

An den Landrat

---

Glarus, 22. März 2016

## **Memorialsantrag Verein Kandidatur ESAF 2025 Glarus+ „Eidgenössisches Schwing- und Älplerfest 2025 Glarus Nord und Umgebung“; Zulässig- und Erheblicherklärung**

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

### **1. Ausgangslage**

#### **1.1. Anliegen und Inhalt des Memorialsantrags**

Der vorliegende Memorialsantrag in Form einer allgemeinen Anregung will den Regierungs- und Landrat beauftragen, der Landsgemeinde eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten, mit welcher die rechtlichen Voraussetzungen für die Finanzierung und Durchführung des Eidgenössischen Schwing- und Älplerfestes im Jahr 2025 in Glarus Nord und Umgebung (ESAF 2025 Glarus+) geschaffen werden sollen. Neben einem finanziellen Beitrag an die Kandidatur (200'000 Fr.) und die Durchführung des Anlasses (800'000 Fr. plus 1 Mio. Fr. Defizitgarantie) sollen mit der Vorlage auch weitere Aspekte geregelt werden. Insbesondere sollen der Verzicht auf die Verrechnung der Aufwendungen der Polizei, die Unterstützung durch den Zivilschutz und weiterer Fachpersonen aus der kantonalen Verwaltung (immaterielle Leistungen) oder Sonderlösungen bezüglich der speziellen bau- und verkehrstechnischen Anforderungen, die sich aus der Durchführung des Grossanlasses ergeben, ermöglicht werden. Der genaue Wortlaut und die Begründung liegen bei.

#### **1.2. Formell-rechtliche Zulässigkeit des Memorialsantrags**

Vorliegend wurde der Memorialsantrag am 4. Januar 2016 durch eine im Kanton Glarus stimmberechtigte Einzelperson, Herrn Jakob Kamm, wohnhaft in Netstal, Glarus, als Präsident und Vertreter des Vereins Kandidatur ESAF 2025 Glarus+ eingereicht und mit Schreiben vom 9. März 2016 präzisiert. Massgebend für die vorliegende Prüfung ist die überarbeitete, definitive Fassung des Memorialsantrags vom 9. März 2016. Er erfüllt die formellen Voraussetzungen von Artikel 58 Absätze 1 und 5 KV<sup>1</sup>, sodass er materiell-rechtlich zu behandeln ist.

#### **1.3. Übermittlung an den Landrat**

Ist ein Memorialsantrag eingereicht worden, so stellt der Regierungsrat dem Landrat innerhalb von drei Monaten den Antrag, ihn für rechtlich zulässig oder unzulässig zu erklären (Art. 59 Abs. 1 KV). Der Landrat entscheidet über die rechtliche Zulässigkeit der Anträge und

---

<sup>1</sup> Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (KV; GS I A/1/1).

beschliesst über deren Erheblichkeit (Art. 59 Abs. 2 KV i.V.m. Art. 77 Abs. 1 LV<sup>2</sup>). 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. Materiell-rechtliche Zulässigkeit des Memorialsantrags**

### **2.1. Verfassungsrechtliche Anforderungen**

Gemäss Artikel 58 Absätze 2–4 KV 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);
- 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 wird die Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage über die Finanzierung und Durchführung des Eidgenössischen Schwing- und Älplerfestes 2025 in Glarus Nord und Umgebung beantragt, mitunter also eines Geschäftes, für welches die Landsgemeinde zuständig ist. Daran ändert nach Ansicht des Regierungsrates auch der Umstand nichts, dass im geltenden Gesetzesrecht Bestimmungen enthalten sind, welche für den Entscheid über die Finanzierung eines Sportanlasses (vgl. Art. 25 KLG<sup>3</sup> i.V.m. Art. 4 Sportfondsverordnung<sup>4</sup>) wie auch über den Verzicht auf die Verrechnung von Aufwendungen der Polizei und des Zivilschutzes (vgl. Art. 38 PolG<sup>5</sup>; Art. 17 ZSG<sup>6</sup> i.V.m. Art. 8 ZSVO<sup>7</sup>) eine andere Kompetenzverteilung vorsehen. Zwar gilt der Grundsatz, dass mit einem Memorialsantrag für einen Einzelfall nicht in die gesetzlich bestimmte Kompetenzordnung eingegriffen werden darf, ohne diese allgemeinverbindlich ändern zu wollen. Da die Landsgemeinde ebenfalls an das Recht gebunden ist, soll sie nicht fallweise von den geltenden Vorschriften abweichen dürfen. Doch gilt es vorliegend zu berücksichtigen, dass mit dem Memorialsantrag in Form der allgemeinen Anregung lediglich der Auftrag erteilt werden soll, eine Landsgemeindevorlage mit dem Ziel auszuarbeiten, die Finanzierung und Durchführung des ESAF 2025 Glarus+ sicherzustellen. Dabei lässt der Antrag insbesondere offen, ob die vorgeschlagene Finanzierung (zumindest teilweise) auch über bereits bestehende Regelstrukturen wie z. B. den Sportfonds oder den Tourismusfonds erfolgen kann oder auf welchem Weg der Verzicht auf die Kostenauflegung von Aufwendungen der Polizei und des Zivilschutzes zu realisieren ist. Im Rahmen der allfälligen Ausarbeitung der Landsgemeindevorlage wäre zu prüfen, ob bestehende Erlasse angepasst oder gar Spezialbestimmungen für das ESAF 2025 Glarus+ geschaffen werden müssten.

