

An den Landrat

Glarus, 28. Oktober 2025

Memorialsantrag Manuela van der Glas, Niederurnen «Netto Null Natürlich»; Zulässig- und Erheblicherklärung

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

1.1. Anliegen und Inhalt des Memorialsantrags

Der Memorialsantrag in Form einer allgemeinen Anregung möchte, dass die Umsetzung des Bundesgesetzes über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit (Klima- und Innovationsgesetz, KIG) und dabei insbesondere die Erreichung des sogenannten Netto-Null-Ziels (Art. 3 KIG) auf dem Gebiet des Kantons Glarus ausschliesslich auf natürlichem Wege erfolge. Nachhaltig bedeute hierbei die Beachtung des Vorsorgeprinzips, wonach u. a. kein Schaden verursacht werden dürfe. Der Memorialsantrag erachtet die so verstandene Nachhaltigkeit durch das im Bundesgesetz vorgesehene Absaugen und Speichern von CO₂ als verletzt und schlägt daher vor, dasselbe Ziel – die Reduktion des CO₂ in der Atmosphäre – mit einer Verringerung der Abholzung bzw. einer Aufforstung zu erreichen. Ebenso sollen die im Kanton Glarus geleisteten CO₂-Abgaben in einen kantonalen Fonds fliessen und zweckgebunden für Massnahmen zugunsten einer CO₂-Reduktion des Klimaschutzes investiert werden.

1.2. Zustandekommen des Memorialsantrags

Vorliegend wurde der Memorialsantrag am 19. Juni 2025 durch eine im Kanton Glarus stimmberechtigte Einzelperson, Frau Manuela van der Glas, wohnhaft in Niederurnen, unterzeichnet der Staatskanzlei eingereicht. Er erfüllt die Voraussetzungen von Artikel 71 Absätze 2–4 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR). Der Memorialsantrag ist somit zustande gekommen (Art. 72 Abs. 1 GPR).

1.3. Übermittlung an den Landrat

Ist ein Memorialsantrag zustande gekommen, so stellt der Regierungsrat dem Landrat innerhalb von drei Monaten den Antrag, ihn für rechtlich zulässig oder unzulässig zu erklären (Art. 74 Abs. 1 GPR).

Der Landrat entscheidet über die rechtliche Zulässigkeit des Antrags und beschliesst über dessen Erheblichkeit (Art. 59 Abs. 2 Verfassung des Kantons Glarus, KV, i. V. m. Art. 77 Abs. 1 Landratsverordnung, LRV). Der Entscheid ist im Amtsblatt zu publizieren (Art. 74

Abs. 2 GPR). Bei der Prüfung der Zulässigkeit geht es nicht um Fragen der politischen Opportunität eines Antrags, sondern um eine Beurteilung aus rechtlicher Sicht. Der Landrat übt somit eine Rechtskontrolle aus.

2. Zulässigkeit

2.1. Anforderungen

Nach den Bestimmungen von Artikel 58 Absätze 2 und 4 KV und von Artikel 73 GPR ist ein Memorialsantrag zulässig, wenn er:

- einen Gegenstand betrifft, der in die Zuständigkeit der Landsgemeinde fällt;
- in der Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs gestellt worden ist (Einheit der Form);
- sich mit Gegenständen befasst, die in sich in einem sachlichen Zusammenhang stehen (Einheit der Materie);
- übergeordnetes Recht beachtet;
- und durchführbar ist.

2.2. Gegenstand im Zuständigkeitsbereich der Landsgemeinde

Gegenstand eines Memorialsantrags kann nach Artikel 58 Absatz 2 KV alles sein, was in den Zuständigkeitsbereich der Landsgemeinde fällt. Darunter fallen namentlich Verfassungs- und Gesetzgebungskompetenzen (Art. 69 Abs. 1 KV).

Der Memorialsantrag betrifft die Umsetzung von Bundesrecht in die kantonale Rechtsordnung und damit die ordentliche Verfassungs- und Gesetzgebung. Der Memorialsantrag betrifft somit einen Gegenstand, der in die Kompetenz der Landsgemeinde fällt.

