



## Prüfung der Zulässigkeit des Memorialsantrags Gisler

Erläuterungen zuhanden  
der landrätlichen  
Kommission Recht,  
Sicherheit und Justiz  
am 18. Januar 2024

Staatskanzlei  
Rechtsdienst



# Glarnerland macht bekannt.

## Agenda

- I. Zulässigkeitsprüfung des Memorialsantrags Gisler (1)
- II. «[...] weitere durch den Landrat vorgelegte Beschlüsse»
- III. Zulässigkeitsprüfung des Memorialsantrags Gisler (2)
- IV. Zusammenfassung

# Zulässigkeitsprüfung des Memorialsantrags Gisler (1)

Prüfung der Zulässigkeit eines Memorialsantrags  
gemäss Art. 58 Abs. 2 KV und Art. 69 KV

## Grundsatz

- Das Demokratieprinzip gilt nicht absolut, es wird durch das Rechtsstaatsprinzip begrenzt: Auch die Ausübung politischer Rechte ist daher an Verfassung und Gesetz gebunden.
- Entsprechend sind auch die Zulässigkeit eines Memorialsantrags und die Zuständigkeit der Landsgemeinde in der Kantonsverfassung geregelt.

## Rechtsgrundlage

### Art. 58 Memorialsanträge

<sup>1</sup> Die Stimmberechtigten haben das Recht, jederzeit zuhanden der Landsgemeinde selbstständig oder gemeinsam mit anderen Stimmberechtigten Memorialsanträge zu stellen. Dieses Recht steht auch den Gemeinden und ihren Vorsteherschaften zu. \*

<sup>2</sup> Ein Memorialsantrag kann jeden Gegenstand betreffen, der in die Zuständigkeit der Landsgemeinde fällt. \*

<sup>3</sup> ..... \*

<sup>4</sup> Verletzt der Antrag die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder übergeordnetes Recht oder ist er undurchführbar, so erklärt ihn der Landrat für ganz oder teilweise unzulässig. \*

<sup>5</sup> Der Antrag muss genau umschrieben, begründet und von den Antragstellern unterzeichnet sein.

<sup>6</sup> ..... \*

### Art. 69 \* Gesetzgebung und Sachbefugnisse

<sup>1</sup> Die Landsgemeinde ist zuständig für die Änderung der Kantonsverfassung. Sie erlässt zudem in der Form des Gesetzes alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen.

<sup>2</sup> Sie ist im Weiteren zuständig für

- a. die Zustimmung zu Konkordaten und andern Verträgen, wenn diese einen Gegenstand der Verfassung oder der Gesetzgebung oder eine Ausgabe nach Buchstabe b betreffen;
- b. Beschlüsse über alle frei bestimmbar einmahligen Ausgaben für den gleichen Zweck von mehr als 1 Million Franken und über alle frei bestimmbar wiederkehrenden Ausgaben für den gleichen Zweck von mehr als 200 000 Franken im Jahr;
- c. den freien Erwerb von Grundstücken als Anlage oder zur Vorsorge im Betrag von mehr als 5 Millionen Franken;
- d. weitere durch den Landrat vorgelegte Beschlüsse;
- e. die Festsetzung des Steuerfusses.

<sup>3</sup> Die Landsgemeinde kann ihre Befugnisse dem Landrat oder dem Regierungsrat übertragen, sofern die Ermächtigung auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt und nach Zweck und Umfang näher umschrieben wird.

- **Fazit:** Als Rechtsgrundlage für die Zulässigkeit des Memorialsantrages Gisler kommt nur Art. 69 Abs. 2 **Bst. d** KV infrage (nicht Art. 69 Abs. 1 oder Abs. 2 **Bst. a–c** oder e).

## Fragestellung

- Handelt es sich beim Inhalt des Memorialsantrags Gisler um einen solchen «weiteren durch den Landrat vorgelegten Beschluss» (Art. 69 Abs. 2 Bst. d KV)?

