

An den Landrat

Glarus, 29. Juni 2021

Memorialsantrag SP des Kantons Glarus «Glerner Gemeinden 2030»; 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 will den Regierungs- und Landrat beauftragen, zuhanden der Landsgemeinde eine Reform des politischen Systems der Gemeinden auszuarbeiten. Die kantonalrechtlichen Vorgaben seien dahingehend anzupassen, dass die Gemeinden Gemeindeparlamente einzusetzen haben. Des Weiteren soll auf Gemeindeebene ein fakultatives oder obligatorisches Referendum an der Urne eingeführt werden. Die Vorsteherschaften seien als Hauptamt auszugestalten (80–100 %) und mit drei bis fünf Personen zu besetzen. Die Reform sei spätestens auf die Legislatur 2030–2034 umzusetzen. Mit der Reform des politischen Systems auf Gemeindeebene soll die politische Teilnahme der Bevölkerung in den Gemeinden verbessert, eine breitere politische Basis geschaffen, die politische Diskussion gestärkt und die Gemeindevorsteherschaften professionalisiert werden. Der Wortlaut und die Begründung liegen bei.

1.2. Zustandekommen

Der Memorialsantrag wurde am 31. März 2021 durch Herrn Jacques Marti, wohnhaft in Diesbach, als im Kanton Glarus Stimmberechtigter im Auftrag der SP des Kantons Glarus bei 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, 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 Kantonsverfassung, 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 gemäss Artikel 69 KV fällt. Vorliegend zielt der Memorialsantrag auf eine Anpassung des politischen Systems der Gemeinden, wobei der eine Schwerpunkt mit der Forderung zur Einführung von Gemeindeparlamenten und zur Durchführung von Referenden an der Urne auf der Ausgestaltung der kommunalen Legislativen liegt. Die entsprechenden Bestimmungen finden sich im geltenden Recht in der Kantonsverfassung (vgl. Art. 128–133 KV) und im Gemeindegesetz (GG; vgl. Art. 28 ff. GG). Neben der Ausgestaltung der Legislativen liegt mit der Forderung, wonach die Gemeindevorsteherchaften mit drei bis fünf Personen im Hauptamt zu besetzen sind, ein weiterer Schwerpunkt auf der Exekutive. Auch dieser Schwerpunkt beschlägt das Gemeindegesetz (vgl. Art. 83 Abs. 2 GG). Der Memorialsantrag betrifft somit einen Gegenstand, welcher nach Artikel 69 Absatz 1 KV 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 beider Formen ist unzulässig. Vorliegend wurde der Memorialsantrag in der Form einer allgemeinen Anregung eingereicht. Der Antragsteller verzichtet darauf, einen Gesetzestext auszuformulieren, sondern gibt lediglich das Ziel vor. Die 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. Umfasst ein Memorialsantrag mehrere Sachfragen und Materien, ist erforderlich, dass die einzelnen Teile einen inneren und nicht bloss künstlichen, subjektiven oder rein politischen Sachzusammenhang aufweisen (Art. 73 Abs. 2 GPR). Unzulässig ist die Verbindung von zwei oder mehreren Sachfragen und Materien zu einer einzigen Abstimmungsvorlage, wenn sie die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzt, die ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belässt; sie dazu zwingt, entweder der Gesamtvorlage zuzustimmen, obschon sie einen oder gewisse Teile missbilligen, oder sie abzulehnen, obschon sie andere Teile befürworten (BGE 129 I 366 E. 2.2).

Bei der Beurteilung, ob die Einheit der Materie gewahrt ist, gilt es zu berücksichtigen, dass der Begriff relativer Natur ist. Der sachliche Zusammenhang kann sich aus einem einheitlichen Ziel oder einem gemeinsamen Zweck ergeben. Er ist abhängig von der Abstraktionshöhe und vom gesellschaftlich-historischen Umfeld (BGer, Urteil 1C_109/2016 vom 8. Oktober 2016 E. 2.1). Das Bundesgericht folgert daraus, dass an die Einhaltung des Grundsatzes «keine überspannten Anforderungen» zu stellen sind (BGer, Urteil 1C_109/2016 vom 8. Oktober 2016 E. 2.1). Der Massstab, ob ein Sachzusammenhang noch hinreichend ist, ist somit

sehr weit. Erst wenn der Sachzusammenhang künstlich oder geradezu willkürlich erscheint und etwa Einzelpunkte verschiedenartigster Regelungsbereiche ohne jegliche Berührungspunkte betreffen, sodass vollkommen sachfremde Regelungsbereiche in einer Vorlage zusammengefasst werden, kann er nicht mehr als hinreichend gelten (vgl. BGE 129 I 366 E. 4.1).

Im Unterschied zu dieser für das Urnensystem entwickelten Rechtsprechung stellt sich das Problem der Einheit der Materie bei Versammlungssystemen anders und viel weniger akzentuiert. Bei den Anträgen an die Versammlung handelt es sich nämlich nicht um fixfertige Vorlagen, sondern um Entwürfe. Diese können bei ihrer Behandlung in der Versammlung noch abgeändert oder getrennt werden, weshalb bei Versammlungssystemen ein nochmals grosszügigerer Massstab an die Einhaltung des Grundsatzes der Einheit der Materie anzulegen ist (Bisaz Corsin, *Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk»*, Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zürich 2020, N 427 f.).

Der vorliegende Memorialsantrag beinhaltet verschiedene Forderungen. Diese betreffen mit der Ausgestaltung der Legislative und der Exekutive auf Gemeindeebene unterschiedliche Themenkreise. Trotz dieses Umstandes kann nicht gesagt werden, dass der Antrag verschiedenartigste Regelungsbereiche ohne jegliche Berührungspunkte betrifft und dass er vollkommen sachfremde Elemente in einer einzigen Vorlage zusammenfasst. Vielmehr kann der Zusammenhang zwischen den einzelnen Teilen darin erblickt werden, dass sie alle im weitesten Sinne auf eine Umgestaltung des politischen Systems der Gemeinden durch eine Anpassung der kantonalrechtlichen Grundlagen ausgerichtet sind. Ihre Zusammenfassung in einer einzigen Landsgemeindevorlage kann daher nicht als künstlich oder geradezu willkürlich im Sinne der Rechtsprechung bezeichnet werden. Vielmehr kann in dieser Zielrichtung ein hinreichender Sachzusammenhang im Sinne der Einheit der Materie erblickt werden. Die Einheit der Materie ist damit gewahrt.

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). Vorliegend ist nicht ersichtlich, inwiefern der Memorialsantrag nicht mit übergeordnetem Recht vereinbar sein sollte.

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 seiner Annahme genügen dafür jedoch nicht. Vielmehr muss die Umsetzung zweifelsfrei und aufgrund eines unüberwindbaren Hindernisses unmöglich sein. Vorliegend ist der Memorialsantrag in der Form der allgemeinen Anregung für eine Behandlung an der Landsgemeinde und – bei einer Annahme durch die Landsgemeinde – als Handlungsanweisung an den Regierungs- und Landrat genügend bestimmt. Zudem reicht die vom Antragsteller gesetzte Zeit – bis spätestens auf die Legislatur 2030–2034 – zur Behandlung an einer Landsgemeinde aus. Das Durchführbarkeitserfordernis steht der rechtlichen Zulässigkeit des Memorialsantrags somit nicht entgegen.

2.7. Ergebnis

Der Regierungsrat kommt zum Ergebnis, dass der als allgemeine Anregung 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

*Marianne Lienhard, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:

- Memorialsantrag