

An den Landrat

Glarus, 18. Januar 2024

Kommissionsbericht zur Vorlage
Variantenentscheid Erschiessung Braunwald
(Zulässigkeitsprüfung des Memorialsantrags Toni Gisler, Linthal, und Unterzeichnende)

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz behandelte die Zulässigkeitsprüfung des Memorialsantrags «Variantenentscheid Erschiessung Braunwald» von Toni Gisler, Linthal, und Unterzeichnende vom 23. Juli 2023 (nachfolgend: Memorialsantrag Gisler) an ihrer Sitzung vom 18. Januar 2024 in folgender Zusammensetzung:

- Vorsitz: LR Samuel Zingg, Mollis
- Mitglieder: LR Emil Küng, Obstalden
LR Dominique Stüssi, Niederurnen
LR Frederik Hefti, Ennenda
LR Rahel Nassim Isenengger, Schwanden
LR Hans-Jörg Marti, Nidfurn
LR Heinrich Schmid, Bilten
LR Liliane Schrepfer-Landolt, Obstalden
LR Franz Landolt, Näfels
- Entschuldigt: LR Hans Schubiger, Netstal

An den Sitzungen nahmen weiter teil:

- Benjamin Mühlemann, Landammann und Ständerat
- Arpad Baranyi, Ratsschreiber
- Alfonso Hophan, Leiter Rechtsdienst

Das Sitzungsprotokoll wurde von Herrn Alfonso Hophan, Leiter Rechtsdienst, geführt.

Für die Bearbeitung standen der Kommission folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Memorialsantrag Gisler
- Zulässigkeitsprüfung des Regierungsrates vom 7. November 2023
- Präsentation Rechtsdienst vom 18. Januar 2024

1. Grundsätzliches

Nach der Begrüssung verlas der Präsident den Antrag von Landrat Toni Gisler gemäss dem Landratsprotokoll vom 22. November 2023. Er wies darauf hin, dass das Büro des Landrats die Zuweisung an die Kommission ausführlich diskutiert und mehrere Varianten geprüft habe. Schliesslich habe sich das Büro aber für die Kommission Recht, Sicherheit und Justiz entschieden, da es sich vorliegend um eine staatspolitische Frage handle. Bewusst habe das Büro auf einen detaillierten Auftrag verzichtet, damit die Kommission frei entscheiden könne. Zuerst aber sei der Regierungsrat anzuhören, insbesondere, da die Berichterstattung im Landrat zur Zulässigkeitsprüfung im Bericht des 7. November 2023 relativ knapp ausgefallen sei, was anlässlich der Landratsdebatte vom 22. November 2023 ja auch kritisiert worden war. Wenn die juristischen Erwägungen des Regierungsrats nicht überzeugen würden, sei die Kommission frei, ein externes Rechtsgutachten einzuholen. Eine Pflicht dazu aber ergebe sich aus dem Antrag von Landrat Toni Gisler nicht.

Der Ratsschreiber, Arpad Baranyi, leitete in die Bedeutung der Thematik ein, in dem er darauf hinwies, dass es sich beim Memorialsantragsrecht um eines der stärksten politischen Rechte im Kanton handle. Dieses Umstands sei sich der Regierungsrat bewusst gewesen, als er sämtliche rechtlichen Möglichkeiten für eine Zulässigkeit geprüft habe. Um die Zulässigkeitsprüfung zu erklären, führte er Alfonso Hophan, Leiter Rechtsdienst, ein. Der Rechtsdienst der Staatskanzlei sei nicht nur für den Regierungsrat, sondern auch für den Landrat da. Der Leiter Rechtsdienst stehe daher als Rechtsexperte zur Verfügung. Dies sei wichtig, da es nicht um einen politischen Entscheid, sondern um eine objektive Rechtsprüfung und einen verfassungsmässigen Umgang mit unseren politischen Rechten gehe.