# «[...] weitere durch den Landrat vorgelegte Beschlüsse»

Auslegung von Art. 69 Abs. 2 Bst. d KV

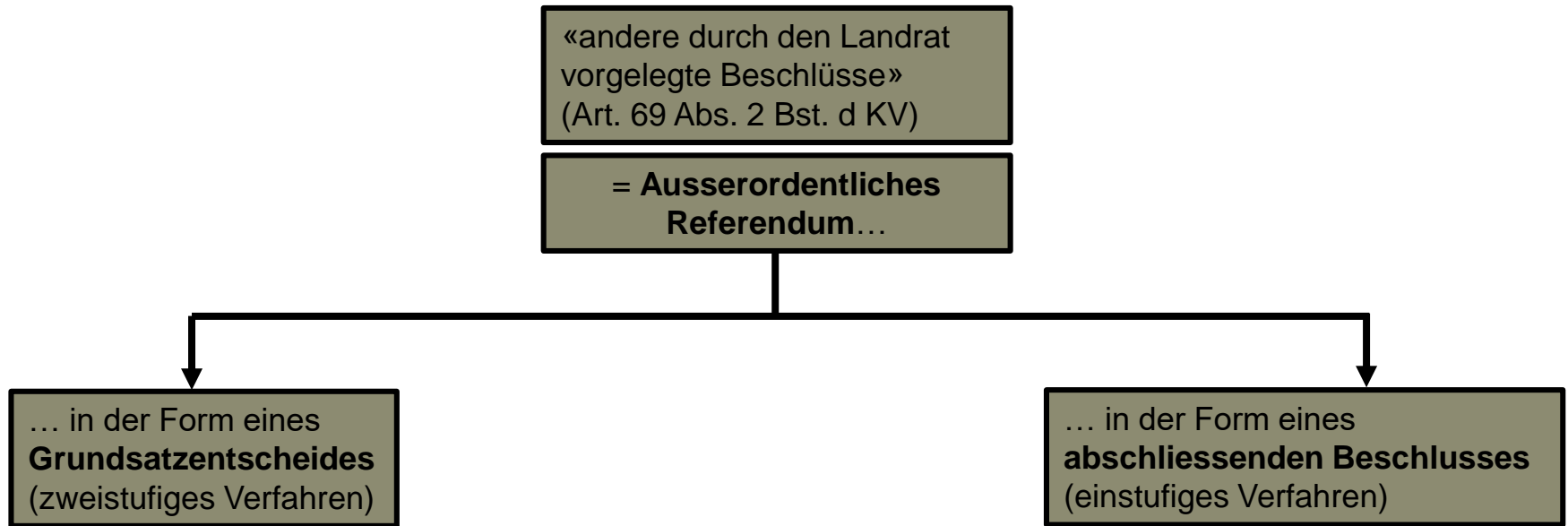
## Ausgestaltung

- Bei einem solchen «durch den Landrat vorgelegten Beschluss» handelt es sich um ein «Behördenreferendum», konkret ein **ausserordentliches Referendumsrecht des Landrates** (SCHWEIZER, Verfassungskommentar I, S. 256 f.)
- Merkmale:
  - **Freiwilligkeit** des Landrats beim Ergreifen;
  - **verbindliche Wirkung** für Landrat und Regierungsrat in den folgenden Verfahren;
  - typischerweise geeignet für Fragen, die dem Landrat von «**besonderer politischer Tragweite**» erscheinen, insbesondere in der Form eines Grundsatzentscheides.

