

Beschluss

Sitzung des Landrates vom Mittwoch, 22. November 2023

§ 183

Memorialsantrag Toni Gisler, Linthal, und Unterzeichnende «Variantenentscheid Erschliessung Braunwald»; Zulässig- und Erheblicherklärung

(Bericht Regierungsrat, 7.11.2023)

Zulässigkeit

Toni Gisler, Linthal, beantragt das Aussetzen der Beratungen, verbunden mit dem Auftrag an das Landratsbüro, die Zuweisung an eine Kommission zu prüfen; die Beratungen könnten wieder aufgenommen werden, sobald die Berichterstattung einer Kommission vorliegt. – Als Erstunterzeichner des vorliegenden Memorialsantrags ist man vom regierungsrätlichen Entscheid sehr enttäuscht. Die breite Unterstützung dieses demokratischen Anliegens zeigt die Bedeutung des Antrags auf: Insgesamt 20 Personen – Landrätinnen und Landräte von links bis rechts, zwei Bundesparlamentarier, viele Braunwaldnerinnen und Braunwaldner sowie namhafte Vertreter aus Wirtschaft und Tourismus – unterzeichneten diesen Memorialsantrag. Mit dem Antrag, den Variantenentscheid zur Erschliessung von Braunwald der Landsgemeinde vorzulegen, gewichten die Unterzeichnenden die Rechte auf demokratische Mitwirkung hoch und geben den insgesamt 652 Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern der damaligen Mitwirkung, von denen sich ganze 93 Prozent für eine Erschliessung in der Luft aussprachen, ein Gesicht. Landrätinnen und Landräte sind Volksvertreter. Sie haben damit auch für die Meinung der Bevölkerung einzustehen. An dieser Stelle soll jedoch keine politische Diskussion angestossen werden. Das wäre zum heutigen Zeitpunkt verfehlt. Vielmehr gilt das Augenmerk der rechtlichen Einschätzung des Regierungsrates. Dieser argumentiert, dass der Entscheid zur Erschliessung von Braunwald eine Frage des Vollzugs des Kantonalen Richtplans sei und keine weitere Variantendiskussion zulässig sein soll. Wenn dem so wäre, dürften auf politischer Ebene keine Sach- bzw. Variantendiskussionen zur Umfahrungsstrasse oder zu anderen Erschliessungsprojekten mehr geführt werden. Fragwürdig, weshalb der Regierungsrat bei einer solchen Auslegung selber überhaupt über die Varianten diskutieren konnte. War das überhaupt zulässig? Zudem hätte der Regierungsrat bei seiner Variante unter anderem den Hüttenberg als Ankunftsart ins Auge fassen müssen, da dieser im Richtplan vorgesehen ist. Das erste Argument des Regierungsrates bezüglich Richtplan sticht aus persönlicher Sicht also nicht. Der Regierungsrat widerspricht sich, ohne dass ihm bis jetzt jemand etwas entgegengehalten hat. Der Richtplan ist ein strategisches Planungsinstrument, das angepasst werden kann. Das zweite Argument des Regierungsrates lautet, dass der Memorialsantrag Parlamentsrecht verletze. Dieses Argument ist fast noch das fragwürdigere. Im letzten Jahrhundert wurde das politisch wichtigste Werkzeug im Kanton Glarus, der Memorialsantrag, schon fast als Wort Gottes betrachtet. Wenn irgendwie möglich, wurden Memorialsanträge aufgenommen und vor die Landsgemeinde

gebracht. Ein anderes Zeichen wäre gefährlich für die politischen Strukturen gewesen. Leider war in den vergangenen Monaten – auch bei anderen Vorstössen – die Tendenz zu beobachten, dass der Regierungsrat Anliegen, die ihm nicht passen, aus formellen Gründen ablehnt. Gerade für die Wirkung nach aussen wäre es gefährlich, wenn der Landrat mit gebeugtem Haupt dem Regierungsrat folgt, ohne sich selber zur rechtlichen Zulässigkeit zu äussern oder sich darüber ein Bild zu machen. Von Juristen wurde bestätigt, dass die Ausgangslage unterschiedlich ausgelegt werden kann. Aus staatsrechtlicher Sicht ist es wichtig, nun kein Präjudiz zu schaffen. Irgendwann betrifft es vermutlich auch einmal ein Anliegen von jemand anderem. Ständig wird davon gesprochen, die politische Mitwirkung zu stärken. Und dann will man so vorgehen? Dem Landrat stünde es – auch im Vergleich mit anderen Kantonsparlamenten – gut an, zwischendurch wieder einmal auf die Hinterbeine zu stehen und sich nicht einfach als verlängerten Arm vom Regierungsrat einspannen zu lassen. Schliesslich soll der Landrat eine Rechtskontrolle ausüben. Da beim vorliegenden Entscheid mehrere Auslegungen möglich sind, soll der Antrag des Regierungsrates einer Kommission zugewiesen werden. Damit verbunden ist der Auftrag, die Rechtsauffassung des Regierungsrates durch ein externes Gutachten prüfen zu lassen. Allenfalls sieht die Kommission noch einen anderen Weg, um das Anliegen nicht einfach mit einem Nasenrumpfen beiseitelegen zu müssen, sondern ernst zu nehmen und möglichst früh eine faire Diskussion der Varianten zuzulassen. Dadurch geht nicht unnötig Zeit verloren; und das Risiko eines Scherbenhaufens wird kleiner. Der Landrat verbaut sich mit Zustimmung zum Antrag überhaupt nichts, nimmt aber seine Aufgabe wahr und übt die Rechtskontrolle aus.