Die Kommission liess sich die Zulässigkeitsprüfung des Regierungsrates vom 7. November 2023 durch den Leiter Rechtsdienst präsentieren. Die Präsentation liegt dem Kommissionsbericht bei. In den wichtigsten Grundzügen beleuchtete sie folgende Punkte:

- Politische Rechte sind in der Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (Kantonsverfassung, KV; GS I A/1/1) geregelt und **werden durch diese begrenzt**. Deshalb wird bei einem Memorialsantrag auch eine Zulässigkeitsprüfung durchgeführt. Der Memorialsantrag Gisler wahrt sowohl die Vorgaben zur Einheit der Form wie auch die zur Einheit der Materie.
- Der Memorialsantrag Gisler betrifft aber **keinen Gegenstand in der Zuständigkeit der Landsgemeinde**. Ein Memorialsantrag kann jeden Gegenstand betreffen, der in die Zuständigkeit der Landsgemeinde fällt (Art. 58 Abs. 2 KV). Der Memorialsantrag Gisler fordert ein Sachentscheid über die Erschliessung von Braunwald. Aus den in Artikel 69 KV katalogartig wiedergegebenen Zuständigkeiten der Landsgemeinde könnte dieser höchstens unter den Absatz 2 Buchstabe d fallen («**weitere durch den Landrat vorgelegte Beschlüsse**»).
- Ein solcher «durch den Landrat vorgelegter Beschluss» umschreibt ein **ausserordentliches Referendumsrecht des Landrates**, mit welchem der Landrat entweder (in einem zweistufigen Verfahren) einen Grundsatzentscheid oder (in einem einstufigen Verfahren) einen abschliessenden Beschluss der Landsgemeinde vorlegen kann. Zu klären ist demnach, ob der vorliegende Memorialsantrag einen «durch den Landrat vorgelegten Beschluss» darstellt und es sich demzufolge um ein ausserordentliches Referendum handeln kann.

Eine nähere Auseinandersetzung mit dem Wesen des ausserordentlichen Referendumsrecht des Landrates zeigt, dass dieses die nachfolgenden Merkmale aufweist:

- **Freiwilligkeit** des Landrates beim Ergreifen;
- **verbindliche Wirkung** für Landrat und Regierungsrat in den folgenden Verfahren;
- typischerweise geeignet für Fragen, die dem Landrat von «**besonderer politischer Tragweite**» erscheinen, insbesondere in der Form eines Grundsatzentscheides.

Ein **Grundsatzentscheid** entspricht einem verbindlichen Vorentscheid durch die Landsgemeinde. Damit kann eine Vorlage noch **in einem frühen Stadium** und bei einem tiefem Detailierungsgrad politisch entlastet werden. Durch den Grundsatzentscheid wird ein **zweistufiges Verfahren** geschaffen. Der Landrat legt eine Entscheidung oder Planungsvorfrage der Landsgemeinde vor (Grundsatzentscheid). Die Landsgemeinde trifft einen für Landrat und Regierungsrat verbindlichen Vorentscheid für die Ausarbeitung der Detailvorlage. Innerhalb des Rahmens des getroffenen Grundsatzentscheides erarbeitet der Regierungsrat und der Landrat eine Vorlage aus, welche durch die **zuständige Behörde** verabschiedet wird. Ist die Landsgemeinde zuständig, bleibt sie frei, die Vorlage zu verwerfen.

Beim **einstufigen Verfahren** delegiert der Landrat eine Entscheidung, die in seiner **abschliessenden Beschlussfassungskompetenz liegt**, der Landsgemeinde.

- **Beim Memorialsantrag Gisler handelt es sich nicht um einen solchen «durch den Landrat vorgelegten Beschluss», da**

mit dem Memorialsantrag das formell falsche Instrument dazu gewählt wurde,

Der Landrat ist der Träger des ausserordentlichen Referendumsrechts (d.h. es handelt sich um ein Parlamentsrecht). Er kann dieses Referendumsrecht mit einer Motion, welche z.B. einen Grundsatzentscheid verlangt, in einer frühen Phase eines Prozesses verlangen. Der Memorialsantrag ist demgegenüber ein politisches Recht der Stimmberechtigten (d.h. Volksrecht). Ein Parlamentsrecht kann nicht über ein Volksrecht ausgeübt werden. Im Falle eines Memorialsantrags bedeutet das: Der Landrat beschliesst bei einem Memorialsantrag zunächst nur über seine Zulässigkeit und Erheblichkeit. Um einen Memorialsantrag zu einem «durch den Landrat vorgelegten Beschluss» zu machen, müsste der Landrat den Memorialsantrag bereits inhaltlich beraten und darüber einen Beschluss fassen können. Dies kann er aber nicht, solange er nicht zulässig und erheblich ist. Mithin muss der Gegenstand des Memorialsantrags bereits zum Zeitpunkt seiner Einreichung in die Zuständigkeit der Landsgemeinde fallen; er kann diesbezüglich nicht nachträglich vom Landrat «geheilt» werden.

der Sachentscheid zur Erschliessung von Braunwald nicht (mehr) in der Zuständigkeit des Landrats liegt und