2.3. Einheit der Form

Die Einheit der Form ist gewahrt, wenn der Memorialsantrag ausschliesslich in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht wird (Art. 73 Abs. 3 GPR). Eine Vermischung der beiden Formen ist unzulässig. Aufgrund der Tatsache, dass ein Antrag in der Form der allgemeinen Anregung auch sehr konkrete Anliegen beinhalten und die Form des ausgearbeiteten Entwurfs umgekehrt auch aus relativ allgemein gehaltenen Gesetzgebungsaufträgen oder programmatischen Bestimmungen bestehen kann, ist eine Vermischung der Formen zurückhaltend anzunehmen.

Vorliegend wurde der Memorialsantrag in der Form einer allgemeinen Anregung eingereicht. Das Erfordernis der Einheit der Form ist damit gewahrt.

2.4. Einheit der Materie

Der Grundsatz der Einheit der Materie will verhindern, dass die Stimmberechtigten auf zwei oder mehrere politisch voneinander unabhängige Fragen nur einmal antworten können. Zwischen den einzelnen Teilen des Antrags muss deshalb ein innerer, sachlicher Zusammenhang bestehen (Art. 73 Abs. 2 GPR). Die bundesgerichtliche Rechtsprechung fordert, dass die einzelnen, zu einem bestimmten Zweck aufgestellten Vorschriften zueinander in einer sachlichen Beziehung stehen und ein bestimmtes Ziel verfolgen, das zwischen ihnen eine enge sachliche Verbindung schafft, und dass der sachliche Zusammenhang nicht bloss künstlich, subjektiv oder rein politisch bestehe (BGE 129 I 366 E. 2.3. m. w. H.).

Der vorliegende Memorialsantrag möchte Vorgaben in Bezug auf die Umsetzung des bundesrechtlichen Klima- und Innovationsgesetzes schaffen. Das im Bundesgesetz vorgegebene Netto-Null-Ziel soll nicht dank der im Bundesgesetz vorgegebenen Technologie, sondern auf natürliche Weise (z. B. durch Aufforstung) erreicht werden. Sodann sollen die CO₂-

Abgaben – ebenfalls zur Erreichung des Netto-Null-Ziels – in einen kantonalen Fonds fließen und zweckgebunden für Massnahmen zur CO₂-Reduktion und zugunsten des Klimaschutzes investiert werden.

Zwischen dem verfolgten Zweck der beiden in der Form einer allgemeinen Anregung gestellten Anträge besteht einerseits ein innerer, sachlicher Zusammenhang. Andererseits können die beiden Anträge auch als unabhängige Fragen betrachtet werden. Ob damit der Grundsatz der Einheit der Materie allenfalls verletzt ist, kann aufgrund der nachfolgenden Erwägungen (s. Ziff. 2.5) aber offenbleiben.

2.5. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

2.5.1. Natürliche Umsetzung des Klima- und Innovationsgesetzes

In der Volksabstimmung vom 18. Juni 2023 wurde das Klima- und Innovationsgesetz als indirekter Gegenentwurf zur Gletscher-Initiative angenommen. Es trat gemeinsam mit der dazugehörigen Klimaschutz-Verordnung (KIV) am 1. Januar 2025 in Kraft.

