Behördengesetz.

Beschluss

1. Die Änderung der Notverordnung zu den politischen Rechten wird verabschiedet.
2. Die Staatskanzlei wird beauftragt, diese Verordnung umgehend im Internet und auch im Amtsblatt zu veröffentlichen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landratssekretariat
- Kommission für Staatspolitik, Justiz und Sicherheit (Präsidium und Sekretariat)
- Politische Gemeinden (postalisch und elektronisch)
- Schulgemeinden
- Kapell- und Kirchgemeinden
- Korporationen
- Staatskanzlei (zur Veröffentlichung im Internet und zur Publikation im Amtsblatt)
- Rechtsdienst

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber-Stv.

