



Stans, 28. September 2021  
**Nr. 576**

Justiz- und Sicherheitsdirektion. Gesetzgebung. Notverordnung über die Sicherstellung der politischen Rechte während der Covid-19-Pandemie (Notverordnung zu den politischen Rechten). Verabschiedung

## **1 Sachverhalt**

### **1.1**

Der Regierungsrat hat am 9. März 2021 eine Notverordnung über die Sicherstellung der politischen Rechte während der Covid-19-Pandemie (Notverordnung zu den politischen Rechten) verabschiedet. Der Landrat hat am 26. Mai 2021 die Notverordnung genehmigt. Diese ist bis am 30. September 2021 befristet.

Die Covid-19-Pandemie ist aktuell noch nicht beendet und wird noch längere Zeit Einschränkungen für die Bevölkerung zur Folge haben. Zur Sicherstellung der Ausübung der politischen Rechte ist daher erneut eine Notverordnung zu erlassen.

### **1.2**

Die Notverordnung vom 9. März 2021 wurde insbesondere auf Ersuchen der Gemeindepräsidentenkonferenz erlassen. Der Entwurf der Notverordnung wurde damals den betroffenen öffentlich-rechtlichen Körperschaften zur Konsultation zugestellt. In Nachachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben und der Voraussetzungen die mindestens beim Erlass einer Notverordnung zu beachten sind, hat der Regierungsrat die erforderlichen Bestimmungen erlassen und im RRB Nr. 127 vom 9. März 2021 ausgeführt.

Die Staatskanzlei hat die Politischen Gemeinden im September angefragt, ob sie den Erlass einer neuen Notverordnung zu den politischen Rechten mit den gleichen Bestimmungen begrüßen würden. Dies wurde von allen Gemeinden unterstützt. Anregungen für weitere Regelungen wurden keine eingereicht.

## **2 Erwägungen**

### **2.1 Rechtsgrundlage für Notverordnung**

Gemäss Art. 64 Abs. 2 der Verfassung 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. Diese Bestimmung lehnt sich an Art. 185 Abs. 3 der Bundesverfassung an (siehe auch David Rechsteiner, Recht in besonderen und ausserordentlichen Lagen, St. Galler Schriften zur Rechtswissenschaft, Band 28, Rz. 517). Sie ermächtigt den Regierungsrat in eigener Kompetenz Noterlasse zu beschliessen. Der Geltungsbereich des Noterlasses ist in Art. 64 Abs. 2 der Verfassung nicht genauer definiert oder eingeschränkt. Er geht damit über den Geltungsbereich des Notstandes aufgrund kriegerischer Ereignisse und Katastrophen von Art. 49a hinaus und dürfte auch soziale Notstände infolge von Pandemien umfassen (siehe RECHSTEINER, a.a.O., Rz. 518).

Die folgenden Voraussetzungen sind mindestens zu beachten: Schwere und Unmittelbarkeit der Gefahr; zeitliche Dringlichkeit; Subsidiarität sowie Verhältnismässigkeit. Beim Erlass der Notverordnung hat der Regierungsrat diesen Voraussetzungen Rechnung getragen.

Grundsätzlich ist die Durchführung von Gemeindeversammlungen gemäss der Verordnung vom 19. Juni 2020 über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage; SR 818.101.26) weiterhin zulässig. Dennoch stellt der Regierungsrat fest, dass aufgrund der epidemiologischen Lage viele Stimmberechtigte (besonders gefährdete Personen etc.) faktisch von der Teilnahme an Gemeindeversammlungen ausgeschlossen sind. Zudem müssen die Gemeinden ein Schutzkonzept einhalten. Gerade in grösseren Gemeinden ist eine ordnungsgemässe Durchführung deshalb nur unter erschwerten Bedingungen möglich. Im Extremfall können nicht alle Aktivbürgerinnen und Aktivbürger zur Versammlung zugelassen werden. Dies widerspricht demokratischen Grundsätzen. Die rechtsgleiche Mitbestimmung ist unmittelbar gefährdet.

## **2.2 Geltungsbereich**

Die Notverordnung über die Sicherstellung der politischen Rechte während der Covid-19-Pandemie (Notverordnung zu den politischen Rechten; NG 134.11) gilt für alle öffentlich-rechtlichen Körperschaften im Kanton. Gestützt auf den Antrag einzelner Politischer Gemeinden wird in der Notverordnung ausdrücklich erwähnt, dass auch Gemeindeverbände von der Notverordnung erfasst sind.

