

§ 1 Eröffnung der Landsgemeinde

Die Landsgemeinde wird durch den Landammann eröffnet. Die stimmberechtigten Männer und Frauen werden hierauf den Eid zum Vaterland schwören.

§ 2 Wahlen

(Landammann, Landesstatthalter, Mitglied Obergericht, Verwaltungsgericht und Kantonsgericht)

Die Landsgemeinde hat für eine Amtsdauer von zwei Jahren aus dem Kreis der Mitglieder des Regierungsrates den Landammann und den Landesstatthalter zu wählen.

Es reichten Hermann Figi, Schwanden/Glarus Süd, den Rücktritt aus dem Obergericht, Monika Beck, Niederurnen/Glarus Nord, den aus dem Verwaltungsgericht und Andrea R. Trümpy, Glarus, den aus dem Kantonsgericht auf Ende Juni 2012 ein. – Die Landsgemeinde hat somit die entsprechenden Ersatzwahlen für den Rest der Amtsdauer 2010/2014 vorzunehmen.

Nach erfolgter Wahl findet die Vereidigung der Gewählten statt.

§ 3 Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2013

Das Budget für das laufende Jahr sagt in der Erfolgsrechnung einen Aufwandüberschuss von 2,8 Millionen Franken voraus; um dieses knapp akzeptable Ergebnis zu erreichen sind aber 3,5 Millionen Franken an Reserven aufzulösen. Die Investitionsrechnung nennt Nettoinvestitionen von 17,5 Millionen Franken und Abschreibungen von 19,7 Millionen Franken. Der Finanzierungsfehlbetrag werde 3,8 Millionen Franken betragen und der Selbstfinanzierungsgrad 78 Prozent erreichen. – Das Budget enthält aufgrund düsterer Prognosen und entsprechenden Weisungen keinen Anteil – 2010 betrug er noch annähernd 8,25 Millionen Franken – am Reingewinn der Nationalbank. Inzwischen wird jedoch ein Gewinnanteil von 3,3 Millionen Franken in Aussicht gestellt. Trifft dies ein, ergibt sich eine «rote Null», da trotzdem auf Rücklagen zurückzugreifen sein wird.

Der Finanz- und Aufgabenplan 2013–2016 sieht in der Erfolgsrechnung 2013 einen Aufwandüberschuss von fast 4,5 Millionen Franken und einen Selbstfinanzierungsgrad von ungenügenden 69 Prozent vor.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, gestützt auf Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 131 Absatz 2 des Steuergesetzes, den Steuerfuss für das Jahr 2013 auf 54 Prozent der einfachen Steuer sowie den Bausteuerzuschlag auf 2 Prozent der einfachen Staatssteuer und 15 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer festzusetzen. Der Bausteuerzuschlag ist zweckgebunden wie folgt zu verwenden:

- 1,5 Prozent der einfachen Staatssteuer und 15 Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer für die Gesamtanierung des Kantonsspitals;
- 0,25 Prozent der einfachen Staatssteuer für die Gesamterneuerung der Linth-Arena SGU;
- 0,25 Prozent der einfachen Staatssteuer für den Neubau der Mensa und für die Sanierung des Hauptgebäudes der Kantonalen Gewerblichen Berufsschule Ziegelbrücke.

§ 4 Memorialsantrag «Wiedereinführung der unentgeltlichen Bestattung für Einwohner des Kantons Glarus»

Die Vorlage im Überblick

Bestattungen waren im Kanton Glarus bis 2003 unentgeltlich. Der Kanton übernahm die direkten Kosten der Bestattung. Zulasten der Gemeinden gingen die indirekten Kosten (Friedhofverwaltung, Anlage und Unterhalt des Friedhofs, Anschaffung Geräte und Werkzeuge), die sie seit 2004 den Nachlassenschaften weiterverrechnen können. Der Memorialsantrag fordert die Wiedereinführung der Unentgeltlichkeit, weil die Überwälzung der Kosten auf die Hinterbliebenen einem Verlust der Glarner Eigenart und Volkskultur gleichkomme. Es solle für den ganzen Kanton eine einheitliche Regelung gelten.

