

An den Landrat

---

Glarus, 18. Dezember 2012

## **Memorialsantrag von mehreren Stimmberechtigten „Gratisnutzung und Finanzierung der Standseilbahn Linthal-Braunwald“; Zulässig- und Erheblicherklärung**

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

### **1. Inhalt Memorialsantrag**

Der von fünf Stimmberechtigten aus Braunwald unterzeichnete Memorialsantrag datiert vom 28. September 2012 und ging am 1. Oktober 2012 bei der Staatskanzlei ein (s. Beilage). Er fordert:

*„Die Nutzung der Standseilbahn von Linthal nach Braunwald als einziger Verbindung zwischen dem Tal und dem Ortsteil Braunwald ist für jedermann kostenlos. Die Standseilbahn-Verbindung Linthal–Braunwald wird im kantonalen Strassen-gesetz vollumfassend als Kantonsstrasse bezeichnet. Dies betrifft auch deren Finanzierung.“*

In der Begründung wird namentlich auf die fehlende Strassenerschliessung von Braunwald, die sich daraus ergebenden Kosten für die Fahrt von und nach diesem Ort, die künftigen entsprechenden Aufwendungen nach Einführung des Tarifverbundes Ostwind sowie auf die Tourismusförderung und regionalpolitische Aspekte Bezug genommen.

### **2. Vorgaben der Zulässigkeitsprüfung**

Gemäss Artikel 59 Absätze 1 und 2 Kantonsverfassung (KV) übermittelt der Regierungsrat die eingereichten Memorialsanträge mit seiner Stellungnahme zur rechtlichen Zulässigkeit innert drei Monaten dem Landrat, der über die rechtliche Zulässigkeit entscheidet und gegebenenfalls über die Erheblichkeit beschliesst. Ein Memorialsantrag kann gemäss Artikel 58 Absatz 2 KV jeden Gegenstand betreffen, der in die Zuständigkeit der Landsgemeinde fällt; er darf nichts enthalten, was dem Bundesrecht oder, wenn er nicht eine Verfassungsänderung betrifft, der Kantonsverfassung widerspricht. Der Antrag kann in der Form der allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs gestellt werden (Art. 58 Abs. 3 KV). Zwischen den einzelnen Teilen des Antrags muss ein sachlicher Zusammenhang bestehen (Art. 58 Abs. 4 KV). – Bei der Zulässigkeitsprüfung geht es nicht um die politische Befürwortung oder Ablehnung des Memorialsantrags, sondern nur um die Frage, ob der Inhalt mit den übergeordneten rechtlichen Vorgaben vereinbar sei.

### 3. **Stellungnahme zur rechtlichen Zulässigkeit**

#### 3.1. *Antragsform*

Der Memorialsantrag beinhaltet zwei Forderungen, nämlich dass die Benutzung der Braunwald-Standseilbahn für jedermann kostenlos sei und die Bahn „volumfassend als Kantonsstrasse bezeichnet“ werde, auch betreffend deren Finanzierung. Es handelt sich um einen Antrag in der Form der allgemeinen Anregung. Diese Form ist in der Verfassung ausdrücklich vorgesehen und somit zulässig. Der Memorialsantrag kann vom Landrat, falls er ihm zustimmt, in eine ausformulierte Vorlage zu Händen der Landsgemeinde gegossen werden; lehnt der Landrat den Memorialsantrag ab und stimmt ihm die Landsgemeinde dennoch zu, so hat der Landrat zu Händen einer der nachfolgenden Landsgemeinden eine ausgearbeitete Vorlage zu unterbreiten<sup>1</sup>.

#### 3.2. *Antragsinhalt*

##### 3.2.1. *Massgebende Rechtsgrundlagen*

Das Transportangebot der Braunwald-Standseilbahn gehört zum öffentlichen Verkehr (öV). In den eidgenössischen Regelungen zur Finanzierung der Strasseninfrastruktur ist nicht vorgesehen, dass auf bestimmte Bahnangebote wegen deren spezieller Erschliessungsfunktion unmittelbar die für die Strassen geltenden Vorschriften zur Anwendung gelangen<sup>2</sup>. Eine entsprechende kantonale Regelung würde im Anwendungsbereich des Bundesrechts nicht wirksam. Dies führt jedoch nicht zur Unzulässigkeit des als allgemeine Anregung eingereichten Memorialsantrags, falls dessen Ziele in einer anderen gesetzlichen Ausgestaltung realisierbar sind. Der Gehalt des Memorialsantrags ist daher auf seine Vereinbarkeit mit den massgebenden Bestimmungen zum öffentlichen Verkehr zu überprüfen.