## Die Idee eines «Grundsatzentscheides»

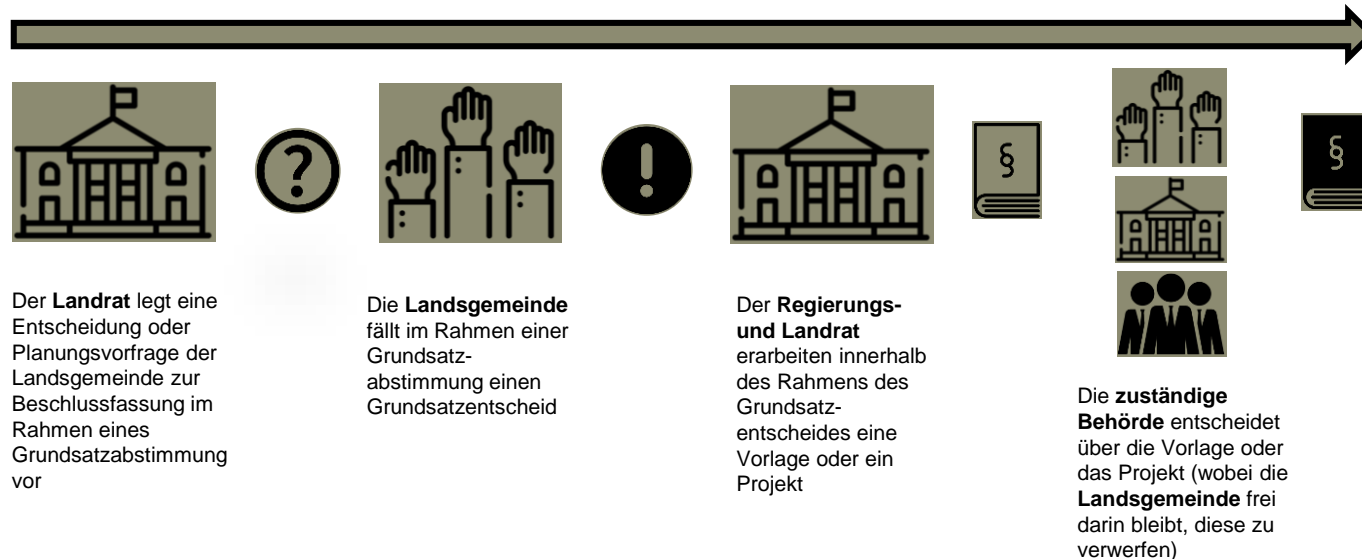
- Der Landrat kann mit einem ausserordentlichen Referendum «insbesondere auch [...] von der Landsgemeinde einen **Grundsatzentscheid** verlangen» (SCHWEIZER, Verfassungskommentar I, S. 257).
- Das Staatsrecht kennt das Instrument der «Grundsatzabstimmung (votation de principe)» als **verbindliche Vorentscheidung** (*Hangarten/Kley/Braun Binder/Glaser, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen, S. 857 ff.*):
  - Von anderen Abstimmungen unterscheidet sich eine Grundsatzabstimmung durch den **tieferen Detaillierungsgrad** des vorgeschlagenen Beschlusses.
  - Eine Grundsatzabstimmung kann eine Vorlage politisch **entlasten**.
  - Verschiedene andere Kantone kennen ähnliche Bestimmungen.

## Terminologie



## Verfahren für durch den Landrat vorgelegte Beschlüsse (1)

Als **Grundsatzentscheid** schafft das ausserordentliche Referendum ein **zweistufiges Verfahren**:



## Verfahren für durch den Landrat vorgelegte Beschlüsse (2)

Als **abschliessender Beschluss** schafft das ausserordentliche Referendum ein **einstufiges Verfahren**:



Der **Landrat** legt eine Entscheidung der Landsgemeinde zur Beschlussfassung im Rahmen eines ausserordentlichen Referendums vor



Die **Landsgemeinde** fällt in der Sache einen abschliessenden Beschluss



# Zulässigkeitsprüfung des Memorialsantrags Gisler (2)

Handelt es sich beim Memorialsantrag Gisler um einen Fall von Art. 69 Abs. 2 Bst. d KV?

## Wer ist Träger des ausserordentlichen Referendumsrechtes? (1)

- Gemäss Wortlaut der Kantonsverfassung der Landrat: weitere durch den Landrat vorgelegte Beschlüsse;
- Mit einer **Motion** (Art. 80 Abs. 1 Bst. b LRV) kann der Regierungsrat durch den Landrat verpflichtet werden, einen Entwurf zum Erlass eines Beschlusses in der Form eines Grundsatzentscheides zu unterbreiten.