Die Gemeinden sind für die Bestattung aller im Kanton wohnhaft gewesenen Personen oder für die auf ihrem Gebiet aufgefundenen Leichen zuständig. Eine Bestattung in würdevollem Rahmen und Gleichbehandlung aller Verstorbenen ist im Grundsatz gewährleistet. Kann die Nachlassenschaft die Bestattungskosten nachweislich nicht übernehmen, kommt die Gemeinde dafür auf. Den unterschiedlichen

Vermögens- und Einkommensverhältnissen wird somit sinnvoll Rechnung getragen. War früher die standardisierte Bestattung akzeptiert, wird heutzutage Individualität beim Abschiednehmen immer wichtiger (Särge, Grabsteine, Zeremoniell).

Regierungs- und Landrat lehnen den Memorialsantrag auch aus finanzpolitischen Überlegungen ab. Die Wiedereinführung der unentgeltlichen Bestattung brächte den Gemeinden Mehrkosten von über 700000 Franken. 2004 gelangte der Landrat im Zuge der Sparmassnahmen nach eingehender Prüfung zum Schluss, die Aufhebung der Erbschaftssteuer rechtfertige das Überwälzen der Bestattungskosten auf die Nachlassenschaften. 2007 bis 2011 wurden zusätzliche Steuerentlastungen gewährt, die zu erheblichen Mindereinnahmen der öffentlichen Hand und zur Entlastung der Steuerpflichtigen führten. Mit der neuen Pflegefinanzierung trägt weitgehend der Staat die Pflegekosten, was die Betroffenen in den letzten Lebensjahren finanziell erheblich entlastet. Davon profitieren letztlich die Angehörigen.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag eines Bürgers zur Wiedereinführung der unentgeltlichen Bestattung abzulehnen.

1. Ausgangslage

1.1. Memorialsantrag

Am 4. November 2010 reichte ein Bürger den folgenden Memorialsantrag ein:

«Ich beantrage der Landsgemeinde 2011 die Wiedereinführung der unentgeltlichen Bestattung für Einwohner des Kantons Glarus.

Begründung:

1. Was als soziale Errungenschaft vor vielen Jahren im Kanton Glarus eingeführt worden war, die Ordnung, dass Glarnerinnen und Glarner unentgeltlich bestattet werden, ist (leider) im Zuge rigoroser Sparmassnahmen und Sanierungsbemühungen des Finanzhaushaltes vor einigen Jahren aufgehoben worden. Damals sprachen finanzielle Engpässe und Verlegenheiten dafür, an allen Ecken und Enden Ausgaben zu verringern, Kosten einzusparen und neue Einnahmen zu generieren.
2. Trotz eines gewissen Verständnisses für diese Bemühungen muss die Überwälzung der Kosten auf die Hinterbliebenen als ein Verlust unserer kulturellen Eigenart und unserer Volkskultur gewertet werden. Die Unentgeltlichkeit der Bestattung war ein Ausdruck der Gleichbehandlung von Reich und Arm und des Respekts gegenüber dem verstorbenen Mitbürger oder der verstorbenen Mitbürgerin und ist als Haltung ein ideeller Wert, der eigentlich nicht in Franken und Rappen ausgedrückt werden kann. Der Respekt vor den Mitlandleuten, wie der Name sagt, den «Mit-Landleuten», die ein Teil unseres Glarnervolkes waren, ihrer Lebtag Steuern zahlten und Bürgerpflichten erfüllten und am Gesellschaftsleben Anteil nahmen oder zu diesem konstruktiv beitrugen, drückte sich in der Haltung aus, für die letzte Ruhestätte, die «letzte Behausung», der eigenen Mitlandleute wenigstens finanziell aufzukommen oder bestimmte Leistungen zu erbringen.
3. Die politische Kultur des Glarnerlandes hat einen hohen Stellenwert und drückt sich in der Pflege der Landsgemeinde als höchster Instanz und in der Pflege der gemeinsamen Näfeler Fahrt aus, ja, sie unterscheidet sich dadurch von allen anderen Schweizerischen Kantonen als hohes Gut. Volk, Landsgemeinde, Landrat und Regierungsrat haben diese Traditionen mit grosser Sorgfalt gepflegt. Ein Volk ist auch daran zu messen, wie es mit seinen Toten umgeht. Aus dieser Sicht, aus Pietät und als Ausdruck der Verbundenheit des Kantons Glarus mit jedem einzelnen Bürger, mit jeder einzelnen Bürgerin, ist die Geste der unentgeltlichen Bestattung eine Anteilnahme am Schicksal aller.
4. In der Bundesverfassung Artikel 8 Absatz 1 ist festgelegt: «Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.» – Im Sterben und im Tode sind alle Menschen gleich. Der Abschied eines Menschen ist mehr als nur ein administrativer Akt und Bestandteil der Statistik. Jede Glarnerin und jeder Glarner, der durch den Tod aus vertrauter Umgebung und aus dem Kreise seiner Angehörigen, Nachbarn, Arbeitskollegen und Mitmenschen im Quartier, im Dorf oder Kanton ausscheidet, hinterlässt eine Lücke und Veränderung der Gesellschaft. Der Staat kann durch die unentgeltliche Bestattung ausdrücken, dass jeder Bürger, jede Bürgerin, als Individuum Wertschätzung erfahren darf.