Der öV ist als Verbundaufgabe von Bund, Kanton und Gemeinden ausgestaltet. Das eidgenössische Seilbahngesetz (SebG) regelt den Bau und Betrieb von Anlagen, die der Personenbeförderung dienen. Darunter fallen auch Standseilbahnen.<sup>3</sup> Für Teilbereiche gelten die Vorschriften des eidgenössischen Eisenbahngesetzes, so für die Finanzierung der Infrastruktur.<sup>4</sup> Die Abgeltung des Personenverkehrsangebotes richtet sich nach dem eidgenössischen Personenbeförderungsgesetz (PBG). Die kantonale Politik im Bereich des öV ist Gegenstand des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr (öVG). Es regelt die Förderung des öV sowie die Aufteilung der nicht vom Bund getragenen Kosten zwischen Kanton und Gemeinden.

##### 3.2.2. *Kostenlose Benutzung der Braunwaldbahn*

Gemäss PBG (Art. 28 Abs. 1) gelten Bund und Kantone den Unternehmen die laut Planrechnung ungedeckten Kosten des von ihnen gemeinsam bestellten Angebotes im regionalen Personenverkehr ab. Das Angebot ist Gegenstand einer Vereinbarung zwischen Bund, Kanton und Verkehrsunternehmung<sup>5</sup>. Kriterien für die Festlegung des Angebotes und der Abgeltung sind nebst der Nachfrage unter anderem eine angemessene Grunderschliessung und Anliegen der Regionalpolitik<sup>6</sup>. Die Vereinbarung regelt nebst dem Fahrplanangebot unter

<sup>1</sup> Rainer Schweizer, Kommentar zum Entwurf der Verfassung des Kantons Glarus, Band I, Glarus 1981, S. 157.

<sup>2</sup> S. Art. 12,13, 17 BG über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer, Art. 8 eidg. Infrastrukturfondsgesetz, Art. 16 ff., 26 ff. und Anhänge 2 und 3 Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer im Strassenverkehr, Art. 19 Abs. 3 und 4 BG über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe.

<sup>3</sup> Art. 2 Abs. 1 SebG.

<sup>4</sup> Art. 18a SebG.

<sup>5</sup> Art. 30 Abs. 1 PBG.

<sup>6</sup> Art. 30 Abs. 2 PBG.

anderem auch die Tarife<sup>7</sup>. Bund, Kantone und Gemeinden können nebst weiteren Angebotsverbesserungen Tarifierleichterungen bestellen (Art. 28 Abs. 4 PBG). Die Kosten trägt das bestellende Gemeinwesen. Diese Regelung schliesst die Bestellung eines Nulltarifs – auf Kosten des Bestellers – nicht aus. Die Unternehmen sind verpflichtet, für ihre Leistungen Tarife aufzustellen, welche die Bedingungen und Voraussetzungen nennen müssen, unter denen ein bestimmter Preis für den Transport und für andere damit zusammenhängende Leistungen zur Anwendung kommt (Art. 15 PGB). Es handelt sich dabei um eine der Grundpflichten der Verkehrsunternehmungen, wozu auch die Fahrplanpflicht und die Betriebspflicht gehören. Die Grundpflichten gewährleisten allgemeine Zugänglichkeit und Verlässlichkeit des öV-Angebotes<sup>8</sup>. Die Tarifpflicht verschafft den Interessierten die Informationen über die Preise der angebotenen Leistungen und gewährleistet Gleichbehandlung der Reisenden. Sie steht der Gewährung eines Nulltarifs nicht entgegen. Wie ein genereller Nulltarif im Einzelnen, etwa in Bezug auf die gesetzlich vorgeschriebene Zusammenarbeit mit anderen Verkehrsunternehmungen und die Koordination mit deren Angeboten<sup>9</sup>, umzusetzen wäre, kann offen bleiben. Auf jeden Fall ist kein Hindernis des eidgenössischen Rechts ersichtlich, welches der Verankerung des Nulltarifs grundsätzlich entgegenstünde.