## **2.3 Verzicht auf Bereinigungsversammlung**

Der Gemeindeversammlung obliegt gemäss Art. 34 des Gesetzes über Organisation und Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt, GemG; NG 171.1) der Erlass oder die Änderung der Gemeindeordnung. Die Gemeindeversammlung erlässt Verordnungen und Reglemente, soweit hierzu nicht durch die Gesetzgebung oder durch Beschluss der Gemeindeversammlung der administrative Rat zuständig erklärt wird. Sie bereinigt die Entwürfe der Gemeindeordnung, der Verordnungen und der Reglemente sowie des Voranschlages, sofern sie der Urnenabstimmung gemäss Art. 74 unterbreitet werden sollen (Art. 34 Abs. 3 GemG). Art. 34 Abs. 3 GemG sieht somit eine Bereinigungsversammlung vor, wenn die Gemeindeordnung, die Verordnungen bzw. Reglemente oder das Budget der Urnenabstimmung unterbreitet wird. Weitere Geschäfte können direkt der Urnenabstimmung unterbreitet werden; eine Bereinigungsversammlung ist nicht erforderlich.

Die Notverordnung zu den politischen Rechten ermöglicht den Gemeinden, dass sie auf Bereinigungsversammlungen verzichten können (§ 5 Abs. 2). Somit darf der Gemeinderat den Erlass oder die Änderung von Reglementen oder der Gemeindeordnung direkt der Urnenabstimmung unterbreiten. Entscheidet sich die Gemeinde für dieses Vorgehen, entfällt die Bereinigungsversammlung. Die Stimmberechtigten können keine Änderungsanträge stellen. Dennoch bleibt das demokratische Mitwirkungsrecht gewahrt. Alle Aktivbürgerinnen und -bürger dürfen an der Urnenabstimmung teilnehmen. Zudem besteht die Möglichkeit, zu einem späteren Zeitpunkt mittels schriftlichem Antrag zuhanden der Gemeindeversammlung die Änderung einzelner Bestimmungen zu verlangen (vgl. Art. 62 ff. GemG).

Zonenpläne, Bau- und Zonenreglemente sowie Bebauungspläne dürfen auch während der Geltungsdauer der Notverordnung nicht ohne Bereinigungsversammlung einer Urnenabstimmung unterbreitet werden (§ 5 Abs. 3). Der Eingriff in die gesetzlich verankerten Mitwirkungsrechte mittels Notrecht wäre unverhältnismässig. Die Zonenplanung ist grundeigentümergebunden und beinhaltet einen Eingriff in die Eigentumsgarantie. Wird die Zonenplanung geändert, kann dies aufgrund des Grundsatzes der Planbeständigkeit nicht sofort rückgängig gemacht werden.

## **2.4 Erleichterungen für Gemeindeversammlungen und Delegiertenversammlungen**

Den Gemeinden steht es weiterhin offen, die Gemeindeversammlung (mit einem Schutzkonzept) durchzuführen. § 4 der Notverordnung zu den politischen Rechten ermöglicht den Gemeinden deshalb, für die Gemeindeversammlungen gewisse Massnahmen zur einfacheren Durchführung vorzusehen. So ist eine Bild- oder Tonaufnahme gestattet. Die Versammlung kann beispielsweise in andere Räumlichkeiten übertragen werden. Auch kann eine Pflicht zur vorgängigen Anmeldung für die Gemeindeversammlung eingeführt werden. Personen, die zu spät an der Gemeindeversammlung eintreffen, kann der Zutritt verweigert werden, wenn dies zur Einhaltung des Schutzkonzepts erforderlich ist. Zudem dürfen Gemeindeversammlungen im Freien und öffentlich stattfinden, auch wenn dies in der Gemeindeordnung anders umschrieben ist.

Gemeindeversammlungen können verschoben oder abgesagt werden (§ 4 Abs. 1). Dies ist auch dann noch möglich, wenn die Geschäftsordnung bereits im Amtsblatt publiziert wurde. Dadurch soll kurzfristig auf die epidemiologische Lage reagiert werden können.

Den Gemeindeverbänden ist es zudem erlaubt, Delegiertenversammlungen auf dem schriftlichen Weg durchzuführen. Für das Zirkularverfahren gelten das ordentliche Abstimmungsquorum wie an einer Versammlung. Einstimmigkeit wird nicht vorausgesetzt. Den angeschlossenen Gemeinden bzw. den Delegierten muss jedoch zwingend die Möglichkeit eingeräumt werden, vorgängig Anträge einzureichen. Über diese Anträge würde sodann auch im Zirkularverfahren entschieden. Die konkrete Ausgestaltung ist Sache der Gemeindeverbände bzw. des jeweiligen Vorstands. Alternativ stünde den Gemeindeverbänden gestützt auf § 4 Abs. 3 Ziff. 1 die Möglichkeit offen, die Delegiertenversammlung elektronisch durchzuführen.