Mathias Zoppi, Engi, unterstützt den Ordnungsantrag Gisler. – Im Landrat wird es verschiedene Meinungen zur Erschliessung von Braunwald geben. Die einen sind für eine Gondelbahn mit Redundanz. Die anderen finden, der Regierungsrat habe mit der Standseilbahn richtig entschieden. Viele werden die Frage nach der Erschliessung heute aber noch gar nicht beantworten können. Das muss auch nicht sein. Denn jetzt geht es um die rechtliche Zulässigkeit eines Memorialsantrags. Klar ist, dass der Landrat nicht politisch über die rechtliche Zulässigkeit entscheiden soll. Er ist für die Beurteilung dieser Rechtsfrage zuständig. Der Landrat schafft aber nicht nur für den vorliegenden Fall eine Auslegung, sondern auch ein Präjudiz. Das ist das wichtigste Argument für die Zuweisung des Geschäfts an eine Kommission. Die Landsgemeinde hat in der Praxis weitreichende Rechte. Sie darf aber auch nicht alles. Denn wenn die Rechte der Landsgemeinde nicht eingeschränkt wären, bräuchte es auch keine Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Auslegung des Regierungsrates im vorliegenden Fall ist interessant. Es liegt nicht auf der Hand, die Frage der rechtlichen Zulässigkeit zu einer Frage der Richtplanung zu machen. Aber angesichts dessen stellt sich eben auch die Frage, was der Landrat darf. Mit der Auslegung zur heutigen Fragestellung wird ein Präjudiz für künftige Fragen, etwa im Zusammenhang mit der Umfahrungsstrasse, geschaffen. Die Zuweisung des Geschäfts an eine Kommission kann da deshalb gar nicht falsch sein. Sie bringt mehr Qualität. Denn der Landrat ist für die Prüfung der Rechtsfrage zuständig, nicht der Regierungsrat. Mit Zustimmung zum Antrag kann sich eine landrätliche Kommission mit der Frage auseinandersetzen. Diese würde als erstes den Regierungsrat anhören. Dieser könnte seine Argumente vorbringen – nicht nur schriftlich. Er könnte in einem Dialog auch Fragen aus der Kommission beantworten. Dazu besteht im Plenum keine Möglichkeit. Die Möglichkeit, in einer Kommission Fragen stellen zu können, kann in einem solch fundamentalen Bereich wie den Rechten der Landsgemeinde nicht schaden. – Der Memorialsantrag ist in seiner Form vielleicht nicht der praktische Weg, um das Ziel der Antragsteller zu erreichen. Vielleicht ist es praktischer und richtiger, den Variantenentscheid im Rahmen der vorgesehenen Kreditvorlage zu treffen. Aber auch dieser Umstand spricht nicht gegen eine Überweisung an eine Kommission. Er spricht sogar dafür. Denn dies gibt den Antragstellern die Möglichkeit, um sich auszutauschen, die Argumente zu prüfen und den Memorialsantrag allenfalls zurückzuziehen. Das ist bis zur Erheblicherklärung möglich. – Der beantragte Weg schafft mehr Qualität. Er wird gezielt dort beschritten, wo es um die Volksrechte und um die Landsgemeinde geht. Das führt zu einer Verzögerung um ein paar Monate. Das ist nicht schlimm. Es resultiert dafür ein klarer Entscheid zur Zulässigkeit. Vielleicht erledigt sich der Memorialsantrag auch über einen Rückzug.