Das Klima- und Innovationsgesetz legt als sogenanntes Netto-Null-Ziel fest, dass die Wirkung der in der Schweiz anfallenden, von Menschen verursachten Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2050 null beträgt (Art. 3 Abs. 1 KIG). Als Mittel zur Erreichung dieses Zieles sind – neben der Abkehr von fossilen Energien und der möglichst vollständigen Ausschöpfung der Potenziale zur Steigerung der Energieeffizienz – Massnahmen für nicht vermeidbare Restemissionen vorgesehen. Gemäss dem erläuternden Bericht der zuständigen Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates vom 25. April 2022 sollen nicht vermeidbare Restemissionen durch die Abscheidung und anschliessende Speicherung von fossilen oder prozessbedingten CO₂-Emissionen (sog. Carbon Capture and Storage, CCS) vermindert und durch Negativemissionstechnologien (NET) ausgeglichen werden. CCS sind Massnahmen, die an Punktquellen wie Zementfabriken oder Kehrlichtverbrennungsanlagen CO₂ abscheiden und speichern; damit gelangen die Treibhausgase gar nicht erst in die Atmosphäre. NET sind Massnahmen, um mit biologischen und technischen Verfahren CO₂ aus der Atmosphäre zu entfernen und dauerhaft zu speichern (Art. 2 Bst. a KIG). Der Bericht gibt weiter an, dass im Inland die Speicherkapazitäten im Untergrund bis 2050 nicht ausreichen werden, um das Netto-Null-Ziel einzuhalten. Die Schweiz werde daher auch auf CO₂-Speicherkapazitäten im Ausland angewiesen sein – sei es, um im Inland abgeschiedenes CO₂ zu speichern, oder um negative Emissionen direkt im Ausland zu finanzieren. Aus diesem Grund haben gemäss Artikel 3 Absatz 5 KIG Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten dafür zu sorgen, dass spätestens bis 2050 in der Schweiz und im Ausland Kohlenstoffspeicher im notwendigen Umfang für die Erreichung des Netto-Null-Ziels zur Verfügung stehen. Gemäss dem Bericht gehört dazu auch die allenfalls notwendige Transportinfrastruktur und der Abschluss von bilateralen Staatsverträgen zur Anrechnung von exportiertem CO₂ oder von im Ausland finanzierten negativen Emissionen an die Schweizer Klimaziele. Bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe seien jedoch die verfassungsmässigen Kompetenzen des Bundes und der Kantone zu berücksichtigen.

Der Bund verpflichtet sich dazu, das Netto-Null-Ziel u. a. durch Anwendung von NET zu erreichen (Art. 3 Abs. 1 KIG). Er wird solche Technologien und Prozesse ausdrücklich fördern und einsetzen (Art. 6 KIG). Die Aufgabenwahrnehmung durch den Bund kann nicht durch kantonales Recht verhindert werden. Weiter aber schafft das Bundesgesetz mit dem Begriff «sorgen» (Art. 3 Abs. 5 KIG) für den Kanton eine ausdrückliche Pflicht zur eigenständigen Aufgabenwahrnehmung. Zwar hat der Bund bei der Umsetzung des Bundesrechts den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit zu belassen und den kantonalen Besonderheiten Rechnung zu tragen (Art. 46 Abs. 3 BV). Doch fällt in Bezug auf das vorliegend in Frage stehende Bundesgesetz zusätzlich ins Gewicht, dass die Kantone in Bezug auf die Erreichung des Netto-Null-Ziels eine Vorbildfunktion wahrzunehmen haben (Art. 10 Abs. 1 KIG). Diese Vorbildfunktion bezieht sich auch auf die Anwendung von NET für schwer vermeidbare Emissionen (vgl. Erläuterung zu Art. 10 KIG).

Die im Bundesrecht vorgesehenen Aufgaben der Kantone finden schliesslich auch im Entwurf zum kantonalen Klimagesetz Niederschlag. In Bezug auf die Umsetzung des Klima- und Innovationsgesetzes (sowie des neuen Art. 22a KV und in Erfüllung der Motion Grossenbacher, Ennenda «Kantonale Gesetzgebung zum Klimaschutz») verabschiedete der Regierungsrat am 21. Oktober 2025 den Entwurf des kantonalen Klimagesetzes an den Landrat zuhanden der Landsgemeinde.

Während es also dem Kanton unbenommen ist, in Übereinstimmung mit der Waldgesetzgebung eine Verringerung der Abholzung bzw. eine Aufforstung zu beschliessen, so ist der mit dem vorliegenden Memorialsantrag geforderte, umfassende Verzicht auf die Abscheidung und anschliessende Speicherung von fossilen oder prozessbedingten CO₂-Emissionen oder auf NET nicht mit den durch das Bundesgesetz dem Kanton auferlegten Pflichten vereinbar.

