

An den Landrat

Glarus, 13. Februar 2024

Memorialsantrag GLP des Kantons Glarus «Nachhaltigen und gemeinnützigen Wohnungsbau fördern»; Zulässig- und Erheblicherklärung

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

1.1. Anliegen und Inhalt des Memorialsantrags

Der Memorialsantrag in der Form einer allgemeinen Anregung will den Regierungs- und den Landrat beauftragen, der Landsgemeinde innert vier Jahren ein Wohnbauförderungsgesetz zu unterbreiten. Mit dieser gesetzlichen Grundlage soll erreicht werden, dass der gemeinnützige Wohnungsbau bis zum Jahr 2040 mindestens 5 Prozent am Wohnungsbestand über den ganzen Kanton ausmacht. Dadurch soll der Bedarf an preisgünstigen Wohnungen gedeckt sowie die nachhaltige Bauweise und Bewirtschaftung gefördert werden. Im Zuge dessen sollen Fördermassnahmen ohne direkte Subventionierung geprüft werden. Der Wortlaut und die Begründung liegen bei.

1.2. Zustandekommen

Der Memorialsantrag wurde am 22. Dezember 2023 durch die Stimmberechtigten Franz Landolt, Näfels, Ruedi Schwitter, Näfels, und Eva Schielly, Glarus, im Namen der GLP 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, 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 gemäss Artikel 69 KV fällt. Vorliegend wird der Erlass eines Wohnbauförderungsgesetzes durch die Landsgemeinde beantragt. 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. Vorliegend wurde der Memorialsantrag in der Form einer allgemeinen Anregung eingereicht. 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. Zwischen den einzelnen Teilen des Antrags muss deshalb ein innerer, sachlicher Zusammenhang bestehen (Art. 73 Abs. 2 GPR). Der Memorialsantrag fordert den Erlass eines Gesetzes zur Erreichung des Ziels, dass der gemeinnützige Wohnungsbau bis zum Jahr 2040 mindestens 5 Prozent am Wohnungsbestand des Kantons Glarus ausmachen soll. Der sachliche Zusammenhang ist gegeben und die Einheit der Materie 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).

2.5.1. Bundesrecht

Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können (Art. 41 Abs. 1 Bst. e Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, BV). Obwohl es sich bei dieser Verfassungsbestimmung (mit der Marginalie «Sozialziele») um eine sogenannte Staatszielbestimmung handelt, welche keine einklagbaren verfassungsmässigen Individualansprüche vermittelt, verpflichtet sie dennoch Bund und Kantone, im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeiten und ihrer verfügbaren Mittel diese Sozialziele zu verwirklichen. Es ist dabei dem politischen Prozess im Bund und in den Kantonen überlassen, mit bestimmten Massnahmen, je nach den Zeitumständen und der gesellschaftlichen Entwicklung und nach Massgabe der notwendigen

und finanzierbaren Mittel, die Sozialziele zu realisieren (vgl. EGLI PATRICIA / SCHWEIZER RAINER J., St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, Art. 41 BV, Rz. 9 ff. und 15).

Mit Artikel 108 BV wurde dem Bund die Kompetenz für Förderungsmassnahmen beim Wohnungsbau und beim Erwerb von Wohneigentum übertragen. Gestützt darauf erliess er das Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG), das den Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen und den Zugang zu Wohneigentum fördern soll (Art. 1 WFG). Das schliesst jedoch nicht aus, dass die Kantone selbst ebenfalls tätig werden. In der Botschaft zum WFG wird vielmehr festgehalten, dass im Sinne einer politischen Feinsteuerung ergänzende Massnahmen von Kantonen und Gemeinden nötig und zweckmässig seien (BBl 2002 2829, S. 2844). Gestützt auf diese verbleibende kantonale Kompetenz haben verschiedene Kantone staatliche Unterstützungsmassnahmen vorgesehen.

2.5.2. Kantonales Verfassungsrecht

Die Glarner Kantonsverfassung von 1988 kennt mit Artikel 31 eine Bestimmung zur Wohnbauförderung. Diese erlaubt, den Wohnungsbau zu fördern oder Mietzins erleichterungen zu gewähren, sei es selbständig, in Ergänzung des Bundesrechts oder zusammen mit den Gemeinden oder Dritten. Diese Bestimmung dient der Bereitstellung von genügend angemessenem und insbesondere preisgünstigem Wohnraum (vgl. SCHWEIZER RAINER J., Verfassung des Kantons Glarus – Kommentar zum Entwurf, Band I, Glarus 1981, S. 96). Es findet sich somit für das mit dem Memorialsantrag geforderte Gesetz eine Grundlage in der Kantonsverfassung, welche seit ihrer Einführung jedoch noch nicht genutzt wurde.

2.5.3. Zusammenfassung

Zusammenfassend steht das Erfordernis der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht der rechtlichen Zulässigkeit des Memorialsantrags nicht entgegen.

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. Da dies vorliegend nicht der Fall ist, steht das Durchführbarkeitserfordernis der rechtlichen Zulässigkeit des Memorialsantrags nicht entgegen.

3. 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.

4. 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).

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, den Memorialsantrag für zulässig zu erklären und über die Erheblichkeit zu befinden.

Genehmigen Sie, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Benjamin Mühlemann, Landammann
Arpad Baranyi, Ratsschreiber*

Beilage:

- Memorialsantrag