Noch gibt es viele Kantone und Gemeinden ausserhalb des Kantons Glarus, die diese Wertschätzung als Selbstverständlichkeit betrachten und die unentgeltliche Bestattung geregelt haben. Im Sinne der Gleichbehandlung sollte durch die Landsgemeinde eine einheitliche Regelung für den ganzen Kanton und nicht für die drei Gemeinden Süd, Mitte und Nord separat getroffen werden. Das ist der Grund, weshalb ich den Antrag auf Wiedereinführung der unentgeltlichen Bestattung als Memorialsantrag einreichte.»

Der Landrat erklärte den Antrag am 22. Dezember 2010 als rechtlich zulässig und erheblich.

1.2. Rückblick

Der Kanton hatte bis 2003 die direkten Bestattungskosten von im Kanton wohnhaft gewesenen oder tot aufgefundenen Personen getragen. Zulasten der Gemeinden gingen die indirekten Kosten wie Friedhofverwaltung, Friedhofanlage und deren allgemeiner Unterhalt. Der Kanton zog sich 2004 aus der Mitfinanzierung zurück. Die Verordnung über das Bestattungswesen wurde gemäss Landratsbeschluss zu Gunsten dieser Sparmassnahme geändert. Die Gemeinden wurden ermächtigt, die Kosten für das Bestattungswesen an die

Nachlassenschaften weiterzuerrechnen, ausser diese seien zur Kostentragung nachweislich nicht in der Lage. – Der Memorialsantrag fordert die Wiedereinführung der unentgeltlichen Bestattung, weil die Überwälzung der Kosten auf die Hinterbliebenen einem Verlust der Glarner Eigenart und Volkskultur gleichkomme. Im Sinne der Gleichbehandlung habe für den ganzen Kanton eine einheitliche Regelung zu gelten.

2. Rahmenbedingungen

2.1. Rechtliches

Das Gesetz über das Gesundheitswesen bezeichnet die Gemeinden als für das Bestattungswesen zuständig. Die Ausführungsbestimmungen finden sich in der Verordnung dazu. Die Bestattung aller im Zeitpunkt des Ablebens im Kanton wohnhafter Personen sowie der auf Kantonsgebiet aufgefundenen Leichen wird durch die Gemeinderäte angeordnet, denen auch die Aufsicht über die Friedhöfe obliegt.