## **2.5 Genehmigung vorzeitiger Rücktritt**

Für die Genehmigung eines vorzeitigen Rücktritts einer Behörde ist gemäss Art. 7 Abs. 2 des Gesetzes über die kantonalen und kommunalen Behörden (Behördengesetz, BehG; NG 161.1) die Wahlbehörde zuständig. Dadurch werden beispielsweise bei einem vorzeitigen Rücktritt eines Gemeinderates Versammlungen notwendig, so dass die Stimmberechtigten den vorzeitigen Rücktritt genehmigen können. Zwar wäre es grundsätzlich zulässig, den vorzeitigen Rücktritt der Urnenabstimmung zu unterbreiten. Der Aufwand für die Durchführung der Urnenabstimmung für diese meist unbestrittenen Geschäfte ist jedoch offensichtlich unverhältnismässig.

Gemäss § 6 der Notverordnung kann in Abweichung von dieser Bestimmung im Behördengesetz ein vorzeitiger Rücktritt eines Behördenmitglieds durch die betroffene Behörde selber genehmigt werden, wenn die erforderliche Versammlung nicht oder erst später stattfindet und die Genehmigung des Rücktritts für die Ersatzwahl zeitlich dringlich ist. Findet die Versammlung statt, muss die Wahlbehörde darüber befinden.

## **2.6 Entscheid des Gemeinderates**

Die Notverordnung zu den politischen Rechten geht abweichenden Bestimmungen in der kantonalen Gesetzgebung und in den Gemeindeordnungen vor. Der Regierungsrat will jedoch nicht in die Gemeindeautonomie eingreifen und vorschreiben, wie in den Gemeinden über die einzelnen Geschäfte zu befinden ist. Vielmehr bietet die Notverordnung bloss Optionen für die Gemeinden. Jede Gemeinde muss eigenständig entscheiden, ob und inwieweit sie von den zusätzlichen Möglichkeiten Gebrauch machen will. Namentlich muss die Gemeinde entscheiden, ob auf eine Bereinigungsversammlung tatsächlich verzichtet werden soll.

Der Gemeinderat hat somit einen Entscheid zu fällen. Dabei muss der Gemeinderat eine Interessenabwägung vornehmen. Insbesondere ist zu prüfen, ob die Massnahme aus epidemio-

logischen Gründen zweckmässig ist, ob die von der Massnahme betroffenen Geschäfte un-aufschiebbar sind und ob keine mildereren Massnahmen mit verhältnismässigem Aufwand um-setzbar sind.

Dieser Entscheid ist (ohne Begründung) zu veröffentlichen. Sinnvollerweise erfolgt dies gleich-zeitig mit der Publikation der Geschäftsordnung (Gemeindeversammlung) bzw. der Abstim-mungsanordnung (Urnenabstimmung). Den Körperschaften wird empfohlen, die Publikation rechtzeitig zu veranlassen. Dadurch kann zeitlichen Problemen im Falle einer Anfechtung der Anordnung des Gemeinderates vorgebeugt werden.

Da die politischen Rechte der Stimmberechtigten tangiert sind, steht die Verfassungsgerichts-beschwerde zur Verfügung. Vorgängig ist eine Beschwerde beim Regierungsrat einzureichen. Die Rechtsmittelfrist beträgt jeweils drei Tage. In der Notverordnung werden diese Rechts-schutzbestimmungen in § 3 aufgeführt. Es handelt sich um eine deklaratorische Bestimmung, da sich der Rechtsschutz bereits aus dem übergeordneten Recht ergibt.

## 2.7 Befristung

Notverordnungen müssen zeitlich befristet sein. Im Verlaufe der Pandemie hat sich gezeigt, dass die Entwicklung der epidemiologischen Lage sehr ungewiss ist. Die für den Herbst er-wartete Entspannung ist mit dem Anstieg der Zahlen seit August nicht eingetroffen. Es ist da- von auszugehen, dass noch längere Zeit Einschränkungen erforderlich sein werden. Die Aus-übung der politischen Rechte durch die Bürgerinnen und Bürger ist aber zu gewährleisten. Eine Befristung bis Ende Juni 2022 erachtet der Regierungsrat als verhältnismässig und zweckmässig. Dadurch stehen den Gemeinden für die beiden nächsten Perioden der ordentli-chen Gemeindeversammlungen die Optionen gemäss der Notverordnung zur Verfügung (z.B. elektronische Übertragung, Pflicht zur Anmeldung etc.).

## Beschluss

1. Die Notverodnung über die Sicherstellung der politischen Rechte während der Covid-19- Pandemie (Notverordnung zu den politischen Rechten) wird verabschiedet.
2. Die Staatskanzlei wird beauftragt, die Notverordnung in die Gesetzessammlung aufzunehmen und ausserordentlich im Internet sowie im nächsten 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 Kirchengemeinden
- Korporationen
- Justiz- und Sicherheitsdirektion (elektronisch)
- Gesundheits- und Sozialdirektion (elektronisch)
- Staatskanzlei (zur Veröffentlichung im Internet und zur Publikation im Amtsblatt)
- Rechtsdienst

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber Armin Eberli