Stephan Muggli, Betschwanden, votiert für die FDP-Fraktion für den Ordnungsantrag Gisler. – Das Abstimmungsverhalten sollte bei der Frage der rechtlichen Zulässigkeit nicht politisch getrieben sein. Das passiert aber unausweichlich ein Stück weit, wenn der Landrat bereits heute darüber abstimmt. Der Landrat übt in der Frage der Zulässigkeit eine Rechtskontrolle aus. Dafür fehlt ihm zum jetzigen Zeitpunkt aber eine breite Auslegeordnung und die nötige Zeit, sich eine solche zu beschaffen. Dem Instrument des Memorialsantrags ist Sorge zu tragen. Diesem sollte im Zweifelsfall nicht vorschnell im Rahmen der rechtlichen Zulässigkeit der Stecker gezogen werden. Viele Ratsmitglieder haben wohl bereits eine Meinung zur künftigen Erschliessung von Braunwald. Auf die Frage der rechtlichen Zulässigkeit sollte diese aber keinen Einfluss haben. Die politische Meinung ist also ausnahmsweise vorerst nicht gefragt. Denn der Landrat übt hier zunächst eine Rechtskontrolle aus. Im Landrat mit seinen 60 Mitgliedern findet sich jedoch weniger als eine Handvoll Juristinnen oder Juristen. Die kurze rechtliche Einschätzung des Regierungsrates wurde erst vor rund eineinhalb Wochen zugestellt. Schon heute soll der Landrat darüber diskutieren. Der Regierungsrat zieht auch gewagte Schlussfolgerungen, die kaum so sakrosankt sind, wie sie etwa im Bereich der Richtplanung dargestellt werden. Die Einschätzung des Regierungsrates birgt auch ein kleines Risiko, dass sie allenfalls nicht von allen Seiten gleichmässig beleuchtet wurde. Der Landrat kann auf dieser Grundlage in dieser kurzen Zeit keine seriöse Rechtskontrolle ausüben. Er sollte heute weder für noch gegen die rechtliche Zulässigkeit abstimmen müssen. Denn auf dieser Grundlage bliebe ihm kaum etwas anderes übrig, als eben doch entlang der politischen Meinungen zu entscheiden. Dem kann der Landrat Abhilfe schaffen. Er kann einen seriösen Weg gehen, indem eine landrätliche Kommission die Zulässigkeit vorberät. Damit vergibt sich der Landrat nichts. Er äussert sich damit heute auch nicht zu den Erschliessungsvarianten. Aber er zeigt, dass er Memorialsanträge ernst nimmt und die nötige Coolness bewahrt. Er nimmt die Argumentation des Regierungsrates zur Kenntnis und trifft später aufgrund weiterer Abklärungen einen fundierten Entscheid.

Franz Landolt, Näfels, spricht sich für Zustimmung zum Ordnungsantrag Gisler aus. – Zur Erschliessung von Braunwald kann man aus finanziellen, politischen oder wirtschaftlich-touristischen Gründen unterschiedlicher Meinung sein. Darum geht es jetzt nicht. Der Landrat muss gegenüber dem Regierungsrat aber auch nicht seine Muskeln spielen lassen. Es geht lediglich um eine rechtliche Abklärung. Die rechtlichen Erwägungen scheinen einem als Laien nicht sakrosankt zu sein. Aber auch Juristen sind sich nicht sicher. Mehr Sicherheit ist notwendig. Es scheint auch, dass übergeordnetes Recht nicht verletzt wird. Der Landrat muss mit der Landsgemeinde sorgfältig umgehen. Es für unzulässig zu erklären, dass der Souverän über diese Frage befindet, scheint doch ein bisschen gewagt.

Benjamin Kistler, Niederurnen, unterstützt im Namen der SP-Fraktion den Ordnungsantrag Gisler. – Die Frage der Zulässigkeit war in der SP-Fraktion hoch umstritten. Als Kompromiss stimmt die SP-Fraktion einer Überweisung an eine Kommission zu. Dadurch gewinnt man Zeit und hoffentlich Klarheit. Die SP-Fraktion erwartet aber eine Begründung und einen Entscheid, der sich auf die Verfassung und auf das Gesetz abstützt. Die Schweiz ist ein Rechtsstaat. Das beinhaltet unter anderem den Vorrang von Recht und Gewaltenteilung. Alle unterstehen dem gleichen Recht – egal, wie mächtig man ist oder denkt, dass man sei. Auch wenn 20 Landräte den Memorialsantrag unterschrieben haben, ist die Zulässigkeit genau zu prüfen und dem Recht nachzuleben. Der Regierungsrat muss die Möglichkeit haben, Entscheide zu fällen, ohne dass diese vor die Landsgemeinde gezogen werden können. Selbst wenn es einem aus politischen Gründen richtig und wichtig erscheint, die Erschliessung von Braunwald vor die Landsgemeinde zu bringen, sollte die Rechtskontrolle nicht nach politischen Gesichtspunkten erfolgen. Der Regierungsrat muss sowieso mit einem Kredit für Planung und Bau an die Landsgemeinde gelangen. Die Stimmbevölkerung kann dann immer noch entscheiden. – Die Auslegung des Rechts darf nicht von politischen Mehrheiten in die Kommissionen oder von wichtigen Leuten abhängen. Nichts lässt das Vertrauen in die demokratischen Institutionen wie die Landsgemeinde und den Memorialsantrag schneller erodieren als Machtspiele im Landrat. Sollten also nach der Zusatzrunde in der Kommission