Der Landrat hat im Richtplanverfahren Genehmigungsrechte: Er kann den Entwurf des Regierungsrates ganz oder teilweise annehmen, ablehnen oder zurückweisen. Der Landrat hatte am 24. April 2019 Gelegenheit seine Kompetenzen im Richtplanverfahren zu nutzen, um das betreffende Kapitel an den Regierungsrat zurückzuweisen. Dies tat er nicht. Nun vollzieht der Regierungsrat das betreffende vom Landrat und Bundesrat genehmigte Kapitel im Richtplan. Zum aktuellen Zeitpunkt des Richtplanverfahrens (d.h. in dessen Vollzug) hat der Landrat keine Entscheidungskompetenzen mehr.

das ausserordentliche Referendum zu einem zu späten Verfahrensstadium ergriffen wurde.

Damit ein Grundsatzentscheid sinnvoll wirken kann, sollte er in einem frühen Verfahrensstadium getroffen werden. Laut dem Verfassungskommentar kann «der Landrat [...] insbesondere auch [...] **vor der Ausarbeitung eines Gesetzes** oder im Rahmen **einer Planung** von der Landsgemeinde einen Grundsatzentscheid verlangen. Dadurch können namentlich die Stimmbürger **in einem früheren Stadium** als sonst in qualifizierter Weise an der staatlichen Willensbildung beteiligt werden». Der Richtplan wurde am 30. Oktober 2018 erlassen, am 24. April 2019 durch den Landrat und am 17. August 2022 durch den Bundesrat genehmigt. Der Regierungsrat hat am 23. Mai 2023

seinen Beschluss zur Erschliessung von Braunwald im Sinne des Vollzugs des Richtplans gefasst. Der Memorialsantrag datiert vom 23. Juli 2023, was eindeutig ein zu spätes Verfahrensstadium für einen Grundsatzentscheid darstellt.

- Da der Memorialsantrag Gisler infolgedessen kein solcher «durch den Landrat vorgelegter Beschluss» ist, kommt keine Zuständigkeit der Landsgemeinde gemäss Artikel 69 KV in Betracht. **Der Memorialsantrag Gisler fällt demnach nicht in die Zuständigkeit der Landsgemeinde und ist somit nicht zulässig (Art. 58 Abs. 2 KV).**

Der Landammann, Benjamin Mühlemann, ergänzte die Präsentation, indem er auf die intensive Befassung des Regierungsrates mit diesem Thema hinwies. Nach eingehender Prüfung sei der Regierungsrat zum Schluss gelangt, dass selbst die Landsgemeinde sich nicht einfach über ein Verfahren wie das Richtplanverfahren hinwegsetzen könne. Dies umso mehr, als es sich hier um die Umstossung eines rechtlich ergangenen Exekutiventscheids handle.

2. Detailberatung

1.1. Zum Richtplanverfahren

Aus der Kommission erhob sich die Frage, ob das Richtplanverfahren in Bezug auf die Erschliessung von Braunwald noch einmal gestartet werden könne, was seitens des Leiters Rechtsdienst bejaht wurde. Anschliessend daran wurde die Frage gestellt, ob ein neues Richtplanverfahren tatsächlich zwingend sei und ob nicht eine Zwischenlösung denkbar sei. Sowohl der Ratsschreiber wie auch der Leiter Rechtsdienst wiesen darauf hin, dass das Richtplanverfahren bundesgesetzlich vorgesehen sei (Art. 6 ff. Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 [RPG; SR 700]) und verschiedene Mitwirkungsrechte (bspw. der Gemeinden vgl. Art. 11 Abs. 2 Raumentwicklungs- und Baugesetz vom 2. Mai 2010 [RBG; GS VII B/1/1]) sichere, weshalb es zwingend sei. Der Ratsschreiber fügte an, dass die Finanzvorlage zur Erschliessung von Braunwald vor die Landsgemeinde des Jahres 2025 komme und dass durch eine Ablehnung der Anstoss für eine andere Variante gegeben werden könne. Dies aber habe eine Anpassung des Richtplans zur Folge. Der Landammann äusserte in diesem Zusammenhang die Auffassung, dass der Memorialsantrag aus diesem Grund nicht notwendig sei, da die Diskussion dazu sowieso an der Landsgemeinde 2025 stattfinden werde. Die Frage eines Kommissionsmitglieds, ob ein Grundsatzentscheid gestützt auf diesen Memorialsantrag nicht schneller für Klarheit schaffe, wurde vom Ratsschreiber klar verneint. Die Finanzvorlage komme an der Landsgemeinde des Jahres 2025 ohnehin. Würde man dieser einen Grundsatzentscheid gegenüberstellen, wäre dieser überdies rechtlich problematisch, da auf der einen Seite eine ausgefertigte Vorlage und auf der anderen Seite eine grob gefasste Vorlage stehen würden. Es wären dies keine gleich langen Spiesse für einen Landsgemeindeentscheid.