Der Kanton gestaltet und fördert zusammen mit den Gemeinden unter Vorbehalt der Bundesvorschriften den öV durch eine aktive Verkehrspolitik sowie durch die Ausrichtung von Beiträgen (Art. 3 Abs. 2 öVG). Als Fördermassnahmen sind unter anderem Vereinbarungen des Kantons mit den Transportunternehmungen über Verbilligungen bei Tarifen vorgesehen<sup>10</sup>. Das Gesetz weist die Zuständigkeiten für die vorgesehenen Fördermassnahmen je nach Ausgabenhöhe dem Landrat oder dem Regierungsrat zu.<sup>11</sup> Der kostenlose Zugang zu den Leistungen der Braunwaldbahn stellt die radikalste der möglichen Tarifmassnahmen dar. Indem deren Verankerung durch einen Memorialsantrag angestrebt wird, ergibt sich zwangsläufig die Entscheidzuständigkeit der Landsgemeinde. Die in der Kantonsverfassung (Art. 52 Abs. 1 KV) verankerten Grundsätze der Haushaltsführung konkretisiert das Finanzhaushaltsgesetz (Art. 8 FHG). Keiner dieser Grundsätze schliesst eine durch Gesetz vorgesehene Gratisnutzung eines öffentlichen Angebotes aus<sup>12</sup>. Auch sonst sind keine rechtlichen Hindernisse der kantonalen Gesetzgebung ersichtlich, die dem Nulltarif entgegenstünden.

### 3.2.3. Gleichstellung Bahnverbindung Linthal–Braunwald mit einem Kantonsstrassenteil

Der Memorialsantrag sieht vor, die Standseilbahn-Verbindung Linthal–Braunwald im kantonalen Strassengesetz vollumfassend als Kantonsstrasse zu bezeichnen und die Finanzierung gleich zu handhaben. Diese Forderung will die Kosten der Verkehrsverbindung in gleicher Weise dem Kanton übertragen, wie dies bei den Kantonsstrassen gemäss kantonalem Strassengesetz der Fall ist. Das würde über die Gratisnutzbarkeit der Bahn (Vollfinanzierung des Betriebs durch die öffentliche Hand) hinaus bedeuten, dass auch die Investitionen, soweit sie nicht durch Bundesleistungen abgedeckt sind<sup>13</sup>, weitgehend der Kanton trägt<sup>14</sup>. Aus rechtlicher Sicht steht einer solchen Regelung nichts entgegen.

Wie die Forderung gesetzgeberisch umzusetzen wäre, bedürfte näherer Klärung. So stellte sich, insbesondere im Hinblick auf künftige Investitionen, die Frage nach der Trägerschaft

---

<sup>7</sup> Art. 30 Abs. 3 PBG.

<sup>8</sup> S. Zusatzbotschaft Bundesrat zur Bahnreform 2, 9. März 2007, in: BBl 2007 III S. 2681 ff., S. 2719.

<sup>9</sup> Art. 16-18 PBG.

<sup>10</sup> Art. 11 Abs. 1 öVG.

<sup>11</sup> Art. 11 Abs. 2 öVG.

<sup>12</sup> Das Verursacherprinzip für öffentliche Leistungen (Art. 8 Bst. f FHG) gilt nur „in der Regel“, und der Grundsatz der Vorteilsabgeltung (Art. 8 Bst. g FHG) ist auf Abgeltungen von wirtschaftlichen Sonder Vorteilen (z.B. Bereitstellung einer öffentlichen Anlage oder Einzonung von Land) ausgerichtet.

<sup>13</sup> Art. 18a SebG in Verbindung mit Art. 49 ff. Eisenbahngesetz.

<sup>14</sup> Die Strassenbaulast für Kantonsstrassen trägt unter Vorbehalt von Erstellungseiträgen der von der Strasse durchfahrenen Gemeinden sowie der von den Gemeinden zu tragenden Beleuchtungskosten der Kanton (Art. 35, 36, 54 Strassengesetz)

der Braunwaldbahn, welche heute – unabhängig vom derzeitigen Aktienbesitz des Kantons – als privatrechtliche Unternehmung organisiert ist. Was den Ort der gesetzlichen Verankerung betrifft, erscheint die Gesetzgebung über den öV naheliegender als die Strassengesetzgebung<sup>15</sup>. Die offenen Umsetzungsfragen stehen indessen der rechtlichen Zulässigkeit des in der Form der allgemeinen Anregung eingereichten Memorialsantrags nicht entgegen.

### 3.3. *Schlussfolgerung*

Aufgrund der vorstehenden Überlegungen ist der Memorialsantrag rechtlich zulässig.

## 4. **Entscheid über die Erheblichkeit**

Der Entscheid über die Erheblichkeit der zulässig erklärten Memorialsanträge ist ausschliesslich Sache des Landrates (Art. 59 Abs. 2 KV). Die Stellungnahme des Regierungsrates beschränkt sich auf die rechtliche Zulässigkeit (Art. 59 Abs. 1 KV).

## 5. **Antrag**

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

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

**Im Namen des Regierungsrates**

*Andrea Bettiga, Landammann  
lic. iur. Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage: Memorialsantrag

---

<sup>15</sup> S. Ziff. 3.2.1.