

An den Landrat

---

Glarus, 17. April 2018

**Memorialsantrag Dorfverein Sool „Öffentlicher Verkehr für alle Gemeinden“;  
Zulässig- und Erheblicherklärung**

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

**1. Ausgangslage**

**1.1. Anliegen und Inhalt des Memorialsantrags**

Der vorliegende Memorialsantrag in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs will Artikel 46 der Kantonsverfassung (KV, GS I A/1/1) mit einem neuen Absatz ergänzen. Der Kanton und die Gemeinden sollen mit der neuen Bestimmung verpflichtet werden, für einen Anschluss aller Dörfer an den öffentlichen Verkehr zu sorgen. Der Anschluss aller vor der Gemeindefusion 2010 im Kanton bestehenden Gemeinden an den öffentlichen Verkehr soll in der Kantonsverfassung festgeschrieben und damit auch für die Zukunft gesichert werden. Der ausführliche Wortlaut und die Begründung liegen bei.

**1.2. Zustandekommen**

Der Memorialsantrag wurde am 12. Februar 2018 durch zwei im Kanton Glarus stimmberechtigte Einzelpersonen, Herrn Fridolin Baumgartner und Frau Franziska Anliker, beide wohnhaft in Sool, namens und im Auftrag des Dorfvereins Sool bei der Staatskanzlei eingereicht. Mit Schreiben vom 19. Februar 2018 wurde er präzisiert. Massgebend für die vorliegende Prüfung der Zulässigkeit ist die überarbeitete, definitive Fassung des Memorialsantrags. Sie erfüllt die Voraussetzungen von Artikel 71 Absätze 2–4 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR; GS I D/22/2). 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 der Anträge und beschliesst über deren Erheblichkeit (Art. 59 Abs. 2 KV i. V. m. Art. 77 Abs. 1 Landratsverordnung, LRV, GS II A/2/3). 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 gültig, 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);
- durchführbar ist;
- und übergeordnetes Recht beachtet.

### **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 gemäss Artikel 69 KV fällt. Vorliegend verlangt der Antragsteller eine Anpassung der Kantonsverfassung. Der Memorialsantrag betrifft somit einen Gegenstand, der in die Kompetenz der Landsgemeinde fällt (vgl. Art. 69 Abs. 1 KV).

### **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 beider Formen ist unzulässig. Beim vorliegenden Memorialsantrag handelt es sich um einen ausformulierten Text, der sich ohne Weiteres in die Kantonsverfassung integrieren lässt. Eine Vermischung mit der Form der allgemeinen Anregung liegt nicht vor. Damit erfüllt der Antrag die Anforderungen an die Einheit der Form.

### **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). Der vorliegende Memorialsantrag verfolgt einen einzigen Zweck: Der Kanton und die Gemeinden sollen durch die Kantonsverfassung verpflichtet werden, für einen Anschluss der Dörfer im Kanton an den öffentlichen Verkehr zu sorgen.

### **2.5. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht**

Der Memorialsantrag darf nichts enthalten, was dem Bundesrecht oder, wenn sein Gegenstand nicht eine Verfassungsänderung betrifft, der Kantonsverfassung widerspricht (Art. 58 Abs. 4 KV). Da vorliegend die Kantonsverfassung geändert werden soll, ist einzig die Vereinbarkeit mit Bundesrecht zu prüfen.

Im Bereich des öffentlichen Verkehrs unterscheidet das Bundesgesetz über die Personenbeförderung (PBG; SR 745.1) zwischen Angeboten von nationaler Bedeutung (Fernverkehr), Angeboten des regionalen Personenverkehrs mit Erschliessungsfunktion, Angeboten des regionalen Personenverkehrs ohne Erschliessungsfunktion, Angeboten des Ortsverkehrs und Angeboten im grenzüberschreitenden Verkehr.