2.2. Kosten

Die durchschnittlichen Kosten für eine Erdbestattung betragen rund 2000, jene für eine Urnenbestattung 1400 Franken. Darin enthalten sind Friedhofverwaltung, Sarg, Leichentransport, Grabgebühren, Entschädigung Bestattungsfunktionäre, Benützung Leichenhalle. Die Bestattungs- und Friedhofkosten (ohne Unterhalt Friedhöfe) betragen je nach Gemeinde und Anzahl Todesfälle 160 000 bis 320 000 Franken/Jahr; in allen drei Gemeinden insgesamt 720 000 Franken. Als Nettoaufwand – nach Abzug der den Nachlassenschaften verrechneten Kosten – verbleiben zulasten jeder Gemeinde jährlich je rund 50 000 Franken (exkl. Unterhalt Friedhöfe).

Erlassen werden die Bestattungskosten in der Regel bei Erbausschlagungen sowie Bestattungen von Kindern und Jugendlichen (im Kanton fünf bis zehn Fälle jährlich). Da die Bestattungskosten in einigen Fällen erlassen werden, wird dem Anliegen des Antragstellers teilweise bereits Rechnung getragen.

3. Finanzielle Auswirkungen

Immer mehr Aufgaben werden an das Staatswesen delegiert, dem aber Forderungen nach sinkenden Steuern und Gebühren gegenüberstehen. Dieses Missverhältnis weist einen Zusammenhang zum Memorialsantrag auf: Er bürdete dem Gemeinwesen zusätzliche Kosten auf, obschon gerade in Bereichen, die in Bezug zum Memorialsantrag stehen, erhebliche finanzielle Entlastungen erfolgten.

3.1. Befreiung Ehegatten und Nachkommen von der Erbschaftssteuer

Seit 1993 sind Ehegattinnen und Ehegatten und seit 2001 die (direkten) Nachkommen nicht mehr erbschaftssteuerpflichtig. Die Erbschafts- und Schenkungssteuern unterlagen zwar immer Schwankungen, doch werden die vor 1993 eingegangenen Erträge bei weitem nicht mehr erreicht; sie gingen seit 2001 jährlich je um durchschnittlich 2,7, seit 1993 gar um je 5,8 Millionen Franken zurück.

3.2. Pflegefinanzierung

Gemäss Krankenversicherungsgesetz dürfen den Bewohnerinnen und Bewohnern eines Pflegeheims resp. Klientinnen und Klienten ambulanter Pflegeleistungen nur noch maximal 20 Prozent des vom Bundesrat festgesetzten Pflegebeitrages angelastet werden; bis 2010 hatten sie die gesamte Restfinanzierung der durch die Krankenversicherung nicht gedeckten Pflegekosten zu tragen. Nun müssen die Gemeinden die Restfinanzierung übernehmen. Für 2011 werden ihnen Mehrkosten von 7,5 Millionen Franken vorausgesagt, was Heimbewohnerinnen und -bewohner resp. die privaten Haushalte erheblich entlastet.

4. Vergleich mit anderen Kantonen

In Zürich und den Ostschweizer Kantonen (GL, SH, AR, AI, SG, GR, TG) liegt die Zuständigkeit für das Bestattungswesen bei den Gemeinden (resp. in AI bei den Bezirken). Sonst bestehen verschiedene Regelungen. Die Hälfte der Kantone kennt die unentgeltliche Bestattung, wobei deren Inhalt aber äusserst unterschiedlich ist; in drei Kantonen kennen die Gemeinden Finanzierungsregelungen, die von Unentgeltlichkeit bis zu vollständiger Verrechnung reichen.

5. Stellungnahme Regierungsrat

Gemäss Memorialsantrag drückt Unentgeltlichkeit Gleichbehandlung von Reich und Arm und Respekt gegenüber dem verstorbenen Mitglied der Gesellschaft aus. Die geltende Verordnung hält Rechtsgleichheit ein; die Gemeinden ordnen die Bestattung aller im Zeitpunkt des Ablebens im Kanton wohnhaften Personen sowie der in ihrem Gebiet aufgefundenen Leichen an. Eine Bestattung in würdevollem Rahmen ist gewährleistet. Kann eine Nachlassenschaft die Bestattungskosten nachweislich nicht übernehmen, kommt die Gemeinde dafür auf. Den unterschiedlichen Vermögens- und Einkommensverhältnissen wird damit sinnvoll Rechnung getragen, was bei Gebührenfreiheit nicht zuträfe.