1.2. Zur Handhabung des Landrats im Richtplanverfahren

Aus der Kommission erhob sich die Frage, ob nicht schon der Landrat die Finanzvorlage für die Landsgemeinde des Jahres 2025 zurückweisen könne. Dies wurde vom Leiter Rechtsdienst bejaht. Eine andere Frage erkundigte sich danach, ob das Anliegen des Memorialsantrags Gisler mit einer Motion hätte erreicht werden können. Dies wurde für den konkreten Fall der Erschliessung von Braunwald in der derzeitigen Vollzugsphase des Richtplans verneint, insofern es für einen Grundsatzentscheid zu spät sei. Allerdings könne jederzeit eine Motion mit dem Auftrag an den Regierungsrat eingereicht werden, eine Anpassung des Richtplans einzuleiten. Damit würde das Richtplanverfahren mit all seinen Mitwirkungsrechten neu angestossen werden. Der Leiter Rechtsdienst gab hierzu zu bedenken, dass häufige Anpassungen des Richtplans dessen Zweck eines langfristigen Planungsinstrumentes zuwiderlaufen können.

Ein Kommissionsmitglied wies auf den durch den Leiter Rechtsdienst vorgebrachten Umstand hin, dass der Landrat an seiner Sitzung vom 24. April 2019, an welcher er den vom Regierungsrat erlassenen Richtplan behandelte, an den Regierungsrat hätte zurückweisen können; ein entsprechender Rückweisungsantrag von Landrat Hans-Heinrich Wichser wurde damals abgelehnt.

1.3. Zu den Risiken einer Aushebelung des Richtplanverfahrens

Die Kommission fasste die Ausführungen des Leiter Rechtsdienst dahingehend zusammen, dass der Memorialsantrag Gisler durch die alleinige Zuweisung an die Landsgemeinde auf eine Aushebelung des Richtplanverfahrens hinausgehe und damit verschiedene Mitwirkungsrechte beschneide. Dies könne der Landsgemeinde Schaden. Dem stimmte der Ratschreiber zu, welcher hinzufügend zu bedenken gab, dass bei einer solchen Aushebelung des Richtplanverfahrens nicht garantiert sei, ob der Bundesrat als genehmigende Instanz (Art. 11 Abs. 5 RBG) dies auch tatsächlich genehmigen würde. Ein Entscheid der Landsgemeinde, welcher zu guter Letzt nicht umgesetzt werden könne, wäre sehr schlecht für die Institution der Landsgemeinde.

1.4. Zu den gebundenen Ausgaben

Aus der Kommission erhob sich weiter die Frage, ob es sich bei der Erschliessung von Braunwald nicht um gebundene Ausgaben handle. Hierzu erklärte der Ratschreiber, dass die Erhaltung und Ertüchtigung der Standseilbahn eine gebundene Ausgabe darstelle, nicht aber eine Erneuerung derselben auf einem neuen Trassee.

3. Rechtsgutachten

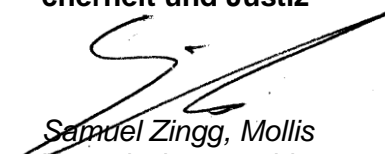
Obwohl sich aus dem Antrag von Landrat Gisler die Einholung eines externen Rechtsgutachtens nicht explizit ergibt, wurde von einem Kommissionsmitglied die Frage nach dem Bedarf eines solchen im Sinne einer Zweitmeinung aufgeworfen. Aus der in der Kommission geführten Diskussion dazu ergab sich, dass kein Zweifel an der präsentierten Einschätzung des Rechtsdienstes bestehe. Aus diesem Grunde sei es auch nicht erforderlich, eine Zweitmeinung einzuholen.

4. Antrag

Die Kommission Recht, Sicherheit und Justiz beantragt dem Landrat einstimmig, den Memorialsantrag «Variantenentscheid Erschliessung Braunwald» für unzulässig zu erklären.

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

Landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz



Samuel Zingg, Mollis
Kommissionspräsident

Beilage:

- Präsentation Rechtsdienst vom 18. Januar 2024