### **2.3. Einheit der Form**

Der Memorialsantrag ist entweder in der Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs zu stellen (Art. 58 Abs. 3 KV). Eine Vermischung beider Formen ist

<sup>2</sup> Landratsverordnung vom 13. April 1994 (LV; GS II A/2/3).

<sup>3</sup> Einführungsgesetz zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 6. Mai 2012 (Kantonales Lotteriegesezt, KLG; GS IX B/24/1).

<sup>4</sup> Sportfondsverordnung vom 3. Dezember 2013 (GS IV D/1/3).

<sup>5</sup> Polizeigesetz des Kantons Glarus vom 6. Mai 2007 (PolG; GS V A/11/1).

<sup>6</sup> Gesetz über den Zivilschutz vom 5. Mai 2013 (ZSG; GS V F/1).

<sup>7</sup> Verordnung zum Gesetz über den Zivilschutz vom 18. März 2014 (Zivilschutzverordnung, ZSVO; GS V F/2).

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 wird ein Memorialsantrag in der Form einer allgemeinen Anregung gestellt. Der Umstand, dass er insbesondere hinsichtlich der Finanzierung konkrete Anliegen beinhaltet, indem er einen Beitrag von 200'000 Franken für die Kandidatur, einen Beitrag von 800'000 Franken für die Durchführung und einen Beitrag von 1 Million Franken als Defizitgarantie verlangt, stellt nach Ansicht des Regierungsrates noch keine Vermischung der Formen dar.

#### **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. 58 Abs. 4 KV). Fraglich ist, ob der Grundsatz vorliegend dadurch verletzt wird, dass der Memorialsantrag aus verschiedenen Teilen besteht, über die auch einzeln abgestimmt werden könnte. Der Regierungsrat vertritt die Ansicht, dass auch in solchen Konstellationen ein sachlicher Zusammenhang bestehen kann und die Stimmbürger ihren tatsächlichen Willen zum Ausdruck bringen können. Unter dem Aspekt der Einheit der Materie darf nicht verlangt werden, dass sich ein Memorialsantrag nicht aufspalten lassen darf. Ebenso wenig reicht bereits der blosser Umstand, dass es theoretisch denkbar ist, einem Teil des Antrags zuzustimmen und einen anderen abzulehnen, um die Einheit der Materie zu verneinen. Ein sachlicher Zusammenhang kann vielmehr aus ganz verschiedenen Gründen angenommen werden, sei es aus der Verbindung verschiedener Forderungen mit innerer Logik, der Verbindung einer bestimmten Forderung mit Ersatzvorschlägen oder der Verbindung verschiedener Zwecke oder Forderungen, die untereinander thematisch verbunden sind. Vorliegend beschränkt sich der Memorialsantrag auf ein Thema, nämlich auf das ESAF 2025 Glarus+, und verbindet damit verschiedene Forderungen hinsichtlich der Finanzierung und der Durchführung des Anlasses in der Form einer allgemeinen Anregung zur Ausarbeitung einer Landsgemeindevorlage. Die einzelnen Aspekte stehen somit in einem inhaltlichen Zusammenhang, der Grundsatz der Einheit der Materie ist gewahrt. Dies nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund, dass es den Stimmberechtigten bei der Beratung einer allfälligen Vorlage an der Landsgemeinde frei stünde, zu den einzelnen Teilen Abänderungsanträge zu stellen, die in der Abstimmung einander gegenüberzustellen wären.

#### **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. 2 KV). Vorliegend stellt sich die Frage, inwieweit einzelne Aspekte des Memorialsantrags in der Umsetzung überhaupt einer kantonalesgesetzlichen Regelung zugänglich wären. Zu denken ist in diesem Zusammenhang insbesondere an verbindliche Vorgaben aus dem Strassen- oder Luftverkehrsrecht des Bundes oder des Bundeszivilschutzrechts. Weiterer Klärungsbedarf bestünde in Bezug auf die Vereinbarkeit mit interkantonalem Recht, sofern Beiträge aus dem Sportfonds ausgerichtet werden sollen<sup>8</sup>, oder betreffend den Einsatz ausserkantonaler Polizisten<sup>9</sup> oder Zivildienstleistender<sup>10</sup> zur Unterstützung kantonaler Einheiten und Formationen. Nach Ansicht des Regierungsrates stehen diese Fragen der Zulässigkeit

<sup>8</sup> Vgl. insbesondere Interkantonale Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonaler oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten vom 7. Januar 2005 (GS IX B/24/4).

<sup>9</sup> Vgl. insbesondere Interkantonale Vereinbarung über die polizeiliche Zusammenarbeit vom 21. Januar 1976 (GS V A/12/1).

<sup>10</sup> Vgl. Vereinbarung betreffend die Organisation der Arbeitsgemeinschaft Ostschweiz (AGO) und die Zusammenarbeit im Zivilschutz innerhalb der AGO vom 2. November 2015.

des Memorialsantrags jedoch nicht grundsätzlich entgegen, da er in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht worden ist und das Verhältnis zu übergeordnetem Recht bei der allfälligen Ausarbeitung einer Vorlage zu prüfen und zu berücksichtigen wäre.

## **2.6. Ergebnis**

Der Regierungsrat kommt zum Schluss, dass der in Form einer allgemeinen Anregung eingereichte Memorialsantrag für rechtlich zulässig zu erklären ist. Er erfüllt die Anforderungen von Artikel 58 Absätze 2–4 KV.

## **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. 59 Abs. 1 KV).

## **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**

*Röbi Marti, Landammann  
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:

- Memorialsantrag