Auch das Bestattungswesen unterliegt dem gesellschaftlichen Trend nach Individualität. Normmasse, Vorgaben zu Särgen, Grabsteinen und Materialien entsprechen nicht mehr den Bedürfnissen der Nachlassenschaften. Wurde früher eine auf öffentlichen Vorgaben beruhende Bestattung akzeptiert, wird nun Individualität auch beim Abschiednehmen gefordert. Die sinkende Zahl an anzufertigenden Normsärgen, die Vielfalt an Grabsteinen oder an Zeremonievarianten zeugen davon. Vorgaben für die Bestattung – ist sie denn unentgeltlich – schaffen zu müssen, erwiese sich vermutlich weniger als rechtliche denn als gesellschaftliche Frage.

Die unentgeltliche Bestattung wurde wegen der schwierigen finanziellen Lage von Kanton und Gemeinden und zugunsten einer differenzierten Lösung abgeschafft. Wäre sie wieder einzuführen, entstünden den Gemeinden Jahresmehrkosten von schätzungsweise über 700 000 Franken.

Der Memorialsantrag ist auch aus grundsätzlichen finanzpolitischen Überlegungen abzulehnen. Die 2002 bis 2006 umgesetzten Sparmassnahmen stabilisierten die finanzielle Lage der öffentlichen Hand wieder. Die Finanzsituation von Kanton und Gemeinden ist aber noch wie vor zu beachten. Die Handlungsfähigkeit des Staates kann nur mit konsequenter Ausgabendisziplin und zuweilen mit Hilfe einschneidender Veränderungen erhalten werden. 2004 gelangte der Landrat nach eingehender Prüfung zum Schluss, die Aufhebung der Erbschaftssteuer rechtfertige das Überwälzen der Bestattungskosten auf die Nachlassenschaften. Hinzu kommen die Steuerentlastungen von 2007 bis 2011, die der öffentlichen Hand erhebliche Mindereinnahmen, den Steuerpflichtigen hingegen Erleichterungen bringen.

Es scheint vertretbar, der Nachlassenschaft die verhältnismässig geringen Bestattungskosten für den Ehepartner, die Ehepartnerin und / oder den Vater, die Mutter aufzuerlegen. Vor allem auch, weil der Staat auf die Erbschaftssteuer verzichtet und die Pflegekosten weitgehend finanziert, was die Betroffenen in den letzten Lebensjahren massiv entlastete, wovon letztlich deren Angehörige profitieren.

6. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Kommission Gesundheit und Soziales unter dem Vorsitz von Landrat Franz Landolt, Näfels/Glarus Nord, befasste sich mit dem Memorialsantrag. Sie äusserte Verständnis für Beweggründe und Anliegen des Antragstellers. Trotzdem empfahl sie den Memorialsantrag einstimmig zur Ablehnung, da die geltende Regelung eine würdevolle Bestattung gewährleiste und, wenn eine Nachlassenschaft die Bestattungskosten nachweislich nicht zu tragen vermöge, die Gemeinde dafür aufkomme. In den vergangenen Jahren seien zudem die Nachkommen (Befreiung der Ehegatten und Nachkommen von der Erbschaftssteuer) und pflegebedürftige und / oder betagte Personen (neue Pflegefinanzierung im Langzeitbereich, in der Akut- und Übergangspflege) finanziell spürbar entlastet worden. Es sei daher vertretbar, die verhältnismässig geringen Bestattungskosten den Nachlassenschaften aufzuerlegen.

Der Landrat schloss sich der Argumentation von Regierungsrat und vorberatender Kommission an. Er beschloss einstimmig, der Landsgemeinde die Vorlage in ablehnendem Sinne zu unterbreiten.

7. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag «Wiedereinführung der unentgeltlichen Bestattung für Einwohner des Kantons Glarus» abzulehnen.