Der regionale Personenverkehr mit Erschliessungsfunktion, welcher den Verkehr innerhalb von Regionen einschliesslich der Groberschliessung von Ortschaften sowie den Verkehr mit benachbarten Regionen umfasst (Art. 4 Bst. a Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs, ARPV; SR 745.16), wird vom Bund zusammen mit den Kantonen

bestellt und abgegolten (Art. 28 Abs. 1 PBG). Ein Angebot hat dann eine Erschliessungsfunktion, wenn sich an mindestens einem Linienende ein Verknüpfungspunkt mit dem übergeordneten Netz des öffentlichen Verkehrs und am anderen Ende oder zwischen den Linienenden eine Ortschaft befindet. Damit die Erschliessungsfunktion gegeben ist, muss das Angebot eine Ortschaft mit mindestens 100 Einwohnern mit dem übrigen Netz des öffentlichen Verkehrs verbinden (Art. 5 Verordnung über die Personenbeförderung, VPB; SR 745.11). Des Weiteren setzt die Abgeltung durch den Bund unter anderem voraus, dass die Linie ganzjährig betrieben wird und minimale Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit erfüllt (vgl. Art. 6 ARPV). Da die Buslinie 543 Schwanden–Sool die Minimalanforderungen an die Wirtschaftlichkeit nicht erfüllt, hat der Bund ab Dezember 2019 einen Vorbehalt zur Weiterfinanzierung angebracht. Wird die Wirtschaftlichkeit der Linie nicht nachhaltig verbessert, bestellt der Bund diese zukünftig nicht mehr mit. Artikel 7 ARPV definiert den Umfang der von Bund und Kanton aufgrund der Nachfrage gemeinsam bestellten Angebote. Angebote, welche über diesem Umfang liegen, sind ohne Beteiligung des Bundes zu bestellen und zu finanzieren. Dies trifft bislang auf die Buslinien 541 Schwanden–Elm und 542 Schwanden–Schwändi zu. Für die Buslinie 511 zwischen Näfels und Mühlehorn hat der Bund einen Vorbehalt in der Angebotsvereinbarung der Jahre 2018 und 2019 angebracht.

Ist die Erschliessungsfunktion nicht gegeben oder handelt es sich um Ortsverkehr, so sind die Angebote von Abgeltungen des Bundes ausgeschlossen (Art. 28 Abs. 2 PBG). Der Ortsverkehr umfasst Linien, welche der Feinerschliessung von Ortschaften dienen. Dies ist der Fall, wenn die Haltestellen in der Regel nicht mehr als eineinhalb Kilometer vom nächstgelegenen Verknüpfungspunkt mit dem übergeordneten Netz des öffentlichen Verkehrs entfernt und die Abstände zwischen den Haltestellen klein sind (Art. 3 ARPV).

Der Memorialsantrag bezweckt, den Anschluss der Dörfer im Kanton Glarus an den öffentlichen Verkehr sicherzustellen. Er greift damit weder in die bundesrechtlichen Begriffsdefinitionen noch in das bundesrechtlich vorgegebene Bestell- und Abgeltungssystem ein. Damit verstösst er auch nicht gegen das Personenbeförderungsgesetz des Bundes und seine Ausführungsbestimmungen. Der Antrag ist deshalb mit übergeordnetem Recht vereinbar.

## **2.6. Durchführbarkeit**

Ist ein Memorialsantrag offensichtlich nicht realisierbar, ist er für ungültig zu erklären (Art. 58 Abs. 4 KV). Sich abzeichnende, grosse Schwierigkeiten bei der Umsetzung eines Memorialsantrags im Falle seiner 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 ungültig zu erklären. Vorliegend ist nicht ersichtlich, wieso der Memorialsantrag nicht durchführbar sein soll. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass der Antrag offenlässt, wer im Verhältnis von Kanton und Gemeinden die anfallenden Kosten tragen soll, wenn die erforderlichen Linien die Kriterien für einen Bundesbeitrag (siehe Ziff. 2.5) nicht (mehr) erfüllen. Die Aufteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden wird bei einer Annahme des Memorialsantrags im Rahmen der Umsetzungsgesetzgebung zu regeln sein (vgl. zur Situation heute Art. 9 Abs. 2 sowie Art. 10 Gesetz über den öffentlichen Verkehr; GS VIII D/6/1).

## **2.7. Ergebnis**

Der Regierungsrat kommt zum Ergebnis, dass der in der Form eines ausformulierten Entwurfs eingereichte Memorialsantrag die Anforderungen von Artikel 58 Absätze 2 und 4 KV sowie von Artikel 73 GPR erfüllt. Er ist für rechtlich zulässig 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 zulässig zu erklären und über die Erheblichkeit zu befinden.*

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

**Im Namen des Regierungsrates**

*Rolf Widmer, Landammann  
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:

- Memorialsantrag