Der Memorialsantrag verstösst in Bezug auf diesen Teil gegen übergeordnetes Recht (Art. 58 Abs. 4 KV).

2.5.2. Schaffung eines CO₂-Fonds

Der Bund erhebt auf Heizöl, Erdgas oder andere fossile Brennstoffe bei Privaten und Unternehmen eine Abgabe von 120 Franken für jede Tonne CO₂, die bei der Verbrennung dieser Brennstoffe entsteht (Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen, CO₂-Gesetz).

Dem Kanton steht es grundsätzlich offen, eine neue Steuer oder Abgabe zu schaffen bzw. einen zweckgebundenen Fonds zu schaffen und diesen mit öffentlichen Mitteln zu speisen. Den Kantonen kommt kraft ihrer Souveränität (Art. 3 BV) eine ursprüngliche Steuerhoheit zu und sie dürfen im Rahmen der Bundesverfassung und des Bundesrechts neue Steuern einführen (Art. 1 Abs. 3 Steuerharmonisierungsgesetz, StHG). Der Memorialsantrag fordert indes nicht eine neue Steuer oder Abgabe, sondern dass ausdrücklich die bestehende CO₂-Abgabe auf dem Gebiet des Kantons Glarus anders als bundesrechtlich vorgesehen zu nutzen sei. Dies ist mit dem übergeordneten Recht nicht vereinbar.

Der Memorialsantrag verstösst somit auch in Bezug auf diesen Teil gegen übergeordnetes Recht (Art. 58 Abs. 4 KV).

2.5.3. Abschliessende Würdigung

Der vorliegende Memorialsantrag greift Punkte auf, welche im kantonalen Recht umgesetzt werden können (z. B. Verringerung der Abholzung bzw. Aufforstung). Indem der Memorialsantrag diese Anliegen jedoch ausdrücklich gegen geltende Bundesgesetze richtet und versucht, die darin für den Kanton verpflichtenden Massnahmen abzuändern, verstösst er gegen übergeordnetes Recht. Bundesrecht geht entgegenstehendem kantonalem Recht vor (Art. 49 Abs. 1 BV).

Der Memorialsantrag verstösst gesamthaft gegen übergeordnetes Recht (Art. 58 Abs. 4 KV).

2.6. Durchführbarkeit

Ist ein Memorialsantrag offensichtlich nicht realisierbar, ist er für unzulässig zu erklären (Art. 58 Abs. 4 KV). Sich abzeichnende, grosse Schwierigkeiten bei der Umsetzung eines Memorialsantrags im Falle einer Annahme genügen dafür jedoch nicht. Vielmehr muss die Umsetzung zweifelsfrei und aufgrund eines unüberwindbaren Hindernisses unmöglich sein. Erst wenn der Antrag keinen Raum mehr für eine Auslegung lässt, mit der seine Anliegen verwirklicht werden können, ist er für unzulässig zu erklären.

Angesichts des klaren Ergebnisses bei der Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit kann auf eine Prüfung der Durchführbarkeit verzichtet werden.

2.7. Ergebnis

Der Regierungsrat kommt zum Ergebnis, dass der in der Form einer allgemeinen Anregung eingereichte Memorialsantrag die Anforderungen von Artikel 58 Absatz 4 KV nicht erfüllt. Er ist für rechtlich unzulässig zu erklären.

3. Erheblichkeit

Ob ein rechtlich zulässiger Memorialsantrag erheblich erklärt wird, obliegt ausschliesslich dem Landrat (Art. 59 Abs. 2 KV). Die Stellungnahme des Regierungsrates beschränkt sich auf die rechtliche Zulässigkeit (Art. 74 Abs. 1 GPR).

4. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, den Memorialsantrag für unzulässig zu erklären.

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

Im Namen des Regierungsrates

*Kaspar Becker, Landammann
Arpad Baranyi, Ratsschreiber*

Beilage:

- Memorialsantrag
- Beilagen zum Memorialsantrag (nur online)