## Wer ist Träger des ausserordentlichen Referendumsrechtes? (2)

- Im Gegensatz dazu steht ein Memorialsantrag als Einzelinitiativrecht ausschliesslich den «Stimmberechtigten» zu (Art. 58 Abs. 1 KV)
- Ein Memorialsantrag kann jeden Gegenstand betreffen, der in die Zuständigkeit der Landsgemeinde fällt (Art. 58 Abs. 2 KV)
  - Die Rolle des Landrats im Memorialsantragsverfahren betrifft den Entscheid über die Zulässig- und Erheblichkeit des Antrags (Art. 74 Abs. 2 GPR)
  - Der «Gegenstand, der in die Zuständigkeit der Landsgemeinde» fällt, muss im Zeitpunkt der Einreichung des Memorialsantrags gegeben sein; das trifft beim Memorialsantrag Gisler nicht zu.
  - Beim Memorialsantrag Gisler müsste der aufgrund mangelnder Zuständigkeit der Landsgemeinde unzulässige Gegenstand zuerst vom Landrat (über Art. 69 Abs. 2 Bst. d KV) dazu gemacht, also «geheilt» werden – und das kann der Landrat nicht.

## Wer ist Träger des ausserordentlichen Referendumsrechtes? (3)



**Fazit:** Vorliegend wird der Beschluss nicht «durch den Landrat» vorgelegt, sondern er wird durch ein Memorialsantrag «von aussen» in ihn hineingetragen. D.h. es wird ein *Volksrecht* dazu genutzt, um ein *Parlamentsrecht* auszulösen. Das sieht die Kantonsverfassung nicht vor.

## Was kann Gegenstand des ausserordentlichen Referendums sein? (1)

- Etwas aus dem Zuständigkeitsbereich des Land **weitere durch den Landrat vorgelegte Beschlüsse**;
- Gemäss dem Verfassungsentwurf des Landrates mit Erläuterungen zuhanden der Stimmberechtigten vom Juni 1987 handelt es sich um «Beschlüsse, die der Landrat **von sich aus treffen könnte**, die er [der Landsgemeinde] dennoch vorlegt» (S. 12)
- Bei der Zuständigkeit des Landrats muss unterschieden werden:
  - Ausserordentliches Referendum in der Form eines **Grundsatzentscheids**:
    - Dem Landrat muss im betreffenden Verfahren eine Zuständigkeit zukommen;
  - Ausserordentliches Referendum in der Form eines **abschliessenden Beschlusses**:
    - Dem Landrat muss im betreffenden Verfahren eine abschliessende Beschlusskompetenz zukommen (z. B. Revision der LRV);
    - Er delegiert einen konkreten Beschluss an die Landsgemeinde (sog. Prorogation).



## Was kann Gegenstand des ausserordentlichen Referendums sein? (2)

- Kann die Erschliessung von Braunwald Gegenstand eines Grundsatzentscheides im Rahmen eines ausserordentlichen Referendums sein?
  - Die Erschliessung von Braunwald ist im **Richtplan** (Kapital V2.3 [Stand: 17.08.2022]) geregelt. Darin ist der Entscheid zugunsten einer Standseilbahn enthalten («Aus heutiger Sicht erscheint als Ersatz wieder eine Standseilbahn am zweckmässigsten»), die Alternativen beschränken sich auf deren Linienführung.
  - Dem Landrat obliegen «Beschlüsse über grundlegende oder allgemeinverbindliche Pläne sowie über Richtlinien für die Planung kantonaler Bauten, Werke und Anstalten» (Art. 91 Abs. 1 Bst. d KV). Im Richtplanverfahren verfügt er über eine Genehmigungskompetenz mit der Möglichkeit den Entwurf des Regierungsrates «ganz oder teilweise an[zu]nehmen, ab[zu]lehnen oder an den Regierungsrat zurück[zu]weisen» (Art. 11 Abs. 1 und 4 RBG).

## Was kann Gegenstand des ausserordentlichen Referendums sein? (3)

- Das Richtplanverfahren gemäss Art. 9 ff. RBG:



Der kantonale Richtplan wird (nach einem Mitwirkungsverfahren) vom **Regierungsrat** erlassen (Art. 11 Abs. 1 und 2 RBG).

Der Regierungsrat hat den Richtplan am 30. Oktober 2018 erlassen.



Der kantonale Richtplan bedarf der Genehmigung durch den **Landrat** (Art. 11 Abs. 1 RBG).