rechtliche Zweifel an der Zulässigkeit des Memorialsantrags bestehen, wird die SP-Fraktion für die Unzulässigkeit votieren. Heute ist den Antragstellern und dem Landrat aber noch ein bisschen mehr Zeit zu belassen, um die rechtlichen Abklärungen vorzunehmen.

Mathias Vögeli, Rüti, spricht sich für den Ordnungsantrag Gisler aus. – Der Landrat wird heute nur politisch über die rechtliche Zulässigkeit entscheiden können. Das wäre falsch. Deshalb sollte die Frage einer Kommission zugewiesen werden, welche rechtliche Abklärungen vornimmt. – Es ist richtig, dass eine Richtplanänderung nicht Sache der Landsgemeinde ist. Der Regierungsrat kann jedoch solche vornehmen. Das ist auch notwendig, um weitere Varianten diskutieren zu können. Genehmigt werden Anpassungen durch den Landrat und den Bundesrat. Mit Blick auf die vorgesehene Kreditvorlage, die der Landsgemeinde 2025 oder 2026 unterbreitet wird, ist es wichtig, dass der Richtplan geändert wird. Sonst gibt es Knatsch, wenn in der politischen Debatte eine andere Variante gefordert wird. Der Landrat vergibt sich mit einer Zuweisung an eine Kommission nichts ausser vielleicht eine oder zwei zusätzliche Kommissionssitzungen. Diese erlaubt es, Abklärungen sauber zu treffen. Der Landrat weiss dann, ob der Memorialsantrag zulässig ist oder nicht.

Landammann *Benjamin Mühlemann* hält fest, dass der Regierungsrat nicht politisch entschieden habe. – Der Regierungsrat wollte sich an dieser Stelle eigentlich nicht äussern. Er lieferte alle Erwägungen schriftlich. Der Regierungsrat brachte diese bewusst auf den Punkt. Speziell das Votum von Landrat Toni Gisler verlangt jedoch nach einer Entgegnung. Dieser sagte zwar, er äussere sich nicht politisch. Nichts anderes tat er aber in seinem Votum. Er suggeriert, der Regierungsrat habe im vorliegenden Fall politisch entschieden. Das trifft auf keine Art und Weise zu. Er wollte diesen Memorialsantrag mit seinem Entscheid nicht aus der Welt schaffen. Weshalb sollte der Regierungsrat das auch machen wollen? Denn die ganze Thematik kommt sowieso in absehbarer Zeit in den politischen Prozess. Der Regierungsrat konzentrierte sich auf die rechtliche Situation. Er nahm insbesondere die Institutionen in den Fokus: den Regierungsrat, die Landsgemeinde und auch den Landrat. Er kam in der rechtlichen Beurteilung eindeutig, bewusst und überzeugt zum Schluss, dass der Memorialsantrag nicht zulässig ist. – Landrat Toni Gisler stellte in den Raum, der Regierungsrat dürfe mit seiner Auslegung selber nicht über Varianten diskutieren. Das ist falsch. Es ist Aufgabe des Regierungsrates, den vom Landrat genehmigten Richtplan zu vollziehen. Er muss im Rahmen der Vorgaben des Richtplans die besten Lösungen finden und prüfen, was der richtplanerische Rahmen überhaupt zulässt. – Sollte der Landrat oder eine Kommission mit welcher Begründung auch immer die rechtliche Beurteilung des Regierungsrates in das Gegenteil verkehren, ist an die Institutionen und an das Präjudiz, das geschaffen wird, zu denken. Rechtlich ist der Fall aus Sicht des Regierungsrates klar und die Rechtsgrundlagen sind überhaupt nicht unsicher. Es gibt grosse praktische Risiken, wenn der Landrat der Landsgemeinde einen Entscheid überlässt, bei dem man später vielleicht feststellen muss, dass er zum Beispiel aufgrund von richtplanerischen Einschränkungen gar nicht umgesetzt werden kann. Es gibt einen guten Grund, weshalb die Kompetenzen in solchen Fällen so sind, wie sie sind.

Abstimmung: Dem Ordnungsantrag Gisler ist mit 44 zu 11 Stimmen bei 3 Enthaltungen zugestimmt. Die Beratung der Vorlage wird ausgesetzt.