Das betreffende Kapitel V2.3 wurde am 24. April 2019 genehmigt (ein entsprechender Rückweisungsantrag von Hans-Heinrich Wichser wurde abgelehnt)



Der kantonale Richtplan tritt gesamthaft mit der Genehmigung durch den **Bundesrat** in Kraft (Art. 11 Abs. 5 RBG).

Das betreffende Kapitel V2.3 wurde am 17. August 2022 genehmigt.

**Der Landrat hatte am 24. April 2019 die (im Verfahren dafür vorgesehene) Gelegenheit und Kompetenz, das betreffende Kapitel V2.3 an den Regierungsrat zurückzuweisen.**

## Was kann Gegenstand des ausserordentlichen Referendums sein? (4)



**Fazit:** Bei der Erschliessung von Braunwald handelt es sich zum aktuellen Zeitpunkt des Richtplanverfahrens nicht um einen Beschluss, den der Landrat von sich aus treffen könnte. Ein ausserordentliches Referendum in der Form eines abschliessenden Beschlusses ist deshalb nicht mehr möglich.

## Wann kann ein ausserordentliches Referendum vorgelegt werden? (1)

- Der Landrat kann ein ausserordentliches Referendum in der Form eines abschliessenden Beschlusses jederzeit zuhanden der nächsten Landsgemeinde vorlegen.
- Wenn das ausserordentliche Referendum in der Form eines Grundsatzentscheids verwendet wird, liegt ein **frühes Verfahrensstadium** in der Natur der Sache
  - Gemäss dem Verfassungskommentar kann «[d]er Landrat [...] insbesondere auch [...] **vor der Ausarbeitung eines Gesetzes** oder im Rahmen einer **Planung** von der Landsgemeinde einen Grundsatzentscheid verlangen. Dadurch können namentlich die Stimmbürger **in einem früheren Stadium als sonst** in qualifizierter Weise an der staatlichen Willensbildung beteiligt werden» (SCHWEIZER, Verfassungskommentar I, S. 257)

## Wann kann ein ausserordentliches Referendum vorgelegt werden? (2)

- Wird im Fall der Erschliessung von Braunwald ein ausserordentliches Referendum in der Form eines Grundsatzentscheids zu einem frühen Verfahrensstadium verlangt?
  - Der Richtplan wurde am 30. Oktober 2018 erlassen, am 24. April 2019 durch den Landrat und am 17. August 2022 durch den Bundesrat genehmigt.
  - Der Regierungsrat ist als leitende und oberste vollziehende Behörde (Art. 94 Abs. 1 KV) mit dem Vollzug der Richtpläne betraut. Der Regierungsratsbeschluss vom 23. Mai 2023 erging in diesem Sinne zum Vollzug des (durch den Landrat und Bundesrat genehmigten) Kapitels V2.3 des Richtplans.
  - Der Memorialsantrag Gisler datiert vom 23. Juli 2023.

## Wann kann ein ausserordentliches Referendum vorgelegt werden? (3)



**Fazit:** Vorliegend wird das ausserordentliche Referendum in der Form eines Grundsatzentscheids nicht in einem frühen Verfahrensstadium verlangt, sondern – im Gegenteil – nach Abschluss des Verfahrens, zum Zeitpunkt des Vollzugs.

# Zusammenfassung

Ist der Memorialsantrag Gisler zulässig?

## Zusammenfassung

- Der Memorialsantrag Gisler betrifft keinen Gegenstand, welcher in die Zuständigkeit der Landsgemeinde fällt (Art. 58 Abs. 2 i. V. m. Art. 69 KV).
- Insbesondere ist auch Art. 69 Abs. 2 Bst. d KV nicht anwendbar, da der Memorialsantrag Gisler...
  - ⊗ ... verfassungswidrig initiiert wurde.
  - ⊗ ... einen Gegenstand betrifft, der aktuell nicht in der Kompetenz des Landrats liegt (Vollzugsphase).
  - ⊗ ... für einen Grundsatzentscheid zu einem zu späten Zeitpunkt ergriffen wurde.
- Der Memorialsantrag Gisler ist daher **unzulässig**.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit und Ihre Fragen!

